



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.12.2007
KOM(2007) 781 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zum Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Drogenaktionsplans der EU (2005-2008) für 2007

MITTEILUNG DER KOMMISSION

zum Fortschrittsbericht über die Umsetzung des Drogenaktionsplans der EU (2005-2008) für 2007

I. EINLEITUNG

Nach Schätzungen der Vereinten Nationen haben im letzten Jahr rund 200 Millionen Menschen Drogen genommen¹. Die Schätzung für die Europäische Union besagt, dass etwa 25 bis 30 Millionen „Erwachsene“ (Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) im vergangenen Jahr Drogen in irgendeiner Form zu sich genommen haben². Für Europa ist dies ein historischer Höchststand, wengleich sich die Zahlen in den vergangenen Jahren stabilisiert haben. Die Herstellung illegaler Drogen gilt als weltweit drittgrößter Wirtschaftszweig nach der Öl- und der Waffenindustrie.

Die Trends und die Muster des Drogenkonsums wandeln sich mit der Zeit. Hauptverursacher von Drogenabhängigkeit und von auf Drogenmissbrauch zurückzuführenden gesundheitlichen Schäden ist nach wie vor Heroin. Cannabis ist noch immer das beliebteste Rauschgift, wengleich die neuesten Entwicklungstrends zeigen, dass in mehreren Mitgliedstaaten verstärkt Kokain konsumiert wird. Der Konsum von Ecstasy und Amphetaminen scheint seinen Höchststand erreicht zu haben und sich nun zu stabilisieren oder gar allmählich zurückzugehen. Der polyvalente Drogenkonsum (d.h. der kombinierte Konsum von legalen und illegalen Substanzen) stellt eine wachsende Herausforderung in Bezug auf die Prävention und die Behandlung dar.

Da es sich hierbei um ein weltweites Problem handelt, ist ein auf europäischer und auf internationaler Ebene abgestimmtes Vorgehen erforderlich, wenn der stetigen Zunahme sowohl des Konsums als auch der Herstellung Einhalt geboten werden soll.

Es gibt keine einfachen Lösungen für dieses Problem. Drogenmissbrauch und Drogenhandel zerstören die Gesellschaft durch Kriminalität und Korruption und wirken sich entscheidend auf die Gesundheit der EU-Bürger aus. So stellen drogenbedingte Infektionskrankheiten wie HIV/AIDS oder Hepatitis eine große Gefahr für die öffentliche Gesundheit in der EU dar. Angesichts dieser Besorgnis erregenden Tatsachen hat sich seit geraumer Zeit in Europa die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine wirksame Reaktion weiter als die berechtigte öffentliche Besorgnis über den Drogenkonsum gehen muss. Die Europäische Union verfolgt daher einen auf klare Fakten gestützten Ansatz, der auf einer kontinuierlichen Analyse des Problems und einer objektiven Bewertung der auf seine Beseitigung abstellenden öffentlichen Politik beruht. Auf diese Weise soll verständlicher ermittelt werden, welche politischen Strategien am besten greifen.

Dieses Gesamtkonzept spiegelt sich in der Europäischen Drogenstrategie 2005-2012³, die der Europäische Rat im Dezember 2004 als Teil des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit,

¹ Büro der Vereinten Nationen für Drogen und Verbrechen (United Nations Office for Drugs and Crime, UNODC), 2007.

² Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, 2007.

³ Dok. CORDROGUE 77 vom 22.11.2004.

Sicherheit und Recht in der Europäischen Union⁴ angenommen hat, ebenso wieder wie im Drogenaktionsplan der EU 2005-2008⁵, den der Rat am 8. Juli 2005 angenommen hat.

Die Europäische Drogenstrategie 2005-2012 verfolgt zwei allgemeine Ziele:

- (1) Die EU ist bestrebt, zu einem hohen Maß an Gesundheitsschutz, Wohlergehen und sozialem Zusammenhalt beizutragen, indem sie die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Vermeidung bzw. Verringerung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit sowie der drogenbedingten Gesundheitsschäden und Risiken für die Gesellschaft ergänzt.
- (2) Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind bestrebt, ein hohes Maß an Sicherheit für die Öffentlichkeit sicherzustellen, und ergreifen zu diesem Zweck Maßnahmen zur Bekämpfung der Drogenherstellung, des grenzüberschreitenden Drogenhandels und der Abzweigung von Grundstoffen und intensivieren die Präventivmaßnahmen gegen Drogenstraftaten durch wirksame Zusammenarbeit im Rahmen eines gemeinsamen Konzepts.

Die Strategie besagt: „*Bis Ende 2012 sollten im Hinblick auf alle in der Strategie festgelegten Prioritäten Fortschritte erzielt werden.*“

Die Drogenaktionspläne dienen zur praktischen Umsetzung der Strategie und stellen wichtige Instrumente für ihre Überwachung und Evaluierung dar. Diesbezüglich sieht die Strategie folgendes vor: „*Die Kommission wird für die fortlaufende, umfassende Evaluierung der Strategie und des Aktionsplans zuständig sein; sie wird dabei von den Mitgliedstaaten, der EBDD und von Europol unterstützt. Hierbei sollten geeignete methodische Instrumente und Parameter zugrunde gelegt und die von der EBDD und von Europol in diesem Bereich geleistete Arbeit berücksichtigt werden.*“

Der EU-Drogenaktionsplan 2005-2008

Dies ist der erste von zwei Aktionsplänen, mit denen die allgemeinen Ziele und Prioritäten der Strategie in spezifische Maßnahmen mit erkennbaren Indikatoren für die Fortschrittsmessung umgesetzt werden sollen.

