



Rat der
Europäischen Union

135766/EU XXV. GP
Eingelangt am 08/03/17

Brüssel, den 8. März 2017
(OR. en)

7060/17

CORDROGUE 35
SAN 90

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 6. März 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2017) 113 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 113 final.

Anl.: COM(2017) 113 final

7060/17

/ar

DGD 2C

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.3.2017
COM(2017) 113 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013)

DE

DE

INHALT

1	EINLEITUNG	3
1.1	ZWECK DES BERICHTS	3
1.2	METHODIK UND INFORMATIONSQUELLEN.....	3
1.3	ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM.....	3
2	ERGEBNISSE DER BEWERTUNG.....	8
2.1	RELEVANZ DES PROGRAMMS	8
2.2	KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT	9
2.3	WIRKSAMKEIT.....	11
2.4	NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT	14
2.5	EFFIZIENZ UND VEREINFACHUNGSPOTENZIAL.....	16
2.6	EUROPÄISCHER MEHRWERT	22
3	SCHLUSSFOLGERUNGEN	26

1 EINLEITUNG

1.1 ZWECK DES BERICHTS

Der Beschluss zur Auflegung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (DPIP) sieht vor, dass die Kommission eine Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2007 bis 2013 vorlegt.¹ Diese Bewertung² wurde durch einen unabhängigen externen Bewerter mit Unterstützung der zuständigen Kommissionsmitarbeiter erstellt.

Der vorliegende Bericht beruht auf dieser Bewertung. Der Aufbau des Berichts folgt den wichtigsten Bewertungskriterien und den entsprechenden Fragen. Diese Kriterien umfassen Relevanz, Kohärenz und Komplementarität, Wirksamkeit, Wirkung und Nachhaltigkeit, Effizienz und Vereinfachungspotenzial sowie den europäischen Mehrwert.

1.2 METHODIK UND INFORMATIONSQUELLEN

Diese abschließende Bewertung des DPIP stützt sich auf Folgendes:

- umfassende Auswertung der verfügbaren Dokumente zu allen 51 maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen, die durch das Programm im Zeitraum 2007-2013 finanziert wurden;
- Auswertung der Programmdokumentation, z. B. des Beschlusses zur Auflegung des Programms, der Jahresarbeitsprogramme und der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für Finanzhilfen und öffentliche Aufträge;
- Auswertung sonstiger online verfügbarer Informationen, z. B. EU-Strategiedokumente, Websites und Gründungsbeschlüsse verwandter EU-Programme;
- quantitative Analyse der 51 durch das DPIP geförderten Projekte und Maßnahmen;
- Analyse der 23 Antworten auf die Online-Erhebung unter den Empfängern der Finanzhilfen des DPIP;
- Berichte zu fünf nachfassenden Gesprächen mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die Finanzhilfen im Rahmen des DPIP 2007-2013 erhielten.

1.3 ÜBERBLICK ÜBER DAS PROGRAMM

Das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ (DPIP) wurde durch den Beschluss Nr. 1150/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ aufgelegt. Das Programm wurde in einem Zeitraum von sieben Jahren von 2007 bis 2013 durchgeführt. In der EU-Drogenstrategie (2005-2012) und im EU-Drogenaktionsplan (2005-2008) und (2009-2012) wird auf das Programm verwiesen.

Die drei allgemeinen Ziele des Programms sind gemäß Artikel 2 des Beschlusses:

- Prävention und Reduzierung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit und drogenbedingter Schädigungen;
- Beitrag zur Verbesserung der Aufklärung über Drogenkonsum;
- Förderung der Umsetzung der EU-Drogenstrategie.

Die spezifischen Ziele des Programms (gemäß Artikel 3 des Beschlusses Nr. 1150/2007/EG) sind:

- Förderung grenzübergreifender Maßnahmen

¹ Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe d des Beschlusses Nr. 1150/2007/EG vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013.

² Der Bericht des externen Bewerters über die Ex-post-Bewertung ist unter den folgenden Adressen abrufbar: Hauptteil des Berichts:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf.

Anhänge: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_annex_1_2_and_3.pdf,

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Der Bericht des externen Bewerters über die Halbzeitbewertung ist unter der folgenden Adresse abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0246&qid=1467122450426&from=DE>

- zur Errichtung multidisziplinärer Netze;
- zur Erweiterung der Wissensgrundlage, zum Informationsaustausch sowie zur Ermittlung und Verbreitung bewährter Vorgehensweisen;
- zur Sensibilisierung für gesundheitliche und soziale Probleme aufgrund von Drogenkonsum;
- zur Unterstützung von Maßnahmen, die die Prävention des Drogenkonsums zum Ziel haben, und zwar unter anderem durch die Verringerung drogenbedingter Schädigungen und durch Behandlungsmethoden, die die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigen;
- Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Drogenstrategie und der EU-Aktionspläne; und
- Überwachung, Durchführung und Bewertung der Umsetzung der spezifischen Maßnahmen im Rahmen der Drogenaktionspläne 2005-2008 und 2009-2012.

Zur Erreichung dieser Ziele förderte das Programm Maßnahmen durch drei verschiedene Finanzinstrumente:³ „maßnahmenbezogene Finanzhilfen“, „Betriebskostenzuschüsse“ und öffentliche Aufträge. Maßnahmenbezogene Finanzhilfen wurden für spezifische grenzübergreifende Projekte von Interesse für die gesamte EU oder für nationale Projekte gewährt, die grenzübergreifende Projekte oder Unionsmaßnahmen vorbereiteten oder ergänzten oder die zur Entwicklung innovativer Methoden und/oder übertragbarer Technologien beitrugen. Betriebskostenzuschüsse wurden für Nichtregierungsorganisationen oder sonstige Stellen gewährt, die ein Ziel von allgemeinem europäischen Interesse im Bereich der Drogenpolitik verfolgten. Zudem waren Fördermittel für die Durchführung spezifischer von der Kommission festgelegter Projekte (Kommissionsinitiativen) verfügbar, zum Beispiel Durchführbarkeitsstudien, themenspezifische Forschungsarbeiten, Organisation von Konferenzen oder Entwicklung von IT-Systemen.⁴

Der geplante Gesamthaushalt des DPIP für den Zeitraum von Januar 2007 bis Dezember 2013 betrug 22,332 Mio. EUR (siehe Tabelle 1-1: Aufgliederung des Haushaltsplans für das DPIP (2007-2013)).⁵ Die gesamten eingesetzten Mittel für den genannten Zeitraum beliefen sich auf 20,738 Mio. EUR.

Tabelle 1-1: Aufgliederung des Haushaltsplans für das DPIP (2007-2013)

Verfügbare Mittel für Finanzhilfen (maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebsmittelzuschüsse) und Aufträge								
Jahr	Projekte (maßnahmenbezogene Finanzhilfen)		Betriebskosten-zuschüsse		Kommissions-initiativen		Gesamtjahresbudget	
	Wert (EUR)	%	Wert (EUR)	%	Wert (EUR)	%	Wert (EUR)	%
2007	2 150 000	72 %	n. z.	-	750 000	25 %	2 900 000	100 %
2008	2 150 000	72 %	500 000	17 %	350 000	12 %	3 000 000	100 %
2009	2 400 000	80 %	n. z.	-	600 000	20 %	3 000 000	100 %
2010	1 717 600	56 %	400 000	13 %	958 000	31 %	3 075 600	100 %

³ Artikel 8 des Beschlusses Nr. 1150/2007/EG vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013.

⁴ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 2:

http://ec.europa.eu/justice/grants/files/expo_studies_2007-2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

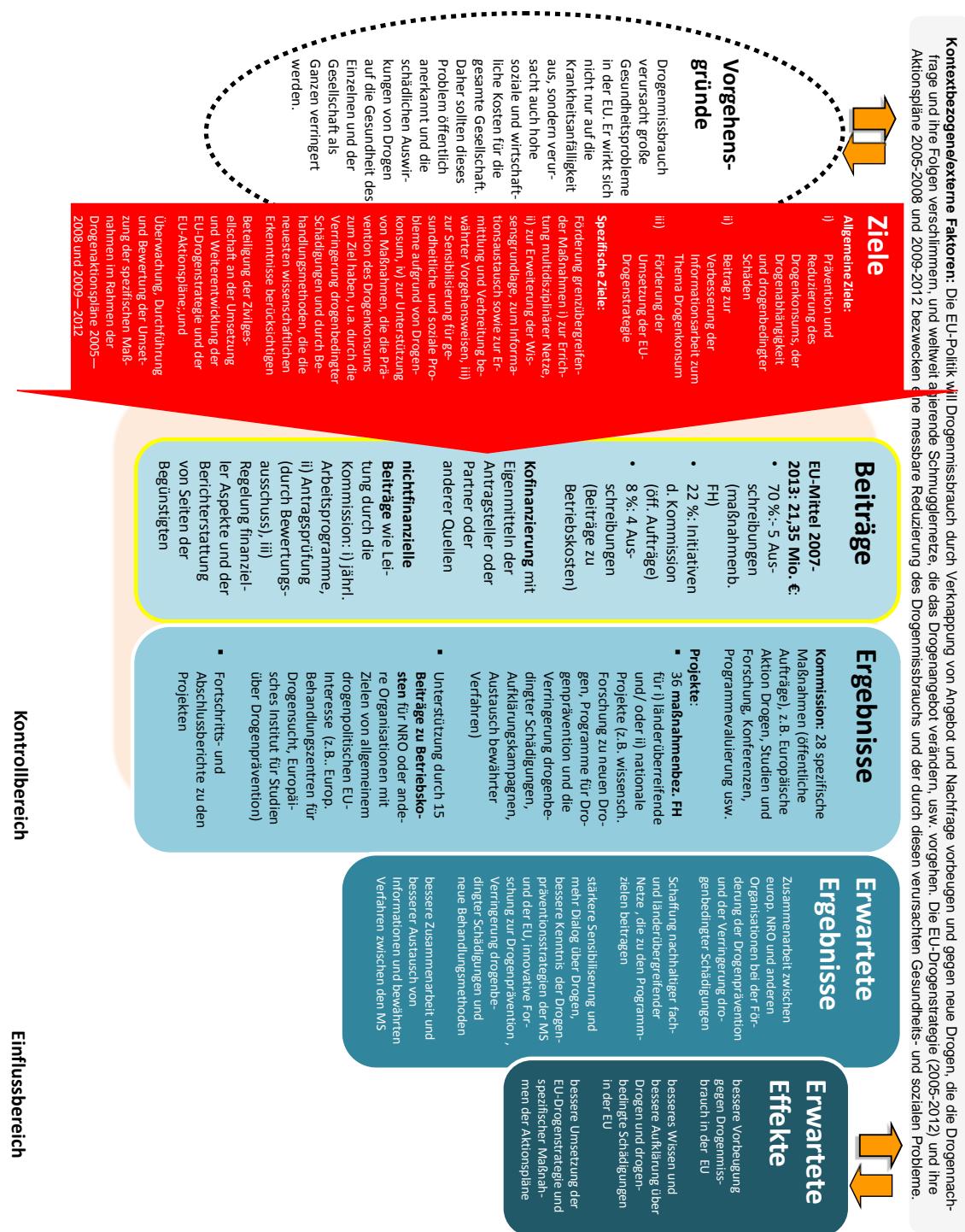
⁵ Artikel 12 des Beschlusses Nr. 1150/2007/EG vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013.

2011	3 045 200	74 %	250 000	6 %	800 000	20 %	4 095 200	100 %
2012	2 058 000	67 %	500 000	16 %	520 000	17 %	3 078 000	100 %
2013	3 040 000	99 %	n. z.	-	43 334	1 %	3 084 000	100 %
Insgesamt	16 560 800	75 %	1 650 000	7 %	4 021 334	18 %	22 232 800	100 %

Quelle: DPIP – jährliche Arbeitsprogramme (2007-2013)

Die Interventionslogik des DPIP ist in der nachstehenden Abbildung 1-1 dargestellt:

Abbildung 1-1: Interventionslogik des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013)



In Tabelle 1-2 ist zusammengefasst, wie viele verschiedene Initiativen in jedem Jahr der Programmdurchführung gefördert wurden. Die Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen wurden auf die Zeiträume 2009-2010 und 2011-2012 aufgeteilt.

Tabelle 1-2: Zahl der geförderten Initiativen nach Jahr

	2007	2008	2009- 2010	2009	2010	2011	2011- 2012	2012	2013	INSGE- SAMT
Maßnahmen- bezogene Finanzhilfen	9	6	10	n. z.	0	0	11	0	<i>Nicht berück- sichtigt</i> ⁶	36
Betriebskosten- zuschüsse	0	5	0	n. z.	4	2	0	4	<i>Nicht berück- sichtigt</i>	15
Öffentliche Aufträge	1	1	n. z.	5	11	7	n. z.	1	2	28

Die Leitung der DPIP-Projekte und -Maßnahmen übernahmen zumeist Nichtregierungsorganisationen/nationale Netzwerke (33 % aller federführenden Organisationen), gefolgt von Universitäten (23 %), Forschungseinrichtungen (22 %) und europäischen Netzwerken/Plattformen/Foren (14 %).⁷

Abbildung 1-2 veranschaulicht die wichtigsten Tätigkeiten, die im Rahmen des DPIP durch maßnahmenbezogene Finanzhilfen (links) und Betriebskostenzuschüsse (rechts) gefördert wurden. Der Schwerpunkt von Projekten, die über maßnahmenbezogene Finanzhilfen gefördert wurden, lag in den meisten Fällen auf Sensibilisierung, Aufklärung und Informationsverbreitung (31 %) sowie Analysetätigkeiten (31 %), gefolgt von gegenseitigem Lernen, Austausch bewährter Vorgehensweisen und Zusammenarbeit (18 %). An vierter Stelle standen bei den über maßnahmenbezogene Finanzhilfen geförderten Projekten Schulungsmaßnahmen (12 %). Bei den Projekten, die über Betriebskostenzuschüsse gefördert wurden, lag der Schwerpunkt in den meisten Fällen ebenfalls auf Sensibilisierung, Aufklärung und Informationsverbreitung (27 %), gefolgt von gegenseitigem Lernen, Austausch bewährter Vorgehensweisen und Zusammenarbeit (20 %). An dritter und vierter Stelle der häufigsten durch Betriebskostenzuschüsse geförderten Initiativen standen Analysetätigkeiten (16 %) und Unterstützung für wichtige Akteure (16 %). Der Schwerpunkt bei öffentlichen Aufträgen lag auf drei Tätigkeiten: Studien sowie Organisation von Veranstaltungen und Sitzungen.⁸

⁶ Im Rahmen dieser Bewertung nicht berücksichtigt, da die Abschlussberichte während dieses Bewertungsverfahrens nicht vorlagen.

