



## Koordinierung: ein wesentliches Element der nationalen und europäischen Drogenpolitik

### Nationale Antworten auf internationale Aufrufe

Die Ausarbeitung eines neuen Vertrages für die Europäische Union bietet eine einmalige Gelegenheit, der Drogenpolitik höhere Priorität einzuräumen. Zwar hat sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten verstärkt, nachdem der Union durch den Vertrag von Maastricht und den Vertrag von Amsterdam neue Kompetenzen übertragen worden waren, doch lassen sich die nationalen Drogenstrategien weiter angleichen und die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten bei der Drogenbekämpfung kann noch verbessert werden.

Ferner stellen sich der europäischen Drogenstrategie durch die Erweiterung

neue Aufgaben, weil die Gefahr eines verstärkten Drogenhandels über die Kandidatenländer besteht und Drogensucht sowie drogenkonsumbedingte gesundheitliche Folgen wie die Ausbreitung von Infektionskrankheiten in den künftigen Mitgliedstaaten ein zunehmendes Problem darstellen. Beide Herausforderungen unterstreichen die Notwendigkeit solider Vereinbarungen im Drogenbereich, um die Grundlage für ein gemeinsames Drogenkonzept der derzeitigen und der künftigen Mitgliedstaaten zu schaffen.

Es besteht weltweite Übereinstimmung darüber, dass die Bemühungen zur Drogenbekämpfung auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene koordiniert werden müssen. Unklar ist jedoch, was die Koordinierung genau beinhalten und worin die Aufgabe der einzelstaatlichen Koordinierungsstellen und der nationalen Koordinatoren bestehen soll. Diese Unklarheit stellt ein Hindernis für weitere Fortschritte bei der internationalen Zusammenarbeit im Kampf gegen Drogen dar.

In allen EU-Mitgliedstaaten sind Koordinierungsmechanismen in irgendeiner Form vorhanden, hinsichtlich des Umfangs

**„Wir wissen, dass solide Koordinierungssysteme auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene ein wichtiges Instrument für die Zusammenführung der verschiedenen Komponenten der Drogenpolitik – Behandlung, soziale Maßnahmen und Strafverfolgung – darstellen. Wir müssen unsere bestehenden Mechanismen sorgfältig prüfen und uns fragen, ob sie verbesserungsfähig sind.“**

Georges Estievenart  
Direktor der EBDD

und der praktischen Umsetzung der Koordinierung bestehen jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Einige, aber nicht alle Mitgliedstaaten haben nationale Drogenkoordinatoren ernannt und spezielle Referate für die Koordinierung eingerichtet. In manchen Mitgliedstaaten gibt es keine Koordinierungsmechanismen, die sämtliche Aspekte der Drogenpolitik umfassen, einschließlich Strafverfolgung sowie gesundheitliche und soziale Fragen.

**„Angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung kommt es mehr denn je darauf an, dem Drogenproblem mit einer gemeinsamen Vorgehensweise zu begegnen. Die Koordinierung der Anstrengungen in und zwischen den Ländern stellt ein unverzichtbares Element einer effizienten Drogenpolitik dar.“**

Marcel Reimen  
Vorsitzender des Verwaltungsrates der EBDD

### Wichtige politische Themen auf einen Blick

1. Es wird allgemein anerkannt, dass die Koordinierung für eine wirksame Drogenpolitik unerlässlich ist.
2. Die Beratungen des Europäischen Konvents bieten eine Gelegenheit, die Drogenbekämpfung auf EU-Ebene stärker in den Mittelpunkt zu stellen.
3. Die EU-Erweiterung stellt eine große Herausforderung auf dem Gebiet der Drogen dar und erfordert es, den künftigen Mitgliedstaaten solide Vereinbarungen in der Drogenpolitik zu bieten.
4. Alle EU-Länder berichten, dass sie über Mechanismen zur Koordinierung ihrer nationalen Drogenpolitik verfügen.
5. Fast alle EU-Länder haben angegeben, dass die Koordinierungsmechanismen sämtliche Aspekte der Drogenpolitik abdecken.
6. In dem Drogenaktionsplan der EU (2000-2004) wird der Ausbau der einzelstaatlichen Koordinierungsmechanismen für die Drogenpolitik gefordert.