Oberstes Ziel des Aktionsplans ist es, „*den Drogenkonsum erheblich zu verringern sowie die sozialen und gesundheitlichen Schäden aufgrund des Gebrauchs illegaler Drogen und des Handels damit zu reduzieren.*“ Dafür soll der Aktionsplan einen Rahmen für einen ausgewogenen Ansatz zur Angebots- und Nachfragereduzierung durch konkrete Maßnahmen vorgeben. Bei der Wahl dieser Maßnahmen sind folgende Kriterien angelegt worden:

- Die Maßnahmen auf EU-Ebene müssen einen *eindeutigen Mehrwert* bewirken und die angestrebten Ergebnisse müssen *realistisch und messbar* sein.
- Die Maßnahmen müssen *kostenwirksam* sein und unmittelbar zur *Verwirklichung* mindestens einer der in der Strategie genannten Zielsetzungen oder Prioritäten *beitragen*.
- Die *Zahl der Maßnahmen* in den einzelnen Bereichen sollte *zweckentsprechend und realistisch* sein.

Die Kommission muss dem Rat und dem Europäischen Parlament Fortschrittsberichte über die Umsetzung des Aktionsplans sowie Vorschläge zur Beseitigung festgestellter Defizite und zur Bewältigung etwaiger neuer Herausforderungen vorlegen.

⁴ KOM (2005) 184 endg. vom 10.5.2005.

⁵ ABl. C 168 vom 8.7.2005.

Ein erster Fortschrittsbericht für den Zeitraum 2005-2006 wurde von der Kommission als Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen⁶ vorgelegt und vom Rat in dessen Schlussfolgerungen vom 4. Juni 2007⁷ gebilligt.

Diese Mitteilung enthält die Schlussfolgerungen des Fortschrittsberichts für 2007 einschließlich eines ausführlichen Berichts über die Umsetzung des im Anhang beiliegenden Aktionsplans.

Die Kommission wird im Jahr 2008 eine abschließende Evaluierung vornehmen und einen Vorschlag für einen neuen Aktionsplan unterbreiten. Der nächste Aktionsplan wird auf den Lehren und Erfahrungen der vergangenen drei Jahre aufbauen.

II. VORGEHENSWEISE

Die Kommission wurde bei der Erstellung dieses Fortschrittsberichts von den Mitgliedstaaten, von der EBDD und von Europol unterstützt. Die Bewertung für 2007 bezieht sich auf den Zeitraum zwischen dem zweiten Halbjahr 2006 und dem ersten Halbjahr 2007 und folgt der Kapitelstruktur des Aktionsplans.

Die Zuständigkeiten für die jeweiligen Maßnahmen und die betreffenden Fristen sind im Aktionsplan klar angegeben. Um die Umsetzung sicherzustellen, werden bezüglich der Ziele, deren Fristen verstrichen oder wahrscheinlich nicht einzuhalten sind, Empfehlungen ausgearbeitet werden, oder die betreffenden Ziele werden als „nicht umgesetzt“ gekennzeichnet werden. Des Weiteren werden im Aktionsplan *Indikatoren*⁸ und/oder *Bewertungsinstrumente*⁹ für die einzelnen Ziele und Maßnahmen angegeben.

Die Ergebnisse in Bezug auf die Ziele und Maßnahmen, deren Umsetzungsfristen abgelaufen sind, sind analysiert worden. Über die noch laufenden Maßnahmen wird Bericht erstattet. Für jedes Ziel des Aktionsplans wird eine Schlussfolgerung gegeben. Bei elf Zielen und Maßnahmen läuft die Umsetzungsfrist Ende 2008 ab; die diesbezügliche Bewertung wird im Rahmen der abschließenden Evaluierung im nächsten Jahr erfolgen.

III. DIE WICHTIGSTEN FESTSTELLUNGEN DES FORTSCHRITTSBERICHTS FÜR 2007

Obschon aus dem Fortschrittsbericht für 2007 hervorgeht, dass bei den meisten Zielen die Umsetzung plangemäß verläuft, sind bei zahlreichen Maßnahmen weitere Arbeiten erforderlich, um dem Aktionsplan nachzukommen. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Schlussfolgerungen des ausführlichen Berichts liegt dieser Mitteilung im Anhang bei.

3.1 Koordinierung

Die Ratspräsidentenschaften der EU planen ihre drogenpolitischen Maßnahmen immer häufiger nach Maßgabe der im Aktionsplan genannten Prioritäten, wobei sich die früheren, die amtierenden und die künftigen Ratsvorsitze untereinander absprechen. Die Koordinierung zwischen der horizontalen Arbeitsgruppe „Drogen“ (HDG) und anderen zuständigen Arbeitsgruppen des Rates hat sich verbessert.