⁷ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 3:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

⁸ Ebenda, S. 2.

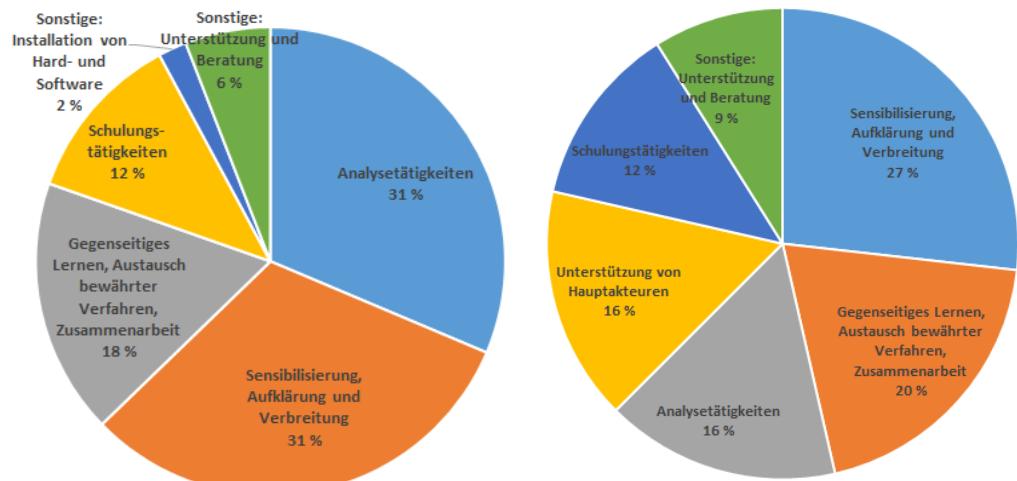


Abbildung 1-2: Maßnahmenbezogene Finanzhilfen (links) und Betriebskostenzuschüsse (rechts) im Rahmen des DPIP nach wichtigster Tätigkeit

2 ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

2.1 RELEVANZ DES PROGRAMMS

Die Relevanz des DPIP wird danach bewertet, inwieweit die Maßnahmen logisch zur Erreichung der Programmziele sowie zur Erfüllung des weiter gefassten politischen Bedarfs der EU und der Bedürfnisse der Zielgruppen beitragen.

2.1.1 In den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und bei den ausgewählten Maßnahmen festgelegte Prioritäten und ihre politische Relevanz

Im Zeitraum von 2007 bis 2013 gab es auf EU-Ebene drei wichtige politische und legislative Entwicklungen in den für das DPIP relevanten Bereichen: den Rahmenbeschluss 2004/757/JI des Rates, die EU-Drogenstrategie und die zugehörigen Aktionspläne sowie die Entwicklungen im Zusammenhang mit neuen Drogen wie neuen psychoaktiven Substanzen.

Mit der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2011-2012 wurden neue Prioritäten⁹ eingeführt, um nicht nur diese politischen und legislativen Entwicklungen, sondern auch den aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen. Durch diese Flexibilität wurde das Programm relevanter für den Kontext, in dem es durchgeführt wurde.

Auf Projektebene wurde festgestellt, dass die ausgewählten Initiativen die politischen Entwicklungen angemessen unterstützten – einerseits weil dies das Haupt-Projektziel war, und andererseits, weil die Ergebnisse vieler Initiativen an politische Entscheidungsträger weitergeleitet wurden und/oder in politische Entscheidungen auf EU-Ebene/nationaler Ebene einflossen.¹⁰

Zusätzlich zu den Projekten hatten durch das Programm finanzierte öffentliche Aufträge speziell die Entwicklung und Durchführung der politischen Strategien und der Rechtsvorschriften im Bereich der Drogenprävention zum Ziel. Es lässt sich belegen, dass einige Aufträge für die politischen/legislativen Entwicklungen in diesem Bereich besonders relevant waren (beispielsweise führte die Folgenabschätzung zu einem neuen Legislativvorschlag über neue psychoaktive Substanzen).¹¹

2.1.2 Relevanz des Programms für die Bedürfnisse der Zielgruppen

Das DPIP war insgesamt auf die Erfüllung der Bedürfnisse der Finanzhilfeempfänger ausgerichtet. Erstens war das Programm auf diesen Politikbereich zugeschnitten. Zweitens schloss es eine Lücke in der Finanzierung drogenbezogener Initiativen auf nationaler Ebene. Darüber hinaus entsprachen das Rahmenkonzept und die Prioritäten des Programms den Bedürfnissen der Akteure, die im Bereich der Reduzierung der Drogennachfrage tätig waren.¹²

Die meisten DPIP-Projekte umfassten eine Bedarfsanalyse¹³, um zu gewährleisten, dass ihre Maßnahmen für die Zielgruppe relevant waren. Insgesamt 16 der 23 Befragten (67 %) gaben in der

⁹ http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_annex_1,_2_and_3.pdf

¹⁰ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 9:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda, S. 11.

¹³ Die Bedarfsanalyse sollte eine robuste Analyse sowie relevante und zuverlässige Daten umfassen, aus denen die Notwendigkeit für die Maßnahme klar hervorgeht. Der Antragsteller kann auf bestehende Forschungsarbeiten und Studien sowie frühere Projekte verweisen, in denen diese Notwendigkeit bereits ermittelt wurde. In der Bedarfsanalyse muss klar erläutert und quantifiziert werden, in welchem Umfang der Bedarf durch die Maßnahmen erfüllt wird. Der Antragsteller sollte spezifische Angaben mit Schwerpunkt auf die konkreten Bedürfnisse machen, die durch das Projekt erfüllt werden sollen, und die Analyse sollte sich nicht auf allgemeine Aussagen und Informationen über die generellen Probleme und Bedürfnisse der Zielgruppe beschränken.

Online-Erhebung an, dass das durchgeführte Projekt bzw. die durchgeführten Maßnahmen auf der Grundlage von Bedarfsanalysen gestaltet worden waren. Neun dieser Befragten erklärten, dass die Bedarfsanalysen im Jahr des Projektbeginns oder im Vorjahr durchgeführt worden waren, und konnten so belegen, dass bei der Analyse die aktuellsten Daten berücksichtigt wurden.¹⁴

2.2 KOHÄRENZ UND KOMPLEMENTARITÄT

2.2.1 Komplementarität mit anderen EU-Programmen

Der Beschluss Nr. 1150/2007/EG des Rates¹⁵ zur Auflegung des DPIP für den Zeitraum 2007-2013 besagt, dass die EU den Maßnahmen der Mitgliedstaaten „im Bereich der Drogenprävention und -aufklärung einschließlich der Behandlung und Reduzierung drogenbedingter Schädigungen durch Ergänzung dieser Maßnahmen und Förderung von Synergieeffekten“ einen Mehrwert verleihen kann. Artikel 11 des Beschlusses betont, dass Synergieeffekte und Komplementarität mit anderen Gemeinschaftsinstrumenten angestrebt werden, insbesondere mit den folgenden Instrumenten:

- Generelles Programm „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“;
- 7. Rahmenprogramm im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung; und
- Gesundheitsprogramm (2008-2013).

Der Beschluss besagt auch, dass die Komplementarität des DPIP mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) dadurch gewährleistet werden sollte, dass der Sachverstand, die Methoden und die bewährten Vorgehensweisen der Beobachtungsstelle genutzt werden, insbesondere in Bezug auf die Bereitstellung statistischer Angaben über Drogen.

Zusätzlich zu den im Beschluss des Rates genannten Instrumenten bestand ein Potenzial für Komplementarität und Synergieeffekte zwischen dem DPIP und anderen Programmen der GD Justiz, zum Beispiel den Programmen „Strafjustiz“ (JPEN), „Ziviljustiz“ (JCIV), „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ (FRC) und Daphne III. Hinsichtlich des Risikos von Überschneidungen gab es zudem in den jährlichen Arbeitsprogrammen des DPIP einen formellen Schutzmechanismus zur Vermeidung von Dopplungen mit Projekten, die im Rahmen anderer Programme gefördert werden.

Das DPIP wies Ähnlichkeiten mit dem Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ (ISEC) im Rahmen des Generellen Programms „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“ dahingehend auf, dass drogenbezogene Initiativen ein Schwerpunkt beider Programme waren. Das DPIP war jedoch auf die Reduzierung der Drogennachfrage ausgerichtet, während das Programm ISEC auf die Reduzierung des Drogenangebots konzentriert war, insbesondere durch Maßnahmen zur Einschränkung des Drogenhandels.

Das Gesundheitsprogramm (2008-2013), das von der GD SANTE im Rahmen ihres integrierten Gesundheitskonzepts verwaltet wurde, befasste sich aus der Perspektive der öffentlichen Gesundheit und der Förderung einer gesunden Lebensweise ebenfalls mit der Drogenpolitik und der Verhinderung des Drogenkonsums. Die im Rahmen dieses Programms geförderten Maßnahmen konzentrierten sich ausschließlich auf die Thematik des Drogenkonsums und verfolgten dabei einen direkteren Ansatz als das DPIP. Initiativen zur Verbreitung von Informationen zu Gesundheitsfragen umfassen sehr fachliche/wissenschaftliche Informationen oder Maßnahmen zur Verbesserung des Informationszugangs für Patienten wie Ärzte.

¹⁴ Ebenda, S. 11; auf der Grundlage einer Analyse der 23 Antworten auf die Online-Erhebung unter den Empfängern der Finanzhilfen des DPIP und der Berichte zu fünf nachfassenden Gesprächen mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die Finanzhilfen im Rahmen des DPIP 2007-2013 erhielten.

¹⁵ BESCHLUSS NR. 1150/2007/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. September 2007 zur Auflegung des spezifischen Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ als Teil des Generellen Programms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013.

Innerhalb des 7. Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung (RP7) (2007-2013) wurden Projekte finanziert, die die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Folgen des Drogenkonsums in den Bereichen öffentliche Gesundheit, sozioökonomische Wissenschaften und Geisteswissenschaften ausbauen sollten. Da auch der Schwerpunkt des Rahmenprogramms hauptsächlich auf großen Forschungsprojekten lag, ergänzte es die durch das DPIP geförderten kleineren Projekte.¹⁶

Auf Programmebene ergab die Bewertung, dass das DPIP andere EU-Programme, wie oben erläutert, hinsichtlich Themenbereichen und Zielen, förderfähigen Antragstellern, Endbegünstigten sowie der Art der geförderten Maßnahmen und Interventionen ergänzte. Dieser Bewertung zufolge bestand bei den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen kein Potenzial für Überschneidungen mit den anderen Aufforderungen der GD Justiz und anderen EU-Instrumenten hinsichtlich förderfähiger Maßnahmen, da sich diese im Hinblick auf Prioritäten und Zielsetzungen unterschieden.¹⁷

Die Ergebnisse der Bewertung bestätigen, dass das DPIP kohärent ist. Erstens ist die Interventionslogik (siehe Abbildung 1-1: Interventionslogik des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013)) intern konsistent, d. h. die Zielsetzungen, Beiträge, Maßnahmen und erwarteten Ergebnisse des DPIP sind nicht widersprüchlich.¹⁸

Zweitens ergänzen sich die verschiedenen Finanzierungsinstrumente (maßnahmenbezogene Finanzhilfen, Betriebskostenzuschüsse und öffentliche Aufträge) und überschneiden sich nicht.

Abschließend ist anzumerken, dass nur begrenzte Daten vorliegen, die auf bestehende Synergieeffekte zwischen dem DPIP und anderen Interventionen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene schließen lassen. Einige Synergieeffekte wurden im Rahmen der Bewertung jedoch erwähnt. Zu den Maßnahmen, die zur Schaffung von Synergieeffekten beitrugen, gehörten die Verbreitung von Projektergebnissen, der Aufbau von Netzwerken, gemeinsame Maßnahmen und die Zusammenarbeit.¹⁹

2.2.2 Komplementarität auf Projektebene

Projektzusammenfassungen mit Informationen über alle durch das DPIP geförderten Projekte waren auf einer speziellen Webseite der GD Justiz für Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des DPIP öffentlich verfügbar. Ausgewählte Informationen über Projekte sind außerdem auf der Website der EBDD zu finden.²⁰ Darüber hinaus enthielt die Veröffentlichung „Projects, studies and research on illicit drugs funded by the European Commission 2007-2010“²¹ (Von der Europäischen Kommission finanzierte Projekte, Studien und Forschungsarbeiten zu illegalen Drogen, 2007-2010) einen umfassenden Überblick über die Projekte, die im Rahmen des DPIP, des Gesundheitsprogramms, des RP7 und des Programms ISEC im Zeitraum 2007-2010 gefördert wurden. Eine weitere Veröffentlichung – „New Psychoactive Substances. Projects, Studies and Research“²² (Neue psychoaktive Substanzen: Projekte, Studien und Forschung) – enthielt ebenfalls Informationen über Projekte mit dem Schwerpunkt neue psychoaktive Substanzen, die (im Zeitraum 2007-2013) durch das DPIP, das Gesundheitsprogramm, das RP6, das RP7 und das Programm ISEC gefördert wurden.

