Neu entstehende Drogenphänomene

Ein europäisches Handbuch zu Aspekten der frühen Information über Entwicklungen im Drogenbereich

Zusammenfassung

In dieser Zusammenfassung sind die wichtigsten Ergebnisse einer europäischen Gemeinschaftsarbeit zu der Frage aufbereitet, wie sich frühzeitige Veränderungen im Drogenkonsum oder bei neuen Drogen schneller als mit Standard-Monitoringsystemen identifizieren und verstehen lassen. Die Zusammenfassung enthält einen allgemeinen und theoretischen Überblick über den dynamischen Prozess der Frühinformationsfunktion (Early Information Function, EIF) für neu entstehende Drogenphänomene (emerging drug phenomena, EDP). Sie ist in drei Teile gegliedert: (1) eine Präsentation des Kontextes, des Zieles und der Methoden des Projekts, (2) eine Zusammenfassung der Ergebnisse, d.h. der Struktur und der Funktionsweise einer Frühinformationsfunktion für neu entstehende Drogenphänomene, und (3) die Perspektiven auf diesem Gebiet.

I Projektkontext, -ziel und -methode

Drogenkonsum ist ein Problembereich, dem in Europa hohe Priorität eingeräumt wird. Zur Auseinandersetzung mit den mit dem Drogengebrauch verbundenen Fragen wurden Monitoringsysteme (Drogeninformationssysteme) zur Gewinnung operativer Kenntnisse über Drogen und Drogengebrauch eingeführt, entwickelt und verbessert. Die Errichtung 1993 der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) und ihre anschließende Entwicklung, die auf dem Aufbau eines europäischen Informationsnetzes (REITOX) von nationalen Knotenpunkten (National Focal Points) beruht, hat zum Aufbau und zur Vernetzung nationaler Drogeninformationssysteme (DIS) sowie zur Verbesserung ihrer Kompatibilität geführt. Die Informationen, die im Rahmen eines DIS erhoben werden, sollen das Verständnis drogenbezogener Phänomene verbessern und politische Entscheidungsträgern, Fachleute und Einzelpersonen Entscheidungen erleichtern.

In den europäischen Ländern gibt es derzeit mehrere Modelle von DIS. Oft sind sie mit Standardinformationsquellen gekoppelt, die zwar aufschlussreiche Daten liefern, häufig aber eine erhebliche zeitliche Verzögerung gegenüber aktuellen Veränderungen im Drogenbereich aufweisen. Dieses Sensibilitätsdefizit beeinträchtigt die frühzeitige Erkennung von Veränderungen oder neuen Phänomenen im Bereich Drogen und Drogengebrauch. Zudem legt die schnelle Ausbreitung neuer Drogen und neuer Gebrauchsmuster innerhalb Europass eine hohe Wahrscheinlichkeit rasanter Veränderungen im Drogensektor nahe. Dass diese Veränderungen schneller identifiziert werden müssen, wurde von einigen Akteuren, die im Bereich der Drogeninformationssysteme aktiv sind, erkannt und führte im Jahr 2002 zu dem Projekt Euro-TREND.

Das Hauptziel von Euro-TREND war die Definition und Beschreibung eines möglichen gemeinsamen Modells einer Frühinformationsfunktion (Early Information Function, EIF) für neu entstehende Drogenphänomene (emerging drug phenomena, EDP). Die Drogeninformationssysteme in den teilnehmenden Ländern sollten auf diese Weise stärker für EDP sensibilisiert und miteinander kompatibel gemacht werden.

Mehrere europäische Länder (insbesondere Deutschland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Portugal, Schweden und Spanien[1]) beschlossen daher, sich am Euro-TREND-Projekt zu beteiligen, das Anfang 2002 anlief. Das Projekt wurde von der Europäischen Union und den teilnehmenden Ländern gemeinsam finanziert. Zwei Agenturen der EU, die EBDD und die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln (EMEA), trugen durch Prozessmonitoring und Teilnahme an den allgemeinen Sitzungen zum Projekt bei.

Das Projekt war in sechs Arbeitsphasen gegliedert. Die Arbeit in jeder Phase mit Ausnahme der letzten (Erstellung des Manuals) wurde in drei Arbeitsschritte unterteilt. Zunächst wurde von einer Arbeitsgruppe aus dem Koordinationsteam und mehreren Koordinatoren aus den teilnehmenden Ländern ein europäischer Vorschlag ausgearbeitet. Anschließend wurde dieser Vorschlag auf nationaler Ebene von Experten kritisch diskutiert, die außerdem unter Einhaltung des Phasenthemas eine Synthese ihrer jeweiligen nationalen Situation erarbeiten mussten. Zuletzt wurde vom Projektkoordinationsteam eine Synthese unter Berücksichtigung aller Länderberichte erstellt und auf europäischer Ebene von den teilnehmenden Ländern und den EU-Agenturen bestätigt.

