

Zeitschrift: SuchtMagazin

Herausgeber: Infodrog

Band: 42 (2016)

Heft: 4

Artikel: Interaktion von Regierung und Zivilgesellschaft in der Drogenpolitik

Autor: Kattau, Thomas

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-800355>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 29.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Interaktion von Regierung und Zivilgesellschaft in der Drogenpolitik

Kooperationen zwischen öffentlichen Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft im Bereich der Drogenpolitik sind oftmals Hindernissen ausgesetzt, die ihre Umsetzung und erfolgreiche Durchführung erschweren. Oftmals sind der Dialog und die Fähigkeit zu kooperieren dadurch eingeschränkt. Die Pompidou-Gruppe des Europarats zeigt Möglichkeiten auf, wie zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen in beiderseitigem Interesse weiterentwickelt werden kann.

Thomas Kattau

Dr., Deputy Executive Secretary, Pompidou-Gruppe des Europarats, Conseil de l'Europe, F-67000 Strasbourg Cedex, Frankreich, thomas.kattau@coe.int

Stichwörter: Internationale Drogenpolitik | Bürgerbeteiligung | Zivilgesellschaft | Demokratie | Pompidou-Gruppe |

Die Pompidou-Gruppe ist die Kooperationsgruppe zur Bekämpfung von Drogenmissbrauch und illegalem Drogenhandel des Europarats. Sie wurde 1971 auf Anregung des ehemaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou gegründet und 1980 im Rahmen eines Erweiterten Teilabkommens in den Europarat integriert und umfasst heute 38 Mitgliedstaaten. Die Pompidou-Gruppe gilt als Pionierin des multidisziplinären Ansatzes bei der Bekämpfung von Drogenmissbrauch und Drogenhandel. Sie ist den Mitgliedsländern bei der Entwicklung von Richtlinien zur Drogenpolitik auf nationaler Ebene behilflich und unterstützt sie bei der Umsetzung von Drogenprogrammen auf regionaler und lokaler Ebene.

Ein Schwerpunkt der norwegischen Präsidentschaft der Pompidou-Gruppe des Europarats ist eine Überprüfung der Interaktion mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Drogenpolitik und die anschließende konkrete Massnahmenplanung zur Wiederbelebung dieser Interaktion. Im Zuge dieser Zielsetzung beschäftigt sich die Pompidou-Gruppe mit der Entwicklung einer Konzeption, um die Kooperation von Regierungen und Zivilgesellschaft zu verbessern und damit einen Beitrag zur Überwindung bestehender Hindernisse und Kontroversen zu leisten.

Organisationen der Zivilgesellschaft (ZGO) sind ein wichtiges Element jedes demokratischen Prozesses. Neben politischen Parteien und Lobbys bieten sie die Möglichkeit der Positionsbestimmung und -lenkung und berücksichtigen die Vielzahl von Interessen in Entscheidungsprozessen. Moderne Demokratien können mit ihrer Hilfe einer Entfremdung der BürgerInnen bei politischen Prozessen entgegenwirken.

Darüber hinaus kann die Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Behörden zu einer effektiveren und effizienteren Umsetzung von Drogenpolitik und -programmen führen. Insbesondere können im Bereich der Drogenpolitik vorhandene Hindernisse durch übergreifende oder netzwerkbasier-

te zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen oft einfacher überwunden werden als mit den Mitteln öffentlicher Verwaltungen.

Trotz der allgemein anerkannten und geschätzten Mitwirkung der ZGO gibt es auf beiden Seiten Bedenken, die eine gemeinsame Beratung und Zusammenarbeit erschweren und die Debatte auf nationaler und internationaler Ebene überschatten. Angesichts des Potentials der Kooperation sollten diese Bedenken überwunden werden.

Die Dimension von Demokratie und Menschenrechten

Der Europarat anerkennt die Bedeutung der Beteiligung der Zivilgesellschaft als wichtiges Element des demokratischen Prozesses und hat daher die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung und Umsetzung seiner Strategien, Programme, Projekte und Aktivitäten formal verankert.¹

Gleichzeitig ergibt sich das Konzept der Beteiligung der Zivilgesellschaft aus der Europäischen Konvention für Menschenrechte (EGMR), die die Meinungsfreiheit (Art. 10) und die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art. 11) garantiert. Davon ausgehend haben alle BürgerInnen das Recht, ihre Meinung kundzutun und politische Parteien und Bewegungen zu unterstützen und ihnen beizutreten.