¹⁶ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 15-16:
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

¹⁷ Ebenda, S. 14.

¹⁸ Ebenda.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ <http://www.emcdda.europa.eu/>

²¹ Europäische Kommission (2011): Projects, studies and research on illicit drugs funded by the European Commission, 2007-2013:
http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/2007-2010_drug_related_projects_en.pdf

²² Europäische Kommission (2014): New Psychoactive Substances. Projects, Studies and Research funded by the European Commission:
http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/nps_report_2014_en.pdf

Das Risiko von Überschneidungen zwischen Projekten wurde durch die Anforderungen und die Prioritätensetzung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des DPIP weiter verringert. Die Daten, die bei der Bestandsaufnahme der Projekte, bei den nachfassenden Gesprächen und bei der Online-Erhebung erfasst wurden, ließen darauf schließen, dass einige DPIP-Projekte mit Projekten, die durch andere EU-Programme finanziert wurden, komplementär waren. Eine Komplementarität von Projekten ist beispielsweise auch bei Programmen der GD Justiz (JPEN, JCIV, FRC und Daphne III) festzustellen.²³

2.3 WIRKSAMKEIT

Die Wirksamkeit eines Programms bezeichnet dem Umfang, in dem die Ziele eines Programms bzw. die Ziele von DPIP-Projekten erreicht wurden.

2.3.1 Programmergebnisse

Die bislang zusammengetragenen Daten lassen darauf schließen, dass das DPIP seine allgemeinen Programmziele insgesamt erreicht hat. Es ist jedoch zu beachten, dass im Förderzeitraum 2007-2013 nur 51 Initiativen kofinanziert wurden. Daher konnte der Beitrag zum Ziel der Prävention und Verringerung des Drogenkonsums in der EU nur relativ sein.²⁴ Dennoch hat das DPIP einen Beitrag zur innereuropäischen Sensibilisierung und Aufklärung über Drogen und drogenbedingte Schädigungen, insbesondere unter jungen Menschen und Drogenkonsumenten, geleistet.

Die im Rahmen des DPIP geförderten Initiativen führten zudem zu einem verbesserten Dialog über Drogen und unterstützten den Austausch bewährter Vorgehensweisen unter Akteuren, insbesondere unter Nichtregierungsorganisationen, Sozialarbeitern, politischen Entscheidungsträgern und Sachverständigen. Die Initiativen erreichten in den Mitgliedstaaten, in denen die meisten Maßnahmen durchgeführt wurden, eine umfassendere Wirkung; dies sind Italien, das Vereinigte Königreich, Deutschland, die Niederlande, Frankreich, Spanien, Portugal, Belgien, die Tschechische Republik, Bulgarien, Estland und Belgien.²⁵

Im Rahmen des DPIP geförderte Initiativen trugen jedoch nur beschränkt zur Umsetzung der EU-Drogenstrategie und der zugehörigen Aktionspläne bei. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Durchführung und Entwicklung der Drogenstrategie und der zugehörigen Aktionspläne in den Maßnahmen einen geringeren Stellenwert als andere Ziele/Prioritäten hatten.

Das Programm erreichte seine allgemeinen Ziele auch über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Der Schwerpunkt des Programms lag weniger auf der Unterstützung der Entwicklung von Rechtsvorschriften und politischen Strategien auf nationaler Ebene und EU-Ebene und stärker auf der Entwicklung neuer Vorgehensweisen im Bereich der Drogenprävention und der Verringerung des Drogenkonsums. Die Einbeziehung dieser Vorgehensweisen in politische Strategien auf EU-Ebene war jedoch nicht so erfolgreich. Zudem leisteten nur wenige Projekte einen Beitrag zur nationalen politischen Entwicklung. Obwohl politische Entscheidungsträger bei den meisten DPIP-Projekten aktiv einbezogen waren, gibt es nur wenige Belege dafür, dass die Kontakte mit diesen Akteuren praktische Auswirkungen auf die politische Entwicklung hatten.²⁶

Allgemeines Ziel 1: Prävention und Reduzierung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit und drogenbedingter Schädigungen

Mit im Rahmen des DPIP geförderten Interventionen wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen durchgeführt, durch die die Sensibilisierung und der Dialog über Drogen verbessert wurden.

²³ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 19:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁴ Ebenda, S. 22.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda.

Außerdem führten sie zu einer besseren Prävention und zu einer Reduzierung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit und drogenbedingter Schädigungen. Zur Erreichung dieses Ziels wurden in erster Linie Maßnahmen in den Bereichen Sensibilisierung und gegenseitiges Lernen durchgeführt.

Insbesondere die Maßnahmen im Bereich des gegenseitigen Lernens führten zu einer Verbesserung des Dialogs über Drogen und förderten den Austausch bewährter Vorgehensweisen zwischen Akteuren aus unterschiedlichen Umgebungen. Außerdem trugen diese Maßnahmen zum Aufbau nachhaltiger grenzübergreifender multidisziplinärer Netzwerke bei, die auf die Drogenprävention spezialisiert waren (im Förderzeitraum wurden 12 Netzwerke eingerichtet oder ausgebaut). Diese Wirkung war in den Mitgliedstaaten stärker, in denen diese Maßnahmen direkt durchgeführt wurden; in Italien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Österreich, gefolgt von – in eingeschränktem Umfang – Dänemark, Bulgarien, Portugal und der Tschechischen Republik. Bei fast der Hälfte der Maßnahmen wurden Workshops oder Fokusgruppen (insgesamt 20) eingerichtet.²⁷

Sensibilisierungsmaßnahmen verbesserten das Bewusstsein und die Aufklärung zum Thema Drogen und drogenbedingte Schädigungen. Auch diese Wirkung war in den Mitgliedstaaten stärker, in denen diese Maßnahmen direkt durchgeführt wurden: in Italien, im Vereinigten Königreich, in Deutschland, in den Niederlanden und in Spanien, gefolgt von Frankreich, Litauen, Portugal, Dänemark, Estland und Slowenien.²⁸

Die Maßnahmen richteten sich in erster Linie an gefährdete Menschen und Gruppen (z. B. junge Menschen, Frauen, benachteiligte Gruppen und Strafgefangene), um diese für die Folgen des Drogenkonsums zu sensibilisieren. Sensibilisierungsmaßnahmen wurden zudem mit Blick auf die breite Öffentlichkeit durchgeführt.²⁹

Allgemeines Ziel 2: Beitrag zur Verbesserung der Aufklärung über Drogenkonsum

Bei im Rahmen des DPIP geförderten Interventionen wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen durchgeführt, die durch die Entwicklung innovativer Interventionsprogramme und Strategien zur Verringerung drogenbedingter Schädigungen zu einer verbesserten Bereitstellung von Informationen über Drogen führten. Diese Interventionen umfassten in erster Linie Analysetätigkeiten³⁰ mit Schwerpunkt auf den neuesten Entwicklungen in der Drogenpolitik (z. B. neue Trends im Zusammenhang mit psychoaktiven Substanzen, Konsumenten kombinierter verschiedener Drogen und dem Drogenkonsum von gefährdeten Gruppen wie Strafgefangenen, früheren Strafgefangenen und Sexarbeitern).

Die im Rahmen des Programms durchgeführten Analysetätigkeiten trugen zu einer Förderung der Innovation in der Wissenschaft und zur Verringerung drogenbedingter Schädigungen durch Entwicklung innovativer Behandlungsmethoden bei. Diese Wirkung war in den Mitgliedstaaten stärker, in denen diese Maßnahmen direkt durchgeführt wurden: Deutschland, Vereinigtes Königreich, Italien, Spanien, Niederlande, Tschechische Republik, Dänemark, Belgien, Polen, Portugal, Lettland, Estland, Österreich, Rumänien und Bulgarien. Die Wirkung von Projekten zur Entwicklung solcher Maßnahmen war anscheinend weiterreichend – einerseits aufgrund der großen Zahl von Mitgliedstaaten, die an dieser Art von Maßnahmen beteiligt waren, und andererseits weil die meisten Projektergebnisse einfach innerhalb der Union verbreitet werden konnten.

Die im Rahmen dieser Bewertung durchgeführte Bestandsaufnahme der Dokumentation ergab, dass bei 41 Projekten Analysetätigkeiten durchgeführt wurden. 15 dieser Projekte führten wissenschaftliche Forschungsarbeiten durch und/oder erstellten Berichte, 13 erarbeiteten Erhebungen und Fragebogen, um Daten von Drogenkonsumenten und/oder von Organisationen, die sich mit der Drogenproblematik

²⁷ Ebenda, S. 23.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Ebenda.

³⁰ Ebenda, S. 24.

befassen, zu erheben, und fünf konzentrierten sich auf die Erhebung/Analyse von Daten oder auf die Statistik.³¹

Als Ergebnis dieser Analysetätigkeiten wurden verschiedene Berichte erstellt – 21 Leitfäden und Handbücher (z. B. Handbücher zu der erarbeiteten Intervention) und 20 Berichte mit einer Darstellung statistischer Daten (in Bezug auf den Drogenmarkt und die unterschiedliche Dauer des Drogenkonsums) – und 18 Erhebungen durchgeführt (z. B. um direkte Informationen von Zielgruppen zu erfassen).

Darüber hinaus wurden 43 weitere Arten von Berichten als Ergebnis von Analysetätigkeiten erstellt, darunter Berichte, in denen Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus Workshops oder Seminaren zusammengefasst wurden, Analyseberichte über die Wirksamkeit der Instrumente, die in Programmen für Screenings, Interventionen und Überweisungen zur Behandlung eingesetzt wurden, sowie zusammenfassende Berichte über die Ergebnisse von Erhebungen und anderen Formen der Konsultation von Interessenvertretern.³²

Wissenschaftliche Forschungsarbeiten wurden hauptsächlich eingesetzt, um Bestandteile neuer psychoaktiver Substanzen zu identifizieren und neue Methoden für den Nachweis dieser Substanzen im menschlichen Körper zu entwickeln.

Die wichtigsten Beiträge der Analysetätigkeiten / unterstützenden Maßnahmen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Schließen von Wissenslücken und Lücken in der wissenschaftlichen Forschung in Bezug auf Drogen (d. h. neue synthetische Drogen / neue psychoaktive Substanzen) und die damit zusammenhängenden Gesundheitsrisiken;
- Förderung der Debatte über Änderungen und Reformen der Drogenpolitik; und
- Entwicklung von Strategien zur Verringerung drogenbedingter Schädigungen und von Behandlungen zur Bewältigung rascher Änderungen des Drogenkonsums (z. B. neue psychoaktive Substanzen, Konsumenten kombinierter verschiedener Drogen).

Allgemeines Ziel 3: Förderung der Umsetzung der EU-Drogenstrategie

Die Umsetzung und die Entwicklung der EU-Drogenstrategie und der EU-Aktionspläne sollten in erster Linie durch Vergabe öffentlicher Aufträge erreicht werden. Eine Studie über Mindestqualitätsstandards bei der Reduzierung der Drogennachfrage („Minimum quality standards in drug demand reduction (EQUS)“) trug zum politischen Prozess in diesem Bereich bei.³³ Dieser wiederum unterstützte die Durchführung der entsprechenden Maßnahme in der EU-Drogenstrategie und im EU-Drogenaktionsplan. Außerdem wurde eine Folgenabschätzung zu neuen psychoaktiven Substanzen als Grundlage für den Entwurf eines neuen Legislativvorschlags zu neuen psychoaktiven Substanzen verwendet.³⁴ Diese Folgenabschätzung stellte nicht nur wie oben beschrieben einen Beitrag zur Entwicklung der EU-Drogenpolitik dar, sondern wurde auch zu einem Referenzdokument für die wissenschaftliche Gemeinschaft in der Union.

Einige im Rahmen des DPIP geförderte Projekte unterstützten die politischen Entscheidungsträger auf nationaler Ebene bzw. auf EU-Ebene bei der Gestaltung neuer politischer Strategien und neuer Rechtsvorschriften. In anderen Projekten wurden Instrumente für Screenings, kurze Interventionen und Überweisungen zur Behandlung für junge Menschen mit Drogenproblemen entwickelt. Diese Instrumente wurden danach in nationale Drogenpläne und andere nationale Strategiedokumente über die Drogenprävention aufgenommen. Die meisten DPIP-Projekte suchten den Kontakt mit den

³¹ Ebenda, S. 25.

³² Ebenda.

³³ http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/files/nps_report_2014_en.pdf

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0319&from=EN>

zuständigen politischen Entscheidungsträgern auf nationaler und europäischer Ebene, allerdings mit unterschiedlichen Ergebnissen.³⁵

Die im Rahmen des DPIP geförderten Initiativen setzten unterschiedliche Methoden ein, um politische Entscheidungsträger auf nationaler und EU-Ebene zu erreichen: Beispielsweise luden 91 % der Befragten der Online-Erhebung, die Finanzhilfen im Rahmen des DPIP erhielten, politische Entscheidungsträger zu Workshops und/oder anderen Informationsveranstaltungen ein; 78 % der Befragten der Online-Erhebung, die DPIP-Fördermittel erhielten, stellten politischen Entscheidungsträgern Kommunikationsmaterial (Broschüren, Faltblätter und Handzettel) zur Verfügung; 65 % der Finanzhilfeempfänger veranstalteten Projektsitzungen, an denen politische Entscheidungsträger teilnahmen; und 65 % der Befragten, die durch das DPIP gefördert wurden, luden politische Entscheidungsträger zu Veranstaltungen wie Informationssitzungen und Konferenzen ein.³⁶

Die Reaktion der politischen Entscheidungsträger bestand in der Teilnahme an Veranstaltungen wie Seminaren, Konferenzen und Workshops im Rahmen der Projekte oder in der Anwendung einiger Elemente des Projekts wie des eingesetzten Konzepts / der eingesetzten Methode oder der durchgeführten Maßnahmen.