In dem vorliegenden Manual, das hauptsächlich auf der Basis dieser Synthesen erstellt wurde, wird versucht, Informationen zur Beschreibung und einen Arbeitsentwurf einer „Frühinformationsfunktion“ (Early Information Function, EIF) für neue Drogenphänomene (Emerging Drug Phenomena, EDP) im Rahmen eines nationalen oder lokalen/regionalen DIS aufzubereiten.

II Projektergebnisse

Der Ausgangspunkt war, dass ein Drogeninformationssystem mehrere Funktionen erfüllen muss. Eine dieser Funktionen, die als zentrales Element des Projekts galt, ist die Frühinformationsfunktion für neu entstehende Drogenphänomene. Mit Hilfe dieser Funktion müssen neu entstehende Drogenphänomene schnell identifiziert, eingeschätzt und kategorisiert werden, damit einschlägige Informationen zusammengestellt und rechtzeitig an die verschiedenen Zielgruppen weitergegeben werden können.

[1] Die korrespondierenden Einrichtungen waren: French Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (OFDT, France), Institute for Therapy Research (IFT, Germany), University Mental Health Research Institute (UMHRI, Greece), Trimbos Institute (Netherlands), Drugs and Drug Addiction Institute (IDT, Portugal), University of Valladolid/Government Delegation for the National Plan on Drugs (UVA/DGPND, Spain), National Institute of Public Health (NIPH, Sweden).

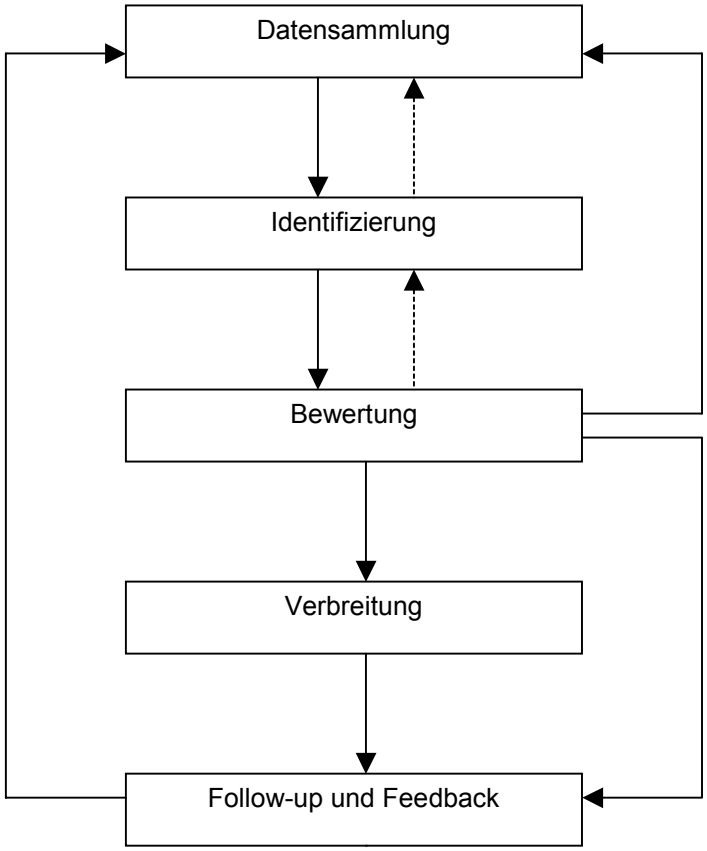
Themengebiete, relevante Bereiche und Indikatoren

Wenn eine EIF reibungslos funktionieren soll, muss sie zunächst auf ausgewählte Themenbereiche fokussiert werden. Zu diesem Zweck wurde eine dreistufige Informationsstruktur definiert. Sie sieht drei Themengebiete vor (Konsumenten, Substanzen und Settings), denen jeweils verschiedene relevante Bereiche zugeordnet sind, mit deren Hilfe die aufschlussreichsten Aspekte zusammengeführt werden (Beispiel: die relevanten Bereiche für die Hauptuntersuchungslinie "Konsument" sind u.a. demographische Charakteristiken, Gebrauchsmuster und gesundheitliche Folgen). Für jeden relevanten Bereich werden Indikatoren ausgewählt. Während des operativen Prozesses der EIF werden Informationen zu den Indikatoren gesammelt und analysiert.

Operative Schritte einer EIF

Um die Einsatzfähigkeit der EIF herzustellen, sind die folgenden fünf Schritte notwendig, die in dynamisches Modell bilden: Datensammlung, Identifizierung, Bewertung, Verbreitung und Follow-up/ Feedback (siehe die folgende Abbildung).

