



Helena Barop

Mohnblumenkriege

Die globale Drogenpolitik der USA
1950–1979

Wallstein

Helena Barop
Mohnblumenkriege

MODERNE ZEIT

Neue Forschungen zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte
des 19. und 20. Jahrhunderts

Band XXXII

Herausgegeben von
Jan Eckel, Ulrich Herbert,
Sven Reichardt und Lutz Raphael

Helena Barop
Mohnblumenkriege
Die globale Drogenpolitik der USA
1950–1979



WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit Unterstützung
der Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2021

www.wallstein-verlag.de

Redaktion: Jörg Später

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond

Umschlagbild: Opiumverbrennung in Chiang Mai, 1973.

National Archive and Records Administration, College Park

ISBN (Print) 978-3-8353-5086-1

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4736-6

Inhalt

Einleitung	9
Gegenstand 10 — Fragestellung 13 — Analyseebenen und Interpretationsmuster 15 — Operationalisierung 19 — Forschungsstand 21 — Quellenlage 24 — Verunsicherung 26	
I Drogenprobleme	
1 Die Erfindung des Drogenproblems (1821-1967)	29
Erfindungen 32 — Das chinesische Opiumübel 35 — Gute Drogen, böse Drogen 38 — Opiumpolitik im Namen der Zivilisationsmission 41 — Der Opiumkonsens von Shanghai 42 — Not what you take, but why you take it 45 — Kodifikation 47 — Kriminalisierung 50 — Die große Ernüchterung 52 — Internationale Drogenpolitik 54 — Untergrundmärkte 56 — Drogenpolitik im Schatten der Alkoholprohibition 58 — Die Ära Anslinger 59 — Hardliner an der Macht 63 — Das internationale Prohibitionsregime 65 — Drugs and Narcotics 67 — Bilanz 68	
2 Mafia-Mythen und die Logik der Angebotskontrolle (1950-1970) . . .	72
Kefauver-Hearings 74 — Das Watchdog Committee 80 — Hearings on Organized Crime and Illicit Traffic in Narcotics 82 — Funktionen des Mafia-Mythos 87 — Marginalisierte Gruppen jenseits der staatlichen Ordnung 89 — Folgen des Mafia-Missverständnisses 94 — Internationale Polizeiarbeit auf den Spuren der Mafia 95	
3 Die Drogenrevolution (1950-1969)	99
Psychedelische Revolution 99 — Summers of Love and Dope 104 — Drogen als Massenphänomen 107 — Reaktionen 109 — Und Heroin? 114 — Junkies 116	
4 Nixon, Vietnam und der War on Drugs (1968-1972)	126
Drogen als konservatives Allzweck-Argument 127 — Dogwhistle Politics 130 — Drogen im Vietnamkrieg 134 — Comprehensive Drug Abuse and Prevention Act 140 — Declaration of War 142 — »Just kick the hell out of it« 145 — Bilanz 147 — Drogenprobleme 149	
II Generalprobe: French Connection	
5 Von der Blüte ins Blut I — Halbwissen über die French Connection (1973)	155
Anatolien 157 — Die Heroinhauptstadt 163 — Über den Atlantik 166 — Die French Connection kappen? 170	

6	US-Drogenpolitik in Frankreich (1948-1974)	172
	Kooperation und Reibung 174 — Diplomatischer Durchbruch? 178 — Neue Skandale und Konflikte 181 — Cooperation on the ground 185 — Wie im Film? 189 — Bilanz 191	
7	US-Drogenpolitik in der Türkei (1948-1975)	194
	Das »türkische« Opiumproblem im Kalten Krieg 194 — Schwierigkeiten der Anbaukontrolle 199 — Zarte Kooperationsbereitschaft 204 — Die Forderung nach einem Opiumverbot 207 — Carrots and Sticks 210 — Hütchenspiele und zähe Verhandlungen 213 — Auf Kollisionskurs 220 — Durchbruch 222 — Umsetzung 225 — Reaktionen in den Anbau- gebieten 228 — Risiken und Nebenwirkungen 232 — Die Heroi- npanik 237 — Das Ende des Opiumverbots 239 — Bilanz: French Con- nection 242 — Shifting markets 245	

III Selbstverstrickung: Das Goldene Dreieck

8	Von der Blüte ins Blut II – Halbwissen über das Goldene Dreieck (1974)	251
	Golden Triangle 252 — Opiumkarawanen 259 — Auf dem Luftweg nach Saigon 263 — Von Bangkok nach Hongkong 264 — Drehscheibe Hongkong 266 — Päckchen aus Übersee 268 — Überforderung und Demut 270	
9	Alternativen zum Opiumanbau in Thailand (1959-1979)	272
	Im Dreieck 274 — Das Opiumverbot 279 — Sesshaft werden? 283 — Die Suche nach Alternativen 287 — Angst vor dem Aufstand 289 — Die »Revolte der Roten Meo« 293 — Königliche Pfirsiche 296 — UNF- DAC 298 — Crop Replacement 301 — Kaffee, Tabak, Kidneyboh- nen 303 — Ergebnisse und Folgen 311	
10	US-Drogenpolitik im Goldenen Dreieck (1971-1976)	319
	Die Offensive von 1971 320 — Dealing with the KMT 325 — Futterneid in Burma? 328 — Korruptionsprobleme 330 — Trotz allem: Koopera- tion in Thailand 336 — Skandal: Office of Public Safety 342 — Die Normalisierung der burmesischen Opiumpolitik 345 — Abgehängt: Laos und Hongkong 353 — Bewertungen und Folgen 355 — Bilanz: Golde- nes Dreieck 357	

IV Eskalation: Mexiko

11	Von der Blüte ins Blut III – Halbwissen über die mexikanischen Drogenmärkte (1978)	367
	Sierra Madre Occidental 368 — Culiacán 370 — Über die Grenze 371 — Distribution 374 — Lernprozesse 376	

12	US-Drogenpolitik in Mexiko (1959-1979)	380
	Abhängigkeit und Unabhängigkeitsdrang 383 — Kooperation in den 1960ern 385 — Operation Intercept 390 — Operation Cooperation 398 — Der Weg in den schmutzigen Krieg 401 — Normalisierung von Kooperation und Widerstand 404 — Schmutzige Drogenpolitik 408 — Wachsende Unzufriedenheit 413 — Intensivierung der Anbaubekämpfung 416 — Die erste Herbizidkampagne 420 — Spannungen, Konflikte, Widerstand 424 — López Portillo und Carter 428 — Operation Condor 432 — Anbauerstörung und Gewalt 437 — Die DEA-Krise und der Paraquat-Skandal 441 — Mission accomplished? 446 — Bilanz: Mexiko 449	
	Fazit	452
	Strategien der Drogenbekämpfung im Ausland 452 — Intendierte und nicht intendierte Folgen 454 — Schwächelnde Supermacht 458 — Staatsferne Räume und marginalisierte Akteure 460 — Drogenaußenpolitik und Kalter Krieg 463 — Folgen für die Drogenökonomie 464 — Umdeutung als Chance 466	
	Dank	469
	Abkürzungen	470
	Literaturverzeichnis	472

Einleitung

Im März 1972 verhafteten französische Polizisten in einem Vorort von Marseille einen Mann namens Joseph Cesari. In seiner Villa fanden sie 80 Kilogramm reinstes Heroin, hergestellt aus türkischem Opium und bestimmt für Konsumentinnen und Konsumenten in den USA.¹ Wenige Monate später durften in Anatolien die Bauern und Bäuerinnen kein Opium mehr anbauen und verloren damit ihre wichtigste und teilweise einzige Einkommensquelle. Viele von ihnen fühlten sich durch das Verbot ungerecht behandelt, und einige planten, den Anbau illegal fortzusetzen.² Die meisten arrangierten sich jedoch mit dem Opiumverbot. Währenddessen säten Ende 1972 im thailändischen Hochland einige Bauernfamilien unter der Aufsicht von hilfsbereiten, US-amerikanisch finanzierten UN-Mitarbeitern zum ersten Mal Kidneybohnen auf ihren ehemaligen Opiumfeldern aus. Ein paar Monate später türmte sich vor dem Projektbüro der UN die Bohnenernte, die jedoch zunächst keiner kaufen wollte.³ Wiederum zur selben Zeit waren in der mexikanischen Sierra Madre rund 10.000 Soldaten unterwegs, die mit Hacken, Macheten und Holzstöcken auf Schlafmohn- und Marihuanapflanzen einschlugen. Wovon die Drogenbäuerinnen und Drogenbauern stattdessen leben sollten, interessierte das mexikanische Militär nicht. Es kämpfte um jeden Quadratmeter und sollte so verhindern, dass die wertvolle Ernte erst das mexikanische Tiefland und dann die US-amerikanische Grenze erreichte.⁴ Während in den unterschiedlichsten Weltregionen der Opiumanbau, die Heroinproduktion und der Heroinschmuggel bekämpft wurden, waren in den USA trotzdem geschätzte 265.000 Menschen heroinabhängig: Regelmäßig schmolzen sie weißliches oder bräunliches Pulver über einer Flamme, um es mit einer Spritze aufzuziehen und in eine Vene zu injizieren und dann einen euphorisierenden Drogenrausch zu erleben, der in seiner Intensität kaum von anderen Substanzen übertroffen werden konnte. Allein in New York City, Philadelphia, Washington, D. C., und San Francisco starben 1972 mindestens 1328 Menschen an den Folgen ihres Heroinkonsums.⁵

1 Telegramm US-Botschaft Paris an State Dept., 17.3.1972, in: NARA, RG 59, Subject Numeric Files, 1970-73, Box 3064.

2 Newsday: »The Heroin Trail«, 1.2.1973, S. 10; 2.2.1973, S. 8; New York Times: »Turkish Farmers See Poverty in Ban on the Poppy«, 3.10.1972, S. 93.

