Europäische Beobachtungsstelle
für Drogen und Drogensucht

ZUSAMMENFASSUNG — AUSGEWÄHLTES THEMA

# DROGEN UND GEFÄHRDETE GRUPPEN JUNGER MENSCHEN

## Einleitung

*„Angesichts von bis zu zwei Millionen Drogenkonsumenten in der EU ist es höchste Zeit, gefährdete Gruppen, insbesondere Jugendliche, auf die Gefahren des Drogengebrauchs hinzuweisen."*
Jacques Barrot, Vizepräsident der Europäischen Kommission, September 2008.

Die europäische Sozialpolitik kennt seit Langem benachteiligte Bevölkerungsgruppen, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. Bei diesen „gefährdeten Gruppen" handelt es sich um spezielle Gruppen der Allgemeinbevölkerung, in denen sich verschiedene Probleme häufen können: von Gesundheitsproblemen, Substanzkonsum und schlechter Ernährung bis hin zu geringeren Bildungserfolgen. Als gefährdet eingestufte Gruppen junger Menschen — Beispiele sind Kinder in Pflegeeinrichtungen oder obdachlose Jugendliche — können zu einem früher einsetzenden, häufigeren oder problematischeren Drogenkonsum neigen. Auch der Übergang zum Konsum von Problemdrogen kann in diesen Gruppen schneller erfolgen.

Die Identifizierung gefährdeter Gruppen entwickelt sich zu einem wichtigen Instrument für die Ausrichtung drogenpolitischer Maßnahmen auf solche Gruppen bzw. auf geografische Gebiete, in denen die Entwicklung des Problemdrogenkonsums wahrscheinlicher ist. In Europa gewinnen auf gefährdete Gruppen ausgerichtete Maßnahmen — so genannte „selektive Prävention" — zunehmend an politischer Außenwirkung und im Hinblick auf ihre Gestaltung und Evaluierung auch an Reife.

Im ausgewählten Thema „Drogen und gefährdete Gruppen junger Menschen" untersucht die EBDD Strategien und Maßnahmen, die in 30 Ländern ([1]) für gefährdete Gruppen von Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren entwickelt worden sind. Diesen Gruppen widmet Europa in Gestalt von Maßnahmen zur Nachfragesenkung besondere Aufmerksamkeit. Das ausgewählte Thema führt die gefährdeten Gruppen auf, die in den Berichtsländern Ziel der Drogenpolitik sind, und stellt zahlreiche Beispiele für Programme vor, die vielversprechende Ergebnisse und Modelle für vorbildliche Verfahren bieten.

## Identifizierung von gefährdeten Gruppen: Breite Übereinstimmung in Aussicht

- In den EU-Mitgliedstaaten zeichnet sich im Hinblick auf die Gruppen junger Menschen, die durch Drogenkonsum besonders gefährdet sind, eine breite Übereinstimmung ab. Hierzu zählen junge Straftäter, Jugendliche in staatlicher Obhut, Schulabbrecher und Lernende mit sozialen oder schulischen Problemen sowie junge Menschen, die in benachteiligten Familien und/oder in Stadtteilen leben, in denen sich multiple Risikofaktoren und mit dem Drogenkonsum verbundene Probleme häufen. Diese Gruppen können sich überlappen und bei Menschen, die mehreren gefährdeten Gruppen angehören, zur Kumulierung der Auswirkungen führen.

- Ungeachtet der breiten Übereinstimmung gibt es noch keine europäische Standarddefinition der Gefährdung, und die Faktoren, die eine Gruppe als gefährdet ausweisen, sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. In der Regel beziehen sich die von den Mitgliedstaaten für gefährdete junge Menschen gemeldeten Zahlen auf Jugendliche in staatlichen Heimen und auf jugendliche Straftäter. Nur wenige Länder schätzen die Größe ihrer gefährdeten jungen Bevölkerung unter einer umfassenderen Perspektive ab.

