

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000 - 2004)
KOM(99) 239 endg.; Ratsdok. 9012/99

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 23. Juni 1999 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 28. Mai 1999 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Gesundheitsfragen" beraten.

Hinweis: vgl. Drucksache 852/94 = AE-Nr. 942885.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG	2
II.	DIE JÜNGSTEN ENTWICKLUNGEN IN DER EU AUF DEM GEBIET DES DROGENKONSUMS UND DES ILLEGALEN DROGENHANDELS	4
A.	Entwicklungen beim Konsum illegaler Drogen	4
B.	Entwicklungen bei der unerlaubten Herstellung von Drogen und beim Drogenhandel	5
III.	DER AKTIONSPLAN DER EU ZUR DROGENBEKÄMPFUNG (2000- 2004).....	6
A.	Der Ansatz der europäischen Union: Eine umfassendes, multidisziplinär ausgerichtetes, integriertes Strategie gegen illegale Drogen.....	6
B.	Evaluierung	7
C.	Neue Aufgaben und Probleme.....	8
D.	Der Vertrag von Amsterdam – ein neuer Rechtsrahmen.....	9
E.	Hauptziele und Zielsetzungen	12
F.	Spezielle Ziele	13
1.	Information	13
2.	Maßnahmen zur Nachfragereduzierung	14
3.	Maßnahmen zur Verringerung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen	21
4.	Maßnahmen auf internationaler Ebene.....	28
5.	Koordinierung, Integration und Vereinfachung der Drogenbekämpfungsmaßnahmen	33
IV.	SCHLUSSFOLGERUNGEN	35
Anhang I:	Evaluierung der bestehenden Instrumente und Programme der EG/EU.....	36
Anhang II:	Aktuelle Trends bei der Reduzierung der Drogennachfrage.....	57
Anhang III:	Aktueller Stand der Rechtsvorschriften und Verfahren.....	59
Anhang IV:	Gemeinschaftsmittel für den Bereich Drogenbekämpfung (1998).....	62

I. EINLEITUNG

Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Gemeinschaft haben seit Mitte der achtziger Jahre weitreichende gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und des illegalen Drogenhandels sowie zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit auf diesem Gebiet getroffen. Dieser multidisziplinäre Ansatz wird mit Hilfe von Europäischen Drogenbekämpfungsplänen und Aktionsplänen, die der Europäische Rat seit 1990 angenommen hat¹, aktiv verfolgt.

Der zur Zeit laufende Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (1995-1999)² unterstreicht die Notwendigkeit eines umfassenden, multidisziplinär ausgerichteten, integrierten Vorgehens. Seine Hauptziele sind: Reduzierung der Drogennachfrage, Reduzierung des Drogenangebots und Bekämpfung des Drogenhandels, internationale Zusammenarbeit und Koordinierung auf innerstaatlicher und Unionsebene. Bei der Vorlage ihres Vorschlags für diesen Aktionsplan betonte die Kommission, daß ein umfassendes, integriertes Konzept für ein wirkungsvolles Vorgehen unerlässlich ist. Damit war nicht gemeint, daß alle Instanzen an allen Fronten gleichzeitig präsent sein müssen, sondern vielmehr, daß die Maßnahmen und Konzepte aufeinander abzustimmen sind und die Zusammenarbeit aller Beteiligten zu gewährleisten ist, da nur so ein Höchstmaß an Effizienz erreicht werden kann.

Der Aktionsplan 1995-1999 wurde durch den Bericht der Sachverständigengruppe "Drogen" ergänzt, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid (Dezember 1995)³ gebilligt hat.

Im Vertrag von Amsterdam wurde u.a. das Ziel festgeschrieben, "einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" zu schaffen, in dem die Bürger ein hohes Schutzniveau genießen. Die Drogenbekämpfung ist ein mit der Schaffung dieses Raums untrennbar verbundenes Teilziel.

Mit dieser Mitteilung erfüllt die Kommission einen Auftrag, den ihr die Staats- und Regierungschefs auf ihren Tagungen in Cardiff und Wien erteilt hatten. Der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament waren aufgefordert, die Drogenbekämpfungsstrategie für die Zeit nach 1999 auf der Grundlage der in Cardiff befürworteten Schlüsselemente⁴ weiterzuentwickeln und in Form eines umfassenden Plans vorzulegen. Diese Elemente bilden eine solide Basis für Maßnahmen auf EU-Ebene. Die Kommission hat in diese Mitteilung auch Überlegungen zum Thema Doping im Sport aufgenommen. Damit entspricht sie einem weiteren Auftrag des Europäischen Rates von Wien, der die Mitgliedstaaten und die Kommission ersucht hatte, Möglichkeiten für eine intensivere Bekämpfung des Doping im Sport zu prüfen.

Die Kommission unterbreitet hiermit den abschließenden Bericht über die Durchführung des Aktionsplans 1995-1999. Damit kommt sie der bei seiner Verabschiedung eingegangenen Verpflichtung nach.

¹ Der erste Europäische Drogenbekämpfungsplan wurde auf der Tagung des Europäischen Rates von Rom (1990) beschlossen; im Dezember 1992 billigten die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Edinburgh eine überarbeitete und aktualisierte Fassung.

² KOM (94) 234 endg.

³ Dok. 12247/95 Cordroque 69 vom 30.11.1995.

⁴ Dok. 7930/98 Rev. 2 Cordroque 26 vom 2.6.1998.

Der Aktionsplan der EU zur Drogenbekämpfung für den Zeitraum 2000-2004 (siehe Kapitel III) erstreckt sich auf folgende Bereiche:

1. Information
2. Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage
3. Maßnahmen zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen
4. Maßnahmen auf internationaler Ebene
5. Koordination

Die Mitteilung wird durch folgende Anhänge ergänzt :

- Evaluierung der bestehenden Instrumente und Programme der EG/EU (Anhang I);
- Aktuelle Trends bei der Reduzierung der Drogennachfrage (Anhang II);
- Aktueller Stand der Rechtsvorschriften und Verfahren (Anhang III);
- Gemeinschaftsmittel für den Bereich Drogenbekämpfung (1998) (Tabelle) (Anhang IV).

II. DIE JÜNGSTEN ENTWICKLUNGEN IN DER EU AUF DEM GEBIET DES DROGENKONSUMS UND DES ILLEGALEN DROGENHANDELS

Die EU kann nur dann wirksame, schlüssige Drogenkonzepte und -strategien entwickeln, wenn ihr objektive, verlässliche und vergleichbare Daten zu dieser Problematik vorliegen. Das befördert gemeinsame Definitionen und Konzepten. Für diese Mitteilung verweisen die illegalen Drogen des Ausdrucks auf die Substanzen, die in den drei UNO-Konventionen von 1961, 1971 und 1988 aufgelistet sind. Im Hinblick auf synthetische Drogen umfaßt dieser Ausdruck auch neue synthetische Drogen, die auf den Markt gelegt werden, und die in diesen Konventionen noch nicht aufgelistet sind.

Dank der Arbeiten der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und der Europol-Drogenstelle (EDU) weiß man inzwischen mehr über das Ausmaß des Drogenproblems. Mit der Einrichtung der EBDD und der EDU hat die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Informationsaustausch über Drogen in der EU eine neue Dimension erlangt.

Nach dem Jahresbericht 1998 der Drogenbeobachtungsstelle und den von der EDU bereitgestellten Informationen läßt sich die Drogenproblematik in der EU im wesentlichen wie folgt beschreiben:

A. Entwicklungen beim Konsum illegaler Drogen

- Cannabis ist in der EU das am stärksten verbreitete Rauschgift; zwischen 1 % und 8 % der Gesamtbevölkerung und bis zu 20 % der Heranwachsenden haben Cannabis probiert. Der Konsum ist insgesamt konstant.
- An zweiter Stelle folgen in den meisten Mitgliedstaaten die Amphetamine (2 - 4 % der Erwachsenen und bis zu 10 % der jungen Erwachsenen haben damit Erfahrungen gemacht). Der Amphetamin-Konsum nimmt weiter zu und dürfte den von Ecstasy bald übersteigen.
- Der Gebrauch von Ecstasy hat sich in den Mitgliedstaaten, in denen die Droge bereits sehr verbreitet war, stabilisiert, in den übrigen Mitgliedstaaten ist die Tendenz steigend.
- Der Kokain-Konsum steigt langsam, aber kontinuierlich; der Anteil von Kokain am gesamten Drogenkonsum ist jedoch noch gering.
- Der Crack-Gebrauch ist nach wie vor begrenzt.
- Beim Heroinkonsum sind keine wesentlichen Veränderungen festzustellen; allerdings scheint eine neue Generation jugendlicher Heroinraucher zu entstehen.
- Andere Substanzen: Bei Jugendlichen stehen Lösungsmittel vielfach an zweiter Stelle. Bei Erwachsenen nimmt der Mißbrauch von Medikamenten, z. B. von Benzodiazepinen, die oft in Verbindung mit Alkohol eingenommen werden, weiter zu.
- Drogen und Gesundheit: Gesundheitliche Schäden infolge des Drogenkonsums entstehen vor allem durch den Gebrauch von Nadeln. Während sich die Rate der AIDS-Erkrankungen stabilisiert hat, lassen sich aufgrund der aufgetretenen

Hepatitis-Fälle gravierende Folgen für die Gesundheit der Bevölkerung nicht ausschließen. Die Anzahl der Drogentoten ist in den meisten Mitgliedstaaten unverändert oder rückläufig.

B. Entwicklungen bei der unerlaubten Herstellung von Drogen und beim Drogenhandel

- Der größte Teil des in der EU beschlagnahmten Heroins stammt aus Südwestasien. Beim Transit von Heroin aus dieser Region nach Rußland oder in Richtung EU über die Balkanroute spielt Zentralasien zunehmend eine Rolle. In Mittel- und Osteuropa existieren Heroinlager, aus denen kleinere Mengen für den Weitertransport in die EU entnommen werden. Der Drogenhandel liegt überwiegend in den Händen krimineller Organisationen. Türkische und zunehmend albanisch-jugoslawische Gruppen haben sich eine bedeutende Stellung im Heroinhandel aufgebaut. Ein Teil des in Kolumbien hergestellten Heroins ist für Abnehmer in den EU-Ländern bestimmt.
- Kolumbianisches Kokain gelangt zumeist per Schiff nach Europa. Die Karibik gehört zu den wichtigsten Transitregionen für den Kokainschmuggel in Richtung Europa. Dabei gehen heute Kokainlieferungen immer häufiger zunächst nach Mittel- und Osteuropa, von wo das Rauschgift auf dem Landweg in die EU weiterbefördert wird.
- In den EU-Ländern werden beträchtliche Mengen synthetischer Drogen hergestellt. Die in Mittel- und Osteuropa synthetisierten Drogen gelangen hauptsächlich in die nördlichen Mitgliedstaaten. Da in dieser Region keine Kontrolle der Grundstoffe stattfindet und es eine Vielzahl qualifizierter Chemiker gibt, bedeutet dies eine große Gefahr für die Mitgliedstaaten.
- In den Mitgliedstaaten werden regelmäßig bis zu 600 Tonnen Cannabis jährlich beschlagnahmt. Marokko liefert große Mengen Cannabisharz (Haschisch) in die Mitgliedstaaten. Ein bedeutendes Lieferland ist auch Pakistan. Aus Kolumbien, Südafrika, Nigeria und Thailand kommt Cannabiskraut (Marihuana). Mittel- und Osteuropa ist eine bedeutende Transitregion für den Cannabisschmuggel in die Mitgliedstaaten. Zum persönlichen Gebrauch oder zum Verkauf bestimmtes Cannabis wird heute außerdem in fast allen Mitgliedstaaten erzeugt. Der EU-interne Handel ist begrenzt.
- Der illegale Anbau von Koka und Mohn konnte beträchtlich reduziert werden. Eine entsprechende Verpflichtung waren führende Politiker auf der Sondersitzung der UN-Vollversammlung über die Drogenbekämpfung (Juni 1998, New York) eingegangen. In den Haupterzeugerländern konnte dies durch die Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft erreicht werden. Es wurden Anstrengungen unternommen, um in den betreffenden Ländern eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen, bei der Maßnahmen wie alternativer Anbau und der Zugang zu den internationalen Märkten im Vordergrund stehen. Auf diese Weise können die Länder verstärkt gegen den illegalen Anbau dieser Pflanzen vorgehen.

III. DER AKTIONSPLAN DER EU ZUR DROGENBEKÄMPFUNG (2000-2004)

A. Der Ansatz der europäischen Union: Eine umfassendes, multidisziplinär ausgerichtetes, integriertes Strategie gegen illegale Drogen

An der Schwelle zum dritten Jahrtausend stellen Rauschmittel, insbesondere die neuen synthetischen Drogen, eine große Gefahr für unsere Länder dar. Letztere finden zunehmend Verbreitung unter jungen Erwachsenen und Jugendlichen, erschreckenderweise auch unter Kindern, die sich kriminellen Banden anschließen und illegale Drogen verkaufen. Auch im Sport sind mittlerweile leistungsfördernde Substanzen gebräuchlich, die zur Sucht führen können. In den Mitgliedstaaten wird immer deutlicher, welche sozialen und gesundheitlichen Folgen der Drogenmißbrauch für die Betroffenen selbst, aber auch für seine Familienangehörigen hat. Eine Reihe sozialer Probleme sind die Folge: Verarmung, Entwicklungsrückstand, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit und Ausgrenzung sowie möglicherweise das Abgleiten in die Kriminalität. Diese Probleme müssen mit einem Konzept angegangen werden, das beide Aspekte - Verringerung der Nachfrage und Reduzierung des Angebots - gleichrangig berücksichtigt.

Wie die erste Eurobarometer-Umfrage zum Thema öffentliche Sicherheit⁵ gezeigt hat, lösen die Drogenprobleme bei den Bürgern große Besorgnis aus, und zwar vor allem, wenn sie mit der offenen Drogenszene in Berührung kommen, d.h. Dealer beim Drogenverkauf beobachten, Spritzen im Park finden oder selbst Opfer von Gewalt werden. Ihre Umgebung erscheint ihnen zunehmend von Unsicherheit geprägt. Letztes Jahr waren 14 % der EU-Bürger auf die eine oder andere Weise in ihrem Umfeld von drogenbedingten Problemen betroffen.

Seit Anfang der neunziger Jahre nimmt die Drogenbekämpfung einen vorrangigen Platz auf der politischen Agenda der Union ein. Es besteht Einigkeit darüber, daß unsere Länder gleichermaßen bedroht sind und daß dem Problem nur mit einem integrierten Konzept im Wege einer engen Zusammenarbeit auf allen Ebenen zu begegnen ist.

Auch auf internationaler Ebene bedarf es einer intensiveren Kooperation. Da alle Staaten mit den gleichen Problemen konfrontiert sind, versprechen auch nur gleichartige Lösungen Abhilfe. Mit der Einigung über wesentliche Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit auf dem Feld der Drogenkontrolle wurden in den letzten Jahren bereits beträchtliche Fortschritte erzielt. Während in den neunziger Jahren diese Zusammenarbeit besonders durch die Trennung zwischen den sogenannten Erzeuger- und Verbraucherländern und die Konzentration auf die Strafverfolgung gekennzeichnet war, besteht heute ein breiter Konsens zwischen den Entwicklungs- und den Industrieländern. Die Drogenkontrolle wird immer mehr Bestandteil der Maßnahmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung im weitesten Sinne geworden. Grundlage der Zusammenarbeit ist nunmehr das Konzept der 'geteilten Verantwortung' und der 'Partnerschaft'. Das Drogenproblem wird jetzt verstärkt unter dem Aspekt der menschlichen Wohlergehens gesehen. Die soziale und wirtschaftliche Dimension der nachhaltigen

⁵ Von der Kommission durchgeführt mit Blick auf ein gemeinsam von der Kommission, dem Parlament und dem Ratsvorsitz veranstaltetes Seminar zum Thema Prävention der städtischen Beschaffungskriminalität (Brüssel, 21./22. 11. 1996).

Entwicklung in den Erzeuger- wie in den Verbraucherländern hat hier einen wichtigen Platz.

B. Evaluierung

Die Evaluierung muß ein Bestandteil des EU-Ansatzes zur Bekämpfung illegaler Drogen sein. Die notwendigen methodologischen Instrumente für die Evaluierung von Drogenpolitik und Strategien sind gegenwärtig nicht ausreichend und müssen entwickelt werden. Bemühungen, die auf Niveau der EG im 1995-1999 Zeitraum im Bereich der Evaluierung durchgeführt wurden, sind unzulänglich gewesen und müssen verstärkt werden. Die Ressource auf Niveau der EG zu externen Experten zur Evaluierung wird allgemein verwendet werden müssen. Eine Zwischenübersicht über den EU-Aktionsplan wird von der EG geführt und dem Rat und dem Parlament vorgelegt. Die EBDD wird regelmäßig eine Bewertung der konsumierten Drogenmengen und -arten vornehmen, während die EDU Statistiken zum illegalen Drogenhandel erstellen wird. Diese Angaben ermöglichen es, neue Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und auf EU-Ebene eine breitere Kenntnis der Drogenproblematik zu erlangen.

Die Evaluierung soll nicht ohne Schwierigkeiten erreicht werden. Die Effizienz des Kampfes gegen unerlaubten. Angemessene Leistungsindikatoren für Drogenmißbrauch, Produktion und Handeln sind schwer zu definieren. Auch sind einige der EG und der EU-Aktionen und der Programme vor kurzem gestartet und noch nicht evaluiert worden

Die Durchführung von Evaluierung wurde bisher nicht als vorrangig betrachtet und wird dafür künftig stärker berücksichtigt. Aber mehr und mehr Programme der EG werden von der EG durch den Rückgriff auf unabhängige Experten evaluiert. Für EU Programme, eine gemeinschaftlich Evaluierung wird vorgeschlagen.

Die EBDD und die Pompidou-Gruppe des Europarats haben bereits entsprechende Durchführbarkeitsstudien über Evaluierung von begrenztem Umfang sowie kleine Studien in Europa durchgeführt. Nunmehr konzentriert die EBDD ihre wissenschaftliche Tätigkeit auf diesen Bereich und wird, wie schon in der Vergangenheit, Leitlinien für die Evaluierung von Maßnahmen zur Nachfragereduzierung sowie Modelle für die Bewertung der einschlägigen Konzepte erarbeiten.

Künftig sollen die Ergebnisse der im Zeitraum 2000-2004 eingeleiteten bzw. fortgeführten Initiativen, Programme und Konzepte systematisch bewertet werden. Das Hauptaugenmerk ist dabei nach Möglichkeit auf die Auswirkungen zu richten. Dazu ist es unerlässlich, die vorhandenen Evaluierungsmethoden und -instrumente, einschließlich derjenigen, die von der EBDD entwickelt wurden, anzupassen. Damit soll die qualitative Bewertung der Fortschritte im Lichte der in dieser Mitteilung beschriebenen Ziele erleichtert werden.

Zu der Evaluierung sollten externe Sachverständige herangezogen werden, deren Aufgabe es wäre, entsprechende Indikatoren festzulegen und an den eigentlichen Evaluierungsmaßnahmen mitzuwirken. Im Zuge der fortlaufenden externen Bewertung des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Suchtprävention sind bereits entsprechende Schritte eingeleitet worden. Ein Zwischenbericht wird dem Parlament

und dem Rat im ersten Halbjahr 1999 vorgelegt werden. Die wichtigsten Aspekte dieser Bewertung werden in Kapitel III Abschnitt F.2.1. erläutert.

C. Neue Aufgaben und Probleme

Es gilt, die Drogensituation noch aufmerksamer zu beobachten, damit neue Bereiche mit Handlungsbedarf rasch identifiziert und zielgerichtete Strategien ausgearbeitet werden können.

Folgende Problembereiche haben sich herauskristallisiert:

- **Kannabis, Amphetamine und Ecstasy:** Die EU ist eine größere Produktion und verbrauchende Region dieser drei illegalen Drogen, wie erwähnt in Kapitel II. Große Bemühungen sollten weiterhin auf EU-Ebene verfolgt werden, um den Mißbrauch zu bekämpfen. Insbesondere sind neue Herausforderungen mit der wachsenden Berufung synthetischer Drogen (Amphetaminen und Ecstasy-Art Stimulanzen) unter Jugendlichen entstanden.
- **Großstadtkriminalität:** Immer mehr Jugendliche, teilweise auch Kinder, schließen sich kriminellen Gruppen an, die mit illegalen Drogen handeln⁶. Es bedarf gezielter sozialpolitischer Maßnahmen, um dem Entstehen von Abhängigkeit und/oder der Entwicklung von problematischen, d.h. kriminellen Verhaltensweisen im Zusammenhang mit Abhängigkeit vorzubeugen. Umfassende Projekte, die verschiedenartige Maßnahmen miteinander kombinieren, bieten die größten Aussichten auf dauerhaften Erfolg. Wichtig ist außerdem die Erhebung von Daten zu Drogendelikten auf EU-Ebene.
- **Verschiedene Probleme und Aufgaben in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Strafrecht:** Zu nennen sind hier u.a. Polytoxikomanie, Hepatitis, soziale Ausgrenzung, Beteiligung der Bürger an der Prävention, Drogenmißbrauch in Haftanstalten, Therapie statt Strafe, soziale und berufliche Wiedereingliederung.
- Vorbereitung der Erweiterung

Beteiligung an der EBDD und an verschiedenen EG- bzw. EU-Drogenprogrammen

Nach der Heranführungsstrategie können die beitrittswilligen Länder vor dem Erwerb der Vollmitgliedschaft in der Union Mitglied in einigen dezentralisierten Einrichtungen wie der EBDD werden. Im September 1998 erklärte die Kommission die Beteiligung der 11 Beitrittsländer und der Türkei an diesen Einrichtungen für wünschenswert; die Modalitäten sollen allerdings für jedes Land einzeln beschlossen werden. Die Kommission beabsichtigt, einen Entwurf für ein Mandat für Verhandlungen mit den Bewerberländern vorzulegen. Im Rahmen bilateraler Verhandlungen sollen die Modalitäten für eine Mitwirkung jener Länder an den Arbeiten der EBDD festgelegt werden, die einen entsprechenden förmlichen Antrag stellen. Die Heranführungsstrategie sieht darüber hinaus die Beteiligung der Beitrittsländer an Gemeinschaftsprogrammen beispielsweise im Gesundheitsbereich vor. So wurde 1998 das Gemeinschaftsprogramm zur Suchtprävention für Ungarn geöffnet. Weitere

⁶ vgl. das gemeinsam von Kommission, Parlament und Ratsvorsitz durchgeführte Seminar zur Prävention der städtischen Beschaffungskriminalität (Brüssel, 21./22.11.1996).

Beitrittsländer werden dem Programm voraussichtlich 1999 beitreten. Bei den Kooperationsprogrammen gemäß Titel VI EU-Vertrag (Justiz und Inneres) erwägt die Kommission eine Änderung der derzeitigen Rechtsgrundlage, um so die uneingeschränkte Beteiligung der Bewerberländer zu ermöglichen.

Das PHARE-Mehrländerprogramm zur Drogenbekämpfung

Das Mehrländerprogramm zur Drogenbekämpfung ist das wichtigste PHARE-Instrument im Drogenbereich. Es zielt auf den Aufbau von Verwaltungsstrukturen in den zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern, die bei der Konzeption einer multidisziplinär ausgerichteten, koordinierten Drogenpolitik im Einklang mit der Drogenbekämpfungsstrategie der Union unterstützt werden sollen.

Das Programm sieht auch die Beteiligung von Ländern vor, die keinen Beitrittsantrag gestellt haben, wie Albanien, Bosnien-Herzegowina und die Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien.

Das Programm umfaßt folgende Schwerpunkte: 1. Drogeninformationssysteme, 2. Angebotsreduzierung, 3. Nachfragereduzierung. Ein wichtiges Ziel besteht darin, die Voraussetzungen für die Entwicklung integrierter Präventionsprogramme zu schaffen, an deren Durchführung die Bürgergesellschaft aktiv beteiligt werden soll. Da im Rahmen von PHARE nunmehr Maßnahmen in den Bereichen Justiz und Inneres unterstützt werden, wird auch der Aspekt der Strafverfolgung im Drogenbereich stärker berücksichtigt.

Um die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands im Hinblick auf die Drogenproblematik zu erleichtern, stellt das Programm vorrangig Hilfe für den Aufbau der Verwaltungsstrukturen bereit. Später können dann die erforderlichen Rechtsvorschriften erlassen und Standards festgelegt sowie die operativen Kapazitäten der für die Drogenkontrolle zuständigen Einrichtungen ausgebaut werden.

D. Der Vertrag von Amsterdam – ein neuer Rechtsrahmen

Neben dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union, durch den der Aktionsradius der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung sowie die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten erweitert wurden, stellt der Vertrag von Amsterdam in drei Bereichen einen weiteren Meilenstein im Kampf gegen Drogen dar: im Gesundheitswesen (Durchführung von Vorbeugungsmaßnahmen gemäß Artikel 152), im Bereich der Strafverfolgung (engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels nach Maßgabe von Titel VI) und im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

(i) Drogenbekämpfung - eine Priorität des Gesundheitswesens (Titel XIII, Artikel 152 EG-Vertrag)

Artikel 152 Absatz 1 erster Unterabsatz EG-Vertrag sieht vor, daß *bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird*. Dies bedeutet, daß den Prioritäten des Gesundheitswesens in allen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wie den Programmen für die Jugend, den Forschungsprogrammen sowie den Programmen und Maßnahmen im sozialen Bereich Rechnung zu tragen ist.

Gemäß Artikel 152 Absatz 1 zweiter Unterabsatz *ergänzt die Tätigkeit der Gemeinschaft die Politik der Mitgliedstaaten und ist auf die Verbesserung der*

Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung von Humankrankheiten und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit gerichtet. Sie umfaßt die Bekämpfung der weitverbreiteten schweren Krankheiten; dabei werden die Erforschung der Ursachen, der Übertragung und der Verhütung dieser Krankheiten sowie die Gesundheitsinformation und -erziehung gefördert. Die Drogenabhängigkeit als weitverbreitete schwere Krankheit wird im Vertrag nicht mehr besonders herausgestellt, gehört aber eindeutig weiterhin zu den Prioritäten der Tätigkeit der Gemeinschaft im Gesundheitswesen. So heißt es in Artikel 152 Absatz 1 dritter Unterabsatz, daß die Gemeinschaft die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden einschließlich der Informations- und Vorbeugungsmaßnahmen ergänzt. Zu den traditionellen Zielen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Prävention kommt die Verringerung drogenkonsumbedingter Gesundheitsschäden als neues Ziel hinzu.