3 UNDD: UN/Thai Programme for Drug Abuse Control in Thailand, Progress Report No. 1, Sept. 1972-June 1973, Genf, Juli 1973, in: UN ARMS, Office for Inter-Agency Affairs and Coordination, Box S-1003-0046, File 6, S. 12; Annex 3.

4 Destruyó el Ejército 270 Plantíos de Amapola y 18 de Mariguana, en 9 Días, 4.3.1972, in: AGN, IPS, c. 956, exp. 001; vgl. Los Angeles Times: »Cooperation, Si; Intercept, No«, 19.4.1970.

5 Congr. Rec., Heroin Trafficking and Addiction – Oversight, Hearing before the Subcommittee on Public Health and Environment of the Committee on Interstate and Foreign Commerce, House of Representatives, 93rd Congress, 2nd Session, Washington, D. C., 7.10.1974, S. 19f.

Gegenstand

Im Jahr 1972 hatte sich die US-amerikanische Drogenpolitik zu einem globalen Projekt entwickelt. 1610 Agenten der US-amerikanischen Drogenbehörde kämpften zu diesem Zeitpunkt in 57 verschiedenen Ländern die Drogenökonomie, und ungezählte Drogenexperten des State Department unterstützten sie dabei.⁶ Drogenrausch und Drogensucht sind primär biochemische Prozesse, die innerhalb des Körpers ablaufen, und die Drogenprobleme einzelner Konsumentinnen und Konsumenten äußern sich zunächst im persönlichen Umfeld. Dass Drogenkonsum kein privates Phänomen war, sondern grenzüberschreitende politische Dimensionen hatte, fanden die drogenpolitischen Akteure in den USA trotzdem seit Jahrzehnten selbstverständlich, denn die meisten in den USA konsumierten Drogen waren Importprodukte. Angebaut und weiterverarbeitet wurden sie teilweise Tausende Kilometer entfernt, um dann illegal über die US-amerikanische Grenze geschmuggelt zu werden. Bereits seit Beginn des 20. Jahrhunderts war deswegen Drogenpolitik immer auch Außenpolitik gewesen. Seit jedoch die weltweiten Einflussmöglichkeiten der US-amerikanischen Regierung infolge des Zweiten Weltkrieges stark ausgedehnt worden waren, beschränkten sich US-amerikanische Drogenpolitiker nicht mehr darauf, bei internationalen Konferenzen die Anbau- und Transitländer um mehr Drogenbekämpfung zu bitten. Vielmehr begann in den 1950er Jahren eine Phase, in der die US-Drogenbehörde sowie die zuständigen Abteilungen des State Department aktiv versuchten, die drogenpolitischen Interessen der USA im Ausland durchzusetzen. Es entfaltete sich dabei im Lauf der folgenden drei Jahrzehnte ein neues Politikfeld, das die Akteure selbst als »International Narcotics Control« bezeichneten und das auf Deutsch hier »Drogenaußenpolitik« genannt werden soll. Die Entwicklung dieses Feldes an der Schnittstelle von Drogenpolitik und Außenpolitik ist Gegenstand dieser Untersuchung.

Die Geschichte der US-amerikanischen Drogenpolitik im Ausland beginnt im frühen 20. Jahrhundert und ist bis heute alles andere als abgeschlossen. Sie lässt sich grob in vier Entwicklungsphasen einteilen. In der ersten Phase, zwischen 1909 und 1950, versuchten US-amerikanische Drogenpolitiker, ihre Interessen im Ausland überwiegend im Rahmen von regulärer Diplomatie durchzusetzen. Innerhalb der Institutionen der internationalen Politik bemühten sie sich, andere Regierungen dazu zu bewegen, in ihrem Sinne zu handeln. Die Umsetzung der auf diese Weise angeregten Politik blieb dabei meist den jeweiligen Regierungen selbst überlassen. Das änderte sich seit den 1950er Jahren. In der zweiten Phase, etwa zwischen 1950 und 1979, nutzten US-amerikanische Regierungen ihren wachsenden weltweiten Einfluss, um eine aktivere Drogenpolitik

6 Time: »Search and Destroy – The War on Drugs«, 4.9.1972. In den Quellen treten bis in die späten siebziger Jahre hinein keine weiblichen Drogenpolitikerinnen oder Expertinnen auf. Obwohl das nicht ausschließt, dass in Ausnahmefällen auch Frauen an der Drogenpolitik beteiligt waren, wird daher für die Zeit bis Mitte der siebziger Jahre durchgängig die männliche Form verwendet.

im Ausland durchzusetzen. In dieser Zeit intensivierter Formierung und Verdichtung der Drogenaußenpolitik entwickelten die US-amerikanischen Drogenbehörden gemeinsam mit den drogenpolitischen Experten im State Department und mehr oder weniger gemeinsam mit ihren Kooperationspartnern im Ausland ein Set von Strategien, mit denen der Drogenanbau sowie der Drogenschmuggel in die USA verhindert werden sollten. Experimentierfreudig, kreativ und pragmatisch wurden dabei alle Strategien entwickelt, die bis heute die US-amerikanische Drogenaußenpolitik sowie in weiten Teilen auch die internationale Drogenpolitik prägen. Einige weitere Ansätze aus dieser Zeit wurden zwar erprobt, aber dann wieder verworfen. Gleichzeitig expandierte die Drogenaußenpolitik von einem Nebenschauplatz der US-amerikanischen Außenpolitik zu einem umfangreichen Politikfeld mit erheblicher Personalbeteiligung und wachsendem Budget. Auf diese Take-off-Phase folgte eine dritte Phase der strategischen Konsolidierung, weiteren Expansion und teilweisen Militarisierung der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik zwischen 1980 und ungefähr 2010. Die Strategien, die seit den 1950er Jahren entwickelt worden waren, wurden in dieser Phase intensiv genutzt, ohne dabei im Kern noch einmal verändert zu werden. Die darauffolgende vierte Phase, die bis in die Gegenwart reicht und damit auch den zeitgeschichtlichen Fluchtpunkt der folgenden Analyse bildet, ist nicht beendet und daher am schwierigsten analytisch zu fassen. Sie ist geprägt von einer weit verbreiteten, tiefen Verunsicherung. Drogenkonsum ist in den USA ein Alltagsphänomen. Seit ungefähr 2013 steigt die Zahl der Menschen, die aufgrund des Konsums von Heroin oder synthetischen Opioiden sterben, in beängstigender Weise an. Gleichzeitig legalisiert ein US-amerikanischer Bundesstaat nach dem anderen den medizinischen oder auch den genussorientierten Konsum von Cannabisprodukten, und die Prohibition gerät als drogenpolitische Leitstrategie in manchen gesellschaftlichen Kreisen stark unter Druck. Nicht nur, aber gerade auch US-amerikanische Akteure erklären heute die Drogenpolitik und besonders ihre aggressiveren, interventionistischeren Aspekte für gescheitert und stellen viele drogenpolitische Prämissen infrage. Während alte drogenpolitische Überzeugungen bröckeln, ist keine konsensfähige Strategie für eine neue Drogenpolitik in Sicht. Vielmehr erfasst gegenwärtig die Polarisierung der US-amerikanischen Gesellschaft und Politik auch dieses Problemfeld. Die Zukunft der Drogenpolitik in den USA ist damit heute so offen wie seit dem 19. Jahrhundert nicht mehr.