- In diesem ausgewählten Thema wird dargestellt, wie die Berichtsländer das Maßnahmenangebot für gefährdete Gruppen in ihrem Land einschätzen (vollständiges/umfassendes Angebot,

([1]) 27 EU-Mitgliedstaaten plus Kroatien, Türkei und Norwegen.

beschränktes Angebot oder kein/geringes Angebot), wie sie in den nationalen politischen Dokumenten berücksichtigt werden (vorrangig, erwähnt oder nicht erwähnt), und wie diese Maßnahmen gestaltet werden (als amts- und einrichtungsgestützte Komm-Strukturen oder als proaktiv aufsuchende Programme, die Dienste zu Hause oder per Straßensozialarbeit anbieten). Die gefährdeten Gruppen werden wie folgt klassifiziert:

- **An Einrichtungen gebundene gefährdete Gruppen**
  Schulabbrecher und der Schule unentschuldigt Fernbleibende, Kinder in Heimen und jugendliche Straftäter
- **Gefährdete Bevölkerungsgruppen in der Gemeinschaft**
  Gefährdete Familien, obdachlose Jugendliche, Jugendliche in benachteiligten Stadtteilen und Minderheiten

### Der theoretische Hintergrund: Aufbau von „Resilienz“ in den gefährdeten Gruppen

- Selektive Präventionsprogramme versuchen, die **Resilienz** („Widerstandskraft“) gegen den Drogenkonsum zu stärken. Dies kann auf drei Ebenen erreicht werden: Einzelpersonen (persönliche Bewältigungsstrategien), Familien (Erziehungsstile) oder Gemeinschaft (Zusammenhalt und Organisation).

### Rechtsvorschriften und Politik: Eine Lücke zwischen Versprechen und Umsetzung?

- 13 europäische Länder haben primäre Rechtsvorschriften gemeldet, die auf gefährdete Gruppen junger Menschen Bezug nehmen. Diese gliedern sich in zwei Arten: Rechtsvorschriften zur Definition bestimmter gefährdeter Gruppen und Rechtsvorschriften, die bestimmte allgemeine oder speziell auf diese Gruppen ausgerichtete Maßnahmen festlegen.

- Seit 2004 werden gefährdete Gruppen von der Drogenpolitik immer häufiger als vorrangig eingestuft, und in der Mehrzahl der Berichtsländer (je nach betroffener Gruppe zwischen 16 und 22 Länder) gehören sie auch zu den Zielgruppen der Sozialpolitik. Das Angebot von Maßnahmen für gefährdete Gruppen wächst aber nicht gleichmäßig, sondern hat sich nur für Jugendliche in Heimen und für Immigranten verbessert. Somit besteht eine sichtbare Lücke zwischen politischem Willen und praktischer Umsetzung.

### Maßnahmen: Breite Übereinstimmung, aber länderübergreifend nur wenige einheitliche Definitionen

- Schulerhebungen zeigen eine starke Korrelation zwischen unentschuldigtem Fernbleiben von der Schule und Drogenkonsum. Allerdings wurden nur wenige Informationen zum Inhalt der auf Schulabbrecher ausgerichteten Maßnahmen übermittelt. In einigen Ländern gibt es alternative Lehrpläne, die der „Schulmüdigkeit“ entgegenwirken sollen, aber nur drei Mitgliedstaaten verweisen in ihren Drogenpräventionsstrategien auf spezielle Maßnahmen für Jugendliche, die Drogen konsumieren und der Schule unentschuldigt fernbleiben.

- Untersuchungen zeigen eine starke Korrelation zwischen Drogenkonsum und Heimaufenthalten. Zehn Länder widmen Kindern, die sich in der Obhut lokaler Behörden befinden, in ihren Strategien besondere Aufmerksamkeit. Wegen Unterschieden in den Definitionen und Maßnahmen lassen die geschätzten Zahlen von jungen Menschen in staatlichen Heimen aber keinen Vergleich zwischen den Berichtsländern zu.

