

Weltweite Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung

Weltdrogenkonferenz und internationale Drogenbekämpfungsstrategie
aus der Sicht der Bundesrepublik Deutschland

RITA SÜSSMUTH

Vom 17. bis zum 26. Juni findet die *Internationale Konferenz über Suchtstoffmißbrauch und illegalen Drogenhandel* in Wien statt. Diese erste Weltdrogenkonferenz der Vereinten Nationen wird die Menschen weltweit auf die Bedrohung durch Drogenmißbrauch und illegalen Drogenhandel hinweisen. Dies ist das erklärte Ziel der Vereinten Nationen.

Als weiteres Ziel wird angestrebt, daß die Staaten bei der Bekämpfung der Drogengefahr noch enger zusammenarbeiten und eine gemeinsame Grundlage schaffen, auf der geeignete Maßnahmen national und international ergriffen werden können. Eine solche Grundlage wird das *Multidisziplinäre Aktionsprogramm* (Comprehensive Multidisciplinary Outline, CMO) sein, das bereits in der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen weitgehend vorbereitet wurde und während der Konferenz verabschiedet werden soll. Es enthält Problemstellungen und eine Fülle von Vorschlägen für geeignete Maßnahmen auf allen wesentlichen Feldern der Drogenpolitik. Daher begrüßt die Bundesregierung die Weltdrogenkonferenz und unterstützt die Verabschiedung des Aktionsprogramms.

Einen Erfolg kann die Konferenz schon jetzt verbuchen: Noch nie hatten sich so viele Länder so intensiv an der Diskussion für eine verbesserte weltweite Drogenpolitik beteiligt wie im Vorfeld dieser Tagung.

Einschätzung der weltweiten Mißbrauchssituation

Nach dem Bericht des Internationalen Suchtstoffkontrollamts (INCB) der Vereinten Nationen für das Jahr 1986 hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten der Mißbrauch von natürlichen und synthetischen Drogen in aller Welt immer stärker ausgeweitet. Er ist inzwischen in praktisch allen Ländern sowie allen Schichten der Bevölkerung, einschließlich junger Leute und Kinder, verbreitet. Die zur Zeit am häufigsten mißbrauchten Drogen sind Cannabis, Cocain, Heroin und zunehmend verschiedene psychotrope Substanzen.

Der Drogenmißbrauch hat regional ganz unterschiedliche Erscheinungsformen. Während in Westeuropa (mit Ausnahme der Mittelmeer-Anrainer) vermutlich aufgrund langjähriger Anstrengungen eine Stagnation beziehungsweise ein leichter Rückgang – wenngleich auf relativ hohem Niveau – des Heroin-Problems erkennbar ist, verschärfte sich dieses in den Herkunfts- und Transitländern, insbesondere im ostasiatischen Raum, in Indien und Afrika. Hieran zeigt sich, daß in den letzten Jahren zunehmend auch die Herkunfts- und Transitländer vom Drogenmißbrauch bedroht sind, in denen vorher der Konsum von Drogen eher eine kulturspezifische Erscheinungsform war. Dies gilt vor allem auch für den Cocain-Mißbrauch in Südamerika. Heute ist dort Cocain zu einem ernsthaften Problem geworden, seitdem vor allem junge Leute, insbesondere in den Städten, Coca-Paste zusammen mit Tabak und/oder Cannabis rauchen. Diese Form des Cocain-Mißbrauchs hat sich sehr schnell auch auf die ländlichen Gegenden Südamerikas ausgebreitet.

Mit einem anderen spezifischen Drogenproblem haben die Vereinigten Staaten von Amerika zu kämpfen. Dort rauchen insbesondere städtische Jugendliche pures Cocain in kristalliner Form, das unter der Bezeichnung »crack« weltbekannt geworden ist und zu relativ niedrigem Preis in den Straßen erworben werden kann. Außerdem wird in den USA seit vielen Jahren Cocain-Hydrochlorid-Puder geschnüffelt oder injiziert.

Eine andere Form des Cocain-Mißbrauchs ist das Rauchen der Coca-Paste (»bazuko«) in Südamerika. Dort und in Mexiko werden neuerdings auch Heroin-Vorstufen mißbräuchlich verwendet, wie etwa der »black tar«. Außerdem ist in den USA immer

noch der Mißbrauch des Phencyclidins (PCP), auch als »angel dust« bekannt, weitverbreitet, während in Ost- und Südafrika der Mißbrauch von Methaqualon Sorge bereitet.

Eine besondere Form des Drogenmißbrauchs stellt der Konsum von sogenannten »designer drugs« dar. Dabei handelt es sich um Produkte, die chemisch und pharmakologisch solchen Substanzen ähnlich sind, die unter internationaler beziehungsweise nationaler Kontrolle stehen. Die »designer drugs« sind gleichwohl häufig wirksamer als die kontrollierte Ausgangssubstanz. Sie sind vor allem in den USA ein Problem. Zunehmend – wenngleich auch nicht so besorgniserregend wie dort – breitet sich die Herstellung dieser Drogen auch in Europa aus. Allein in der Bundesrepublik Deutschland wurden 1986 insgesamt 41 Amphetamin-Labors entdeckt und beschlagnahmt. Dieser Problematik wird auch in Europa künftig größeres Augenmerk geschenkt werden müssen.