Ein solcher Moment der Verunsicherung legt die zeitgeschichtliche Frage nach der Vorgeschichte der Gegenwart nahe. Alle heute handelnden drogenpolitischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den USA wurden kulturell und politisch in einer Gesellschaft sozialisiert, die Drogenkonsum verbot und stigmatisierte und in der die Prohibition von Drogen selbstverständlich war. Wenn heute die Selbstverständlichkeit dieser gesellschaftlichen Norm erodiert und das Prohibitionssystem zunehmend unter politischen Beschuss gerät, wird für Politikerinnen und Politiker ebenso wie für Bürger und Bürgerinnen plötzlich die Frage relevant, wo dieses Prohibitionssystem herkommt

und wie es sich zu dem umfangreichen Apparat entwickelt hat, der es heute ist. Man möchte wissen, wie der drogenpolitische Konsens zu der unumstößlichen Wahrheit werden konnte, die er jahrzehntelang zu sein schien, und welche Ergebnisse und Folgen die Drogenpolitik der vergangenen Jahrzehnte nach sich gezogen hat. So ist es nicht verwunderlich, dass in den USA in den vergangenen Jahren die Neue Drogengeschichte (»New Drug History«)⁷ zu einem eigenen, wenn auch kleinen historiographischen Bereich herangewachsen ist, in dem der Drogenaußenpolitik wachsende Aufmerksamkeit zukommt. Historikerinnen und Historiker wie Daniel Weimer, Matthew Pembleton, Aileen Teague, Paul Gootenberg, Nancy Campbell, Isaac Campos, David Courtwright und einige andere erforschen mit Bezug auf dieses Lable die Geschichte der Drogen und der Drogenpolitik. Dabei arbeiten sie heraus, dass Drogenpolitik nicht nur in Washington stattfindet, und betonen trans- und internationale Bezüge ebenso wie langfristige Entwicklungen, die zum Teil weit über das 20. Jahrhundert hinausreichen.⁸ Außerhalb der USA tragen außerdem Historikerinnen und Historiker wie Alexandre Marchant in Frankreich oder María Celia Toro in Mexiko zur Drogengeschichte bei und stärken damit eine außeramerikanische Perspektive auf das Thema.⁹ So entstehen Antworten auf die Fragen, die die gegenwärtigen Verunsicherungen über Drogenkonsum und Drogenpolitik aufwerfen.

Die vorliegende Studie entspringt einem ähnlichen Erkenntnisinteresse, denn auch sie soll die US-amerikanische Drogenpolitik und ihre Eskalation in den vergangenen Jahrzehnten erklären und historisieren. Auf ähnliche Fragen gibt sie jedoch neue Antworten. Durch den breiten Blick auf die unterschiedlichen Schauplätze der US-Drogenpolitik kann sie zeigen, woran diese Politik im Einzelnen scheiterte, und aufzeigen, wie und warum die betroffenen Staaten in der Drogenpolitik im Detail, aber auch strukturell an die Grenzen ihrer Handlungsspielräume stießen. Untersucht wird dazu die zweite Phase der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik zwischen 1950 und 1979. Während auch die erste und die dritte Phase durchaus noch erhebliche Forschungslücken aufweisen und der vierten Phase eine historisierende Ersterschließung noch bevorsteht, ist diese

7 Vgl. Paul Gootenberg, Isaac Campos: *Toward a New Drug History of Latin America: A Research Frontier at the Center of Debates*, in: *Hispanic American Historical Review* 95/1 (2015), S. 1-35.

8 Daniel Weimer: *Seeing Drugs. Modernization, Counterinsurgency, and U.S. Narcotics Control in the Third World, 1969-1976*, Kent, Ohio, 2011; Matthew R. Pembleton: *Containing Addiction. The Federal Bureau of Narcotics and the Origins of America's Global Drug War*, Amherst, Massachusetts, 2017; Aileen Teague: *The United States, Mexico, and the Mutual Securitization of Drug Enforcement, 1969-1985*, in: *Diplomatic History* 43/5 (2019), S. 785-812; Paul Gootenberg: *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*, Chapell Hill, North Carolina 2008; Nancy Campbell: *Using Women. Gender, Drug Policy, and Social Justice*, New York 2000; David T. Courtwright: *Forces of Habit. Drugs and the Making of the Modern World*, Cambridge, Massachusetts, 2001.

9 Alexandre Marchant: *L'Impossible Prohibition. Drogues et toxicomania en France 1945-2017*, Paris 2018; María Celia Toro: *Mexico's »War on Drugs«. Causes and Consequences*. Boulder, Colorado, 1995 (Studies on the Impact of the Illegal Drug Trade).

zweite Phase für das Verständnis des gesamten Feldes der Drogenaußenpolitik aus mehreren Gründen von besonderer Relevanz. Erstens wird das US-amerikanische Drogenproblem in dieser Zeit neu interpretiert, was zur enormen Expansion dieses Feldes beitrug. Zweitens prägten die Erfahrungen aus dieser Phase in besonders intensiver Weise das strategische Kalkül der Drogenpolitik und liefern so besonders aufschlussreiche Anhaltspunkte, um das gegenwärtige drogenpolitische Vorgehen zu erklären. Drittens hatte die Drogenpolitik dieser Zeit maßgeblichen Anteil daran, die globale Drogenökonomie zu dem zu machen, was sie heute ist, nämlich ein robustes, in seiner Flexibilität stabiles globales Netzwerk von Lieferzusammenhängen, das inzwischen viele Beobachterinnen und Beobachter für unzerstörbar halten. Die hier vorgelegte Untersuchung der Take-off-Phase der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik analysiert die Entwicklungen und Eigenlogiken dieses Feldes zwischen 1950 und 1979 und leistet damit einen Beitrag zum Verständnis der Geschichte US-amerikanischer Drogenpolitik. Gleichzeitig versteht sie sich als Vorgeschichte der drogenpolitischen Gegenwart und schärft damit den Blick auf diese Gegenwart. Sie zeigt, dass die US-amerikanische Drogenpolitik und damit auch die Drogenpolitik vieler westlich orientierter Industriestaaten, inklusive Deutschland, keineswegs eine rein rationale Reaktion auf strukturelle Probleme ist, sondern das Produkt verwickelter historischer Prozesse voller gutgemeinter Entscheidungen, aber auch voller Zufälle, momentgebundener Sachzwänge, Irrtümer, Missverständnisse und Kontingenzen.

Fragestellung

Um die Entwicklung der US-amerikanischen Drogenpolitik im Ausland zwischen 1950 und 1979 angemessen rekonstruieren und analysieren zu können, stelle ich zwei Grundfragen ins Zentrum der Untersuchung. Die erste bildet die politikhistorische Grundlage der Untersuchung: Wie entwickelte sich die US-Drogenaußenpolitik, wie ist diese Entwicklung zu erklären und welche Folgen hatte sie? Die zweite zielt auf eine erklärende Einordnung der Drogenpolitik: Wo, wie und warum stieß die US-amerikanische Drogenbekämpfung im Ausland an ihre Grenzen? Und wie reagierten die US-amerikanischen Akteure darauf? Damit wird einerseits die Diskrepanz erklärt zwischen zeitweise utopischen drogenpolitischen Zielen, die mit großem finanziellem und personellem Aufwand verfolgt wurden, und den meist eher bescheidenen Erfolgen dieser Politik. Außerdem liefert die Beantwortung dieser Frage Hinweise darauf, wo und warum die USA *als Staat* in der Drogenbekämpfung an die Grenzen ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten stießen.

Drogenökonomien entfalten sich unter den Bedingungen der Prohibition typischerweise dort, wo staatliche Organe dies nicht verhindern oder nicht verhindern können. Dieser Befund ist an sich nicht überraschend: Wenn etwas verboten ist, und jemand entscheidet sich, es trotzdem zu tun, wird dies bevorzugt im

Verborgenen geschehen. Interessant wird diese Beobachtung, wenn man danach fragt, wie genau die Betroffenen an den Rändern staatlichen Zugriffs handelten und wie die Staaten darauf reagierten: Wie genau versuchten die Akteure der Drogenökonomien, sich der Drogenpolitik zu entziehen? Wann, wo und inwiefern waren sie damit erfolgreich? Welche Folgen hatte das für die Drogenökonomie? Wie reagierten die US-amerikanischen Akteure darauf? Und was ist daraus zu lernen über die Einflussmöglichkeiten des US-amerikanischen Staates auf komplexe globale Zusammenhänge wie die Drogenökonomie?

Die vorliegende Analyse wird auf diese Fragen vielfältige Antworten geben, die sich zwei Bereichen des drogenpolitischen Scheiterns zuordnen lassen: Erstens scheiterten die hier betrachteten US-Regierungen auf dem Feld der internationalen Diplomatie. Widerstand gegen US-amerikanische Einflussversuche im Allgemeinen oder gegen drogenpolitische Ansinnen im Besonderen blockierten die Kooperation und zwangen die Supermacht in Machtkämpfe, in denen sie sich nicht so mühelos durchsetzen konnte, wie man vielleicht erwarten würde. Zweitens scheiterten die USA und ihre Kooperationspartner im Ausland als staatliche Bürokratien. Im Kampf gegen die globale Drogenökonomie erwies sich Staatlichkeit immer wieder als Handicap: Mit begrenzten und bewilligungspflichtigen Etats kämpften die USA und ihre Partner gegen Akteure mit unbegrenzten finanziellen Ressourcen. Während die staatlichen Akteure behäbig Strategien entwerfen, abstimmen, bewilligen lassen und gesetzeskonform innerhalb bestehender bürokratischer Strukturen umsetzen mussten, waren die Drogenunternehmer in der glücklichen Lage, schnell, flexibel, dezentral und ohne Rücksicht auf Gesetze ihre Strategien an die aktuelle Situation anpassen zu können.¹⁰ Und während die USA und ihre Kooperationspartner auf staatliche Infra- und Herrschaftsstrukturen angewiesen waren, um in die Drogenmärkte einzugreifen, zogen sich die Drogenunternehmer für Drogenproduktion und Drogenhandel mit Vorliebe und ohne größere Schwierigkeiten in Gebiete zurück, in denen solche Strukturen lückenhaft oder gar nicht vorhanden waren. Dass die US-amerikanische Drogenpolitik so wenig Erfolge vorzuweisen hatte, hatte darüber hinaus auch etwas mit innenpolitischen Zusammenhängen zu tun: So scheiterte der US-amerikanische Staat auch als Regulator privaten Konsumverhaltens, als es nicht gelang, in einer sich liberalisierenden Gesellschaft die geltenden Prohibitionsgesetze flächendeckend durchzusetzen. Dieser Teil des drogenpolitischen Trauerspiels steht jedoch hier nicht im Fokus.