## Koordinierung der Drogenpolitik – Überblick

### 1. Die Notwendigkeit einer Koordinierung der Drogenpolitik wird allgemein anerkannt

In den letzten 15 Jahren hat sich weltweit ein Konsens darüber herausgebildet, dass es eines koordinierten und multidisziplinär ausgerichteten Vorgehens gegen den Drogenmissbrauch und den illegalen Drogenhandel bedarf. Die Notwendigkeit koordinierter Maßnahmen wurde erstmals 1987 in einem internationalen Übereinkommen, dem United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control (Umfassendes Multidisziplinäres Konzept für künftige Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs der Vereinten Nationen) anerkannt. In späteren internationalen Abkommen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union wurde die Koordinierung als Eckpfeiler einer ausgewogenen und umfassenden Drogenpolitik bezeichnet, zuletzt in der 1998 verabschiedeten Erklärung der Vereinten Nationen über die Leitprinzipien für die Reduzierung der Drogennachfrage (Ungass).

In der Europäischen Union ist die Notwendigkeit einer Koordinierung auf nationaler und internationaler Ebene allgemein akzeptiert. Die Mitgliedstaaten haben Schritte zur Koordinierung ihrer inländischen Drogenpolitik unternommen, indem sie nationale Drogenkonzepte und -strategien verabschiedet, zentrale

Koordinierungsstellen eingerichtet und nationale Drogenkoordinatoren ernannt haben. In der Drogenstrategie der Europäischen Union 2000-2004 wird erneut bekräftigt, dass die Koordinierung wichtig ist und verbessert werden muss.

Trotz dieser weltweit bestehenden Übereinstimmung ist unklar, was die Koordinierung eigentlich beinhalten soll. Koordinierung ist kein exakt definierter Begriff und schwer messbar. Am deutlichsten wird sie vielleicht, wenn sie nicht besteht. In einem 2001 veröffentlichten EBBD-Bericht wird die Koordinierung im Drogenbereich definiert als „die Aufgabe zur Organisation bzw. Integration der verschiedenen nationalen Lösungselemente für die Drogenproblematik mit dem Ziel einer Harmonisierung der Arbeit und, zumindest implizit, einer größeren Effizienz.“ Die EU-Mitgliedstaaten haben ihre eigenen Auslegungen vorgenommen, und der Grundsatz der drogenpolitischen Koordinierung wird in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich umgesetzt.

Studien zufolge kann auf dem Gebiet der Drogenkontrolle und -behandlung die Koordinierung mit dem Austausch von Informationen oder einer einfachen Zusammenarbeit verwechselt werden. Im Hinblick auf Fortschritte bei der Bekämpfung von Angebot und Missbrauch illegaler Drogen muss man sich erneut auf die Festlegung einer gemeinsamen brauchbaren Definition der Koordinierung im Drogenbereich einigen.

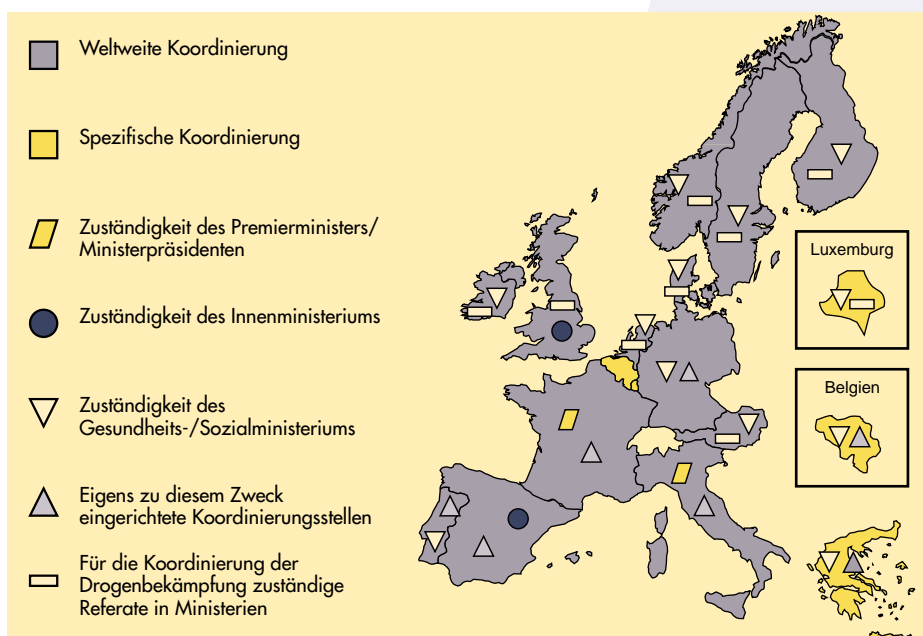
### 2. Eine einmalige Gelegenheit für eine stärkere Koordinierung der Drogenpolitik

Der Europäische Konvent, der zusammengetreten ist, um einen neuen Vertrag über eine Verfassung für die Europäische Union auszuarbeiten, bietet eine einmalige Gelegenheit zur Stärkung der Koordinierung der Drogenpolitik auf europäischer Ebene. Der Grundsatz der Notwendigkeit eines umfassenden, ausgewogenen und koordinierten Vorgehens bei der Drogenbekämpfung ist auf EU-Ebene bereits anerkannt und wird in mehreren Ländern angewandt, es fehlt aber noch eine Rechtsgrundlage.

Infolge der durch den Vertrag von Maastricht und von Amsterdam übertragenen Befugnisse hat sich die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zwar intensiviert, doch besteht noch viel Spielraum für eine weitere Annäherung der nationalen Drogenpolitiken und -strategien sowie für eine engere Koordinierung in und zwischen den Ländern. Durch schwache oder unzulänglich definierte Koordinierungsmechanismen würde die Chance für ein wirksames Vorgehen im Drogenbereich in einem erweiterten Europa verpasst werden.

Die Ausarbeitung eines neuen Gründungsvertrages für die Europäische Union bietet eine Gelegenheit, die Bedeutung der Koordinierung im Verfassungsvertrag der Union zu verankern und einen gemeinsameren Ansatz in der Drogenpolitik zu fördern.

### Koordinierung der Drogenpolitik in der Europäischen Union



### 3. Eine gemeinsame Vorgehensweise bei der Drogenbekämpfung ist im Rahmen der EU-Erweiterung ein Muss

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union um bis zu zehn neue Länder und 75 Millionen Einwohner schafft neue Herausforderungen für die Bemühungen zur Drogenbekämpfung. Befürchtet wird die durch die Erweiterung bedingte Gefahr des Drogenschmuggels, insbesondere aus bzw. über Mittel- und Osteuropa. Umfangreiche Sicherstellungen von Drogen entlang der Balkanroute und in Mitteleuropa bestätigen, dass die Region nach wie vor eine Rolle beim Transport und bei der Lagerung von Heroin und anderen illegalen Stoffen spielt. Daher wird dem Kampf gegen den Drogenhandel bei den Beitrittsvorbereitungen der Kandidatenländer ein hoher Stellenwert zuerkannt.

Gleichzeitig entwickeln sich der experimentelle Drogenkonsum und der Freizeitkonsum in den meisten Kandidatenländern zu einem festen Bestandteil der Jugendkultur. Der Drogenmissbrauch einschließlich der Injektion von Opiaten in diesen Ländern erreicht nunmehr ein ähnliches Niveau wie in den EU-Mitgliedstaaten. Während der Freizeitkonsum zwar Anlass zu Besorgnis gibt, stellt die Zunahme der Injektion von Opiaten aufgrund der damit verbundenen Ausbreitung von Infektionskrankheiten und der sozialen Benachteiligung jedoch ein weitaus ernsteres Problem dar.

Die Kandidatenländer werden einen gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Drogenpolitik zu übernehmen haben. Die bestehende enge Zusammenarbeit der Kommission und der EBDD mit diesen Ländern ist zwar unerlässlich, aber an sich unzureichend.

Die Erweiterung unterstreicht die Notwendigkeit genau definierter und solider Koordinierungsmechanismen auf nationaler sowie auf EU-Ebene. Die vorhandenen Mechanismen sind den Aufgaben vielfach nicht gewachsen und müssen weiter ausgebaut werden.

#### **4. Die nationalen Drogenstrategien in den EU-Ländern beruhen zwar auf gemeinsamen Grundsätzen, werden aber sehr unterschiedlich umgesetzt**

Sämtliche EU-Länder haben den Grundsatz akzeptiert, dass die Koordinierung ein wesentliches Element der nationalen Drogenpolitik bildet. In jedem Mitgliedstaat gibt es einen interministeriellen Ausschuss, der als Forum zur Koordinierung der Politik auf höchster Ebene fungiert. Viele Länder haben auf der darunter liegenden Stufe zentrale Koordinierungsreferate zur Umsetzung der Politik und zur fachlichen Beratung der Minister eingerichtet.

Trotz dieser Hinweise darauf, dass die Regierungen dem Grundsatz der Koordinierung zunehmend verpflichtet sind, wird der Begriff in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert. Bei einer kürzlich durchgeführten EBDD-Studie der Merkmale der sechzehn Koordinierungssysteme <sup>(1)</sup> wurde ein breites Spektrum von Konzepten festgestellt. Sieben Länder haben spezielle Drogenkoordinierungsstellen eingerichtet, während in den übrigen neun die Koordinierungsaufgabe in die Zuständigkeit der bestehenden Dienststellen oder Referate innerhalb eines Ministeriums oder einer Behörde fällt.

Ebenso unterschiedlich ist in den einzelnen Ländern die jeweilige ministerielle Zuständigkeit für die Koordinierung der Drogenpolitik. In 14 Ländern <sup>(2)</sup> liegt die Zuständigkeit bei einem Minister (Kabinett), während in zwei Ländern (Italien und Frankreich) der Ministerpräsident bzw. Premierminister zuständig ist.

Zehn Länder haben jetzt einen offiziellen Beauftragten für die Koordinierung der Drogenpolitik der Regierung ernannt, der als nationaler Drogenkoordinator bezeichnet werden kann. Den Mitgliedstaaten ist es freigestellt, angesichts ihrer eigenen Organisationsstruktur, Konzepte und Schwerpunkte den genauen Status des Koordinators festzulegen. Deshalb bestehen zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Aufgaben der nationalen Koordinatoren. In sechs Ländern ist eine klar definierte Rolle des Koordinators nicht erkennbar.

Im Drogenaktionsplan der Europäischen Union (2000-2004) wird der Aufruf von Präsident Mitterand aus dem Jahre 1989 zur Ernennung eines nationalen Drogenkoordinators wieder aufgegriffen, und es wird empfohlen, dass die nationalen Drogenkoordinatoren oder die für die Koordinierung der Drogenpolitik zuständigen Personen zweimal jährlich im Rahmen der Horizontalen Gruppe „Drogen“ zusammenkommen, um Informationen auszutauschen und Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zu prüfen.

#### **5. Umfassen die gegenwärtigen Koordinierungsmechanismen sämtliche Aspekte der Drogenpolitik?**

Der 1992 angenommene zweite Europäische Drogenbekämpfungsplan enthält eine Reihe von Empfehlungen im Hinblick auf die Drogenkoordinierungsmechanismen. Darin wird nachdrücklich auf die Notwendigkeit von Koordinierungsmechanismen zwischen den für die Bekämpfung des Drogenschmuggels zuständigen Behörden und denen, die mit den Behandlungsprogrammen betraut sind, hingewiesen. Es wird empfohlen, diese Koordinierungsmechanismen auf sämtliche Aspekte der Drogenpolitik, einschließlich Behandlung und soziale Maßnahmen, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit auszudehnen und den ressortübergreifenden (und internationalen) Informationsaustausch zu fördern.

Die meisten EU-Mitgliedstaaten berichten, dass sie gemäß diesen Empfehlungen nunmehr über Mechanismen verfügen, die sämtliche Aspekte der Drogenpolitik erfassen.

Sind an einer Politik verschiedene Einrichtungen und Organisationen beteiligt, so stellt die wirksame Koordinierung ein unerlässliches Element im Rahmen der öffentlichen Verwaltung dar. Dies gilt insbesondere für die Drogenpolitik, bei der verschiedene Akteure zwar zusammenhängende, jedoch unterschiedliche Tätigkeiten zur Behandlung dieses komplexen und vielseitigen Phänomens verrichten. Es muss weiter auf die Sicherstellung wirklich umfassender Koordinierungsmechanismen hingearbeitet werden.

#### **6. Die Wirksamkeit der Mechanismen zur Koordinierung der Drogenpolitik**

Während ein breiter Konsens darüber besteht, dass Koordinierungsmechanismen im Drogenbereich auf nationaler wie auf internationaler Ebene notwendig sind, ist wenig bekannt, welche Konzepte am effizientesten sind. In sämtlichen Mitgliedstaaten gibt es auf lokaler und nationaler Ebene Koordinierungsmechanismen in der einen oder anderen Form. Diese Mechanismen sind jedoch nicht immer interdisziplinär, d. h. sowohl auf die Gesundheit als auch auf soziale Maßnahmen und die Strafverfolgung ausgerichtet. Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen auch hinsichtlich des Umfangs der von den nationalen Koordinatoren und zentralen Koordinierungsstellen ausgeübten Befugnisse.

1992 wurde im Europäischen Drogenbekämpfungsplan ein Vergleich der von den Mitgliedstaaten bezüglich der Wirksamkeit ihrer Koordinierungsmechanismen gewonnenen Erfahrungen angeregt. Über zehn Jahre später wird in dem Drogenaktionsplan der Europäischen Union (2000-2004) erneut eine Bewertung der bestehenden Koordinierungsregelungen sowie eine Stärkung der nationalen Koordinierungsmechanismen für die Drogenpolitik durch die Mitgliedstaaten gefordert. In der Halbzeitbewertung 2002 des Aktionsplans wird zudem festgestellt, dass die Strafverfolgung innerhalb der Mitgliedstaaten enger koordiniert sowie die Koordinierung auf EU-Ebene hinsichtlich sämtlicher Aspekte der Drogenpolitik verbessert werden muss.

Angesichts dieser Forderungen ist eine weitere Untersuchung der Wirksamkeit der bestehenden Koordinierungsmechanismen wünschenswert und soll dazu beitragen, dass erneute Bemühungen um eine verstärkte Koordinierung tatsächlich zu einer Verbesserung führen.

<sup>(1)</sup> 15 EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen.

<sup>(2)</sup> 13 EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen.

**Drogen im Blickpunkt** ist eine Reihe von Kurzinformatoren zur Drogenpolitik, die von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Lissabon, veröffentlicht werden. Diese Kurzinformatoren werden sechsmal jährlich in den elf Amtssprachen der Europäischen Union und auf Norwegisch veröffentlicht. Originalsprache: Englisch. Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Ein kostenloses Abonnement können Sie per E-Mail unter [info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int) anfordern.

