

039850/EU XXIV.GP  
Eingelangt am 05/11/10

**DE**

**DE**

**DE**



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.11.2010  
KOM(2010) 630 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION**

**Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012)**

SEK(2010) 1321

# BERICHT DER KOMMISSION

## Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012)

### 1. EINLEITUNG

Nach letzten Schätzungen nahmen im vergangenen Jahr in der EU insgesamt 25 bis 30 Millionen Erwachsene zwischen 15 und 64 Jahren in einer irgendeiner Form verbotene Drogen ein<sup>1</sup>. Zwischen 1,2 und 1,5 Millionen Erwachsene sind regelmäßige Opioidkonsumenten. Jedes Jahr sterben in der EU **6 500 bis 7 000 Menschen an einer Überdosis Drogen**. Nachdem die Zahl der Drogentoten in der EU jahrelang konstant geblieben ist, weisen neueste Zahlen auf einen Anstieg hin, hauptsächlich infolge der wachsenden Zahl an Sterbefällen nach Einnahme einer Überdosis Kokain.

Zwar deutet vieles darauf hin, dass der Konsum von Cannabis – der beliebtesten Droge in Europa – in den letzten Jahren rückläufig ist, nicht aber der Konsum von Heroin und Kokain, der in Europa das eigentliche Problem darstellt.

Im letzten Jahrzehnt **haben sich die Verhaltensmuster beim Drogenkonsum in den meisten EU-Mitgliedstaaten gewandelt**. Früher stammten die Problemkonsumenten von Opiaten und Kokain aus kleineren gesellschaftlichen Randgruppen, wohingegen heutzutage illegale Drogen von Menschen konsumiert werden, die aus der Mitte der Gesellschaft kommen und verschiedene Suchtstoffe als eine Art „Partydroge“ einnehmen, ohne zwangsläufig abhängig zu werden.

Die **kombinierte Einnahme verschiedener Drogen** ist inzwischen die Regel, und damit verwischen auch allmählich die Grenzen zwischen dem Konsum legaler und illegaler psychoaktiver Substanzen. Neben der parallelen Einnahme herkömmlicher legaler und illegaler psychoaktiver Substanzen wie Alkohol und Kokain haben die Drogenkonsumenten Zugang zu einer breiten Palette an neuen Suchtstoffen (den sogenannten ‚Legal Highs‘), die über das Internet, in ‚Head Shops‘ oder von Dealern auf offener Straße verkauft werden.

**Illegale Drogen stellen ein gravierendes soziales Problem dar**, zu dessen Lösung es eines langfristigen, integrativen und interdisziplinären Ansatzes bedarf. Aus einem Kommissionsbericht über Entwicklungen auf dem Weltmarkt für illegale Drogen zwischen 1998 und 2007<sup>2</sup> geht hervor, dass das Problem im fraglichen Zeitraum nicht geringer geworden ist. Zwar hat sich die Situation in einigen Ländern verbessert, aber dafür haben die Probleme in anderen Ländern zum Teil drastisch zugenommen. Während sich in reichen Ländern und damit auch in den EU-Mitgliedstaaten das Drogenproblem im Allgemeinen abgeschwächt hat, ist es in einigen großen Entwicklungs- oder Schwellenländern auf dem Vormarsch. Die Studie kommt zu dem Schluss, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenherstellung zwar lokal Wirkung zeigen können, dies offenbar aber keinen Einfluss auf

---

<sup>1</sup> Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD), Jahresbericht 2009 – Stand der Drogenproblematik in Europa. In den Schätzungen enthalten sind 22,5 Millionen Cannabis- und vier Millionen Kokain-Konsumenten.

<sup>2</sup> JLS/2007/C4/005 — Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it.

die gesamte Weltproduktion hat. Auch wenn die Drogenfahndung den Drogenschmuggel bisweilen auf bestimmten Routen unterbinden kann, scheint sich dies weder spürbar noch nachhaltig auf das dem Weltmarkt verfügbare Angebot an Drogen auszuwirken.

Die EU-Drogenstrategie (2005-2012)<sup>3</sup> und die beiden Aktionspläne zu ihrer Umsetzung haben die **Kohärenz der EU-Maßnahmen bei der Drogenbekämpfung** weiter verbessert. Die Drogenpolitik ist weitgehend **Sache der Mitgliedstaaten**. Der Kommissionsbeitrag zur EU-Drogenpolitik besteht daher darin, die Kohärenz aller Maßnahmen sicherzustellen, darauf hinzuwirken, dass die EU in internationalen Gremien einen gemeinsamen Standpunkt vertritt, einen wichtigen Part bei dem Verfahren zur Kontrolle neuer Drogen zu übernehmen und Finanzmittel und Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission ist zuständig für die Formulierung, Überwachung und Evaluierung der EU-Drogenaktionspläne. Das Stockholmer Programm<sup>4</sup> überträgt ihr außerdem erstmals die Verantwortung für die Ausarbeitung der neuen EU-Drogenstrategie für die Zeit nach 2012.