Artikel 152 Absatz 3 sieht vor, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und den für das Gesundheitswesen zuständigen internationalen Organisationen fördern. Gemäß Artikel 152 Absatz 4 kann der Rat auf der Grundlage von Artikel 251 EG-Vertrag (Mitentscheidungsverfahren) Fördermaßnahmen annehmen, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit zum Ziel haben, unter Ausschluß jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Die neuen Bestimmungen von Artikel 152 müssen in vollem Umfang angewandt werden, um die Zusammenarbeit bei der Nachfragereduzierung zu intensivieren und beispielsweise bei der Evaluierung der Methoden und Verfahren möglichst einheitlich vorgehen zu können. Der Informationsaustausch über "bewährte Praktiken" bei der Suchtprävention und in anderen Bereichen (Alternativen zur Bestrafung usw.) sollte gefördert werden. Auf EU-Ebene sollte auf der Grundlage der bisherigen Erfolge des Programms zur Suchtprävention eine weitere Angleichung der Verfahren zur Nachfragereduzierung und Prävention vorgenommen werden.

(ii) Drogenbekämpfung - eine Priorität der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Titel VI des Vertrags über die Europäische Union - VEU)

Aufgrund der neuen vertraglichen Bestimmungen ist ein neuer institutioneller Rahmen für die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels entstanden, der die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit im Wege des Dialogs und der Abstimmung ihrer Konzepte festschreibt.

Die wichtigste Neuerung des Vertrags von Amsterdam ist das in Artikel 29 (vormals K.1) angegebene Ziel der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit, das darin besteht, den Bürgern in "einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" ein hohes Maß an Sicherheit zu bieten. Dieses Ziel ist zu erreichen durch die Verhütung und Bekämpfung "der - organisierten oder nichtorganisierten - Kriminalität, insbesondere ... des illegalen Drogenhandels" auf der entsprechenden Ebene. Zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels sind folgende Maßnahmen geplant:

- eine engere Zusammenarbeit der Polizei-, Zoll- und anderer zuständiger Behörden; diese Zusammenarbeit kann unmittelbar oder unter Einschaltung von Europol erfolgen;
- eine engere Zusammenarbeit der Justizbehörden sowie anderer zuständiger Behörden der Mitgliedstaaten;

- die Annäherung der Strafvorschriften der Mitgliedstaaten, soweit dies erforderlich ist.

Nach Maßgabe von Artikel 34 (vormals K.6) haben nunmehr die Kommission und die Mitgliedstaaten in allen Bereichen von Titel VI gemeinsam das Initiativrecht. Die entsprechenden Beschlüsse sind weiterhin einstimmig vom Rat anzunehmen. Zusätzlich zu den bereits bestehenden gemeinsamen Standpunkten und Übereinkommen sind zwei neue Instrumente eingeführt worden:

- Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (verbindlich, die Wahl der Verfahren und der Mittel zur Erreichung des Ziels bleibt jedoch den innerstaatlichen Stellen überlassen);
- Beschlüsse für jeden anderen Zweck, der mit den Zielen von Titel VI in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (verbindlich und nicht unmittelbar wirksam).

Außerdem schreibt der Vertrag eine Reihe von Zielen für die Zusammenarbeit der Polizei- und der Justizbehörden fest und zeigt somit Möglichkeiten für eine effizientere Drogenbekämpfung auf.

In diesem Rahmen und mit Unterstützung des Europäischen Polizeiamts Europol, das gemäß dem Vertrag von Amsterdam besondere Unterstützungs- und Koordinierungsaufgaben bei der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden (Art. 30 Abs. 2) wahrnimmt, sowie mit Unterstützung der EBDD hat der Rat Maßnahmen zu ergreifen und eine Zusammenarbeit zu fördern, die den Zielen der Union dient (Art. 34 Vertrag von Amsterdam). Hierzu kann er auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission einstimmig Beschlüsse fassen.

Artikel 31 Absatz e sieht die Annahme von Maßnahmen zur Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die Strafen in den Bereichen organisierte Kriminalität, Terrorismus und illegaler Drogenhandel vor. Gemäß einer Erklärung zu diesem Artikel ist ein Mitgliedstaat, dessen Rechtssystem keine Mindeststrafen vorsieht, nicht aufgrund dieser Bestimmungen verpflichtet, Mindeststrafen einzuführen.

Die Rolle des Gerichtshofs wurde durch Artikel 35 (vormals K.7) gestärkt, denn er entscheidet im Wege der Vorabentscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der im Rahmen von Titel VI gefaßten Beschlüsse. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten diese Zuständigkeit des Gerichtshofs zuvor in einer Erklärung anerkennen (Absatz 2). Der Gerichtshof ist nicht befugt, die Gültigkeit oder Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen der Polizei- oder anderer Strafverfolgungsbehörden zu überprüfen. Die Rolle des Europäischen Parlaments wurde durch Artikel 39 (vormals K.11) ebenfalls gestärkt, denn es wird nicht mehr nur zu den wichtigsten Maßnahmen im Rahmen von Titel VI konsultiert, sondern hat vor der Annahme von Rahmenbeschlüssen, Beschlüssen und Übereinkommen seine Stellungnahme abzugeben.

Artikel 40 Titel VI sieht eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten vor, sofern (a) hierbei die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft sowie die in Titel VI festgelegten Ziele gewahrt werden und (b) die geplante Zusammenarbeit dazu beitragen soll, daß die Union sich rascher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickelt. Unter diesen Voraussetzungen kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit die betreffenden Mitgliedstaaten auf deren Antrag und nachdem die Kommission um ihre Stellungnahme ersucht wurde, zu einer engeren

Zusammenarbeit ermächtigen. Erklärt jedoch ein Mitgliedstaat, daß er aus von ihm anzugebenden wichtigen Gründen der nationalen Politik die Absicht hat, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung.

Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union ist Gegenstand eines dem Vertrag beigefügten Protokolls. Hiermit wird der Aktionsbereich dieser Zusammenarbeit grundlegend geändert. Mit den neuen operativen Befugnissen, die Europol übertragen werden (Artikel 30 Absatz 2), nimmt diese Zusammenarbeit konkrete Formen an und verleiht den Anstrengungen zur Bekämpfung illegaler Drogen einen neuen Impuls.

(iii) Drogenbekämpfung - eine Priorität der internationalen Zusammenarbeit

Der Vertrag von Amsterdam sieht keine neuen Instrumente für diesen Bereich vor. Dies bedeutet, daß die Instrumente des vorherigen Vertrags - die gemeinsamen Aktionen und die gemeinsamen Standpunkte gemäß Artikel 14 und 15 VEU (vormals Artikel J.4 und J.5) - auch weiterhin Anwendung finden. Die EU trägt der Bedeutung der Drogenproblematik in der Außenpolitik folgendermaßen Rechnung: (i) mit multilateralen Maßnahmen (aktive Unterstützung einer globalen Politik, Förderung der Erarbeitung von Strategien durch UN-Organen und effiziente Maßnahmen informeller Gremien); (ii) mit bilateralen und regionalen Maßnahmen im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe der Drogenbekämpfungsbestimmungen, die in EU-Abkommen mit Drittländern aufgenommen worden sind und stützt sich im wesentlichen auf die Instrumente des politischen Dialogs, der Handelspolitik sowie der finanziellen und technischen Unterstützung.

E. Hauptziele und Zielsetzungen

Der Aktionsplan zur Drogenbekämpfung wird unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips durchgeführt. Er soll

- sicherstellen, daß die Drogenbekämpfung auch künftig eine vorrangige Stellung bei den internen und externen Maßnahmen der EU einnimmt;
- den integrierten, ausgewogenen Ansatz zur Drogenbekämpfung, bei dem Angebots- und Nachfragereduzierung sich gegenseitig verstärken, weiterführen;
- die Sammlung, Analyse und Verbreitung objektiver, verlässlicher und vergleichbarer Daten zum Drogenproblem in der EU durch die EBDD und Europol fördern;
- die internationale Zusammenarbeit voranbringen, den Aspekt der Drogenkontrolle in die Entwicklungszusammenarbeit der EU einbeziehen und die Anstrengungen der Vereinten Nationen und insbesondere des UN-Drogenkontrollprogramms mit Blick auf die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit auf der Grundlage angenommen in UNGASS;
- zu betonen, daß während Man nicht für neue Ressourcen bietet, die erfolgreiche Durchführung der Strategie und Aktionen in diesem Aktionsplan angemessene Ressourcen benötigen.

Der Aktionsplan stützt sich auf folgende Schwerpunkte:

- Notwendigkeit der Bewertung der bisher gewonnenen Erfahrungen und der Ermittlung bewährter Konzepte, um Kohärenz und Dauerhaftigkeit der EU-Drogenbekämpfungsmaßnahmen zu gewährleisten; Grundlage des weiteren Vorgehens ist somit der erste Aktionsplan (1995-1999);
- Aufzeigen neuer Aufgaben und Strategien, die auf EU-Ebene und in Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern umzusetzen sind;
- Bekräftigung unserer Verpflichtungen aus den UN-Übereinkommen zur Drogenkontrolle gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom Oktober 1998⁷.

F. Spezielle Ziele

Für die fünf Aktionsbereiche legt der Aktionsplan folgende Einzelziele fest:

1. Information

Art und Umfang des Drogenkonsums in der Bevölkerung sowie seine Folgen müssen regelmäßig bewertet werden. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sowie die Ergebnisse einschlägiger Forschungsarbeiten und bereits abgeschlossener Programme bilden die Grundlage der zu verfolgenden globalen EU Drogenstrategie.

Die Europäische Drogenbeobachtungsstelle ist für die Sammlung, Analyse und den Vergleich der Drogendaten zuständig. Dazu müssen ihr aussagekräftige Informationen zur Verfügung gestellt werden. Vor allem aber hat die EBDD die Aufgabe, die Vergleichbarkeit der Daten zu verbessern. In diesem Zusammenhang sind die Nationalen Knotenpunkte des REITOX-Netzes besonders gefordert. Die wesentlichen epidemiologischen Indikatoren betreffend die Zahl der Drogenkonsumenten und die gesundheitlichen Folgen des Drogenmißbrauchs⁸ müssen schrittweise angeglichen werden. Dies ist insofern wichtig, als die Strukturen für die Sammlung von Daten zu den einzelnen Indikatoren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Die innerstaatlichen Behörden sollten ihre diesbezüglichen Verpflichtungen politisch und institutionell untermauern. Selbstverständlich wird sich dies nicht umgehend und ohne Schwierigkeiten bewerkstelligen lassen. Die angestrebte Verbesserung der Vergleichbarkeit sollte schließlich durch Maßnahmen zur Qualitätssicherung (einschließlich Aus- und Fortbildung) und zum Verständnis der Daten in einem nationalen und lokalen Kontext flankiert werden.

⁷ Bericht von Frau d'Ancona, Dok. A4-0211/98.

⁸ Die fünf Schlüsselindikatoren betreffen: Therapiewunsch der Abhängigen, Drogentote, Mortalität und Todesursachen bei Drogenabhängigen, Inzidenz von übertragbaren Krankheiten im Zusammenhang mit Drogen (HIV, Hepatitis B und C); Vergleichbarkeit von Untersuchungen zum Drogenkonsum, Verhalten und Einstellungen in der Gesamtbevölkerung, Vergleichbarkeit von Schätzungen zur Zahl der Drogenkonsumenten mit gesundheitlichen Schäden.

Die EBDD wird eng mit dem REITOX-Netz der Nationalen Knotenpunkte zusammenarbeiten und dabei vorrangig folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Regelmäßige Sammlung, Analyse und Verbreitung von drogenspezifischen Daten auf europäischer Ebene;
- Verbesserung der Methoden zum Datenvergleich;
- Anwendung gemeinsamer Indikatoren für alle Mitgliedstaaten;
- systematische und wissenschaftliche Bewertung der Maßnahmen zur Nachfragereduzierung unter Berücksichtigung der Kostenwirksamkeit;
- Zusammenarbeit mit einschlägig tätigen europäischen und internationalen Einrichtungen und Organisationen sowie mit Drittländern.

Bis zum Jahr 2004 wird die EBDD schrittweise in allen in der Verordnung zur Schaffung der Beobachtungsstelle genannten Bereichen tätig geworden sein:

- Drogennachfrage und ihre Reduzierung;
- nationale und gemeinschaftliche Strategien und Politiken;
- internationale Zusammenarbeit und Geopolitik im Zusammenhang mit dem Angebot (insbesondere Kooperationsprogramme und Informationen über Erzeuger- und Transitländer);
- Überwachung des Handels mit Suchtstoffen, psychotropen Substanzen und Grundstoffen entsprechend den derzeitigen oder noch abzuschließenden bzw. zu erlassenden internationalen Übereinkünften und Rechtsakten der Gemeinschaft;
- Folgen der Drogenproblematik für die Erzeuger-, Verbraucher- und Transitländer, einschließlich der Geldwäsche; hierbei ist den derzeitigen oder noch zu erlassenden Rechtsakten der Gemeinschaft Rechnung zu tragen.

Im Rahmen des Statistischen Programms 1998-2002 werden das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) und die EBDD gemeinsam Definitionen und Methoden entwickeln, mit denen sich vergleichbare statistische Daten auf Gemeinschaftsebene erheben lassen. Eine Zusammenarbeit besteht bereits bei der Erstellung von Statistiken über Drogentote und der Sammlung von Daten zu anderen Fragen aus dem Gesundheitsbereich.

2. *Maßnahmen zur Nachfragereduzierung*

Höchste Priorität ist Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Forschung und Ausbildung sowie den Instrumenten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung einzuräumen. Zu unterstützen sind auch der Erfahrungsaustausch und die Verbreitung bewährter Konzepte zur Nachfragereduzierung, außerdem Netzwerke auf Gemeindeebene und Netzwerke einschlägiger Fachkräfte. Für diese Art von Aufgaben müssen Mittel in angemessener Höhe bereitgestellt werden.

Auf der Grundlage gemeinschaftsweit vergleichbarer Datenerhebungs- und Umfragemethoden sollte spätestens im Jahr 2004 bewertet werden, inwieweit in die EU die folgenden Ziele erreicht wurden:

- (i) Deutlich Verringerung des illegalen Drogenkonsums bei den unter 18 jährigen innerhalb von 5 Jahren;
- (ii) Wesentlich Senkung der Zahl der Drogentoten innerhalb von 5 Jahren.

2.1 Gesundheitswesen

Die größten Problem in diesem Bereich sind:

- Zunahme der Drogennachfrage besonders bei Jugendlichen;
- Anstieg der oralen Einnahme von illegalen Drogen wie Ecstasy, neue synthetische Drogen und Rauchen von Heroin;
- Zunahme des Amphetamin-Mißbrauchs;
- verbreitete Unterschätzung der Gesundheitsrisiken infolge von Drogenmißbrauch;
- hohe Prävalenz von Hepatitis C, HIV/AIDS und anderen schweren Krankheiten bei injizierenden Drogenkonsumenten;
- große Zahl der Drogentoten in vielen Mitgliedstaaten.

Folgende Aufgaben sind vorrangig zu bewältigen:

- Ermittlung und Weiterentwicklung bewährter Präventionspraktiken, Beteiligung von Personen aus dem sozialen Umfeld an Präventionsmaßnahmen und Unterstützung der Zielgruppe;
- Entwicklung umfassender Präventionskonzepte für Schulen in Zusammenarbeit mit schulischen Einrichtungen und den zuständigen Behörden; in gezielten Fortbildungsmaßnahmen sollen Lehrer lernen, wie sie die Probleme ihrer Schüler rechtzeitig erkennen können;
- stärkere Entwicklung und Nutzung von Instrumenten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung mit Blick auf die Prävention des Drogenmißbrauchs und die Wiedereingliederung ehemaliger Abhängiger;
- gesundheitliche und soziale Aspekte im Zusammenhang mit der Mobilität gefährdeter Gruppen, die in den Mitgliedstaaten ansässig sind oder in die Mitgliedstaaten einreisen wollen, Migranten und Vertriebene; Probleme infolge des Drogentourismus;
- Verbesserung der Methadon-Substitutionsprogramme (orale Gabe) und weitere Versuche mit sonstigen Ersatzdrogen mit geringerem Suchtpotential;
- Abwägen verschiedener Alternativen, z.B. Strafverfolgung kontra Therapie, andere Maßnahmen als Freiheitsentzug.

Bei den gesundheitspolitischen Maßnahmen ist in Zukunft folgenden Überlegungen Rechnung zu tragen:

- (i) Erfordernisse des Gesundheitsschutzes der Bevölkerung als Grundlage künftiger Maßnahmen; Ergänzung bestimmter gesundheitspolitischer Instrumente durch entsprechende Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft; Bereitstellung angemessener Mittel für die besonderen Instrumente des Gesundheitswesens;

(ii) Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention und anderen einschlägigen Programmen im Gesundheitsbereich (AIDS-Prävention und Gesundheitsförderung);

(iii) Einbeziehung der Drogenbekämpfung in das Programm betreffend seltene Krankheiten⁹, das in Kürze verabschiedet wird und folgende Aktionsbereiche vorsieht: Verbesserung der Information im Hinblick auf zusätzliche Maßnahmen im Gesundheitswesen; rasche Reaktion auf gesundheitliche Bedrohungen; Gesundheitsförderung und Vorbeugung von Krankheiten;

(iv) Übernahme der von der Sondersitzung der UN-Vollversammlung (UNGASS) im Juni 1998 angenommenen Leitlinien zur Reduzierung der Drogennachfrage; vorgesehen ist die Ausarbeitung einer einschlägigen umfassenden Strategie, die diesem Ziel eine absolute Vorrangstellung im Rahmen eines integrierten Drogenbekämpfungskonzepts zuweist.

Die Bewertung des Aktionsprogramms zur Suchtprävention 1996-2000 nach der Hälfte seiner Laufzeit hat zu folgenden Empfehlungen für künftige Präventivmaßnahmen geführt:

- Gegebenenfalls weitere Studien und Pilotprojekte zu folgenden Themen: (i) frühzeitige Erkennung neuer Trends beim Konsum bekannter oder neuer Substanzen; (ii) Bewertung von Präventivmaßnahmen unter folgenden Aspekten: Wird mit den Interventionen das angestrebte Ziel erreicht? Wirkung bei Einzelpersonen, Gruppen und im größeren Umfeld;
- bessere Verknüpfung von Projekten und Maßnahmen der einschlägig tätigen internationalen Einrichtungen; Förderung der internationalen Zusammenarbeit einzelstaatlicher Einrichtungen im Hinblick auf einen intensiveren Erfahrungsaustausch;
- Verfolgung eines proaktiveren Ansatzes zur Prävention und Reduzierung von drogenbedingten Gesundheitsrisiken; dieser Ansatz müßte auf einer umfassenden Strategie beruhen, die zu einer kostenbewußten Mittelverwendung beitragen kann;
- weitere Pilotstudien über bestimmte Zielgruppen im Rahmen der Prävention und Reduzierung von drogenbedingten Gesundheitsgefahren, die auch wegen der Größe der EU und der sozialen und kulturellen Vielfalt der Mitgliedstaaten von Bedeutung sind; die Studien sollten breit angelegt sein, um Vergleiche aller oder zumindest der meisten Mitgliedstaaten zu ermöglichen;
- Entwicklung von Präventionsprojekten im Bereich der Information und Erarbeitung von didaktischen Instrumenten für Zielgruppen; dabei sollen die von der EBDD festgelegten Leitlinien für die Evaluierung von Präventionsprojekten berücksichtigt werden; dies gilt auch für die Vorlage der Projektergebnisse;
- weitere Unterstützung der Netzwerke, die einen Austausch über Fragen der Prävention auf lokaler Ebene in Gang bringen wollen. Bei ihrer Arbeit berücksichtigen diese Netzwerke zwar die Erfordernisse im Zusammenhang mit staatlichen Maßnahmen, richten ihre Anstrengungen aber primär auf die Entwicklung von Drogenbekämpfungsstrategien auf Gemeindeebene und arbeiten

⁹ KOM (98) 239 endg. vom 15.4.1998.

dabei mit Städten in anderen Mitgliedstaaten zusammen. Angestrebt wird eine Zusammenarbeit der bestehenden Netzwerke mit ähnlicher Zielsetzung und nach Möglichkeit eine Komplementarität der Maßnahmen.

- Entwicklung von Ausbildungsprogrammen im Bereich Prävention der Drogenabhängigkeit mit folgenden Schwerpunkten: (i) innovative Ausbildungsstrategien, die den Umgang mit neuen Herausforderungen erleichtern; (ii) Integrationsmechanismen, die eine Ausbildung auf Gemeindeebene gewährleisten.

Auch die zu erwartenden Probleme können wahrscheinlich am besten im Rahmen einer umfassenden Strategie angegangen werden. Diese müßte alle Aspekte der Drogenprävention, von der Verhütung des Einstiegs bis hin zur Begrenzung der gesundheitlichen und sozialen Folgen, umfassen. Es wäre sinnvoll, Präventionsprogramme auf Gemeindeebene sowie Bildungsprogramme, an denen gleichaltrige Jugendliche beteiligt werden, in größerem Rahmen in den Mitgliedstaaten durchzuführen.

Bei einem umfassenden Konzept sollten sowohl legale als auch illegale Drogen berücksichtigt werden, da sich die Gesundheitsrisiken nicht auf letztere beschränken. Für viele der neuen synthetischen Drogen haben die Mitgliedstaaten noch keine Kontrolle vorgesehen. Häufig sind diese Substanzen jedoch - auch hinsichtlich ihrer Gesundheitsrisiken - den bereits kontrollierten und verbotenen Stoffen vergleichbar.

Auch der Zusammenhang zwischen frühzeitigem Tabak- und Alkoholkonsum und dem Kontakt mit illegalen Drogen in jugendlichem Alter sollte sehr aufmerksam beobachtet werden. Tabak und Alkohol sind fraglos als Drogen einzustufen, die schwere Gesundheitsschäden verursachen können. Insofern könnten Strategien zur Verhütung des Tabak- und Alkoholkonsums den Einstieg in illegale Drogen verhüten helfen.

Eine der wichtigsten Aufgaben besteht darin, die Drogenabhängigen dabei zu unterstützen, ihren Drogenbedarf zu reduzieren. Außerdem sollten Maßnahmen zur Eindämmung der negativen gesundheitlichen und sozialen Folgen des Drogenmißbrauchs fortgeführt werden. In diesem Zusammenhang spielen Möglichkeiten für eine qualifizierte stationäre oder ambulante Behandlung eine bedeutende Rolle. Besonders wichtig sind schließlich der Ausbau niedrigschwelliger Angebote und die Verbesserung der Gesundheitsversorgung in den Haftanstalten.

Angesichts der Tatsache, daß der Drogenmißbrauch trotz großer Anstrengungen weiter zunimmt, sollten die Mitgliedstaaten sich stärker darauf konzentrieren, qualitative und quantitative Standards für Präventionsprogramme, für den Zugang zur Behandlung auf allen Ebenen sowie für Maßnahmen zur Verhütung der Rückfälligkeit festzulegen.

2.2 Aufklärung und Kampagnen zur Sensibilisierung der Drogenproblematik

Es sollen Aufklärungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt werden, die einen wichtigen Beitrag zur Prävention des Drogenmißbrauchs und zur Eindämmung der damit verbundenen Gefahren leisten könnten. Diese Maßnahmen sollen (i) mit Hilfe eigens entwickelter didaktischer Materialien und Methoden das Wissen über Drogenabhängigkeit erweitern und (ii) den Menschen die Entwicklung eines verantwortungsbewußten Umgangs mit Drogen ermöglichen.

Die Aufklärung Jugendlicher und ihrer Eltern über den Drogenmißbrauch und die damit zusammenhängenden Gefahren ist bei der Bekämpfung dieses Problems von entscheidender Bedeutung. Kinder müssen bereits ab der Grundschule über Drogen aufgeklärt werden. Außerdem ist es wichtig, daß Eltern und Lehrern die Möglichkeit gegeben wird, mehr über Drogen zu erfahren, damit sie Drogenprobleme in ihrer Umgebung erkennen und der betreffenden Person helfen können.

Staatliche Drogenbekämpfungsprogramme für Schulen gehören zu den wichtigsten Maßnahmen im Rahmen der Primärprävention. So wurden auf nationaler und europäischer Ebene Aufklärungsprogramme eingeleitet, die darauf abzielen, die persönlichen und sozialen Fähigkeiten der Jugendlichen für den Umgang mit Konfliktsituationen und dem Druck Gleichaltriger herauszubilden und ihnen die kritische Auseinandersetzung mit der Drogenproblematik zu ermöglichen, um einem späteren Drogenmißbrauch vorzubeugen. Mit Hilfe solcher Konzepte gelang es auch, die Primärprävention in Freizeitaktivitäten einzubeziehen.

Für zahlreiche Kampagnen wurden bzw. werden die Medien als Träger zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit für die Drogenproblematik genutzt. Damit diese Informationskampagnen Erfolg haben können, müssen sie auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet, informativ und wirklichkeitsnah sein. Von entscheidender Bedeutung ist ferner, daß sie die lokalen Aufklärungsmaßnahmen für Jugendliche und deren Bezugspersonen ergänzen. So wurde beispielsweise 1998 die Europäische Woche der Suchtprävention durch eine europaweite Informationskampagne zu dem Thema dieser Woche flankiert, mit der die einschlägigen lokalen Veranstaltungen publik gemacht wurden.