Sorge bereitet auch die Tatsache, daß weltweit ein Trend zur Polytoxikomanie festzustellen ist: Viele Menschen konsumieren neben Drogen gleichzeitig Arzneimittel oder auch Alkohol. Die Gefahr bei dieser Art Mißbrauch besteht darin, daß das Zusammenwirken all dieser Suchtmittel kaum kalkulierbar ist und deshalb häufig zu besonders schweren gesundheitlichen Schädigungen führt.

Bei der letzten Tagung der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen im Februar 1987 in Wien haben sich erstmals auch Länder des kommunistischen Machtbereichs zu Drogenproblemen innerhalb ihrer Grenzen offen geäußert. Die Sowjetunion und verschiedene andere Länder berichteten über zunehmenden Drogenmißbrauch mit psychoaktiven Arzneimitteln, Cannabis-Produkten, Codein und selbsthergestellten Opiatzubereitungen aus illegal angebauten Mohnpflanzen. Auch der Bericht des INCB für 1986 enthält Hinweise auf Drogenmißbrauch in osteuropäischen Ländern, insbesondere in Polen, in der Tschechoslowakei und in der Sowjetunion.

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Gisbert Brinkmann, M.P.A., geb. 1946, ist stellvertretender Leiter des Referats für Angelegenheiten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

Dr. Hermann Flohn, geb. 1912, ist emeritierter Professor für Meteorologie an der Universität Bonn. 1986 verlieh ihm der Generalsekretär der Weltorganisation für Meteorologie (WMO) den Preis der Organisation.

Dr. Volker Hauff, MdB (SPD), geb. 1940, 1978–1980 Bundesminister für Forschung und Technologie, 1980–1982 Bundesminister für Verkehr, gehörte der Weltkommission zu Umwelt und Entwicklung an.

Dr. Willibald P. Pahr, geb. 1930, ist seit 1986 Generalsekretär der Weltorganisation für Tourismus (WTO) in Madrid; zuvor (seit 1983) Botschafter der Republik Österreich in Bonn, früherer Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten Österreichs.

Dr. Rita Süßmuth, MdB (CDU), geb. 1937, Professorin für Erziehungswissenschaft, ist Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit; Berufung ins Bundeskabinett im September 1985. Bundesvorsitzende der CDU-Frauenvereinigung.

Ein weltweites differenziertes Zahlenbild über das Ausmaß der Drogenabhängigkeit liegt jedoch nicht vor. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) schätzt, daß es in der Welt etwa 50 Millionen Drogenabhängige gibt. Für den Bereich der Europäischen Gemeinschaft wird angenommen, daß heute in den zwölf Mitgliedsländern von etwa 1,5 Millionen Heroin-Abhängigen — bei steigender Tendenz — ausgegangen werden muß. Davon sollen die meisten Abhängigen zwischen 17 und 25 Jahren alt sein. In der Bundesrepublik Deutschland allerdings zeigt die Zahl der Abhängigen eher sinkende Tendenz und liegt bei knapp 50 000; auch hat sich das Durchschnittsalter der Drogenabhängigen und -gefährdeten in den letzten Jahren nach oben verschoben. Hier ist die Zahl der ganz jungen Drogenkonsumenten rückläufig, zumal auch die Zahl der ermittelten »Ersttäter« deutlich gesunken ist.

Eine völlig neue Gefahr tritt heute bei solchen Drogenkonsumenten hinzu, die Drogen intravenös injizieren. Dabei gehen sie nämlich das hohe Risiko ein, sich mit den todbringenden AIDS-Erregern zu infizieren, weil unter Fixern häufig ungereinigte Nadeln kreisen.

Zur Situation des internationalen illegalen Drogenverkehrs

Der illegale Drogenhandel hat in immer größeren Mengen und zu immer niedrigeren Preisen auch 1985 und 1986 weltweit zugenommen. Es scheint fast so, als ob die nationalen und internationalen Bemühungen der letzten Jahre zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und der Drogenkriminalität kaum Erfolge aufweisen können. Dies wäre jedoch ein Trugschluß. Tatsache ist nämlich, daß es in vielen stark bevölkerten Teilen der Welt bis heute keine ausreichende Infrastruktur gibt, um den finanziell, organisatorisch und technisch immer besser gerüsteten Drogenhändlern und Verbrecherorganisationen den notwendigen staatlichen und auch gesellschaftlichen Widerstand entgegenzusetzen. Deshalb können die Händlerorganisationen ihre Terrainverluste in vielen westlichen Industriestaaten durch die Neuerschließung illegaler Märkte in den Entwicklungsländern, insbesondere in den Herkunfts- und Transitländern illegaler Drogen, häufig mehr als ausgleichen. So beziehen sich fast alle Meldungen über verstärkten illegalen Drogenverkehr auf diese Ländergruppen. Lediglich die Zunahme des Cocain- und Haschisch-Angebots betrifft auch die traditionellen Verbrauchsländer.

Die Drogenhändler gehören heutzutage überwiegend straff geführten Organisationen an, die in der Regel weltweit operieren. Sie nutzen den insbesondere in den westlichen Industriestaaten freizügigen Personen- und Warenverkehr für ihre Zwecke schonungslos aus und orten stets rasch die vielen Schlupflöcher, die unterschiedliche Rechtsordnungen und Fahndungspraktiken bieten. Das enorme Volumen der Gewinne und die Größe der Händlerorganisationen erlauben es außerdem, daß diese sich in allen Bereichen des Drogengeschäfts — Anbau, Verarbeitung und internationaler Handel — fest etabliert haben. Hinzu kommt, daß diese Organisationen oft bis in die Regierungsspitzen hineinreichen und manche Staaten ihren Devisenbestand fast ausschließlich über illegale Droгенаusfuhren sichern.