Der vorliegende Bericht fasst die wichtigsten Erkenntnisse des als Anhang beigefügten ausführlichen Fortschrittsberichts 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012)<sup>5</sup> zusammen.

## 2. METHODE

Der EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) listet die wichtigsten Akteure auf und gibt für jede Aktion Fristen vor. Wertvolle Beiträge zu dem Fortschrittsbericht, der sich auf das gesamte Jahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 bezieht<sup>6</sup>, lieferten die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und Europol. Für bestimmte Einzelaktionen führte die Kommission eine schriftliche Umfrage unter den Mitgliedstaaten durch. Nicht weiter eingegangen wird auf Aktionen, die erst nach 2010 fällig sind. Die Umsetzung wird anhand der im Aktionsplan genannten Indikatoren<sup>7</sup> gemessen.

## 3. KERNPUNKTE

### Erfolge:

- (1) In der EU ist der intravenöse Drogenkonsum, eine der Hauptursachen für die Verbreitung von durch Blut übertragbaren Infektionskrankheiten, rückläufig. Die **Prävalenz neuer HIV-Fälle unter Drogenkonsumenten geht zurück**, was darauf zurückzuführen sein könnte, dass die Mitgliedstaaten, wie in den Drogenaktionsplänen gefordert, in den letzten zehn Jahren in starkem Maße auf Maßnahmen zur Schadensbegrenzung gesetzt haben.
- (2) Die Drogenfahndungsbehörden in der EU haben ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit verstärkt. Die Mitgliedstaaten haben zwei **„Kooperationsplattformen“** – eine in Ghana (unter der Leitung des Vereinigten

---

<sup>3</sup> 15074/04, CORDROGUE 77 vom 22.11.2004.

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission - Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, KOM(2009) 262 vom 3.9.2009.

<sup>5</sup> ABl. C 326 vom 20.12.2008.

<sup>6</sup> Statistische Daten liegen immer nur für ein volles Kalenderjahr vor.

<sup>7</sup> Ein Indikator ist ein Instrument, anhand dessen sich der Fortschritt oder Erfolg einer Maßnahme oder der Grad der Erreichung eines Ziels messen lässt.

Königreichs) und eine im Senegal (unter der Leitung Frankreichs) – eingerichtet, um Erkenntnisse auszutauschen und den Kapazitätsaufbau in Westafrika, einem strategischen Umschlagplatz für Kokain, zu koordinieren. Im Juni 2010 nahm der Rat für Justiz und Inneres (JI) den *Europäischen Pakt zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels – Unterbrechung der Kokain- und Heroinrouten* an, um die Koordinierung zwischen den verschiedenen Drogenbekämpfungsprogrammen zu verbessern. Damit besteht jetzt die Chance, alle Strukturen zur Bekämpfung des Drogenschmuggels entlang der wichtigsten Routen miteinander zu vernetzen.

- (3) Im Jahr 2009 legte die Kommission eine **Strategie zur verstärkten Zusammenarbeit in der EU in der Drogenforschung** vor<sup>8</sup>. Die Strategie soll weiteren Input für eine faktengestützte Drogenpolitik sowie die Entwicklung der notwendigen politischen Konzepte für eine Eindämmung der gesundheits- und sozialschädlichen Folgen des Drogenkonsums in unserer Gesellschaft liefern. In der EU-Drogenstrategie und dem EU-Aktionsplan heißt es nämlich, dass die Drogenpolitik auf objektiv nachprüfbareren Fakten und wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen sollte.