Bei der Aufklärung und Sensibilisierung in Europa wird vorrangig angestrebt,

- ein umfassendes Konzept für die Prävention in Schulen unter Beteiligung aller Personen des schulischen Umfelds zu entwickeln, das unter anderem spezielle Schulungen für Lehrer vorsieht, damit diese die Probleme Jugendlicher frühzeitig erkennen können; ein solches Konzept sollte auch die Familienangehörigen einbinden;
- Schulungen zu drogenbezogenen Themen zu einem Bestandteil der postakademischen Ausbildung von Fachleuten zu machen, die im Gesundheitswesen, im sozialen Bereich oder bei einer Strafverfolgungsbehörde tätig sein werden, bzw. solche Schulungen zu verbessern;
- vielseitig einsetzbare Aufklärungsinstrumente und Verfahren für eine effizientere Umsetzung und Bewertung der Präventionsprogramme zu entwickeln; hierbei sollte auf die einschlägigen Kenntnisse und Erfahrungen der EBDD zurückgegriffen werden;
- die neuen Medien, insbesondere das Internet, bei der Konzeption, Durchführung und Bewertung von Aufklärungs- und Präventionsprogrammen zu nutzen;
- der Rolle des sozialen Umfelds, Rechnung zu tragen, das im positiven wie im negativen Sinne Jugendliche prägt. Sie kommen in vielen Fällen erstmals mit Drogen in Berührung, weil sie ihnen von Bekannten angeboten werden. Andererseits können Personen aus dem sozialen Umfeld jedoch auch einem Drogenkonsum entgegenwirken. Die Jugendlichen sollten von Anfang an bei der Aufstellung von Präventionsprogrammen mitwirken. Bei Programmen für Drogenkonsumenten kann die Beteiligung ehemaliger Drogenabhängiger sinnvoll sein;
- die Teilnahme an sportlichen und sonstigen Aktivitäten zu fördern; besonders wichtig ist, daß Schulen in Zusammenarbeit mit NRO, Jugendvereinen usw. nach dem

Schulunterricht beaufsichtigte Veranstaltungen organisieren, die für die Jugendlichen attraktive Alternativen darstellen.

2.3 Forschung

Ziel auf EU-Niveau ist die Ausweitung der Forschungstätigkeit zur Prävention und Bekämpfung drogenbedingter Gesundheitsprobleme; dabei sind die vom Fünften Rahmenprogramm im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration gebotenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Im Hinblick auf das limitierte Budget dieses Fünften Rahmenprogrammes im Vergleich zu den gesamten öffentlichen Mitteln für Forschung in der EU, sollten bei der Realisierung der Ziele dieses Aktionsplans insbesondere solche Initiativen berücksichtigt werden, die auf nationalem Niveau oder in sonstigen europäischen Foren unternommen werden.

Das Fünfte Rahmenprogramm der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998 bis 2002)¹⁰ sieht u. a. Tätigkeiten zur Bekämpfung und, soweit möglich, Vorbeugung drogenbedingter Gesundheitsprobleme vor. Dazu sollen (i) die psychologischen und sozioökonomischen Faktoren des Drogenkonsums und -mißbrauchs ermittelt, (ii) die langfristigen gesundheitlichen und sozialen Folgen des Mißbrauchs weiter geklärt und (iii) wirksamere Behandlungsstrategien entwickelt werden.

In dem Arbeitsprogramm für den Bereich "*Lebensqualität und Management lebender Ressourcen*" sind im Abschnitt "Public Health und Gesundheitsdienste" folgende Forschungsschwerpunkte festgelegt:

- Biomedizinische Konzepte zur Reduzierung und Behandlung des Verlangens nach Drogen, einschließlich Forschungsarbeiten zur Rehabilitation und zur nicht strukturierten Unterstützung durch die Biomedizin (Morbiditäts- und Mortalitätsstudien, Behandlungsergebnisse, Komorbidität, Verhalten und Krankheit, vielfältiger Drogenmißbrauch, Risikogruppen);
- gesundheitliche und sozioökonomische Aspekte des Drogenkonsums und der Drogensucht (jugendliche und sonstige Risikogruppen, Drogenkonsummuster, gesellschaftliche Folgen, wirtschaftliche Kosten des Drogenkonsums und der Drogensucht, drogenbezogene Gesundheitseinrichtungen, Prävention, Einflüsse durch das Umfeld und die Einstellung der Öffentlichkeit);
- physikalischer Nachweis, Erstellung von Drogenprofilen und biologische Überwachung von Drogen, Grundstoffen und Lösungsmitteln.

Im Abschnitt "Neurowissenschaften" des Arbeitsprogramms für den obengenannten Bereich werden beispielsweise die Belohnungs- und Bestrafungsmechanismen sowie deren Auswirkungen auf das Lernvermögen und die Drogenabhängigkeit untersucht.

In dem Arbeitsprogramm für den Bereich "Wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Wachstum" geht es unter anderem um Meß- und Prüfverfahren für die Betrugsbekämpfung. Diese Verfahren sollen dazu dienen, illegal verwendete Stoffe oder Komponenten und im Sport verbotene Medikamente nachzuweisen sowie illegalen Drogenhandel und illegalen Tierhandel aufzudecken.

Dabei gilt die besondere Aufmerksamkeit den sozioökonomischen Auswirkungen der Drogenproblematik. Hierbei wird eng mit der EBDD zusammengearbeitet, die in

¹⁰ Beschluß Nr. 182/1999/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.12.1998, ABl. L 26 vom 1.2.1999.

diesem Bereich Pilotstudien durchführt. Im Rahmen der dritten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für das Programm für sozioökonomische Schwerpunktforschung wurde ein von der EBDD koordiniertes Projekt zur Förderung ausgewählt. Gegenstand dieses Projekts ist der Aufbau eines europaweiten Netzes zur Entwicklung von Drogenbekämpfungsmodellen und sozioökonomischen Analysen des Drogenkonsums, seiner Folgen sowie der Interventionsmöglichkeiten.

2.4 Wichtige verwandte Themen

- Autofahren unter Drogeneinfluß

Angestrebt auf EG-Niveau werden folgende Ziele:

- Bestandsaufnahme zum Thema;
- Untersuchung der Beteiligung von illegalen Drogen an Verkehrsunfällen anhand der verfügbaren Daten;
- Empfehlung von zuverlässigeren Methoden zur Erhebung solcher Daten;
- Überprüfung und Unterstützung der Entwicklung von im Straßenverkehr nutzbaren Testverfahren und weiterreichenden Laboranalysen, Grenzen dieser Verfahren;
- Überprüfung und Weiterentwicklung von experimentellen Kontrollstudien zum Zusammenhang zwischen eingeschränkter Fahrtüchtigkeit und Pharmakokinetik;
- Überprüfung und Vergleich der Maßnahmen im Bereich der Rehabilitation.

Der Einfluß von Alkohol auf die Fahrtüchtigkeit ebenso wie die Rolle von Alkohol bei Verkehrsunfällen sind hinlänglich nachgewiesen; bei anderen Drogen ist dieser Zusammenhang weniger deutlich. Bisher fehlen die wissenschaftlichen Grundlagen zur Entwicklung spezifischer Maßnahmen für den Drogenbereich. Diese Thematik wurde in dem Aktionsplan zur Drogenbekämpfung 1995-1999 nicht behandelt, war jedoch Bestandteil des ersten Aktionsprogramms zur Straßenverkehrssicherheit, das die Kommission 1993¹¹ angenommen hat. Anfang 1994 wurde im Rahmen der hochrangigen Gruppe für Straßenverkehrssicherheit eine Arbeitsgruppe "Alkohol, Drogen und Arzneimittel" ins Leben gerufen.

Diese Arbeitsgruppe hat einen Bericht mit ersten Empfehlungen vorgelegt; danach soll beispielsweise im Wege der epidemiologischen Forschung der Zusammenhang zwischen Alkohol, Drogen und Arzneimitteln analysiert werden. Die Empfehlungen betreffen folgende Aspekte: (i) Bestimmung der Prävalenz illegaler Drogen unter Autofahrern und der Unfallrisiken infolge des Drogenkonsums (einzelne Drogen oder Drogenkombination); (ii) Wirkungen des Gebrauchs illegaler Drogen in Verbindung mit Alkohol; (iii) Rechtsvorschriften für Drogenkontrollen bei Autofahrern.

Seit einiger Zeit ist die Arbeitsgruppe wieder verstärkt tätig und verfolgt im Zusammenhang mit dem zweiten Aktionsprogramm zur Förderung der Straßenverkehrssicherheit (1997-2001), das die Kommission im April 1997¹² angenommen hat, die gleiche Problematik; der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung von Kontrollmaßnahmen im Straßenverkehr. Die Arbeitsgruppe hat ihre Beratungen mit denen der EBDD und der Pompidou-Gruppe des Europarats abgestimmt. Im Zusammenhang mit dem Fünften Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung werden die Forschungsarbeiten zum Thema Führen von Kraftfahrzeugen unter dem Einfluß illegaler Drogen und ärztlich verordneter Arzneimittel fortgeführt.

¹¹ KOM (93) 246 endg. vom 9.6.1993.

¹² KOM (97) 131 endg. vom 9.4.1997.

- Doping im Sport

Auf Gemeinschaftsebene wurden für die nächsten fünf Jahre folgende Ziele festgelegt: (i) Verbesserung der Aufklärung über Doping und seine Folgen für die Bevölkerung; (ii) Bewußtseinsbildung bei Ärzten; (iii) Einführung und Verbesserung der Koordination im Bereich der Rechtsvorschriften; (iv) Erarbeitung von klaren Definitionen sowie von Listen verbotener Substanzen und von Test-Standards; (v) wirksamerer Gesundheitsschutz für junge Sportler.

Das Doping hat sich in den letzten Jahren zu einem besorgniserregenden Problem entwickelt, wie auch die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Wien hervorgehoben haben. Ihrer Ansicht nach gefährdet Doping die Ethik im Sport und stellt ein ernsthaftes Gesundheitsrisiko dar.

Die Öffentlichkeit muß erkennen, daß sich die Berufssportler immer raffinierterer Methoden beim Dopen bedienen. Viele Menschen, die ihre Lebensqualität durch Sport verbessern wollen, werden dadurch möglicherweise zum Drogengebrauch verleitet. Doping bedeutet dabei nicht unbedingt die Einnahme illegaler Substanzen, sondern auch den Mißbrauch legaler Drogen.

Das Doping-Problem muß auf zwei Ebenen angegangen werden: Bei Berufssportlern sollte Doping unter berufsrechtlichen Aspekten behandelt werden. Wichtig wäre die Festlegung von Sanktionen für Doping-Verstöße. Dazu bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen den Ländern, Sportverbänden und internationalen Organisationen. Im Amateursport sind einheitlichere, globale Maßnahmen erforderlich, die sich bereits bei der Bekämpfung des Drogenproblems generell als wirkungsvoll erwiesen haben. Keinesfalls darf vergessen werden, welche Wirkung der Sport auf die Bevölkerung hat und wie sehr die Großen des Sports jungen Menschen Vorbilder sind. Der Kampf gegen Drogen im Sport kann daher gut zur Unterstützung der Drogenbekämpfung insgesamt genutzt werden.

Die Mitgliedstaaten und die Kommission sind sich darin einig, daß es auf Gemeinschaftsebene neuer Maßnahmen bedarf, die eine effizientere Anwendung der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken ermöglichen; dazu zählt auch die Harmonisierung der Rechtsvorschriften. Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres könnte hier insofern zum Tragen kommen, als illegaler Drogenhandel auch beim Doping im Sport eine Rolle spielen kann.

Antidoping-Maßnahmen erfordern eine engere internationale Zusammenarbeit. Aufgrund der zunehmenden Mobilität der Athleten ist es wichtig, daß ein Rechtsrahmen mit präzisen Vorschriften geschaffen und so Doping-Vergehen vorgebeugt wird.

3. Maßnahmen zur Verringerung des illegalen Handels mit Suchtstoffen und psychotropen Substanzen

Vorrangig sollte die EG Maßnahmen und Instrumente für folgende Bereiche entwickelt bzw. ausgebaut werden: (i) Kontrolle der Abzweigung chemischer Grundstoffe innerhalb der EU und in Drittländern, (ii) Prävention und Bekämpfung der Geldwäsche, (iii) wirksame Zusammenarbeit von Polizei-, Zoll- und Justizbehörden, (iv) Umsetzung des Aktionsplans der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, (v) Maßnahmen, um der Nutzung der neuen Kommunikationssysteme (z.B. Internet) zur Anstiftung zu Drogenmißbrauch, -herstellung und -handel vorzubeugen, (vi) internationale Zusammenarbeit bei der

Bekämpfung des illegalen Drogenhandels. Koordination und Zusammenarbeit sind unverzichtbare Voraussetzungen für die erfolgreiche Umsetzung dieser Maßnahmen.

3.1. Konsolidierung des gemeinschaftlichen Besitzstands

3.1.1. Abzweigung von Grundstoffen und psychotropen Substanzen

Ein wichtiger Ansatzpunkt zur Reduzierung des Drogenangebots sind die für die Drogenherstellung unverzichtbaren Grundstoffe. Diese Chemikalien werden frei gehandelt und bei der Herstellung erlaubter Produkte wie Kunststoffe oder Arzneimittel verwendet. Ein geringer Teil wird zur Produktion unerlaubter Drogen, vor allem von Heroin, Kokain und synthetischen Drogen, abgezweigt.

Bei den Grundstoffen handelt es sich um die 22 chemischen Substanzen, die in Anhang I bzw. II zum UN-Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen aufgelistet sind. Die Gemeinschaft ist lediglich Artikel 12 des Übereinkommens beigetreten. Die Überwachung des Außenhandels im Bereich der Grundstoffe fällt in die Zuständigkeit der Gemeinschaft gemäß Artikel 113 EG-Vertrag.

Die Gemeinschaft hat interne Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Abzweigung von Grundstoffen auf Gemeinschaftsebene und internationaler Ebene beschlossen. Während die Richtlinie des Rates 92/109/EWG¹³ die Herstellung und das Inverkehrbringen bestimmter Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen auf den Gemeinschaftsmarkt regelt, hat die Verordnung des Rates 3677/90¹⁴ über Maßnahmen gegen die Abzweigung bestimmter Stoffe zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen den Handel mit Grundstoffen zwischen der Gemeinschaft und Drittländern sowie eine Reihe von Ausfuhrvorschriften zum Gegenstand.

Das Gemeinschaftssystem zur Überwachung von Grundstoffen funktioniert zufriedenstellend. Verbesserungen werden durch folgende Maßnahmen angestrebt: (i) engere Zusammenarbeit mit der Industrie und (ii) Abschluß von Grundstoffkontrollabkommen mit weiteren Risikoländern, die den Anforderungen der in diesen Abkommen vorzusehenden Überwachungsmechanismen entsprechen können.

Die Abzweigung von Grundstoffen ist lediglich eine Randerscheinung des erlaubten Handels mit diesen Substanzen. Daher kann ein rein auf die Strafverfolgung gestütztes Vorgehen nicht den gewünschten Erfolg bringen. Die Anstrengungen zur Eindämmung der Abzweigung müssen mit den Erfordernissen des erlaubten Handels in Einklang gebracht werden.

Bilaterale Abkommen zur Grundstoffüberwachung mit Drittländern (Bolivien, Kolumbien, Äquator, Peru, Venezuela, Chile, Mexiko und Vereinigte Staaten) haben sich als sehr wertvoll erwiesen, da sie erheblich zu dem intensiven Informationsaustausch hinsichtlich der Bekämpfung der Abzweigung beitragen. Der

¹³ ABl. L 370 vom 19.12.1992. Die Anhänge zu dieser Richtlinie wurden durch die Richtlinie der Kommission (EWG) 93/46 vom 22.6.1993 geändert.

¹⁴ Verordnung des Rates (EWG) 3677/90 vom 13.12.1990 - ABl. L 357 vom 20.12.1990, S.1, geändert durch die Verordnung des Rates (EWG) 900/92 vom 31.3.1992 - ABl. L 96 vom 10.4.1992, S.1; Verordnung der Kommission (EWG) 3769/92 vom 21.12.1992 zur Durchführung der Verordnung des Rates (EWG) 3677/90 - ABl. L 383 vom 29.12.1992, S.17, geändert durch die Verordnung der Kommission (EWG) 2959/93 vom 27.1.1993 - ABl. L 267 vom 28.10.1993, S.8, geändert durch die Verordnung der Kommission (EG) 2093/97 vom 24.10.1997 - ABl. L 292 vom 25.10.1997, S.11.

Abschluß ähnlicher bilateraler Abkommen mit weiteren Staaten und Regionen der Welt erscheint zweckmäßig und würde die Stärkung und Ausweitung des Überwachungssystems ermöglichen. Es wäre wichtig, daß sie in ein regionales Konzept eingebunden werden. Dies soll verhindern, daß mit diesen Stoffen unerlaubter Handel über benachbarte Staaten betrieben und so das Kontrollsystem des betreffenden Landes umgangen wird. Die Gemeinschaft sollte daher schon bald mit den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas, die als wichtige Erzeugerländer für die neuen synthetischen Drogen (z.B. Amphetamine) in Erscheinung treten, im Rahmen der Europa-Abkommen Verhandlungen über Grundstoffkontrollabkommen einleiten.

Bei der Verhütung der Abzweigung von Grundstoffen auf internationaler Ebene kann auch der Austausch sensibler Daten über Einzelpersonen oder Unternehmen erforderlich werden, die durch die datenrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft geschützt sind. Der Gemeinschaft ist es jedoch gelungen, diesen Austausch durch den Abschluß der zuvor erwähnten Abkommen zur Grundstoffkontrolle zu erleichtern, die den unerläßlichen rechtlichen Rahmen für den Austausch sensibler Informationen bieten. Die Gemeinschaft sollte diese Anstrengungen weiter fortsetzen, da die Eindämmung des Angebots an Grundstoffen zur illegalen Drogenherstellung bereits einen großen Fortschritt bedeutet.

Die Maßnahmen zur Überwachung der Grundstoffe für neue synthetische Drogen müssen der großen Zahl dieser auf dem Markt verfügbaren Substanzen Rechnung tragen. Da sich ihre Zusammensetzung laufend ändert, ist es unrealistisch, einen Kontrollmechanismus wie den für die 22 im UN-Übereinkommen von 1988 aufgeführten Substanzen einzurichten, weil Auflagen für weitere Substanzen im Endeffekt nur die Wirkung des Kontrollsystems beeinträchtigen und dabei gleichzeitig die sehr konstruktive Zusammenarbeit zwischen der Industrie und den Behörden beeinträchtigen würden.

Die Überwachung der 22 Grundstoffe ermöglicht keine umfassende Kontrolle der Abzweigung dieser Stoffe. Den neuen Herausforderungen durch die synthetischen Drogen wäre am besten durch die Aufstellung von besonderen Überwachungslisten für nicht im UN-Übereinkommen aufgeführte Grundstoffe zu begegnen. Diese Listen sollten unter Einbeziehung der beobachteten Entwicklungen die Abzweigungsmuster für die auf diesen Überwachungslisten verzeichneten Chemikalien widerspiegeln und dem Ziel der Kooperation mit der Industrie Rechnung tragen.

Die Aktionsgruppe für chemische Erzeugnisse (Chemical Action Task Force - CATF) der G 7-Länder empfahl 1991 ein zielgerichtetes Konzept, bei dem internationale Grundstoff-Kontrollmechanismen auf eine begrenzte Zahl von chemischen Substanzen ausgerichtet werden, die der Art und den Handelsmustern der einzelnen Produkte entsprechen. Dieser Ansatz ist realistischer und kostengünstiger als die Ausweitung der Kontrollen auf eine noch größere Zahl von Chemikalien.

3.1.2. Geldwäsche

Der zweite Bericht über die Durchführung der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche¹⁵, den die Kommission am 1. Juli 1998¹⁶ angenommen hat, ist an den Rat und das Parlament weitergeleitet worden. Wie die Kommission darin mitteilt, haben alle Mitgliedstaaten die Richtlinie

¹⁵ ABl. L 166 vom 28.6.1991.

¹⁶ KOM (1998) 401 endg.

umgesetzt. Das einzige Verstoßverfahren in diesem Zusammenhang betrifft Österreich bzw. das österreichische System der anonymen Sparkonten.

In dem Bericht wird die Wirkung der Richtlinie als recht gut beurteilt. Da sie jedoch vor allem präventiv ausgerichtet ist, läßt sich nicht bewerten, wie viele Geldwäschetransaktionen in welchem Umfang möglicherweise verhindert worden sind. Andererseits zeigen die Daten über verdächtige Transaktionen - die in Anhang 8 behandelt werden -, daß der Finanzsektor seinen Verpflichtungen aus dieser Richtlinie relativ gut nachgekommen ist. Somit läßt sich feststellen, daß alle Mitgliedstaaten weiterhin aktiv gegen Geldwäsche vorgehen.

Eine Untergruppe der Multidisziplinären Gruppe, in der sich Fachleute mit dem Problem der Geldwäsche befassen, untersuchte die Wirksamkeit von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche unter dem Aspekt der Zusammenarbeit nach Titel VI EU-Vertrag, da die Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche sich auf der Ebene der Strafverfolgung, Verurteilung und Beschlagnahme von Vermögenswerten bisher nicht nennenswert niedergeschlagen haben. Um die Zusammenarbeit zwischen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet noch wirksamer zu gestalten, beschloß der Rat am 3. Dezember 1998 aufgrund von Artikel K.3 VEU eine Gemeinsame Maßnahme betreffend Geldwäsche, die Ermittlung, das Einfrieren, die Beschlagnahme und die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten¹⁷.

Die Kommission kündigte in ihrem zweiten Bericht und in der dazugehörigen Pressemitteilung außerdem einen Vorschlag für eine zweite Geldwäsche-Richtlinie zur Ausweitung und Aktualisierung der Richtlinie von 1991 an. Mit diesem Vorschlag, über den bereits erste Beratungen stattgefunden haben, sollen die Empfehlungen betreffend die Zuständigkeitsbereiche der Gemeinschaft im Zusammenhang mit dem Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und einige Wünsche, die das Europäische Parlament formuliert hat, berücksichtigt werden. Ziel ist insbesondere, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf bestimmte Aktivitäten und Berufe auszudehnen, die nichts mit Geldgeschäften zu tun haben.

Geldwäsche ist eine Aktivität, die überall große Besorgnis weckt. Sie kann nur wirkungsvoll bekämpft werden, wenn alle Länder und Regionen der Welt sich dies zum Ziel machen. Die EU (oder die Mitglieder der Gruppe für internationale Finanzmaßnahmen - FATF) mögen über die besten Systeme zur Bekämpfung der Geldwäsche verfügen, doch können sie nichts ausrichten, wenn derlei Systeme in anderen Ländern oder Regionen fehlen oder unzureichend sind. Dies zeigt, wie wichtig die globalen Anstrengungen der FATF und der Vereinten Nationen sowie die einschlägige Tätigkeit der EU im Außenbereich sind.

Die FATF ist nach wie vor das mit Abstand wichtigste internationale Gremium für die Bekämpfung der Geldwäsche. Das Mandat der Gruppe wird Mitte 1999 um weitere fünf Jahre verlängert. Sie beginnt derzeit mit den Vorarbeiten zur Aufnahme einiger strategisch wichtiger Mitglieder und zur Schaffung eines weltumspannenden Netzes regionaler Gremien aus dem Bereich der Geldwäschebekämpfung. Sie hat außerdem die Beratungen für zwei komplexe, sensible Aufgaben, die ihr von der G7/8 übertragen wurden, in Angriff genommen, d. h. nicht-kooperative Rechtsprechung (exzessive Anwendung des Bankgeheimnisses und undurchsichtige Unternehmensstrukturen) und Einsatz von Geldwäschebekämpfungsmaßnahmen zum Vorgehen gegen Steuerbetrug.

¹⁷ ABl. L 333 vom 9.12.1998.

Im Rahmen des PHARE-Programms wurde die Bekämpfung der Geldwäsche besonders aktiv betrieben und unter anderem ein diesbezügliches Projekt des Europarats unterstützt. Demnächst beginnen im Rahmen von TACIS entsprechende Maßnahmen (Durchführbarkeitsstudie in Rußland, der Ukraine und der Republik Moldau). Ein wichtiges Projekt wurde mit den Vereinigten Staaten in der Karibik gestartet, ein anderes Projekt ist für die fünf Anden-Länder verwirklicht werden. Das SADC-Drogenkontrollprogramm umfaßt ebenfalls Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche. Zur Zeit wird noch geprüft, ob auch im Rahmen von ASEM entsprechende Anstrengungen kofinanziert werden können.

Diese externe Tätigkeit der Kommission und der EU ist von großer Bedeutung, da sie ihnen international noch mehr Gewicht verleiht. Die Maßnahmen sollten fortgeführt und weiter ausgebaut werden.

3.1.3. Verhütung der Nutzung der neuen Kommunikationssysteme (z.B. Internet) als Mittel zur Ausweitung des Drogenmißbrauchs, der Drogenherstellung und des illegalen Drogenhandels

Die neuen Technologien, insbesondere das Internet, können das Problem des Drogenmißbrauchs gleichermaßen positiv wie negativ beeinflussen. So kann das Internet zur Bewußtseinsbildung in Sachen Drogenmißbrauch eingesetzt werden und zur Information über die vornehmlich durch die neuen synthetischen Drogen verursachten Schäden beitragen. Das Internet kann aber auch für unerlaubte Zwecke genutzt werden, beispielsweise (i) zur Verbreitung von Informationen über chemische Grundstoffe und sonstige Substanzen sowie zur Eröffnung des Zugangs zu Fachliteratur und zum Markt der für die unerlaubte Drogenherstellung benötigten Laborgeräte, (ii) zur Anleitung in der Drogenherstellung und (iii) zur Aufforderung zum Drogenmißbrauch.

Das Europäische Parlament und der Rat billigten am 25. Januar 1999 einen mehrjährigen Aktionsplan der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen¹⁸. Der mit Mitteln in Höhe von 25 Mio. Euro ausgestattete Aktionsplan erstreckt sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 1999 bis zum 31. Dezember 2002. Seine Hauptziele sind: (i) die Schaffung eines sichereren Umfelds durch die Einrichtung eines europäischen Hotline-Netzes; dazu bedarf es einer erheblichen Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen der Branche und den Strafverfolgungsbehörden, damit alle Möglichkeiten der Hotlines ausgeschöpft werden können; (ii) die Förderung von bewußtseinsbildenden Maßnahmen. Die Verfolgung und Bestrafung der für die illegalen Inhalte Verantwortlichen verbleibt in der Zuständigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden, die insbesondere von Europol unterstützt werden.