Besonderes Gewicht liegt in der folgenden Analyse auf dem drogenpolitischen Scheitern der USA als Staat. Dieser Fokus produziert eine Erzählung, in der die handelnden staatlichen Akteure viel wollten, das Beste meinten und taten, was sie konnten, ohne damit die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Nur

¹⁰ Drogendealer sowie die handelnden und entscheidenden Akteure des Drogenhandels wurden von den hier untersuchten (fast ausschließlich männlichen) Interpretatoren als männlich imaginiert. Es gibt keine überzeugenden Hinweise darauf, dass viele Frauen an Drogenökonomie und Drogenpolitik beteiligt waren. Daher wird im Folgenden für beide Gruppen die männliche Form verwendet.

manchmal waren es einzelne politische, strategische oder operative Fehlentscheidungen, die einer gelingenden Drogenpolitik im Weg standen. Vielmehr handelte es sich um eine Auseinandersetzung zweier strukturell ungleicher Gegner, von denen der eine sein globales Terrain ungleich besser zu nutzen wusste, als es der andere zu beherrschen imstande war.

Analyseebenen und Interpretationsmuster

Die Geschichte der Auseinandersetzung zwischen Staat und Drogenwirtschaft wird im Folgenden auf drei miteinander verzahnten Ebenen analysiert. Die erste Analyseebene betrifft das US-amerikanische Drogenproblem. Anders als man spontan denken könnte, handelt es sich bei »dem Drogenproblem« nicht einfach um eine objektive gesellschaftliche Problematik, die nun einmal gelöst werden muss. Vielmehr wird im Folgenden sozialkonstruktivistisch argumentiert, dass das Drogenproblem ein über anderthalb Jahrhunderte gewachsenes Konstrukt ist, in dem bewusste und unbewusste Assoziationen, wissenschaftliche Erkenntnisse und Interpretationen, künstlerische Verarbeitungen und soziale Zuschreibungen zu einer kollektiven Problemwahrnehmung gemischt werden. Obwohl viele zeitgenössische Beobachterinnen und Beobachter im 20. Jahrhundert vielleicht den Eindruck hatten, es mit einem ärgerlich stabilen Phänomen zu tun zu haben, war und ist das, was jeweils als das aktuelle Drogenproblem wahrgenommen wurde, permanent im Fluss. Um die Politik zu verstehen, die dieses Problem lösen sollte, ist es somit nötig, die Entwicklung der Problemwahrnehmung permanent historisch mit zu beobachten. Was zwischen 1950 und 1979 in den USA als »das Drogenproblem« verstanden wurde und was die Zeitgenossen jeweils unter den Begriffen *drugs* oder *narcotics* fassten, ist daher Teil der Fragestellung und kann nicht ein für alle Mal definiert werden. Damit soll nicht geleugnet sein, dass es im Untersuchungszeitraum Menschen gab, die aufgrund von Drogen ernsthafte Schwierigkeiten hatten. Es ist jedoch nicht die Aufgabe der folgenden Untersuchung, diese Schwierigkeiten zu quantifizieren, zu beurteilen und damit nachzuweisen oder zu widerlegen, dass das Drogenproblem der US-amerikanischen Zeitgenossen tatsächlich ein Problem war. Um die Drogenpolitik der USA historisch zu analysieren, reicht es aus, die zeitgenössische Problematisierung von Drogen nachzuverfolgen und dann zu zeigen, wie mit dem wahrgenommenen Problem umgegangen wurde.¹¹

Die zweite und zentrale Analyseebene umfasst die US-amerikanische Drogenpolitik im Ausland als politisches Feld. Darunter fallen alle Maßnahmen, die staatliche US-amerikanische Akteure unternahmen, um das jeweils von ihnen identifizierte Drogenproblem zu lösen. Die beiden wichtigsten institutionellen Akteure auf dieser Ebene waren die US-amerikanische Drogenbehörde (die

11 Vgl. Timo Bonengel: *Riskante Substanzen. Der »War on Drugs« in den USA (1963-1992)*, Frankfurt a. M. 2020, S. 12-16.

innerhalb des Untersuchungszeitraums erst Federal Bureau of Narcotics, dann Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs und zuletzt Drug Enforcement Administration hieß) sowie die Drogenabteilung des State Department. Das Weiße Haus und die jeweils amtierenden Präsidenten nahmen hingegen sehr wechselhaften Einfluss auf die Drogenpolitik. Zusätzlich mischte sich auch eine Reihe von engagierten Kongressabgeordneten immer wieder in drogenpolitische Zusammenhänge ein. Es ist daher wenig sinnvoll, eine feste Akteursgruppe durch den Untersuchungszeitraum zu begleiten. Stattdessen werden die jeweils beteiligten Akteure die wechselnden Protagonisten und Protagonistinnen der folgenden Erzählung sein. Systematisch wird analysiert, wer wann welche Maßnahmen einleitete, um das Drogenproblem zu lösen, welche Strategien, Taktiken und Kalküle hinter diesen Entscheidungen standen und welche Folgen sie hatten. Gemessen wird der Erfolg dieser Maßnahmen stets an den eigenen Zielsetzungen der Akteure.

Auf der dritten Ebene soll die Drogenökonomie beleuchtet werden. Weil es sich bei dieser um eine Schattenwirtschaft handelt, die überwiegend im Verborgenen operiert und quellenmäßig nur sehr unzuverlässig und lückenhaft dokumentiert ist, bleibt der Blick auf diesen Bereich immer überwiegend durch die Perspektive der zeitgenössischen drogenpolitischen Akteure gefiltert und insgesamt unvollständig. Anders als auf den beiden anderen Analyseebenen wird die Untersuchung hier nur sehr eingeschränkt zu gesicherten Ergebnissen kommen können. Trotzdem ist es nötig, die Entwicklung der Drogenökonomie so gut wie eben möglich mitzubetrachten, um die Strategien der Drogenpolitik nachvollziehen und deren Folgen und Auswirkungen einschätzen zu können. Systematisch wird daher rekonstruiert, was die drogenpolitischen Akteure über die von ihnen bekämpften Drogenökonomien wussten oder zu wissen glaubten. Außerdem wird stets die Entwicklung der Drogenökonomien (oder das, was darüber zu wissen ist) als zusätzliches Kriterium verwendet, um Ergebnisse, Erfolge und Folgen der Drogenpolitik zu erfassen und einzuordnen.

Die Entscheidung, die Drogenökonomie als dritte Analyseebene einzubeziehen, ist voraussetzungsvoller, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. So wäre auch denkbar, die hier folgende Geschichte nur mithilfe der ersten beiden Ebenen zu erzählen, also als die Geschichte eines Problems und der dazugehörigen Lösungsversuche. Ein Vorteil dieser Vorgehensweise wäre, dass so keine Aussagen darüber getroffen werden müssten, wie die Drogenökonomie tatsächlich beschaffen war. Der entscheidende Nachteil einer solchen Vorgehensweise wäre jedoch, dass sie mit hoher Wahrscheinlichkeit die Interpretationen der Akteure weitgehend reproduziert hätte. Indem sie zusätzlich die Drogenökonomie als eigenständigen Handlungsraum in den Blick nimmt, verlässt die Analyse deshalb den Handlungs- und Bewertungsrahmen der Akteure und misst die Entwicklungen der Drogenpolitik nicht nur an ihren eigenen Zielsetzungen, sondern zusätzlich auch an ihren Auswirkungen auf die Drogenökonomie, die dadurch als reale Entität unabhängig von der Wahrnehmung der Akteure vorausgesetzt wird. Das ist problematisch, weil gesicherte Erkenntnisse über die

Drogenökonomie sehr schwierig zu generieren sind. Der analytische Mehrwert, der durch die Betrachtung der Drogenökonomie als dritter Analyseebene entsteht, geht somit mit einem erhöhten Risiko einher: Falsche Annahmen über die Drogenmärkte können sich auf diesem Weg in die Analyse einschleichen und sie damit angreifbar machen. Dieses Risiko einzugehen ist deswegen sinnvoll, weil eine intensive Beschäftigung mit der Geschichte der Drogen es sehr plausibel erscheinen lässt, das Drogenphänomen in erster Linie als ökonomisches Phänomen zu begreifen, also als Drogenökonomie oder als Drogenmarkt. Alle wichtigen Komponenten eines solchen Marktes, also Kundschaft, Anbieter und Anbieterinnen, Produkte und Preise sind für den Untersuchungszeitraum zweifelsfrei historisch nachweisbar. Gleichzeitig bleibt es eine interpretatorische Entscheidung, das Drogenphänomen *in erster Linie* als ökonomisches Phänomen zu begreifen. Ebenso möglich und in mancher Hinsicht plausibel wäre es, dasselbe Phänomen vor allem als Verbrechen oder als Krankheit zu interpretieren. Argumentativ hätten diese Interpretationen jedoch für die hier formulierte Fragestellung weniger analytischen Wert. So bleibt zu hoffen, dass die Erkenntnisse und Einordnungen, die mithilfe der dritten Analyseebene im Folgenden generiert werden, das Risiko wert sind.