### Probleme:

- (4) Nachdem die **Zahl der Drogentoten** in der EU jahrelang konstant zwischen 6 500 und 7 000 lag, scheint sich jetzt ein Anstieg abzuzeichnen, der 2008 sogar bei 5 % liegen könnte.
- (5) Das Auftauchen immer neuer psychoaktiver Substanzen („**Legal Highs**“) stellt die Drogenpolitik vor große Probleme. Die Mitgliedstaaten versuchen nach Kräften, die Verbreitung neuer Drogen, deren gesundheitliche Risiken und gesellschaftliche Folgen größtenteils noch nicht absehbar sind, einzudämmen. Ihre Arbeit wird außerdem erschwert durch Vertriebskanäle, die Landesgrenzen einfach ignorieren, wie zum Beispiel das Internet und durch das Tempo, in dem Substanzen, die gerade erst unter Kontrolle gebracht wurden, auf dem Markt durch neue Stoffe ersetzt werden.
- (6) Das 2007 speziell zur Überwachung der Drogenroute über den Atlantischen Ozean geschaffene Maritime Analysis and Operations Centre Narcotics (MAOC-N)<sup>9</sup> koordinierte in den ersten beiden Jahren seines Bestehens Operationen, die zur Beschlagnahme von 43 Tonnen Kokain und 21 Tonnen Haschisch führten. Die **Drogenringe** haben jedoch sofort reagiert und ihre Schmuggelrouten und –methoden geändert, um die von den EU-Mitgliedstaaten errichteten Hindernisse zur Unterbindung des Handels zu umgehen. Den neuesten Zahlen zufolge ist die Menge der Drogen, die aufgrund der koordinierten Operationen des MAOC-N und des seit 2008 im Mittelmeerraum tätigen CeCLAD-M<sup>10</sup> sichergestellt werden konnten, deutlich zurückgegangen.

---

<sup>8</sup> SEK(2009) 1631 endg. vom 23. November 2009.

<sup>9</sup> Die Gründer von MAOC-N waren Frankreich, das Vereinigte Königreich, Spanien, Portugal, Irland, Italien und die Niederlande. Deutschland, die USA, Kanada, Kap Verde, Marokko und Griechenland haben ebenso wie die Europäische Kommission und Europol Beobachterstatus. MAOC-N wird von der Kommission kofinanziert und beruht auf einem völkerrechtlichen Vertrag, der 2009 in Kraft trat.

<sup>10</sup> Das CeCLAD-M (Centre de Coordination pour la Lutte Anti-drogue en Méditerranée) wurde von Frankreich, Spanien, Portugal, Italien, Malta, Algerien, Tunesien, Marokko, Mauretanien und Libyen gegründet.

- (7) Auf Ebene der Vereinten Nationen wurden 2009 als Reaktion auf das weltweite Drogenproblem Verhandlungen über eine neue politische Erklärung und einen neuen Aktionsplan aufgenommen. Die EU plädierte für eine ausgewogene, faktengestützte Drogenpolitik unter Wahrung der Menschenrechte und der Menschenwürde, doch wurde ihre Verhandlungsposition durch **Meinungsverschiedenheiten zwischen ihren Mitgliedstaaten** geschwächt.
- (8) In den letzten beiden Jahren war die **Außendimension der Drogenpolitik** bisweilen zu sehr auf den Sicherheitsaspekt ausgerichtet. In den zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern geschlossenen bilateralen Abkommen stand zumeist die Zusammenarbeit bei der Angebotsreduzierung im Mittelpunkt.
- (9) Der **Wirtschaftsabschwung** veranlasste die Mitgliedstaaten zu starken Einsparungen bei der Drogenpolitik. Die Kommission sieht die Kürzung der einzelstaatlichen Mittel für die nationalen Knotenpunkte mit Sorge. Im Jahr 2009 erklärten rund ein Fünftel aller nationalen Knotenpunkte, dass sie den REITOX-Zuschuss nicht voll ausnutzen könnten, da der entsprechende nationale Anteil ausbleiben würde (das REITOX-Netz wird von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht EBDD koordiniert). Dies könnte sich letztlich negativ auf die Qualität und Nachhaltigkeit der Drogenüberwachung in der EU auswirken.

#### 4. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Die Informationen in diesem Bericht und im Anhang geben im Wesentlichen einen Überblick über die bisher ergriffenen Maßnahmen. Für eine Analyse der Ergebnisse (war die Aktion zielführend?) und ihrer Wirkung (hat sich die Drogensituation infolge der Aktion verbessert?) ist es noch zu früh. Eine abschließende Bewertung der EU-Drogenstrategie 2005-2012 und des EU-Drogenaktionsplans 2009-2012, die auch eine derartige Ergebnis- und Wirkungsanalyse enthalten wird, erfolgt im nächsten Jahr. Die Bestandsaufnahme des bisher Erreichten folgt den fünf Hauptzielsetzungen des EU-Drogenaktionsplans: verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit, Reduzierung des Drogenangebots und der Nachfrage nach Drogen, Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit sowie besseres Verständnis der Drogenproblematik.

##### 4.1. Verbesserte Koordinierung und Zusammenarbeit

Infolge des sektorübergreifenden Charakters der Drogenproblematik ist es wichtig, dass zwischen den betreffenden Bereichen der EU-Politik eine Abstimmung erfolgt. Die Horizontale Drogengruppe (HDG), eine Arbeitsgruppe des Rates, ist das zentrale Gremium für die Koordinierung der Drogenpolitik auf EU-Ebene. Bei der Festlegung der Agenda der HDG haben sich die Länder, die gerade den Ratsvorsitz innehatten, stets eng an den EU-Drogenaktionsplan gehalten. Allerdings hat die Mitwirkung anderer Arbeitsgruppen des Rates an der Entwicklung der Drogenpolitik – vor allem was den Aspekt der Strafverfolgung betrifft – bisweilen zu Unklarheiten bezüglich der Rolle der HDG geführt.

Es ist wichtig, einen **kohärenten horizontalen Ansatz** beizubehalten, damit der Aspekt der Strafverfolgung in der EU-Drogenpolitik gegenüber Maßnahmen, die eine Reduzierung des Drogenangebots anstreben, nicht überbetont wird.

Fast alle EU-Mitgliedstaaten berichten von einer stärkerer Einbindung von Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Formulierung, Umsetzung und bisweilen Evaluierung ihrer

Drogenpolitik. Im Rahmen der „Europäischen Aktion Drogen“ hat die Kommission rund 700 Mitglieder der Zivilgesellschaft für Sensibilisierungskampagnen auf nationaler und kommunaler Ebene zum Thema Drogen gewinnen können. Auch der Austausch mit dem zivilgesellschaftlichen Drogenforum wurde fortgesetzt.

#### **4.2. Verringerung der Drogennachfrage**

Die Mitgliedstaaten müssen ihre Drogenpräventionsprogramme effizienter gestalten und stärker an den konkreten Gegebenheiten ausrichten. Die EU-Länder führen immer noch breit angelegte Präventionsprogramme durch, obwohl diese sich als wenig wirksam erwiesen haben im Gegensatz zu gezielten Präventionsprogrammen für bestimmte gefährdete Personengruppen, die in den meisten Mitgliedstaaten immer noch zu wenig verbreitet sind. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten verfügt über eine kleine Zahl solcher gezielten Präventionsprogramme, die zum Beispiel auf Freizeiteinrichtungen oder Orte, an denen ein Nachtleben stattfindet, abstellen. Für gewöhnlich wird die Wirksamkeit dieser Programme häufiger untersucht als die anderer Präventionsprogramme.

Bei den Strategien und Maßnahmen **im Bereich des Schadensbegrenzung** haben die EU-Mitgliedstaaten Fortschritte gemacht, wenngleich es bei der praktischen Umsetzung der einzelnen Maßnahmen je nach der individuellen Drogensituation und den politischen Prioritäten große Unterschiede gibt.

Von der schätzungsweise einen Million Europäer, die 2007 wegen ihrer Drogensucht in Behandlung war, mehrheitlich wegen Opioid-Konsums, erhielten rund 670 000 eine Substitutionstherapie. Die Substitutionstherapie (mit Methadon oder Buprenorphin) gilt, wenn sie mit psychosozialer Betreuung gepaart wird, als wirkungsvollste Behandlungsmethode für Opioidabhängige. Für Kokain- und Amphetaminabhängige existiert bisher noch keine Substitutionstherapie.

Die meisten Mitgliedstaaten besitzen auf konkreten Erkenntnissen oder bewährten Verfahren aufbauende Richtlinien für Entzugsbehandlungen, wenngleich die wenigsten die Finanzierung von Angeboten zur Behandlung der Drogensucht von der Befolgung dieser Richtlinien abhängig machen.

In jedem Mitgliedstaat gibt es zumindest einige Haftanstalten, in denen es eine **medizinische Betreuung von Drogenabhängigen** gibt, doch profitieren in der Praxis nur wenige Insassen davon. Regelmäßiger Drogenkonsum ist unter Gefängnisinsassen weiter verbreitet als in der normalen Bevölkerung; das Spektrum reicht von 3 % bis hin zu 77 %. Die Häftlinge scheinen zudem häufiger zu harten Drogen zu greifen, auch solchen, die injiziert werden.

Die **HIV-Infektionen unter den Drogenkonsumenten** in der EU sind generell rückläufig. Nach einem Rückgang der Drogentoten auf 6 500 bis 7 000 zu Beginn dieses Jahrzehnts zeigen die ersten Zahlen für 2008 einen möglichen erneuten Anstieg und eine Zunahme derjenigen, die an einer Überdosis Kokain sterben.

