



Brüssel, den 14.5.2019
COM(2019) 228 final

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

**Bewertung der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
(EMCDDA)**

{SWD(2019) 174 final}

I. HINTERGRUND

Der menschliche und gesellschaftliche Preis für die Drogensucht ist sehr hoch. Drogen und Drogensucht beeinflussen die Gesundheit und das Wohlergehen vieler, vor allem junger Menschen, werfen Sicherheitsfragen auf und führen zu vorzeitigen Todesfällen. Infolgedessen ist die Drogensucht mit Kosten für das öffentliche Gesundheitswesen (Drogenprävention, Gesundheitsversorgung und Behandlung), die öffentliche Sicherheit, die Umwelt und die Arbeitsproduktivität verbunden. Der Markt für illegale Drogen ist der dynamischste kriminelle Markt in der Europäischen Union (EU), und er kann sich in Reaktion auf Drogenkontrollmaßnahmen schnell anpassen.

Die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA; im Folgenden „die Agentur“) wurde 1993 als eine der dezentralen Agenturen der EU eingerichtet¹. Ihr Zweck ist es gemäß Artikel 1 der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 (im Folgenden „Gründungsverordnung“)², der EU und ihren Mitgliedstaaten sachliche, objektive, zuverlässige und auf europäischer Ebene vergleichbare Informationen über Drogen, die Drogensuchtproblematik und ihre Folgen zu liefern. Kernaufgaben der Agentur sind die Sammlung und Analyse vorhandener Daten, die methodische Verbesserung des Datenvergleichs, die Verbreitung der Daten und die Zusammenarbeit mit europäischen und internationalen Einrichtungen und Organisationen sowie mit Drittländern. Die Agentur liefert als Exzellenzzentrum Informationen zum Drogenproblem, nicht nur in Europa, sondern auch auf internationaler Ebene.

Artikel 23 der Gründungsverordnung sieht *„alle sechs Jahre eine externe Bewertung der Beobachtungsstelle, die zeitgleich mit dem Abschluss von zwei der dreijährigen Arbeitsprogramme der Beobachtungsstelle stattfinden soll“* vor. In diese Bewertung ist auch das Reitox-Netz (Europäisches Informationsnetz für Drogen und Drogensucht) einzubeziehen³. Die letzte Bewertung wurde 2011/2012 durchgeführt⁴. Daher veranlasste die Kommission Ende 2017 eine neue Bewertung, die 2018 durchgeführt wurde. Die Bewertung erfolgte von März bis November 2018 durch ein Konsortium unter der Führung von ICF Consulting Ltd. in Zusammenarbeit mit dem Centre for the Study of Democracy (CSD) und Optimity Advisors. Der Abschlussbericht der Bewertung wird online veröffentlicht.

Dieser Bericht wird dem Europäischen Parlament und dem Rat sowie dem Verwaltungsrat der Agentur vorgelegt. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die diesem Bericht der Kommission beigelegt ist, bietet eine ausführliche Analyse der Ergebnisse der externen Bewertung.

II. ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

¹ Verordnung (EWG) Nr. 302/93 des Rates vom 8. Februar 1993 zur Schaffung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, ABl. L 36 vom 12.2.1993, S. 1.

² Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Neufassung), ABl. L 376 vom 27.12.2006, S 1; wie jüngst geändert durch Verordnung (EU) 2017/2101 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 in Bezug auf den Informationsaustausch zu neuen psychoaktiven Substanzen und das Frühwarnsystem und das Risikobewertungsverfahren für neue psychoaktive Substanzen, ABl. L 305 vom 21.11.2017, S. 1.

³ Vgl. Artikel 5 der Gründungsverordnung.

⁴ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/drug-control/docs/2012_emcdda_evaluation_main_report_en.pdf

Die Bewertung hatte folgenden Anwendungsbereich:

- *Sachlicher Anwendungsbereich:* Die Bewertung betraf beide Pfeiler der Arbeit der Agentur, d. h. öffentliche Gesundheit und Sicherheit. Sie untersuchte außerdem die Leitung und Verwaltung, die Organisationsstruktur, Tätigkeiten, Finanzierung und Bereitstellung von Ressourcen, ihre Datenverwaltung und die Arbeit von Reitox, die Zusammenarbeit mit anderen zuständigen EU-Agenturen (wie den Agenturen für Justiz und Inneres⁵, der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) und dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC)) sowie internationalen Organisationen (wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) usw.), Partnerschaften mit Drittländern sowie die Weitergabe und Verbreitung von Forschungsergebnissen;
- *Geografischer Anwendungsbereich:* Die Bewertung betraf die Länder, welche der Agentur Daten übermitteln, d. h. die EU-Mitgliedstaaten sowie Norwegen und die Türkei sowie Drittländer, zu denen die Agentur aufgrund von Arbeitsvereinbarungen, Kooperationsvereinbarungen und ähnlichem engere Beziehungen unterhält;
- *Zeitlicher Anwendungsbereich:* Die Bewertung betraf die Tätigkeiten zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 30. Juni 2018⁶, damit sie mit dem Abschluss von zwei aufeinanderfolgenden dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen der Agentur übereinstimmt.

In der Bewertung wurde die Agentur, aufbauend auf den Ergebnissen der letzten Bewertung, nach fünf Standardbewertungskriterien beurteilt: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und durch die EU erzielter Mehrwert. Die Bewertungsfragen im Zusammenhang mit den gewonnenen Erkenntnissen wurden auf diese fünf Kriterien bezogen. Die Schlussfolgerungen der Bewertung werden nachfolgend anhand dieser fünf Kriterien und ausführlicher in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zusammengefasst.

Der Auftragnehmer ermittelte bei der Ausführung der externen Bewertungsstudie eine Reihe von Einschränkungen, die sich auf diesen Bericht auswirken. Die wesentliche Einschränkung bestand im Fehlen von Ausgangswerten für die meisten Elemente, wodurch die Fortschrittsanalyse erschwert wurde. Andere Fragen, die die Verlässlichkeit der Ergebnisse beeinträchtigen könnten, sind unter anderem die kurze Dauer der Bewertung, die geringe Antwortquote bei bestimmten Fragen bzw. durch bestimmte Gruppen von Interessenträgern, die Qualität der empfangenen Daten sowie die Verwendung unterschiedlicher wesentlicher

⁵ Die Agenturen für Justiz und Inneres sind außer der EMCDDA: CEPOL (Agentur der Europäischen Union für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung), EASO (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen), EIGE (Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen), eu-LISA (Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts), Eurojust, Europol (Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung), FRA (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte) und Frontex (Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache).

⁶ Als Abschlussdatum für die Arbeit des Auftragnehmers wurde der 30. Juni 2018 festgesetzt, d. h. das Datum der Vorlage des Allgemeinen Tätigkeitsberichts der Agentur für das Jahr 2017.
http://www.emcdda.europa.eu/publications/gra/2017_en

Leistungsindikatoren während des Bewertungszeitraums und die Nichtverfügbarkeit eines tätigkeitsbezogenen Haushaltsplans⁷.

A. Relevanz

Nach dem Kriterium Relevanz wurde die Übereinstimmung der Ergebnisse der Agenturarbeit mit den Bedürfnissen einer Vielzahl von Interessenträgern untersucht. Bewertet wurde auch die Anpassungsfähigkeit der Agentur an den wissenschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und technologischen Wandel. Schließlich wurden nach dem Kriterium Relevanz auch die Ansichten der Interessenträger zu einer möglichen Erweiterung des Umfangs der Beobachtung wie auch der Ermittlung bewährter Methoden bezüglich illegaler und legaler Substanzen und von Suchtverhalten ohne Beteiligung von Substanzen untersucht.

Die Ergebnisse der Tätigkeiten der Agentur entsprachen durch die Bereitstellung relevanter und aktueller Informationen den Bedürfnissen ihrer vielfältigen Interessenträger. Wie die Konsultationen allenthalben gezeigt haben, kam die Agentur den Bedürfnissen politischer Entscheidungsträger, vor allem auf EU-Ebene und in geringerem Maße auf einzelstaatlicher Ebene, weitgehend entgegen. Es besteht Spielraum für einen umfassenderen Dialog mit der Wissenschaftsgemeinde wie auch für mehr Sichtbarkeit bei Fachleuten und der breiten Öffentlichkeit.

Die Agentur passte sich verschiedenen Veränderungen während des Bewertungszeitraums gut an. Im Zusammenhang mit Drogen bilden Nachfrage und Angebot ein dynamisches und wechselvolles Umfeld, und die Agentur hat darauf reagiert, indem sie sich durch die Entwicklung neuer Methodiken und die Nutzung offener Informationsquellen wie Abwasseranalysen⁸ oder Trendscout-Studien⁹ verstärkt auf aufkommende Gefahren und Trends konzentriert hat. Mit ihren auf verschiedene Arten von Interessenträgern zugeschnittenen Publikationen wendet sich die Agentur an ein wechselndes Publikum. Insgesamt zeigten die Gespräche einen Bedarf an stärker zukunftsgerichteten Produkten, die künftige Trends ermitteln, um die Bereitschaft und Reaktionsfähigkeit der EU in dem sich stets wandelnden Drogenumfeld besser zu unterstützen und direkter mit nationalen Interessenträgern zu kommunizieren.

Die Agentur nahm eine interne Reorganisation vor, um sich besser an den strategischen Zielen der Drogenpolitik auszurichten, und ging finanzielle Engpässe durch eine Priorisierung ihrer Tätigkeiten und eine Umverteilung von Mitteln an.

Die Bewertung berücksichtigte auch die Frage einer möglichen künftigen Erweiterung des Tätigkeitsbereichs der Agentur. Das Ergebnis der Bewertung kam in dieser Frage zu keinem Schluss. Während die meisten Vertreter der Mitgliedstaaten und Mitarbeiter der Agentur für eine Ausweitung auf andere legale und illegale Drogen wie Alkohol, Tabak und verschreibungspflichtige Medikamente sowie – in geringerem Umfang – Suchtverhalten wie Glücksspiele eintraten, waren die Interessenvertreter auf EU-Ebene und internationale Organisationen anderer Ansicht.

⁷ Weitere Einzelheiten finden sich in Abschnitt V.B und Anhang II Absatz 2 der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

⁸ http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/waste-water-analysis_de

⁹ Trendscout-Handbuch: www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/trendspotter-manual_en; Die jüngste Trendscout-Studie betraf die neuesten Tendenzen auf dem Kokainmarkt: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>

B. Wirksamkeit

Zur Bewertung der Wirksamkeit wurde der Erfolg der Agentur bei der Erreichung ihrer Ziele und der in der Gründungsverordnung festgeschriebenen Prioritäten bzw. bei den Fortschritten in dieser Richtung bewertet. Untersucht wurde, inwieweit die Veränderungen in der Struktur aufgrund der Umsetzung der „EMCDDA-Strategie 2025“¹⁰ und die jüngste interne Umstrukturierung ihre Wirksamkeit beeinflusst haben. Weitere nach diesem Kriterium untersuchte Aspekte betrafen die Wirksamkeit des Reitox-Netzes¹¹, den Einsatz interner Überwachungsmittel sowie äußere Faktoren, die die Wirkung der Agentur und ihre internationalen Aktivitäten, d. h. die Arbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen, beeinflussten.

Unter Berücksichtigung des Gesamteindrucks aus den Konsultationen mit den Interessenträgern zeigte die Bewertung, dass die Agentur durch seine Interessengruppen als Exzellenzzentrum für die Bereitstellung von Informationen zum Drogenproblem nicht nur in Europa, sondern auch international weithin anerkannt ist und hohes Ansehen genießt. Die erstellten Informationen werden als sachlich, objektiv, zuverlässig und belastbar eingeschätzt, wie die gezielte Umfrage für die Zivilgesellschaft und die Wissenschaftsgemeinde sowie die öffentliche Konsultation zeigten. Dieselben Quellen zeigten, dass zu den hauptsächlich verbesserungswürdig und zu stärkenden Bereichen die Steigerung der Vergleichbarkeit von Informationen, der häufigere Einsatz visueller Hilfsmittel und qualitativ höherwertige Übersetzungen gehören.

Die Bewertung ergab, dass die meisten in den dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen der Agentur formulierten Ziele erreicht wurden.

Bei der Beobachtung des Standes des Drogenproblems erbrachte die Agentur eine gute Leistung. Die Bereitstellung von Daten zur Nachfrage und – in geringerem Umfang – zum Angebot trug zur Unterrichtung der zuständigen Behörden und Fachleute bei und verbesserte ihre Fähigkeit, auf Drogentrends zu reagieren. Die Agentur hat Mechanismen zur regelmäßigen und anhaltenden Beobachtung von Entwicklungen im Bereich Drogen eingerichtet, die auf die Erkennung aufkommender Gefahren zielen. Die Beobachtungsaufgabe wird durch die Veröffentlichung regelmäßiger und aktueller Informationen zu den Entwicklungen bei Angebot und Nachfrage von Drogen, namentlich durch den Europäischen Drogenbericht, aber auch durch die zahlreichen anderen Publikationen, ergänzt. Gleichwohl kam die Bewertung auch zu dem Schluss, dass es kaum Arbeiten zum Polykonsum gibt. In diesem Zusammenhang stellte die externe Studie fest, dass der Begriff „Polykonsum“ in den dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen der Agentur kein einziges Mal vorkommt.

Die Arbeit der Agentur bei der Überwachung von Lösungen, die auf mit Drogen zusammenhängende Probleme angewandt wurden, wurde von den Interessenträgern gleichermaßen positiv bewertet, in diesem Fall vor allem durch Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich an der öffentlichen Konsultation beteiligten und auf die Umfrage antworteten sowie an einigen wenigen gezielten Gesprächen teilnahmen. Das Best Practice

¹⁰

http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4273/2017.1998 EMCDDA STRATEGY 2025_web-1.pdf

¹¹ Mitglieder des Reitox-Netzes sind benannte nationale Institutionen oder Agenturen, die für die Datenerfassung und die Berichterstattung zu Drogen und Drogensucht zuständig sind („nationale Kontaktstellen“ oder „nationale Drogenbeobachtungsstellen“).

Portal¹² spielt eine zentrale Rolle bei der Weitergabe bewährter Methoden in den Bereichen Prävention, Schadensminimierung und soziale Wiedereingliederung.

Durch Anwendung des rund um die Uhr verfügbaren Frühwarnsystems hat die Agentur zur Erfassung neuer psychoaktiver Substanzen beigetragen und in der Folge die Fähigkeit der Mitgliedstaaten verbessert, dieses zunehmende Problem anzugehen. In den letzten Jahren ist die Zahl neuer, erstmals in der EU erfasster und daher dem Frühwarnsystem gemeldeter, psychoaktiver Substanzen nach einem Höhepunkt im Jahr 2014 zurückgegangen¹³. Ende 2018 überwachte das Frühwarnsystem mehr als 700 neue psychoaktive Substanzen, von denen ungefähr die Hälfte in jedem Jahr auf dem europäischen Markt verfügbar war¹⁴. Gleichwohl werden die erfassten Substanzen gefährlicher, und daher führte die Agentur 2017-2018 mehr Risikobewertungen als je zuvor in einem Jahr durch¹⁵. Die Rolle der Agentur in diesem Prozess wurde durch die neue Gesetzgebung zu neuen psychoaktiven Substanzen gestärkt¹⁶.

Was nun die Entwicklung von Hilfsmitteln und Instrumenten zur Unterstützung der nationalen Drogenpolitik der Mitgliedstaaten anbetrifft, so wurde einigen Mitgliedstaaten auf Antrag zielgerichtete Unterstützung angeboten, um ihnen bei der Planung und Überwachung ihrer nationalen Drogenstrategien und -politiken zu helfen. Dies war im Jahr 2015 für Deutschland, Irland und Luxemburg der Fall. Es wurden Hilfsmittel und Instrumente zur Bewertung von Drogenpolitiken und zur Beobachtung von Drogenmärkten entwickelt¹⁷.

Das Reitox-Netz lieferte erfolgreich die nötigen Daten und Informationen zur Erreichung der Ziele, die in den dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen der Agentur während des Bewertungszeitraums formuliert waren. Die externe Studie kam auf der Grundlage der Rückmeldungen zahlreicher Interessenträger, einschließlich Mitarbeitern der EMCDDA, außerdem zu dem Schluss, dass die Qualität und der Zeitrahmen der Datenbereitstellung zwischen den nationalen Kontaktstellen variierte, auch wenn es seit der letzten Bewertung Fortschritte gegeben hat. Der Grund für diese Unterschiede liegt hauptsächlich in den in nationalen Kontaktstellen verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen. Es gibt Spielraum für Verbesserungen, insbesondere bei der Vergleichbarkeit der gelieferten Daten.

¹² http://www.emcdda.europa.eu/best-practice_de

¹³ Meldungen im Jahr 2012 (Ausgangsjahr): 73, 2013: 81, 2014: 101, 2015: 98, 2016: 66, 2017: 53.

¹⁴ Quelle: EMCDDA.

¹⁵ 2017 und 2018 wurden elf Risikobewertungen abgeschlossen und führten zu Vorschlägen der Kommission, diese Substanzen zu kontrollieren. Gegenstand dieser Risikobewertungen waren die Substanzen Acryloylfentanyl, Furanylfentanyl, AB-CHMINACA, ADB-CHMINACA, 5F-MDMB-PINACA, CUMYL-4CN-BINACA, 4-Fluor-Isobutyrfentanyl, Tetrahydrofuranlylfentanyl, Carfentanil, Metoxyacetylfentanyl und Zyklopropylfentanyl.

¹⁶ Verordnung (EU) 2017/2101 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1920/2006 in Bezug auf den Informationsaustausch zu neuen psychoaktiven Substanzen und das Frühwarnsystem und das Risikobewertungsverfahren für neue psychoaktive Substanzen, ABl. L 305 vom 21.11.2017, S. 1; Richtlinie (EU) 2017/2103 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung des Rahmenbeschlusses 2004/757/JI des Rates zur Aufnahme neuer psychoaktiver Substanzen in die Drogendefinition und zur Aufhebung des Beschlusses 2005/387/JI des Rates, ABl. L 305 vom 21.11.2017, S. 12.

¹⁷ Siehe beispielsweise „Evaluating drug policy: a seven-step guide to support the commissioning and managing of evaluations“ (Bewertung der Drogenpolitik: Ein Leitfaden in sieben Schritten zur Unterstützung der Beauftragung und der Verwaltung von Bewertungen), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/4680/td0417390enn1.pdf, und die zugehörige Website (www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/policy-evaluation); oder das „Trendspotter manual: a handbook for the rapid assessment of emerging drug-related trends“ (Trendscout-Handbuch: Ein Handbuch für die schnelle Bewertung aufkommender Trends bei Drogen), <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10233/2018-trendspotter-manual.pdf>

Die Aktivitäten der Agentur auf internationaler Ebene sind mit den Prioritäten im auswärtigen Handeln der EU vereinbar. Die Agentur bringt Drittländern die Erfahrung mit der evidenzbasierten Politikgestaltung der EU in der Drogenbeobachtung nahe und trägt so dazu bei, das globale Verständnis des Drogenproblems zu verbessern, für das sich im Gegenzug ein vollständigeres Bild der Situation in der EU ergibt. Internationale Interessenträger und Mitarbeiter der Agentur stimmten allgemein darin überein, dass auf internationaler Ebene, d. h. bei der Arbeit mit Drittländern und einer besseren Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen, mehr getan werden könnte. Gleichwohl muss das im Einklang mit der Aufgabe der Agentur erfolgen und sich wieder auf ein besseres Verständnis des Drogenproblems beziehen. Die konsultierten Interessenträger merkten das Bestehen von Überschneidungen an, wie der Doppelung der Datenerfassung mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, die behoben werden sollten.

Obwohl die Änderungen in der Struktur der Agentur aufgrund der Umsetzung der „EMCDDA-Strategie 2025“ und der internen Reorganisation erst kürzlich vollzogen wurden und mehr Zeit benötigt wird, damit sich die Wirkung entfaltet, scheinen sie auf die Wirksamkeit der Agentur positiven Einfluss zu haben. Die interne Reorganisation hat zusätzlich zur Ausführung der in der Gründungsverordnung festgelegten Aufgaben sowie zur Erreichung ihrer Ziele beigetragen. Beispielsweise hat die Restrukturierung der wissenschaftlichen Ressourcen in Übereinstimmung mit den beiden Pfeilern der „EMCDDA-Strategie 2025“ der Agentur dabei geholfen, belastbarere Daten zu liefern, sich an neue wissenschaftliche und ökologische Entwicklungen anzupassen und auf Herausforderungen und kontextuelle Verlagerungen im Bereich Drogen zu reagieren.

Zu den externen Faktoren, die die Wirksamkeit der Agentur beeinflussten, gehörte das sich verändernde Umfeld im Drogenkonsum, das Aufkommen neuer Marktplätze und neue Sicherheitsherausforderungen in Bezug auf Drogen sowie die Erarbeitung nationaler Politiken. Die Agentur hat, wie oben ausgeführt wurde, proaktiv auf diese Faktoren reagiert.

Insgesamt kommt die Bewertung zu dem Schluss, dass die zahlreichen Hilfsmittel und Mechanismen (sowohl intern als auch extern) zur Überwachung und Überprüfung des Wirkens und der Ergebnisse der Agentur gut zu funktionieren scheinen und ausreichen, um die Rechenschaftspflicht und eine geeignete Bewertung ihrer Gesamtleistung sicherzustellen. Gleichwohl unterstreicht der Bewertungsbericht, dass die Überwachung der Leistung aufgrund der Verwendung unterschiedlicher wesentlicher Leistungsindikatoren (KPI) während des Bewertungszeitraums und aufgrund des Fehlens eines tätigkeitsbezogenen Haushaltsplans nur auf der Grundlage von Leitindikatoren erfolgen konnte. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um die Indikatoren zu optimieren und einen tätigkeitsbezogenen Haushaltsplan einzuführen, damit dies in Zukunft besser gehandhabt wird.

C. Effizienz

Nach dem Kriterium Effizienz wurde beurteilt, inwieweit die Kosten (finanzielle Mittel, Personal und Verwaltungsaufwand), die bei der Tätigkeit der Agentur, der Verwirklichung ihrer Ziele und der Bereitstellung von Ergebnissen anfielen, vertretbar waren.

Unter Berücksichtigung der eingeschränkt verfügbaren Daten konnte in der Bewertung mit gutem Grund der Schluss gezogen werden, dass die Agentur die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen effizient eingesetzt hat, um die Ergebnisse und die Wirkung zu erzielen, die in ihren dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen festgelegt sind. Durch

Änderungen in ihrer Organisations- und Leitungsstruktur und durch Umverteilung verfügbarer (personeller und finanzieller) Ressourcen hat die Agentur ohne zusätzliche Finanzmittel mehr Ergebnisse erzielt und neue Arten von Produkten und Dienstleistungen eingeführt.

Die Finanzausstattung war während des Bewertungszeitraums weitgehend stabil, mit lediglich geringen Schwankungen. Gegenüber 2012 stieg der Haushalt um weniger als 1 %. Der größte Teil des Haushalts (60 % im Jahr 2017) wurde für Personalkosten für betriebliche, administrative und unterstützende Tätigkeiten aufgewendet. Während des Bewertungszeitraums stieg der Anteil des im operativen Bereich eingesetzten Personals schrittweise von 68 % im Jahr 2012 auf 71 % im Jahr 2017.

Zu den Vorteilen der Tätigkeiten der Agentur zählen: ein klarer und gründlicher Einblick in die Drogensituation in der EU; eine sachkundige Diskussion über Drogenpolitiken und -strategien; die wirkungsvolle Förderung eines nützlichen Netzwerks von Experten im Bereich Drogen und Drogensucht (Reitox), einschließlich des effektiven Austausches von Informationen und bewährten Methoden; eine proaktive Herangehensweise an neue Substanzen und aufkommende Trends; sowie die Förderung höchster wissenschaftlicher Fachkompetenz. Diese Vorteile sind nur schwer zu quantifizieren, aber insgesamt erfreut sich das Wirken der Agentur bei allen Interessenträgern auf EU-, einzelstaatlicher und internationaler Ebene höchster Wertschätzung.

Die Agentur bietet ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis, da die Kosten für die Erbringung und Verwaltung ihres Wirkens und ihrer Tätigkeiten bei gleicher Bestimmbarkeit des Wertes anderer EU-Agenturen von ähnlicher Größe und Tragweite in einem günstigen Licht erscheinen, wie die vergleichende Fallstudie zeigt¹⁸. Die Vorteile auf europäischer Ebene könnten nicht durch eine einzelne nationale Organisationen erbracht werden, namentlich die Entwicklung von Standard-Indikatoren, die durch alle Mitglieder des Reitox-Netztes angewandt werden, die Überprüfung von Politiken im Zusammenhang mit Drogen, das Frühwarnsystem für aufkommende Bedrohungen und der Austausch bewährter Methoden.

Das Erreichen wesentlicher Leistungsindikatoren und der hohe Prozentsatz des Haushaltsvollzugs zeigen, dass das zu Beginn des Bewertungszeitraums übernommene dezentrale Verwaltungsmodell die erwarteten Ergebnisse brachte. Sie zeigen, dass die gegenwärtige Leitung, der organisatorische Aufbau, die Verwaltungssysteme und die Arbeitsmethoden für ihre Tätigkeiten angemessen sind. Es besteht Spielraum für die Vereinfachung des Verwaltungsaufbaus und der Arbeitsmethoden der Agentur, z. B. die Überarbeitung und Modernisierung von Instrumenten der Informations- und Kommunikationstechnologie und eine bessere interne Planung durch die Annahme von tätigkeitsbezogenen Haushaltsplänen.

Die Agentur hat ihre Online-Reichweite verbessert, und Interessenträger äußerten sich zufrieden mit der Kontaktaufnahme und Kommunikation, die sie für ziemlich effizient halten. Es könnten weitere Verbesserungen vorgenommen werden, um nationale Interessenträger zu erreichen, vor allem politische Entscheidungsträger und Fachleute.

¹⁸ In der vergleichenden Fallstudie wurde die Agentur bezüglich mehrerer Kriterien mit der Agentur für Grundrechte (FRA) verglichen; Anhang 4 des Abschlussberichts der externen Bewertung. Zusätzlich verglich die Fallstudie die Haushaltspläne der Agentur mit denen der Agentur für Grundrechte, der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) und des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO); Siehe Abschnitt VI.C. der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

D. Kohärenz

Im Rahmen des Kriteriums Kohärenz wurde untersucht, in welchem Maße die Tätigkeiten und Ziele der Agentur die wesentlichen Politikentwicklungen der EU unterstützt und die Tätigkeiten anderer EU-Agenturen und Mitgliedstaaten, einschließlich der Einhaltung des Regelungsrahmens, ergänzt haben. Geprüft wurde auch die Ausrichtung am gemeinsamen Konzept für dezentrale Agenturen¹⁹ und die Übereinstimmung der dreijährigen Strategien und Arbeitsprogramme der Agentur²⁰ mit den Zielsetzungen der Gründungsverordnung, der EU-Drogenstrategie (2013-2020)²¹ und ihren Aktionsplänen²² sowie der Europäischen Sicherheitsagenda²³.

Die Sekundäranalyse der externen Bewertung ermittelte ein hohes Maß an Kohärenz zwischen dem Regelungsrahmen und den in den dreijährigen Strategien und Arbeitsprogrammen formulierten Zielen. Alle in den beiden Strategiepapieren formulierten Zielsetzungen stimmen mit der Gründungsverordnung überein und können auf sie zurückgeführt werden. Die Tätigkeiten der Agentur trugen in hohem Maße zu den weiter gefassten Prioritäten der EU im Bereich der Drogenpolitik bei, indem sie sich mit Fragen der Nachfrage nach Drogen und des Angebots von Drogen, wenn auch eingeschränkter, befassten und darüber hinaus den EU-Institutionen technische Unterstützung und Fachwissen zur Verfügung stellten. Obwohl die Gründungsverordnung in Anhang I ausdrücklich erwähnt, dass Daten zu aufkommenden Trends beim Polykonsum beobachtet werden sollten, wird dies gleichwohl nicht in den Zielen der Strategiepapiere erwähnt und wurde daher nicht ausreichend untersucht.

Es wurde auch festgestellt, dass die in den dreijährigen Strategien aufgeführten Ziele und Tätigkeiten mit der Drogenstrategie der EU und ihren Aktionsplänen übereinstimmen. Die Kohärenz mit der Europäischen Sicherheitsagenda zeigte sich unter anderem an der umfassenden Zusammenarbeit mit der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol), einschließlich mehrerer gemeinsamer Veröffentlichungen wie den Europäischen Drogenmarktberichten²⁴ und der jüngsten Veröffentlichung „Drugs and the darknet“ (Drogen und das Darknet)²⁵.

Auch wenn die Agentur bei der Behandlung von Fragen auf der Angebotsseite Fortschritte gemacht hat, besteht hier noch Spielraum für weitere Verbesserungen. Die Agentur entwickelte Indikatoren für die Angebotsseite und arbeitete bei Fragen zum Drogenangebot eng mit Europol zusammen. Gleichwohl sollte die Datenerhebung zu Fragen des

¹⁹ Zum „gemeinsamen Konzept“ siehe https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_de.pdf

²⁰ 2013-2015: http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/676/wp2013-15_393821.pdf and 2016-2018: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2095/TDAX16001ENN.pdf>

²¹ ABl. C 402 vom 29.12.2012, S. 1.

²² Drogenaktionsplan der EU (2013-2016), ABl. C 351 vom 30.11.2013, S. 1; Drogenaktionsplan der EU 2017-2020, ABl. C 215 vom 5.7.2017, S. 21.

²³ COM(2015) 185 final.

²⁴ 2016: <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10225/2018-cocaine-trendspotter-rapid-communication.pdf>; 2013: http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets_en

²⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/darknet>

Drogenangebots weiter verbessert werden²⁶. Dazu müssen die nationalen Kontaktstellen als wichtigste Datenlieferanten für die Agentur weitere Daten bereitstellen.

Die Agentur ist am gemeinsamen Konzept für dezentrale Agenturen gut ausgerichtet. Die vorhandenen Hilfsmittel und Mechanismen funktionieren gut und sind geeignet, Verantwortlichkeit und eine angemessene Bewertung der Gesamtleistungen zu gewährleisten. Die Überwachung der Umsetzung der dreijährigen Strategien und Arbeitsprogramme sowie des Verwaltungsplans erfolgt durch eine Reihe von Überwachungstätigkeiten. Die Entwicklung eindeutiger wesentlicher Leistungsindikatoren ist positiv zu vermerken; gleichwohl wurden diese im Laufe des Bewertungszeitraums geändert, weshalb der Vergleich im Laufe der Zeit und mit früheren Bewertungen teilweise nicht möglich war. Darüber hinaus hat die Agentur einige Aktionen des gemeinsamen Konzepts noch nicht umgesetzt, insbesondere diejenigen, die mit der tätigkeitsbezogenen Verwaltung und dem tätigkeitsbezogenen Haushaltsplan zusammenhängen. Weitere für die umfassende Übereinstimmung mit dem gemeinsamen Konzept fehlende Elemente wurden in der externen Bewertung festgestellt und sind in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen aufgeführt.

Die Kohärenz mit anderen Agenturen der EU, darunter Europol, der Europäischen Arzneimittel-Agentur (EMA), dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) und der EU-Agentur für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Eurojust) wurde vereinfacht, indem diese Agenturen gegenseitig ihre Arbeitsprogramme überprüften. Zusätzlich ergänzen die Ziele und Tätigkeiten der Agentur, einschließlich der in der „EMCDDA-Strategie 2025“ dargestellten, diejenigen der Europäischen Kommission und anderer europäischer Stellen.

Synergien bestehen mit der Europäischen Kommission im Bereich der Drogenausgangsstoffe, mit Europol und der Europäischen Arzneimittelbehörde bei den neuen psychoaktiven Substanzen, mit dem Europäischen Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten durch gemeinsame Veröffentlichungen und Missionen im Zusammenhang mit Infektionskrankheiten, die durch Drogenkonsum übertragen werden, und mit der Exekutivagentur für Verbraucher, Gesundheit, Landwirtschaft und Lebensmittel bei der Entwicklung bewährter Methoden im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Zu den Synergien, die besser genutzt werden könnten, zählen die Beziehungen zu der für Gesundheitsfragen zuständigen Abteilung der Europäischen Kommission (GD SANTE).

Insgesamt bestehen wenige Überschneidungen mit anderen Agenturen, weil die Agentur bezüglich der Drogensituation in der gesamten EU eine einzigartige Stellung einnimmt. Insofern gibt es kaum Doppelungen, aber eine hohe Wahrscheinlichkeit von Synergien. Die Möglichkeit einer Verschmelzung der Agentur mit einer anderen wurde von den Interessenträgern als nicht wünschenswert bewertet²⁷.

²⁶ Zum aktuellen Stand siehe die gemeinsame Veröffentlichung von EMCDDA und Europol „Improved drug supply indicators for Europe: progress report“ (Verbesserte Drogenangebotsindikatoren für Europa: ein Fortschrittsbericht), www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/10178/Improved%20drug%20supply%20indicators%20for%20Europe%20Joint%20publication.pdf

²⁷ 54 % aller befragten Interessenträger äußerten diese Ansicht. Zusätzlich lieferten fast alle Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation eine klare Antwort auf eine mögliche Schließung oder Verschmelzung der Agentur mit einer anderen Stelle.

Was die Kohärenz mit den politischen Zielen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Drogen anbelangt, deutete eine Minderheit der Befragten an, dass die Tätigkeiten der Agentur etwas inkohärent seien. Dies wurde auf den Umstand zurückgeführt, dass mehrere Mitgliedstaaten bei der Zielsetzung für ihre Drogenpolitik einen umfassenden Suchtansatz wählen, während das Mandat der Agentur legale Substanzen und Suchtverhalten nicht abdeckt. Daher kann die Agentur den Mitgliedstaaten zu anderen Abhängigkeiten keine Daten liefern, um ihre Politiken zu unterstützen.