- Im Hinblick auf jugendliche Straftäter berichten nahezu alle Mitgliedstaaten über Alternativen zur Haft oder zu strafrechtlichen Sanktionen. In der praktischen Umsetzung dieser Alternativen zeigen sich aber wichtige Unterschiede.

- 13 Länder sind der Meinung, dass ihre familiengestützte Prävention vorwiegend selektiv ist (d. h. hauptsächlich auf gefährdete Familien abzielt). Aber nur sieben der 30 Berichtsländer melden ein „vollständiges oder umfassendes Angebot“ von Maßnahmen gegen den Substanzmissbrauch in der Familie, fünf Länder melden Maßnahmen gegen „Familienkonflikte und Vernachlässigung“, vier gegen „soziale Benachteiligung (z. B. Arbeitslosigkeit)“, strafrechtliche Probleme oder die Marginalisierung von Familien aus ethnischen Minderheiten, und drei Länder melden Maßnahmen für Familien mit psychischen Problemen.

- Zwischen Obdachlosigkeit und Drogenkonsum bestehen Zusammenhänge, und in einigen Studien ergibt sich Substanzmissbrauch als zweithäufigste Ursache der Obdachlosigkeit. Die meisten europäischen Länder melden ein hohes Niveau des problematischen Drogenkonsums bei Obdachlosen. Besonders häufig ist der Alkoholkonsum, aber der Konsum illegaler Drogen, der Polykonsum und der injizierende Drogenkonsum sind ebenfalls verbreitet. Eine besonders gefährdete Gruppe sind Kinder, die von zu Hause und häufiger noch aus staatlichen Heimen fortlaufen und anschließend obdachlos werden.

- Es gibt keine einheitliche europäische Definition für „benachteiligte Wohngebiete" („deprived living areas"), und den Berichten zufolge ist die Einbeziehung junger Menschen in benachteiligten Stadtteilen eine bedeutende Herausforderung der selektiven Drogenprävention. Immerhin sieben Länder widmen jungen Menschen in benachteiligten Stadtteilen größtmögliche Aufmerksamkeit (Priorität oder Erwähnung in den Strategien und vollständiges oder umfassendes Angebot). Nach den Berichten sind solche Umfelder hauptsächlich im städtischen Bereich und häufig in bestimmten Gebäudeblocks zu finden, die von Menschen mit geringem Einkommen bewohnt werden.

- Auch für ethnische Gruppen oder Migranten gibt es keine einheitliche europäische Definition, und jedes europäische Land definiert diese Bevölkerungsgruppen in unterschiedlicher Weise. In Bezug auf den Drogenkonsum scheint die ethnische Zugehörigkeit insgesamt eher einen Schutzfaktor darzustellen, da die Quote des Substanzmissbrauchs bei einigen ethnischen und Migrantengruppen geringer als in der Gesamtbevölkerung ist. Das Bild ist aber je nach Land und ethnischer Gruppe verschieden.

## Schlussfolgerungen

- Der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Risiko- und Schutzfaktoren und dem problematischen Drogenkonsum von jungen Menschen ist nicht notwendig kausal, und so liefert die Identifizierung von gefährdeten Gruppen junger Menschen keine eindeutige und direkte Prognose des Drogenkonsums, sondern schafft eher einen wichtigen Einstiegspunkt für Strategien und Maßnahmen.