Das Feedback aus den Mitgliedstaaten über die Umsetzung des Aktionsplans muss verbessert werden. Ein Vorschlag wäre beispielsweise, in jeder in der HDG mitwirkenden Delegation einen

⁶ SEK (2006) 1803.

⁷ Dok. CORDROGUE 32 vom 4.6.2007.

⁸ Ein Indikator ist ein Instrument zur Messung der Fortschritte bei der Umsetzung einer Maßnahme bzw. Erreichung eines Ziels.

⁹ Ein Bewertungsinstrument ist ein Mittel zur Verifizierung dieser Fortschritte.

„**Drogenaktionsplankorrespondenten**“ zu benennen, der für die Koordinierung des Informationsflusses über die Umsetzung des Aktionsplans zuständig wäre.

Aus dem jährlichen Fortschrittsbericht geht hervor, dass **bei der Drogenpolitik und den entsprechenden Konzepten der Mitgliedstaaten eine gewisse Konvergenz zu verzeichnen ist**. Dies ermöglicht der EU beispielweise, im Rahmen ihrer Außenbeziehungen in Drogenangelegenheiten öfter mit einer Stimme zu reden.

In 25 Mitgliedstaaten gibt es einen oder mehrere nationale Koordinatoren oder Koordinierungsgremien für den Drogenbereich. Zwar lässt sich nur schwer sagen, inwieweit diese Koordinierungsmechanismen „voll einsatzfähig“ sind, aber schon das Vorhandensein einer Koordinierungsstelle auf nationaler Ebene ist eine **Anerkenntnis der politikübergreifenden Natur der Drogenproblematik** und der Notwendigkeit eines ausgewogenen Vorgehens auf diesem Gebiet. Alle Vorsitzenden der HDG haben Sitzungen der nationalen Drogenkoordinatoren einberufen, und die betreffenden Agenden spiegeln den EU-Drogenaktionsplan 2005-2008 wieder.

Die Notwendigkeit, die Zivilgesellschaft in die Drogenpolitik der EU einzubinden, wurde in der EU-Drogenstrategie 2005-2012 hervorgehoben. Die **Einrichtung eines zivilgesellschaftlichen Drogenforums bis spätestens Ende 2007** ist das sichtbare Ergebnis der im Jahr 2006 eingeleiteten Konsultierung. Die Kommission ist zuversichtlich, dass das Forum die Kommunikation mit der Zivilgesellschaft erleichtern wird.

Was die Berücksichtigung der Drogenpolitik in den Außenbeziehungen anbelangt, so enthalten sämtliche Abkommen zwischen der EU und Drittländern, über die im Jahr 2006 Verhandlungen geführt oder abgeschlossen wurden, umfangreiche Bestimmungen über die Drogenzusammenarbeit. Drittländer sollten gemeinsame Maßnahmen fördern, indem sie die **Verantwortung für ihre eigene Politik und für die Umsetzung gemeinsamer Vorhaben übernehmen**. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung dieser Abkommen.

3.2 Nachfragereduzierung

Die EU schreitet voran bei der Entwicklung einer **ganzheitlichen und pragmatischen Antwort auf die gesellschaftlichen und gesundheitlichen Gefahren des Drogenkonsums**. Sie arbeitet weiterhin an der Verbreitung von auf klaren Fakten beruhenden bewährten Praktiken für die Drogenvorsorge, das frühzeitige Eingreifen, die Behandlung, die Rehabilitierung, die gesellschaftliche Wiedereingliederung und die Schadensminderung. Alle Mitgliedstaaten überwachen und evaluieren ihre Drogenbekämpfungsmaßnahmen, wenngleich in Bezug auf die Vorgehensweisen und die Zahl der Evaluierungen noch Verbesserungen möglich sind.

Aus dem Bericht der Kommission über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Prävention und Reduzierung von Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit der Drogenabhängigkeit¹⁰ geht hervor, dass die **Risikominderung mittlerweile ein fester Bestandteil der Drogenpolitik aller Mitgliedstaaten ist**. Außerdem gibt es eine immer größer werdende Grundlage faktischer Erkenntnisse für Maßnahmen zur Risikominderung. Nichtsdestotrotz werden Maßnahmen zur Risikominderung in den Mitgliedstaaten der EU bei weitem noch nicht einheitlich angewandt.

Opioidgestützte Substitutionstherapien sind eine der wichtigsten Behandlungsmethoden in den Mitgliedstaaten der EU. Sie werden durch einen **großen und ständig wachsenden Fundus an Forschungserkenntnissen** gestützt, welche belegen, dass sich der Opiatkonsum und das Risikoverhalten auf diese Weise wirksam mindern lassen. Die einschlägigen Programme tragen

¹⁰ KOM (2007) 199 endg.

auch wirksam zur Sicherstellung der Behandlungsfortsetzung bei und können dabei helfen, die Gesundheit und das soziale Umfeld chronisch Heroinabhängiger zu stabilisieren und zu verbessern. Wenn sich neue Verhaltensmuster und Entwicklungstrends des Drogenkonsums in der EU abzeichnen, müssen die Palette der Vorsorge- und Risikominderungsmaßnahmen wie auch die Behandlungs- und Rehabilitierungseinrichtungen und –dienste an die neuen Bedürfnisse der Betroffenen angepasst werden. Unabhängig davon, wie ausgewogen diese verschiedenen Aspekte in den betreffenden politischen Strategien der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, besteht absolute Einigkeit darüber, dass ein koordiniertes und umfassendes Konzept für den Schutz der öffentlichen Gesundheit einschließlich der Risikominderung von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, die Ausbreitung ansteckender Krankheiten unter Drogenkonsumenten einzudämmen.