Sehr wenig Informationen gibt es zur Existenz und zur Ausgestaltung von **Wiedereingliederungsprogrammen** für Drogenabhängige in den Mitgliedstaaten.

#### **4.3. Verringerung des Drogenangebots**

Europols jährliche Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität wird zunehmend dazu benutzt, um Prioritäten für die Drogenbekämpfung zu setzen.

Die **Zusammenarbeit zwischen Europol und den Mitgliedstaaten** bei den drei COSPOL-Projekten Kokain (COLA), Heroin (MUSTARD) und synthetische Drogen (SYNERGY) ist in den letzten Jahren besser geworden. Im Februar 2010 wurde das von der Kommission mitfinanzierte Europäische Drogen-Profilingsystem vorgestellt. Dieses Projekt, bei dem kriminaltechnische Labors aus der gesamten EU zusammen an der Entwicklung kriminaltechnischer Analysen von Drogen arbeiten, könnten unter der Voraussetzung, dass die Drogenfahnder so weit wie möglich eingebunden werden, die Aussichten auf Aufdeckung und Zerschlagung von Drogenringen weiter verbessern.

Aus dem Kommissionsbericht von 2009<sup>11</sup> über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen im Bereich des illegalen Drogenhandels<sup>12</sup> geht hervor, dass die Zahl der Eurojust zugeleiteten Drogendelikte in den vergangenen fünf Jahren zugenommen hat, was den Schluss zulässt, dass sich die justizielle Zusammenarbeit in diesem Bereich verbessert hat. Einige Mitgliedstaaten haben den Rahmenbeschluss jedoch noch gar nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt, so dass der Bericht zu dem Schluss kommt, dass die Unterschiede zwischen den Rechtssystemen der Mitgliedstaaten weiterbestehen. Ähnliches ergab auch die Evaluierung der Rahmenbeschlüsse des Rates über Anordnungen zum Einfrieren beziehungsweise Einziehen von Vermögenswerten.

Insgesamt gesehen sollten sich die Strafverfolgungsbehörden untereinander zeitiger über geplante Maßnahmen, beispielsweise die Einziehung von Vermögen, informieren, und auch die Beiträge der Mitgliedstaaten zu den **Europol-Analysedateien im Drogenbereich** lassen noch zu wünschen übrig.

In den letzten drei Jahren haben die EU-Mitgliedstaaten **maritime Kooperationszentren** für den Austausch von Erkenntnissen und die Durchführung gemeinsamer Operationen zur Unterbindung des Drogenschmuggels über den Atlantischen Ozean (MAOC-N9 und das Mittelmeer (CeCLAD-M) und außerdem sogenannte Kooperationsplattformen in Westafrika eingerichtet. Nach anfänglichen Erfolgen ist die Menge der beschlagnahmten Drogen nach gemeinsamen Aktionen der Zentren in den letzten Monaten jedoch zurückgegangen. Der Grund hierfür dürfte hauptsächlich in der Geschwindigkeit liegen, mit der die Drogenringe in der Lage sind, ihre Transportrouten und –methoden zu ändern.

Die Auswertung der **EU-Gesetzgebung zu Drogenausgangsstoffen** wurde 2009 abgeschlossen. Der Rat empfahl anschließend, nach sorgfältiger Prüfung der Auswirkungen auf Behörden und Wirtschaft in den Mitgliedstaaten Änderungen an den Rechtsakten vorzuschlagen<sup>13</sup>. Auf internationaler Ebene sind die Unterzeichnung und Durchführung eines Abkommens zwischen der EU und China zur Kontrolle von Drogenausgangsstoffen und die Aufnahme von Verhandlungen mit Russland über ein vergleichbares Abkommen hervorzuheben.

#### **4.4. Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit**

In dem fraglichen Zeitraum schlossen 15 EU-Mitgliedstaaten **bilaterale Abkommen mit Drittländern**, die auch eine Zusammenarbeit im Drogenbereich, zumeist bei der Angebotsreduzierung, einschlossen. Bei den Drittländern handelte es sich um Länder in

---

<sup>11</sup> SEK(2009) 1661.

<sup>12</sup> ABl. L 335 vom 11.11.2004, S. 8-11.

<sup>13</sup> 3016. Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit), Brüssel, 25. Mai 2010.



Mittel- und Osteuropa (Russland, Ukraine, Kasachstan, Georgien, Belarus und Armenien), auf dem westlichen Balkan sowie im Nahen Osten, Lateinamerika und Asien.