2.3.2 Projektergebnisse

Die Mehrheit der DPIP-Projekte erreichte die Projektziele. Dies wird durch die Ergebnisse der Online-Erhebung und durch die nachfassenden Gespräche mit allen im Rahmen dieser Bewertung befragten Finanzhilfeempfängern bestätigt, die angaben, dass sie alle oder die meisten geplanten Ziele/Ergebnisse fristgerecht erreicht haben oder erreichen werden. Zusätzlich zu den Belegen für die Erreichung der Projektziele gaben fast alle Befragten der Online-Erhebung an, dass ihre Projekte die erwarteten Zielgruppen erreicht haben oder erreichen werden.³⁷

2.4 NACHHALTIGKEIT UND ÜBERTRAGBARKEIT

Es wurde analysiert, ob die Ergebnisse und die Wirkung der Projekte über den Projektförderzeitraum hinaus nachhaltig waren. Dabei wurden drei Nachhaltigkeitsebenen identifiziert:

- kurzfristige Nachhaltigkeit, die in erster Linie durch die Verbreitung der Projektergebnisse erreicht wird;
- mittelfristige Nachhaltigkeit, die die Fortführung der Projektergebnisse und/oder Partnerschaften umfasst; und
- längerfristige Nachhaltigkeit, die in erster Linie durch die erfolgreiche Übertragung der Projektergebnisse auf andere Kontexte, Organisationen und Mitgliedstaaten ohne zusätzlichen Förderaufwand (oder nur mit beschränkten Fördermitteln) erreicht wird.

2.4.1 Fortführung und Verbreitung der Projekttätigkeiten und -ergebnisse

Sowohl die Kommission als auch die Empfänger der Finanzhilfen unternahmen erhebliche Anstrengungen, um die Ergebnisse der im Rahmen des DPIP geförderten Projekte zu verbreiten. Dies trug zur Steigerung der Wirkung der Projekte an der Basis bei. Durch den Einsatz unterschiedlicher Verbreitungsmethoden konnten verschiedene Arten von Akteuren erreicht werden, zum Beispiel politische Entscheidungsträger auf nationaler und europäischer Ebene, Nichtregierungsorganisationen, Sozialarbeiter, junge Menschen und Politikexperten. Auf EU-Ebene wurden die Projektergebnisse über die Websites der Kommission und der EBDD verbreitet; dadurch wiederum wurde auch die Außenwirkung des Programms verbessert.

³⁵ Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP), ICF, 28. Juli 2015, S. 27:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁶ Frage 23b der Erhebung: Haben die politischen Entscheidungsträger auf die durch das Projekt / die Maßnahmen bereitgestellten Informationen reagiert? (Mehrere Antworten möglich.) In: ebenda., S. 27. Auf Grundlage einer Analyse der 23 Antworten auf die Online-Erhebung unter den Empfängern der Finanzhilfen des DPIP und der Berichte zu fünf nachfassenden Gesprächen mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die Finanzhilfen im Rahmen des DPIP 2007-2013 erhielten.

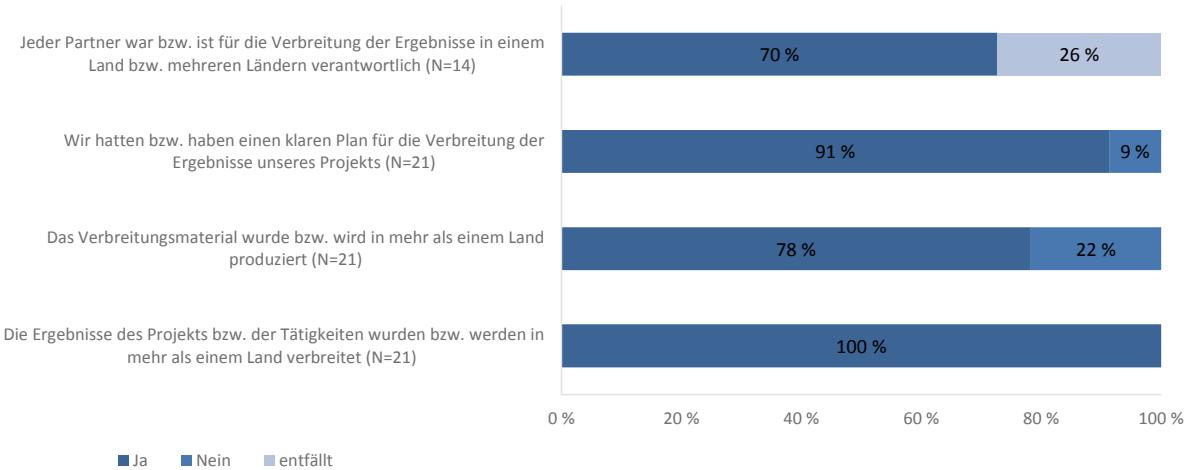
³⁷ Ebenda, S. 28.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge trug durch die Erstellung von Informationsmaterial und die Organisation von Informationsveranstaltungen ebenfalls zur Verbreitung der Projektergebnisse bei. Auf Projektebene planten die Projektleiter eine Reihe von Verbreitungsinstrumenten (wie die Organisation von Veranstaltungen und die Veröffentlichung von gedruckten und audiovisuellen Materialien) und setzten diese erfolgreich zur Publizierung der Projektergebnisse ein. Außerdem wurden die Projektergebnisse bei den meisten Projekten auf den eigenen Websites verbreitet. Spezielle Projekt-Websites wurden jedoch generell nur für einen beschränkten Zeitraum eingerichtet, was sich nachteilig auf die Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit der Projektergebnisse auswirkte. Die Mehrheit der befragten Finanzhilfeempfänger gab an, dass zusätzliche Fördermittel benötigt wurden, selbst wenn Vorkehrungen für die fortgesetzte Nutzung und/oder Verfügbarkeit der Projektergebnisse (z. B. Websites) getroffen worden waren.³⁸

Die Auswertung der Projektdokumentation bestätigt, dass die meisten Projekte einen Nachhaltigkeits- und/oder Verbreitungsplan erarbeiteten (siehe Abbildung 2-1). Der Umfang, in dem die Projektbegünstigten die Nachhaltigkeit und die Übertragbarkeit der Projektergebnisse/-tätigkeiten sicherstellen konnten, war jedoch stark unterschiedlich. In den meisten Fällen erstellten die Begünstigten lediglich Informationsmaterial, das in den sechs Monaten nach Abschluss des Förderzeitraums unter Partnern und Zielgruppen verteilt wurde.³⁹

Die meisten Leiter von im Rahmen des DPIP geförderten Projekten übermittelten ihre Projektergebnisse während der Projektlaufzeit der EBDD, aber einige verbreiteten die Ergebnisse ihrer Projekte auch über das Reitox-Netzwerk. Darüber hinaus wurden Projektergebnisse auf Sitzungen und Konferenzen der EBDD, des Drogenforums der Zivilgesellschaft und der Horizontalen Gruppe „Drogen“ des Rates (HDG) präsentiert.⁴⁰

Abbildung 2-1: Methoden für die Verbreitung von Projektergebnissen



Quelle: Erhebung für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013.

Frage 24: Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen über die Verbreitung der Ergebnisse Ihres Projekts / Ihrer Maßnahmen.

Die quantitative Analyse ergibt, dass mindestens eine Veranstaltung je Projekt (54 Veranstaltungen bei 51 Projekten) organisiert wurde, so dass etwas mehr als 41 000 Personen erreicht wurden, während zahlreiche Projekte anscheinend Materialien und/oder Informations- oder Beratungswebsites veröffentlicht haben. Anscheinend wurden aber nur bei einer eingeschränkten Zahl der Projekte Informationen proaktiver verbreitet (z. B. mit Pressemitteilungen, unter Einbeziehung der Medien oder in Medienkampagnen). Da junge Menschen eine der wichtigsten Zielgruppen des DPIP sind, wurden jedoch bei einigen Projekten Anstrengungen unternommen, durch innovativ und/oder kreativ

³⁸ Ebenda, S. 31.

³⁹ Ebenda, S. 32.

⁴⁰ Ebenda, S. 33.

gestaltete Verbreitungsmaßnahmen eine Zielgruppe anzusprechen, die generell schwer zu erreichen ist, und dieser Zielgruppe wirksamer Informationen über Drogen zu vermitteln.⁴¹

2.4.2 Fortführung von Partnerschaften nach Projektabschluss

Die meisten Partnerschaften, die bei der Durchführung von im Rahmen des DPIP geförderten Projekte/Maßnahmen gebildet worden waren, wurden nach Abschluss des Förderzeitraums fortgeführt, wie aus den Ergebnissen der Online-Erhebung und den nachfassenden Gesprächen hervorgeht. Die meisten Befragten der Online-Erhebung (82 %) gaben an, dass ihre Partnerschaft nach Projektabschluss weiterbestand bzw. weiterbestehen wird. In den meisten Fällen bedeutete die Fortsetzung der Partnerschaft eine weitere Zusammenarbeit in ähnlichen Projekten oder die Zusicherung aller Partner, die Projektergebnisse weiterhin zu verbreiten.⁴² Nur bei wenigen im Rahmen des DPIP geförderten Maßnahmen konnten jedoch belegt werden, dass die Maßnahmen bereits eine mittelfristige Nachhaltigkeit, d. h. die Fortführung der Projektergebnisse, gewährleisteten.

2.4.3 Potenzielle Nachhaltigkeit und Übertragbarkeit der Ergebnisse

Obwohl es einige Belege für die mittelfristige Wirkung und Nachhaltigkeit DPIP geförderter und die Nachhaltigkeit von im Rahmen des DPIP geförderten Initiativen gibt, ist die Bewertung der längerfristigen Nachhaltigkeit schwierig. Nur bei wenigen im Rahmen des DPIP geförderten Projekten konnte belegt werden, dass ein Mechanismus zur Gewährleistung einer längerfristigen Nachhaltigkeit eingeführt worden war, indem die Projektergebnisse übertragen oder Partnerschaften fortgesetzt wurden.

Die Übertragbarkeit bezog sich in den meisten Fällen auf die Leistungen der im Rahmen des DPIP geförderten Projekte/Tätigkeiten (nicht auf Ergebnisse) und auf die Möglichkeit, diese mit kleinen Änderungen bzw. mit geringem Aufwand in anderen Mitgliedstaaten umzusetzen (gemäß den Angaben von 78 % der Befragten der Online-Erhebung und von zwei von fünf Befragten in den nachfassenden Gesprächen). Die Hälfte von beiden Gruppen dieser Befragten gab an, dass die Ergebnisse von DPIP-Projekten in anderen Mitgliedstaaten bereits erfolgreich umgesetzt wurden. Die Mehrheit der befragten Akteure war der Ansicht, dass die Ergebnisse der Projekte/Tätigkeiten für eine Berücksichtigung bei politischen Tätigkeiten in anderen Mitgliedstaaten in Betracht kamen; eine solche Berücksichtigung fand jedoch tatsächlich nur in wenigen Fällen statt.⁴³

Zudem wurden im Rahmen der vorliegenden Bewertung mögliche Hindernisse für die Übertragbarkeit der Ergebnisse von DPIP-Projekten identifiziert. Erstens kann die Übertragbarkeit von Ergebnissen und Konzepten, die im Rahmen von DPIP-Projekten erarbeitet wurden, durch Unterschiede der politischen Prozesse zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt sein. Zweitens kann eine Beeinträchtigung der Übertragbarkeit der Ergebnisse durch das unterschiedliche Niveau des Kapazitätsaufbaus der Nichtregierungsorganisationen und Netzwerke gegeben sein, die an der Umsetzung der Strategien für Prävention und Risikominderung beteiligt sind.⁴⁴

2.5 EFFIZIENZ UND VEREINFACHUNGSPOTENZIAL

In diesem Abschnitt wird die Effizienz des Programms danach bewertet, inwieweit die verfügbaren Finanzmittel ausreichend waren und wie effizient sie eingesetzt wurden, inwieweit die Ausgabenbeträge hinsichtlich der erreichten positiven Wirkung angemessen waren und inwieweit die Mittelzuweisung für die verschiedenen Förderinstrumente für die Erreichung der Projektziele angemessen und ausreichend war. Die Effizienz der Verwaltung durch die Kommission und das Potenzial für die Vereinfachung der Programmverwaltung werden ebenfalls geprüft.

⁴¹ Ebenda, S. 34.

⁴² Ebenda, S. 35.

⁴³ Ebenda, S. 36.

⁴⁴ Ebenda.

2.5.1 Ausreichende Höhe der verfügbaren Finanzmittel und deren effizienter Einsatz

Die Bewertung der Effizienz ergab, dass die für die Umsetzung des DPIP bereitgestellten Finanzmittel angesichts der Ambitioniertheit einiger Ziele, der äußerst hohen Nachfrage nach Fördermitteln und der hohen Inanspruchnahme der Finanzhilfen möglicherweise nicht ganz ausreichend waren. Die Untersuchung, inwieweit die ursprünglich zugewiesenen Finanzmittel des Programms tatsächlich eingesetzt wurden, ergab Folgendes: Insgesamt 12,9 Mio. EUR wurden für maßnahmenbezogene Finanzhilfen eingesetzt (d. h. entsprechende Finanzhilfevereinbarungen wurden unterzeichnet); 0,9 Mio. EUR wurden für Betriebskostenzuschüsse eingesetzt, und etwa 2,7 Mio. EUR wurden für öffentliche Aufträge eingesetzt. Gemessen an der ursprünglichen Mittelzuweisung wurden für maßnahmenbezogene Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse weniger Mittel eingesetzt als ursprünglich vorgesehen (0,6 Mio. EUR bzw. 0,8 Mio. EUR weniger als geplant). Trotz dieser Differenz bestand insgesamt eine sehr große Nachfrage nach den Finanzhilfen.⁴⁵ Aus Abbildung 2-2 ist ersichtlich, dass Betriebskostenzuschüsse nur in geringem Umfang verwendet wurden, insbesondere in der zweiten Hälfte des Förderzeitraums.