Drogenbedingte Todesfälle stellen eindeutig den schlimmsten Schaden dar, den Drogen der Gesellschaft zufügen können. Hier bedarf es einer kontinuierlichen Überwachung und eines wirksamen Vorgehens zur Einführung bzw. Verstärkung von Maßnahmen insbesondere zur Risikominderung und Reintegration.

In Bezug auf die Abdeckung durch Drogendienste und den Zugang zu diesen sind in allen Ländern der EU deutliche Fortschritte gemacht worden. Diese Dienste müssen weiter ausgebaut werden, und es gilt Indikatoren für die Wirksamkeit der Behandlungs- und Risikominderungsmaßnahmen zu entwickeln.

Ferner müssen Qualitätsstandards für Dienste und Maßnahmen entwickelt werden, die von der Vorsorge und Drogenbehandlung bis hin zur Risikominderung reichen. Gleichwohl liegen nur begrenzte Informationen über das Vorhandensein von Qualitätssicherungsverfahren bei der Nachfragereduzierung in den Mitgliedstaaten vor. Außerdem bestehen in den Mitgliedstaaten weit auseinander gehende Auffassungen darüber, was genau unter einem „Standard“ oder einer „Leitlinie“ zu verstehen ist. Aus dem ausführlichen Bericht im Anhang dieser Mitteilung geht hervor, dass bei zahlreichen im Aktionsplan angesprochenen Aspekten der Nachfragereduzierung noch weitere Arbeiten erforderlich sind und dass einige Maßnahmen und Indikatoren noch genauer gefasst werden müssen, um die Wirkung dieser Maßnahmen messen zu können.

Bezüglich etwaiger **Gefängnisstrafen für Drogentäter** gibt es bereits eine breite Palette von **Alternativlösungen**, doch lässt sich noch nicht ermitteln, in welchem Maße von diesen Lösungen Gebrauch gemacht wird und wie effizient sie sind. In fast allen EU-Ländern gibt es Maßnahmen zur Verhinderung der Ausbreitung von ansteckenden Krankheiten, aber es besteht eine Lücke zwischen den in der Gemeinschaft angebotenen Risikominderungsdiensten und denen im Gefängnis. Hier sind weitere Maßnahmen erforderlich.

Der Ratsvorsitz bekräftigte die Notwendigkeit einer Verstärkung der Risikominderungsmaßnahmen in Haftanstalten in seinen Schlussfolgerungen zu den Folgemaßnahmen zu der im Jahr 2003 vom Rat abgegebenen Empfehlung zur Verhütung und Minderung von Gesundheitsschäden durch Drogenabhängigkeit. Er forderte die Kommission auf, einen **Vorschlag für eine Empfehlung zum Thema Drogenkonsum in Haftanstalten entsprechend Maßnahme 13.2 des EU-Drogenaktionsplans 2005-2008** vorzulegen¹¹.

Zur Ergänzung der einschlägigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden weiterhin im Rahmen des **Aktionsprogramms der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008)**¹² Vorhaben zur Minderung der Drogennachfrage gefördert, die auch die Prävention, die

¹¹ Dok. CORDROGUE 43 vom 2.7.2007.

¹² ABl. L 271 vom 9.10.2002.

Schadensminderung und die Behandlung einschließen. Derartige Maßnahmen werden auch im Rahmen des zweiten **Aktionsprogramms der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2008-2012)**, durch das neue **spezifische Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013)**¹³ und das **Siebte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration (2007-2013)**¹⁴ gefördert werden.

3.3 Angebotsreduzierung

Die Strafverfolgungsbehörden in der EU tragen weiterhin **sehr aktiv zur Aufdeckung und Prävention des Schmuggels von Drogen und ihren Ausgangsstoffen** bei. Im Jahr 2006 hat die Zahl derartiger Fälle zugenommen. Die Kommission hat gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Leitfaden für Wirtschaftsteilnehmer erstellt, die legal mit Stoffen handeln, welche für die illegale Herstellung von Drogen abgezweigt werden könnten. Der Leitfaden enthält Empfehlungen, die diesen Personen bei der Aufdeckung und Meldung verdächtiger Transaktionen helfen können.

Die Mitgliedstaaten leisten Beiträge zu den von Europol zu Analyse Zwecken erstellten Arbeitsdateien für die laufenden Europol-Projekte „COLA“ (Kokain), „MUSTARD“ (Heroin) und „SYNERGY“ (synthetische Drogen). Im Gegenzug steuert Europol sachdienliche Informationen zu den Untersuchungen und operativen Maßnahmen der Mitgliedstaaten bei. Die Kommission ist bisher nicht imstande gewesen, den Stand der Umsetzung der im Jahr 2001 angenommenen **Empfehlung des Rates über die Verbesserung der Vergleichbarkeit der Statistiken der Strafverfolgungsbehörden über Sicherstellungen von Drogen und abgezweigten Grundstoffen**¹⁵ in den Mitgliedstaaten zu ermitteln. Über ihre Umsetzung auf EU-Ebene liegen keine Informationen vor.

