

# Impulse für die Drogenpolitik in Westafrika

Möglichkeiten neuer Partnerschaften im Lichte der UN-Sondergeneralversammlung

Judith Vorrath

Beinahe zwei Jahrzehnte nach Ausrufung des Ziels einer »drogenfreien Welt« blüht der globale illegale Drogenhandel. Dabei sind Routen und Märkte einem steten Wandel unterworfen, der Länder und Regionen vor immer neue Herausforderungen stellt. Gerade westafrikanische Staaten sind längst nicht mehr nur als Gebiete für den Transit von Kokain oder Heroin betroffen. Trotzdem haben sie bei den Vorbereitungen zur UN-Sondergeneralversammlung zum Weltdrogenproblem (UNGASS) Ende April 2016 kaum eine Rolle gespielt. Der Prozess hat aber neuen Schwung in die drogenpolitische Debatte der Region gebracht. Das bietet Ansatzpunkte für neue Partnerschaften, insbesondere mit Europa. Denn verschiedene westafrikanische Staaten und Organisationen haben sich der vergleichsweise progressiven drogenpolitischen Position der EU angenähert. Für einen wirklichen Wandel bedarf es aber nicht nur einer Abkehr nationaler Regierungen von den repressiven Ansätzen, die in Westafrika nach wie vor dominieren, sondern auch eines Umdenkens bei europäischen Programmen im Sicherheitsbereich.

Internationale Aufmerksamkeit hat das Drogenproblem in Westafrika in den letzten zehn Jahren vor allem mit dem verstärkten Schmuggel von Kokain aus Südamerika durch die Region nach Europa erfahren. Zwar sind die in Westafrika beschlagnahmten Mengen nach den Spitzenwerten von 2007 rückläufig; ihr geschätzter Marktwert in Europa betrug 2013 aber immer noch 1,25 Milliarden Dollar. Wie die West Africa Commission on Drugs (WACD) in ihrem 2014 veröffentlichten Bericht betont, beschränkt sich das Problem aber nicht auf den Transit von Kokain. Auch das UN-Büro für Drogen

und Verbrechensbekämpfung (UNODC) konstatiert, dass der Handel mittlerweile stärker in der Region selbst verankert ist und der Konsum harter Drogen steigt, auch wenn zuverlässige Zahlen kaum verfügbar sind. Neben dem verbreiteten Anbau von Cannabis und dessen im globalen Vergleich als überdurchschnittlich hoch eingeschätzten Konsum werden offenbar in einigen Ländern Westafrikas zunehmend auch Methamphetamine für den asiatischen Markt produziert. Zudem hat sich teilweise eine ausgeprägte Schutzökonomie für zahlungskräftige Drogenhändler entwickelt, die weitgehend straf-

frei agieren können. Die UN-Sondergeneralversammlung zum Weltrogenproblem (UNGASS) vom 19. bis 21. April 2016 bietet daher auch eine Gelegenheit, die Politik in der Region auf den Prüfstand zu stellen.

### **Frischer Wind in der regionalen Drogendebatte**

Die erst für 2019 vorgesehene Überprüfung der internationalen Drogenpolitik durch die UN-Generalversammlung geht auf eine Initiative Kolumbiens, Guatemalas und Mexikos zurück. Die afrikanischen Staaten spielten in dem Prozess bislang nur eine geringe Rolle. Zwar hat die Afrikanische Union eine »Gemeinsame Afrikanische Position« (CAP) zur UNGASS formuliert, die einen integrierten und ausgewogenen Ansatz propagiert, der den Fokus der Drogenpolitik stärker auf öffentliche Gesundheit legt. Dieser Standpunkt fand aber kaum Eingang in die Verhandlungen des Entwurfs für das UNGASS-Abschlussdokument im Rahmen der Suchtstoffkommission (Commission on Narcotic Drugs) in Wien, zumal dort nur wenige afrikanische Staaten vertreten sind. Südafrika übermittelte im Namen der Africa Group sogar eine deutlich restriktivere und in wichtigen Punkten widersprüchliche Position.