Im Forschungsprozess haben sich im Zusammenhang mit diesen drei ineinander verflochtenen Analyseebenen einige Interpretationsmuster als besonders hilfreich erwiesen, die, wenn auch nicht streng systematisch oder ausschließlich, so doch mit einiger Regelmäßigkeit die folgende Argumentation prägen. Erstens wird immer wieder nach dem Verhältnis zwischen Problemwahrnehmungen und Lösungsversuchen gefragt. Dabei wird stets in Betracht gezogen, dass in der drogenpolitischen Praxis Eigendynamiken entstehen können, die diesen Bezug lockern und dazu führen können, dass manche Lösungsversuche mit der Zeit nur noch wenig mit den Problemen zu tun haben, die sie ursprünglich hatten lösen sollen. Gleichzeitig wird berücksichtigt, dass manche Lösungen mehreren Zwecken gleichzeitig dienen können, dass die Zielsetzung einer Lösungsstrategie sich verschieben kann und dass es außerdem unter Umständen politische Vorteile hat, Maßnahmen öffentlich einem Problemzusammenhang zuzuordnen, die eigentlich einem ganz anderen Zweck dienen. Durch eine differenzierte und kritische Analyse der Zusammenhänge zwischen Problemwahrnehmungen und Lösungsversuchen lassen sich drogenpolitische Strategien historisch erklären und einordnen, ohne sie dabei nachträglich zu rationalisieren.

Zweitens hat es sich als hilfreich erwiesen, außenpolitische Entscheidungen und Entwicklungen der Drogenpolitik systematisch auf mögliche Zusammenhänge mit innenpolitischen Entwicklungen zu untersuchen. Obwohl das US-amerikanische Drogenproblem schon immer eine außenpolitische Komponente hatte, war es doch immer auch und meistens in erster Linie ein innenpolitisches Thema. So ist es nicht verwunderlich, wenn innenpolitische Entwicklungen und soziokulturelle Konjunkturen großen Einfluss auf die Entscheidungen der Drogenaußenpolitik hatten. Andersherum erfüllte die Drogenpolitik im Ausland über die Zeit sich wandelnde innenpolitische Funktionen. Der regelmäßige

Blick auf die Zusammenhänge zwischen Innen und Außen ist somit unabdingbar, um das Feld der Drogenaußenpolitik zu analysieren. Dies gilt übrigens nicht nur für die USA, denn auch das Handeln der drogenpolitischen Kooperationspartner im Ausland lässt sich nur sinnvoll erklären, wenn außen- und innenpolitische Dynamiken gleichermaßen in den Blick genommen werden.

Drittens ist es für eine angemessene Analyse der US-amerikanischen Drogenpolitik wichtig, den Wissenshorizont der Akteure nicht zu überschätzen. In den sich wandelnden zeitgenössischen Wahrnehmungen des Drogenproblems mischten und mischen sich immer belegbare Fakten mit kulturell bedingten Interpretationen und mehr oder weniger spekulativen (Ein-)Schätzungen. So war zu keinem Zeitpunkt irgendjemandem mit Sicherheit bekannt, wie viele Menschen in den USA Drogen konsumierten, warum sie das taten, wie viele Tonnen Drogen importiert und verkauft wurden, wer genau den Drogenmarkt organisierte, wie diese Organisation aussah oder welche Umsätze durch Drogen erwirtschaftet wurden. Die Fähigkeit staatlicher Behörden, solches Wissen zu generieren, war im Untersuchungszeitraum immer begrenzt. Die Bereitschaft, das zuzugeben, war zunächst überschaubar, wandelte sich dann im Lauf der Zeit aber sehr. In einem Feld, in dem die Akteure häufig weniger wussten, als sie vorgaben, müssen historische Untersuchungen sehr genau zwischen Gewusstem, Geahntem, Geratenem, Spekuliertem, Belegtem und Konstruiertem unterscheiden. Die vorliegende Arbeit lässt sich in dieser Hinsicht auch als Fallstudie für das Modell der *Bounded Rationality* lesen, denn sie zeigt, wie sehr politisches Handeln im engen Informations- und Wahrnehmungshorizont des jeweils aktuellen historischen Moments stattfindet.

Viertens fand die US-amerikanische Drogenaußenpolitik in einer internationalen Landschaft statt, die von einem starken Machtgefälle geprägt war. Die Entscheidungen der US-amerikanischen Akteure, ihre Einschätzungen der jeweiligen Handlungsspielräume sowie ihre Hoffnung auf kooperatives Verhalten der Partner im Ausland müssen jeweils vor diesem Hintergrund untersucht werden. Um die drogenpolitischen Initiativen der USA beurteilen zu können, werden sie daher stets vor dem Hintergrund der jeweiligen internationalen Machtkonstellation interpretiert. Wie groß war das Machtgefälle zwischen den USA und ihren Kooperationspartnern jeweils? Wie äußerte sich dieses Machtgefälle in der Drogenpolitik? Entstanden möglicherweise auf diesem Politikfeld Dynamiken, die der bestehenden Machtkonstellation zuwiderliefen oder diese veränderten? Wie reagierten die Akteure darauf? Wie viel Kooperationsbereitschaft war aufseiten der betroffenen Anbau- und Transitländer zu erkennen? Wo reagierten sie mit Widerstand? Mithilfe dieser Fragen leistet die Geschichte der Drogenaußenpolitik einen Beitrag zur Geschichte der internationalen Politik.

Fünftens muss eine Analyse der Drogenpolitik nach den kurzfristigen, mittelfristigen und langfristigen Folgen dieser Politik fragen. Nur so kann die Bedeutung dieser Politik eingeschätzt werden. Wichtig ist dabei eine klare Unterscheidung zwischen intendierten und nicht intendierten Folgen. Gerade weil die US-amerikanische Drogenpolitik im Lauf des Untersuchungszeitraums eine

Reihe von Verschwörungstheorien inspirierte, muss in der historischen Analyse klar differenziert werden, wo vor allem die verheerenderen Folgen dieser Politik von den Akteuren vorhergesehen und wissentlich in Kauf genommen wurden und wo sie gegen deren Willen eintraten.

Operationalisierung

Die Untersuchung gliedert sich in vier Teile. Der erste Teil geht in vier Kapiteln der Frage nach, wie, warum und unter welchen Bedingungen Drogen seit dem 19. Jahrhundert zu einem Problem der US-amerikanischen Gesellschaft wurden und wie sich die Wahrnehmung dieses Problems bis in die 1970er Jahre hinein immer wieder wandelte. Dieser Teil liefert in mehrfacher Hinsicht die Grundlage für die Analysen des zweiten Teils. Er verfolgt die Geschichte des Drogenbegriffs in der US-amerikanischen Gesellschaft seit dem 19. Jahrhundert, skizziert die Entwicklung der maßgeblichen nationalen und internationalen drogenpolitischen Institutionen, rekonstruiert und dekonstruiert die Konzepte, mit denen US-amerikanische Drogenpolitiker das organisierte Verbrechen deuteten, und analysiert die politischen Entwicklungen zwischen 1965 und 1971, die Drogenpolitik zu einem wichtigen Bereich US-amerikanischen Regierungshandelns machten.

In den Teilen Zwei, Drei und Vier wird vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus dem ersten Teil die Geschichte der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik untersucht. Sie beschäftigen sich also mit denjenigen drogenpolitischen Lösungsversuchen, die außerhalb der US-amerikanischen Staatsgrenzen stattfanden. In chronologischer, wenn auch sich überlappender Reihenfolge wird in jedem dieser drei Teile eine Lieferkette der Drogenökonomie analysiert, die im Untersuchungszeitraum nach Einschätzung der drogenpolitischen Akteure den Drogenimport in die USA in entscheidender Weise bewerkstelligte. Zunächst wird dazu jeweils rekonstruiert, was die drogenpolitischen Akteure in den USA zeitgenössisch über die jeweilige Lieferkette zu wissen glaubten. Im nächsten Schritt wird untersucht, was US-amerikanische Behörden unternahmen, um den jeweiligen Lieferzusammenhang zu bekämpfen. So beschäftigt sich Teil Zwei mit der »French Connection« und analysiert die US-amerikanische Drogenpolitik in Frankreich und der Türkei. Teil Drei untersucht das »Goldene Dreieck« und die US-Drogenpolitik in Thailand, Burma und Laos. Teil Vier analysiert die mexikanische Drogenökonomie und die US-amerikanischen Versuche, gegen diese vorzugehen.