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, Europol und Eurojust könnte in Anwendung der bestehenden Instrumente **ausgebaut werden**. Gegenwärtig scheinen Instrumente wie die gemeinsamen Untersuchungsteams und die gemeinsamen Zollaktionen nur in begrenztem Umfang genutzt zu werden. In den Jahren 2005 und 2006 wurden lediglich zwei gemeinsame Untersuchungsteams eingesetzt und vier gemeinsame Zollaktionen durchgeführt. Europol und Eurojust entwickeln zurzeit besondere Schulungsmaßnahmen sowie ein Handbuch für die Einsetzung und Nutzung gemeinsamer Untersuchungsteams.

Bisher sind weder auf Ebene der Mitgliedstaaten noch auf EU-Ebene größere Projekte erkennbar, die sich konkret mit den finanziellen Ressourcen des illegalen Drogenhandels befassen. Die Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten, das Netz der zentralen Meldestellen in vollem Umfang zu nutzen. Die Kommission erstellt zurzeit einen Bericht über den Beschluss des Rates vom 17. Oktober 2000 über Vereinbarungen für eine Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen der Mitgliedstaaten beim Austausch von Informationen¹⁶. Ebenso wird den Mitgliedstaaten empfohlen, verstärkt auf einschlägige Finanzierungsprogramme der EU wie das spezifische **Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ als Teil des generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ für den Zeitraum 2007 bis 2013**¹⁷ zurückzugreifen, um die Zusammenhänge zwischen der Drogenherstellung und der Terrorismusfinanzierung näher zu untersuchen.

¹³ ABl. L 257 vom 3.10.2007.

¹⁴ ABl. L 412 vom 30.12.2006, S. 1.

¹⁵ Dok. 13618/01 STUP 29.

¹⁶ ABl. L 271 vom 24.10.2000.

¹⁷ ABl. L 58 vom 24.2.2007.

Auf operativer Ebene arbeiten inzwischen sieben Mitgliedstaaten im **Operationszentrum für den Kampf gegen den Drogenhandel im Atlantik („Maritime Analysis and Operational Centre on Narcotics“**, MAOC-N) in Lissabon mit. Die Tätigkeit des Zentrums umfasst eine enge Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden, Justizbehörden sowie den see- und luftgestützten Ressourcen der betroffenen Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des über den Atlantik und über Westafrika erfolgenden Handels mit Kokain. Das Zentrum arbeitet auch mit ähnlichen Stellen in den Vereinigten Staaten zusammen, beispielsweise mit der „Joint Interagency Task Force South“ in Florida. Die Zusammenarbeit gründet sich auf die Überlegung, dass es dem globalen Vorgehen und der damit verbundenen Flexibilität der Drogenhändler eine entsprechende globale Strafverfolgung entgegensetzen gilt.

Auf dem Gebiet der Angebotsreduzierung lassen sich Verbesserungen auf EU-Ebene nach wie vor nur schwer (er)messen. Maßnahmen auf diesem Gebiet werden **zumeist anhand von quantitativen Indikatoren und weniger mit Hilfe qualitativer Indikatoren gemessen**, und die auf EU-Ebene verfügbaren Daten sind häufig fragmentiert und schwer miteinander zu vergleichen. Ein Grund dafür ist die Tatsache, dass es keine gemeinsamen Standards für die Datenerhebung und -erfassung gibt, ein weiterer, dass es bei den Berichterstattungsstrukturen zu Überschneidungen kommt.

Die Kommission beabsichtigt, im Jahr 2008 in Zusammenarbeit mit Europol und der EBDD in ihrer Abschlußbewertung des laufenden EU-Drogenaktionsplans eine Bewertung der Daten über die Angebotsreduzierung vorzunehmen. Dabei wird es darum gehen, **zu ermitteln, welche politischen Anforderungen derzeit in Bezug auf Definitionen und Statistiken zu aktuellen Problemen der Strafverfolgung bestehen** und in wie weit derartige Daten schon heute standardisiert werden (können) und wie man sie auf EU-Ebene verfügbar machen könnte.

Der Beschluss des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen¹⁸ wurde im Jahr 2007 umgesetzt. **Erstmals seit der Annahme des Beschlusses im Jahr 2005 ist eine Risikobewertung durchgeführt worden**, die sich mit einer neuen psychoaktiven Substanz, dem Aufputschmittel 1-Benzylpiperazin (BZP) befasst. Die Bewertung mündete in einen Vorschlag der Kommission, BZP Drogenkontrollmaßnahmen und strafrechtlichen Sanktionen zu unterwerfen. Der Rat wird nach Anhörung des Europäischen Parlaments über den Vorschlag befinden.

