

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines und Grundsatzfragen

Verpasste Chance oder Trendwende? 30. Sondertagung der Generalversammlung zum Weltrogenproblem

- Flexibilisierung und Interpretation der Übereinkommen auf nationaler Ebene
- Nachfragebeschränkung, Angebotskontrolle und Präventionsstrategien
- Keine Überprüfung des Aktionsplans der Drogendekade

Günther Maihold

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Friederike Bauer zur 20. Sondertagung der Generalversammlung zum Weltrogenproblem, VN, 4/1998, S. 145f., fort.)

Vom 19. bis 21. April 2016 fand in New York eine Sondertagung der UN-Generalversammlung (United Nations General Assembly Special Session – UNGASS) zum Weltrogenproblem statt. Diese war im Jahr 2012 auf Initiative von Guatemala, Kolumbien und Mexiko angesetzt worden und ist wie die generelle Kontroverse um das Weltrogenproblem in der Bewertung ihrer Ergebnisse umstritten. Innerhalb der Staatengemeinschaft konkurrieren Reformbereitschaft und die Verteidigung des Status quo in der internationalen Drogenpolitik. Die Enttäuschung über die Ergebnisse der Konferenz ist auch eine Folge hochgesteckter Erwartungen einiger Staaten, die auf mehr generelle Flexibilität bei Produktion und Konsum von Suchtstoffen, zumindest für medizinische und wissenschaftliche Zwecke, gehofft hatten. Dieser Durchbruch bei der Reform der Drogenpolitik ist ausgeblieben.

Damit bleiben die drei zentralen Übereinkommen, das Einheits-Übereinkommen über Suchtstoffe (Single Convention on Narcotic Drugs) aus dem Jahr 1961, das Übereinkommen über psychotrope Stoffe (Convention on Psychotropic Sub-

stances) aus dem Jahr 1971 und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) aus dem Jahr 1988, mit ihrem prohibitionistischen Ansatz unangestastet. Veränderungen sind vor allem im Hinblick auf die Garantie der Menschenrechte und des Gesundheitsschutzes erfolgt, die eine deutlichere Betonung gegenüber der bislang dominanten Ausrichtung auf Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung erfuhren. Gleichzeitig wird der Vielfalt nationaler Politiken größerer Raum eingeräumt; eine Flexibilisierung, die die zukünftige Dynamik des internationalen Drogenregimes prägen dürfte.

Entwicklungs- und Gesundheitsorientierung statt Reform

Bereits im Kontext des Vorbereitungsprozesses der UNGASS 2016 wurde deutlich, dass die Chancen auf eine grundlegende Reform angesichts der Vielfalt der Positionen der Staaten gering waren. Rasch setzte sich die sogenannte ›Brownfield-Doktrin‹ der USA durch, die auf die Wahrung des Kerns der Übereinkommen, eine größere Flexibilität bei der Interpretation, die Anerkennung nationaler und regionaler Strategien und die Bekämpfung der organisierten Kriminalität setzt.

Entlang dieser Linie, die sowohl die Positionen Chinas, Russlands und weiterer asiatischer Staaten als auch reformorientierter Regierungen Europas und Lateinamerikas abbildete, wurde schließlich das Abschlussdokument mit dem Titel ›Our joint commitment to effectively addressing and countering the world drug problem‹ formuliert. Es spiegelt insoweit Kontinuität wider, vermag jedoch auch neue Gewichtsverlagerungen in der drogenpolitischen Debatte aufzunehmen. Dazu gehört etwa, das Drogenthema sehr viel nachdrücklicher als Gegenstand der Gesundheitspolitik zu betrachten und die soziale Integration sowie die respektvolle Behandlung der Konsumenten in den Vordergrund zu rücken. Damit wird die

internationale Drogenpolitik stärker an die Menschenrechte gekoppelt und mit der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ verknüpft.