Diese drei geografischen Untersuchungsbereiche – Frankreich/Türkei, Südostasien und Mexiko – sind dabei nicht als Fallstudien zu verstehen, denn sie stehen nicht für etwas Größeres, das sie exemplarisch erfassbar machen sollen. Vielmehr handelt es sich bei den drei untersuchten Lieferketten um die wichtigsten Bereiche der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik während der Verdichtungsphase der Drogenaußenpolitik zwischen 1950 und 1979. Durch ihre

Untersuchung lassen sich die zentralen Entwicklungslinien dieses Politikfeldes erfassen. Trotzdem bedingt die Konzentration auf diese drei geografischen Räume auch Auslassungen, auf die hier kurz hingewiesen sei. Erstens wurde in allen drei untersuchten geografischen Räumen vor allem der Heroinmarkt bekämpft. Nur aus Mexiko wurde neben Heroin auch Cannabis in die USA exportiert, auch hier stand aber die Bekämpfung des Heroinmarktes für die US-amerikanischen Akteure im Vordergrund. Der Fokus auf Heroin ist also keine konzeptionelle Entscheidung dieser Untersuchung, sondern eine strategische Entscheidung der untersuchten drogenpolitischen Akteure. Heroin war in der hier untersuchten Phase in der Interpretation dieser Akteure die gefährlichste importierte Droge und somit der zentrale Gegenstand der Drogenaußenpolitik. Das änderte sich erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums: Seit ungefähr Mitte der 1970er Jahre rückte Kokain in den Fokus der US-amerikanischen Drogenpolitik. Diese Verschiebung ist ein wichtiger Grund dafür, den Untersuchungszeitraum Ende der 1970er Jahre enden zu lassen. Es sei jedoch nicht verschwiegen, dass sie bereits während des Untersuchungszeitraums beginnt und trotzdem im Folgenden kaum Beachtung finden wird.

Zweitens endet weder die weltweite Bekämpfung von Drogen noch der Kampf gegen Opium und Heroin im Jahr 1979. Unter der Regierung von Ronald Reagan wurde der War on Drugs in den 1980er Jahren sogar noch weiter intensiviert. Dass die Untersuchung 1979 als Zäsur setzt, liegt also nicht daran, dass die Geschichte der Drogenaußenpolitik ab diesem Jahr vorbei wäre. Dort einen Schnitt zu machen, ist vielmehr eine pragmatische Entscheidung. Einerseits verschob sich ungefähr zu dieser Zeit der Fokus der US-Behörden auf Kokain und damit vor allem nach Südamerika. Andererseits verlagerte sich seit der sowjetischen Invasion in Afghanistan das Zentrum der Heroinproduktion für die globalen Märkte in den sogenannten »Goldenen Halbmond«, also nach Afghanistan und Pakistan. Weil die USA bis heute in dieser Region militärisch involviert sind, ist ein Großteil der drogenpolitischen Akten mit Bezug auf Afghanistan gesperrt, was eine Erforschung der US-Drogenaußenpolitik nach 1979 stark erschweren würde.¹²

Drittens beschäftigten sich die US-amerikanischen Akteure der Drogenpolitik während des Untersuchungszeitraums mit einer Reihe von Nebenschauplätzen, die für das gesamte Politikfeld jeweils deutlich weniger relevant waren als die hier untersuchten geografischen Räume. In ihrer Gesamtheit sind sie jedoch nicht unerheblich: Wenn im Jahr 1972 US-Drogenagenten in 57 Ländern stationiert waren und hier nur die Drogenaußenpolitik in sechs Ländern untersucht wird, kann von Vollständigkeit keine Rede sein. Unter den betroffenen Ländern und Weltregionen nur die relevantesten zu untersuchen, ist ebenfalls eine

12 William McAllister, Drogenhistoriker und ehemaliger Mitarbeiter des Office of the Historian im State Department, hatte in dieser Funktion Zugriff auf Teile der gesperrten Akten und riet mir im persönlichen Gespräch von einer Erforschung der 1980er Jahre ab, da es ohne diese Akten unmöglich sei, ein annähernd vollständiges Bild der Drogenaußenpolitik zu entwerfen.

pragmatische Entscheidung. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Untersuchung der drogenpolitischen Hotspots eine grundsätzlich stimmige Analyse der Drogenaußenpolitik ermöglicht, ist damit nicht ausgeschlossen, dass eine systematische Untersuchung der drogenpolitischen Nebenschauplätze dieser Analyse wichtige Ergänzungen und Korrekturen hinzufügen könnte.

Viertens rücken bei einer Untersuchung der Drogenpolitik und erst recht der Drogenaußenpolitik leicht die Opfer des Drogenproblems in den Hintergrund, also diejenigen Drogenkonsumenten und -konsumentinnen, denen ihr Drogenkonsum ernsthafte soziale und gesundheitliche Probleme bereitete oder die gar ihr Leben an die Drogen verloren. Das ist bedauerlich, aufgrund der Fragestellung aber kaum zu ändern, denn in den Deutungen und Strategien der Drogenaußenpolitik kamen die Opfer des Drogenkonsums höchstens als nebulöse Zahlen vor: Soundso viele Süchtige, soundso viele Delikte der Beschaffungskriminalität, soundso viele Verhaftete, soundso viele Tote.

Forschungsstand

Diese Geschichte der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik zwischen 1950 und 1979 leistet (in je unterschiedlichem Maß) einen Beitrag zu einer Reihe von Forschungsfeldern. Wie bereits angedeutet, versteht sie sich in erster Linie als Teil der New Drug History. Sie ist nicht nur in ihrem Gegenstand, sondern auch in ihrer zeitgeschichtlichen Perspektive vielen Studien aus dieser Forschungsrichtung eng verwandt. Eine besondere Nähe im Untersuchungsgegenstand besteht dabei zu Daniel Weimers Buch *Seeing Drugs*, in dem er die US-amerikanische Drogenaußenpolitik in Thailand, Burma und Mexiko in den 1970er Jahren untersucht. Weimer präsentiert wichtige Ergebnisse, auf die im Folgenden aufgebaut werden kann. Sein enger Fokus auf Zusammenhänge mit dem Kalten Krieg sowie der kurze Untersuchungszeitraum lassen jedoch einigen Raum für Ergänzungen, Korrekturen und interpretatorische Verschiebungen.¹³ Die vorliegende Untersuchung profitiert außerdem in besonderer Weise von einer Reihe von Arbeiten der New Drug History, die sich eingehender mit der US-amerikanischen Drogenpolitik in je einem bestimmten Land beschäftigen.¹⁴ Während es ihnen gelungen ist, die Perspektiven der jeweils untersuchten Anbau- und/oder Transitländer angemessen zu berücksichtigen, können sie aufgrund ihrer Konzeptionen den Gesamtzusammenhang der US-Drogenaußenpolitik als Feld nicht in den Blick nehmen. Demgegenüber thematisiert die folgende Studie Ähnlichkeiten, Gemeinsamkeiten und Zusammenhänge zwischen der US-Dro-

¹³ Weimer, *Drugs*.

¹⁴ Hier sind vor allem die Arbeiten von Alexandre Marchant, Ryan Gingeras und Aileen Teague zu nennen, wobei bedauerlicherweise die Monografie von Letzterer zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit noch nicht erschienen ist.

genpolitik in den untersuchten Ländern ebenso wie auffällige Unterschiede und Widersprüchlichkeiten.

Dieses Buch leistet jedoch nicht nur inhaltlich einen Beitrag zum Feld der New Drug History, es hat vielen Studien aus diesem Feld außerdem seine Außenperspektive voraus. Es ist auffällig, dass viele New Drug Histories sich (im Einklang mit ihrem zeitgeschichtlichen Bezug) implizit oder explizit sehr deutlich zu der Frage positionieren, die den Kern der gegenwärtigen drogenpolitischen Debatte in den USA ausmacht, also zu der Frage nach Prohibition oder Legalisierung. Während manche Studien dabei nachvollziehbar und sachlich die politischen Implikationen ihrer Forschungsergebnisse offenlegen, entsteht bei anderen eher der Eindruck, die historischen Argumente seien ausschließlich zu dem Zweck ausgewählt und arrangiert worden, eine bereits feststehende politische Auffassung zu belegen.¹⁵ Eine solch enge argumentative Ausrichtung auf politische Debatten der Gegenwart scheint der Forschung zu Drogenpolitik auf den ersten Blick politische Relevanz zu verleihen. Sie verstellt jedoch häufig gleichzeitig die Möglichkeit einer Historisierung der Gegenwart, die gerade in der gegenwärtigen Phase der drogenpolitischen Verunsicherung hilfreich wäre. Meine eigene Sozialisation im drogenpolitisch nicht besonders aufgeregten Deutschland sowie in einem weitgehend drogenfernen Umfeld ist hilfreich, um eine Verteidigung emotionaler Glaubenssätze mit historischen Mitteln zu vermeiden und stattdessen eine distanziertere (wenn auch nicht haltungsfreie) Argumentation zu entwickeln. So soll der Blick in die Geschichte der US-amerikanischen Drogenpolitik keine Antworten auf die Frage generieren, was heute zu tun oder zu lassen sei. Vielmehr soll er einen historisch verfremdeten Blick auf die drogenpolitische Gegenwart ermöglichen, der die großen gestalterischen Spielräume in diesem Politikfeld anerkennt und selbstverständlich scheinende Handlungsoptionen infrage stellt.

Ein zweites Forschungsfeld, zu dem die Geschichte der US-amerikanischen Drogenaußenpolitik einen Beitrag leisten kann, untersucht die Regierungsrealitäten in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Ein DFG-Sonderforschungsbereich zu diesem Thema beschäftigt sich aktuell in Berlin mit Machtdynamiken und Herrschaftsstrukturen in Räumen, die staatlich nicht oder nur lückenhaft beherrscht werden. Es sind diese Randbereiche staatlicher Herrschaft, in die sich die Drogenökonomie im Lauf des hier untersuchten Zeitraums immer weiter zurückzieht, und so ist es hilfreich, das begriffliche Konzept der »Räume be-

15 Für eine eher nüchterne Abwägung der politischen Implikationen seiner Studie vgl. z. B. Paul B. Stares: *Global Habit. The Drug Problem in a Borderless World*, Washington, D. C., 1996, S. 106-120; implizit politische Argumentationen sind beispielsweise zu finden bei Jill Jonnes: *Hep-Cats, Narcs, and Pipe-Dreams. A History of America's Romance with Illegal Drugs*, New York 1996 (pro Prohibition); Richard Davenport-Hines: *The Pursuit of Oblivion. A Global History of Narcotics 1500-2000*, London 2001 (pro Legalisierung).

grenzter Staatlichkeit« für die Analyse dieser Entwicklung heranzuziehen.¹⁶ Es hilft dabei zu verstehen, warum es den USA und ihren Kooperationspartnern so schwerfiel, Drogenhandel und Drogenanbau in entlegenen Regionen unter Kontrolle zu bringen. Andersherum zeigt meine Untersuchung, dass und inwiefern die Existenz solcher Räume begrenzter Staatlichkeit nicht nur für deren Bewohnerinnen und Bewohner von Relevanz ist. Sie weist darauf hin, dass die Existenz von nicht beherrschten und vielleicht nicht beherrschbaren Peripherien Rückwirkungen haben kann auf die Fähigkeit hoch ausdifferenzierter Staatsapparate, in ihrem eigenen Territorium die eigenen Gesetze durchzusetzen.

Drittens zeichnet diese Untersuchung ein überraschendes Bild von einem spezifischen Modus US-amerikanischer Außenpolitik, das sich in mancher Hinsicht von dem unterscheidet, was wir über US-Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wissen. So wird US-Außenpolitik im untersuchten Zeitraum üblicherweise mit Bezug auf die Logiken des Kalten Krieges erzählt. Die USA treten in diesen Erzählungen auf als Supermacht, die in Konflikt und Konkurrenz mit der Sowjetunion zwischen Eskalation und Entspannung schwankt, die im Globalen Süden durch Interventionen die eigenen Interessen durchsetzen will und die mithilfe von Entwicklungspolitik die Verheißungen westlicher Modernität in die elenderen Gegenden der Welt zu tragen versucht.¹⁷ Ohne Kenntnis des Kalten Krieges, seiner Machtgefüge und strategischen Logiken wäre auch die Drogenpolitik nicht hinreichend erklärbar. Doch die folgende Analyse zeigt, dass Drogenpolitik mehr war als eine Funktion oder gar ein Seitenaspekt des Kalten Krieges. Vielmehr wird sie als eigenständiges Politikfeld gezeigt, dessen Interessenkonstellationen, Machtgefüge und Eigendynamiken denen des Kalten Krieges teilweise zuwiderliefen: So war es nicht selten gerade die Supermacht, die für die Lösung der eigenen Drogenprobleme in schräge und für alle Beteiligten überraschende Abhängigkeiten geriet und mit mehr oder weniger Verzweiflung darum ringen musste, die eigenen drogenpolitischen Projekte im Ausland halbwegs so zu verwirklichen, wie es den eigenen Vorstellungen und Interessen entsprach.

Ein viertes Forschungsfeld, in das die folgenden Überlegungen einfließen können, ist die neuere Forschung zu den illegalen Schattenbereichen der Ökonomie. Ausgehend von der These, mit Globalisierungsprozessen gehe immer eine »deviante Globalisierung« einher, erklären Nils Gilman, Jesse Goldhammer und Steven Weber illegale Märkte als Nebenprodukte wachsender globa-

16 Tanja Börzel, Thomas Risse, Anke Draude: Governance in Areas of Limited Statehood. Conceptual Clarifications and Major Contributions of the Handbook, in: Dies. (Hg.), Governance, S. 3-8.

17 Vgl. z. B. Odd Arne Westad: The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times, Cambridge 2007; Frank Costigliola: US Foreign Policy from Kennedy to Johnson, in: Melvyn P. Leffler, Odd Arne Westad (Hg.): The Cambridge History of the Cold War, Vol. 2: Crises and Détente, New York 2010, S. 112-133; Corinna Unger: International Development. A Postwar History, London 2018.

ler Vernetzung und Mobilität.¹⁸ Der Soziologe Sudhir Venkatesh liefert dichte Beschreibungen der Milieus, in denen diese Schattenökonomie stattfindet.¹⁹ Wirtschaftswissenschaftler wie Stergios Skaperdas erforschen die Strukturen und Funktionsbedingungen des organisierten Verbrechens.²⁰ Populäre Darstellungen wie *Freakonomics* von Steven Levitt und Stephen Duber sowie eine Reihe von beliebten Fernsehserien wie *The Wire* oder *Breaking Bad* feiern in unterhaltbarer Weise die Genialität einzelner Akteure der Schattenwirtschaft.²¹ All diesen Untersuchungen und Darstellungen ist gemeinsam, dass sie deviante Märkte nicht ausschließlich als Produkte von krimineller Energie verstehen, sondern ihnen eine (ökonomische, kulturelle oder soziale) Eigendynamik zuschreiben, die es zu ergründen gilt. Obwohl die vorliegende Studie nicht die Schattenökonomie selbst zum Gegenstand hat, kann sie doch dabei helfen, deren Funktionsbedingungen besser zu verstehen, indem sie zeigt, wie staatliche Akteure auf diese Schattenökonomie Einfluss zu nehmen versuchten, unter welchen Bedingungen ihnen das gelang oder nicht gelang und welche Folgen diese staatlichen Interventionen für die Schattenökonomien hatten – sofern das mit ausreichender Plausibilität belegt werden kann.

Quellenlage

Die folgende Geschichte stützt sich in erster Linie auf Quellenbestände zu US-amerikanischem Regierungshandeln. Zentral sind hier vor allem die Akten des State Department sowie des Federal Bureau of Narcotics (FBN), des Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (BNDD) und der Central Intelligence Agency (CIA), die allesamt in den National Archives II in College Park, Maryland, (NARA) zugänglich sind. Mithilfe einer großen Zahl von Anträgen gemäß dem Freedom of Information Act (FOIA) konnte ich diese Quellenbestände durch Tausende Akten ergänzen, die nun nach und nach von den zuständigen Behörden für den öffentlichen Zugang freigegeben werden. Weil die entsprechenden Anträge teilweise jahrelange Bearbeitungszeiten nach sich ziehen und einige von ihnen außerdem abgelehnt wurden, konnten nicht alle beantragten Akten in die vorliegende Analyse einbezogen werden. Während unklar ist, wie stark dieser

18 Nils Gilman, Jesse Goldhammer, Steven Weber: Introduction, in: Dies. (Hg.): *Deviant Globalization. Black Market Economy in the 21st Century*, New York 2011, S. 2-23.

19 Sudhir Venkatesh: *Off the Books. The Underground Economy of the Urban Poor*, Cambridge, Massachusetts, 2006; ders.: *Gang Leader for a Day. A Rogue Sociologist Takes to the Streets*, New York 2008; ders.: *Floating City. Hustlers, Strivers, Dealers, Call Girls and Other Lives in Illicit New York*, London 2014.

20 Stergios Skaperdas: *The Political Economy of Organized Crime: Providing Protection When the State Does Not*, in: *Economics of Government* 2 (2001), S. 180-183.

21 Steven D. Levitt, Stephen J. Dubner: *Freakonomics. A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*, New York 2009; David Simon: *The Wire* (Fernsehserie), HBO, USA 2002-2008; Vince Gilligan: *Breaking Bad* (Fernsehserie), AMC, USA 2008.

Umstand die Analyse verzerrt, ist eine andere Lücke in der Überlieferung noch deutlich problematischer: Ab der Umstrukturierung der Drogenbehörde von 1973 und der Gründung der Drug Enforcement Administration (DEA) brechen die Aktenbestände der Drogenbehörden in den National Archives unglücklicherweise ab. Akten der DEA sind im US-amerikanischen Archivwesen somit nur indirekt, also durch die Parallelüberlieferung in anderen Aktenbeständen, zugänglich. Wie diese Überlieferungslücke zu erklären ist, bleibt den Drogenhistorikerinnen und Drogenhistorikern bislang ein Rätsel. Trotz dieses Problems ist die Aktenlage in Bezug auf die USA insgesamt sehr zufriedenstellend. Ergänzt wird sie durch eine eingehende Analyse der betreffenden Kongressakten (Congressional Records) sowie durch Aktenbestände der Nixon Library in Yorba Linda, Kalifornien, sowie des National Security Archive an der George Washington University, das im großen Stil die Freigabe klassifizierter Quellenbestände beantragt hat und vor allem für die Analyse des mexikanischen Falles sehr hilfreich war. Zusätzlich wurden systematisch die relevanten Debatten in der zeitgenössischen Presse einbezogen.