Auf EU-Ebene ist neben Formen der alternativen Entwicklung die Reduzierung sowohl des Drogenangebots als auch der Drogennachfrage weiterhin Bestandteil der im Rahmen von **EU-Außenhilfeprogrammen** geförderten Projekte. Im Berichtszeitraum standen dank Programmen, die als Teil der langfristigen Komponente des Stabilitätsinstruments verabschiedet wurden, mehr Mittel für Projekte zur Angebotsreduzierung und vor allem für den Aufbau von Drogenbekämpfungskapazitäten zur Verfügung.

Die Kommission unterstützt auch künftig vorrangig umfassende **alternative Entwicklungsprogramme**, die den Bauern insbesondere in den Andenländern eine legale und wirtschaftlich rentable Alternative zum Drogenanbau bieten. Damit trägt sie der EU-Drogenstrategie in ihrer breit angelegten Entwicklungsagenda voll und ganz Rechnung. Viele Mitgliedstaaten scheinen hingegen in der alternativen Entwicklung nicht unbedingt eine Priorität zu sehen, denn nur für wenige ist sie erklärtermaßen ein struktureller Bestandteil ihrer internationalen Entwicklungspolitik. Im Berichtszeitraum entwickelte die EU ein neues Drogen-Kooperationsprogramm mit Lateinamerika, dessen Schwerpunkte die Konsolidierung des Kooperationsmechanismus zwischen der EU, Lateinamerika und der Karibik im Bereich der Drogenbekämpfung, die Unterstützung der nationalen Drogenbeobachtungsstellen in den lateinamerikanischen Ländern und der Aufbau von Kapazitäten zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage sind.

Die EU ist dabei, ihre **Zusammenarbeit mit den westafrikanischen Ländern** auszubauen. Sie unterstützt u.a. den Praia-Aktionsplan der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS). Um gegen die „Zweckbündnisse“ verschiedener krimineller Banden etwas ausrichten zu können, ist es wichtig, dass die betroffenen Länder ernsthaft gegen den Drogenhandel vorgehen und dass mit regionalen Organisationen wie der ECOWAS eng zusammengearbeitet wird. Die im Inneren und im Außenbereich ergriffenen Maßnahmen gegen Drogenhandel müssen unbedingt ineinandergreifen. Hier sind Kommission und Rat gefordert.

In den letzten beiden Jahren verlief die Abstimmung der Positionen der EU-Mitgliedstaaten innerhalb der **UN-Suchtstoffkommission (CND)** nicht immer optimal. Bei den Verhandlungen des Jahres 2009 über eine neue politische Erklärung und einen neuen Aktionsplan der UN zum Thema Drogen bröckelte die EU-Einheitsfront am Ende doch noch, weil zwei Mitgliedstaaten bei der Aufnahme des Begriffs „harm reduction“ (Schadensbegrenzung) in die Erklärung einen Rückzieher machten.

Obwohl Maßnahmen ergriffen wurden, damit die EU in UN-Gremien mit gleicher Stimme spricht, ist die Abstimmung zwischen den Delegationen in den UN-Gremien in Wien und innerhalb der Horizontalen Drogengruppe in Brüssel noch verbesserungswürdig.

Die Zusammenarbeit im Drogenbereich mit den **Ländern, die Teil der europäischen Nachbarschaftspolitik sind, und den Beitrittskandidaten** konzentrierte sich hauptsächlich auf die Bekämpfung des Drogenhandels, den Aufbau von Einrichtungen zur Drogenbekämpfung, die Suchtmittelüberwachung und die Nachfragereduzierung. Die EBDD arbeitete weiterhin mit Kroatien, der Türkei und den Ländern des westlichen Balkans zusammen, damit dort Mechanismen zur Suchtmittelinformation und -überwachung eingerichtet werden. Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument sieht vor, die Zusammenarbeit auch auf die in den Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik fallenden Länder auszudehnen.

#### 4.5. Besseres Verständnis der Drogenproblematik

Im Berichtszeitraum stellte die Kommission mehrere Initiativen vor, die die strategische Bedeutung der **Drogenforschung** untermauern sollten. Dabei ging es um die Feststellung von Forschungslücken, die bessere Koordinierung zwischen Politik und Forschungsgemeinschaften, die Förderung gemeinsamer Forschungstätigkeiten der Mitgliedstaaten und die Aufstockung der Mittel für die Drogenforschung. 2009 veröffentlichte die Kommission im Rahmen des thematischen Bereichs „Sozioökonomie und Geisteswissenschaften“ des siebten Forschungsrahmenprogramms (7. FRP) eine Aufforderung zur Einreichung von Forschungsvorschlägen, in deren Rahmen EU-Mittel in Höhe von mindestens 6,5 Mio. EUR zu vergeben sind. Zur Unterstützung der gemeinsamen Forschungstätigkeiten der Mitgliedstaaten hat die Kommission zwei Millionen EUR für die Errichtung eines Forschungsnetzes „Drogen“ im Rahmen des Europäischen Forschungsraums (ERA-NET) zur Verfügung gestellt. Im Bereich Sicherheitsforschung des 7. FRP ist für 2010 eine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zum Thema der **unerwünschten Begleiterscheinungen der Drogenpolitik** und deren Auswirkungen auf die Sicherheit der EU geplant. Eine weitere Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für große Kooperationsvorhaben zum Thema Suchterkrankungen (Mittelausstattung 6 bis 12 Mio. EUR) wurde im Rahmen des thematischen Bereichs „Gesundheitsforschung“ des 7. FRP veröffentlicht.

In den letzten Jahren hat die Kommission darüber hinaus über 1,1 Mio. EUR für Studien im Zusammenhang mit der Umsetzung des EU-Drogenaktionsplan 2009-2012 bereitgestellt. Die EBDD und REITOX haben dank der Herausgabe unterschiedlichster Publikationen zum Thema Drogen zum besseren Verständnis des Problems beigetragen.

Das Frühwarnsystem (FWS) der EBDD hat sich bewährt und die frühzeitige Meldung und Analyse **neuer Suchtstoffe** ermöglicht. 2009 wurden über das FWS 24 neue psychoaktive Substanzen angezeigt – fast doppelt so viel wie 2008. Im Jahr 2010 führte der erweiterte Wissenschaftsausschuss der EBDD eine Risikoanalyse für Mephedron durch, einem ähnlich wie Ecstasy wirkenden Stimulans. Diese Analysen dienen der Kommission als Grundlage, um zu entscheiden, ob sie dem Rat in Bezug auf diese Substanz Kontrollmaßnahmen vorschlägt. Das Tempo, in dem Substanzen, die auf nationaler oder auf EU-Ebene unter Kontrolle gebracht wurden, durch neue Stoffe ersetzt werden, deren Risiken für die Gesundheit und die Gesellschaft erst noch ermittelt werden müssen, liefert ein überzeugendes Argument für die weitere Förderung der EU-Drogenforschung.

Schließlich haben Kommission und EBDD 2009 und 2010 Maßnahmen in die Wege geleitet, um die **Erfassung von Daten zum Drogenmarkt, zur Drogenkriminalität und zur Drogennachfrage** zu verbessern. Im zweiten Halbjahr 2010 stellte die Kommission ihre Vorschläge zur Verbesserung der Datenerfassung auf den genannten Gebieten in der Europäischen Union vor.

#### 5. ZUSAMMENFASSUNG

Die Unterzeichnung der UN-Konvention über Betäubungsmittel jährt sich 2011 zum fünfzigsten Mal und liefert damit Anlass zu einer sachlichen Auseinandersetzung über die aktuelle Drogenproblematik. In den letzten 50 Jahren sind Drogen zu einem weltweiten Problem geworden, das beinahe jedes Land betrifft und die Gesundheit und Sicherheit von

Millionen von Menschen gefährdet. Allein kann ein Staat heutzutage das Problem des illegalen Drogenhandels, der sich immer wieder neue Wege sucht, nicht lösen.

Die kombinierte Einnahme von erlaubten und unerlaubten Substanzen und die Tatsache, dass die Trennungslinie zwischen beiden Arten des Drogenkonsums immer mehr verwischt, stellt die Drogenpolitik vor große Probleme. Die Politik muss auf die **kombinierte Einnahme verschiedener Drogen** mit gut durchdachten Lösungen reagieren, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, die das Problem der Drogenabhängigkeit nicht isoliert betrachten. Die Politiker müssen das unterschiedliche Konsumverhalten und das unterschiedliche Risikopotenzial einer Vielzahl legaler und illegaler Suchtstoffe auf dem Markt berücksichtigen, um den Policy-Mix zu finden, der den Schutz der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit am besten garantiert.

Das Auftauchen **immer neuer Substanzen** stellt eine große Herausforderung für die Politik dar. Neue Suchtstoffe werden zunehmend attraktiver, sowohl für Konsumenten, da sie als legale Alternativen für illegale Drogen vermarktet werden („Legal Highs“), als auch für Hersteller, da sie sich zumeist leicht herstellen und vertreiben lassen. Ein Drogenmarkt, auf dem herkömmliche neben neuen und legale neben illegalen Substanzen koexistieren, verlangt von der Politik Antworten, die all diese Facetten berücksichtigt.