3.2. Synthetische Drogen

Auf seiner Tagung in Dublin im Dezember 1996 forderte der Europäische Rat besondere Aufmerksamkeit gegenüber diesen Drogen; die Anstrengungen müßten sich dabei auf die Mitgliedstaaten ebenso wie auf Drittländer, insbesondere die Länder Mittel- und Osteuropas richten. Es wurde ein dreistufiger Ansatz vorgeschlagen: (a) Gesetzgebung; (b) praktische Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Drogenproduktion und -handel, einschließlich einer engeren Kooperation der

¹⁸ Entscheidung 276/1999/EG, ABl. L 33 vom 6.2.1999.

innerstaatlichen Behörden mit der chemischen Industrie; (c) internationale Zusammenarbeit.¹⁹

Das kürzlich eingerichtete Frühwarnsystem für neue synthetische Drogen²⁰, das von Europol und der EBDD koordiniert wird, dürfte einen wertvollen Beitrag zur Bewältigung dieser neuen Probleme leisten.

In ihrer Mitteilung über die Kontrolle der neuen synthetischen Drogen²¹ weist die Kommission darauf hin, daß zu einem späteren Zeitpunkt weitere Instrumente eingeführt werden könnten, um effizienter gegen den illegalen Handel mit synthetischen Drogen und den Konsum dieser Drogen vorzugehen. Derartige Überlegungen könnten sich unter Umständen auf den Nutzen der in der Mitteilung genannten Ansätze ("Eilverfahren", "generischer Ansatz", "Analogstoffe") stützen.

3.3. Umsetzung von Titel VI des Vertrags von Amsterdam

Der Vertrag von Amsterdam

Der neue gesetzliche Rahmen, der vom Vertrag von Amsterdam geliefert wird, wird in Kapitel III Abschnitt D beschrieben. In ihrer Mitteilung "Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"²² vom 14. Juli 1998 wies die Kommission darauf hin, daß der Vertrag von Amsterdam ihr weitere Möglichkeiten bieten wird, einen Beitrag zur Drogenbekämpfung auch in jenen Bereichen zu leisten, in denen sie zuvor kein Initiativrecht hatte.

Aktionsplan über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Das in der obengenannten Mitteilung dargelegte Konzept der Kommission ist in den Aktionsplan des Rates und der Kommission über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingeflossen, den der Europäische Rat auf seiner Tagung in Wien gebilligt hat.

Auf die Drogenproblematik wird in dem Aktionsplan insbesondere im Zusammenhang mit dem Raum der Sicherheit eingegangen. Es wird darauf hingewiesen, daß Drogen in vielfacher Weise die Sicherheit der Gesellschaft und des einzelnen bedrohen. Dabei bestehe oft, wenn auch nicht in allen Fällen, eine Verbindung zur organisierten Kriminalität. Es handele sich hier um einen Bereich, für den die Union ein eigenes, impulsgebendes Konzept entwickelt habe. So fordere sie mit Nachdruck eine globale Politik, die auf der gemeinsamen Verantwortung der Erzeuger- und der Verbraucherländer beruht. Innerhalb dieses großen Rahmens werde es allerdings von entscheidender Bedeutung sein, die Kräfte aller Justiz- und Strafverfolgungsbehörden im Kampf gegen Drogenhändler und kriminelle Vereinigungen zu bündeln.

Die Zusammenarbeit auf EU-Niveau zwischen den Polizei-, Zoll- und anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten sollte besondere Beachtung finden. Der

¹⁹ Die Konferenz zum Thema synthetische Drogen, die gemeinsam von Kommission, Parlament und Ratsvorsitz durchgeführt wurde (Brüssel, 27./28.11.1997) formulierte Empfehlungen zur umfassenden Bekämpfung dieses Problems (Prävention, Information, Forschung, Gesundheitsförderung und Therapie, Angebotsreduzierung und Strafverfolgung) LIBE 103 EN. PE 167.784.

²⁰ Gemeinsame Maßnahme vom 16. Juni 1997 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen synthetischen Drogen Amtsblatt nr. L 167 vom 25/06/1997.

²¹ KOM(97) 249 endg. vom 23.5.1997, S. 5.

²² KOM(1998) 459 endg.

Aktionsplan über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zielt darauf ab, die Zusammenarbeit aller Strafverfolgungsbehörden der Union zu intensivieren, damit effizientere Drogenbekämpfungsmaßnahmen eingeleitet werden können.

So sieht der Aktionsplan ein Bündel von Maßnahmen vor, die binnen zwei bzw. fünf Jahren nach Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam zu ergreifen sind. Diese Maßnahmen dienen der intensiveren Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Sie werden ein wirksames Vorgehen gegen den illegalen Drogenhandel und die hiermit in Zusammenhang stehenden Aktivitäten wie die Geldwäsche ermöglichen.

Im Bereich der Drogenbekämpfung sind alle im Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen von großer Bedeutung, am wichtigsten sind jedoch vielleicht die, die binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags zu treffen sind. Diese Maßnahmen betreffen die Zusammenarbeit der Polizeibehörden und die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

Bei der Zusammenarbeit der Polizeibehörden konzentriert sich der Aktionsplan auf die operative Zusammenarbeit im Rahmen von Europol²³. Vorgesehen ist auch eine Zusammenarbeit der Polizei- und der Zollbehörden in folgenden Bereichen:

- gemeinsame Bewertung bestimmter Techniken zur Ermittlung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität (kontrollierte Lieferungen, Überwachungsmaßnahmen usw.);
- mit Blick auf die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands Überarbeitung der Vereinbarungen, nach denen Strafverfolgungsbehörden eines Mitgliedstaats auf dem Hoheitsgebiet eines anderen tätig werden können.

Für die Zusammenarbeit im Rahmen von Europol gleichermaßen bedeutend sind die nachstehenden Maßnahmen, die binnen fünf Jahren durchzuführen sind:

- Förderung von Vereinbarungen über Kontakte zwischen Ermittlungsbeamten, die auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität spezialisiert sind;
- Aufbau eines Forschungs- und Dokumentationsnetzes über die grenzüberschreitende Kriminalität;
- bessere statistische Erfassung der grenzüberschreitenden Kriminalität;
- Schaffung eines Informationsaustauschs- und Analysesystems zur Bekämpfung der Geldwäsche.

Im Rahmen der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen sollten nach dem Aktionsplan binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam für den Bereich des Drogenhandels Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale strafbarer Handlungen und die zu verhängenden Strafen festgelegt werden.

Die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Bereich der Drogenbekämpfung wird insofern von entscheidender Bedeutung sein, als die im Rahmen von Schengen ergriffenen operativen Maßnahmen berücksichtigt werden, die ein effizienteres Vorgehen im Kampf gegen den Drogenhandel ermöglicht haben.

²³ Zu den Prioritäten des Vertrags von Amsterdam gehört die Festlegung von Art und Umfang der operativen Befugnisse von Europol, dem ermöglicht werden muß, "sich an die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten mit dem Ersuchen zu wenden, Ermittlungen vorzunehmen und zu koordinieren" und "operative Aktionen gemeinsamer Teams" vorzubereiten.

Schließlich wird im Aktionsplan auf den Erweiterungsprozeß und die Heranführungsstrategie eingegangen. Die Bereiche Justiz und Inneres (JI) gehören zu den wichtigsten Aufgabenfeldern der Europäischen Union. Die im Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen werden zum Ausbau des JI-Besitzstands beitragen und den beitragswilligen Ländern die Prioritäten der Union in diesen Bereichen verdeutlichen.

4. *Maßnahmen auf internationaler Ebene*

Aufgrund der internationalen Dimension der Drogenkriminalität bedarf es einer intensiveren Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern und Regionen. Hierbei gilt es, klare Grundsätze zu beachten und alle bestehenden Instrumente in vollem Umfang zu nutzen (Entwicklungszusammenarbeit, technische und finanzielle Unterstützung, Handelspolitik, politischer Dialog, Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres). Die Zusammenarbeit der EU mit den Industrieländern sowie diejenige im Rahmen des UN-Drogenbekämpfungsprogramms UNDCP und anderer relevanter internationaler Foren und Gruppen muß fortgesetzt und verstärkt werden.

- Grundsätze der internationalen Zusammenarbeit

Da Drogen sowohl für die Industrie- als auch für die Entwicklungsländer eine große Gefahr darstellen, ist eine intensivere Zusammenarbeit auf zwischenstaatlicher, regionaler und globaler Ebene unumgänglich. 1998 erklärten die Teilnehmer der Sondersitzung der UN-Vollversammlung (UNGASS) über die Drogenbekämpfung, die internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich müsse Teil der Anstrengungen zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung im weiteren Sinne sein.

Mit der Annahme einer Politischen Erklärung durch die UNGASS bekennt sich die Völkergemeinschaft, einschließlich der EU, zu den nachstehenden Grundsätzen:

- **Gemeinsame Verantwortung:** Die Maßnahmen zur Drogenbekämpfung sind in gemeinsamer Verantwortung zu treffen und erfordern ein integriertes, ausgewogenes Konzept.

- **Einbeziehung der Drogenbekämpfung in die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung:** Die Maßnahmen zur Nachfrage- bzw. Angebotsreduzierung sind in die aktuelle Politik zur Förderung der sozioökonomischen Entwicklung einzubeziehen und sollten diese Politik unterstützen.

- **Ausgewogenes Konzept für die Reduzierung von Angebot und Nachfrage:** Die Nachfragereduzierung wurde erstmals als einer der Grundpfeiler einer globalen Drogenbekämpfungsstrategie anerkannt.

- **Achtung der Menschenrechte.**

- **Unterstützung multilateraler Konzepte:** Probleme bei der Drogenbekämpfung müssen in einem multilateralen Rahmen gelöst werden; in diesem Zusammenhang wurde erneut bekräftigt, daß die Vereinten Nationen (UNDCP) als führendes Wissenschaftsforum und zentrale Anlaufstelle für Drogenfragen fungieren. Andere spezifische internationale Organisationen können auch wertvolle Hilfe leisten

- Umsetzung der UNGASS

Auf der Tagung der Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen (CND) im März 1999 in Wien leitete die Völkergemeinschaft, einschließlich der Europäischen Union, wichtige Schritte zur Umsetzung der verschiedenen Aktionspläne und anderer

Maßnahmen ein, die im Juni 1998 von der Sondersitzung der UN-Vollversammlung (UNGASS) über die Drogenbekämpfung angenommen worden waren. Die Aktionspläne betreffen (i) die internationale Zusammenarbeit bei der Vernichtung illegaler Kulturen und der Förderung einer alternativen Entwicklung, (ii) Leitlinien für die Reduzierung der Drogennachfrage sowie (iii) die illegale Herstellung und den Mißbrauch amphetaminhaltiger Aufputschmittel und ihrer Grundstoffe sowie den Handel hiermit. Weitere Maßnahmen beziehen sich auf die Kontrolle der Grundstoffe, die Zusammenarbeit der Justizbehörden und die Bekämpfung der Geldwäsche.

- Einbeziehung der EU-Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Drogenbekämpfung in die globaleren Ziele der EU-Außenbeziehungen

Auch in der Außenpolitik trägt die EU der Bedeutung der Drogenbekämpfung Rechnung. Zum einen werden multilaterale Maßnahmen durchgeführt, die darauf ausgerichtet sind, (i) die globale Politik aktiv zu unterstützen, (ii) die Erarbeitung von Strategien durch UN-Organen zu fördern und (iii) effiziente Maßnahmen informeller Gremien zu ermöglichen. Zum anderen werden bilaterale und regionale Maßnahmen durchgeführt, die sich auf drei Instrumente stützen, die für die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Verfügung stehen: den politischen Dialog, die Handelspolitik sowie die technische und finanzielle Unterstützung. Die EU wird auch künftig ihre Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Drogenbekämpfung in die globaleren Ziele der EU-Außenbeziehungen einbeziehen müssen.

- Umfassende Nutzung der EG-Instrumente für die internationale Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe, technische und finanzielle Unterstützung sowie handelspolitische Instrumente wie das Allgemeine Präferenzsystem)

Im Zusammenhang mit den Strategien und Entwicklungsplänen von Drittländern und -regionen wird die EG ihre Instrumente für die internationale Zusammenarbeit (Entwicklungshilfe, technische und finanzielle Unterstützung sowie handelspolitische Instrumente wie das Allgemeine Präferenzsystem) in vollem Umfang nutzen müssen. Dies bedeutet, daß die Drogenbekämpfung als fester Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit der EU angesehen werden muß. Im Bereich des APS hält die Kommission die besonderen Handelsvereinbarungen zur Unterstützung der Bemühungen um legale Anbaumöglichkeiten auch weiterhin für sinnvoll, sofern die betreffenden Länder ihre Drogenbekämpfungsmaßnahmen mit Erfolg fortsetzen. Nach Bewertung der Auswirkungen des APS auf die Drogenbekämpfung wurde die APS-Agrarregelung der EU für die Länder Mittelamerikas und des Andenpakts bis zum 31. Dezember 2001 verlängert; die APS-Regelung für gewerbliche Waren gilt nunmehr erstmals auch für Mittelamerika.

- Umfassende Nutzung der GASP-Instrumente, einschließlich des politischen Dialogs, gemeinsamer Standpunkte und gemeinsamer Aktionen, bei der bilateralen Zusammenarbeit und im multilateralen Rahmen

Der Vertrag hat die Voraussetzungen für effizientere externe Drogenbekämpfungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen. Vorgesehen sind gemeinsame Aktionen in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, sowie die systematische unionsweite Zusammenarbeit in Bereichen von allgemeinem Interesse. Bisher stand bei den Aktionen der EU hauptsächlich der politische Dialog mit Drittländern im Vordergrund, der überdies dadurch gefördert wurde, daß in sämtliche Kooperationsabkommen Drogenbekämpfungsbestimmungen aufgenommen

wurden. Darüber hinaus hat die EU ihre Maßnahmen regelmäßig in internationalen Foren koordiniert.

Diese Maßnahmen müssen fortgesetzt und als fester Bestandteil der Zusammenarbeit der EU mit Drittländern in multilateralen und bilateralen Foren ausgebaut werden. Im Rahmen der bilateralen Beziehungen sollte die Entwicklungszusammenarbeit stärker an die politische Verpflichtung der Drittländer zur verantwortungsvollen Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte geknüpft werden

- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

Ein kohärentes Konzept für die Zusammenarbeit der Union mit Drittländern und Regionen außerhalb der EU bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels wird immer dringlicher. Dieser Notwendigkeit wird bereits im Rahmen der wichtigsten Drogenbekämpfungsinitiativen der EU in Lateinamerika, der Karibik und Zentralasien Rechnung getragen; viele Kooperations- und Partnerschaftsabkommen mit Drittländern und Regionen außerhalb der EU sehen eine Zusammenarbeit in diesem Bereich vor. Es wird nun der gemeinsamen Anstrengungen aller zuständigen Behörden in der EU bedürfen, wobei Europol bei der Datenerfassung und -analyse und der Koordinierung einzelstaatlicher Ermittlungen besondere Aufgaben wahrzunehmen haben wird. Die Kommission wird die gemeinsamen Anstrengungen vor allem dadurch unterstützen, daß sie sie mit den Maßnahmen im Rahmen der ersten Säule (Geldwäsche, Grundstoffe) koordiniert und - nach Möglichkeit - die erforderlichen Mittel bereitstellt.

- Koordinierung operativer Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten in bestimmten Drittländern bzw. Regionen im Hinblick auf die gemeinsame Bewertung und Umsetzung der Programme

Um ein umfassendes, integriertes Drogenbekämpfungskonzept auf Unionsebene effizient umsetzen zu können, müssen auf verschiedenen Ebenen Maßnahmen getroffen und eine Vielzahl staatlicher und nichtstaatlicher Akteure beteiligt werden. Im Hinblick auf die Umsetzung dieses Aktionsplans bedarf es einer ständigen Koordinierung zur gemeinsamen Bewertung und Durchführung der Programme.

- Die wichtigsten Zielländer und -regionen

Die wichtigsten Zielländer bzw. -regionen sind die beitrittswilligen Länder²⁴, Lateinamerika und die Karibik sowie Zentralasien bis Transkaukasien.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen Ländern wird die EU den Dialog mit den verschiedenen subregionalen Gruppen und mit den Ländern des Andenpakts intensivieren. Außerdem geht sie davon aus, daß die lateinamerikanischen Länder eine Schlüsselrolle innerhalb der neuen Drogenbekämpfungsmechanismen zur Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen Europa und den Ländern Lateinamerikas und der Karibik spielen werden; Vertreter dieser Regionen kamen erstmals im April 1999 zusammen. Gemeinsam wurde ein umfassender Aktionsplan für Lateinamerika erarbeitet und angenommen. In diesem Plan wird hervorgehoben, daß ein ausgewogenes Drogenbekämpfungskonzept auch künftig für beide Seiten

²⁴ Sehen Sie die Beschreibung über die Phare Drogen Programme an die Seiten 8-9

äußerst wichtig ist. Ferner wird erneut auf die Bedeutung des Grundsatzes der gemeinsamen Verantwortung hingewiesen, und es werden einige Bereiche genannt, auf die sich die Hilfe der Kommission und der Mitgliedstaaten künftig konzentrieren sollte. Ziel sollte hierbei insbesondere der Ausbau der interregionalen Zusammenarbeit zwischen Lateinamerika und der Karibik einerseits und den verschiedenen lateinamerikanischen subregionalen Gruppen andererseits sein.

Durch die EU-Drogenbekämpfungsinitiative für die Karibik konnten die Länder der Karibik und die Geberländer ihre Zusammenarbeit ausbauen und die Koordinierung ihrer Drogenbekämpfungsmaßnahmen entscheidend verbessern. Die Kommission hat eine Drogenbekämpfungsstelle auf Barbados eingerichtet; dies hat eine stärkere Präsenz der EU in diesem Bereich zur Folge und erleichtert die Überwachung der von der Gemeinschaft finanzierten Drogenbekämpfungsmaßnahmen, für die im Rahmen des Barbados-Aktionsplans Mittel in Höhe von ca. 20 Mio. € bereitgestellt worden sind. In diesem Zusammenhang hat das neu eingerichtete Amt für die maritime Kooperation zwischen der EU, der Karibik und den USA (PMO) einen intensiveren Dialog und eine engere maritime Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenhandels ermöglicht.

Viele Drogenlieferungen gelangen von Afghanistan und dessen Nachbarländern über die NUS direkt in die EU. Die Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung im Rahmen von TACIS erstreckt sich auf Programme in folgenden Bereichen: (i) Zollwesen, (ii) grenzübergreifende Zusammenarbeit und (iii) Justiz und Inneres (das Programm für diesen Bereich ist noch in Vorbereitung). Das *Zollprogramm* für Zentralasien ermöglicht vor allem, aber nicht ausschließlich die effiziente Durchführung von Grenzkontrollen und die Anwendung geeigneter investigativer Methoden wie die Erstellung von Drogenprofilen und Risikoanalysen zur Ermittlung von Drogenbewegungen. Im Rahmen des *Programms für die grenzübergreifende Zusammenarbeit* wird den Zollbehörden, die für bestimmte Grenzübergänge zwischen dem Westen der NUS und Mitteleuropa einerseits sowie zwischen diesen Ländern und der EU andererseits zuständig sind, unter anderem beim Aufbau der erforderlichen Infrastrukturen geholfen. Dieses Programm, das auch den Strafverfolgungsbehörden im Gebiet von Grenzübergängen Unterstützung gewährt, soll den Handel und das Aufspüren von Bewegungen illegaler Stoffe erleichtern. Das *Programm für den Bereich Justiz und Inneres* richtet sich darüber hinaus auch an Innenministerien und Polizeibehörden, insbesondere in Zentralasien und in der Kaukasus-Region; es leistet Unterstützung beim Ausbau von Verwaltungsstrukturen und bei operativen Maßnahmen, insbesondere in Flughäfen und an Grenzübergängen. Außerdem soll verstärkt gegen die Geldwäsche in Rußland, der Ukraine und der Republik Moldau vorgegangen werden. Weitere einschlägige Maßnahmen werden derzeit in enger Zusammenarbeit im Rahmen des UNDCP, des UNDP und anderer einschlägiger Programme durchgeführt.

Außerdem will die EU den Dialog mit den nordafrikanischen Ländern (vor allem Marokko) und den Ländern des Nahen Ostens im Rahmen des Programms EURO-MED intensivieren und die Zusammenarbeit mit den Ländern der SADC-Region (südliches Afrika) und der westafrikanischen Region verstärken. Das südliche Afrika ist eine neue Zielregion: Die Zusammenarbeit mit der SADC-Region bei der Drogenbekämpfung wurde im November 1995 in Mmabatho (Südafrika) beschlossen und im Februar 1998 auf der EU/SADC-Drogenbekämpfungskonferenz in Gaborone offiziell bekräftigt. Auf der EU/SADC-Ministertagung im November 1998 in Wien hat sich die EU verpflichtet, an der Umsetzung des Aktionsplans zur Drogenbekämpfung in der SADC-Region mitzuwirken. In 16 westafrikanischen

Ländern sind regionale Programme angelaufen, die darauf abzielen, nationale Rahmenpläne zu entwickeln, geeignete Verwaltungsstrukturen aufzubauen und Rechtsvorschriften zur Drogenbekämpfung in der Region auszuarbeiten.

Eine weitere Region, mit der in den nächsten Jahren verstärkt zusammengearbeitet werden sollte, ist Asien. Hierbei spielen China und die asiatischen ASEM-Partnerstaaten eine besondere Rolle. So hat die Kommission im März 1998 die Mitteilung "Für eine umfassende Partnerschaft mit China" angenommen, in der sie betont, daß ein breit angelegter Dialog und die Zusammenarbeit mit diesem Land in verschiedenen Bereichen, einschließlich der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, gefördert werden müssen. In diesem Sinne sollte China an den internationalen Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels beteiligt werden. In einem ersten Schritt auf dem Weg zu einem konstruktiven Dialog mit China sollten Art und Umfang der Probleme im Zusammenhang mit dem illegalen Drogenhandel ermittelt werden. Die entsprechenden Fragen sollten dann im Rahmen des politischen Dialogs zwischen der EU und China erörtert werden.

Die ASEM-Zusammenarbeit mit den asiatischen Ländern sollte intensiviert werden. Maßnahmen wie der Austausch erfahrener Zollbeamter und Seminare für Zollbeamte sollten fortgesetzt und ähnliche Maßnahmen mit einer globaleren Ausrichtung vorbereitet werden.

- Fortsetzung der bilateralen Zusammenarbeit mit den Industrieländern (USA, Kanada, Japan) und Intensivierung der multilateralen Zusammenarbeit in den internationalen Foren wie G8 und Dublin-Gruppe

Die Zusammenarbeit mit den anderen Industrieländern sollte sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene verstärkt werden. Vorrangiges Ziel sollte es dabei sein, die Umsetzung integrierter bzw. regionaler Konzepte und Programme zu unterstützen; dies setzt voraus, daß der Dialog mit den Empfängerländern intensiviert und die finanzielle Eigenständigkeit dieser Länder gefördert wird.

Parallel dazu sollte eine stärkere Komplementarität zwischen den Maßnahmen der EU und denen der anderen Industrieländer angestrebt werden. Diese Komplementarität ist am besten gewährleistet, wenn zuvor vereinbarte Bedarfsermittlungsverfahren auf Landes- und Sektorebene die Grundlage für die Zusammenarbeit bilden. Die Hilfe kann dann von den einzelnen Geberländern unter Berücksichtigung potentieller politischer Belange und Interessen bzw. Vorteile gewährt werden.

Auf bilateraler Ebene sollten leistungsfähige Kommunikationskanäle aufgebaut werden, die den Informationsaustausch über den illegalen Drogenhandel und die damit verbundene organisierte Kriminalität sicherstellen.

Das beste Beispiel für eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit einem anderen Industrieland ist die umfassende Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA im Rahmen der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA), die fortgesetzt und verstärkt werden sollte. Auch künftig werden beide Partner gemeinsam an Projekten wie der Karibik-Initiative beteiligt sein und andere konstruktive Maßnahmen in anderen Regionen der Welt, insbesondere im südlichen Afrika, in Nigeria, Osteuropa, Zentralasien, Lateinamerika und der Anden-Region, planen und durchführen.

Fortgesetzt wird auch die Zusammenarbeit zwischen amerikanischen und europäischen Strafverfolgungsbehörden ebenso wie die der USA und der EU bei der Umsetzung internationaler Übereinkommen.

Außerdem sollte die EU enger mit Kanada und Japan zusammenarbeiten. Die Zusammenarbeit mit Kanada wird in den nächsten Jahren neue Impulse erhalten, da dieses Land vor kurzem ein internes Drogenbekämpfungskonzept fertiggestellt hat und nun ein Konzept für die internationale Drogenbekämpfung ausarbeitet. Geplant ist in diesem Zusammenhang der Ausbau der Zusammenarbeit mit der EU in diesem Bereich.

Japan hat auf den Gipfeltreffen mit der EU seine Absicht bekundet, im Bereich der Drogenbekämpfung einen Dialog einzuleiten, der die Grundlage für einen regelmäßigen Informationsaustausch innerhalb einer Expertengruppe bilden könnte. Mit Japan könnte auch ein Grundstoff-Abkommen abgeschlossen werden.

Die Diskussionen im Rahmen der G8 sollten fortgesetzt und verstärkt werden. Die G8-Staaten haben erkannt, daß die Drogenproblematik mit der internationalen und der innerstaatlichen Kriminalität eng verknüpft ist, und daher die Verpflichtung der Völkergemeinschaft zu gemeinsamer Verantwortung und partnerschaftlicher Zusammenarbeit im Kampf gegen illegale Drogen bekräftigt. Diese Verpflichtung beinhaltet auch eine engere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen und chemischen Grundstoffen, Maßnahmen zur Nachfragereduzierung, unter anderem durch Konzepte zur Verringerung der Drogenabhängigkeit, und die Unterstützung eines globalen Ansatzes zur Vernichtung illegaler Kulturen.

Ein weiteres wichtiges Forum für die Erörterung von Drogenfragen durch die Industrieländer ist die Dublin-Gruppe, die den Hauptakteuren der Welt Gelegenheit zu informellen Kontakten bietet. Dieser Gruppe gehören die Mitgliedstaaten der EU und die Kommission sowie Australien, Norwegen, Kanada, Japan und die USA an. An ihren Treffen nehmen auch Vertreter des Drogenbekämpfungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDCP) teil. Zweimal jährlich findet ein Treffen aller Mitglieder statt. Als Diskussionsgrundlage dienen regionale Berichte, die anhand von Berichten zusammengestellt werden, die die sogenannten "Dublin-Mini-Gruppen" auf nationaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet haben.

- Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen

Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen in den Drogenbereich sollte fortsetzen und erweitert werden. Die Europäische Gemeinschaft betrachtet das UNDCP als führendes Wissenschaftsforum und zentrale Anlaufstelle für Drogenfragen. Bei der Koordinierung internationaler Drogenbekämpfungsmaßnahmen ist das UNDCP ein wichtig Partner. Andere spezifische Internationale Organisationen, wie zum Beispiel CICAD, können auch würdig Erfahrung und Partnerschaft bieten.

5. *Koordinierung, Integration und Vereinfachung der Drogenbekämpfungsmaßnahmen*

Die Koordinierung der Drogenbekämpfungsmaßnahmen ist unerlässlich, zum einen wegen der vielen Facetten der Drogenproblematik und zum anderen wegen der "säulenübergreifenden" Aspekte der EU-Maßnahmen. Auf sämtlichen Ebenen sollte eine bessere Koordinierung unter Beteiligung aller Organe und Einrichtungen der EU stattfinden.

5.1. Koordinierung auf der Ebene des Rates

Die vom AStV im Februar 1997 eingesetzte **Horizontale Gruppe "Drogen"** koordiniert die Drogenbekämpfungsmaßnahmen der EU. Diese Gruppe hat den

Auftrag, alle säulenübergreifenden Maßnahmen im Bereich Drogen zu überwachen und zu koordinieren und dem AStV hierüber Bericht zu erstatten. Zu ihrem Aufgabenbereich gehören auch internationale säulenübergreifende Drogenbekämpfungsinitiativen, die die EU in bestimmten Regionen durchführt. So waren die entsprechenden Initiativen für die Karibik, Lateinamerika und Zentralasien Gegenstand mehrerer Tagungen des Europäischen Rates. Angesichts der vielfältigen Interessen, die die Mitgliedstaaten in den Regionen, in denen Drogenbekämpfungsinitiativen eingeleitet werden, haben, bedarf es mitunter eines flexiblen, pragmatischen Koordinierungskonzepts. Durch die Einrichtung von informellen Koordinierungsgruppen der betreffenden Mitgliedstaaten im Rahmen der Horizontalen Gruppe "Drogen" konnte die Abstimmung der von der Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits finanzierten Drogenkontrollmaßnahmen beträchtlich verbessert werden. Solche Koordinierungsgruppen sind für die Karibik, für Lateinamerika und Zentralasien gebildet worden.

Die Horizontale Gruppe "Drogen" kann sich die Erfahrungen bestimmter Arbeitsgruppen des Rates zunutze machen, die sich mit verschiedenen Aspekten der Drogenproblematik befassen. Hierzu gehören:

- Die Arbeitsgruppe "Drogen" im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die außenpolitische Initiativen zur Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Drogenbekämpfung koordiniert und vorantreibt. In diesem Zusammenhang hat die EU die Länder, die die drei einschlägigen UN-Übereinkommen noch nicht unterzeichnet bzw. ratifiziert haben, nachdrücklich aufgefordert, dies nachzuholen.
- Die Gruppe "Gesundheitsfragen", die sich vor allem mit Fragen im Zusammenhang mit dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention beschäftigt.
- Die Gruppe "Wirtschaftsfragen", die sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Kontrolle chemischer Grundstoffe befaßt.
- Die Gruppe "Allgemeines Präferenzsystem", die für die Überwachung der Umsetzung des APS verantwortlich ist.
- Verschiedene Arbeitsgruppen im Rahmen von Titel VI EU-Vertrag wie die Gruppe "Zusammenarbeit im Zollwesen" und die Gruppe "Polizeiliche Zusammenarbeit".

5.2. Zusammenarbeit der Organe und anderer Einrichtungen der EU

Insgesamt sollten sich die Organe und anderen Einrichtungen der EU in Drogenfragen besser abstimmen, um eine kohärente Umsetzung der Drogenbekämpfungskonzepte und -strategien auf EU-Ebene zu gewährleisten.

Die informellen Koordinierungstreffen für den Bereich Drogen, die 1995 von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, dem Ratsvorsitz, dem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie dem Ausschuß der Regionen eingeleitet wurden, trugen entscheidend zu einem besseren Verständnis der Drogenpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten und zur Ermittlung gemeinsamer Trends beim praktischen Umgang mit dieser Problematik in der EU bei.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Dieser Aktionsplan soll der EU die für die Drogenbekämpfung erforderlichen Mittel und Instrumente an die Hand geben. Wird der Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens auf allen Ebenen Rechnung getragen, dürfte dieser Plan zu einem umfassenden, ausgewogenen Konzept zur Bewältigung des Drogenproblems beitragen und die Konzentration der Anstrengungen auf Ziele mit hoher Priorität ermöglichen. Dabei werden sich die verschiedenen Informationsinstrumente und Koordinierungsstrukturen als hilfreich erweisen.

Dank der geplanten regelmäßigen Evaluierung und der Fortschritte bei der Überwachung der Drogensituation werden sich eine Kostenwirksamkeit der Maßnahmen und eine rasche Beschlußfassung auf den entsprechenden Ebenen erreichen lassen.

Im Bereich der Nachfragereduzierung sollte die EU den Aspekten Gesundheit, Erziehung, Forschung und Ausbildungsmaßnahmen sowie den Instrumenten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung den höchsten Stellenwert einräumen. So sollen der Austausch von Erfahrungen und bewährten Konzepten gefördert und Netzwerke auf Gemeindeebene sowie Netzwerke einschlägiger Fachkräfte unterstützt werden. Im Aktionsplan wird unterstrichen, daß dafür angemessene Mittel bereitgestellt werden müssen.

Was die Doping-Bekämpfung angeht, so werden die nächsten Jahre für die Entwicklung eines einheitlichen Vorgehens entscheidend sein. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben ihre Bereitschaft erklärt, sich am Aufbau einer internationalen Einrichtung zu beteiligen, die gemeinsam mit Sportorganisationen Wege zur Lösung dieses Problems erarbeiten wird.

Hinsichtlich der Verringerung des Angebots und möglicher Maßnahmen gegen den unerlaubten Drogenhandel sollte die EU ihr Augenmerk auf die Stärkung von Maßnahmen und Instrumenten zur Kontrolle der Abzweigung von Grundstoffen innerhalb der EU und in Drittländern richten. Weitere Ziele sind die Prävention und Bekämpfung der Geldwäsche, die wirksame Zusammenarbeit von Polizei, Zoll und Justiz, die Einbindung von drogenspezifischen Aktivitäten in das Schengen-System, die Umsetzung des Aktionsplans der EU zur organisierten Kriminalität und die Zusammenarbeit mit dritten Ländern und Regionen bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels.

Auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit will die EU der Entwicklungszusammenarbeit mit Regierungen und regionale Organisationen, die geeignete Maßnahmen zur Erarbeitung von nationalen Drogenbekämpfungsplänen vorsehen und eine starke politische Entschlossenheit zur Bekämpfung unerlaubter Drogen an den Tag legen, Vorrang einräumen. Das wird immer unter dem Prinzip gemeinsamer Verantwortung verwirklichen. Wichtig ist die Kontrolle und Überwachung aller Drogenbekämpfungsmaßnahmen, einschließlich des Bereichs der alternativen Entwicklung.

Parallel zu den entsprechenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sollten drogenpolitische Fragen regelmäßig Gegenstand des politischen Dialogs mit den betreffenden Ländern und Regionen sein. Darüber hinaus wird die EU auch künftig aktiv an internationalen Foren teilnehmen, um so zu einer wirkungsvolleren und effizienteren Drogenbekämpfung auf globaler und regionaler Ebene beizutragen. Die Koordinierung der Hilfe der internationalen Geber für Drogenbekämpfungsmaßnahmen ist von entscheidender Bedeutung. Im Blick darauf sollten wir unsere Beziehungen mit den Industrieländern weiter ausbauen. Es bedarf der Zusammenarbeit bei der Ermittlung, Finanzierung und Durchführung von Projekten in den am stärksten von Drogenproblemen betroffenen Regionen, um die Komplementarität unserer Maßnahmen zu gewährleisten.

Evaluierung der bestehenden Instrumente und Programme der EG/EU

Die Kommission hat sich verpflichtet, einen Bericht über die Durchführung des Aktionsplans 1995-1999 vorzulegen und Vorschläge für den Fünfjahreszeitraum 2000-2004 zu unterbreiten.²⁵ Wie unten näher erläutert wird, wurden bisher erst einige der im Aktionsplan genannten Drogenbekämpfungsinstrumente und -programme der Gemeinschaft bzw. Europäischen Union einer Evaluierung unterzogen.

I DIE SACHLAGE

1995 hat die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) in enger Zusammenarbeit mit den REITOX-Kontaktstellen der einzelnen Mitgliedstaaten drei Berichte über das Drogenproblem in Europa erstellt und fünf Schlüsselindikatoren für die Erhebung einschlägiger Daten erarbeitet. Ferner hat sie Forschungsberichte zu bestimmten Themen wie Epidemiologische Tendenzen und Bekämpfung des Konsums neuer synthetischer Drogen veröffentlicht. Die vier wichtigsten Aspekte im Zusammenhang mit der Verringerung der Nachfrage (Prävention, Schadensreduzierung, Betreuung und Rehabilitation) standen im Mittelpunkt ihrer Bemühungen, die darauf ausgerichtet waren:

- eine geeignete Terminologie, Methodik und Technik für den effizienten Austausch von Informationen auf Unionsebene festzulegen;
- eine systematische und wissenschaftliche Evaluierung zu fördern sowie Instrumente und Leitlinien für Wissenschaftler und Fachleute zu erarbeiten.

Gemeinsam mit den REITOX-Kontaktstellen hat die EBDD weitere Instrumente entwickelt, darunter die Datenbank EDDRA, ein System zur Information über Maßnahmen zur Nachfragereduzierung, das nicht nur für Politiker von großem Nutzen ist, sondern auch für Sachverständige, die die unterschiedlichen Konzepte und bewährten Praktiken vergleichen möchten. Darüber hinaus ermöglicht die Datenbank den Mitgliedstaaten, im Rahmen verschiedener Initiativen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten. Derzeit enthält sie Angaben zu über 100 Projekten in den Mitgliedstaaten. Alle erfaßten Projekte müssen den in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten festgelegten Qualitätsnormen entsprechen.

Auf Initiative der EBDD wurde außerdem das Frühwarnsystem für neue synthetische Drogen ins Leben gerufen, das die rasche Annahme von Präventionsstrategien und -maßnahmen für die Zielgruppe der Jugendlichen ermöglicht.

1999 wird die EBDD Gegenstand einer Evaluierung durch unabhängige Sachverständige sein, deren Ergebnisse bis zum Jahresende vorliegen sollen.

²⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (KOM(94) 234 endg. vom 23.6.1994), S. 33.

II. MASSNAHMEN ZUR NACHFRAGEREDUZIERUNG

2.1 **Erstes fünfjähriges Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention (1996-2000)**²⁶

Nach dem Vertrag über die Europäische Union gehört die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinschaft im Gesundheitswesen. Da die Kommission der Auffassung war, daß sich die bereits erzielten Ergebnisse am besten auf der Grundlage eines gezielten Suchtpräventionsprogramms festigen bzw. ausbauen lassen würden, legte sie einen entsprechenden Vorschlag vor. Das fünfjährige Gemeinschaftsprogramm zur Suchtprävention (1996-2000) wurde vom Europäischen Parlament und vom Rat im Dezember 1996 nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen angenommen. Das mit einem Gesamtbudget von 27 Mio. ECU ausgestattete Programm lief im Januar 1997 an.

Das Programm fügt sich in zwei Bereiche der Gemeinschaftspolitik ein: Zum einen berührt es die Tätigkeit der Gemeinschaft im Gesundheitswesen²⁷, zum anderen den Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (1995-1999), zu dessen Abschnitt "Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage" es einen Beitrag leistet.

Im Rahmen des Programms sollen die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert, einzelstaatliche Maßnahmen unterstützt sowie die nationalen Strategien und Programme zur Suchtprävention besser koordiniert werden. Außerdem soll die Zusammenarbeit mit Drittländern und mit im Bereich der Suchtprävention tätigen internationalen Organisationen intensiviert werden. Die Kommission, die von einem Ausschuß aus Beamten der Mitgliedstaaten und der EWR-Länder unterstützt wird, führt die entsprechenden Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten durch.

Bis zum Jahr 2000 sind 16 vorrangige Aktionen in den Hauptbereichen (a) Daten, Forschung und Evaluierung sowie (b) Information, Gesundheitserziehung und Ausbildung durchzuführen.

In Jahresprogrammen werden vorrangige Themen festgelegt, die Gegenstand der geförderten Projekte sind, zum Beispiel: Austausch von Fachleuten und Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Praktikern, effizientere Verfahren zur Ermittlung des Bedarfs (Prävention/Behandlung) und der Faktoren, die sich günstig auf die Prävention und die Behandlung auswirken, sowie gemeinsame Erprobung und Beurteilung von Präventionsinstrumenten. So wurden eine Reihe transnationaler Netze aufgebaut wie das *European Addiction Training Institute* (EATU) mit Anlaufstellen in Athen, Amsterdam und Helsinki, das *European Network of Drug and HIV/AIDS Services in Prisons* (ENDHASP), das *European Peer Support Project* (EPSP), das *Drug Addiction-Europe-Exchange-Training* (T3E), das Europäische Netz von Drogenfachleuten (ERIT), die Europäische Vereinigung der Telefonberatungsstellen für Suchtprävention (FESAT), das Forum für den Austausch von Fachwissen über die Verabreichung von Methadon in Europa (EURO-METHWORK), das Netz für Präventionsforschung und -evaluierung (IREFREA).

Im Vordergrund stehen hierbei die Erarbeitung, Weiterentwicklung und Umsetzung von Präventionsmodellen für bestimmte Zielgruppen oder Bereiche. Bei vielen

²⁶ ABl. L 19 vom 22.1.1997.

²⁷ Art. 129 EGV und Kommissionsmitteilung vom 24.11.1993 (KOM (93) 559 endg.).

Projekten liegt das Schwergewicht auf der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor.

Von besonderem Interesse sind die nachstehenden Projekte:

- Förderung der Städtezusammenarbeit: Austausch von Erfahrungen mit lokalen Präventions- und Risikoreduzierungsstrategien; Unterstützung der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit; Bildung einer Gruppe europäischer Experten für verschiedene Fachgebiete und Förderung innovativer Projekte; Forschungs- und Pilotprojekte zum Thema gesellschaftliche und gesundheitliche Aspekte des Drogentourismus unter Beteiligung besonders betroffener Städte;
- Weiterentwicklung von Strategien und Praktiken für bestimmte und/oder besonders gefährdete Gruppen:
 - (a) Förderung und Evaluierung von Programmen für die Behandlung drogenabhängiger Gefängnisinsassen; Pilotprojekte in diesem Bereich; Erarbeitung von Leitlinien für Präventiv- und Risikoreduzierungsmaßnahmen in Haftanstalten; Ausbildung von Gefängnispersonal und externen Betreuern im Hinblick auf einen anderen Umgang mit der Drogenproblematik im Gefängnisumfeld;
 - (b) Förderung der Forschung und der Nutzung von Forschungsergebnissen auf dem Gebiet der Behandlung drogenabhängiger Eltern (bzw. werdender Eltern) und ihrer Kinder;
 - (c) Erforschung, Förderung und Bewertung von Strategien für als besonders suchgefährdet eingestufte Gruppen (ethnische Minderheiten, Migranten, bestimmte Gruppen von Suchtkranken usw.);
 - (d) Ausbau der Kenntnisse über Drogenersatzprogramme (vor allem Methadon-Programme) und Aufbau eines Netzes von Anlaufstellen für Drogenabhängige, damit diese bei Reisen innerhalb Europas ihre Behandlung fortsetzen können; Bewertung der Auswirkungen von Spritzenverteilungsprogrammen im Mittelmeerraum.
- Anpassung und Weiterentwicklung von Praktiken für den Umgang mit Jugendlichen und neuen Formen des Drogenkonsums: Vergleich, Bewertung, Erprobung und Verbreitung neuer Konzepte zur Verhütung des Ecstasy-Konsums; Einsatz neuer Techniken zu Präventionszwecken (u. a. im Erziehungswesen); Förderung, Verbesserung und Anpassung angebotener Serviceleistungen, einschließlich telefonischer Beratungsdienste für Drogenabhängige.
- Ermittlung und Nutzung erfolgversprechender Ansätze im Bereich der Primärprävention, Förderung des Austausches und der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen örtlichen Stellen, Erziehern, Sozialarbeitern usw., Erprobung und Förderung von Präventionsinstrumenten auf der Grundlage von Konzepten, die eine Beteiligung der Bürger, einschließlich der Jugendlichen, an den örtlichen Präventionsstrategien vorsehen.
- Aus- und Fortbildung: Gestützt auf die Ergebnisse eines von der Europäischen Kommission im November 1997 veranstalteten Seminars sollen der Studentenaustausch sowie Initiativen gefördert werden, durch die der Suchtprävention in Berufsbildungsprogrammen für Lehrer und Jugendbetreuer größere Bedeutung beigemessen wird. Vorrangig unterstützt wird außerdem die

Entwicklung von Fortbildungsprogrammen sowie von Lehrmaterial und -modulen für Personen, die voraussichtlich mit Drogenkonsumenten und suchgefährdeten Gruppen in Berührung kommen.

Unter dem Motto "Miteinander reden ist ein erster Schritt" wurde im November 1998 die dritte Europäische Woche der Suchtprävention veranstaltet. Um die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und Partnerschaften zu ermöglichen, fanden in den 16 Teilnehmerländern sowie auf transnationaler Ebene Aktivitäten mit unterschiedlichen Schwerpunkten statt. Einige der einzelstaatlichen Projekte sind langfristig ausgerichtet und werden ihre Wirkungen in der Zukunft zeigen.

Im Anschluß an eine Ausschreibung zu diesem Thema wurde unter der Federführung der Agentur *Publicis Etoile* aus Paris und in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Koordinatoren und der Europäischen Kommission eine Aufklärungskampagne gestartet. Die Kampagne umfaßte einen Fernsehspot von 30 Sekunden, Werbung im Hörfunk und den Printmedien, ein Poster und eine Broschüre in 16 Sprachen. Den Auftakt zur Europäischen Woche der Suchtprävention bildete eine zweitägige internationale Konferenz zum Thema Suchtprävention und Drogenpolitik, die von der Stadt Wien in Zusammenarbeit mit dem UNDCP und mit Unterstützung der Kommission ausgerichtet wurde.

Derzeit wird das Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention einer externen Evaluierung unterzogen. Ein Zwischenbericht wird dem Parlament und dem Rat im ersten Halbjahr 1999 übermittelt.

Die Zwischenbewertung lieferte im wesentlichen folgende Ergebnisse:

Die meisten Maßnahmen des Programms liefen in den ersten beiden Jahren der fünfjährigen Laufzeit an. Allerdings bedarf es noch verstärkter Anstrengungen in Bereichen wie: Verhütung von Rückfällen und Rehabilitation; Bewertung der Wirksamkeit der Kampagnen zur Information und Gesundheitserziehung; Polytoxikomanie; Ausdehnung des Europäischen Netzes von "Teststädten" und Förderung von Initiativen zur Verbesserung des auf Suchtprävention ausgerichteten Teils der Berufsausbildungsprogramme für Lehrkräfte, Angehörige von Berufen im Sozial- und Gesundheitsbereich sowie Jugendbetreuer.

Der Erfolg des Aktionsplans hängt zu einem großen Teil auch davon ab, wie die Projekte weitergeführt werden und welche Möglichkeiten die EBDD und andere europäische Einrichtungen haben, um die Ergebnisse zu verbreiten; denn es hat sich gezeigt, daß die Projektträger häufig nur begrenzt für die Verbreitung der Projektergebnisse sorgen. Schwerpunktmäßig gefördert werden sollten daher europäische Netze im Bereich gesundheitsfördernder Maßnahmen für Drogensüchtige.

Einige Projekte lieferten recht beachtliche Ergebnisse. Durch viele der im Rahmen des Programms geförderten multinationalen Netze und Teams konnte offensichtlich recht kostenwirksam ein zusätzlicher Nutzen auf Gemeinschaftsebene erzielt werden. Allerdings geben die Projektberichte oft nur unzureichend Aufschluß darüber, ob die Netze tatsächlich in der Lage sind, Fachwissen und Erfahrungen aller relevanten Stellen der Mitgliedstaaten zusammenzutragen und die entsprechenden Informationen zu verbreiten. Positiv fällt auf, daß viele Netze von elektronischen Möglichkeiten der Informationsverbreitung (Websites, elektronische Datenbanken und andere Internet-Anwendungen) Gebrauch machen.

Es hat sich gezeigt, daß die meisten geförderten Projekte direkt auf bestimmte Zielgruppen abstellen und nur wenige Projekte ein gesundheitspolitisches Konzept im

weiteren Sinne - wie etwa die Bekämpfung drogenbedingter Gesundheitsprobleme - zum Gegenstand haben. Solche Projekte sind aber erforderlich, um die Auswirkungen umfassender Drogenbekämpfungskonzepte und die Realisierbarkeit bestimmter Interventionsmodelle in verschiedenen Kontexten besser einordnen zu können.

Die künftigen gesundheitspolitischen Strategien zur Bekämpfung der Drogensucht sind derzeit Gegenstand politischer Debatten in der EU sowie auf internationaler, nationaler und kommunaler Ebene. Um den Politikern Entscheidungshilfen an die Hand geben zu können, müssen die verschiedenen Strategien wissenschaftlich untersucht werden.

2.2 Beschäftigungsinitiativen (*Beschäftigung-INTEGRA* und *-YOUTHSTART*)

Eine der Initiativen, die die Europäische Kommission angenommen hat und die für den Zeitraum 1995-1999 aus dem Sozialfonds finanziert wird, ist die Initiative *Beschäftigung*. Das Gesamtbudget (Beiträge der EU und der Mitgliedstaaten) beläuft sich für die fünfjährige Laufzeit auf annähernd 3,5 Mrd. ECU. Die Initiative kommt Personen zugute, die Schwierigkeiten haben, einen geeigneten Beruf oder eine geeignete Stelle zu finden bzw. zu behalten. Diese Initiative gliedert sich in vier Bereiche:

YOUTHSTART (für Jugendliche mit besonderen Problemen)

INTEGRA (für vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen)

NOW (für Frauen)

HORIZON (für Behinderte)

Von besonderem Interesse sind hier YOUTHSTART und INTEGRA, die - ebenso wie NOW und HORIZON - der Finanzierung innovativer Projekte dienen, an denen die lokale Ebene in großem Umfang beteiligt ist. Voraussetzung für die Förderung dieser Vorhaben ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Projektträgern aus mehreren Mitgliedstaaten. Bei einigen Projekten zur Ermittlung bewährter Praktiken findet unter der Leitung der Mitgliedstaaten eine nationale und europäische Zusammenarbeit zur Weiterentwicklung der Projektprodukte statt. Letztendlich sollen die Projekte dazu beitragen, die Bildungs- und Beschäftigungspolitik sowie die einschlägigen Praktiken positiv zu verändern und einen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten zu ermöglichen. Sie sollen die Betroffenen ermutigen, ein selbstbestimmteres Leben zu führen und sich in ihrer Gemeinde zu engagieren.

Beschäftigung-YOUTHSTART soll die Bildungs- und Beschäftigungspolitik für Jugendliche sowie die einschlägigen Praktiken positiv verändern und einen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen allen Beteiligten ermöglichen. Insgesamt beschäftigen sich nicht viele YOUTHSTART-Projekte direkt mit der Drogensucht; allerdings werden häufig Strategien und Ansätze entwickelt, die für die Suchtprävention von Bedeutung sind. Hierzu gehören insbesondere individuell ausgerichtete Konzepte, nach denen sich die Jugendlichen selbst aktiv um die beste Lösung für ihre Probleme bemühen müssen.

Die Erfahrungen mit den Projekten haben gezeigt, daß die aktive Beteiligung der Jugendlichen von entscheidender Bedeutung ist und daß für die Probleme der Jugendlichen individuelle Lösungen angestrebt werden müssen. Dieser Ansatz liegt den meisten YOUTHSTART-Projekten zugrunde, die daher viele neue Erkenntnisse und Beispiele für bewährte Praktiken liefern. Das Konzept der Übertragung von Verantwortung ist eng verknüpft mit demjenigen der aktiven Beteiligung.

Ein gutes Beispiel für eine Präventivmaßnahme im Rahmen von YOUTHSTART ist das Projekt *Phoenix Centre* in Dublin, dessen Hauptzielgruppe die infolge von Drogenmißbrauch, Jugendkriminalität und unentschuldigtem Fehlen in der Schule stark marginalisierten Jugendlichen im Süden Dublins sind. Ziel des Projekts ist ein umfassendes, auf die Jugendlichen ausgerichtetes Schulungsprogramm, das sie zu "Hilfserziehern" ausbildet, die in ihrem Stadtviertel tätig sind. Mit Hilfe der Informationstechnologien sollen die Jugendlichen ein pädagogisches Präventionsprogramm für Schulen in ihrem Viertel entwickeln. Darüber hinaus soll die gesamte Zielgruppe der Jugendlichen für die Drogenproblematik sensibilisiert und der Zusammenhang zwischen Drogenmißbrauch und schulischen Problemen aufgezeigt werden.

Beschäftigung-INTEGRA ist die mit dem größten Budget ausgestattete Einzelinitiative zur Bekämpfung des Drogenproblems. Im Rahmen dieser Initiative sind Projekte angelaufen, die auf die Beschäftigung von Personen abzielen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben oder Gefahr laufen, vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt zu werden. Im Anschluß an zwei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (1995 und 1997) wurden insgesamt 1559 Projekte ausgewählt, die aus dem Europäischen Sozialfonds gefördert und von öffentlichen oder privaten Geldgebern in den Mitgliedstaaten kofinanziert werden.