Auf den ersten Blick scheint die Situation in Westafrika eher festgefahren. Im Umgang mit dem Drogenproblem überwiegen nach wie vor repressive und undifferenzierte Strategien der Strafverfolgung, mit den bekannten Folgen. Neben negativen Auswirkungen auf die Gesundheit werden ohnehin schwache Justizsysteme weiter überfrachtet, ohne dass organisierte Kriminalität wirksam bekämpft würde. Nicht zuletzt deshalb forderte die WACD 2014 einen Fokus auf Prävention, öffentliche Gesundheit, die Entkriminalisierung von Drogenbesitz für den Eigengebrauch sowie eine Reform und Harmonisierung von Drogengesetzen in der Region im Sinne grundlegender Standards.

Tatsächlich haben die Vorbereitungen auf die UNGASS 2016 in Westafrika durch-

aus neue Impulse in diese Richtung gegeben. Bei einer zweitägigen Konsultation trafen sich im Januar 2016 in Accra Vertreter und Vertreterinnen von Regierungen, nationalen Strafverfolgungsbehörden und Zivilgesellschaft aus elf westafrikanischen Staaten. Das verabschiedete Communiqué über eine westafrikanische Position zur UNGASS mag keinen offiziellen Charakter haben, enthält aber ein klares Bekenntnis zu Programmen der Schadensminderung (harm reduction), inklusive Zugang zu Gesundheitsversorgung in Gefängnissen sowie Förderung von Alternativen zu Haftstrafen bei minderschweren, nicht-gewaltsamen Drogendelikten. Zudem sollen Ansätze zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage verhältnismäßig und ausgewogen angewendet und Maßnahmen der Strafjustiz durch einen Fokus auf öffentliche Gesundheit und Menschenrechte ergänzt werden. Angesichts der ansonsten eher harten Haltung mancher Regierungen, die bei dem Dialog in Accra vertreten waren, sind die Kernpunkte der Position überraschend progressiv. Ein Wandel in der Drogenpolitik kann daran nicht festgemacht werden, immerhin gibt es aber frischen Wind in der Reformdebatte. Viele Ansätze, die mittlerweile in Ländern wie Ghana auch von offizieller Seite propagiert werden, sind zudem mit der Position der Europäischen Union zur UNGASS 2016 weitgehend kompatibel. Damit bieten sich durchaus neue Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit. Es gibt aber auch gewichtige Hindernisse für eine Veränderung der Drogenpolitik in Westafrika.

### **Kontinuität bei Strafverfolgung und Grenzsicherheit in Westafrika**

Trotz einer gewissen Dynamik lässt sich in der Region kein einheitlicher Trend erkennen. Die aktuellen Bewegungen sind vor allem rhetorisch, während in der Realität der Schwerpunkt weiterhin auf Repression liegt. Selbst in jüngerer Vergangenheit verabschiedete Gesetze wie der Controlled Drug and Substances Act in Liberia kriminalisieren den Konsum und sehen undifferenzierte

Strafen für den Handel mit Drogen vor – entgegen den Empfehlungen der WACD und der Global Commission on Drugs. Dies fügt sich in das Bild ein, dass in Westafrika häufig das Schema eines harten Vorgehens gegen Konsumenten und kleine Dealer – teilweise gepaart mit aggressiven Strategien gegen die Drogenproduktion – reproduziert wird, wie es aus dem »Drogenkrieg« bekannt ist. Nimmt man die Problematik von Korruption und Patronagesystemen hinzu, bedeutet dies, dass »die kleinen Fische gefangen werden, während die Großen in Freiheit schwimmen«, wie Präsident Obasanjo als Vorsitzender der WACD es ausdrückte.