Die Kommission prüft derzeit die Umsetzung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates<sup>14</sup> betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen und wird Legislativvorschläge zu seiner Änderung vorlegen, um den expandierenden Markt für neue Drogen besser in den Griff zu bekommen.

Aufgrund des deutlichen Anstiegs der Zahl der **Drogentoten** in der EU müssen die Mitgliedstaaten stärkeres Gewicht auf Präventivmaßnahmen legen. Eine bessere Gesundheitsüberwachung und Gesundheitsfürsorge von Drogen konsumierenden Häftlingen ist eine von vielen Maßnahmen, um die Zahl der Drogentoten zu senken.

Obligatorische Sicherheitsvorkehrungen an Orten, an denen das Nachtleben stattfindet, könnten ebenfalls dazu beitragen, die Todesfälle infolge Drogenkonsums in der EU zu verringern.

Die Zusammenarbeit im Rahmen regionaler Plattformen hat der Bekämpfung des Drogenhandels neue Impulse verliehen. Diese Einrichtungen werden aber auf Dauer keine Chance haben, Drogenringe zu zerschlagen, wenn sie nicht **genau wie die Drogenringe zusammenarbeiten und Netzwerke bilden**. Die Kommission hat sich bereit erklärt, eine aktive Rolle bei der Koordinierung der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden auf den Haupttrouten des Drogenhandels zu übernehmen. Damit die strafrechtliche Verfolgung des Drogenhandels noch mehr Wirkung zeigt, müssen die bisherige Politik und die bisherigen Maßnahmen auf diesem Gebiet stärker auf den Prüfstand gestellt werden.

Ihrem Grundsatz einer ausgewogenen Drogenpolitik und einer gemeinsamen Verantwortung der Nationen angesichts der Universalität des Problems folgend muss die EU in ihren Beziehungen mit Drittländern erneut stärker auf eine **Politik der Nachfragereduzierung** setzen. Der Schmuggel von für Europa bestimmten Drogen über Regionen wie Westafrika destabilisiert diese Transitländer und fördert die lokale Nachfrage nach Drogen. In Nachbarländern der EU könnten dadurch der problematische Drogenkonsum und als Folge

---

<sup>14</sup> ABL L 127 vom 20.5.2005, S. 32-37.

davon HIV-Infektionen massenhaft ansteigen. Die EU muss sicherstellen, dass ihre Außenhilfe dem Rechnung trägt. Außerdem muss die internationale Zusammenarbeit gegen illegale Drogenhändler intensiviert werden.

Die gegenwärtige **Wirtschaftskrise** könnte für die Drogensituation in der EU nicht ohne Folgen bleiben, wenngleich dieser Bereich bisher noch wenig erforscht ist und etwaige Schlussfolgerungen daher mit Vorsicht zu betrachten sind. Wirtschaftlich schwierige Zeiten und die dadurch bedingte Verunsicherung könnten Betroffene dazu verleiten, Zuflucht Drogen zu suchen, und so zu einem Anstieg des Drogenkonsums führen. Menschen, die ihren Lebensunterhalt in Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit bestreiten müssen, könnten zur Zielscheibe von organisierten kriminellen Banden werden und sich von ihnen für die Herstellung oder den Verkauf kleinerer Mengen von illegalen Drogen anwerben lassen. Drogenabhängigen könnte das nötige Geld zum Kauf von Drogen fehlen, was zu einer größeren Risikobereitschaft und einer Zunahme der Drogenkriminalität führen könnte. Gleichzeitig könnten die Mitgliedstaaten aufgrund knapper Kassen gezwungen sein, Präventions- und Behandlungsmaßnahmen zurückzufahren. Die **Kommission appelliert an die Mitgliedstaaten, die Mittel für Leistungen im Drogenbereich nicht zu beschneiden**, da dies zu Lasten derjenigen ginge, die dringend eine Therapie benötigten, sowie zu Lasten der Gesellschaft insgesamt, deren Sicherheit bedroht wäre.

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und den Wegfall der Säulen im EU-Gesetzgebungsprozess ist es leichter geworden, die für die Drogenproblematik relevanten Politikfelder miteinander zu verknüpfen. Die Kommission wird eine neue EU-Drogenstrategie für die Zeit nach 2012 entwickeln, bei der Elemente der Gesundheitspolitik, der Sozialpolitik, der Strafverfolgung und der Außenhilfe zu einer in sich schlüssigen Politik zusammengefügt werden, in deren Mittelpunkt der einzelne Mensch steht.