INTEGRA ist insbesondere auf Migranten und Flüchtlinge ausgerichtet, die möglicherweise infolge rassistischer oder fremdenfeindlicher Tendenzen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden. Über die Hälfte der Projekte zielen vor allem auf die Integration von Migranten bzw. die Reduzierung rassistischer oder fremdenfeindlicher Diskriminierung ab. Darüber hinaus werden die Bewohner benachteiligter städtischer Gebiete unterstützt. Neben den Strafgefangenen und Haftentlassenen, Langzeitarbeitslosen und Obdachlosen gehören die Suchtkranken zu den wichtigsten Zielgruppen von INTEGRA (über 20 % der Projekte betreffen Suchtkranke). Bei vielen auf mehrere Zielgruppen ausgerichteten Projekten werden transversale Ansätze entwickelt.

Im Rahmen von INTEGRA haben Pilotprojekte Priorität, die unter anderem darauf abzielen,

- über einschlägige lokale Dienstleistungen zu informieren und den Zugang zu diesen Dienstleistungen zu erleichtern;
- den Menschen zu helfen, ein selbstbestimmteres Leben zu führen und sich aktiv an Entscheidungen zu beteiligen, die sie selbst betreffen;
- selbständige Tätigkeiten und Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern zu fördern und somit neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Ein gutes Beispiel für dieses Konzept ist das Athener INTEGRA-Projekt zur sozioökonomischen Integration Drogenabhängiger, das unter der Federführung einer NRO in Zusammenarbeit mit verschiedenen lokalen und nationalen Organisationen durchgeführt wird. Im Rahmen dieses Projekts unterstützen Bezugspersonen vor Ort ehemalige Drogenabhängige insbesondere in ihrem Bemühen, einen Rückfall zu vermeiden. Insgesamt soll Suchtkranken durch folgende Maßnahmen der Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht werden:

- Bildung von nachbarschaftlichen Selbsthilfegruppen, bei denen die Betroffenen Informationen einholen können;
- Beratung;

- Kurse zur Förderung sozialer Fähigkeiten sowie auf den Bedarf der Suchtkranken und der örtlichen Arbeitgeber zugeschnittene Aus- bzw. Fortbildungsmaßnahmen;
- Zusammenarbeit mit den örtlichen Behörden bei Präventivmaßnahmen und Sensibilisierungskampagnen.

Das Projekt ist Bestandteil einer transnationalen Partnerschaft, an der weitere INTEGRA-Projektträger in Spanien, Belgien und Irland beteiligt sind. Im Rahmen dieser Partnerschaft wurde ein Handbuch zur Wiedereingliederung sozial ausgegrenzter Gruppen erarbeitet. Dieses Handbuch findet unionsweit Anwendung, da mehrere Mitgliedstaaten an seiner Ausarbeitung beteiligt waren.

2.3 Programme zur allgemeinen und beruflichen Bildung (*Jugend für Europa*, LEONARDO DA VINCI und SOKRATES)

- *Jugend für Europa*

Jugend für Europa ist ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft, das 1995 mit einer Laufzeit von fünf Jahren (1995-1999) angenommen wurde und mit einem Budget in Höhe von 126 Mio. ECU ausgestattet ist. Es soll einen Beitrag zum Prozeß der Erziehung Jugendlicher leisten, indem es beispielsweise den Jugendaustausch (innerhalb der Gemeinschaft sowie zwischen der Gemeinschaft und Drittländern) erleichtert. Außerdem werden lokale Jugendinitiativen gefördert und insbesondere benachteiligte Jugendliche an den Maßnahmen des Programms beteiligt.

Alle geförderten Projekte sollen unter anderem:

- die Jugendlichen für die Gefahren im Zusammenhang mit der sozialen Ausgrenzung (infolge von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit usw.) durch sozioökonomische Maßnahmen sensibilisieren, die für sie und von ihnen durchgeführt werden;
- sie ermutigen, über gemeinnützige Einrichtungen und Organisationen eine Aufgabe in der Gesellschaft zu übernehmen;
- ihre Unabhängigkeit, ihre Kreativität und ihren Unternehmergeist fördern;
- ihnen ermöglichen, ihre Meinung zu äußern, und die zuständigen Behörden ermutigen, diese Meinung zu berücksichtigen.

Die im Rahmen dieses Programms durchgeführten Projekte ergänzen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und die von den gemeinschaftlichen Bildungsprogrammen SOKRATES und LEONARDO DA VINCI vorgesehenen Maßnahmen. Um den Bedürfnissen der Begünstigten sowie den unterschiedlichen einzelstaatlichen Systemen und Gegebenheiten optimal Rechnung tragen zu können, wird das Programm *Jugend für Europa* teilweise dezentral durchgeführt.

Drogenbekämpfung ist nicht unter den wichtigsten Themen dieses Programmes. Sie ist aber möglich unter den Aktivitäten: ermöglichen Jugendlichen Austausch, ermutigen lokale Aktion und besonders unter zugelassen die Jugendlichen mit der sozialen Ausgrenzung. In diesem Zusammenhang hat Youth for Europe mehreren kleinen Projekten mit dem Drogenproblem finanziert.

- *Leonardo da Vinci*

Das Programm LEONARDO DA VINCI, dessen Laufzeit fünf Jahre (1995-1999) beträgt, zielt vor allem darauf ab, die Erarbeitung von Strategien und innovativen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Zu diesem Zweck werden transnationale Projekte, an denen im Bildungsbereich engagierte Einrichtungen

beteiligt sind, gefördert. Teilnahmeberechtigt sind die 15 Mitgliedstaaten und die meisten der beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas.

Dieses Programm für die berufliche Bildung zielt darauf ab, die Menschen auf die Berufe der Zukunft vorzubereiten, Veränderungen vorwegzunehmen sowie neue Verfahren und Methoden zu erarbeiten und zu erproben. Die berufliche Bildung steht im Mittelpunkt der Strategien, mit denen die Mitgliedstaaten auf künftige wirtschaftliche und soziale Veränderungen reagieren wollen.

Die Drogenbekämpfung gehört zwar nicht zu den Programmschwerpunkten, könnte aber Bestandteil der Maßnahmen gegen die soziale Ausgrenzung sein. Beispielsweise könnte didaktisches Material zur Sensibilisierung von Auszubildenden und Ausbildern erstellt werden. Im Zusammenhang mit der Drogenproblematik wurden bereits folgende Projekte im Rahmen von LEONARDO DA VINCI finanziert:

- (i) Erarbeitung vielseitig einsetzbarer didaktischer Instrumente und Methoden zur Förderung der Wiedereingliederung jugendlicher Straftäter durch den Ausbildungsprozeß;
- (ii) Konzeption, Erprobung und Umsetzung eines an Kommunikationsfachleute gerichteten interaktiven Fortbildungsprogramms zum Thema Drogensucht;
- (iii) Berufsbildungsmaßnahmen für Jugendliche, die aus der Haft entlassen werden;
- (iv) Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung im Gesundheits- und Sozialwesen;

- *Sokrates*

Das Programm SOKRATES, dessen Laufzeit fünf Jahre (1995-1999) beträgt, stellt darauf ab, die Qualität und Relevanz von Bildungsmaßnahmen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene zu verbessern, indem die europaweite Zusammenarbeit gefördert und der Zugang zu sämtlichen unionsweit bestehenden Lernmöglichkeiten erleichtert wird. Teilnahmeberechtigt sind die 15 Mitgliedstaaten der EU und die beitragswilligen Länder sowie Island, Liechtenstein und Norwegen.

Die Drogenbekämpfung gehört nicht zu den Programmschwerpunkten, und es findet keine gezielte Aktion in diesem Bereich statt. Auf diese Problematik ausgerichtete pädagogische Projekte könnten jedoch auf fast allen Bildungsebenen und im Rahmen der meisten SOKRATES-Aktionen gefördert werden.

Im Hochschulbereich kann ERASMUS durch seine sogenannten Thematischen Netzwerkprojekte einen Beitrag zu Prävention und Forschung leisten.

Im Schulbereich kann COMENIUS dazu beitragen, Lehrer und Erzieher für die Drogenproblematik zu sensibilisieren sowie Partnerschaften zwischen Schulen, Fortbildungsmaßnahmen für Lehrer und interkulturelle pädagogische Projekte zu fördern.

2.4 Das Rahmenprogramm im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration

Im Zuge des Vierten Rahmenprogramms im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung (1994-1998) wurden Forschungsarbeiten zur Reduzierung der Drogennachfrage vor allem im Rahmen des BIOMED-2-Programms durchgeführt. Auf dem Gebiet der *Hirnforschung* (Bereich 3) wurden drei Projekte zur Untersuchung der Gehirnrezeptoren und der physischen Zusammenhänge zwischen Schmerzen und Drogensucht finanziert. Ein weiteres Projekt wurde im Bereich

"Doping im Sport" gefördert; es betraf die Einnahme von Wachstumshormonen durch Athleten.

Ferner wurden im Zuge dieses Rahmenprogramms Forschungsarbeiten zu folgenden Themen durchgeführt:

- *Soziale Kosten und Kosteneffizienz:* Im Rahmen des Programms für sozioökonomische Schwerpunktforschung können folgende Maßnahmen gefördert werden: Entwicklung eines methodischen Instrumentariums zur Analyse der sozialen Kosten, der Kosteneffizienz einzelner Konzepte usw., Untersuchung unterschiedlicher Vorgehensweisen und Aufbau von Netzen aus Wissenschaftlern verschiedener Fachbereiche zur Erstellung sozioökonomischer Analysen über den Drogenkonsum, seine Auswirkungen und Maßnahmen zu seiner Bekämpfung.

- *Drogenkontrollen im Straßenverkehr:* In diesem Bereich sind zwei Forschungsprojekte (ROSITA und CERTIFIED) angelaufen. Gegenstand von ROSITA sind zum einen die neuesten Geräte zum Nachweis von Drogen und Arzneimitteln im Urin, Speichel und Schweiß und zum anderen die entsprechenden operativen, rechtlichen, institutionellen und benutzerspezifischen Voraussetzungen. Bei CERTIFIED geht es um Verfahren für den Nachweis von Drogen aufgrund psychophysischer Merkmale (perzeptorische und motorische Fähigkeiten). Diese Projekte werden im Jahr 2000 abgeschlossen.

Im Rahmen von COST (Europäische Zusammenarbeit bei der wissenschaftlichen und technischen Forschung) wurde 1992 mit einer Bewertung von Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs begonnen; der Evaluierungsbericht wurde im August 1998 vorgelegt. Des weiteren begannen kürzlich die Arbeiten zu einer Studie über die Qualität und die ethischen Aspekte von Maßnahmen zur Bekämpfung des Drogenmißbrauchs in Europa; diese Studie wird ebenfalls im Rahmen von COST finanziert.

Auf eine gemeinsame Initiative des niederländischen und des luxemburgischen Ratsvorsitzes hin fand am 16. September 1997 in Brüssel ein mit hochrangigen Persönlichkeiten besetztes Treffen statt, auf dem die Forschungsprioritäten auf dem Gebiet der synthetischen Drogen festgelegt wurden.

Der Erforschung drogenrelevanter Themen wird im Fünften Rahmenprogramm im Bereich der Forschung, technologischen Entwicklung und Demonstration (1998-2002) und speziell in dem Arbeitsprogramm für den Bereich "Lebensqualität und Management lebender Ressourcen" besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Die vorrangig zu erforschenden Bereiche sind in Kapitel IV.B.3 des Hauptdokuments aufgeführt.

2.5 Gewährung einer Beihilfe für Hanf

Im Juni 1998 hat der Rat die Verordnung (EG) Nr. 1420/98²⁸ zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 619/71 zur Festlegung der Grundregeln für die Gewährung einer Beihilfe für Flachs und Hanf angenommen. Nach der geänderten Verordnung erhalten die Beihilfe für Hanf nur Erzeuger, die mit einem zugelassenen Erstverarbeiter einen Vertrag abgeschlossen haben oder sich verpflichten, das Hanfstroh zu verarbeiten. Voraussetzung für die Gewährung der Beihilfe ist, daß das Gewicht von THC (Tetrahydrocannabinol) im Vergleich zum Gewicht einer Probe mit konstantem Gewicht folgende Prozentsätze nicht übersteigt:

²⁸ ABI. L 190 vom 4.7.1998.

- 0,3 % für die Beihilfegewährung bis zu den Wirtschaftsjahren 2000/2001;
- 0,2 % für die Beihilfegewährung in den nachfolgenden Wirtschaftsjahren.

III. MASSNAHMEN ZUR REDUZIERUNG DES ILLEGALEN HANDELS MIT SUCHTSTOFFEN UND PSYCHOTROPEN STOFFEN

3.1 Abzweigung von Grundstoffen und psychotropen Stoffen

Zur Kontrolle der Grundstoffe schlägt die Gemeinschaft Rechtsvorschriften und Konzepte vor, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind.

Maßgebend für die **gemeinschaftsinterne Überwachung** ist die Richtlinie 92/109/EWG vom 14. Dezember 1992 über die Herstellung und das Inverkehrbringen bestimmter Stoffe, die zur unerlaubten Herstellung von Suchtstoffen und psychotropen Stoffen verwendet werden. Diese Richtlinie wird derzeit von den Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umgesetzt. Durch enge Kontakte mit den Wirtschaftsteilnehmern aus der chemischen Industrie soll der Informationsaustausch über die Abzweigung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten chemischen Grundstoffe intensiviert werden.

Dieser Mechanismus der Zusammenarbeit zwischen den Wirtschaftsteilnehmern und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten könnte auf nicht in Anhang I der Richtlinie erfaßte Stoffe ausgedehnt werden, wenn 1999 die Änderung der bestehenden Rechtsvorschriften angenommen wird und Grundstoffe neuer synthetischer Drogen ebenfalls berücksichtigt werden.²⁹

Zur **Kontrolle des Außenhandels mit chemischen Stoffen** verfügt die Gemeinschaft über folgende Rechtsinstrumente: die Verordnung Nr. 3677/90 des Rates und die Verordnung Nr. 3769/92 der Kommission sowie eine Reihe von bilateralen Abkommen zur Grundstoffkontrolle, die die Gemeinschaft mit acht Ländern der Organisation der amerikanischen Staaten (OAS) geschlossen hat. Auf der Grundlage dieser Abkommen kann die Gemeinschaft den Ländern des Andenpakts (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru, Venezuela) sowie Chile und Mexiko auch technische Unterstützung bei der Grundstoffkontrolle gewähren.

Im Rahmen des Ausschusses gemäß Artikel 10 der Verordnung Nr. 3677/90 und Artikel 10 der Richtlinie 92/109/EWG finden auf Sachverständigenebene regelmäßig Sitzungen statt, an denen Vertreter der Kommission und der Mitgliedstaaten teilnehmen. In diesen Sitzungen können die EG-Rechtsvorschriften über Grundstoffe und ihre Umsetzung durch die Mitgliedstaaten erörtert werden. Außerdem werden die Gemeinschaftsinstrumente zur Kontrolle von Grundstoffen bewertet. Die Effizienz dieser Instrumente ist noch nicht extern evaluiert worden.

Im September 1995 erteilte der Rat der Kommission das Mandat, mit den OAS-Ländern bilaterale Abkommen zur Kontrolle von Grundstoffen auszuhandeln. Die entsprechenden Verhandlungen führten zum Abschluß von acht Abkommen mit: a) den Staaten des Andenpakts (Bolivien, Kolumbien, Ecuador, Peru und Venezuela) im Dezember 1995, b) Mexiko im März 1997, c) den USA im Mai 1997 und d) Chile im November 1998. Verhandelt wurde auch mit den MERCOSUR-Staaten.

²⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/109/EWG des Rates (KOM(1998) 22 endg. vom 21.1.1998).

Auf der Grundlage des ihr vom Rat im September 1993 erteilten Mandats handelt die Kommission Grundstoffkontrollabkommen mit den ASEAN-Staaten aus. Auf der Ebene der zuständigen Dienststellen fanden bereits Beratungen mit Indonesien, Malaysia, den Philippinen und Thailand statt.

Im Rahmen der Vereinten Nationen war die Gemeinschaft an mehreren Zusammenkünften und internationalen Verhandlungen zur Grundstoffkontrolle aktiv beteiligt. Hierzu gehören: a) die UNGASS-Drogenbekämpfungsverhandlungen zur Aufstellung eines Aktionsplans für Grundstoffe in den Jahren 1997 und 1998; b) die Jahrestagungen der Suchtstoffkommission (CND), auf denen Fragen im Zusammenhang mit der Grundstoffkontrolle erörtert wurden; c) eine Reihe von einschlägigen Seminaren des Internationalen Suchtstoffkontrollamts der Vereinten Nationen (INCB) und d) die unter Federführung des UNDCP veranstalteten Treffen der Leiter der nationalen Dienste zur Verfolgung der Rauschgiftkriminalität (HONLEA).

Die Kommission und die US-Drogenkontrollbehörde DEA veranstalteten gemeinsam mehrere Zusammenkünfte der Staaten, die am stärksten an der Herstellung von Grundstoffen und dem Handel mit diesen Stoffen beteiligt sind. Ziel war die Erarbeitung gemeinsamer Leitlinien für den informellen und freiwilligen Informationsaustausch (*Multilateral Chemical Reporting Initiative*). Die letzten Zusammenkünfte fanden in Prag (Februar 1997) und Lissabon (November 1997) statt.

Zwischen 1994 und 1997 organisierte die Kommission Seminare zur Information der einzelstaatlichen Beamten über die Grundstoffkontrolle. 1997 wurden solche Seminare auch von den Mitgliedstaaten veranstaltet.

1994 richtete die Kommission PREXCO - eine Datenbank für Grundstoffe - ein, um den Mitgliedstaaten bei der Schaffung geeigneter Rechtsstrukturen für die Grundstoffkontrolle ein Instrument an die Hand zu geben. Nachdem die Datenbank den Mitgliedstaaten gute Dienste bei dieser für viele Länder völlig neuen, sehr technischen Maßnahme geleistet hatte, wurde sie mit Inkrafttreten der Verordnung Nr. 515/97³⁰ überflüssig; die PREXCO-Daten sind nunmehr Bestandteil des Zollinformationssystems und stehen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten weiterhin zur Verfügung.

3.2 Geldwäsche

Die Kommission hat den am 1. Juli 1998 angenommenen Zweiten Bericht über die Umsetzung der Richtlinie zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche³¹ dem Rat und dem Parlament vorgelegt. Wie diesem Bericht zu entnehmen ist, haben alle Mitgliedstaaten die Richtlinie umgesetzt. Das einzige laufende Verstoßverfahren betrifft Österreichs anonyme Sparbücher. Die Auswirkungen der Richtlinie werden recht positiv beurteilt. Ein wichtiges Ziel der Richtlinie ist die Prävention; inwieweit Geldwäsche verhindert worden ist, läßt sich allerdings nicht beurteilen. Die bei der Meldung verdächtiger Transaktionen gemachten Angaben zeigen jedoch, daß die Kredit- und Finanzinstitute ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie ernst nehmen.

³⁰ Hiermit wurde die Rechtsgrundlage für die Einrichtung des Zollinformationssystems (ZIS) geschaffen, einer zentralen Datenbank der Gemeinschaft, die den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten die Ermittlung und Bekämpfung von Handlungen ermöglicht, die der Zoll- oder der Agrarregelung zuwiderlaufen - einschließlich solcher im Zusammenhang mit Grundstoffen.

³¹ ABl. L 166 vom 28.6.1991.

Wie vom Europäischen Parlament und im Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität gefordert, müssen allerdings noch weitere Maßnahmen getroffen werden. Derzeit wird insbesondere daran gearbeitet, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf die nichtfinanziellen Sektoren auszudehnen.

3.3 Zusammenarbeit der Justiz-, Zoll- und Polizeibehörden im Rahmen von Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (VEU)

Seit Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union haben die Mitgliedstaaten im Zuge der Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels im Rahmen von Titel VI VEU eine Vielzahl von Rechtsinstrumenten angenommen, darunter die Ausbildungs- und Austauschprogramme für Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden. Darüber hinaus werden seit Verabschiedung des EU-Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität viele der dort empfohlenen konkreten Maßnahmen durchgeführt.

Da Annahme und Umsetzung der Rechtsinstrumente und Programme im Rahmen von Titel VI noch nicht lange zurückliegen, wurde noch keine Bewertung ihrer Auswirkungen vorgenommen. Die Kommission wird an der Überwachung ihrer Umsetzung mitwirken. 1999 sollen die Titel-VI-Programme einer externen Evaluierung unterzogen werden.

3.3.1 Grundlagen der Zusammenarbeit

• ZUSAMMENARBEIT DER JUSTIZBEHÖRDEN:

Auslieferung

Die Auslieferungsverfahren der Mitgliedstaaten orientieren sich an einer Reihe internationaler Übereinkommen, insbesondere am Europäischen Auslieferungsübereinkommen von 1957. Zur Vereinfachung und Verbesserung dieser Verfahren wurde 1995 das EU-Übereinkommen über das vereinfachte Auslieferungsverfahren³² und 1996 ein allgemeineres Übereinkommen über die Auslieferung³³ angenommen. Letzteres sieht die Auslieferung von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten vor. Jeder Mitgliedstaat kann im Wege einer Erklärung einen Vorbehalt gegen die Auslieferung eigener Staatsangehöriger einlegen. Allerdings ist die Geltungsdauer dieses Vorbehalts, der zu gegebener Zeit erneut geprüft wird, befristet. Dieses Übereinkommen ist aber noch nicht in Kraft getreten.

Rechtshilfe

Maßgebend für die Rechtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten ist in erster Linie das Europäische Übereinkommen von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen. Derzeit wird ein neues Übereinkommen und Protokoll zur weiteren Vereinfachung und Verbesserung der Bestimmungen des Rechtshilfeübereinkommens von 1959 ausgearbeitet. Das neue Übereinkommen wird direkte Kontakte zwischen den Justizbehörden vorsehen und eine Reihe von Bestimmungen enthalten, die den Erfordernissen der modernen Ermittlungs- und Strafverfolgungsmethoden (kontrollierte Lieferungen, Überwachung von Telekommunikationsanlagen, Videoverbindungen usw.) Rechnung tragen. Sonstige spezielle Ermittlungsmaßnahmen werden Gegenstand eines später auszuarbeitenden Protokolls zu dem Übereinkommen sein.

³² ABl. C 78 vom 30.3.1995.

³³ ABl. C 313 vom 23.10.1996.

Europäisches Justitielles Netz

Die Gemeinsame Maßnahme der EU vom 29. Juni 1998 zur Einrichtung eines Europäischen Justitiellen Netzes³⁴ zielt auf die Intensivierung der justitiellen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch Kontakte und Erfahrungsaustausch zwischen Richtern bzw. Staatsanwälten. Das Netz wurde 1998 eingerichtet und umfaßt nunmehr Kontaktstellen in allen Mitgliedstaaten. Die Vertreter der Kontaktstellen kommen regelmäßig zusammen und tauschen aktuelle Informationen aus. Die Kontaktstellen unterstützen die Justizbehörden ihres Landes und anderer Staaten bei Ersuchen um justitielle Zusammenarbeit.

• ZUSAMMENARBEIT DER POLIZEI- UND ZOLLBEHÖRDEN

Am 26. Juli 1995 wurde das Übereinkommen über die Errichtung eines **Europäischen Polizeiamts (Europol)**³⁵ angenommen. Dieses Übereinkommen, das am 1. Oktober 1998 in Kraft trat, bildet die wichtigste Grundlage für die polizeiliche Zusammenarbeit. Ebenfalls von grundlegender Bedeutung ist die am 14. Oktober 1996 angenommene Gemeinsame Maßnahme, welche die Entsendung von **Verbindungsbeamten** durch die Mitgliedstaaten der EU vorsieht.³⁶ Die Zusammenarbeit der Polizeibehörden wird außerdem verstärkt durch die Erstellung und Führung eines **Verzeichnisses der besonderen Fähigkeiten und Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Bekämpfung der internationalen organisierten Kriminalität**, mit dem die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Strafverfolgung erleichtert werden soll.³⁷

Die Notwendigkeit enger Arbeitsbeziehungen zwischen den Polizei- und den Zollbehörden sowie die Festlegung ihrer jeweiligen Rolle bei der Verfolgung von Drogenstraftaten im Hinblick auf eine effizientere Zusammenarbeit dieser Behörden sind Gegenstand der Entschließung des Rates vom 29. November 1996 über **Vereinbarungen zwischen den Polizei- und den Zollbehörden bei der Drogenbekämpfung**³⁸.

Im übrigen zielt die Gemeinsame Maßnahme vom 9. Juni 1997 betreffend die **Präzisierung der Kriterien für gezielte Kontrollen, Selektionsmethoden** usw. und die Optimierung der Erfassung von polizeilichen und zollbehördlichen Informationen³⁹ auf die bestmögliche Anwendung dieser Kriterien und strukturierter Selektionsmethoden sowie die Erfassung polizeilicher und zollbehördlicher Informationen bei der Bekämpfung des Drogenhandels.

• DROGEN

Die Gemeinsame Maßnahme vom 17. Dezember 1996 betreffend die **Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren** der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels⁴⁰ sieht eine verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und die Angleichung

³⁴ ABl. L 191 vom 7.7.1998.

³⁵ ABl. C 316 vom 27.11.1995.

³⁶ ABl. L 62 vom 20.3.1995.

³⁷ ABl. L 342/2 vom 31.12.1996.

³⁸ ABl. C 375 vom 12.12.1996.

³⁹ ABl. L 159 vom 17.6.1997.

⁴⁰ ABl. L 342/6 vom 31.12.1996.

der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vor, die aufeinander abzustimmen sind, *"soweit dies zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Drogenhandels in der Europäischen Union erforderlich ist"*. Die Mitgliedstaaten sind außerdem gehalten, sich um eine stärkere Abstimmung der Verfahren ihrer Polizei-, Zoll- und Justizbehörden zu bemühen und dafür Sorge zu tragen, daß im Rahmen ihrer Rechtsordnungen die Sanktionen für schwere Delikte im Bereich des Drogenhandels zu den strengsten Strafen für vergleichbar schwere Straftaten gehören.

In diesem Zusammenhang hat der Rat am 20. Dezember 1996 eine **Entschließung über die Ahndung von schweren Straftaten im Bereich des unerlaubten Drogenhandels**⁴¹ angenommen. Darin wird die Verpflichtung der Mitgliedstaaten bekräftigt, in ihren Rechtsvorschriften für schwere Drogendelikte die Möglichkeit von Freiheitsstrafen vorzusehen, die *"im Bereich der höchsten Freiheitsstrafen liegen, die das nationale Strafrecht für vergleichbar schwere Verbrechen vorsieht"*.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Bekämpfung des Drogenhandels ist häufig eine enge Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und Wirtschaftsunternehmen. Um deren bereits bestehende Zusammenarbeit zu festigen, hat der Rat am 29. November 1996 eine Gemeinsame Maßnahme⁴² angenommen, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Programme für den Abschluß von **Vereinbarungen (Memoranda of Understanding - MOU) zwischen Zollbehörden und Wirtschaftsunternehmen** zu erstellen oder auszubauen.