Der «Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess»² des Europarats für Bürgerbeteiligung in der Planung und Umsetzung des Entscheidungsprozesses betont, dass viele dieser BürgerInnen gleichzeitig WählerInnen sind, und unterstreicht die komplementäre Beziehung zur repräsentativen Demokratie. Organisationen der Zivilgesellschaft stellen Wissen und unabhängige Expertise zur Verfügung. Regierungen auf allen Ebenen, lokal und regional, sowie nationale und internationale Institutionen können auf die einschlägige Erfahrung und Kompetenz der ZGO bei der Entwicklung und Umsetzung von Programmen zurückgreifen. ZGO genießen eine einzigartige Vertrauensstellung als Interessenvertretungen für ihre Mitglieder und die Gesellschaft. Ihre Beteiligung ist wichtig für die Politikentwicklung.

Mitwirkung der Zivilgesellschaft

Mitwirkung und Beiträge der Zivilgesellschaft bieten einen Mehrwert für die Planungs- und Entscheidungsprozesse und die

Qualitätsverbesserung. Während Behörden Ressourcen, Zugang zu Bildung, rechtliche und prozessuale Rahmenbedingungen, Durchsetzungsmechanismen sowie Kampagnen (in begrenztem Umfang) zur Verfügung stellen können, können ZGO zusätzliche Beiträge zur Entwicklung und Umsetzung beisteuern. Dazu gehören:

- Information und Bewusstseinsbildung
- Kampagnen und Lobbyarbeit
- Fachwissen und Beratung
- Innovation und Entwicklung neuer Lösungen und Ansätze
- Dienstleistungen
- Watchdog-Funktion
- Verfahrensüberwachung
- Ressourcenbeitrag
- Reaktionsfähigkeit durch Bürgernähe

Die Zivilgesellschaft umfasst AkteurInnen mit zahlreichen Rollen und Zielen. Sie sind in unterschiedlichen Organisationsformen und Strukturen zusammengeschlossen. Diese reichen von möglicherweise nur kurzlebigen informellen Ad-hoc-Gruppierungen und Initiativen bis zu etablierten Organisationen mit langfristigen Zielen.

Folgende Arten von Organisationen der Zivilgesellschaft können unterschieden werden:

- Nicht-Regierungsdienstleister
- Wohltätigkeitsorganisationen
- Ein-Problem-Initiativen (informelle, kurze Laufzeit)
- Interessengruppen
- Lobbygruppen
- von Regierungen initiierte Organisationen

Kriterien für die Zusammenarbeit

Um Relevanz, Mehrwert und praktische Anwendbarkeit des Einbezugs der Zivilgesellschaft in die politische Planung und Umsetzung zu gewährleisten, ist es notwendig, die Chancen, die Ebenen und die Art der Beteiligung zu definieren.

Ebenso wichtig ist es, Kriterien für die Ermittlung der potenziellen Partner für die Zusammenarbeit zu entwickeln. Neben allgemeinen Kriterien für die Zusammenarbeit, sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- definierter Mehrwert durch den potenziellen Partner
- Fähigkeit zu dauerhaftem Engagement
- Erfolgsbilanz der Fähigkeit zur Zusammenarbeit
- Integrität und Professionalität
- erklärte Interessen und mögliche Interessenkonflikte

Drogenpolitik beinhaltet mehrere sicherheitssensible Dimensionen, z.B. Strafverfolgung, Justiz und Zoll. Sicherheitsfragen werden häufig genannt, wenn es um Beschränkungen der Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft in diesen Bereichen geht. Auch wenn diese Bedenken gerechtfertigt sind, schliessen sie dennoch eine Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen nicht aus. Erfahrungen auf internationaler Ebene haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit auch in sensiblen Sicherheitsbereichen, wo bestimmte Risiken identifiziert werden, machbar und möglich sein kann. Nach einer Risikobewertung kann eine Sicherheitsüberprüfung durchgeführt werden, um mögliche Kooperationspartner zu identifizieren.

Möglichkeiten der Zusammenarbeit

Der Entscheidungsprozess erfolgt in sechs Stufen, wobei eine Interaktion der Kooperationspartner bei jedem Schritt möglich ist:

Politische Tagesordnung: Die politische Agenda wird von Parlament und Regierung bestimmt, kann aber von Organisationen der Zivilgesellschaft durch Kampagnen und Lobbying mitbeeinflusst werden. Neue politische

Initiativen sind oft das Ergebnis des Einflusses der Kampagnen der ZGO.

Expertise: Behörden arbeiten in der Regel nach eingespielten Prozessen. ZGO sind häufig beteiligt, wie z.B. bei der Identifizierung von Problemen, mit Lösungsvorschlägen oder Gutachten. Solche Beratungsmöglichkeiten sollten vereinfacht werden.