Die Drogenhändler entfalten für Transportarten und Handelswege einen unerschöpflichen Einfallsreichtum. Der sogenannte Ameisenverkehr über die Grenzen (viele Einzelpersonen mit relativ geringen Mengen illegaler Drogen) oder raffinierte Verstecke im und am menschlichen Körper erschweren Polizei und Zoll enorm die Entdeckung illegaler Drogensendungen.

Die Angaben über die weltweiten und europäischen Sicherstellungsmengen bei den verschiedenen Drogenarten lassen das Ausmaß des illegalen Drogenhandels nur erahnen. Ihnen ist zu entnehmen, daß 1985 weltweit etwa 56,3 Tonnen Cocain beschlagnahmt wurden. Von dieser Menge wurden 29,3 t außerhalb der südamerikanischen Anbauregion und davon wiederum 25,8 t allein in den Vereinigten Staaten gegenüber 1,1 t in Europa sichergestellt. Die illegale Herstellung von Cocain ist auf

bestimmte Regionen Südamerikas begrenzt und kann dort gezielt bekämpft werden (allein in Kolumbien wurden 1985 700 illegale Cocain-Labors zerstört). Bei Haschisch nahm die sichergestellte Menge weltweit von 309 t (1984) auf 360 t (1985) zu, während in Europa 1984 rund 100 t und 1985 rund 110 t Haschisch sichergestellt wurden. Die Cannabis-Produktion ist über die ganze Welt verstreut und kaum abschätzbar. Als Hauptanbaugelände gelten nicht nur Südostasien, der Nahe Osten und Westafrika, sondern auch bestimmte Einzelstaaten der USA. Der Heroin-Handel nimmt weltweit offenbar stärker zu als der Cocain-Handel. 1985 wurden etwa 14,1 t sichergestellt gegenüber 10,6 t im Jahr 1984. Auch 1986 läßt eine Steigerung erwarten, die allerdings nicht in Europa, sondern im Nahen und Mittleren Osten zu verzeichnen ist. Dort stiegen die Beschlagnahmungen von rund 4,9 t im Jahre 1984 auf rund 8,8 t 1985, während in Europa ein leichter Rückgang von 2,26 t im Jahr 1984 auf 2,0 t im Jahr 1985 festzustellen ist. Auch dieser Trend hielt 1986 an. Er läßt sich möglicherweise auf eine verbesserte und konsequentere Drogenpolitik der Länder der europäischen Region zurückführen.

Für eine umfassende internationale Drogenbekämpfungspolitik

Das Phänomen des weltweiten Drogenmißbrauchs und illegalen Drogenhandels ist so alarmierend, daß es nur mit einer umfassenden — das Drogenangebot und die Drogennachfrage gleichermaßen berücksichtigenden und international ausgerichteten — Drogenbekämpfungsstrategie zurückgedrängt werden kann. Jede einseitige oder nur national ausgerichtete Strategie kann nicht den Erfolg haben, der angesichts der Größe des Problems erforderlich wäre. Die Weltrogenkonferenz der Vereinten Nationen will sich darum bemühen, dieser Erkenntnis unter anderem mit dem Multidisziplinären Aktionsprogramm zum Durchbruch zu verhelfen. Die Bundesrepublik Deutschland hat die Vorbereitung des Programms durch eine Fülle von Vorschlägen unterstützt.

Beitritt zu den Suchtstoff-Übereinkommen

Als eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine wirksame nationale und internationale Drogenpolitik sieht es die Bundesregierung an, daß möglichst viele Staaten, die bei den Vereinten Nationen zusammengeschlossen sind, den beiden bestehenden Internationalen Suchtstoff-Übereinkommen, nämlich dem Einheitsübereinkommen von 1961 über Suchtstoffe sowie dem Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe, beitreten. Diese Übereinkommen enthalten unter anderem Regelungen über den nationalen und internationalen legalen Betäubungsmittelverkehr, über die Anwendung von Betäubungsmitteln im medizinischen und wissenschaftlichen Bereich, über die internationale Kontrolle der Verbrauchsmengen solcher Stoffe sowie zur Strafbarkeit von Handlungen im Zusammenhang mit dem Betäubungsmittelverkehr. Es liegt auf der Hand, daß möglichst einheitliche Standards beim Umgang mit Betäubungsmitteln den nationalen und internationalen Betäubungsmittelverkehr erheblich sicherer machen können. Deshalb ist nicht nur der Beitritt zu den beiden Suchtstoff-Übereinkommen, sondern auch deren optimale Umsetzung und Anwendung im jeweils nationalen Recht unbedingt erforderlich. Alle Staaten sind daher aufgefordert, diesen Schritt zu vollziehen.