Die Frühinformationsfunktion für neu entstehende Drogenphänomene: Überblick über die operativen Schritte



Datensammlung

Die Koordinierung der Datensammlung ist wohl ausschlaggebend für die volle Einsatzfähigkeit der EIF. Zwei wesentliche Aspekte sind dabei zu beachten: die schwere Fassbarkeit des Drogengebrauchs und die Verfügbarkeit von Ressourcen für die Durchführung. Die Datensammlung umfasst das Sammeln, Beschreiben und Speichern von so viel relevanten Daten wie möglich. Dieser Prozess erfordert eine Vielzahl von Informationsquellen (d.h. Drogenkonsumenten, niedrigschwellige Einrichtungen, Gesundheitsversorgungseinrichtungen, Settings im Bereich Strafjustiz, Settings im Bereich Freizeit und Nachtleben usw.) ebenso wie eine große Zahl von , Experten, Methoden (d.h. Bevölkerungsumfragen, Beobachtungen, Interviews, Fokusgruppen usw.) und Instrumenten (d.h. Fragebögen, Interview-Leitlinien usw.). Durch zahlreiche und vielfältige Werkzeuge zur Datensammlung können im Rahmen der EIF Informationen aus unterschiedlichen Quellen und mit unterschiedlichen Methoden erhoben werden, die den Arbeitsschritt der Identifizierung erleichtern. Bereits vorhandene allgemeine Datensammlungswerkzeuge, die sich auf die Themengebiete der EIF beziehen, sollten übernommen und optimiert werden, um sie so EIF-funktionsfähig wie möglich zu machen. Im Bedarfsfall werden spezifische Werkzeuge entwickelt, die robust und flexibel sein sollen und valide und zuverlässige Daten generieren müssen.

Identifizierung

Der nächste Schritt im Prozess führt zur Identifizierung eines neuen Drogenphänomens (EDP). Hierfür sind eine Reihe von Analysen der zuvor gesammelten Daten erforderlich. Nach der Analyse werden alle verfügbaren Informationen für jeden gewählten Indikator verglichen, um etwaige signifikante Veränderungen zu ermitteln und möglicherweise ein EDP zu identifizieren.

Bewertung

Ist ein EDP identifiziert, muss es so detailliert wie möglich beschrieben werden. Es muss dazu einen Standardbewertungsprozess durchlaufen, in den alle bereits zum EDP vorliegenden Informationen einfließen. Besonders wichtige EDP werden einer spezifischen Bewertung unterzogen. Vier Kriterien werden zur Einstufung eines EDP als Anwärter für eine spezifische Bewertung herangezogen: Verbreitungspotenzial, gesundheitliche Konsequenzen, soziale Konsequenzen und wirtschaftliche Konsequenzen. Diese Kategorisierung dient zusammen mit anderen Aspekten (z.B. verfügbare Mittel, Interesse der Entscheidungsträger usw.) als Entscheidungshilfe in der Frage, ob eine spezifische Bewertung durchgeführt werden muss oder nicht. Sie erfordert eine gründlichere Analyse und gegebenenfalls auch die Sammlung zusätzlicher Daten, um kurzfristig eine detaillierte Beschreibung des jeweiligen EDP erstellen zu können. Alle Standard- und spezifischen Bewertungen werden mit einem schriftlichen Bericht abgeschlossen.

Verbreitung

Nach der Identifizierung und Bewertung der EDP muss eine Strategie zur Verbreitung der Informationen entworfen werden. Eine Vielzahl von Angaben liegt bereits in den erstellten Bewertungsberichten vor. Ihre Verbreitung an verschiedene Zielgruppen muss sorgfältig geprüft werden. Dieser Prozess macht es notwendig, den Zweck der Informationsverbreitung (was wollen wir machen?), die Zielgruppen (wen

wollen wir informieren?) und die Verbreitungsmethoden (wie wollen wir die Informationen verbreiten?) festzulegen. Die Zielgruppen können aus der Gruppe der politischen Entscheidungsträger, Fachleute, Informationsspezialisten und anderen spezifischen Gruppen stammen oder Teil der Allgemeinbevölkerung sein. Die EIF muss die Information in jedem Fall in geeigneter Form darstellen. Das EIF-Team sollte für Empfehlungen zu Zweck, Zielgruppen und Verbreitungsmethoden zuständig sein. Die Empfehlungen sollten von dann einer Gruppe von im nationalen Kontext geeigneten Personen überprüft werden. Die Resultate der tatsächlichen Informationsverbreitung an die Zielgruppen sollten eine frühzeitige Reduzierung eines potenziell gefährlichen Phänomens ermöglichen.