Weniger komfortabel stellt sich die Quellenlage mit Bezug auf die untersuchten Anbau- und Transferländer dar. Meine Anträge auf Einsicht in drogenpolitische Akten in den Archives nationales in Paris für die Untersuchung der US-Drogenpolitik in Frankreich wurden fast alle abgelehnt, so dass die Argumentation sich in diesem Bereich weitgehend auf die US-amerikanischen Quellen sowie auf die Ergebnisse der Archivrecherchen von Alexandre Marchant stützen muss. Noch aussichtsloser war der Wunsch, türkische Quellen einzubeziehen – nicht nur aufgrund fehlender Sprachkenntnis, sondern auch aufgrund der restriktiven türkischen Archivpolitik.²² Dieser Umstand konnte nur sehr unzureichend durch Akten des Auswärtigen Amtes der Bundesrepublik (PA AA) ausgeglichen werden, die immerhin punktuell eine Beobachterperspektive auf das türkisch-amerikanische Verhältnis eröffnen. Auch in den Fällen von Thailand, Burma und Laos wurde aufgrund von Sprachbarrieren und Zugänglichkeitsschwierigkeiten auf Recherchen in den staatlichen Archiven verzichtet, wobei dieses Defizit im Fall Thailands wenigstens zum Teil durch Quellen aus den UN-Archiven in Wien und New York City abgeschwächt werden konnte. Ein systematischer Bezug auf Quellen aus den Produktionsländern war somit nur im mexikanischen Fall möglich. Dort war jedoch die Zugänglichkeit zu drogenpolitischen Quellen im Archivo General de la Nación (AGN) ebenfalls nicht besonders liberal geregelt, einigermaßen undurchsichtig und zusätzlich durch Renovierungsarbeiten erschwert.

Während das drogenpolitische Verhalten der staatlichen Akteure somit auf US-amerikanischer Seite (mit einzelnen Ausnahmen) gut und aufseiten der Produktionsländer eher dürftig dokumentiert ist, bleiben unglücklicherweise sowohl die Konsumentinnen und Konsumenten als auch die Akteure der Dro-

22 Ryan Gingeras: *Heroin, Organized Crime, and the Making of Modern Turkey*, Oxford 2014, S. 15.

genökonomie und ihr jeweiliges Verhalten nur indirekt erforschbar. Mit dieser Problematik geht die vorliegende Studie möglichst offen um, indem sie die Dokumentationslücken sichtbar macht und Belegbares von zeitgenössisch spekuliertem unterscheidet.

Verunsicherung

Problembezogene Politikfelder erwecken leicht den intuitiven Eindruck, dass dort gutmeinende Politikerinnen und Politiker ein bestimmtes Problem nach bestem Wissen und Gewissen analysieren, dann eine rationale Lösung für dieses Problem suchen und diese Lösung als Nächstes so gut wie möglich in die Tat umsetzen. Besonders Bürger und Bürgerinnen, die mit illegalen Drogen und Drogenkonsum in ihrem Alltag eher wenig zu tun haben, schließen häufig aus der Existenz eines Drogengesetzes, dass dieses Gesetz wohl schon seine Gründe haben wird und dass es somit sicher gut und richtig ist, wenn die Regierung versucht, dieses Gesetz ordentlich durchzusetzen. Politikerinnen und Politiker sowie die Beamtinnen und Beamten der drogenpolitischen Behörden haben ebenfalls ein Interesse daran, ihr Handeln (besonders im Nachhinein) zu rationalisieren. In der chaotischen Realität hängen jedoch Beweggründe, Ziele und Folgen einer bestimmten politischen Strategie häufig deutlich weniger eng zusammen, als man hoffen könnte.

Die Geschichte der US-amerikanischen Drogenpolitik, die nun erzählt werden soll, handelt davon, wie eine Reihe von eher disparaten Entwicklungen in der US-amerikanischen Gesellschaft zur Verdichtung einer kollektiven Problemwahrnehmung führten, und wie diese Problemwahrnehmung unter bestimmten, katalytischen Umständen ein eigenes Politikfeld erschuf. Die Geschichte dieses Politikfeldes, nämlich der Drogenaußenpolitik, ist ebenfalls geprägt von Zufällen, Kontingenzen, Paradoxien und Interessenkonflikten und stellt sich daher keineswegs als ein sauberes Feld rationaler Problemlösungen heraus. Vielmehr handelt es sich um eine verwickelte Geschichte globaler Selbstverstrickung, die dazu geeignet ist, der Leserin und dem Leser die Drogenaußenpolitik, aber auch die Drogenpolitik allgemein, fremd zu machen. Je weniger selbstverständlich dabei die Prämissen und Kalküle der Drogenpolitik werden, desto weniger lassen sich die teils verheerenden Folgen dieser Politik als notwendige Kollateralschäden einer selbstverständlich nötigen Strategie legitimieren. So wird der Blick frei auf schwierige Fragen: Wie nötig war das wirklich? Welche Alternativen hätte es gegeben? Hat sich das gelohnt? Wer hat am Ende von dieser Art der Drogenaußenpolitik profitiert? Wer hat darunter gelitten? Und was bedeutet das für die Zukunft der Drogenpolitik?

I Drogenprobleme

1 Die Erfindung des Drogenproblems (1821-1967)

»happiness might now be bought
for a penny.«¹

Thomas De Quincey, 1821

Wer zu Beginn des 19. Jahrhunderts in den USA Drogen kaufen wollte, ging in die Apotheke. *Drugs*,² das waren allerhand obskure Wässerchen und Pillen, die schluckte, wer krank war oder Schmerzen hatte. Ein Problem waren diese Drogen nicht. Ohne Bedenken wurden sie meist unkontrolliert konsumiert, über Nebenwirkungen und Suchtgefahr wussten Wissenschaftler, Konsumentinnen und Konsumenten wenig.³ Meistens war den Käufern und Käuferinnen der Präparate unklar, welche Stoffe sich eigentlich in den Fläschchen und Döschen befanden, die frei über die Theken der *drug stores* verkauft wurden. Besonders beliebt waren Opiumtinkturen auf der Basis von Rohopium und Alkohol, zu haben ohne Rezept an beinahe jeder Ecke. Sie halfen gegen so gut wie alles, was weh tat, wirkten betäubend und dazu noch angenehm euphorisierend. Wer sie verkaufen wollte, brauchte weder eine Lizenz noch den Nachweis einer pharmazeutischen oder medizinischen Ausbildung. Ohne Beipackzettel, ohne Etikett oder Angabe von Inhaltsstoffen, ohne Hinweise auf Opiumkonzentration, emp-

1 Thomas De Quincey: *Confessions of an English Opium-Eater*, Hertfordshire 2009 [Originalausgabe: London 1821], S. 142.

2 Das Wort »drug« geht auf das niederländische »droog« (trocken) zurück, das sich wohl auf »droge vaten« (trockene Fässer) bezieht, in denen z.B. getrocknete medizinische Heilpflanzen aufbewahrt wurden. Über das mittelfranzösische »drogue«, das alle möglichen chemischen oder pharmazeutischen Inhaltsstoffe meinen konnte, gelangte der Begriff um 1600 ins Englische (»drug«), ins Deutsche (»Droge«) sowie ins Italienische, Spanische, Katalanische und Portugiesische (»droga«). Vgl. »drug, n.«, in: Webster, Noah: *A Compendious Dictionary of the English Language*, Hartford, Connecticut, 1806; »drug, n.¹«, in: *Oxford English Dictionary*, Oxford ³2009, Onlineausgabe, www.oed.com, [21.1.2016]; »drug, n.«, in: *Oxford English Dictionary*, Oxford 1897; »Droge, f.«, in: Kluge etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, Berlin 1975, S. 143; John Parascandola: *The Drug Habit: The Association of the Word ›Drug‹ With Abuse in American History*, in: Roy Porter; Mikuláš Teich (Hg.): *Drugs and Narcotics in History*, Cambridge 1995, S. 156-167; Kenneth W. Tupper: *Psychoactive Substances and the English Language: ›Drugs,‹ Discourses, and Public Policy*, in: *Contemporary Drug Problems* 39 (2012), S. 465.

3 Caroline Jean Acker: *From All Purpose Anodyne to Marker of Deviance: Physicians' Attitudes Towards Opiates in the US From 1890 to 1940*, in: Porter, Teich (Hg.): *Drugs*, S. 114-132, hier S. 117; Marcus Aurin: *Chasing the Dragon. The Cultural Metamorphosis of Opium in the United States, 1825-1935*, in: *Medical Anthropology Quarterly* 14/3 (2000), S. 417, S. 419. Berufsgruppen, in denen zum jeweiligen Zeitpunkt ganz überwiegend oder ausschließlich Männer arbeiteten, werden im Folgenden mit der männlichen Form bezeichnet.