3.4 Internationale Zusammenarbeit

In der „Strategie für die Außendimensionen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ wird betont, dass die Zusammenarbeit mit Drittländern auf diesen Gebieten ein längerfristiges Unterfangen darstellt, das sich auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten und den Ausbau von Fähig- und Fertigkeiten gründet und ein nachhaltiges Engagement beider Seiten erfordert. Der erste Fortschrittsbericht¹⁹ zu dieser Strategie wurde im Jahr 2006 vorgelegt und enthält die Schlussfolgerung, dass auch bei Fragen wie der Drogenbekämpfung gute und kontinuierliche Fortschritte erzielt worden sind.

Die EU ist einer der Hauptakteure der internationalen Zusammenarbeit gegen illegale Drogen. Sie steht im aktiven Dialog mit den meisten führenden Herstellungs- und Handelsländern, die vom Drogenproblem betroffen sind, und trägt einen Großteil zur finanziellen und technischen Unterstützung dieser Länder bei. Das Eintreten der EU für ein **ausgewogenes Vorgehen**, das zugleich auf die Nachfrage- und auf die Angebotsreduzierung abstellt, **entspricht den Grundwerten und -prinzipien der Union** und wird als Beispiel für andere Länder in der

¹⁸ 2005/387/JI vom 10.5.2005.

¹⁹ Ratsdokument 14366/3/05 REV 3 vom 30.11.2005.

gesamten Welt gesehen. Dieses ausgewogene Konzept fließt auch zunehmend in die Drogenbekämpfungsbestimmungen der mit Drittländern geschlossenen Kooperations-, Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen ein.

Die Drogenbekämpfung wird auch regelmäßig in den Zusammenkünften mit Vertretern der Kandidatenländer, potenzieller Kandidatenländer und der europäischen Partnerländer der EU erörtert. Die Kandidatenländer beteiligen sich zunehmend an den Arbeiten der EBDD sowie von Europol und Eurojust. Die verschiedenen bestehenden Projekte und Strukturen ermöglichen der EU die **Unterstützung dieser Länder beim Ausbau ihrer Fähigkeiten zur Umsetzung des geltenden Rechtsbestands der EU und entsprechender Maßnahmen** wie nationalen Drogenbekämpfungsplänen und -strategien.

Zu den wichtigsten Entwicklungen auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit im Jahr 2007 zählte die erste Zusammenkunft von Sachverständigen für die Bereiche Nachfrage- und Angebotsreduzierung, die im Rahmen des „Pariser Pakt-Prozesses“ zur Bekämpfung des Heroinhandels stattfand. Des Weiteren wurde ein Abkommen über die Überarbeitung des Aktionsplans von Panama geschlossen, den die EU 1999 mit den Ländern Lateinamerikas und der Karibik vereinbart hat. In der Erklärung von Port of Spain vom Mai 2007 wurden neue Prioritäten für die Zusammenarbeit bei der Nachfrage- und Angebotsreduzierung und anderen Aspekten der Drogenbekämpfung (u.a. Geldwäschebekämpfung, Zusammenarbeit der Zoll-, Polizei- und Justizbehörden) festgelegt.

Ferner wird zurzeit eine besondere Partnerschaft mit Kap Verde entwickelt, bei der die Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung eine vorrangige Rolle spielt. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland bei der Drogenbekämpfung schreitet auf operativer Ebene voran. Im Oktober 2007 haben die EBDD und die russische Drogenbekämpfungsbehörden eine Vereinbarung über einen Austausch von Informationen und bewährten Praktiken auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung geschlossen. Außerdem fanden Zusammenkünfte zwischen der EU-Drogentrioka und Vertretern der Westbalkanländer, der Vereinigten Staaten sowie Russlands, Afghanistans und erstmals auch der Ukraine statt.

Die Dublin-Gruppe der wichtigsten Geberländer ist nach wie vor ein wertvolles Instrument für die Mitgliedstaaten und die Kommission, wenn es darum geht, internationale Drogenprobleme zu analysieren oder zu erörtern. Allerdings sollten die regionalen Vorsitzenden der Dublin-Gruppe darüber Bericht erstatten, in wie fern Empfehlungen auch umgesetzt werden. Im Jahr 2007 hat die Dublin-Gruppe zum ersten Mal einen Gast (einen Vertreter des Iran) zu ihrer Sitzung eingeladen.

Bei der Unterstützung und den Ausgaben für Drogenbekämpfungsmaßnahmen und einschlägige Aktionspläne ist ein Aufwärtstrend zu verzeichnen.

Das Gesamtvolumen der internationalen Kooperationsprojekte der EU auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung betrug Ende 2005 fast 760 Mio. €, womit die **EU den weltweit größten Beitrag zur Drogenbekämpfung beitrug**.

Bisher hat knapp die Hälfte aller Mitgliedstaaten der EU Projekte zur Unterstützung von Drittländern aufgenommen, wobei die Kommission, das VK und Deutschland über 80 % des Gesamtvolumens der laufenden Vorhaben beisteuern.

Die von der EU bereitgestellten Finanzhilfen für Drogenbekämpfungsmaßnahmen konzentriert sich vornehmlich auf Afghanistan (452 Mio. €, dies entspricht etwa zwei Drittel des Gesamtvolumens der EU-Außenhilfe). Die von der EU auf diesem Gebiet geleistete Unterstützung soll durch Förderung der ländlichen Entwicklung (einschließlich Förderung alternativer Erwerbsmöglichkeiten und des Gesundheitswesens) zur sozioökonomischen Weiterentwicklung in Provinzen im Norden und im Nordosten des Landes beitragen. Die

Gemeinschaft ist einer der größten Geldgeber des Treuhandfonds für Recht und Ordnung, des Treuhandfonds für den Wiederaufbau und des neuen, im Jahr 2007 gestarteten und mit 200 Mio. € ausgestatteten Rechtsstaatsprojekts.