Insbesondere um das Ziel der Reduzierung der Drogennachfrage zu erreichen, hätten dem Programm mehr Finanzmittel zugewiesen werden können. Die äußerst hohe Zahl der Anträge auf Förderung im Rahmen des DPIP (im Gegensatz zur geringen Anzahl der geförderten Projekte) und der Umstand, dass die meisten der geförderten Organisationen Nichtregierungsorganisationen waren, die weitgehend auf eine externe Finanzierung angewiesen sind, bestätigt, dass generell ein Bedarf an angemessenen Finanzmitteln im Bereich der Drogenpolitik besteht. Ein Vergleich der eingesetzten Finanzmittel und der Ergebnisse für die einzelnen Projektbudgets zeigt, dass die verfügbaren Finanzmittel insgesamt effizient eingesetzt wurden.⁴⁶

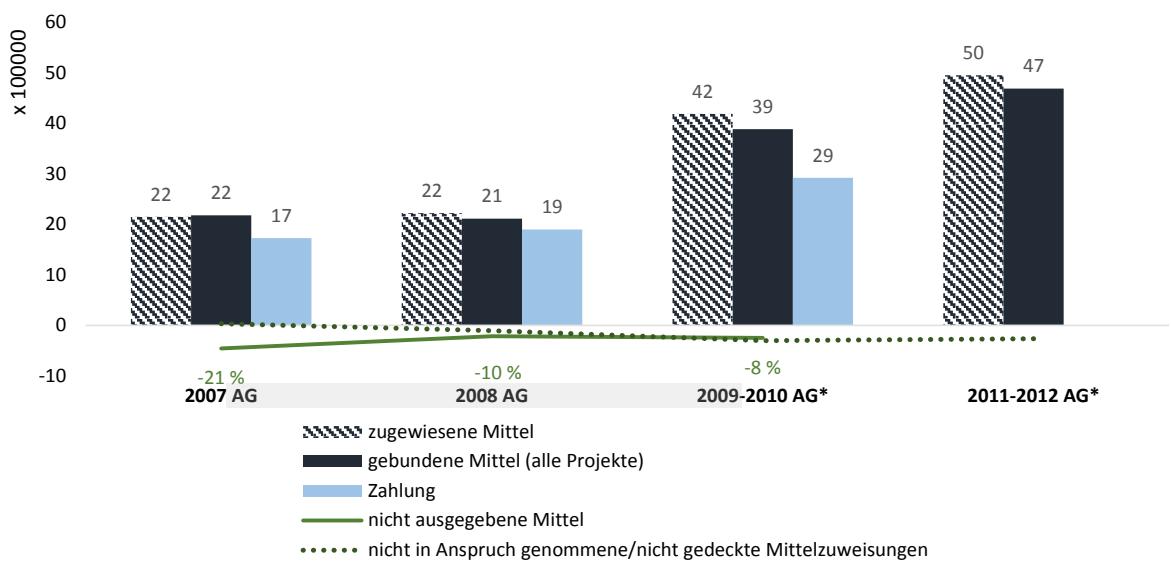
Obwohl einige der erwarteten Wirkungen des DPIP, die sich aus den Programmzielen ergaben, sehr ambitioniert waren, erreichten die durchgeführten Projekte eine hinreichende Anzahl von positiven Ergebnissen und Leistungen, die den Schluss zulassen, dass der Ausgabenbetrag in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen steht. Die Wirkung der Projekte zeigt sich in der Entwicklung neuer Instrumente für die Prävention; in Behandlungsmethoden, die dem aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand im Drogenbereich entsprechen; und in Sensibilisierungskonzepten für spezifische (gefährdete) Zielgruppen. Außerdem konnte die Kommission durch die große Nachfrage nach DPIP-Finanzhilfen diejenigen Projekte auswählen, die das beste Potenzial zeigten und die wirtschaftlichsten Ansätze hatten.⁴⁷

Abbildung 2-2: Gesamte zugewiesene, eingesetzte und ausgezahlte DPIP-Finanzmittel sowie gesamte Mittelüberschreitung / unzureichende Mittelausschöpfung und nicht ausgeschöpfte Mittel je Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen (oben maßnahmenbezogene Finanzhilfen (AG), unten Betriebskostenzuschüsse (OG))

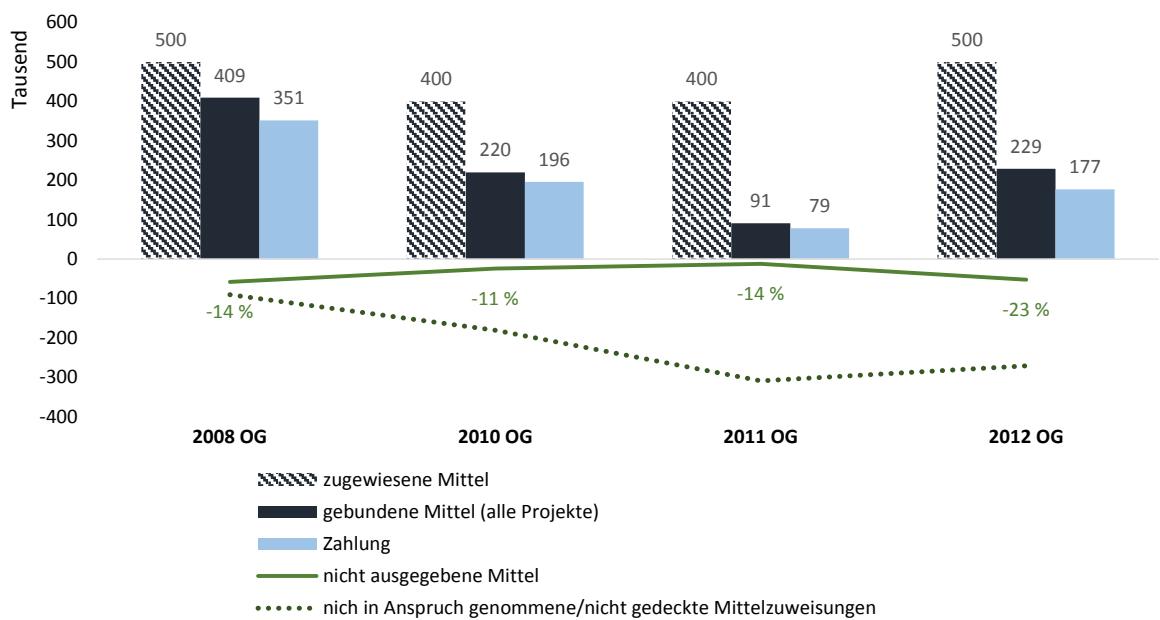
⁴⁵ Ebenda, S. 39.

⁴⁶ Ebenda, S. 37.

⁴⁷ Ebenda.



Anmerkung: Für maßnahmenbezogene Finanzhilfen im Zeitraum 2011-2012 waren keine Informationen zu ausgezahlten Finanzmitteln und zu nicht ausgeschöpften Mitteln verfügbar.



Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen im Rahmen des DPIP (2007-2012) – 2013 konnte im Rahmen dieser Bewertung nicht berücksichtigt werden, da die Projekt-Abschlussberichte während dieses Bewertungsverfahrens nicht vorlagen. AG=maßnahmenbezogene Finanzhilfen, OG=Betriebskostenzuschüsse.

2.5.2 Angemessenes Verhältnis der Ausgaben zu der erreichten Wirkung

Für das DPIP wurden die folgenden Wirkungen erwartet:

- Verbesserung der Prävention des Drogenkonsums in der EU;
- besseres Verständnis bzw. verbesserte Informationen im Bereich Drogen und drogenbedingte Schädigungen in der EU;
- bessere Durchführung der EU-Drogenstrategie und spezifischer Maßnahmen aus den Aktionsplänen.

Es ist angemessen, zu erwarten, dass das Programm seine Ziele mit den verfügbaren Mitteln erreicht, insbesondere hinsichtlich der verbesserten Bereitstellung von Informationen über Drogen und drogenbedingte Schädigungen in der EU. Das erste Ziel – die Verbesserung der Prävention – war jedoch am schwersten zu erreichen, wenn man einerseits das Ausmaß des Problems des Drogenkonsums mit der Größe des Programms vergleicht und andererseits berücksichtigt, dass die Verringerung des Drogenkonsums inhärent mit Verhaltensänderungen und mit der Lebensführung zusammenhängt, die generell schwer zu beeinflussen sind und eine Reihe langfristiger Interventionen erfordern können. Auf die Erreichung des zweiten Ziels wurde durch die Verbreitung der Ergebnisse durch die Kommission und die einzelnen Projekte und Netzwerke hingearbeitet (Näheres dazu siehe Abschnitt 2.4.1 (Fortführung und Verbreitung der Projekttätigkeiten und -ergebnisse)). Das dritte Ziel – eine bessere Durchführung der EU-Drogenstrategie und der Aktionspläne – wurde in erster Linie durch eine Reihe von Berichten über übergeordnete politische Maßnahmen erreicht, die eine Vielzahl von drogenpolitischen Maßnahmen in der EU abdeckten. Die Erstellung dieser Berichte wurde in Form öffentlicher Aufträge extern vergeben.⁴⁸

Die im Rahmen dieser Bewertung zusammengetragenen Daten sind noch nicht ausreichend, um zu dem gesicherten Schluss zu kommen, dass die für das Programm ausgegebenen Finanzmittel im Verhältnis zu den erreichten langfristigen Ergebnissen und Wirkungen angemessen sind.

Andererseits waren die Ergebnisse der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse im Rahmen des DPIP, die die Grundlage für die langfristigen Ergebnisse und Wirkungen bilden, positiv, insbesondere hinsichtlich folgender Aspekte:⁴⁹

- Entwicklung von neuen Präventionsinstrumenten, Maßnahmen zur Verringerung drogenbedingter Schädigungen und Behandlungskonzepte zur Bewältigung neuer Entwicklungen und rascher Veränderungen im Drogenbereich oder Entwicklung von Instrumenten (z. B. Qualitätsstandards für Online-Beratungsstellen), die die Arbeit von Organisationen unterstützen, die sich mit Zielgruppen befassen;
- Entwicklung neuer Konzepte für die Sensibilisierung und die Bereitstellung von Informationen für spezifische Zielgruppen bzw. gefährdete Gruppen;
- Aufbau multidisziplinärer Netzwerke und/oder Plattformen, um den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Organisationen zu steigern, Projektergebnisse / bewährte Vorgehensweisen und die Außenwirkung bei politischen Entscheidungsträgern zu verbessern;
- Kapazitätsaufbau und Schulungen zur Verbesserung der Durchführung der EU-Drogenstrategie und der Aktionspläne und zur Stärkung einschlägiger Akteure bei der Prävention des Drogenkonsums / der Drogenabhängigkeit und drogenbedingter Schädigungen.

Im Rahmen des DPIP wurden mehr als 51 zumeist grenzübergreifende Projekte gefördert, an denen etwa 200 federführende Organisationen und Partnerorganisationen beteiligt waren. Die Analyse der bislang abgeschlossenen Projekte zeigt, dass für mindestens 63 % der abgeschlossenen maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüsse Belege vorliegen, dass die jeweiligen Projekte ihre Ziele erreicht haben; allerdings ist die Zahl der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen mit solchen Belegen (60 %) etwas kleiner als die Zahl der Betriebskostenzuschüsse (67 %).⁵⁰

2.5.3 Angemessene Mittelzuweisung für die verschiedenen Förderinstrumente

Gemäß den jährlichen Arbeitsprogrammen lagen die Gesamtmittelzuweisungen für die Durchführung des DPIP 2007-2013 bei 22,232 Mio. EUR. Die Aufgliederung des Haushaltsplans ist in der

⁴⁸ Ebenda, S. 44.

⁴⁹ Ebenda, S. 45.

⁵⁰ Ebenda.

nachstehenden Tabelle 1-1: Aufgliederung des Haushaltsplans für das DPIP (2007-2013) (Aufgliederung des Haushaltsplans für das DPIP (2007-2013) dargestellt. Der durchschnittliche Wert der maßnahmenbezogenen Finanzhilfen stieg zwischen 2007 und 2012 an, wobei der überwiegende Teil der Mittel in der zweiten Hälfte des Durchführungszeitraums zugewiesen wurde. Die Mittelinanspruchnahme bei maßnahmenbezogenen Finanzhilfen (Auszahlungen als Anteil der Mittelverwendung) war mit 88 % akzeptabel. Das lässt darauf schließen, dass die Finanzmittel für maßnahmenbezogene Finanzhilfen effizient zugewiesen wurden.⁵¹ Es ist zu beachten, dass die meisten Finanzhilfen, die als maßnahmenbezogene Finanzhilfen für 2011-2012 gewährt wurden, in dieser Analyse nicht berücksichtigt sind.