Das deutsche Interesse an einer Verankerung der entwicklungsorientierten Drogen(kontroll)politik in Form der Förderung legaler Alternativen zum Drogenanbau als Einkommensquelle, fand in diesem Kontext eine breite Berücksichtigung im Abschlussdokument. Hier liegt ein zentraler Ansatzpunkt für die zukünftige gemeinsame Arbeit innerhalb des UN-Systems, wengleich sich die verschiedenen spezialisierten UN-Institutionen wie das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC), die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization – WHO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) und das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) bislang nicht auf ein koordiniertes Handeln verständigen konnten. Damit soll eine stärkere Kohärenz zur Drogenpolitik innerhalb des UN-Systems erreicht werden.

Letztlich lässt das Abschlussdokument größere Flexibilität in der nationalen Drogenpolitik zu, ohne jedoch die Grundpositionen des internationalen Drogenkampfs anzutasten. Das Abschlussdokument enthält an mehreren Stellen eine ausdrückliche Betonung der ›gemeinsamen und geteilten Verantwortung‹ und überwindet insoweit die einseitige Orientierung auf die Angebotskontrolle der Suchtstoffe, die nun durch nachhaltige Strategien der Nachfragebeschränkung ergänzt werden soll. Als bedeutend für die zukünftige drogenpolitische Debatte könnte sich die auf Forschung und Daten gestützte Diskussion über geeignete Präventionsstrategien erweisen, die gerade im Gesundheits- und Erziehungsweisen bei gefährdeten Alters- und Risikogruppen ansetzen soll. An diesem Punkt einen weltweiten Konsens zu erarbeiten,

kann als eine der zentralen Herausforderungen der kommenden drei Jahre angesehen werden. Hier muss wie bei den Verfahren zur kontrollierten Abgabe für medizinische und wissenschaftliche Zwecke ein Abgleich unterschiedlicher nationaler Praktiken vorgenommen werden, um bewährte Methoden herauszustellen.

Verpasste Chancen

Nicht nur die Frage einer Umkehr in der internationalen Drogenpolitik hat den Prozess der Vorbereitung der Sondertagung bestimmt. Vor allem ging es gerade den vielen nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) darum, dem Prinzip der Angemessenheit bei der Strafzumessung bei Suchtmittelvergehen zum Durchbruch zu verhelfen. Insbesondere gilt dies für die Todesstrafe, die heute noch in 33 Staaten angewandt wird. Gerade die Abschreckungswirkung solcher Strafandrohungen erscheint vor dem Hintergrund der Übereinkunft, die gesundheitliche Dimension des Drogenproblems stärker in den Blick zu nehmen, mehr als fragwürdig. So taucht der Begriff der Schadensminimierung im Abschlussdokument nicht auf, obwohl er eine tragfähige Formel für den Einsatz von Ersatzdrogen (Substitutionsbehandlung) dargestellt hätte. Der angestrebte Durchbruch zu einer neuen Drogenpolitik blieb auch deswegen aus, da es nicht gelang, den bis zum Ende der laufenden Drogendekade im Jahr 2019 festgelegten Aktionsplan einer Überprüfung zu unterziehen und damit neue Schwerpunkte in operativer Hinsicht zu setzen. Zudem konnten sich die etablierten institutionellen Formate wie die Suchstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs – CND) und das Internationale Suchtstoff-Kontrollamt (International Narcotics Control Board – INCB) behaupten: Dem von NGOs lancierten Versuch, mit der Konstituierung einer Expertenkommission bis zum Jahr 2019 ein neues Forum für die Diskussion von alternativen Handlungsansätzen zu schaffen, war kein Erfolg beschieden. Der bestehende institutionelle Rahmen wird demzufolge weiterhin die Geschwindigkeit der Reformdebatte bestimmen.

Wandel durch *De-facto*-Politik

Mit den Beschlüssen der UNGASS 2016 ist deutlich geworden, dass die Transformation des internationalen Drogenre-