Durch die Annahme der Gemeinsamen Maßnahme vom 29. November 1996⁴³ hat der Rat einen Mechanismus für den Austausch von Informationen über die **Erstellung chemischer Profile von Drogen** geschaffen. Die Europol-Drogenstelle wird als die Behörde benannt, an die die Informationen der Mitgliedstaaten über die Erstellung der chemischen Profile von Drogen zu übermitteln sind.

Am 16. Juni 1997 hat der Rat die Gemeinsame Maßnahme betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei **neuen synthetischen Drogen**⁴⁴ angenommen, die auf die Schaffung eines Frühwarnsystems für neue synthetische Drogen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten, von Europol, der EBDD und der Europäischen Kommission abstellt. Bislang sind lediglich die beiden neuen synthetischen Drogen MBDB und 4-MTA Gegenstand des Frühwarnsystems. Bevor beschlossen wird, ein proaktiveres Instrument zu testen, sollte das neue Instrument umfassend genutzt werden.

3.3.2 Programme im Rahmen von Titel VI EU-Vertrag

OISIN

Die Grundlage für das EU-Programm OISIN bildet die Gemeinsame Maßnahme vom 20.12.1996⁴⁵, die vorsieht, die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden⁴⁶ der Mitgliedstaaten zu fördern und den Mitarbeitern

⁴¹ ABl. C 10 vom 11.1.1997.

⁴² ABl. L 322 vom 12.12.1996.

⁴³ ABl. L 322 vom 12.12.1996.

⁴⁴ ABl. L 167 vom 25.6.1997.

⁴⁵ ABl. L 7 vom 10.1.1997.

⁴⁶ Für die Zwecke dieses Programms bezeichnet der Ausdruck "Strafverfolgungsbehörden" alle in den Mitgliedstaaten bestehenden öffentlichen Stellen, die nach innerstaatlichem Recht für die Prävention, Aufdeckung und Bekämpfung von Straftaten zuständig sind.

dieser Behörden einen besseren Einblick in die Arbeitsmethoden ihrer Kollegen in den anderen Mitgliedstaaten zu vermitteln.

Viele der im Rahmen von OISIN unterstützten Projekte stehen im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Drogenhandels - einer Problematik, die wiederholt zu den obersten Prioritäten des Jahresarbeitsprogramms von OISIN gehörte.

Die Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden sollen Gelegenheit erhalten, die Arbeitsmethoden ihrer Kollegen in den anderen EU-Ländern besser kennenzulernen.

Daher werden folgende Maßnahmen unterstützt:

- Aus- und Fortbildung;
- Austausch von Mitarbeitern und Weitergabe der in dem jeweiligen Mitgliedstaat zur Anwendung kommenden Fachkenntnisse;
- Forschung, operative Durchführbarkeitsstudien und Bewertung;
- operative Projekte (einschließlich Treffen zur Vor- und Nachbereitung);
- Informationsaustausch.

Besondere Beachtung finden auch weiterhin Projekte, an denen sich die beitriftswilligen Länder beteiligen können - wie dies in der Kommissionsmitteilung "Agenda 2000" und in Artikel 7 Absatz 4 der Gemeinsamen Maßnahme des Rates zur Festlegung des Programms OISIN vorgesehen ist. Nach Artikel 7 können "an diesen Vorhaben Verantwortliche aus beitriftswilligen Ländern beteiligt werden, um sie mit den Errungenschaften der Union auf diesem Gebiet vertraut zu machen und einen Beitrag zu ihrer Vorbereitung auf den Beitritt zu leisten, oder auch Verantwortliche aus anderen Drittländern, wenn dies den Zielen der Vorhaben dient."

FALCONE

Am 19. März 1998 verabschiedete der Rat der Europäischen Union das Mehrjahresprogramm FALCONE, ein Austausch-, Ausbildungs- und Kooperationsprogramm für Personen, die für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständig sind.⁴⁷ Im Mittelpunkt dieses Programms stehen Maßnahmen, die zur Umsetzung und Weiterverfolgung des am 28. April 1997 vom Rat angenommenen Aktionsplans zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität beitragen.

Im Rahmen dieses Programms sollen auf der Grundlage eines multidisziplinären Ansatzes in den Bereichen Prävention und Strafverfolgung Projekte gefördert werden, an denen mindestens zwei Mitgliedstaaten beteiligt sind und die für die Europäische Union von Nutzen sind. Unterstützt werden insbesondere Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Austauschaktionen, gemeinsame Projekte zur Verbesserung der Fähigkeiten und operativen Methoden im Rahmen der Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, Forschungsarbeiten, Studien und andere Maßnahmen zur Verbesserung der einschlägigen Fähigkeiten, die dazu beitragen, gezielter gegen die organisierte Kriminalität vorzugehen und Vorgehensweisen abzubauen, die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten behindern können.

Das Programm richtet sich an den für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität zuständigen Personenkreis: Richter, Staatsanwälte, Angehörige der Polizei- und Zolldienste, Beamte, Mitarbeiter der für Steuerfragen, die Aufsicht über Finanzinstitute und die Überwachung der öffentlichen Auftragsvergabe sowie für die Bekämpfung von Betrug und Korruption zuständigen Dienststellen, die Vertreter von

⁴⁷ ABl. L 99 vom 31.3.1998.

Berufen, die von der Umsetzung bestimmter Empfehlungen des obengenannten Aktionsplans betroffen sein können, sowie Wissenschaftler und Forscher. An den Projekten können Verantwortliche aus den beitrittswilligen Ländern beteiligt werden, um sie bei der Vorbereitung auf den Beitritt zu unterstützen. Ebenso ist die Mitarbeit von Verantwortlichen aus anderen Drittländern möglich, wenn dies den Zielen der Projekte dient.

Bei den im Bereich Drogenbekämpfung zu fördernden Projekten sollten multidisziplinäre Ansätze zur Verhütung und Bekämpfung der Aktivitäten einschlägiger krimineller Organisationen im Mittelpunkt stehen.

GROTIUS

Das Programm GROTIUS wurde mit der Gemeinsamen Maßnahme vom 28. Oktober 1996⁴⁸ angenommen. Dieses Förder- und Austauschprogramm für die Angehörigen der Rechtsberufe zielt darauf ab, die gegenseitige Kenntnis der Rechtsordnungen und der Rechtspflege der Mitgliedstaaten zu verbessern und deren justizielle Zusammenarbeit zu erleichtern. Das Programm sieht Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Fortbildung, Information, Studien und Austausch vor, an denen sich Angehörige von Rechtsberufen beteiligen können.

3.4 Maßnahmen der Schengen-Staaten zur Bekämpfung illegaler Drogen

Nach Abschaffung der Grenzkontrollen haben die Schengen-Staaten Maßnahmen zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit eingeleitet. Von besonderer Bedeutung ist hierbei die Tätigkeit der Schengen-Arbeitsgruppe für Suchtstoffe, deren Initiativen und Vorschläge zu guten Ergebnissen bei der Bekämpfung illegaler Drogen geführt haben. In diesem Zusammenhang sind vor allem die Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen und zum Ausbau der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erwähnen, die eine effizientere Bekämpfung des Drogenhandels ermöglichen sollen. Ebenso ist darauf hinzuweisen, daß die praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei- und den Zollbehörden intensiviert wurde und Maßnahmen zur Vereinfachung der Rechtshilfeverfahren und zur Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den Justizbehörden durchgeführt wurden.

Im Bereich der Kontrolle der Drogennachfrage sind die im Schengener Übereinkommen festgeschriebenen Maßnahmen zur Überwachung des grenzüberschreitenden Handels mit legalen Drogen zu erwähnen. 1993 wurde beschlossen, eine Bescheinigung einzuführen, die die Mitführung von für ärztliche Behandlungen erforderlichen "Drogen" bei der Einreise in einen anderen Mitgliedstaat gestattet. 1998 wurde die Liste der zur Ausstellung oder Beglaubigung solcher Bescheinigungen befugten Behörden aktualisiert.

IV. MASSNAHMEN AUF INTERNATIONALER EBENE

4.1 Nord-Süd-Zusammenarbeit

- *Instrumente und Programme*

Die Umsetzung der GASP, das wachsende Bewußtsein für die von Drogen ausgehende Gefahr und der EU-Aktionsplan für den Zeitraum 1995-1999 haben dazu geführt, daß sich die Union in internationalen Foren und bei ihrer Zusammenarbeit mit Drittländern und Regionen außerhalb der EU wesentlich stärker im Kampf gegen Drogen engagiert.

⁴⁸ ABl. L 287 vom 8.11.1996.

Nachdem immer mehr Staaten den Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung als Grundlage für die internationale Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung anerkannt hatten, wurden spezielle Klauseln in die EU-Abkommen mit Drittländern und Regionen außerhalb der EU aufgenommen. Im Rahmen der GASP spielen drogenrelevante Themen eine wichtige Rolle im politischen Dialog, den die EU mit einer Reihe von Ländern und Regionen führt. Dies ist bereits der Fall bei den Beziehungen der EU zu den MOEL, Zypern, Rußland und anderen NUS, den USA, den Staaten des Andenpakts, den Ländern Mittelamerikas und der Rio-Gruppe sowie den Regionen Karibik, West- und Südafrika und zunehmend auch im Rahmen der Europäisch-Asiatischen Gipfeltreffen (ASEM). 1998 entwickelte die EU einen Mechanismus für die Zusammenarbeit mit den lateinamerikanischen und den karibischen Ländern; ein erstes Treffen zwischen der EU und diesen Ländern fand im April 1999 statt. Von Maßnahmen im Rahmen der GASP (zum Beispiel Demarchen), mit denen gezielt Druck ausgeübt werden kann, wird indessen nur relativ selten Gebrauch gemacht.

Die Tatsache, daß die EU in zahlreichen bilateralen und multilateralen Foren mitarbeitet, macht deutlich, daß ihrem ausgewogenen und soliden Drogenbekämpfungskonzept viel Anerkennung und Interesse entgegengebracht wird. Das Finanzierungsabkommen, das die Gemeinschaft und die Staaten des Andenpakts kürzlich unterzeichnet haben, ist das Ergebnis eines kontinuierlichen Dialogs zwischen beiden Regionen und ein weiterer Beweis dafür, daß die Gemeinschaft durch ihre konstruktiven Maßnahmen und den Dialog mit den Empfängerländern in den Bereichen Angleichung der Rechtsvorschriften, Geldwäsche und Grundstoffe mehr erreichen kann als durch die Anwendung unilateraler Maßnahmen. Aufgrund einer Initiative des Europäischen Rates konnte mit Unterstützung der Gemeinschaft ein kohärenter gemeinsamer Aktionsplan für die Karibik erarbeitet und umgesetzt werden. 1999 hat die EU einen umfassenden Aktionsplan für Lateinamerika angenommen, der auch eine interregionale Zusammenarbeit mit der Karibik vorsieht.

Bestandteil der EU-Handelspolitik ist die "Drogensonderregelung" des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) für die Länder Mittelamerikas und des Andenpakts, die den freien Zugang der meisten für sie wichtigen Exporte zum EU-Markt gewährleistet. Die Regelung soll diesen Ländern ermöglichen, ihre Wirtschaft zu diversifizieren, um die Drogenproduktion aufgeben und alternative Beschäftigungs- und Einkommensquellen erschließen zu können. Die Anfang der neunziger Jahre eingeführten Präferenzen wurden unter der Bedingung weiter gewährt, daß die Empfängerländer auch künftig Maßnahmen zu ihrer nachhaltigen Entwicklung und zur Aufgabe der Drogenproduktion durchführen. Nach Bewertung der Auswirkungen des APS auf die Drogenbekämpfung wurde die APS-Agrarregelung der EU für die Länder Mittelamerikas und des Andenpakts bis zum 31. Dezember 2001 verlängert; die APS-Regelung für gewerbliche Waren gilt nunmehr erstmals auch für Mittelamerika. Bei den letzten Ministertagungen mit den betreffenden Ländern wurde erneut bekräftigt, daß dieses System von großem politischem Nutzen und von entscheidender Bedeutung für die Empfängerländer ist.

- *Haushaltslinien*

Beträchtliche Haushaltsmittel werden für Projekte zur Drogenbekämpfung in Entwicklungsländern bereitgestellt. So werden entsprechende Projekte in den AKP-Staaten sowie - im Rahmen der Haushaltslinie für die finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Lateinamerika - ein großes alternatives Entwicklungsprojekt in

Bolivien (Chapare) und in Peru (Pozuzo-Palcazu) finanziert. Außerdem wird ein Programm zum Aufbau regionaler Kapazitäten in Südafrika unterstützt.

Ein weiteres wichtiges Instrument für die Finanzierung von Drogenbekämpfungsprojekten in Entwicklungsländern ist die EU-Haushaltlinie für die Nord-Süd-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Drogenabhängigkeit. Da im Rahmen dieser Haushaltlinie nur sehr begrenzt Mittel zur Verfügung stehen, andererseits aber viele Förderanträge eingehen, werden relativ kleine Projekte mit Anschubwirkung oder Pilotprojekte ausgewählt. Der Mittelmeerraum, Lateinamerika, Asien und die AKP-Länder erhalten jährlich jeweils gut 2 Mio. ECU aus der Haushaltlinie für die Nord-Süd-Zusammenarbeit.

Im Laufe der Jahre wurden unter anderem der Aufbau von Verwaltungsstrukturen (Rahmenplan für Entwicklung) sowie Maßnahmen zur Reduzierung von Angebot und Nachfrage finanziert. Die meisten Projekte zur Nachfragereduzierung wurden über nichtstaatliche Organisationen abgewickelt; sie betreffen die Bereiche Prävention, Therapie und Rehabilitation und sollen die Einrichtung einer nationalen Drogenbeobachtungsstelle in Venezuela vorbereiten. Die Maßnahmen zur Angebotsreduzierung zielen in der Regel auf die Verhütung der Geldwäsche und der Abzweigung chemischer Grundstoffe und nicht so sehr auf die Strafverfolgung im engeren Sinne.

- *Bewertung*

Bei der Bewertung der Ergebnisse der externen Gemeinschaftsmaßnahmen zur Drogenbekämpfung sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: zum einen das zweifellos bedrohliche Ausmaß des Problems und zum anderen die in handelspolitischer Hinsicht beachtlichen, in finanzieller Hinsicht dagegen sehr begrenzten verfügbaren Mittel. Außerdem ist zu bedenken, daß die Maßnahmen der Gemeinschaft lediglich die der Empfängerstaaten ergänzen und bestenfalls als Katalysator für deren Maßnahmen dienen können. Unter diesen Voraussetzungen haben die Anstrengungen der Gemeinschaft jedoch zu guten Ergebnissen geführt.

4.2 PHARE-Mehrländerprogramm zur Drogenbekämpfung

Auswirkungen des Programms

- Bei der *Entwicklung von Strategien und Konzepten*: (a) Sensibilisierung der MOEL für die Drogenproblematik und Förderung einer multidisziplinären und koordinierten Drogenpolitik; (b) Unterstützung der betreffenden Länder bei der Erarbeitung von Drogeninformationssystemen und -strategien in Ergänzung zu den Maßnahmen der EBDD und (c) genauere Erfassung der Lage in den MOEL, der von diesen Ländern getroffenen Maßnahmen und ihrer Prioritäten für die Unterstützung bei der Drogenbekämpfung.

- Bei der *Reduzierung der Drogennachfrage*: (a) Sensibilisierung für die Bedeutung der Nachfragereduzierung im Hinblick auf ein ausgewogenes Konzept der MOEL; (b) Sensibilisierung für die Bedeutung eines bereichsübergreifenden integrierten Konzepts zur Nachfragereduzierung und (c) Erweiterung der Fachkenntnisse der Drogenexperten.

- Bei der *Reduzierung des Drogenangebots*: Angleichung der Rechtsvorschriften und Normen zur Überwachung der Grundstoffe und zur Bekämpfung der Geldwäsche.

1996 wurde das Pilotprojekt zur Nachfragereduzierung einer externen Evaluierung unterzogen, bei der Empfehlungen für die Follow-up-Phase dieses Projekts ausgesprochen wurden. 1997 führte das *Office for Monitoring and Assessment*

(OMAS) eine externe Bewertung der Gesamtprogramme von 1992 und 1993 durch. Wie hierbei festgestellt wurde, konnten im Rahmen dieser Programme zwar viele Maßnahmen durchgeführt, die angestrebten Ergebnisse aber - insbesondere wegen der unklaren oder unrealistischen Programmziele - nicht erreicht werden. Außerdem wurde darauf hingewiesen, daß die Programme offensichtlich in erster Linie auf Projekte und nicht auf klare Drogenbekämpfungsziele ausgerichtet sind. Die Ergebnisse einer externen Bewertung der Programme von 1996 und 1997 dürften Ende 1999 vorliegen.

4.3 Expertengruppe "Drogen/organisierte Kriminalität" der Europa-Konferenz

Im Rahmen der Europa-Konferenz wurde eine Expertengruppe eingesetzt, die im Wege der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gegen Korruption, organisierte Kriminalität, illegalen Drogenhandel und Geldwäsche in Europa vorgehen soll. Auf der Grundlage der Arbeit dieser Expertengruppe stellte der deutsche Ratsvorsitz eine Reihe von Empfehlungen zusammen, in denen insbesondere darauf hingewiesen wird, daß im EU-Aktionsplan zur Drogenbekämpfung (2000-2004) angemessene Mittel für Drogenbekämpfungsmaßnahmen in Mittel- und Osteuropa sowie in Zentralasien vorzusehen sind.

4.4 Beziehungen zu den Industrieländern

Bei der Drogenbekämpfung zielt die partnerschaftliche Zusammenarbeit der EU mit anderen Industrieländern in erster Linie darauf ab, Informationen auszutauschen und die Programme für die von der Drogenproblematik am schwersten betroffenen Regionen abzustimmen. Sowohl auf bilateraler als auch auf multilateraler Ebene gilt die Drogenbekämpfung inzwischen als wichtiger Bereich, in dem verstärkt zusammengearbeitet werden muß.

- USA

Am intensivsten arbeitet die EU bei der Drogenbekämpfung mit den USA zusammen. Durch die Neue Transatlantische Agenda (NTA) ist diese Zusammenarbeit in den letzten Jahren noch verstärkt worden. So wurde im Mai 1997 in Den Haag ein bilaterales Abkommen zwischen den USA und der EU zur Kontrolle chemischer Drogengrundstoffe geschlossen. Weitere Ergebnisse der Zusammenarbeit zwischen der EU und den USA auf der Grundlage der NTA sind das gemeinsam finanzierte regionale Programm zur Bekämpfung der Geldwäsche und die maritime Kooperation im Rahmen des Barbados-Aktionsplans. Die EU-Drogenbekämpfungsinitiative für die Karibik hat entscheidend zu einer engeren Abstimmung im Kampf gegen den Drogenhandel, die Geldwäsche und die organisierte Kriminalität in dieser Region beigetragen. Beide Seiten haben sich verpflichtet, die Zusammenarbeit in der Karibik fortzusetzen bzw. zu vertiefen und gegebenenfalls auf weitere Regionen wie Lateinamerika, Afrika und Zentralasien auszudehnen. Darüber hinaus besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der USA und denen der EU; die USA sind an den Arbeiten der multidisziplinären EU-Gruppe "Organisierte Kriminalität" beteiligt. Beide Formen der Zusammenarbeit werden auch in den nächsten Jahren fortgeführt.

- Kanada

Der am 17. Dezember 1996 von der EU und Kanada unterzeichnete Gemeinsame Aktionsplan zielt unter anderem darauf ab, die Effizienz der Dublin-Gruppe als informelles Forum für die Koordinierung der internationalen Unterstützung bei der

Drogenbekämpfung zu erhöhen, ein Abkommen über die Abzweigung chemischer Grundstoffe zu erarbeiten und bei Projekten zur Unterstützung der Drogenbekämpfung in der Karibik und in anderen Regionen der Welt (zum Beispiel Afrika) zusammenzuarbeiten. 1997 wurde über den möglichen Abschluß eines Grundstoff-Abkommens mit Kanada beraten; ein solches Abkommen kam jedoch noch nicht zustande.

- Japan

Die Minister der EU und Japans sprachen sich auf ihrer Tagung im Oktober 1998 dafür aus, den Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen ihren Ländern zu intensivieren. Japans ehemaliger Ministerpräsident hat einen Ausschuß zur Förderung von Maßnahmen gegen den Drogenmißbrauch eingesetzt. Dieser Ausschuß hat den Auftrag, eine Fünfjahresstrategie zur Verhütung des Drogenmißbrauchs zu erarbeiten, mit deren Hilfe Leitlinien für mittelfristige einschlägige Maßnahmen festgelegt werden können. Auf den Gipfeltreffen zwischen der EU und Japan wurde die Absicht bekräftigt, in diesem Bereich einen Dialog einzuleiten, der die Grundlage für einen regelmäßigen Informationsaustausch innerhalb einer Expertengruppe bilden könnte. Hierauf wurde insbesondere auf der Asiatischen Konferenz über Strafverfolgung im Drogenbereich hingewiesen, die im Februar 1999 von der japanischen Regierung veranstaltet wurde und an der Vertreter Kambodschas, Chinas, Laos', Birmas, Thailands, Vietnams, des UNDCP, der USA und der Europäischen Kommission teilnahmen.

- G8

Die Staats- und Regierungschefs der G8-Staaten haben im Mai 1998 auf ihrem Gipfeltreffen in Birmingham die Sondersitzung der UN-Vollversammlung (UNGASS) über die Drogenbekämpfung begrüßt und sich erneut verpflichtet, eine umfassende Strategie für alle Aspekte der Drogenproblematik zu erarbeiten. Sie bekräftigten außerdem die Verpflichtung der Völkergemeinschaft zu gemeinsamer Verantwortung und partnerschaftlicher Zusammenarbeit im Kampf gegen illegale Drogen. Dies beinhaltet neben der verstärkten Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit Drogen und chemischen Grundstoffen auch Maßnahmen zur Reduzierung der Nachfrage in den G8-Ländern, einschließlich Konzepten zur Verringerung der Drogenabhängigkeit, sowie die Unterstützung eines globalen Ansatzes zur Vernichtung illegaler Kulturen. Die G8 begrüßten die jüngsten UNDCP-Initiativen, die unter anderem die Erarbeitung von wirksamen alternativen Entwicklungsprogrammen und die Festlegung von Richtwerten für die derzeitigen Finanzierungsabkommen vorsehen.

- China

In der Kommissionsmitteilung "Für eine umfassende Partnerschaft mit China" vom März 1998 wird hervorgehoben, daß ein breit angelegter Dialog und die Zusammenarbeit mit China in verschiedenen Bereichen, einschließlich der Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, gefördert werden müssen.

V. Globale Bewertung

Die Evaluierung kann sich auf folgende Maßnahmen erstrecken:

- *Interne Maßnahmen*

Die bisherigen Maßnahmen konnten das eigentliche Drogenproblem, d.h. die Drogenabhängigkeit, nicht lösen. In der EU existiert nach wie vor Drogenkriminalität in Form von Drogenhandel bzw. -schmuggel oder Beschaffungskriminalität. Die intensivere Strafverfolgung hat lediglich zu einer Überbelegung der Gefängnisse mit Drogentätern geführt. Die Mitgliedstaaten konzentrieren daher ihre Anstrengungen und Ressourcen zunehmend auf die Prävention. Die Verbreitung von AIDS hat den Anstoß zur Entwicklung von Projekten gegeben, die darauf abzielen, die Gefahren durch Fixen zu begrenzen. Diese Präventivmaßnahmen haben sich als wirkungsvoll erwiesen. Sollten die Mitgliedstaaten ihr finanzielles Engagement im sozialen Bereich allerdings beträchtlich zurückschrauben, könnte dadurch das Konzept der Ausgewogenheit zwischen Nachfrage- und Angebotsreduzierung in Gefahr geraten.

Im Bereich des Strafrechts bemühen sich die Mitgliedstaaten bereits seit einigen Jahren darum, bestimmte speziell auf die Nachfragerreduzierung gerichtete Maßnahmen in das Strafverfolgungssystem einzubinden. Das Handeln der beteiligten Behörden (Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Strafvollzug) beschränkt sich inzwischen nämlich nicht mehr auf die Strafverfolgung. So verfügen die meisten Mitgliedstaaten heute über Strukturen zur Information und Beratung verurteilter Drogentäter. In allen Mitgliedstaaten gibt es außerdem Rechtsvorschriften, die unter bestimmten Voraussetzungen Alternativen zu Haftstrafen für diesen Personenkreis zulassen. Die Wirksamkeit von Zwangstherapien gegenüber einer vom Abhängigen selbst gewünschten Behandlung ist bereits mehrfach untersucht worden. Die Meinungen darüber gehen nach wie vor auseinander.

- Externe Maßnahmen

Hinsichtlich der internationalen Zusammenarbeit bei der Drogenkontrolle hat die EU bereits viel in Gang gebracht. Bei der Erarbeitung von Drogenbekämpfungskonzepten sowie bei deren Umsetzung findet inzwischen eine bessere Koordinierung statt, auch wenn weitere Anstrengungen erforderlich sind. Auf EU-Ebene eingeleitete Initiativen bilden die Grundlage einer engeren Kooperation innerhalb der EU sowie mit Drittländern. Dank dieser neuen politischen Initiativen konnten mit den Ländern der Karibik, Lateinamerikas und des südlichen Afrika abgestimmte Aktionspläne ausgearbeitet werden. Sie sehen Instrumente vor, die eine bessere Koordinierung und gleichzeitig die Komplementarität der Maßnahmen gewährleisten, so daß Überschneidungen bei den Hilfeleistungen einzelner Geber vermieden werden.

Anhang II

**AKTUELLE TRENDS BEI DER REDUZIERUNG DER
DROGENNACHFRAGE**

Die von der EBDD zusammengetragenen Daten lassen folgende Schlußfolgerungen zu:

- a) Im Bereich Prävention zeichnet sich ein allgemeiner Trend hin zur Diversifizierung ab. Hierbei wird eine zweigleisige Strategie verfolgt: umfassende erzieherische und gesundheitsfördernde Maßnahmen für die gesamte Bevölkerung - ergänzt durch gezielte Maßnahmen für Risikogruppen.
- b) Drogenkonsumenten wird in Europa eine breite Palette individuell zugeschnittener Hilfeleistungen angeboten; gleichzeitig wird versucht, die bestehenden Serviceleistungen zu koordinieren und die Kooperationsstrukturen zu verbessern.

Obwohl sich im Bereich Prävention zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß Aufklärungsprogramme im frühen Kindesalter einem späteren Drogenkonsum vorbeugen können, sind umfassende Präventionsprogramme auf Gemeindeebene in Europa noch immer eine Seltenheit. Europaweit ausgewertete Angaben zeigen, daß bessere zwischenmenschliche Beziehungen, Selbständigkeit und die Fähigkeit, sich dem Druck Gleichaltriger zu widersetzen, entscheidende Schutzfaktoren darstellen.

Hierbei haben Projekte unter Beteiligung von Personen aus dem sozialen Umfeld der Drogenabhängigen entscheidend dazu beigetragen, die Primärprävention zu einem Bestandteil der Freizeitaktivitäten Jugendlicher zu machen.

Obwohl nur wenige Informationskampagnen der Massenmedien einer Bewertung unterzogen worden sind, deutet dennoch einiges darauf hin, daß solche Kampagnen zur Sensibilisierung der Bevölkerung für die Drogenproblematik beitragen können.

Das Internet wird immer häufiger zur Informationsverbreitung genutzt, so auch von der EBDD, die Internet-Dienste für Evaluierungsprogramme und -experten anbietet und einen Erfahrungsaustausch ermöglicht.

Frühzeitige Intervention bei Risikogruppen: Bei der Schadensreduzierung gilt die Aufmerksamkeit unionsweit zunehmend Gruppen, die in der Dancefloor-Szene Ecstasy und andere Drogen ausprobieren. Dieser offensichtlich typisch europäische Ansatz ermöglicht rasch weitere gezielte Interventionstechniken für dieses Umfeld. Dazu gehört die Ausarbeitung von Leitlinien für "sichere Raves", die die Bereitstellung von kostenlosem Trinkwasser, Ruhebereichen, Information und Beratung sowie Kontrollmöglichkeiten vor Ort regeln.

Durch weitreichende Strategien sowie gezielte Maßnahmen von Selbsthilfegruppen und Gruppen unter Beteiligung von Personen aus dem sozialen Umfeld der Drogenabhängigen konnten Risikogruppen und marginalisierte Gruppen - häufig in ihrem natürlichen sozialen Umfeld - erreicht werden.

Solche Strategien führten zu ermutigenden Ergebnissen. Zum einen bewirkten sie einen Wandel bei den mit gesundheitlichen und sonstigen Risiken verbundenen Verhaltensweisen (Strategie der Schadensreduzierung); zum anderen konnten frühzeitig Personengruppen erreicht werden, die Drogen ausprobieren.

Prävention von Infektionskrankheiten: Während bei den neuen HIV-Infektionen ein Rückgang zu verzeichnen ist, steigt die Zahl der an Hepatitis C Erkrankten bei den injizierenden Drogenkonsumenten beunruhigend stark an. Schadensreduzierungsmaßnahmen haben entscheidend dazu beigetragen, die Ausbreitung des HIV-Virus zu bekämpfen. Mit Hilfe verschiedener Strategien (langfristige Behandlung mit Ersatzdrogen wie Methadon, Austausch von Spritzen und Nadeln, leicht zugängliche Serviceleistungen sowie Aufklärungs- und Informationskampagnen) konnten in einigen EU-Ländern positive Ergebnisse erzielt werden. Allerdings gibt es keine Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Infektion mit Hepatitis C oder einem geänderten Sexualverhalten von Drogenkonsumenten und der Übertragung des HIV-Virus. Besorgniserregend ist auch die Zahl der an Tuberkulose erkrankten Drogenkonsumenten.

Substitutions- und Therapieprogramme: Mit der wachsenden Zahl der in vielen EU-Ländern durchgeführten Substitutionsprogramme ist auch die Notwendigkeit der Abstimmung der angebotenen Therapiemaßnahmen sowie der Bedarf an eindeutigen Kriterien zur Bewertung der Behandlungsergebnisse angestiegen. Die Wirksamkeit von Methadon ist im Hinblick auf die Wiederherstellung der Gesundheit und die soziale Integration zwar unbestritten, die immer häufiger praktizierte Behandlung Suchtkranker mit Ersatzdrogen erfordert jedoch auch eine konsequente Qualitätskontrolle.

Wegen des begrenzten Nutzens von Methadon wurden Alternativen (LAAM, Buprenorphin und Heroin auf Rezept) erprobt. In allen EU-Ländern herrscht Einigkeit über die Bedeutung eines Angebots an individuell zugeschnittenen ambulanten und stationären Drogenentzugsprogrammen mit oder ohne Verabreichung von Ersatzstoffen. Außerdem ist allgemein unbestritten, daß eine effiziente Nachbehandlung erforderlich ist und daß die Therapieeinrichtungen sowie die Gesundheitsdienste und sozialen Stellen zusammenarbeiten müssen.

Rolle von Polizei und Justiz: Traditionell war die Angebotsreduzierung Aufgabe der Polizei, die nunmehr jedoch zunehmend auch an Maßnahmen zur Nachfragereduzierung, an Aufklärungsmaßnahmen und Strategien zur Unterstützung von Partnerschaften auf Gemeindeebene beteiligt ist. In allen EU-Mitgliedstaaten gibt es Alternativen zum Freiheitsentzug von Drogenstraftätern. So tritt an die Stelle des Gefängnisses mitunter eine Therapie oder eine Arbeit in der Gemeinde.

Zielgruppen: Eine Reihe von Ländern haben erkannt, daß geschlechtsspezifische Präventionskonzepte erforderlich sind; außerdem gibt es europaweit immer mehr Einrichtungen für den speziellen Therapiebedarf von Frauen (Mütter, Opfer sexueller Gewalt und Prostituierte). Einige Länder versuchen, Suchtkranke vor ihrem ethnischen und kulturellen Hintergrund zu sehen und die Therapie entsprechend auszurichten. Im übrigen nimmt die Betreuung der Kinder von Drogenkonsumenten einen immer höheren Stellenwert in Präventions- und Therapieprogrammen ein.

Anhang III**AKTUELLER STAND DER RECHTSVORSCHRIFTEN UND VERFAHREN****A. Übersicht über Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Verfahren im Bereich Drogenbekämpfung**

Die komplexen Zusammenhänge zwischen Drogenkonsum und Kriminalität sowie die Frage, wie negative Folgen des Drogenmißbrauchs eingedämmt bzw. gänzlich verhindert werden können, werden von Politikern und Wissenschaftlern mitunter recht kontrovers diskutiert. Hierbei kommen viele Aspekte dieser Problematik zur Sprache, zum Beispiel sozioökonomische Faktoren (Schaffung eines illegalen Marktes, Drogenhandel, organisierte Kriminalität), Auffassungen und Verhaltensweisen (Lebensstil), biomedizinische Auswirkungen von Drogen sowie kulturelle und politische Aspekte. Wegen dieser Komplexität der Drogenproblematik ist es schwierig, ein präzises Ziel und ein klares Konzept festzulegen.

Seit 1995 wurden im Zuge von Konferenzen und Seminaren, die die Kommission, das Europäische Parlament und der Ratsvorsitz gemeinsam veranstalteten, Bereiche ermittelt, in denen auf Unionsebene enger zusammengearbeitet werden muß, um wirksamer gegen Drogen vorgehen zu können. Auf diesen Treffen zeigte sich, daß die in den Mitgliedstaaten jeweils geltenden Rechtsvorschriften über Suchtstoffe kaum voneinander abweichen, da sie alle mit den einschlägigen UN-Übereinkommen in Einklang stehen. Außerdem verfügen die EU-Länder aufgrund der Umsetzung der Rechtsvorschriften der Union über chemische Grundstoffe und die Geldwäsche über einen gemeinsamen Rechtsrahmen in diesem Bereich.

Unterschiede⁴⁹ weisen die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften lediglich in folgenden Punkten auf:

- bei den Strafen für Drogenhandel und für Drogenbesitz;
- bei den Konzepten zur Bekämpfung des Drogenkonsums;
- bei der Definition der Straftaten und der Festlegung der Strafen für Drogenkonsum, -besitz und -handel: in den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten wird zwischen Cannabis und seinen Derivaten einerseits und sonstigen (in vielen Formen beschriebenen) Drogen andererseits unterschieden.

Diese Unterschiede verlieren an Bedeutung, wenn beispielsweise die nachstehenden Gemeinsamkeiten bei der praktischen Umsetzung der Rechtsvorschriften durch die Justizbehörden berücksichtigt werden:

- Medizinischen oder sozialen Maßnahmen wird der Vorzug vor Gefängnisstrafen gegeben, insbesondere, wenn sich die Drogenabhängigen für eine Therapie entscheiden.
- Bei gelegentlichem Drogenkonsum ohne strafverschärfende Umstände wird der Drogenabhängige unter Verhängung einer Geldstrafe oder Anordnung von Ordnungsmaßnahmen aufgefordert, künftig auf Drogen zu verzichten.

⁴⁹ Konferenz über Drogenpolitik in Europa (Brüssel, 7./8. Dezember 1995) und Follow-up-Workshop zur Anwendung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (25./26. März 1996). Zusammenfassung der Diskussionen und Schlußfolgerungen. Broschüre über Internet zugänglich (Europa-Website der EU).

- Gefängnisstrafen werden nur noch verhängt, wenn die Straftat im Zusammenhang mit großen Mengen an Drogen steht oder strafverschärfende Umstände vorliegen.
- Bei Vergehen mit Cannabis fällt die Strafe geringer aus.
- Illegaler Drogenhandel wird in allen Mitgliedstaaten schwer bestraft.
- Geringer bestraft werden selbst abhängige Drogenhändler, d. h. Konsumenten, die mit Drogen dealen, um den Eigenverbrauch zu finanzieren.

Wegen des großen Ermessensspielraums der Justizbehörden bei der Verhängung von Strafen kann es nicht nur zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen verschiedenen Regionen eines Mitgliedstaats zu erheblichen Unterschieden kommen.

Ausgehend von der Vergleichsstudie, die die Europäische Kommission für die 1995/96 von ihr in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und dem Ratsvorsitz organisierten Veranstaltungen (Konferenz und Seminar) erstellt hatte, wurde für die Tagung des Europäischen Rates in Wien eine aktualisierte Vergleichsstudie über die einschlägigen Rechtsvorschriften in Europa erarbeitet. Künftig könnte die EBDD einen nützlichen Beitrag zur Aktualisierung dieser Arbeit leisten.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte läßt sich feststellen, daß die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bereits weitgehend übereinstimmen und derzeit eine weitere Angleichung nur in den Fällen ein realistisches Ziel ist, in denen Rechtslücken zu schließen sind. Eine solche Rechtslücke wurde mit der Annahme der Gemeinsamen Maßnahme vom 16. Juni 1997 betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen synthetischen Drogen⁵⁰ geschlossen.

Größere Beachtung sollte allerdings die Reduzierung der Drogennachfrage finden. Da die Jugendlichen die mit dem Drogenmißbrauch verbundenen Risiken offensichtlich unterschätzen, bedarf es im Kampf gegen Drogen verstärkter Anstrengungen und zusätzlicher Mittel für Maßnahmen zur Prävention, Aufklärung und Rehabilitation.

Wichtig ist auch eine effiziente praktische Zusammenarbeit zwischen den Polizei-, Justiz- und Zollbehörden der Mitgliedstaaten. Ebenso ist es von Bedeutung, daß ein multidisziplinäres, partnerschaftliches Drogenbekämpfungskonzept unter aktiver Beteiligung aller Akteure auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene umgesetzt wird.

Diese Schlußfolgerungen fanden die Zustimmung des Europäischen Rates von Dublin und kürzlich auch die des Europäischen Parlaments (Entschließung vom 6. Oktober 1998 über die europäische Zusammenarbeit im Rahmen der Sondersitzung der Vollversammlung der Vereinten Nationen (UNGASS) über die Drogenbekämpfung⁵¹).

Seit der Annahme der Gemeinsamen Maßnahme vom 17. Dezember 1996 betreffend die Angleichung der Rechtsvorschriften und der Verfahren der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Bekämpfung der Drogenabhängigkeit und zur Verhütung und

⁵⁰ ABl. L 167 vom 25.6.1997.

⁵¹ Bericht von Frau d'Ancona, Dok. A4-0211/98.

Bekämpfung des illegalen Drogenhandels⁵² wird die Situation in den Mitgliedstaaten regelmäßig auf der Ebene des Rates überprüft.

Dieses Instrument zielt auf einen intensiveren Austausch von Informationen und bewährten Praktiken ab; es wird dazu beitragen, einheitliche Trends und Unterschiede bei den Rechtsvorschriften und Verfahren zu ermitteln.

B. Drogen auf Rezept

Nachdem einige aktuelle Aspekte der Drogenproblematik - wie die unter ärztlicher Aufsicht erfolgende Abgabe von Suchtstoffen und insbesondere von Heroin an Drogenabhängige - Schlagzeilen in den Medien gemacht haben, bedarf es einer objektiven Standortbestimmung.

Im Vorfeld ist daran zu erinnern, daß gemäß dem UN-Einheits-Übereinkommen von 1961 über Suchtstoffe (in der durch das Protokoll von 1972 geänderten Fassung) die medizinische Verwendung von Suchtstoffen zur Linderung von Schmerzen und Leiden weiterhin unerläßlich ist und daß hinreichend Vorsorge getroffen werden muß, damit Suchtstoffe für diesen Zweck zur Verfügung stehen. Gleichzeitig wird jedoch auch darauf hingewiesen, daß von der Rauschgiftsucht eine große Gefahr für den einzelnen ausgeht.

Die Vertragsparteien des Einheits-Übereinkommens von 1961 haben die rechtlichen und administrativen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um die Gewinnung, Herstellung, Ausfuhr, Einfuhr, Verteilung, den Besitz und die Verwendung von Suchtstoffen sowie den Handel damit auf medizinische und wissenschaftliche Zwecke zu beschränken. In den internationalen Drogenkontrollübereinkommen wird nicht näher erläutert, was unter "medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken" zu verstehen ist. Daher kann es sein, daß die einzelnen Vertragsparteien unterschiedliche Vorstellungen von legitimen medizinischen und wissenschaftlichen Zwecken haben und sich dies in den von ihnen zu erlassenden einzelstaatlichen Durchführungsvorschriften niederschlägt.

Einer Übersicht über die in verschiedenen Ländern derzeit praktizierte Suchtstoffabgabe auf Rezept ist zu entnehmen, daß mit dieser Methode versucht wird, das langfristige Problem der chronischen Suchterkrankung anzugehen und auf den starken Anstieg der Zahl injizierender Drogenkonsumenten zu reagieren. Bei Abhängigkeit von Opiaten wird in der Regel Methadon als Ersatzdroge verabreicht. Nach einer langjährigen Testphase wird mittlerweile auch Buprenorphin (Handelsbezeichnung: Subutex) in Frankreich und seit kurzem auch in anderen Mitgliedstaaten, darunter das Vereinigte Königreich und Finnland, als Ersatzdroge bei der Behandlung Opiat-Abhängiger eingesetzt. Heroin wird nur in wenigen Staaten auf Rezept an Drogenabhängige abgegeben. In der Schweiz wurde per Referendum beschlossen, das Projekt "Heroin auf Rezept" nach der Erprobungsphase fortzusetzen. Im Vereinigten Königreich wird Heroin bereits seit Jahren verschrieben, allerdings nur in geringem Umfang; hier ist gesetzlich geregelt, daß Heroin nur von Ärzten abgegeben werden darf, denen hierfür eine spezielle Genehmigung des Innenministers erteilt worden ist. In den Niederlanden wird derzeit bei chronischer Drogenabhängigkeit die Heroinabgabe auf Rezept unter strenger ärztlicher Aufsicht erprobt.

⁵² ABl. L 342 vom 31.12.1996.

GEMEINSCHAFTSMITTEL FÜR DEN BEREICH DROGENBEKÄMPFUNG (1998)

Haushaltslinie	Maßnahmen ⁵³	Mittel 1998
Interne Maßnahmen		
<i>Gezielte Drogenbekämpfungsmassnahmen</i>		
B3-4302: Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Suchtprävention (1996-2000)	16 vorrangige Aktionen sind bis zum Jahr 2000 in den folgenden Bereichen durchzuführen: (a) Daten, Forschung und Evaluierung; (b) Information, Gesundheitserziehung und Ausbildung.	5 Mio. ECU
B3-441: Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD)	Ziel der EBDD ist es, zu einer einheitlichen Erfassung drogenbezogener Daten auf EU-Ebene beizutragen. Den nationalen REITOX-Kontaktstellen kommt eine Schlüsselrolle beim Aufbau dieses Datennetzes zu.	7,6 Mio. ECU

⁵³ Quelle: EG-Datenbank REITOX.

<i>Drogenbekämpfungs- maßnahmen im Rahmen anderer Programme/ Projekte</i>		
B3-1001: SOKRATES	Obwohl die Drogenbekämpfung nicht zu den Schwerpunkten des Bildungsprogramms SOKRATES gehört und keine auf dieses Ziel ausgerichtete Aktion vorgesehen ist, kann diese Problematik als "bildungsrelevant" betrachtet und somit im Rahmen der meisten Maßnahmen des Programms gefördert werden.	ca. 0,01 Mio. ECU (1 Projekt)
B3-1010/B-3-1011: Jugend für Europa/Euro- päischer freiwilliger Dienst	Die Drogenbekämpfung gehört zwar nicht zu den Schwerpunkten des Programms "Jugend für Europa", kann jedoch im Rahmen der folgenden Maßnahmen gefördert werden: Erleichterung des Jugendaustausches, Förderung örtlicher Aktionen und insbesondere der Integration behinderter Jugendlicher.	B3-1010: ca. 0,19 Mio. ECU (30 Projekte) B3-1011: ca. 0,05 Mio. ECU (10 Projekte)
B3-1021: LEONARDO DA VINCI	Die Drogenbekämpfung gehört zwar nicht zu den Schwerpunkten des Berufsbildungsprogramms LEONARDO DA VINCI, kann jedoch im Rahmen der Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung gefördert werden.	ca. 0,3 Mio. ECU (3 Projekte)
B6-7142: Biomedizin	Im Rahmen des BIOMED-2-Programms (Viertes Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung) wurden fünf Forschungsprojekte mit Mitteln in Höhe von insgesamt 2,9 Mio. ECU finanziert. Sie betreffen folgende Themen: Entwicklung eines Tests zum Nachweis des Dopings mit Wachstumshormonen, Analyse des Mechanismus chronischer Schmerzen im Hinblick auf die Entwicklung von Therapiemöglichkeiten, der Dopamin-D3-Rezeptor im Zusammenhang mit der Drogensucht, das Opioid-System und seine Rolle bei der Drogensucht usw. Die Projekte liefen 1996 an und werden Ende 1999 abgeschlossen.	1 Mio. ECU (geschätztes Jahresbudget für 1998 bei einem Gesamtbudget von 2,9 Mio. ECU für einen Zeitraum von 3 Jahren)

B2-1422: Beschäftigung- INTEGRA	1998 wurden im Anschluß an eine 1997 veröffentlichte Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 230 Projekte mit einem Gesamtbudget von ca. 55 Mio. ECU und einer Laufzeit von drei Jahren (1998-2000) finanziert, die darauf abstellen, marginalisierte Gruppen, einschließlich Drogenabhängiger, wieder in den Arbeitsprozeß zu integrieren.	Geschätztes Jahresbudget für 1998: 15-20 Mio. ECU
B5-800: Zusammen- arbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (OISIN, FALCONE, GROTIUS)	1998 wurden in den Bereichen Justiz und Inneres 18 Projekte zur Bekämpfung von Drogenabhängigkeit und -handel aus Mitteln des Programms OISIN (Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden) finanziert. Im Rahmen des Programms FALCONE (Zusammenarbeit zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität) wurden 6 Projekte, im Rahmen des Programms GROTIUS (Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Angehörigen der Rechtsberufe) ein Projekt gefördert.	OISIN: 0,74 Mio. ECU FALCONE: 0,36 Mio. ECU GROTIUS: 0,031 Mio. ECU

Externe Maßnahmen		
<i>Gezielte Drogenbekämpfungsmaßnahmen</i>		
B7-6210: Nord-Süd-Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Drogenmißbrauchs und der Drogenabhängigkeit	Aus Mitteln dieser Haushaltslinie können Projekte zur Reduzierung der Drogennachfrage und des Drogenangebots gefördert werden. 1998 wurden die Mittel auf die Regionen Mittel- und Lateinamerika, Asien, Karibik, Afrika und Mittelmeerraum (einschließlich der Maghreb- und Maschrik-Länder) aufgeteilt. Afrika erhielt ca. 1 Mio. ECU. Für die übrigen Regionen wurden jeweils ca. 2 Mio. ECU bereitgestellt.	8,9 Mio. ECU
B7-5000: PHARE: Mehrländerprogramm zur Drogenbekämpfung	Im Rahmen der Heranführungsstrategie zielt das Programm für 1998 vor allem darauf ab, die schrittweise Übernahme und Umsetzung des Rechtsbestands der EU im Bereich Drogenbekämpfung zu erleichtern. Im Vordergrund stehen dabei: (i) die Angleichung der Rechtsvorschriften und Maßnahmen sowie der Aufbau der erforderlichen Verwaltungsstrukturen (entsprechend den EU-Standards) und (ii) die Verstärkung der administrativen und operativen Kapazität der zuständigen Behörden, damit diese in der Lage sind, die Rechtsvorschriften zur Drogenbekämpfung anzuwenden.	11 Mio. ECU
B7-520: TACIS	Allgemeines Programm für die zolltechnische Zusammenarbeit mit den NUS (Gesamtbudget für 1998: 5,8 Mio. ECU): Einige Maßnahmen stellen direkt auf das Aufspüren von Drogen ab. Programm für den Bau von fünf Grenzübergängen einschließlich Ausstattung und technischer Unterstützung (Gesamtbudget: 11,82 Mio. ECU). Programm für II-Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Drogen und Einwanderung (Gesamtbudget: 3 Mio. ECU).	0,5 Mio. ECU (geschätzter Betrag) 1,34 Mio. ECU (geschätzter Betrag) 2,6 Mio. ECU (geschätzter Betrag)
<i>Drogenbekämpfungsmaßnahmen im Rahmen anderer Programme/Projekte</i>		

B7-3100: Finanzielle und techn. Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern in Lateinamerika	Zwei alternative Entwicklungsprojekte werden gefördert: - in Kolumbien: Verbesserung des kolumbianischen Systems zur kartographischen Erfassung illegaler Anbaugelände; - in Peru: alternatives Entwicklungsprogramm für die Region Pozuzo y Palcazu.	8 Mio. ECU für einen Zeitraum von 4 Jahren 28 Mio. ECU für einen Zeitraum von 6 Jahren
Europäischer Entwicklungsfonds (EEF)	1998 wurden EEF-Mittel in Höhe von 5,41 Mio. ECU für Projekte zur Drogenbekämpfung bereitgestellt; 21 % dieser Mittel gingen an die Region Afrika (Westafrika, Sambia, Botsuana), 79 % an den karibischen Raum.	5,41 Mio. ECU

24.09.99**Beschluss
des Bundesrates**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000-2004)

KOM(99) 239 endg.; Ratsdok. 9012/99

Der Bundesrat hat in seiner 742. Sitzung am 24. September 1999 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission in einem EU-Aktionsplan zur Drogenbekämpfung auch den Kampf gegen Doping im Sport einbezieht und auf die möglichen Zusammenhänge des Dopings im Sport und des wachsenden Drogenproblems hinweist.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die Kommission bei der Weiterverfolgung der dargestellten Ziele die Ergebnisse des unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft durchgeführten informellen Treffens der Sportminister der Europäischen Union vom 31.05. bis 02.06.1999 in Paderborn, an deren Vorbereitung die Länder mitgewirkt haben, berücksichtigt und dabei insbesondere

- die Arbeit der von der Kommission eingesetzten Arbeitsgruppe zur Koordinierung der nationalen Dopingbekämpfung unter Beteiligung des Europarates fortsetzt,
- auf ein international gleichwertiges System von Sanktionen bei Dopingvergehen hinwirkt, insbesondere auf eine Mindestsperre von zwei Jahren bei Erstvergehen,

- die Einrichtung einer transparenten und unabhängigen Antidopingagentur unterstützt und
 - beim Kampf gegen Doping die nicht vom Hochleistungssport tangierten Felder der Sportausübung wie die privaten Sport- und Fitnessstudios und die Einrichtungen des Bodybuildings, wo die Einnahme von Dopingmitteln bereits erhebliche Ausmaße angenommen hat, aber auch andere Bereiche des Breitensports, in denen die Gefahr von Dopingmentalität nicht auszuschließen sind, besonders berücksichtigt.
2. Der Bundesrat nimmt die Fortsetzung der gegenwärtigen EU-Drogenstrategie (EU-Aktionsplan 1995 – 1999) mit dem neuen EU-Aktionsplan zur Drogenbekämpfung 2000 – 2004 unter Berücksichtigung gemachter Erfahrungen und neuer Erkenntnisse sowie die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über einen Aktionsplan der Europäischen Union zur Drogenbekämpfung (2000 – 2004) zur Kenntnis.

Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, daß die in Ziffer 3.3, "Umsetzung von Tit. VI des Vertrages von Amsterdam", aufgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizeibehörden und zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erst dann einen wirklichen Durchbruch bei der internationalen Zusammenarbeit in Strafsachen darstellen, wenn eine deutliche Vereinfachung und praxisgerechte Ausgestaltung der Rechtshilferegelungen erreicht werden könnte.

In diesem Zusammenhang wird auch auf die Entschließung des Bundesrats vom 27.11.1998 zur effektiven Strafverfolgung in einem Europa ohne Grenzen (BR-Drucksache 646/98 (Beschluss)) hingewiesen.