- Gefährdete Gruppen in Europa werden derzeit in regelmäßigen Abständen untersucht. Sachverständige oder Sachverständigengremien aus den 30 Berichtsländern übermitteln der EBDD ihre Bewertungen in strukturierten Fragebogen. Alle Berichtsländer überwachen die Maßnahmen für gefährdete Gruppen derzeit auf drei Ebenen; diese Überwachung stützt sich auf i) die politische Bedeutung wie beispielsweise die Erwähnung gefährdeter Gruppen in Dokumenten der nationalen Drogenpolitik, ii) Berichte über den Umfang der angebotenen Maßnahmen und iii) die Art der Durchführung der Maßnahmen. Für diese drei Ebenen liefern die Länder derzeit noch qualitative Bewertungen. Die Informationen zum Erfassungsgrad, zur Angemessenheit und zum Inhalt der Maßnahmen werden dagegen noch nicht systematisch verfolgt. Einige Beschreibungen spezieller Projekte sind in der EBDD-Datenbank EDDRA ([2]) verfügbar und stellen möglicherweise vielversprechende Modelle für künftige Aktionen dar.

- Das Angebot der meisten Länder ist zwar gemischt, doch werden amtsgestützte "Komm-strukturen" der aufsuchenden Sozialarbeit vorgezogen, die sich proaktiv an gefährdete Jugendliche auf der Straße oder in ihrem Zuhause wendet. Besonders Maßnahmen für schwer zu erreichende Gruppen fehlen weiterhin. Die Maßnahmen in den Berichtsländern konzentrieren sich außerdem tendenziell auf die Bereitstellung von Informationen, ohne evaluiert zu werden; eine umfassendere Berücksichtigung bestehender Präventionstheorien zum Aufbau von Resilienz könnte hier nützlich sein. Es gibt einige Hinweise, dass Maßnahmen sich einfach mit den Gefährdungsfaktoren für Drogenprobleme befassen sollten, nicht aber mit dem Drogenkonsum selbst. Eine Konzentration auf diese Gefährdungsfaktoren — deren Prävalenz in den Zielgruppen größer ist — könnte damit einhergehen, dass schulische Leistung, die Schulbindung sowie effektive Erziehungs- und Selbsthilfemechanismen gefördert werden.

- Drei Jahre nach dem letzten EBDD-Bericht über gefährdete Gruppen fehlen immer noch groß angelegte nationale und transnationale Studien, in denen die Wirksamkeit von Präventivmaßnahmen für gefährdete Gruppen evaluiert wird, und die vergleichbare Datensätze

([2]) http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice

liefern. Insgesamt besteht ein Mangel an vergleichender Forschung zu Gefährdungsfaktoren und gefährdeten Gruppen in den Mitgliedstaaten. Die Erforschung gefährdeter Gruppen muss sowohl qualitative Elemente besitzen, damit sie möglichst genau auf das lokale/nationale Umfeld Bezug nimmt, aber auch quantitative, damit sie europaweit vergleichbar ist. Allerdings werden solche Untersuchungen u. a. dadurch erschwert, dass der Substanzmissbrauch in diesen Gruppen häufig sehr kontextabhängig ist.

- Für Maßnahmen gegen den Drogenkonsum kann die Identifizierung gefährdeter Gruppen und die Bereitstellung einer auf sie abgestimmten selektiven Prävention von entscheidender Bedeutung sein. Dies gilt insbesondere für solche Gruppen, die ihren Drogenkonsum als unproblematisch wahrnehmen. Die Schlussfolgerung für dieses ausgewählte Thema lautet, dass wirksamere Verfahren gefunden werden müssen, um gefährdete junge Menschen anzusprechen und sie in einer Weise an Maßnahmen zu beteiligen, die ihrem besonderen soziodemografischen Umfeld entspricht.

Jedes Jahr werden drei eingehende Untersuchungen von aktuellem Interesse als ausgewählte Themen veröffentlicht. Sie stützen sich auf Informationen, die der EBDD von den EU-Mitgliedstaaten, den Kandidatenländern und von Norwegen (das sich seit 2001 an der Arbeit der EBDD beteiligt) im Rahmen der nationalen Berichterstattung übermittelt werden.

**Alle ausgewählten Themen sind in englischer Sprache und als Zusammenfassungen in 23 Sprachen auf der EBDD-Website verfügbar:**
**http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues**