

Die Drogenpolitik der deutschen Bundesregierung – nationale Herausforderung und internationale Zusammenarbeit

Marion Caspers-Merk - MdB

*Drogenbeauftragte der Bundesregierung im Bundesministerium für Gesundheit
Mohrenstraße 62
10117 Berlin
e-mail: poststelle@bmg.bund.de*

Erich Stather

*Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und
Entwicklung (BMZ)
Stresemannstraße 94
10963 Berlin
e-mail: poststelle@bmz.bund.de*

*Die Zeiten, in denen der Drogenmissbrauch besonders ein Problem der
Industrieländer war, sind längst vorbei! Die Anzahl der Drogenabhängigen in den
Entwicklungsländern ist weit höher.*

*Während es auf nationaler Ebene künftig notwendig ist, verstärkt den legalen Drogen,
wie Alkohol und Tabak, größere Aufmerksamkeit zu schenken, zielt die internationale
Entwicklungszusammenarbeit darauf ab, präventive Maßnahmen gegen den
Drogenmissbrauch in Entwicklungsländern zu unterstützen und den Kampf gegen
illegale Drogen, wie Heroin und Kokain, in den Anbauländern mit dem Konzept der
Alternativen Entwicklung zu bekämpfen.*

Wir sind heute weltweit mit einer der komplexesten Herausforderungen unserer Zeit
konfrontiert: der Drogenproblematik. Drogenprobleme beeinträchtigen nicht nur das
Leben und Wohlbefinden von Individuen, sondern können ganze Gemeinschaften
zerstören und Nationen schädigen.

In Deutschland ist es vor allem der übermäßige Konsum legaler Rauschmittel, wie
Alkohol und Tabak, ebenso wie der von „modernen“ Drogen, wie etwa „Ecstasy“,

sowie der „Misch“-Konsum, der dazu führt, dass Familien und Freundeskreise auseinanderbrechen und ehemals heile Strukturen zerstört werden.

In vielen Entwicklungsländern hat der Drogenmissbrauch erschreckende Ausmaße angenommen: Allein in Pakistan und Iran gibt es mehr Heroinabhängige als in Europa und der USA zusammen!

Aus dem Norden Thailands und aus Laos wissen wir, dass ehemals intakte Bergdörfer kurz vor dem Zusammenbruch stehen, weil jahrelanger Anbau von Drogenpflanzen mit seinen für die Erzeuger und Erzeugerinnen sehr bescheidenen Einkünften auch zum Drogenkonsum geführt hat. Dieser ist inzwischen zum ernststen Problem geworden, in dessen Folge Armut und Gewalt zunehmen.

Damit haben wir es mit einer sehr komplexen Aufgabe zu tun, nämlich Möglichkeiten zu finden, sowohl die Produktion von legalen und illegalen Drogen zu reduzieren, als auch dem Missbrauch von Drogen vorzubeugen und chronisch Abhängigen Wege der Lebens- und Überlebenshilfe aufzuzeigen.

Ein Grund für das Ansteigen der Drogenabhängigen in Entwicklungsländern ist unter anderem, dass der Drogenhandel weltweit und damit eben auch in Entwicklungsländern, nicht nur über Finanztransfers geregelt wird, sondern zumindest teilweise natural, das heißt mit Drogen, entlohnt wird. Dadurch steigt naturgemäß die Nachfrage nach Drogen, was wiederum zum Anstieg des Angebots führt: ein Teufelskreis!

Vier Säulen der nationalen Drogen- und Suchtpolitik

Die Politik der deutschen Bundesregierung stellt sich diesen vielschichtigen Herausforderungen und richtet ihr Augenmerk auf die Bekämpfung des Drogenmissbrauchs, des Drogenhandels und der Drogenproduktion sowohl auf nationaler wie auf internationaler Ebene.

Die nationale Sucht- und Drogenpolitik der Bundesregierung gründet sich auf vier Säulen:

- Prävention
- Therapie und Beratung
- Überlebenshilfe
- Angebotsreduzierung und Repression

Prävention. Die Suchtprävention hat dabei einen herausragenden Stellenwert, um Missbrauch und Abhängigkeiten - die für Betroffene und Angehörige viel

Leid verursachen - mit allem Nachdruck zu verhüten. Dabei werden nicht nur der Missbrauch illegaler Drogen, wie zum Beispiel Heroin und Kokain, sondern auch legaler Drogen, wie Alkohol und Nikotin, einbezogen. Der Erarbeitung von dezentralisierten Konzepten wird Vorrang eingeräumt, weil die Effektivität von Präventionsmaßnahmen vor Ort am höchsten ist. Suchtprävention setzt bei Jugendlichen an, da ein gewisses Experimentierverhalten im Jugendalter sehr schnell der Beginn einer „Drogenkarriere“ sein kann.

Therapie und Beratung. Therapie und Beratung zielen vor allem darauf ab, gefährdeten oder bereits abhängigen Menschen zu helfen, ihr Überleben zu sichern und sie für eine Behandlung zu motivieren.

Wichtig für den Erfolg von Präventionsmaßnahmen ist, dass Einstellungs- und Verhaltensweisen potenziell Süchtiger sich ändern und insbesondere Kinder und Jugendliche in Bezug auf die Abwehr von Anfechtungen stark gemacht werden. Denn selbstbewusste und lebensstüchtige Menschen sind am besten geschützt – sie suchen nicht die Flucht in das Irreale! Abschreckungsmaßnahmen haben sich hingegen vielerorts als unwirksam herausgestellt, nicht zuletzt, weil Hunger und Risikofreude gerade im jungen Menschen Triebfeder für spontanes Handeln sind. Dies gilt überall auf der Welt, in Industrieländern ebenso, wie in Entwicklungsländern.

Überlebenshilfe. Überlebenshilfen sollen vor allem zur Senkung der Mortalität von chronisch mehrfach abhängigen Drogen- und Alkoholkonsumenten führen. , denn nur wer überlebt kann aussteigen! Zu den Überlebenshilfen zählen zum Beispiel Maßnahmen der Verbesserung der Notfallhilfe und zur Minimierung von Infektionen (HIV, Hepatitis) im Strafvollzug. Im Rahmen von Pilotprojekten wurden inzwischen erste Erfahrungen mit Drogenkonsumräumen gesammelt und ausgewertet. In diesen Räumen wird etwa Heroinabhängigen die Möglichkeit geboten, Heroin mit sterilen Spritzbestecken und unter ärztlicher Aufsicht zu verabreichen. Selbst schwer erreichbaren langjährigen Abhängigen konnten auf diese Weise Hilfe angeboten und übermittelt werden.

Angebotsreduzierung und Repressionen. Drogenprobleme stehen in engem Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, mit Finanz- und Wirtschaftskriminalität, mit Korruption, mit der Unterwanderung staatlicher Institutionen, mit der Bedrohung

wirtschaftlicher und politischer Reformprozesse und der Rechtsstaatlichkeit sowie mit Sicherheitsproblemen und Konflikten.

Repressive Maßnahmen, insbesondere im Sinne einer Anwendung des Strafrechts, bilden traditionell eine Säule der nationalen Drogenpolitik. Es soll einerseits das Angebot an Suchtmitteln, andererseits die Nachfrage reduzieren helfen. Bedeutung gewinnt das Strafrecht vor allem als wichtiges Instrument zur Eindämmung des illegalen Drogenhandels auf nationaler und internationaler Ebene.

Drogenkontrolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Drogenprobleme sind auch Entwicklungsprobleme. Ausgehend von dieser Erfahrung in der Entwicklungszusammenarbeit hat die deutsche Bundesregierung erkannt, dass sich Erfolge nur dann einstellen, wenn es gelingt, Armut zu mindern, Nachhaltigkeit zu sichern, Partizipationsmöglichkeiten zu verbessern und die Rahmenbedingungen für Entwicklung und „Good Governance“ zu stärken. Sowohl in der bilateralen, als auch in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit werden Projekte unterstützt, die diesem Ziel dienen. Darüber hinaus wird von der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein „Aktionsprogramm Drogen und Entwicklung“ durchgeführt. Das Aktionsprogramm bringt die Erfahrungen und Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit in die Drogenkontrolle ein und zielt umgekehrt darauf ab, die Belange der Drogenkontrolle stärker in der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern. Damit leistet Deutschland einen Beitrag zu dem übergeordneten Ziel, eine nachhaltige menschliche Entwicklung zu fördern. Schwerpunkte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Drogenbekämpfung sind:

- Prävention des Drogenkonsums
- Stärkung von „Good Governance“
- Alternative Entwicklung

Prävention. Auch in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird der Prävention sowie der Therapie und Beratung große Priorität beigemessen. In Projekten mit unseren Partnerländern geht es durch Aufklärung und Erziehung, der Fortbildung von Lehrern und Sozialarbeitern sowie Medienkampagnen darum, dem Konsum von Drogen vorzubeugen („primäre Prävention“). Die Behandlung und die berufliche Rehabilitation von Drogenabhängigen („sekundäre Prävention“) und die Nachsorge, um Rückfälle und soziale Folgen des Drogenkonsums zu verhindern

(„tertiäre Prävention“), sind weitere Präventionsstrategien. Zunehmend stehen Strategien im Vordergrund, durch die Gemeinden und soziale Gruppen befähigt werden, mit Drogenproblemen selbst besser umgehen zu können.

Stärkung von „Good Governance“. In der Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit seinen Partnerländern gewinnt die Forderung nach „Good Governance“ immer mehr an Bedeutung. Gemeint ist damit, die Qualität der Regierungsführung zu fördern und den Staat in der Erfüllung seiner politischen Aufgaben zu unterstützen

Im Bereich der Drogenkontrolle bedeutet dies, darauf hin zu wirken, dass die Rahmenbedingungen für „gutes Regierungshandeln“, wie Effizienz, Rechenschaftspflicht, Transparenz des öffentlichen Sektors, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit, Beachtung der Menschenrechte, Korruptionsbekämpfung, usw. verbessert werden, um auf eine nachhaltige menschliche Entwicklung hinzuwirken. Der Aufbau unabhängiger Gerichte, die Schaffung entsprechender Gesetze und eine Dezentralisierung der öffentlichen Verwaltung können Indikatoren für eine Umsetzungen dieser Zielsetzungen sein.

Alternative Entwicklung. Unter dem Begriff „Alternative Entwicklung“ wird eine Strategie zur Angebotsreduzierung propagiert.

Um den Menschen, die vom Anbau von Drogenpflanzen - wie Schlafmohn und Koka - leben, nachhaltige und zuverlässige Alternativen anbieten zu können, ist es erforderlich, Drogenanbauregionen und ihre Nachbarregionen umfassend zu entwickeln. Man benötigt viel Zeit, um ökonomische, soziale und politische Fehlentscheidungen zu vermeiden und reale und nachhaltige Erfolge zu erzielen. Alternative Entwicklung umfasst einen Prozess, durch den die Produktion illegaler Drogenkulturen durch spezifische Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung verhindert, verringert oder beseitigt wird. Dieser Prozess wird als eine offene und flexible Strategie verstanden, die an lokale Bedingungen und Gegebenheiten angepasst werden muss. Das Spektrum an Aktivitäten kann vielfältig sein:

- Schaffung alternativer Einkommens- und Vermarktungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Bereich
- Förderung sozialer Entwicklungsprozesse (z. B. Bildung, Gesundheit, Straßen, Wasserversorgung)

- Verbesserung institutioneller Voraussetzungen (z. B. Aufbau und Unterstützung von Beratungsdiensten, regionaler und kommunaler Verwaltungseinrichtungen und gesellschaftlicher Nichtregierungsorganisationen)

Dadurch wird der Bevölkerung geholfen, Nahrungsmittel statt Drogen zu produzieren. Somit trägt Alternative Entwicklung auch entscheidend zur Ernährungssicherung und zur Bekämpfung der Armut bei.

International werden neben den Instrumenten der Prävention, „Good Governance“ und der Alternativen Entwicklung auch sogenannte „Law Enforcement“-Maßnahmen ergriffen, um den Drogenpflanzenanbau zu reduzieren. Darunter sind Maßnahmen zu verstehen, die eine unmittelbare Vernichtung von Koka-Büschen und Schlafmohnfeldern zum Ziel haben. Diese im englischen Sprachgebrauch als „Eradication“ bezeichnete Vernichtung erfolgt mittels Abschlagen und Ausreißen der Kokabüsche oder durch Begasung der Mohnfelder oder Kokasträucher mit Pestiziden, in der Regel aus der Luft (Flugzeuge, Hubschrauber).

Diese Methode stößt international auf verstärkte Kritik, weil damit einerseits nur kurzfristige Erfolge erzielt werden und andererseits wegen der zielungenaue Ausbringung und der Toxizität der Mittel die negativen langfristigen Schäden auf Umwelt und Gesundheit der betroffenen Bevölkerung, insbesondere der Bauern und Bäuerinnen, sehr groß sein können. In Lateinamerika wurden solche Maßnahmen in Projektgebieten der Alternativen Entwicklung durchgeführt, die dazu führten, dass zum Beispiel etwa vierjährige Kaffeepflanzungen – als Alternative zum Kokastrauch gepflanzt - zerstört wurden. Folge solcher Maßnahmen sind konsequenter Weise Motivationsverluste und deutliche ökonomische Einbußen bei den Betroffenen – verschwundenes Vertrauen wieder aufzubauen, ist ein langwieriger und schwieriger Prozess!

Internationale Konferenz zu Alternativer Entwicklung

Die Diskrepanz zwischen der Anwendung solcher Vernichtungsmaßnahmen und Maßnahmen der Alternative Entwicklung war ein intensiv diskutierter Punkt auf einer internationalen Konferenz über die Rolle der Alternativen Entwicklung in der Drogenkontrolle und Entwicklungszusammenarbeit, die vom 7. bis 12. Januar 2002 in Feldafing bei München statt fand. Es war das erste Mal, dass sich Praktiker, Wissenschaftler und hochrangige Politiker aus 15 Ländern trafen, um ihre Erfahrungen und Erkenntnisse auf dem Gebiet der Alternativen Entwicklung

auszutauschen. Zum ersten Mal kam so auch ein direkter Erfahrungsaustausch zwischen Lateinamerika und Asien zu Stande, was besonders gewürdigt wurde.

Das Ergebnis der Konferenz ist ein mehrseitiges Papier, in dem die „Ergebnisse und Empfehlungen“ zusammengefasst wurden und das mit einer Deklaration abschließt. Die Konferenzteilnehmer stellen mit diesem Papier Empfehlungen für die künftige Arbeit von Programmen und Projekten der Alternativen Entwicklung auf. Es richtet sich an alle, die in diesem Bereich tätig sind, insbesondere an die Institutionen und Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Regierungen der Länder, in denen Drogenpflanzen produziert werden.

In folgenden Bereichen werden Verbesserungen bei der Durchführung von Programmen und Projekten der Alternativen Entwicklung gefordert:

1. Ausgewogener und abgestimmter Einsatz zwischen Maßnahmen der Alternativen Entwicklung, des Law Enforcement und der Nachfragereduzierung
2. Menschenrechte und Konflikt-Management
3. Aufbau und Förderung von Bündnissen und Netzwerken
4. Entwurf von Interventionen Alternativer Entwicklung
5. Partizipation und lokales Wissen
6. Land- und Bodennutzungsrecht
7. Infrastruktur, Serviceleistungen und Märkte

Neben der oben schon beschriebenen Diskrepanz bei der Anwendung von Law-Enforcement-Maßnahmen und Alternativer Entwicklung wurde deutlich, dass vielerorts die betroffene Bevölkerung und deren traditionelles Wissen nicht oder nicht genügend bei der Entwicklung von Projekten der Alternativen Entwicklung eingebunden wird. Es ist auch wichtig, dass die Bauern über langfristige Bodennutzungsrechte verfügen, wenn alternative Entwicklungsansätze nachhaltig und erfolgreich sein sollen. Insbesondere wenn diesen Voraussetzungen ein größeres Augenmerk geschenkt wird, können Maßnahmen der Alternativen Entwicklung einen entscheidenden Beitrag zur Beilegung von Konflikten und zur Krisenprävention leisten.

Gerade das Zusammentreffen von Fachleuten aus Asien und aus Lateinamerika hat zu der Erkenntnis geführt, dass auch die Bildung von Netzwerken und Bündnissen auf dem Gebiet der Alternativen Entwicklung sinnvoll und notwendig ist, um auf diesem Gebiet in Zukunft erfolgreich zusammenzuarbeiten.

Diese Konferenz war ein weiterer Meilenstein auf dem holprigen Weg zu einer drogenfreieren Welt.*

Abstract

Today the misuse of drugs and its effects on individuals and societies is a global problem with incredible dimensions. Not only industrialized countries but also developing countries have to struggle with drug related problems.

Germany's national policy on drugs and addiction is based on four pillars: prevention, therapy and consultancy, survival assistance, supply reduction and repressive measures.

Special attention will be given to legal drugs like alcohol and tobacco as well as "modern" drugs like "ecstasy" because these are starter drugs especially for the youth.

Major elements of the German drug policy within the international development cooperation are prevention, promotion of and assistance in good governance as well as Alternative Development.

On the supply side Alternative Development contributes to poverty reduction, conflict management and conflict resolution through the elimination of illicit drug crop cultivation and leads to sustainable development. The importance for Alternative Development programmes in drug control and development cooperation has been raised in an international conference held in Feldafing/Germany in January 2002. The results of the conference led to the "Feldafing-Declaration".

* Ausführliche Informationen über die Konferenz und die beschriebene Abschlusserklärung mit den Ergebnissen der Konferenz und Empfehlungen für die künftige Arbeit („Feldafing Declaration“) können über die Internetseite der Konferenz eingesehen werden: www.alternative-development.net