Die Unterstützung für die drei Kakaoanbauländer in den Anden beläuft sich auf fast ein Drittel der EU-Gesamtfinanzierung (220 Mio. €). Der übrige Teil verteilt sich auf den Rest der Welt, vor allem auf den Mittelmeer- und Balkanraum, Südostasien, den südlichen Kaukasus und Zentralasien und dient zur Förderung einer **alternativen Entwicklung** (zwei Drittel der Gesamtunterstützung) sowie von **Institutionenaufbau-, Strafverfolgungs- und Nachfragereduzierungsprojekten**.

Im Jahr 2006 wurden im Rahmen der von der Kommission verwalteten Haushaltlinie für die Nord-Süd-Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung über 7,5 Mio. € für die Unterstützung der Zusammenarbeit entlang der Kokainhandelsrouten von Lateinamerika und der Karibik über Afrika, für eine auf die Drogennachfragereduzierung abstellende Initiative für Städtepartnerschaften zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik, für ein Projekt zur Förderung des Austausches nachrichtendienstlicher Erkenntnisse zwischen den lateinamerikanischen/karibischen Staaten und der EU, für eine ebenfalls auf die Nachfragereduzierung abstellende Initiative im südlichen Mittelmeerraum, im Nahen Osten und in Südwestasien sowie für eine Studie über die Schadensminderung in Entwicklungsländern bereitgestellt.

Daneben gibt es eine Reihe von weltumspannenden Initiativen, die ebenfalls im Rahmen der besagten Haushaltlinie des Haushaltsplans 2006 finanziert und allesamt vom UNODC durchgeführt werden; sie dienen u.a. zur Finanzierung des weltweiten Programms zur Überwachung des illegalen Drogenanbaus, zur Unterstützung des „Pariser Pakt-Prozesses“ und des Drogenforums der Vereinten Nationen für NRO sowie zur Finanzierung einer Sachverständigengruppe zur Konsolidierung der Zehnjahresbewertung der Umsetzung der Erklärung, die die VN-Generalversammlung auf ihrer zwanzigsten Sondertagung (UNGASS) im Jahr 1998 abgegeben hat. Außerdem wird ein im Jahr 2005 gestartetes Vorhaben der UNESCO gefördert, das auf die Stärkung der Dienste und der auf den Ausbau von Fähigkeiten abstellenden Maßnahmen von NRO auf dem Gebiet der Schadensminderung in Entwicklungsländern abstellt.

Die EU vertritt immer häufiger einen gemeinsamen Standpunkt in der Suchtstoffkommission (CND) der Vereinten Nationen, so beispielsweise unlängst im Zusammenhang mit dem Entwurf der EU-EntschlieÙung über die Ermittlung der Quellen von Ausgangsstoffen für die illegale Drogenherstellung, die die Suchtstoffkommission in ihrer 50. Sitzung angenommen hat. Daneben zeichnete die EU mitverantwortlich für weitere zehn EntschlieÙungen der Suchtstoffkommission auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung.

Die EU möchte diese gelungene Koordinierung durch **Wahrung eines gemeinsamen Standpunkts zur UNGASS-Bewertung im Jahr 2008** und zu den diesbezüglichen Folgemaßnahmen fortsetzen.

Die Finanzmittel, die dem UNODC für die Einsetzung einer Sachverständigengruppe zur Bewertung der Umsetzung der UNGASS-Erklärung von 1998 zur Verfügung gestellt wurden, zeugen von dem festen Willen der EU, auf Ebene der Vereinten Nationen drogenpolitische Strategien auszuarbeiten und umzusetzen, die immer häufiger wissenschaftlich ausgewertet werden und sich auch immer öfter auf die besten verfügbaren Informationen stützen können.

3.5 Aufklärung, Forschungsarbeiten und Evaluierung

Die Notwendigkeit, drogenpolitische Strategien auf gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse zu gründen, besteht heute mehr denn. Dies spiegelt sich auch in dem Wunsch der Mitgliedstaaten nach einer Ausweitung der EU-weiten Zusammenarbeit bei der Drogenforschung wieder.

Die von Europol und von der EBDD geleisteten Beiträge zur Drogenwissensdatenbank der EU sind nach wie vor von großem Wert für Politiker und Fachkreise. In den Jahren 2006 und 2007 legten sowohl die EBDD als auch Europol mehrere Berichte über die Drogennachfrage und das Drogenangebot in Europa vor und gaben damit sowohl den Politikern als auch den mit der Umsetzung der Drogenpolitik befassten Stellen aktuelle Informationen über die Drogenlage und mögliche Maßnahmen an die Hand.