Neue Drogen-Konvention

Zur Zeit wird im Rahmen der Vereinten Nationen intensiv an einer neuen Konvention gegen den illegalen Handel mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen gearbeitet. Mit dieser Konvention ist beabsichtigt, bisher erkannte Defizite in der gemeinsamen Bekämpfung des illegalen Drogenverkehrs durch ergänzende Vorschriften zu beseitigen. Derzeit wird in den Suchtstoffgremien der Vereinten Nationen ein Entwurf mit 14 Artikeln erörtert. Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland haben zu-

letzt in der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der vertretenen Staaten deutlich gemacht, daß die neue Konvention auf die notwendigen Ergänzungen der bestehenden Suchtstoff-Übereinkommen konzentriert werden müsse. Die Bundesregierung will, daß sich die neuen Vorschriften zur Kontrolle des illegalen Drogenverkehrs nahtlos in das bestehende Vertragssystem einfügen. Jede Spaltung der internationalen Suchtstoffkontrolle durch divergierende Kontrollsysteme in verschiedenen Übereinkommen muß vermieden werden.

Zentrale Bestimmungen der neuen Konvention sind: Abschöpfung der Gewinne aus dem illegalen Drogenhandel (Artikel 3), Auslieferung (Artikel 14), kontrollierte Durchlieferung (Artikel 7) sowie Kontrolle spezifischer Chemikalien für die illegale Drogenherstellung (Artikel 8). Diese Bestimmungen bereiten bei den Beratungen allerdings auch die meisten Schwierigkeiten, weil sie Grund-, Persönlichkeits- oder Souveränitätsrechte betreffen. Die unterschiedlichen Rechtsordnungen der einzelnen Staaten, aber auch unterschiedliche Interessenlagen führen dazu, daß der Erörterungsprozeß kompliziert und langwierig ist. Probleme gibt es auch bei dem für die Bundesrepublik Deutschland wichtigen Artikel 6, der die Verpflichtung zum Austausch von Rauschgiftverbindungsbeamten vorsieht. Obwohl viele Länder einen solchen Austausch bereits praktizieren, halten andere ihn für verzichtbar, während verschiedene Länder ihn nur aufgrund bilateraler oder anderer Vereinbarungen zulassen wollen. Die Verpflichtung zur Vernichtung illegaler Rauschgiftanpflanzungen (Artikel 10) soll nach Auffassung der Bundesregierung nicht nur »biologische und ökologische«, sondern auch »soziale und wirtschaftliche« Gesichtspunkte berücksichtigen. Ganz schwierig gestalten sich auch die Erörterungen zu den Definitionen im Artikel 1 der Konvention. Hier sind nach der letzten Tagung der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen noch viele Fragen offengeblieben. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, die Begriffe so zu fassen, daß ein Rückgriff auf die bestehenden Übereinkommen (insbesondere etwa auf die bestehenden Suchtstofflisten) möglich ist.

Nach den derzeitigen Planungen soll die Konvention im Herbst 1988 auf der 43. Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet werden. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, daß sie sobald wie möglich verabschiedet und auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene wirksam werden kann. Da der Prozeß der Erarbeitung und Verabschiedung einer neuen internationalen Konvention naturgemäß viel Zeit in Anspruch nimmt, hat die Bundesregierung gegenüber den Vereinten Nationen die Empfehlung ausgesprochen, daß die Staaten bemüht sein sollen, die neuen Instrumente so früh wie möglich in ihrem nationalen Recht zu verwirklichen, sofern dies noch nicht geschehen ist.

Vorbeugung gegen Drogenmißbrauch und Eindämmung der illegalen Drogenmachfrage

Angesichts des wachsenden Drogenmißbrauchs in der Welt kommt der Prävention sowie der Behandlung und der Rehabilitation Drogenabhängiger eine immer größere Bedeutung zu. Vor allem präventive Maßnahmen müssen ergriffen werden, um das Abgleiten potentieller Drogengebraucher in die Abhängigkeit zu verhindern. Der Stellenwert der Prävention war in der Vergangenheit eher gering. Sie wurde bei der Verteilung finanzieller Ressourcen nur ungenügend berücksichtigt. Bislang gibt es noch zu wenig effektive Strategien der Prävention und nur mangelnde Methoden der Erfolgskontrolle.

Die beste Vorbeugung gegen Drogenmißbrauch ist eine gute Familien-, Jugend- und Sozialpolitik des Staates. Je geringer die sozialen Mißstände und je stabiler die gesellschaftlichen Verhältnisse sind, um so weniger wird es Ursachen für eine Flucht aus der Realität durch Drogenkonsum geben. Staat und Gesellschaft tragen hierbei eine große Verantwortung. Insbesondere muß angestrebt werden, für die jungen Menschen den Weg in das Leben durch ein ausreichendes und geeignetes Angebot an Ar-

beitsplätzen zu ebnen und sie zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung zu motivieren. Eine geeignete Maßnahme der Vorbeugung ist auch eine breit angelegte Grundlagenforschung über diejenigen Faktoren in Gesellschaft und Umwelt, die einerseits die Entstehung, andererseits aber auch die Verhinderung einer Sucht beeinflussen.

Vorbeugung und Aufklärung müssen ein umfassendes Präventionskonzept zur Grundlage haben. Sie sollen zielgruppengerecht erfolgen und an der Lebenssituation und der Bedürfnislage der Zielgruppen ansetzen. Sie sollen darüber hinaus langfristig und kontinuierlich durchgeführt werden. Ein weitreichendes Netz von psychosozialen Beratungsstellen soll dafür sorgen, daß all denjenigen geholfen wird, die bereits drogengefährdet sind und dringend fachlichen Rat brauchen.