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt. Die aktuelle Debatte über eine Reform der Drogenpolitik in Westafrika fokussiert sich auf die Nachfrageseite, spricht den Umgang mit Drogenkonsumenten in den einzelnen Staaten sowie nationale Politik und Gesetzgebung. Darüber hinaus gibt es zahllose internationale Bemühungen, speziell den Schmuggel harter Drogen durch Westafrika zu unterbinden. Um Versorgungs- bzw. Transitrouten zu unterbrechen, setzen externe Akteure vor allem auf verstärkte Grenzkontrollen und eine bessere (inter-)regionale Zusammenarbeit. Die Europäische Kommission fördert mit dem EU-Kokainroutenprogramm beispielsweise den Aufbau von Drogenkontrollkapazitäten an Flughäfen von neun westafrikanischen Staaten, inklusive der Verbesserung des nationalen wie internationalen Informationsaustauschs. Diese Komponente, die von UNODC, Interpol und der World Customs Organisation (WCO) implementiert wird, umfasst auch gemeinsame Operationen wie 2013 COCAIR IV, bei der laut Interpol in neun Tagen rund 100 Beschlagnahmungen an 30 internationalen Flughäfen in Afrika erfolgt sind. UNODC und WCO unterhalten zudem ein globales Programm zur Containerkontrolle an Seehäfen, in dessen Rahmen etwa in Benin, Kap Verde, Ghana, Senegal und Togo »joint multi-agency port control services« aufgebaut werden. Die West Africa Coast Initiative (WACI), ebenfalls von der EU mitfinanziert und unter anderem von UNODC

umgesetzt, zielt mit dem Aufbau von Transnational Crime Units in zunächst fünf westafrikanischen Ländern darauf ab, die nationale und grenzüberschreitende Koordination bei der Verfolgung organisierter Kriminalität zu verbessern.

Viele EU-Mitgliedstaaten und weitere Geber unterstützen Maßnahmen, die dem Kapazitätsaufbau und der regionalen Zusammenarbeit auch an Inlandsgrenzen dienen. Gerade für Länder Europas ist es grundsätzlich sinnvoll, Drogenströme in geografischer Nähe der europäischen Absatzmärkte zu unterbrechen, da der Preiseffekt potentiell größer ist als bei Maßnahmen etwa in den Anbaugeländen. Der Erfolg der Maßnahmen wird meist an der Zahl der Verhaftungen und der Menge beschlagnahmter Drogen gemessen. Diese sagen jedoch wenig über die Auswirkungen auf den Drogenhandel aus, zumal der Verlust eines Teils der Ware und die Verhaftung von Kurierern oder Transporteuren nicht gleichbedeutend sind mit der Zerschlagung krimineller Netzwerke. Dass die Menge beschlagnahmter Drogen geringer wird, kann schlicht auf eine Verlagerung von Transportwegen und -mitteln inner- wie außerhalb der Region zurückzuführen sein. Unabhängig vom messbaren Erfolg wird die Stoßrichtung internationaler Akteure indes auf absehbare Zeit aus Gründen der Abschreckung beibehalten werden, auch weil sich Maßnahmen zur Verbesserung der Grenzsicherheit und regionalen Kooperation vermeintlich gut mit anderen Interessen in Westafrika decken, etwa der Terrorismusbekämpfung. Ansatzpunkte für eine Veränderung der Drogenpolitik gibt es dennoch.

### **Zeit für neue Partnerschaften**

Von der Sondergeneralversammlung in New York ist keine grundlegende Änderung des Drogenregimes, aber eine Flexibilisierung bei dessen Umsetzung zu erwarten. Jenseits der viel diskutierten Gefahr einer Fragmentierung bietet sie auch Möglichkeiten neuer Partnerschaften. Der EU-Drogenaktionsplan (2013–2016) nennt West-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