Entscheidung: Die Formen der politischen Entscheidungsfindung variieren je nach nationalem Kontext und Rechtsvorschriften. Regelungs- und Gesetzentwürfe sollten offen für die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft sein. Behörden sollten unterschiedliche Ansichten und Meinungen auswerten, bevor eine Entscheidung getroffen wird.

Umsetzung: An diesem Punkt sind viele Organisationen der Zivilgesellschaft am aktivsten, z.B. bei der Bereitstellung der Dienstleistung und bei der Projektabwicklung. Ein Grossteil der Arbeit der Organisationen der Zivilgesellschaft in den vorherigen Punkten beinhaltet Versuche, die Umsetzung der Politik zu beeinflussen. Die Phase der Umsetzung ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass die beabsichtigten Ergebnisse erzielt werden.

Monitoring: Organisationen der Zivilgesellschaft spielen eine entscheidende Rolle bei der Umsetzung der Massnahmen und bei der Überwachung und Bewertung der Ergebnisse. Zu diesem Zweck ist es wichtig, durch ein wirksames und einvernehmliches Beobachtungssystem sicherzustellen, dass Politiken und Programme ihren Zweck erreichen.

Neuformulierung: Das bei der Prüfung der Umsetzung erlangte Wissen in Verbindung mit sich entwickelnden Bedürfnissen in der Gesellschaft erfordert häufig eine Neuformulierung der Politik. Diese muss auf dem Zugang zu Informationen der Betroffenen und Möglichkeiten zum Dialog mit ihnen zur Identifizierung von Bedürfnissen und Initiativen beruhen.

Für jeden dieser Schritte sollten die möglichen Beiträge der Zivilgesellschaft durch die Behörden identifiziert und dann mit den ZGO ausgehandelt und vereinbart werden. Dieses Konzept sollte für alle Bereiche der Drogenpolitik gelten. Die grösste Herausforderung wird sein, Vertrauen aufzubauen. Gemeinsame Schulungen zum Engagement insb. von Strafverfolgungsbehörden und AkteurInnen der Zivilgesellschaft, professioneller Austausch und Praktika sowie gemischte Teams haben sich als wirksame vertrauensbildende Massnahmen erwiesen.

Verschiedene Ebenen der Beteiligung

Es gibt verschiedene Ebenen der Beteiligung der Zivilgesellschaft mit unterschiedlicher Intensität, von einfacher Bereitstellung von Informationen bis zu Beratung, Dialog und schliesslich Partnerschaft zwischen Unternehmen und Behörden. Die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft ist abhängig von der Intensität der Beteiligung und der erwarteten Beiträge. Im Allgemeinen gibt es vier Stufen der Beteiligung: Informationen; Beratung; Dialog; Partnerschaft. Diese können in den verschiedenen Stadien angewandt werden, sind aber oft an bestimmten Punkten im Prozess von besonderer Bedeutung.

Informationen: Diese unterste Stufe der Beteiligung ist unabdingbare Basis und sollte ein wechselseitiger Prozess zwischen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft sein.

Beratung: Beratung erfolgt durch die Initiierung und das Einholen von Kommentaren, Ansichten und Rückkoppelung. Organisationen der Zivilgesellschaft

können öffentliche Anhörungen oder Konferenzen organisieren, zu denen die Behörden eingeladen werden.

Dialog: Die Initiative für Dialog kann von jeder Seite ausgehen. Ein breiter Dialog ist eine bidirektionale Kommunikation basierend auf gegenseitigen Interessen und potenziell gemeinsamen Zielen für eine spezifische politische Entwicklung. Möglich sind öffentliche Anhörungen zu spezialisierten Themen oder formelle Kooperationen zwischen Unternehmen und Behörden. Ein partnerschaftlicher Dialog führt in der Regel zu einer gemeinsamen Empfehlung, zur Aufstellung von Grundsätzen, zu einer Strategie oder Gesetzgebung.

Partnerschaft: Eine Partnerschaft bedeutet gemeinsame Verantwortung auf jeder Stufe des Verfahrens, angefangen von der Tagesordnung über die Meinungsbildung, Ausarbeitung und Entscheidung bis zur Umsetzung der Massnahmen. Sie ist die höchste Form der Beteiligung. Die Organisationen der Zivilgesellschaft sind weiterhin unabhängige Einheiten. Partnerschaftliche Zusammenarbeit ist z. B. die Übertragung von besonderen Aufgaben an ZGO, z. B. die Bereitstellung von Diensten, sowie organisierende oder spezifische Aktivitäten und Programme.

Mittel und Mechanismen der Beteiligung

Erprobte Mechanismen, die eine übergreifende Unterstützung der Beteiligung während des gesamten Planungs- und Entscheidungsprozesses ermöglichen, sind bereits vorhanden:

Kapazitäten für Beteiligung: Fähigkeiten und Kenntnisse der lokalen, regionalen und nationalen Organisationen der Zivilgesellschaft müssen entwickelt werden, damit sie aktiv an Politikgestaltung, Projektentwicklung und Dienstleistungsbereitstellung mitwirken. Um das Verständnis für die jeweils anderen Realitäten von Organisationen der Zivilgesellschaft und öffentlichen Körperschaften zu erleichtern, können Seminare und Austauschprogramme helfen.

Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Behörden: Zur Erleichterung der Beziehung zwischen Behörden und Organisationen der Zivilgesellschaft haben eine Reihe von Ländern Koordinierungsstellen entwickelt. Dies können eine Kontaktperson für die Zivilgesellschaft in jedem Ministerium sein oder eine zentrale Koordinationsstelle, die als Gesprächspartner fungiert, oder auch gemeinsame Strukturen wie Multistakeholder-Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Expertenkommissionen und andere Beratungsgremien (ständige oder ad hoc) sowie ZGO-Allianzen/Koalitionen, die Ressourcen bündeln und gemeinsame Positionen entwickeln.

Rahmenvereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Behörden: In vielen europäischen Ländern wurden Rahmenvereinbarungen zu Verantwortlichkeiten und Verfahren für die Zusammenarbeit entwickelt. Diese Dokumente bilden eine klare Grundlage für die Beziehung und erleichtern den Dialog und das gegenseitige Verständnis. Dazu gehören bilaterale Vereinbarungen mit dem Parlament oder der Regierung, Strategiedokumente für die Zusammenarbeit und offizielle von den Behörden angenommene Programme.

E-Partizipation: Die Bedeutung und Verbreitung von Online-Tools wächst stetig und bietet ein grosses Potenzial zur Verbesserung der demokratischen Praxis und Beteiligung der Zivilgesellschaft. Online-Tools können zu Effizienz, Transparenz, Rechenschaftspflicht und Reaktionsfähigkeit der Institutionen wie auch zur Förderung des

Engagements der Bürgerinnen und Bürger beitragen und den Zugang und die Zugehörigkeit zum demokratischen Prozess fördern.

Hürden für die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft

Staatliche Institutionen haben andere Rollen als ZGO und oft auch unterschiedliche Ziele und Absichten. Darüber hinaus unterscheiden sie sich erheblich in Führung, Verwaltung und Ressourcenmobilisierung. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Kompatibilität von öffentlichen Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Zusammenarbeit. Die wichtigsten Hindernisse für eine wirksame Koordinierung und Zusammenarbeit sind:

- Zusammenarbeitsformate sind oft fragmentarisch und zu kurzfristig. Sie bleiben häufig wirkungslos und entwickeln nur selten ihr volles Potenzial.
- Strukturelle Inkompatibilität, rechtliche Hindernisse, divergierende Berufsinteressen und vor allem mangelnde methodische Kenntnisse der Zusammenarbeit sind die Hauptgründe dafür, dass viele Kooperationsbemühungen nicht die beabsichtigten Effekte erzielen oder von Anfang an fehlschlagen.
- Regularien, Infrastruktur und Ausbildung sind oft nicht ausreichend flexibel für einen reibungslosen Ablauf der Zusammenarbeit. Darüber hinaus erschweren Misstrauen oder sogar Konkurrenz zwischen ZGO und öffentlicher Verwaltung die Zusammenarbeit, da das erforderliche Mass an Engagement unter solchen Umständen schwer zu erreichen ist.
- Zusammenarbeit und Partnerschaft basieren in der Regel auf Modellen oder Erfahrungen. Einfaches Kopieren von Konzepten kann zu Misserfolg und Frustration führen. Jede Partnerschaft und Zusammenarbeit erfordert Einzigartigkeit in Gründung und Planungsaufwand sowie die Berücksichtigung der besonderen örtlichen Lage, der politischen Unterstützung, der Kapazitäten und Einschränkungen der beteiligten PartnerInnen. Der Vorbereitungsprozess muss mit vollem Engagement aller Beteiligten erfolgen. Es ist ein weit verbreiteter Irrtum, dass dies durch einfache Anweisung der Personen/Agenturen zur Zusammenarbeit verwirklicht werden kann.
- Die Etablierung der Zusammenarbeit von ZGO und öffentlicher Einrichtung kann ein langwieriger Prozess sein, dessen Schwierigkeiten unterschätzt werden. Es erfordert in der Regel eine Änderung der Einstellung auf beiden Seiten, die häufig nicht ausreichend oder nur in der Frühphase Unterstützung erfährt. Unabdingbar sind zudem ein hohes Mass an gegenseitigem Verständnis und Vertrauen sowie unerschütterliche administrative Unterstützung.

Kooperationen zwischen öffentlichen Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft sind Hindernissen ausgesetzt, die ihre Umsetzung und erfolgreiche Durchführung erschweren. Inkompatibilitäten von Regeln und Vorschriften in der Arbeit der verschiedenen Beteiligten, wie auch Gesetze, die einerseits Bürgerrechte und Vertraulichkeit, und andererseits die Interessen der Strafverfolgungsbehörden sicherstellen sollen, sowie gegenseitige Vorurteile der AkteurInnen und unterschiedliche Kommunikationskulturen sind Beispiele für solche Barrieren.

Um Missverständnisse und Vorurteile zu überwinden, können folgende Wege beschritten werden:

- häufige Ursachen von missglückten Kooperationen identifizieren
- vertrauensbildende Massnahmen einleiten



- Fortbildung zur Fähigkeit zur Zusammenarbeit
- Klärung der verhandelbaren und nicht verhandelbaren Dinge
- Arbeiten in Komplementarität
- Einigung auf Streitbelegungsmechanismen und -verfahren

Beiträge der Pompidou-Gruppe

Die Pompidou Gruppe leistet seit über 10 Jahren einen aktiven Beitrag zur Weiterentwicklung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Drogenpolitik.

Ein Beispiel für eine direkte Beteiligung der Zivilgesellschaft ist der Europäische Präventionspreis der Pompidou-Gruppe, der alle zwei Jahre vergeben wird. Das Hauptziel dieses Preises ist es, die aktive Beteiligung von Jugendlichen bei der Schaffung einer besseren und gesünderen Umwelt anzuerkennen. Die selbständige Präsentation der Siegerprojekte durch die Jugendlichen auf wichtigen Veranstaltungen wie z.B. Ministerkonferenzen führt gleichzeitig zu einer direkten Interaktion zwischen Politik und Zivilgesellschaft. Eine Jury aus sieben jungen Menschen bestimmt die Regeln und Verfahren für die Preisvergabe und bewertet sorgfältig die eingereichten Projekte, bevor die PreisträgerInnen ausgewählt werden, die als die innovativsten im Hinblick auf die Einbeziehung der Jugend in die Drogenprävention angesehen werden.

Darüber hinaus hat die Pompidou-Gruppe ein Forum zur Interaktion zwischen den politischen EntscheidungsträgerInnen und der Zivilgesellschaft eingerichtet. Dieses Europäische Drogenpräventions-Forum bringt junge Menschen zusammen, die

auf unterschiedliche Weise mit Drogenfragen konfrontiert sind, damit sie mit den EntscheidungsträgerInnen ihre Wahrnehmung und Erfahrungen mit der Drogenpolitik diskutieren können.

Über ihren allgemein anerkannten Beitrag bei der Nachfrage- und Schadensminderung sowie als Erbringer von Dienstleistungen hinaus, spielen ZSO eine immer wichtigere Rolle bei der Sammlung von Informationen über Drogenkonsum. Der direkte und vertrauensvolle Kontakt mit Drogenkonsumierenden ermöglicht es CSO, zeitnah Informationen über Risiko, neue Medikamente, sich verändernde Muster und Nutzereinstellungen zu erhalten. Das Phänomen der Neuen Psychoaktiven Substanzen NPS hat die Grenzen der traditionellen Überwachungssysteme aufgezeigt und zeigt ebenfalls das Potenzial der ZSO hinsichtlich der Lieferung von Erkenntnissen über Änderungen des Konsumverhaltens, neue NPS und andere Marktentwicklungen, Nutzermotivation und Risikobewusstsein. Auf diese Weise können Organisationen der Zivilgesellschaft wertvolle Informationsquellen sein, die die bestehenden Frühwarnsysteme ergänzen.

Die Pompidou-Gruppe wird voraussichtlich Ende 2016 eine Konzeption mit Prinzipien und Beispielen der Kooperation von Regierungen und Zivilgesellschaft verabschieden. ●

Endnoten

- 1 Empfehlung Nr.(2007)14 des Ministerkomitees des Europarats vom Oktober 2007.
- 2 Dokument Nr. CONF/PLE(2009)CODE1 verabschiedet durch die Konferenz der INGOs (Internationale Nichtregierungsorganisationen) am 1.10.2009: www.tinyurl.com/j9wpwl9, Zugriff: 28.7.2016.