Betriebskostenzuschüsse erhielten mehr als die Hälfte der ursprünglich zugewiesenen Mittel. Der Durchschnittswert der Betriebskostenzuschüsse ging zwischen 2008 und 2012 deutlich zurück und lag zwischen 20 499 EUR (2012) und 200 000 EUR (2008); dabei wurde der geringste Wert im Jahr 2011 erreicht. Der geringere Wert der Betriebskostenzuschüsse ist durch die kürzere Laufzeit (höchstens 12 Monate) zu erklären, ebenso wie durch den Umstand, dass ein Betriebskostenzuschuss nur zur Förderung einer einzelnen Organisation dient, während eine Partnerschaft von Organisationen in Form von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen gefördert wird. Die Mittelinanspruchnahme bei Betriebsmittelzuschüssen war mit 85 % akzeptabel. Wie bei den maßnahmenbezogenen Finanzhilfen wurden die Fördermittel bei den Betriebskostenzuschüssen anscheinend effizient eingesetzt.⁵²

Während des Durchführungszeitraums wendete die Kommission etwa 2,7 Mio. EUR für insgesamt 28 öffentliche Aufträge auf (d. h. etwa 17 % der gesamten eingesetzten Mittel des DPIP). Etwa die Hälfte der Mittel für öffentliche Aufträge wurde für die Europäische Aktion Drogen (EAD) – eine mehrjährige Sensibilisierungskampagne – und für regelmäßige Sitzungen des Drogenforums der Zivilgesellschaft aufgewandt. Die Mittel für öffentliche Aufträge – mit einer ursprünglichen Zuweisung von mehr als 4 Mio. EUR – wurden nicht ausgeschöpft, was sich möglicherweise negativ auf (beispielsweise) die Verbreitung der Programmergebnisse auf EU-Ebene ausgewirkt hat.⁵³

Abschließend ist anzumerken, dass die Förderinstrumente alle im Rahmen eines Wettbewerbsprozesses mit Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (für Finanzhilfen) und Ausschreibungen (für öffentliche Aufträge) angewandt wurden, für die zahlreiche Anträge eingingen. Die maßnahmenbezogenen Finanzhilfen und öffentlichen Aufträge sind wirksamere und effizientere Förderinstrumente.⁵⁴

2.5.4 Verwaltung durch die Kommission und Vereinfachungspotenzial

Nach den Ergebnissen der Online-Erhebung wurden die Anforderungen an die Antragsteller für die Gewährung einer DPIP-Förderung insgesamt als angemessen erachtet (siehe folgende Abbildung 2-3).

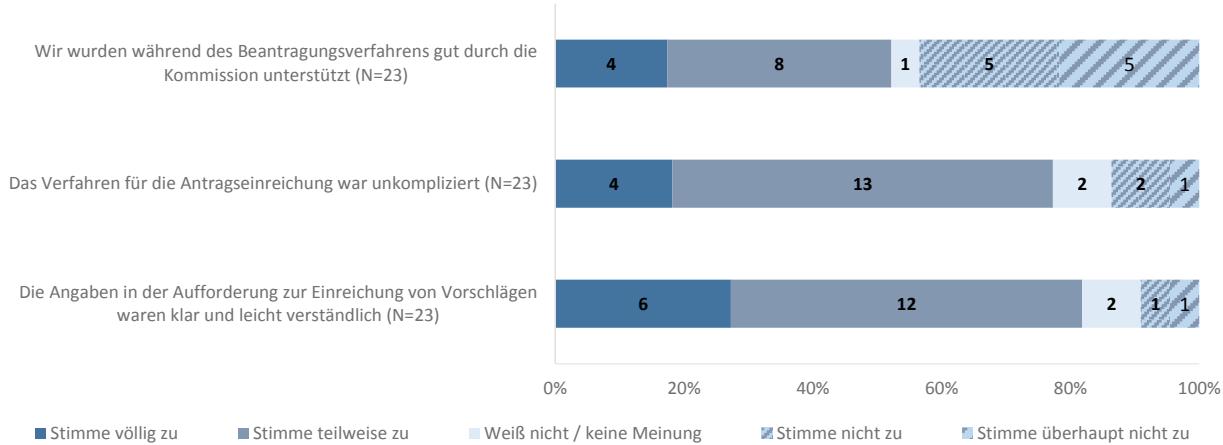
Abbildung 2-3: Anforderungen an die Anträge

⁵¹ Ebenda.

⁵² Ebenda, S. 45-46.

⁵³ Ebenda, S. 46.

⁵⁴ Ebenda.



Quelle: Erhebung für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013.
Frage 36: Bitte nehmen Sie Stellung zu den folgenden Aussagen (siehe obenstehende Abbildung) über die Verwaltung der fünf Programme durch die Kommission, einschließlich der Überwachung und Bewertung Ihres Projekts / Ihrer Maßnahmen durch die Kommission:

Die in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen angegebenen Informationen waren über den gesamten Förderzeitraum klar und erläuterten die verschiedenen für den Finanzhilfeantrag erforderlichen Elemente. Allerdings wurde das Dokument im Laufe der Zeit recht lang, was zum Teil auf die zunehmende Detailtiefe im Antragsformular, die Zahl der angebotenen Prioritäten und die Einführung des IT-Systems PRIAMOS zurückzuführen war. Die in den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen enthaltenen Informationen waren nach Aussage der meisten Befragten der Online-Erhebung klar und leicht verständlich. Für die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2013 wurde der einheitliche Leitfaden für Antragsteller eingeführt, der die fünf Programme der GD Justiz sowie ISEC und PROGRESS abdeckte. Mit dem einheitlichen Leitfaden wurde der Prozess für Antragsteller zur Einreichung von Vorschlägen für verschiedene Projekte vereinfacht und effizienter gestaltet.

Im Antragsformular für das gesamte Programm wurden die Antragsteller aufgefordert, bezüglich ihres Projekts ausführliche Angaben zu folgenden Punkten zu machen: allgemeine Projektinformationen, Durchführung, finanziertechnischer Verwaltung, Ergebnissen, Bewertung und Verbreitung. Darüber hinaus mussten die Antragsteller Haushaltsvoranschlagsformulare, eine Personalkostenanalyse und eine Partnerschaftserklärung ausfüllen. Ab 2010 wurden die Antragsteller zudem aufgefordert, Indikatoren für die Bewertung der Ergebnisse, Belege für bestehende Programmerfahrungen sowie weitere Details zu Partnern und Arbeitsabläufen vorzulegen. Dadurch wurde die potenzielle Projektqualität erhöht, und die Antragsteller wurden motiviert, einen fundierteren Plan und eine präzise Kostenabschätzung für jede ihrer Maßnahmen zu erstellen.

Insgesamt verbesserte sich die Verwaltung des DPIP durch die Kommission im Laufe der Zeit aufgrund der folgenden Faktoren:

- mit der Einrichtung eines zentralen Referats für die Programmverwaltung;
- mit der Veröffentlichung eines Handbuchs für Kommissionsbeamte;
- indirekt durch die Verbreitung eines Projektmanagement-Leitfadens.

Die Finanzhilfeempfänger empfanden die Zusammenarbeit mit der Kommission insgesamt als positiv. Die Anforderungen an die Finanzhilfeanträge folgten einem ähnlichen Prozess wie andere Programme, die von der Kommission zentral verwaltet werden, und erforderten ausführlichere Informationen, was sich positiv auf die Qualität der Anträge und der Projekte auswirkte. Die Änderungen in der Berichterstattung sorgten zudem für einen ausgewogeneren Ansatz für die finanzielle Rechtfertigung einerseits und die Bewertung/Beurteilung der Ergebnisse und der potenziellen Wirkung eines Projekts andererseits.

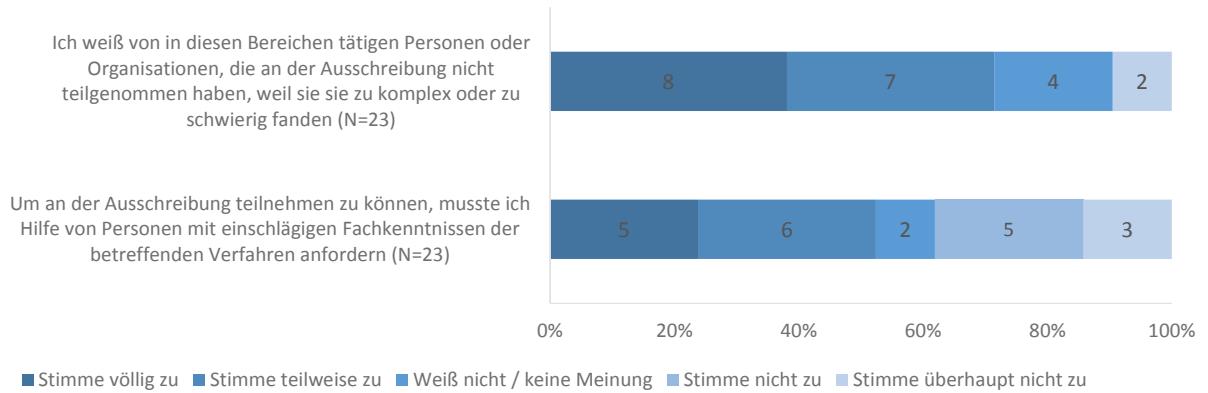
Im Jahr 2007 erforderte das Antragsformular die folgenden Angaben: Ziele und Relevanz des Projekts; Projektdurchführung (Wirkung, Methodik, Dauer, konkrete Ergebnisse sowie vorhersehbare Risiken

und Schwierigkeiten); nachfassende Maßnahmen, Nachhaltigkeit und Außenwirkung (einschließlich Verbreitung und europäischer Mehrwert); Informationen über den Antragsteller und die Partner; Erklärung des Antragstellers; sowie Antragspaket und Checkliste.

Die Antragsteller wurden aufgefordert, neben dem Antragsformular auch Anhänge einzureichen, unter anderem Erklärungen der Partner und der assoziierten Organisationen, Formulare mit der Kofinanzierungserklärung, Haushaltsformulare, ein Formular mit einer Personalkostenanalyse, einen Zeitplan, die Formblätter „Finanzangaben“ und „Rechtsträger“, eine Erklärung zu den Ausschlusskriterien und Lebensläufe.

Nach den Informationen aus der Erhebung musste knapp die Hälfte der Befragten (48 %) zumindest zu einigen Aspekten Hilfe einholen, um der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen nachzukommen. Außerdem bestätigten mehr als die Hälfte der Befragten (61 %), dass sie potenzielle Antragsteller kannten, die der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen aufgrund der komplexen Anforderungen der Kommission nicht nachkamen. Diese Erkenntnisse sind in Abbildung 2-4 dargestellt:

Abbildung 2-4: Verwaltung der fünf Programme durch die Kommission während der Antragsphase



Quelle: Erhebung für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013.

Frage 36: Bitte nehmen Sie Stellung zu der folgenden Aussage über die Verwaltung der fünf Programme durch die Kommission, einschließlich der Überwachung und Bewertung Ihres Projekts / Ihrer Maßnahmen durch die Kommission:

Trotz der Schwierigkeiten, mit denen Antragsteller konfrontiert waren, nahm die Gesamtzahl der eingehenden Anträge auf maßnahmenbezogene Finanzhilfen kontinuierlich zu (von 39 im Jahr 2007 auf 117 im Jahr 2013). Bei den Anträgen auf Betriebskostenzuschüsse war jedoch ein Rückgang zu verzeichnen: von 16 Antragstellern im Jahr 2008 und 19 im Jahr 2010 auf 7 im Jahr 2011 und 12 im Jahr 2012.

Informationen zu den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen – für maßnahmenbezogene Finanzhilfen wie für Betriebskostenzuschüsse – waren auf der Website der GD Justiz verfügbar.⁵⁵ Diese umfassten unter anderem Dokumente für Antragsteller, praktische Informationen über die Vorgehensweise bei der Antragstellung, Informationen über die Meldung von Betrugsfällen und Unregelmäßigkeiten sowie die für jede Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen ausgewählten Projekte. Die überwiegende Mehrheit der Befragten der Erhebung (78 %) hielt die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für klar und leicht verständlich. Ebenso empfanden die meisten Befragten (74 %) das Verfahren für die Einreichung eines Antrags auf Gewährung von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen oder Betriebskostenzuschüssen als unkompliziert.

⁵⁵ http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2007-2013/drug/index_en.htm

Die Regelungen für die Berichterstattung zu den Fortschritten und erreichten Ergebnissen der Projekte/Maßnahmen wurden insgesamt von 56 % der Befragten der Online-Erhebung als angemessen erachtet. Zudem hielten etwas weniger als die Hälfte der Befragten der Erhebung die Überwachungsregelungen der Kommission während der Durchführung der Projekte und Tätigkeiten zumindest zum Teil für gut und hilfreich.⁵⁶

Fast die Hälfte (43 %) der Finanzhilfeempfänger, die an der Online-Erhebung teilnahmen, hielten die Überwachungsregelungen der Kommission während der Durchführung der Projekte/Tätigkeiten zumindest zum Teil für gut und hilfreich. Darüber hinaus erachteten die Finanzhilfeempfänger Fortschrittsberichte für Finanzhilfen mit einer Laufzeit von 24 Monaten oder mehr als hilfreich, da diese den Projektleitern und der Kommission einen Überblick über die bislang erreichten Ergebnisse vermitteln und gegebenenfalls eine Möglichkeit für Anpassungen der Arbeitsabläufe bieten.⁵⁷

2.6 EUROPÄISCHER MEHRWERT

Der Mehrwert für die EU bezeichnet den Umfang, in dem der EU-Bezug des Programms eine Wertschöpfung für die Akteure des Programms mit sich bringt, sowie den Umfang, in dem die EU einen relativen Vorteil gegenüber nationalen und internationalen Akteuren hat, die in diesem Bereich tätig sind. Zunächst werden der EU-Bezug des Programms und die geografische Reichweite erörtert. Danach wird der EU-Mehrwert bezüglich der Wertschöpfung für die EU und für die Begünstigten untersucht. Es ist jedoch noch nicht möglich, den Mehrwert für die EU in Form von Auswirkungen zu ermitteln und zu messen.

Das DPIP hatte eine starke grenzübergreifende Dimension. Diese ergab sich aus den Programmzielen und aus den Arten von Maßnahmen, die laut dem Beschluss von 2007 als förderfähig gelten. Artikel 4 des Beschlusses besagt, dass im Rahmen des DPIP spezifische grenzübergreifende Projekte von Unionsinteresse unterstützt werden, die von mindestens zwei Mitgliedstaaten oder mindestens einem Mitgliedstaat und einem anderen Land, bei dem es sich entweder um ein Beitrittsland oder um ein Bewerberland handeln kann, eingereicht werden. Förderfähige Maßnahmen beinhalteten auch nationale Projekte.

2.6.1 Geografische Reichweite und Beteiligung der Mitgliedstaaten

Das DPIP umfasste federführende Organisationen und Partnerorganisationen aus insgesamt 25 EU-Mitgliedstaaten und aus Norwegen. Insgesamt war die geografische Reichweite der Maßnahmen in der gesamten EU relativ gut. Das Programm war aufgrund seiner Natur mit einer Wertschöpfung für die EU und für die meisten Finanzhilfeempfänger verbunden. Einige Mitgliedstaaten erhielten jedoch mehr Finanzhilfen und beteiligten sich an einer größeren Zahl von Partnerschaften als andere (siehe Abbildung 2-5). Die federführenden Organisationen waren in drei Mitgliedstaaten konzentriert: in Deutschland, dem Vereinigten Königreich und Italien. Zusammengenommen übernahmen diese drei Mitgliedstaaten die Führungsrolle bei 61 % aller Projekte.

Von den insgesamt 457 Anträgen, die für das DPIP eingingen, wurde die größte Zahl von italienischen Organisationen eingereicht (109, d. h. 24 %), gefolgt von Organisationen mit Sitz im Vereinigten Königreich (60) und in Spanien (55). Antragsteller aus diesen führenden drei Mitgliedstaaten reichten 49 % aller Anträge auf Förderung durch das Programm ein. Vor diesem Hintergrund ist anzumerken, dass die höchsten Erfolgsquoten für die eingereichten Anträge bei Anträgen aus Österreich, Deutschland und den Niederlanden zu verzeichnen waren.

⁵⁶ Auf Grundlage einer Analyse der 23 Antworten auf die Online-Erhebung unter den Empfängern der Finanzhilfen des DPIP und der Berichte zu fünf nachfassenden Gesprächen mit Koordinatoren von Projekten/Organisationen, die Finanzhilfen im Rahmen des DPIP 2007-2013 erhielten. „*Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Drug Prevention and Information Programme (DPIP)*“, ICF, 28. Juli 2015, S. 48-49:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/dpip_programme_evaluation_final_report.pdf

⁵⁷ Ebenda, S. 50.

Die Partnerschaftsstruktur der Mitgliedstaaten mit der höchsten Zahl von federführenden Organisationen (Deutschland, Vereinigtes Königreich und Italien) ist in Abbildung 2-6 dargestellt. Aus den Daten geht hervor, dass es wahrscheinlicher war, dass die federführenden Organisationen Partnerschaften mit Organisationen aus demselben Mitgliedstaat als mit Organisationen aus anderen EU-Mitgliedstaaten bildeten. Dies galt in besonderem Ausmaß für Italien. Dies war jedoch nicht für Projekte unter der Federführung des Vereinigten Königreichs der Fall, bei denen die federführenden Organisationen in den meisten Fällen Partnerschaften mit deutschen Organisationen eingingen. Beispielsweise bildeten italienische federführende Organisationen Partnerschaften mit sechs italienischen Organisationen und mit drei Organisationen im Vereinigten Königreich; dagegen bildeten deutsche federführende Organisationen Partnerschaften mit vier deutschen und drei belgischen, drei österreichischen und drei litauischen Organisationen. Federführende Organisationen aus dem Vereinigten Königreich gingen Partnerschaften mit sechs deutschen, fünf französischen und vier italienischen Organisationen ein.

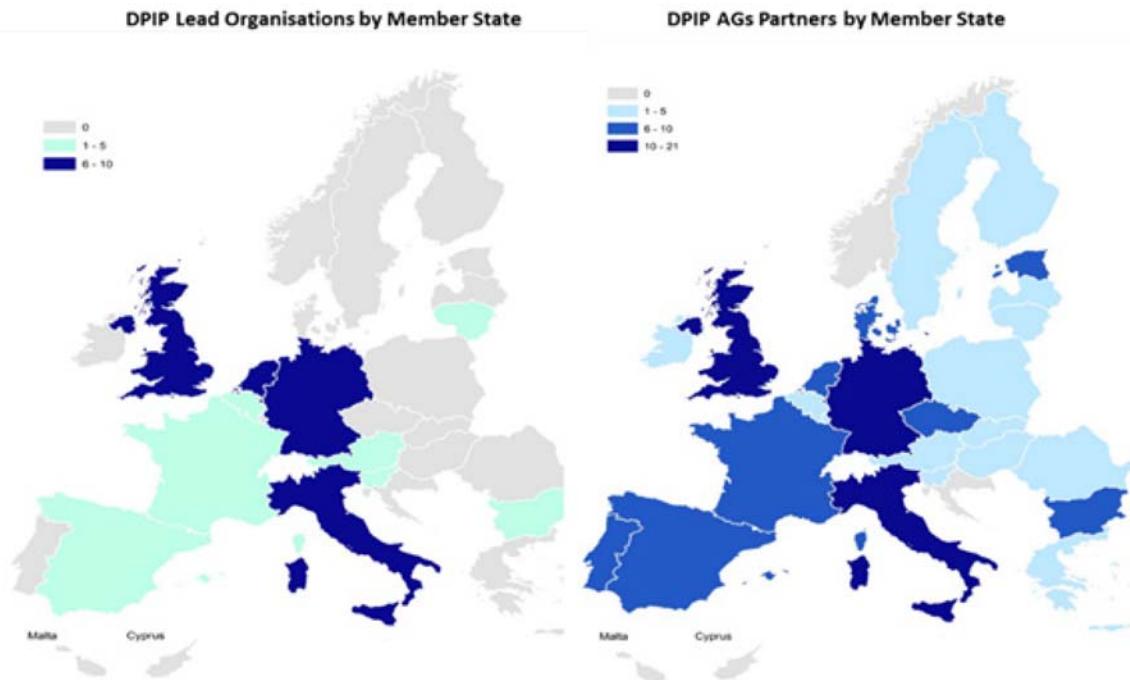
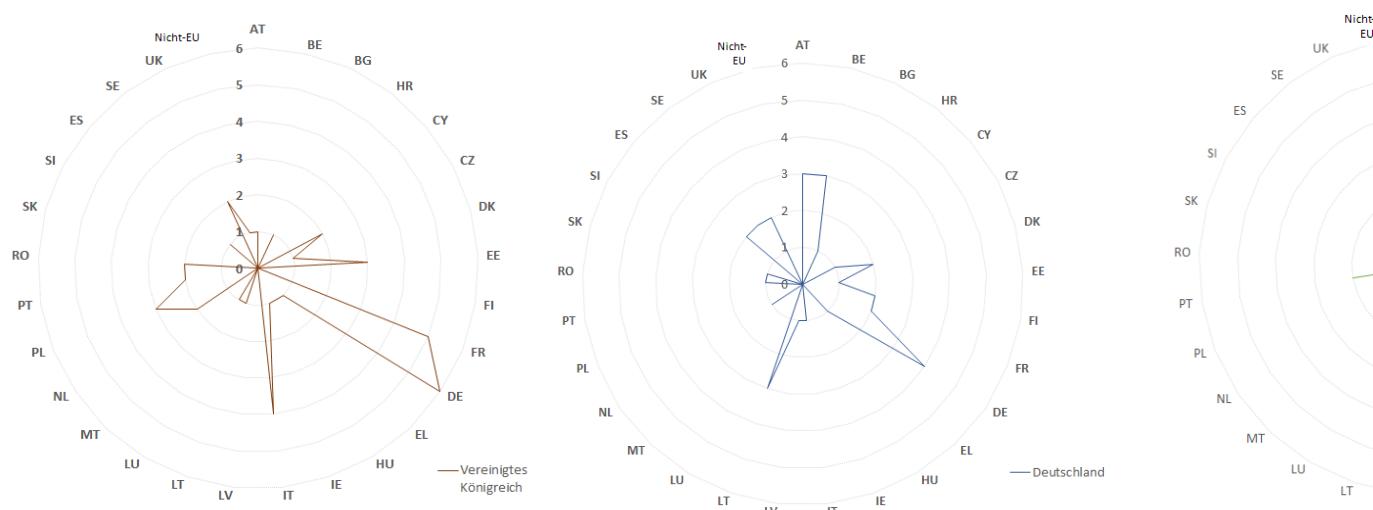


Abbildung 2-5: Gesamtzahl der Organisationen, die an Projekten beteiligt waren, die maßnahmenbezogene Finanzhilfen im Rahmen des DPIP erhielten, einschließlich federführender Organisationen (links) und Partnerorganisationen (rechts)

Abbildung 2-6: Partnerschaftsstruktur für die drei Mitgliedstaaten, in denen die meisten federführenden Organisationen ihren Sitz haben



2.6.2 Mehrwert für die EU und die Finanzhilfeempfänger

Die Ergebnisse dieser Bewertung zeigen, dass die folgenden Merkmale am häufigsten einen EU-Mehrwert des Programms für die Finanzhilfeempfänger brachten:

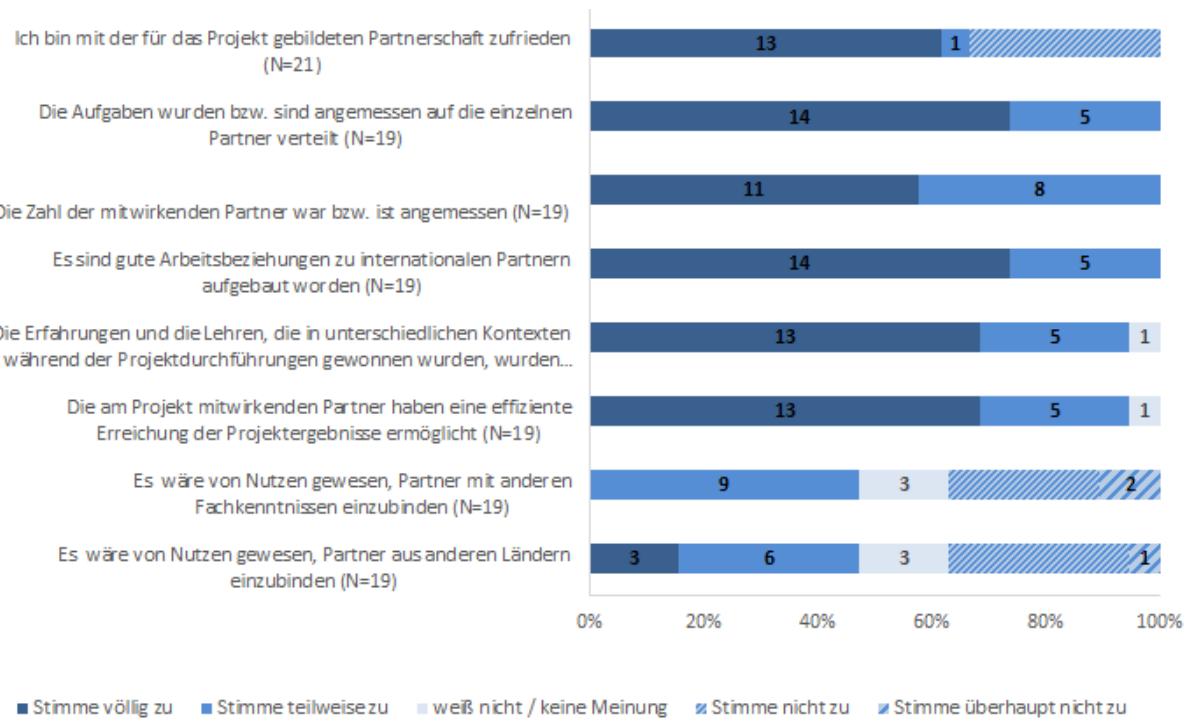
- gegenseitiges Lernen und Informationsaustausch sowie Wissenserweiterung durch grenzübergreifende Zusammenarbeit;
- die „Marke EU“ und das Ansehen aufgrund des DPIP;
- die EU-Fördermittel, die die Durchführung der Projekte ermöglichen.

Aus den Ergebnissen der Erhebung und der Befragungen von Akteuren ging hervor, dass die grenzübergreifende Dimension des DPIP es Organisationen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten ermöglichte, zusammenzuarbeiten und grenzübergreifende Maßnahmen zur Reduzierung der Drogennachfrage zu entwickeln und durchzuführen. Obwohl die federführenden Organisationen geografisch in nur wenigen Mitgliedstaaten konzentriert sind, ermöglichen die gebildeten Partnerschaften es einer großen Zahl von Organisationen aus anderen Mitgliedstaaten, an Projekten teilzunehmen und mitzuarbeiten und mit/von den federführenden Organisationen zu lernen und ähnliche Maßnahmen durchzuführen. Insgesamt trugen grenzübergreifende Partnerschaften zum gegenseitigen Lernen, zur Zusammenarbeit und zu einer nachhaltigen Unterstützung auf nationaler und EU-Ebene bei. Dies geht auch aus den Ergebnissen der Befragung der Akteure hervor, die in diesem Abschnitt näher untersucht werden.

Die Bewertung kam zu dem Schluss, dass die grenzübergreifenden Partnerschaften bei der Durchführung von DPIP-Projekten die folgenden wichtigsten spezifischen Nutzen mit sich brachten: den Aufbau eines Netzwerks mit internationalen Partnern (90 % der Befragten der Erhebung), die Erweiterung von Kenntnissen/Fachwissen im thematischen Bereich (85 % der Befragten) und die Erweiterung des Wissens über politische Strategien und die Praxis in anderen Mitgliedstaaten (70 % der Befragten). Daher trugen grenzübergreifende Partnerschaften auch dazu bei, die folgenden spezifischen Ziele des DPIP zur Unterstützung grenzübergreifender Maßnahmen zu erreichen: den Aufbau multidisziplinärer Netzwerke, die Erweiterung der Wissensgrundlage, den Informationsaustausch sowie die Identifizierung und Verbreitung bewährter Vorgehensweisen. Bei der Durchführung grenzübergreifender Maßnahmen im Bereich der Reduzierung der Drogennachfrage förderten DPIP-Projekte zudem das grenzübergreifende Lernen durch Partnerschaften. Aus den nachfassenden Gesprächen mit Projektbegünstigten ging hervor, dass grenzübergreifende Partnerschaften zur Erreichung folgender Ziele beitrugen: Verbreitung bewährter Vorgehensweisen, Förderung des grenzübergreifenden Lernens sowie Identifizierung von Informationslücken und verbreiteten Problemen bei der Reduzierung der Drogennachfrage.

Die spezifischen Nutzen grenzübergreifender Partnerschaften (siehe Abbildung 2-7) ergaben sich auch aus guten Erfahrungen bei der Zusammenarbeit zwischen Projektpartnern. Die meisten Befragten der Erhebung gaben an, dass gute Arbeitsbeziehungen mit ihren transnationalen Partnern bestanden (74 %) und dass sie mit den Partnerschaften, die im Rahmen der Projekte gebildet worden waren, zufrieden waren (62 %). Die positiven Beziehungen ermöglichten und stärkten das grenzübergreifende Lernen – die meisten Befragten (68 %) tauschten sich mit ihren Partnern während der Projektdurchführung über Erfahrungen und gewonnene Erkenntnisse aus. In diesem Zusammenhang stimmten 48 % der Befragten der Aussage zu, dass es sinnvoll gewesen wäre, mehr Partner aus verschiedenen Mitgliedstaaten bei der Projektdurchführung einzubeziehen, um diesen Effekt zu verstärken.

Abbildung 2-7: Umfang, in dem die grenzübergreifende Partnerschaft eine gute Erfahrung für die Projektbegünstigten war



Quelle: Erhebung für die Ex-post-Bewertung der fünf Programme der GD Justiz 2007-2013.

Eine weitere Form der Wertschöpfung durch das Programm war die „Marke EU“ und das mit dem DPIP verbundene Ansehen. Dies führte dazu, dass die Projekte eine stärkere Außenwirkung hatten, mehr Interesse erweckten und größeren Einfluss auf politische Entscheidungsträger auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene sowie auf Praktiker und die breite Öffentlichkeit hatten.

Und schließlich ergab die Bewertung, dass die EU-Förderung für die Durchführung der DPIP-Projekte und für die Erreichung der Ziele der EU unerlässlich war. Daher ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Ziele der EU – und damit auch die Ziele der EU-Drogenstrategie – ohne eine EU-Förderung erreicht werden, inhärent begrenzt.⁵⁸

⁵⁸ Ebenda, S. 59.

3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Relevanz des Programms⁵⁹

- Die Prioritäten der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und der ausgewählten Initiativen waren insgesamt relevant für die Programmziele gemäß der Festlegung in der Rechtsgrundlage. Die allgemeinen und spezifischen Ziele des DPIP sind in der Rechtsvorschrift weit gefasst und übermäßig ambitioniert. Die von der Kommission festgelegten jährlichen Prioritäten waren jedoch nicht nur klar definiert, sondern auch realistisch und erreichbar und umfassten die wichtigsten politischen Entwicklungen in diesem Politikbereich. Sie wurden für die Kommission zu einem immer wichtigeren Instrument, mit dem sie das Spektrum der geförderten Projekte während der Programmlaufzeit beeinflussen konnte.
- Die ausgewählten Maßnahmen waren für die Programmziele relevant. Die Projekt-/Arbeitsprogrammziele aller 51 Projekte standen mit den spezifischen Programmzielen im Einklang. Die Betriebskostenzuschüsse waren nur teilweise auf die spezifischen Ziele des DPIP abgestimmt.
- Auf Projektebene unterstützten die ausgewählten Initiativen die politischen Entwicklungen anscheinend hinreichend. Die öffentlichen Aufträge waren ebenfalls ausgesprochen relevant für die politische und legislative Entwicklung in diesem Bereich.
- Das Programm war insgesamt für die Bedürfnisse der Finanzhilfeempfänger relevant. Das Programm ist in diesem Bereich einzigartig und schloss eine Lücke in der Finanzierung auf nationaler Ebene. Darüber hinaus entsprachen das Rahmenkonzept und die Prioritäten des Programms den Bedürfnissen der Akteure, die im Bereich der Drogenprävention tätig waren.

Kohärenz und Komplementarität

- Es wurde eine fast vollständige Komplementarität des DPIP mit anderen Programmen und Interventionen der EU erreicht – durch Mechanismen, die die Kommission einerseits bei der Programmgestaltung und andererseits bei der Gestaltung der Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen einführte.

Wirksamkeit

- Das DPIP erreichte seine allgemeinen Programmziele insgesamt erfolgreich, obwohl die Wirkung durch die relativ geringen Haushaltssmittel und die Zahl der geförderten Projekte etwas eingeschränkt war. Das DPIP trug zur innereuropäischen Sensibilisierung und Aufklärung über Drogen und drogenbedingte Schädigungen bei, insbesondere unter jungen Menschen und Drogenkonsumenten. Außerdem verbesserten die im Rahmen des DPIP geförderten Maßnahmen den Dialog über Drogen und erleichterten den Austausch bewährter Vorgehensweisen unter den Akteuren.
- Einige DPIP-Projekte leisteten einen Beitrag zur politischen/legislativen Entwicklung in der EU. In dieser Hinsicht waren öffentliche Aufträge, die spezifisch auf die Entwicklung und Durchführung von politischen Strategien und Rechtsvorschriften im Bereich der Drogenprävention ausgerichtet waren, wirksamer, da sie politische Diskussionen anregten und den politischen Entscheidungsprozess auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten lenkten.
- Auf Projektebene erreichten die meisten Initiativen die jeweiligen Ziele, insbesondere durch gute Arbeitsbeziehungen mit Partnern und durch eine klare Interventionslogik hinsichtlich Zielgruppe, Zielen, Methodik und durchzuführenden Tätigkeiten. Bei der Durchführung der Projektaktivitäten traten keine großen Hindernisse auf.
- Mit im Rahmen des DPIP geförderten Maßnahmen wurden auch Instrumente entwickelt, die in verschiedenen Bereichen als innovativ anerkannt wurden, darunter Maßnahmen

⁵⁹ Ebenda, S. 60-62.

zur Prävention und zur Verringerung drogenbedingter Schädigungen sowie Behandlungskonzepte, Forschungsmethoden oder Beiträge zu neuen Forschungsarbeiten, um Wissenslücken zu schließen, und innovative Konzepte zur Bereitstellung von Informationen und zur Sensibilisierung gefährdeter Gruppen.

Nachhaltigkeit und Verbreitung

- Die Verbreitung der Ergebnisse von DPIP-Projekten trug insgesamt zu einer Steigerung der Wirkung der Projekte vor Ort bei, insbesondere dank der angewandten Verbreitungsmethoden, mit denen ein breites Spektrum von Akteuren (politische Entscheidungsträger auf EU- und nationaler Ebene, Nichtregierungsorganisationen / zivilgesellschaftliche Organisationen, Sozialarbeiter, junge Menschen und Drogenexperten) erreicht wurde.
- Die Projektergebnisse wurden über die Websites und Netzwerke der Begünstigten sowie über die Websites der Kommission und der EBDD verbreitet. Dadurch wurde auch die Außenwirkung des Programms an sich verbessert (wie durch die steigende Zahl eingehender Anträge deutlich wurde). Außerdem wurden öffentliche Aufträge vergeben, um die Projektergebnisse durch die Erstellung von Informationsmaterial und die Organisation von Informationsveranstaltungen zu publizieren. Das Potenzial der Mechanismen und Strategien für die Verbreitung wurde jedoch nicht vollständig ausgeschöpft.
- Bei den meisten Initiativen wurde ein Nachhaltigkeits- und/oder Verbreitungsplan erarbeitet. Die Projektbegünstigten sorgten jedoch in sehr unterschiedlichem Umfang für die Nachhaltigkeit und die Übertragbarkeit der Projektergebnisse und -tätigkeiten.

Effizienz

- Die für die Umsetzung des DPIP bereitgestellten Finanzmittel waren angesichts der Ambitioniertheit einiger Ziele, der hohen Nachfrage nach Fördermitteln, der hohen Inanspruchnahme der Finanzhilfen und der großen Zahl der erreichten Ergebnisse möglicherweise nicht ganz ausreichend. Dennoch waren die im Rahmen des DPIP bereitgestellten Fördermittel ausreichend dafür, dass die Begünstigten ihre spezifischen Ziele erreichen konnten.
- Die Verwaltung durch die Kommission wurde im Laufe der Zeit besser, und die Finanzhilfeempfänger empfanden die Zusammenarbeit mit der Kommission als positiv.
- Was das Vereinfachungspotenzial angeht, nahm die im Antragsformular geforderte Detailtiefe ab der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen 2010 zu und schloss die Einführung von Arbeitsabläufen ein. Dies wirkte sich für die Kommission und für die Antragsteller gleichermaßen positiv aus. Die überwiegende Mehrheit der Befragten hielt die Berichterstattungsanforderungen für angemessen. Die Überwachungsvorkehrungen der Kommission während der Durchführung des Projekts bzw. der Tätigkeiten wurden zumindest zum Teil als gut und hilfreich erachtet. Die Anforderungen an die Berichterstattung sind Ausdruck eines ausgewogenen Ansatzes für die finanzielle Rechtfertigung einerseits und die Bewertung der tatsächlichen Ergebnisse und der potenziellen Wirkung der Projekte andererseits.

Mehrwert für die EU

- Die meisten EU-Mitgliedstaaten nahmen am DPIP teil, entweder über federführende Organisationen oder über Partnerorganisationen.
- Der Mehrwert des Programms für die EU bestand darin, dass das DPIP Organisationen mit Sitz in verschiedenen Mitgliedstaaten in die Lage versetzte, Verbesserungen im Bereich der Reduzierung der Drogennachfrage zu bewirken. Die im Rahmen der Projekte gebildeten Partnerschaften leisteten einen Beitrag zur Förderung des grenzübergreifenden Lernens und zur Verbesserung der Außenwirkung der durchgeföhrten Initiativen sowie zur Ermittlung von Informationen im Bereich der Drogenprävention und -bekämpfung. Außerdem verbesserten die Partnerschaften die

grenzübergreifende Zusammenarbeit, trugen zum Austausch und zur Verbreitung von bewährten Vorgehensweisen und Informationen bei, erhöhten das gegenseitige Vertrauen unter Mitgliedstaaten und unterstützten die Entwicklung von praktischen Instrumenten und Lösungen zur Bekämpfung globaler Herausforderungen. Der Umfang dieser Verbesserungen und Beiträge, d.h. der Mehrwert für die EU in Form von Auswirkungen, konnte jedoch noch nicht gemessen werden.

Wichtigste Empfehlungen

- Bessere Prioritätensetzung: Die Kommission sollte mehr Zeit und mehr Humanressourcen in den Prozess der Prioritätensetzung investieren, um zu gewährleisten, dass die Prioritäten im Rahmen der vorgesehenen Haushaltssmittel angemessen erfüllt werden können.
- Realistische Bewertung der Projektrisiken und bessere Strategien für die Risikominderung: Die Kommission sollte die Risiken während der Projektlaufzeit besser überwachen, beispielsweise durch Anforderung kurzer Fortschrittsberichte, in denen potenzielle Risiken angegeben werden, sobald sie im Laufe der Projektdurchführung auftreten.
- Bei der Überwachung und Bewertung sollte ein stärkerer Schwerpunkt auf die Beurteilung der Auswirkungen auf allen Ebenen und nicht nur auf Ergebnisse gelegt werden. Dies geht mit der Notwendigkeit einher, für Projekt- und Programmbewertungen objektive und unabhängige Daten zusammenzutragen, zu analysieren und zu nutzen.
- Auslotung von Möglichkeiten zur Verbesserung der Umsetzung von Projektergebnissen und bewährten Vorgehensweisen durch andere Organisationen, auch in anderen Mitgliedstaaten, darunter mehr Ressourcen für Übersetzungen, Kommunikation und Verbreitung.
- Verbesserung der Interventionslogik des Programms: Neben dem Anwendungsbereich des Programms und seinen allgemeinen und spezifischen Zielen und Prioritäten, Arten von Maßnahmen und Arten von Interventions- und Durchführungstätigkeiten wird die Kommission bei einer eventuellen zukünftigen Fortsetzung des Programms Anstrengungen unternehmen, die Interventionslogik zu verbessern⁶⁰ und die Beziehungen zwischen Beweggründen, Zielen, eingesetzten Finanzmitteln, Leistungen, Begünstigten, erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen noch klarer, präziser und konkreter darzustellen.

⁶⁰ Siehe z. B. Abbildung 1-1: Interventionslogik des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013) Abbildung 1-1: Interventionslogik des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ (2007-2013).