Feedback und Follow-up

Zum Abschluss des Zyklus und zur Einleitung eines neuen Zyklus wird vom EIF-Team Feedback an alle an der Datensammlung Beteiligten versandt. Für alle interessanten Themen wird ein Follow-up-Prozess durchgeführt. Dies bedeutet, dass in der neuen Datensammlungsperiode weiter Daten zu allen relevanten Themen des vorherigen Zyklus gesammelt werden müssen.

Manual

Die Projektergebnisse wurden im Manual festgehalten. Außerdem enthält das Manual eine Beschreibung konkreter Beispiele der nationalen EIF-Lösungen und einen detaillierten Überblick über Quellen und Methoden für die Datensammlung und Verbreitung. Die nationale Situation in den teilnehmenden Ländern wird in einem Anhang beschrieben.

III Perspektiven

Die Entwicklung einer EIF im Rahmen eines Drogeninformationssystems ergänzt das traditionelle Indikatoren- und Trend-Monitoring. Mit einer ordnungsgemäß funktionierenden EIF können die Zielgruppen kurzfristiger informiert werden, was den Aktionen zur Schadensminimierung für Konsumenten und Allgemeinbevölkerung förderlich ist. Die Erstellung dieser Informationen verliert allerdings an Relevanz, wenn sie nicht direkt mit Aktionen verknüpft ist.

Durch die Heterogenität der DIS in den Ländern, die an dem Projekt teilnahmen, ist, lässt sich das vorgeschlagene Modell an unterschiedliche nationale Realitäten in ausreichendem Maße anpassen. Es basiert zwar in den bisherigen Erfahrungen der teilnehmenden Länder, bleibt aber ein theoretisches Modell für eine mögliche EIF für EDP. Dieses Modell sollte kritisch beleuchtet und nach Maßgabe der nationalen/lokalen Kontexte und Erfahrungen angepasst werden. Sie soll sowohl Menschen helfen, die bereits an einer EIF beteiligt sind, als auch solchen, die eine EIF in ihrem eigenen Land einführen und/oder entwickeln wollen. Da die verfügbaren Mittel für eine EIF unterschiedlich ausfallen werden, wird der Arbeitsaufwand ebenfalls unterschiedlich hoch sein. Ebenso wird die politische Struktur eines Landes (föderaler oder

zentralstaatlicher Aufbau) die endgültige Gestaltung einer nationalen EIF beeinflussen. Ungeachtet dessen ist die Implementierung einer solchen Funktion kein kurzfristiger Prozess. Es bedarf der Zeit, bis eine Funktion aufgebaut ist, die reibungslos arbeitet.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Organisation der Projekts auf zwei Ebenen (nationale und europäische Ebene) es ermöglicht hat, die nationalen Expertengruppen zu entwickeln und zu stärken, welche sich in den teilnehmenden Ländern mit diesem Problem auseinander setzten. Es hat den Anschein, dass eine solche Gruppe ein tragender Pfeiler beim Aufbau einer EIF sein kann.

Die Investition sollte sich angesichts der erwarteten Resultate lohnen. Im Zuge der Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft und des immer schnelleren Personen- und Wissensaustauschs ist eine Zusammenarbeit zwischen den europäischen Ländern notwendiger denn je. Ein gemeinsames Modell für eine EIF erleichtert offenkundig den Informationsaustausch im Bereich identifizierter und bewerteter neu entstehender Drogenphänomene sowie der Sammlungs-, Analyse- und Verbreitungstechniken. Sich neu entwickelnde Drogen, entstehende Gebrauchsmuster und entstehende Gefahren werden viel früher erkannt als mit einem Standard-Monitoringsystem. Dies wiederum ermöglicht frühzeitigere Interventionen und beugt so der erheblichen Belastung der Betroffenen und den erheblichen Aufwendungen für Betreuung und Strafverfolgung vor.

Auf der nächsten Arbeitsstufe steht eine Vielzahl von Aspekten im Mittelpunkt:

- Anpassung des EIF-Modells an die unterschiedlichen nationalen Bedingungen in den teilnehmenden Ländern und in anderen interessierten europäischen Ländern.
- Entwicklung des Informationsaustauschprozesses über EDP und technische Aspekte (Datensammlungswerkzeuge, Analysemethoden, Verbreitungsmethoden) der EIF zwischen interessierten Ländern.
- Entwicklung einer europäischen EIF für EDP, was nicht nur den Austausch von Informationen, sondern auch die Analyse und Verbreitung von Informationen auf europäischer Ebene voraussetzt.
- Eine Verbesserung und Verfeinerung des Modells ist offensichtlich notwendig. Die praktischen Erfahrungen der Länder bieten zwar einen effizienten Weg, das Modell zu verbessern, eine regelmäßige Diskussion der stärker theoretischen Aspekte dürfte jedoch zu seiner Verfeinerung beitragen.