Ein besonderes Augenmerk ist auf den Bewußtseinsstand der Ärztinnen und Ärzte zu richten. Zur medizinischen Ausbildung gehört die Vermittlung solider Kenntnisse über die möglichen Wirkungen abhängigkeits erzeugender Medikamente sowie über spezifische Verhaltensmuster bei drogengefährdeten und drogenabhängigen Personen (Früherkennung). Es ist auch wichtig, durch Aufklärung und Information die Ärzte so zu beeinflussen, daß sie abhängigkeits erzeugende Medikamente nur dann verschreiben, wenn es keine andere Behandlungsmöglichkeit gibt.

Medizin und Pharmakologie, insbesondere auch die pharmazeutische Industrie, sollten mit Unterstützung des Staates ihre Forschung verstärkt darauf richten, häufig verwendete Arzneimittel, insbesondere schmerzstillende Medikamente, ohne (oder zumindest mit einem vertretbar geringen) Abhängigkeitspotential zu entwickeln. Dadurch könnte der weite Bereich des Mißbrauchs mit Medikamenten erheblich zurückgedrängt werden.

Kontrolle des Drogenangebots in den Drogenherkunftsländern

Der Kontrolle des Drogenangebots kommt erhebliche Bedeutung zu. Hierbei geht es zunächst um die Zurückdrängung beziehungsweise Ausrottung des illegalen Drogenanbaus in den Drogenherkunftsländern. Das entscheidende Problem bei der Lösung dieser Frage ist, daß der Anbau von Drogenpflanzen in manchen Regionen dieser Welt die einzige oder zumindest eine besonders lohnende oder wenigstens eine zusätzliche, sehr einträgliche Erwerbsquelle darstellt. Illegaler Drogenanbau spielt daher in manchen Staaten eine nicht unwesentliche soziale, wirtschaftliche und politische Rolle. Besonders deutlich wird dies am Beispiel des Cocastrauch-Anbaus in der südamerikanischen Region. Dieser ist zurückzuführen auf eine seit Tausenden von Jahren währenden Tradition des Kauens der Cocablätter. Außerdem dienen Cocablätter als Grundstoff für Tees und Liköre. Inzwischen hat der Coca-Anbau im wesentlichen den Zweck, illegales Cocain für die reichen Verbrauchsländer, insbesondere die Vereinigten Staaten, herzustellen. Für viele kleine Landwirte und Tausende von Mittelsmännern, die alle im Auftrag der Drogenbosse tätig sind, ist der Coca-Anbau zur wichtigsten Einnahmequelle geworden. Auch diverse Befreiungsbewegungen und sogar Regierungen partizipieren an den Einnahmen aus diesem Geschäft.

Die Bekämpfung des illegalen Drogenanbaus kann daher nur erfolgreich sein, wenn die betroffenen Staaten es zum Bestandteil ihrer Regierungspolitik machen, der in Drogenanbaugebieten lebenden Bevölkerung durch Maßnahmen der ländlichen Regionalentwicklung bessere Lebensverhältnisse und zugleich eine andere Erwerbsgrundlage zu verschaffen. Gleichzeitig muß aber auch dafür gesorgt werden, daß der illegale Drogenanbau gesetzlich verboten und das Verbot wirksam kontrolliert wird. Bei der Lösung dieser Fragen trägt die internationale Staatengemeinschaft eine große Verantwortung. Die Größe des Problems macht es den Drogenherkunftsländern, die häufig zu den ärmsten in der Welt gehören, unmöglich, allein damit fertig zu werden. Sie müssen bei der Einleitung sozialer Maßnahmen und der Durchführung alternativer Projekte zum Drogenanbau weltweit unterstützt werden. Vorrangige Förderung muß Pro-

jekten der ländlichen Regionalentwicklung mit Drogenanbaustitution zukommen. Drogenherkunftsländer, die sich zur Durchführung solcher Projekte bereiterklären, sollen auch – sozusagen motivationsstützend – bei anderen Projekten bevorzugt Hilfe erhalten. Besonders deutlich wird die Verantwortung insbesondere der im Welthandel dominierenden Länder, wenn es um die Frage der Absatzchancen von Alternativprodukten aus den Drogenherkunftsländern auf dem Weltmarkt geht. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß solchen Alternativprodukten Handelspräferenzen und günstige Vermarktungsmöglichkeiten in bilateralen und internationalen Vereinbarungen eingeräumt werden. Der zur Zeit in Gang befindliche Dialog zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Lateinamerika beispielsweise bietet hierfür eine günstige Gelegenheit.

Besonders herauszuheben ist jedoch in diesem Zusammenhang der Suchtstoff-Kontrollfonds der Vereinten Nationen (UNFDAC). Dieser Fonds führt mit freiwilligen Mitteln verschiedener Geberländer Projekte der zuvor genannten Art – vor allem aber Projekte zur Ersetzung des Drogenanbaus – in den Drogenherkunftsländern durch. 1986 hat er für 95 Projekte in 31 Ländern sowie für einige zentrale Forschungs- und Ausbildungsprojekte 17,3 Mill US-Dollar ausgegeben. Der Programmhaushalt für 1987 sieht Ausgaben in Höhe von 35,4 Mill Dollar vor. Der besondere Vorteil des Fonds ist, daß er für die internationale Staatengemeinschaft tätig ist und daher seine Arbeit bei der betroffenen Bevölkerung in den Drogenherkunftsländern eher akzeptiert wird. Außerdem besitzt der Fonds mittlerweile eine etwa 15jährige Erfahrung in der Entwicklung und Abwicklung von Drogenbekämpfungsprojekten in aller Welt, die zur Verwirklichung weiterer Projekte von unschätzbarem Wert ist. Das Konzept der vom UNFDAC entwickelten »Generalpläne« (master plans) – integrierte Programme für eine Reihe von Ländern – wird von der Bundesregierung ausdrücklich begrüßt und kann allen anderen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen als Richtschnur für die Planung und Durchführung eigener Drogenbekämpfungsprojekte dienen. Die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland haben sich zuletzt in der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen mit einer eigenen Resolution für die Stärkung der Eigenständigkeit und Wirksamkeit des Fonds eingesetzt. Die Bundesregierung erwartet, daß mehr Länder als bisher freiwillige Beiträge an den Fonds zahlen und dadurch langfristig ein wirksames Gegengewicht gegen den enormen finanziellen Einsatz der Drogenhändlerorganisationen erreicht wird.

Die Bundesrepublik Deutschland ist eines der Hauptgeberländer für den UNFDAC. Ihr regelmäßiger Jahresbeitrag zum allgemeinen Haushalt des Fonds beträgt zur Zeit 3,2 Mill DM. Zusätzlich erhielt dieser für Maßnahmen wie Drogensatzanbauprojekte von der Bundesrepublik Deutschland bisher insgesamt 11,4 Mill DM als zweckgebundene Treuhandmittel. Für die Jahre 1987 bis 1989 wurden weitere Treuhandzahlungen bis zu 4,2 Mill DM verbindlich für auch entwicklungspolitisch sinnvolle Drogenbekämpfungsmaßnahmen in Aussicht gestellt. Bilateral wurden seit 1981 für Projekte der ländlichen Entwicklung in Drogenherkunftsländern (zum Beispiel Pakistan und Thailand) 45,6 Mill DM ausgegeben. Weitere Projekte sind über einen Dreijahreszeitraum und in einem Gesamtvolumen von etwa 30 Mill DM mit Bolivien geplant.

Kontrolle der Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen

Ein weiterer wichtiger Beitrag zur Kontrolle des Drogenangebots ist die Verhinderung der illegalen Drogenherstellung und der illegalen Abzweigung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aus dem legalen Verkehr in illegale Kanäle. Ein Grundproblem hinsichtlich der illegalen Herstellung von Drogen ist die Tatsache, daß die Ausgangsstoffe dafür meist weltweit angeboten werden. Es handelt sich dabei in der Regel um Chemikalien, die ganz überwiegend für ganz andere harmlose chemische Produkte verwendet werden. Außerdem liegt die illegale Dro-

genherstellung meist in der Hand von weltweit operierenden Organisationen, die erhebliche Summen investieren, diese Investitionen auch entsprechend absichern und gewaltige Gewinne erzielen, die größtenteils wiederum in die illegale Drogenherstellung einfließen. Für die Abzweigung von Betäubungsmitteln aus dem legalen Verkehr in das illegale Drogenangebot sind überwiegend nicht ausreichende Überwachung sowie die Überproduktion legaler Betäubungsmittel verantwortlich.

Die Konsequenz daraus ist, daß sich der weltweite legale Betäubungsmittelverkehr noch stärker an den Bestimmungen der beiden bestehenden Suchtstoff-Übereinkommen orientieren und entsprechend von den Vereinten Nationen kontrolliert werden muß. Dies gilt vor allem für die Bestimmungen zu den Bedarfs-schätzungen, Herstellungsbeschränkungen sowie Einfuhr- und Ausfuhr genehmigungen. Die Bundesregierung plädiert dafür, daß alle Staaten derartige Genehmigungen freiwillig auch auf solche Stoffe erstrecken, für die diese international nicht vorgeschrieben sind. Dies gilt vor allem für die Stoffe der Anhänge III und IV des Übereinkommens von 1971 über psychotrope Stoffe. Wichtig ist aber auch, daß solche Rohopiumvorräte schrittweise vernichtet werden, deren Abbau nicht durch legale Bestellungen gedeckt ist.

Für weltweite Erfolge bei der Bekämpfung der illegalen Drogenherstellung sind entsprechende nationale Vorschriften und Kontrollmaßnahmen eine Vorbedingung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß die Verwendung von Chemikalien, Materialien und Gerätschaften für den illegalen Herstellungsprozeß in einem von den Vereinten Nationen empfohlenen Umfang im Wege der internationalen, regionalen und bilateralen Zusammenarbeit kontrolliert wird. Nähere Vorschriften darüber sollen unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit in die neue Konvention gegen den illegalen Drogenhandel Eingang finden. Dringend erforderlich ist auch die Verbesserung des Informationsflusses zwischen den Polizei- und Zollstellen sowie den Lizenzbehörden der Staaten, wenn Erkenntnisse über die illegale Drogenherstellung vorliegen und grenzüberschreitende Verbindungen sichtbar geworden sind.

Kontrolle des internationalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen

Wesentlich bei der internationalen Bekämpfung der Drogenkriminalität ist auch, daß Sanktionen gegen den Drogenhandel und -schmuggel weltweit weder Lücken in der Strafbarkeit noch große Unterschiede in der Verfolgungsintensität aufweisen. Schmuggel und illegaler Handel müssen gesetzlich untersagt werden. Notwendig ist, daß Verstöße dagegen konsequent verfolgt und mit Strafen belegt werden, die der Schwere des Delikts angemessen sind. Aus humanitären und ethischen Erwägungen wendet sich die Bundesregierung allerdings strikt dagegen, daß die Todesstrafe für Schwerstdelikte im Bereich der Drogenkriminalität zur internationalen Forderung erhoben wird.

Besonderes Augenmerk richtet die Bundesregierung auf den Vorschlag, künftig besser die Abschöpfung der illegalen Drogengewinne in den Griff zu bekommen. Entsprechende Regelungen sind in der neuen Konvention gegen den illegalen Drogenhandel vorgesehen. Ausgangspunkt der Überlegungen ist, daß Drogen, Kuriere und Depothalter weltweit leicht ersetzt werden können. Durch den Verlust ihrer Betriebsmittel jedoch werden Händler und Schmuggler am empfindlichsten Punkt getroffen. Dies aber läßt sich nur erreichen, wenn im Rahmen der Grundprinzipien der nationalen Rechtsordnungen die legalen Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden, um eine bessere Kontrolle der Geldströme aus illegalen Drogengeschäften zu ermöglichen. Alle Staaten sind daher aufgerufen, rechtliche Hindernisse bei der Abschöpfung illegaler Drogengewinne durch Änderung ihrer Rechtsvorschriften zu beseitigen. Darüber hinaus sollte angestrebt werden, einen Straftatbestand einzuführen, der das wissentliche Entgegennehmen, Erwerben oder Gebrauchen von Vermögenswerten, die aus dem illegalen Drogenverkehr stammen, oder die wissentliche Unterstützung dazu unter Strafe

stellt – unabhängig davon, wo der Drogenhandel stattgefunden hat. Auch zu diesem Komplex ist eine Regelung in der neuen Konvention gegen den illegalen Drogenhandel vorgesehen.

Im Bereich der polizeilichen Maßnahmen und der Zollfahndung ist es notwendig, den auf dem Felde der internationalen Zusammenarbeit in Zollfragen tätigen Brüsseler Zollrat und die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (Interpol) zu unterstützen. Darüber hinaus tritt die Bundesregierung dafür ein, daß zur Bekämpfung der Drogenkriminalität alle rechtlich vertretbaren modernen Fahndungstechniken eingesetzt werden. Hierzu gehören etwa die elektronische Überwachung, die Ausführung von Scheingeschäften, der Einsatz von verdeckten Ermittlern, die Führung von Informanten und kontrollierte Drogenlieferungen. Schließlich ist die Bundesregierung dafür, daß Drogenverbindungsbeamte entsprechend diplomatischen Gepflogenheiten bei anderen Staaten akkreditiert werden und mit diesen zusammenarbeiten. Die Bundesrepublik Deutschland führt diese relativ neue Art der Zusammenarbeit vor allem mit einigen Drogenherkunftsländern bereits durch.

Bekämpfung des illegalen Drogenverkehrs

Die Vorschläge zu diesem Bereich der Drogenpolitik haben zum Ziel, gegen die Personen vorzugehen, die sich am illegalen Drogenverkehr beteiligen. Leider ist an die Hintermänner und die Chefs der kriminellen Organisationen nur schwer heranzukommen. Diese überlassen die physischen Transaktionen von Geld und Ware ganz überwiegend kleineren und mittleren Händlern, die sich immer wieder neu aus den von Armut, Arbeitslosigkeit und Kriminalität sowie sozialer und physischer Abhängigkeit geplagten Bevölkerungskreisen rekrutieren.

Die Fahndung nach Drogenkriminellen und ihren Organisationen wird vor allem dann erfolgreich sein, wenn die vorhandenen weltweiten Informationssysteme des Brüsseler Zollrats und der Interpol unterstützt und genutzt werden, um Verdachtsmomente zu registrieren und Verdächtige erkennen und überführen zu können. Die Bundesregierung befürwortet aber auch internationale Regelungen, die es ermöglichen, selbst Personen mit Diplomaten- oder Konsularstatus im Verdachtsfall kontrollieren zu können. Darüber hinaus kann viel gewonnen werden, wenn die Zuverlässigkeit von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen, die ihre berufliche Stellung für die Beteiligung am illegalen Drogenschmuggel ausnutzen können (zum Beispiel das Personal von Fluggesellschaften, Hafentarbeiter), sichergestellt wird und die Methoden zur Entdeckung und Überführung von Personen, die Drogen an oder im Körper schmuggeln, verfeinert und international angewendet werden. Schließlich muß erreicht werden, daß überall der Grundsatz ›Verurteilen oder Ausliefern‹ von Drogenkriminellen konsequent angewendet wird, um die Lücken in der Verfolgung dieses Personenkreises zu schließen.

Behandlung und Rehabilitation

Ziel der Behandlung und Rehabilitation von Drogenabhängigen sollte sein, ihre völlige Drogenfreiheit, Enthaltung von jeglicher Kriminalität sowie berufliche und soziale Integration anzustreben. Dies ist besonders bei Personen mit längeren Kriminalitätskarrieren, schweren psychischen und sozialen Schäden sowie höheren Alters nur schwierig zu verwirklichen.

Eine wesentliche Voraussetzung zur Vorbeugung gegen Drogenabhängigkeit, aber auch zur Hilfe für Abhängige, ist ein flächendeckendes Netz von Beratungseinrichtungen, die Abhängige frühzeitig entdecken und einer Behandlung zuführen. Die Bundesregierung unterstützt den Gedanken der aufsuchenden Sozialarbeit in dieser Zielgruppe und ist der Auffassung, daß diese Arbeit stärker staatlich gefördert werden sollte. Das Therapieangebot für Drogenabhängige muß selbstverständlich ausreichend sein und sollte nach den Bedürfnissen der Zielgruppe differenziert werden. Die Bundesregierung tritt dafür ein, daß ambulante, teilstationäre und stationäre Therapieangebote nebeneinander bestehen und entsprechend den individuellen Notwendigkeiten der Klienten genutzt werden. Dabei sollten staatliche

Maßnahmen Selbsthilfeinitiativen von Abhängigen begünstigen.

Aus der Sicht der Bundesregierung sollten sogenannte Drogenerhaltungsprogramme mit abhängigkeitserzeugenden Medikamenten wie Methadon, Codein und anderen Ersatzdrogen für die Therapie von Drogenabhängigen grundsätzlich nicht durchgeführt werden. In ärztlich begründeten Einzelfällen kann unter strenger Kontrolle die Gabe von Betäubungsmitteln notwendig sein.

Zum Multidisziplinären UN-Aktionsprogramm

Das Multidisziplinäre Aktionsprogramm, das während der Weltrogenkonferenz verabschiedet werden soll, gliedert sich in vier Kapitel mit Vorschlägen zu den Bereichen Vorbeugung gegen Drogenmißbrauch und Eindämmung der illegalen Drogennachfrage (Kapitel I), Kontrolle des Drogenangebots (Kapitel II), Bekämpfung des illegalen Drogenverkehrs (Kapitel III), Behandlung und Rehabilitation (Kapitel IV). Das Aktionsprogramm, so wie es zur Zeit vorliegt, trägt den Vorstellungen der Bundesregierung in vielen Punkten Rechnung. In allen Kapiteln sind jedoch kontroverse Standpunkte zu einzelnen Vorschlägen stehengeblieben. Dies betrifft vor allem Kapitel III. Hierzu werden im wesentlichen diejenigen Bedenken geltend gemacht, wie sie auch zu einzelnen Artikeln der neuen Konvention gegen den illegalen Drogenhandel bestehen, nämlich daß nicht in die Grund- und Persönlichkeitsrechte sowie die Souveränitätsrechte der Staaten eingegriffen werden darf. Die Meinungsunterschiede in diesen Fragen haben zuletzt in der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen sogar zu dem Vorschlag geführt, das Kapitel III ganz aus dem Aktionsprogramm zu streichen. Dies konnte bis jetzt vermieden werden mit dem Hinweis darauf, daß das Aktionsprogramm keine rechtlich verbindliche internationale Konvention sein soll, sondern vielmehr eine Art Handbuch mit Vorschlägen für Maßnahmen, die nach den politischen, rechtlichen, finanziellen und fachlichen Möglichkeiten eines jeden Staates durchgeführt werden können. Der Vorbehalt der jeweiligen Rechtsordnung eines Staates wird im Aktionsprogramm nicht nur in den einführenden Bemerkungen wiederholt zum Ausdruck gebracht, sondern er findet sich auch im Zusammenhang mit einer Fülle von Einzelvorschlägen wieder. Auf Grund dieser Klarstellungen hat die Bundesregierung der Erarbeitung des Aktionsprogramms zustimmen können und sich an den Vorbereitungen dazu aktiv beteiligt. Über die Schwierigkeiten mit dem Kapitel III hinaus gibt es kontroverse Standpunkte unter anderem auch zu der Frage der Freiheit der Medien bei der Information über die Drogenproblematik und der Frage der Zuweisung der Hauptursachen des Drogenübel in der Welt, die von einigen Ländern der Dritten Welt und Staaten des kommunistischen Machtbereichs vor allem bei den westlichen Industrienationen als den ›traditionellen Verbrauchsländern‹ gesehen werden. Endgültige Klärung darüber, ob das Multidisziplinäre Aktionsprogramm überhaupt verabschiedet wird und, wenn ja, mit welchen Inhalten, wird es erst in den Erörterungen des Hauptausschusses und des Plenums der Weltrogenkonferenz geben.

*

Die internationale Zusammenarbeit auf dem Felde der Drogenpolitik hat bereits einen Standard erreicht, auf dem wichtige Ansätze zur wirksamen Gegensteuerung gegen das Drogenübel gefunden werden konnten. Viele der erwähnten Ideen und Vorschläge werden bereits national und international umgesetzt. Die Weltrogenkonferenz bietet die Chance, anknüpfend an diesen Standard die internationale Zusammenarbeit zu verfestigen und in entscheidenden Punkten zu verbessern. Die Bundesregierung geht fest davon aus, daß die internationale Staatengemeinschaft die Kraft aufbringen wird, das vorbereitete Multidisziplinäre Aktionsprogramm zu verabschieden. Sie wird ihren Teil dazu beitragen.