Trotzdem ist das **Gesamtbild der drogenbezogenen Forschungsmaßnahmen in den 27 Mitgliedstaaten noch immer komplex und fragmentiert**, und es ermöglicht weder einen Überblick über die vorhandenen Netze für wissenschaftliche Forschung und Zusammenarbeit noch über bestehende oder potenzielle Bereiche der Drogenforschung. Die Kommission wird eine gründliche Analyse der Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der illegalen Drogen durchführen und die Ergebnisse im Jahr 2008 veröffentlichen.

Die Gemeinsame Forschungsstelle (GFS) der Kommission hat in ihrem Arbeitsprogramm 2007-2013 verstärktes Gewicht auf sicherheitsbezogene Forschungsarbeiten gelegt. Im Jahr 2007 wurde auf Kommissionsebene darüber Einigung erzielt, dass sich die GFS den Mitgliedstaaten als **Wissensdatenbank für ein etwaiges EU-Netz für die kriminaltechnische Profilerstellung von illegalen Drogen** zur Verfügung stellen könnte, das auf den laufenden und früheren Projekten, die von der Kommission in diesem Bereich finanziert wurden, aufbauen könnte.

Als weitere Initiativen der Kommission sind die Projekte „DRUID“ (Entwicklung zuverlässiger Ausrüstung für Drogenkontrollen im Straßenverkehr) und EURITRACK (Europäisches Instrumentarium zur Schmuggelbekämpfung, Entwicklung eines nicht-invasiven und sicheren Verfahrens zur Aufdeckung von in Schiffscontainern verborgenen verbotenen Stoffen) zu erwähnen.

Im Rahmen des spezifischen **Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ als Teil des generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007—2013²⁰** werden weitere Finanzhilfen für Projekte und Studien zum Thema Drogennachfragereduzierung und einschlägige politische Analysen bereitgestellt werden.

IV. FAZIT

Es besteht kein Zweifel, dass die Drogenstrategie und die Drogenaktionspläne der EU sowohl im Hinblick auf die einschlägige Politik als auch in Bezug auf die konkrete Umsetzung eine Dynamik bewirken, welche die Mitgliedstaaten näher zusammenbringt.

Der Fortschrittsbericht 2007 enthält zwei zentrale Feststellungen:

- (1) Die drogenpolitischen Strategien in der EU nähern sich immer mehr einander an, ohne dass der Wahrung der kulturellen und politischen Modelle der einzelnen Mitgliedstaaten Abbruch getan würde,
- (2) Das auf Fakten beruhende Konzept des Aktionsplans erleichtert die Ermittlung der Bereiche, in denen Verbesserungen erforderlich sind.

Ohne der im Jahr 2008 erfolgenden Evaluierung vorgreifen zu wollen, lässt sich bereits heute folgendes feststellen:

- Die Erhebung und der Austausch von nationalen Daten – insbesondere über die Angebotsreduzierung und die Strafverfolgung – müssen verbessert werden (dies wurde bereits im ersten Jahresbericht aus dem Jahr 2006 hervorgehoben);

²⁰ ABl. L 257 vom 3.10.2007.

- Es gilt ein Verfahren für die sinnvolle Verknüpfung der spezifischen Maßnahmen des Aktionsplans mit den verschiedenen Ebenen und Mustern von Drogenherstellung, -handel und -konsum zu entwickeln;
- Die im Aktionsplan genannten Indikatoren sollten genauer angepasst werden: Einige Indikatoren liefern keine Aufschlüsse über die Maßnahmen, auf die sie sich beziehen;
- **Das Fehlen von Informationen und Daten über die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Drogenlage spiegelt auch das generelle Problem wieder, die Auswirkungen der öffentlichen Politik auf spezifische und komplexe gesellschaftliche Probleme in irgendeiner Form zu messen.** Die verfügbaren Daten lassen nicht immer in geeigneter Weise erkennen, ob die Ergebnisse des Aktionsplans Auswirkungen auf das in Angriff genommene Problem haben.

Die Kommission wird diesen Aspekten im Rahmen der abschließenden Evaluierung des EU-Drogenaktionsplans (2005-2008) näher nachgehen. Sie wird darüber hinaus in ihrem Vorschlag für den nächsten EU-Drogenaktionsplan (2009-2012) besonderes Gewicht darauf legen, dass die spezifischen Maßnahmen besser auf ihre Indikatoren und Bewertungsinstrumente zugeschnitten werden.

Die Ergebnisse der im Zeitraum 2006-2007 vorgelegten Fortschrittsberichte zum EU-Drogenaktionsplan haben die Kommission in ihrer Überzeugung bekräftigt, dass sich jedwede Drogenpolitik auf die am besten verfügbaren objektiven Fakten stützen muss, wenn es darum geht, wirksame – und kosteneffiziente – politische Strategien zu entwickeln, dass die Drogenpolitik den Grundwerten der Europäischen Union Rechnung tragen muss, und dass sie neben umfangreichen Vorsorge-, Schadensminderungs-, Therapie- und Rehabilitierungsmaßnahmen auch ein angemessenes Maß an resoluten Strafverfolgungsmaßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Drogenherstellung und des illegalen Drogenhandels umfassen sollte. Dies ist unsere Pflicht gegenüber den Bürgern Europas.

Die Kommission empfiehlt dem Rat, diesen Fortschrittsbericht zu billigen.