afrika als eine prioritäre Region. Zudem hat die Öffnung der Debatte in Westafrika im Zuge der UNGASS-Vorbereitungen zumindest die Schnittmenge mit der EU-Position vergrößert. Bei der Ausgestaltung einer intensiveren Zusammenarbeit sollten drei Schwerpunkte gesetzt werden. Erstens ein ausgewogenerer Ansatz mit einem stärkeren Fokus auf öffentliche Gesundheit, Entwicklung und den Respekt für Menschenrechte, wie er auch im Entwurf des UNGASS-Abschlussdokumentes von März 2016 betont wird. Damit dies kein Lippenbekenntnis bleibt, braucht es finanzielle Verpflichtungen für entsprechende Programme. Während Geber vorrangig Programme im Sicherheits- und Justizsektor unterstützen, ist es deutlich schwieriger, Gelder für Prävention und Behandlung von Drogenkonsum und seinen gesundheitlichen Folgen zu generieren. Hier können die Nachhaltigen Entwicklungsziele, insbesondere das Ziel »Prävention und Behandlung des Substanzmissbrauchs« (3.5.), einen zusätzlichen Anstoß geben. Gerade Gesundheitsprogramme sollten nicht separat, sondern als Teil einer nationalen Drogenstrategie durchgeführt werden, wie sie beispielsweise Nigeria mit dem National Drug Control Master Plan für 2015 bis 2019, unterstützt von der EU, verabschiedet hat. Dieser sieht zumindest eine Balance zwischen Strafverfolgung und Nachfrage-reduzierung durch Prävention, Aufklärung, Behandlung und weitere Maßnahmen im Gesundheitsbereich vor.

Zweitens dürfen Verbesserungen nicht nur Ansätze der Strafjustiz und Sicherheit ergänzen, sondern müssen diese einschließen. Bislang umgehen die internationalen Bemühungen die Kernprobleme bei der Strafverfolgung in der Region eher, teilweise verstärken sie diese sogar. Kapazitätsaufbau mag wichtig sein, ändert aber weder etwas an der Kriminalisierung von Drogenkonsumenten und kleinen Dealern noch an der weit verbreiteten Schutzökonomie und Straffreiheit höherrangiger Täter. In Westeuropa gibt es inzwischen langjährige Erfahrungen mit Entkriminalisierung und Alternativen zur Strafjustiz. Diese sollten in der

Zusammenarbeit eine wichtigere Rolle spielen, zumal in einigen westafrikanischen Ländern eine Öffnung für solche Ansätze zu erkennen ist. Zumindest aber sollten bei Programmen im Sicherheits- und Justizsektor Komponenten für einen höheren Grad an Transparenz und Aufsicht innerhalb des Systems eingebaut sein, um die Missachtung von Menschenrechten und weiteren Schaden zu minimieren. Teilweise gibt es diese Ansätze, sie sind bei den Projekten jedoch in der Regel eine Randerscheinung. Ansonsten besteht die Gefahr, dass für Westafrika aus dem UNGASS-Prozess nicht mehr übrig bleibt als ein punktuell stärkerer Fokus auf Gesundheitsaspekte des Drogenproblems und gegebenenfalls einige Programme alternativer Entwicklung als kleinster gemeinsamer Nenner. Eine Reform der Drogenpolitik ist das nicht. Mit Maßnahmen wie im Rahmen des gemeinsamen UNODC-WHO-Programms zu »Drug Dependence, Treatment and Care« ist vielleicht ein Anfang gemacht. Ohne einen wirklich integrierten Ansatz werden sie auf Dauer verpuffen.

Drittens gilt es eine Militarisierung der Drogenpolitik in Westafrika zu verhindern. Profite kommen zwar stellenweise bewaffneten Gruppen zugute, die den Drogenhandel in der Sahel-Sahara-Zone auch zunehmend mit Waffen schützen. Doch eine undifferenzierte Vermischung mit der Anti-Terror-Agenda birgt die Gefahr vermehrter Gewalt, zumal die Sicherheitskräfte mitunter Konkurrenten in der Schutzökonomie sind. Eine Synergie bei der Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und Drogenhandel durch bessere Grenzsicherheit und mehr regionale Kooperation, die der UN-Sicherheitsrat bei der Verlängerung des Mandats für die UN-Mission in Mali im Juni 2015 erneut betont hat, wird es nicht automatisch geben. Vielmehr kann ein erweiterter Grenzmanagement-Ansatz sinnvoll sein, der nicht nur die verstärkte Präsenz staatlicher Akteure anstrebt, sondern grenznahe Gemeinschaften einbezieht, wie dies etwa das UN-Entwicklungsprogramm für die G5-Sahelstaaten vorsieht.