Rua da Cruz de Santa Apolónia, 23-25, P-1149-045 Lissabon  
Tel. (351) 218 11 30 00 • Fax (351) 218 13 17 11  
[info@emcdda.eu.int](mailto:info@emcdda.eu.int) • <http://www.emcdda.eu.int>

## Schlussfolgerungen

### Koordinierung nationaler und internationaler Bemühungen zur Drogenbekämpfung – strategische Erwägungen

1. Die Koordinierung der Drogenpolitik muss inhaltlich noch genauer definiert werden.
2. Die Ausarbeitung einer neuen Verfassung für die Europäische Union bietet eine Gelegenheit für einen verstärkten gemeinsamen Ansatz in der Drogenpolitik.
3. Im Rahmen der bevorstehenden Erweiterung muss eine engere Koordinierung auf der Ebene der Europäischen Union zwischen sämtlichen Mitgliedstaaten gefördert und sichergestellt werden.
4. Die Mechanismen zur Koordinierung der Drogenpolitik sind in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich, und nicht in allen Ländern gibt es einen nationalen Koordinator.
5. Die Koordinierung muss sämtliche Aspekte der nationalen Drogenpolitik umfassen, einschließlich Gesundheitsbereich, soziale Fragen, Strafverfolgung und internationale Zusammenarbeit.
6. Die Untersuchung der Wirksamkeit der gegenwärtigen Mechanismen für die Drogenkoordinierung auf nationaler und internationaler Ebene ist Voraussetzung für Verbesserungen.

## Wichtige Quellen

- (1) **Drogenstrategie der Europäischen Union** (2000-2004), *Cordroque*, 64, Dezember 1999.
- (2) **Drogenaktionsplan der Europäischen Union** (2000-2004) *Cordroque*, 32, Juni 2000.
- (3) **Europäische Kommission**, „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Halbzeitprüfung des Drogenaktionsplans der EU“ (2000-2004), KOM(2002) 599 endg., November 2002.
- (4) **Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)**, „EU-Erweiterung und Drogen – Herausforderungen und Perspektiven“, *Drogen im Blickpunkt*, 8, zweimonatlich, März-April 2003.
- (5) **Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)**, „Strategien und Koordinierung auf dem Gebiet der Drogen in der Europäischen Union, eine Übersicht“, November 2002.
- (6) **Nationale Reitox-Berichte**, 2000, 2001, 2002.
- (7) **Von EBDD-Mitarbeitern** im Jahr 2002 mit nationalen Koordinatoren geführte Interviews.
- (8) **United Nations**, „United Nations Comprehensive Multidisciplinary Outline of Future Activities in Drug Abuse Control“, 1987.
- (9) **Ungass**, „Erklärung über die Leitprinzipien für die Reduzierung der Drogennachfrage“, 1988.
- (10) **Europäischer Ausschuss für Drogenbekämpfung (CELAD)**, Europäischer Drogenbekämpfungsplan, 1990.
- (11) **Europäischer Ausschuss für Drogenbekämpfung (CELAD)**, Zweiter Europäischer Drogenbekämpfungsplan, 1992.
- (12) **Estievenart, G.**, *Konzepte und Strategien zur Drogenbekämpfung in Europa*, European University Institute, Florenz, Martinus Nyhoff, 1995.
- (13) **Thomas W. Malone und Kevin Crowston**, *Interdisziplinäre Studie zur Koordinierung*, November 1993.

## Online-Referenzen

- (1), (2), (3) sind zu finden unter [http://www.emcdda.org/policy\\_law/eu/eu\\_actionplan.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/eu/eu_actionplan.shtml)  
(4) ist zu finden unter <http://www.emcdda.org/infopoint/publications/focus.shtml>  
(5) ist zu finden unter [http://www.emcdda.org/policy\\_law/national/strategies/strategies.shtml](http://www.emcdda.org/policy_law/national/strategies/strategies.shtml)  
(9) unter <http://www.un.org/ga/20special/demund.htm>



**HERAUSGEBER:** Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen.  
© Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2003.  
**DIREKTOR:** Georges Estievenart.  
**REDAKTION:** Joëlle Vanderauwera, Sarah Wellard.  
**AUTOREN:** Danilo Ballotta, Cécile Martel, Henri Bergeron.  
**GESTALTUNG:** Dutton Merrifield Ltd, UK.  
*Printed in Italy*