gimes einer eigenen Dynamik folgt: Wegen der fehlenden Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten sind nur schrittweise Veränderungen möglich, die zunächst auf Kosten der Kohärenz sowie der rechtlich bindenden Wirkung durchgesetzt werden und eher einem ›*Ad-hoc*-Prinzip‹ folgen. Es vollzieht sich ein langsamer Aufweichungsprozess, da sich die Mitglieder der drei Übereinkommen nicht zu einer grundlegenden Überprüfung des normativen Kerns durchringen konnten. Damit haben sie den Weg für eine Flexibilisierung und die Interpretation der Übereinkommen im Licht nationaler Praktiken und Regelungsinteressen frei gemacht. Diese Öffnung des internationalen Drogenregimes ›nach unten‹ ermöglicht den Mitgliedstaaten die Entwicklung und den Ausbau eigener Lösungen. Auf diese Weise kann ein offener Umgang mit Marihuana möglich werden, der sich in mehreren Staaten abzeichnet. Der Weg einer Reform durch die große multilaterale Übereinkunft auf der Ebene der UN ist damit zunächst ausgeschöpft; kleinformatige Innovationen unilateraler Regulierungen einzelner Staaten oder Staatengruppen dürften in den nächsten Jahren im Vordergrund stehen. Absehbar ist damit ein relativer Bedeutungsverlust der Vereinten Nationen als dem zentralen Ort für die internationale Drogenpolitik, die sich zunehmend in anderen politischen Räumen regionaler, subregionaler oder nationaler Art entwickeln wird. Aus den Beschlüssen folgt eine Bewährungsprobe für die Vereinten Nationen, deren spezialisierte Institutionen ihr widersprüchliches Handeln anpassen müssen.

Eine weitere zentrale Herausforderung für das internationale Drogenregime stellt die Verbreitung neuer psychoaktiver Substanzen (NPS) dar, die insbesondere in Europa und den USA die illegalen Drogenmärkte erobern. Die hohe Vielfalt dieser Substanzen, die auch als ›Designerdrogen‹ bekannt geworden sind, ergibt sich aus ihrer chemischen Herstellungsweise, die dezentral erfolgen kann und nur bedingt an internationale Versorgungsketten gebunden ist. Damit gerät das Interesse an einer Regulierung von Produktion, Handel und Konsum der NPS zu einem Wettlauf zwischen den immer neu auftretenden Varianten und entsprechender Verbotsregelungen. Hier sind

entsprechend dem Abschlussdokument eine verstärkte internationale Kooperation bei der Marktbeobachtung sowie bei gemeinsamen Verhaltensregeln und Präventionsprogrammen vorgesehen. Die internationale Drogenpolitik stößt allerdings gegenüber einem sehr dynamischen Marktgeschehen an die Grenzen ihrer Steuerungsfähigkeit, so dass auch in dieser Hinsicht die Effektivität der bestehenden Kooperationsinstrumente deutlich infrage steht.

Internationale Drogenpolitik nach der UNGASS 2016

Aus der Sicht vieler NGOs steht das internationale Drogenregime vor dem Kollaps, da sich die nationalen Politiken zunehmend vom normativen Kern der Übereinkommen zur Drogenpolitik entfernen. Nicht zuletzt die hohen menschlichen Kosten des auf Angebotskontrolle von Kokain und Heroin ausgelegten Kampfes gegen Drogen rechtfertigen die Forderung nach einem Wechsel in der Logik der Drogenpolitik. Sie fordern eine Abkehr von der Konzentrierung auf Suchstoffe und psychogene Substanzen zugunsten eines Perspektivwechsels auf die Menschen, die als Konsumenten kriminalisiert und von Möglichkeiten nachhaltiger, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung abgeschnitten werden. Dieser Umschwung ist gegenwärtig in den Gremien und Institutionen des Systems der Vereinten Nationen nicht mehrheitsfähig und es zeichnet sich ein Weg der kleinen Schritte durch nationale Entscheidungen ab. Damit droht eine Aushöhlung des Drogenregimes durch eine nicht unerhebliche Anzahl von Staaten, die sich der Interpretationsfreiheit der Übereinkommen bedienen werden. Die Spannungen und Widersprüche zwischen internationaler Norm und nationaler Praxis dürften weiter zunehmen. Die kommenden Jahre werden zeigen, ob das UN-System in der Lage ist, dies aufzufangen und bis dahin Elemente eines weitergehenden Konsenses herauszufiltern. Gegenwärtig scheint der Weg zu einer umfassenderen Überprüfung des Drogenregimes verstellt. Jedoch hat die Dynamik der politischen Debatte der letzten Jahre gezeigt, dass ein Umdenken rasch eintreten kann.

Weitere Informationen zur UNGASS 2016 unter:

www.unodc.org/ungass2016/