Die Agentur führt mit Europol, der EU-Agentur für die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung und Eurojust zu Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem Drogenmarkt in der EU gemeinsame Tätigkeiten durch und hat mit ihnen Synergien entwickelt. Ihre Beobachtungstätigkeit und wissenschaftliche Expertise haben die Tätigkeiten von Europol ergänzt, indem sie Drogensicherheitsfragen in den EU-weiten Kontext gestellt haben. Die Agentur könnte weitere Unterstützung in Sicherheitsfragen bieten, indem sie Indikatoren für die Angebotsseite und die entsprechenden Datensätze entwickelt.

Der „EMCDDA International Cooperation Framework 2018-25“ (Internationale Kooperationsrahmen der EMCDDA für 2018-25)²⁸ richtet die Tätigkeiten der Agentur in diesem Bereich an der „EMCDDA-Strategie 2025“ aus. Gleichwohl könnte sich die Agentur stärker auf das Verständnis darüber konzentrieren, wie globale Drogenfragen und Politikentwicklungen die Drogensituation in der EU beeinflussen.

Die Bewertung stellte einen erheblichen Grad an Überschneidungen bei der Jahresberichterstattungspflicht gegenüber der Agentur und dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung fest. Es wurde vorgeschlagen, dass die beiden Agenturen zusammenarbeiten sollten, um mögliche Lösungen aufzuzeigen, wie die Berichterstattungsverfahren der Mitgliedstaaten optimiert und gestrafft werden könnten und so die Qualität der übermittelten Daten verbessert werden kann.

E. EU-Mehrwert

Nach dem Kriterium des Mehrwerts für die EU wurden die Vorteile durch die Agentur im Vergleich zu dem bewertet, was ausschließlich auf einzelstaatlicher Ebene erreichbar gewesen wäre. Namentlich wurde die Fähigkeit der Agentur bewertet, die Überwachung und die Reaktion der Mitgliedstaaten auf drogenbezogene Probleme zu verbessern, und in welchem Umfang sie eine wertvolle Informationsquelle für ihre „Hauptkunden“ war. Nach dem Kriterium wurde außerdem die Nachhaltigkeit der Tätigkeiten der Agentur untersucht und in einem hypothetischen Szenario beurteilt, ob es praktikable Alternativen für die Durchführung ihrer Aufgaben gäbe, sollte sie geschlossen werden.

Die Agentur hat einen hervorragenden Ruf als Quelle umfassender, wissenschaftlicher und zuverlässiger Informationen über Drogen. Sie gilt als Hauptquelle für Daten auf EU-Ebene und wird von nationalen, europäischen und internationalen Interessenträgern, insbesondere politischen Entscheidungsträgern, Forschern und Fachleuten in diesem Bereich konsultiert.

Die Agentur hat erheblich zur Prägung der politischen Diskussion sowohl auf EU-Ebene als auch (in geringerem Ausmaß) auf einzelstaatlicher Ebene beigetragen. Auf EU-Ebene wurden die Bereitstellung wissenschaftlicher und zeitgerechter Informationen und die Mitwirkung an

28

<http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/9886/International%20Cooperation%20Framework.pdf>.

der Planung, Umsetzung und Überwachung von Politiken im Zusammenhang mit Drogen als ausschlaggebend für die Sicherstellung evidenzbasierter politischer Auseinandersetzungen und Politiken im Zusammenhang mit Drogen gesehen. Auf einzelstaatlicher Ebene befanden die nationalen Behörden den Austausch bewährter Methoden und die Gewinnung evidenzbasierter Informationen zu brennenden Fragen für besonders relevant. Gleichwohl scheint die Agentur in einigen Mitgliedstaaten nicht die Hauptquelle von Informationen in Bezug auf Drogen zu sein, was nahelegt, dass die Agentur ihr Engagement auf einzelstaatlicher Ebene verbessern und bei der Einbindung von Fachleuten proaktiver sein sollte.

Die Bewertung befand, dass der wesentliche Mehrwert der Agentur in der Einrichtung eines Datenerfassungssystems für Drogen liegt, das die Bericht erstattenden Länder verpflichtet, das Drogenproblem systematisch unter Verwendung einer gemeinsamen Methodik und gemeinsamer Indikatoren zu Nachfrage nach und Angebot von Drogen zu beobachten. Dies stellt ein hohes Maß an Einheitlichkeit in der Qualität und Vergleichbarkeit der erfassten Daten sicher und ermöglicht der Agentur, die Informationen zu analysieren und eine umfassende Übersicht über die Drogensituation in der gesamten EU zu erstellen. Die Übersicht auf EU-Ebene erfreut sich der weitgehenden Wertschätzung der nationalen Behörden, die sich darauf stützen, um evidenzbasierte Politiken zu planen, die Wirksamkeit ihrer Politiken und Eingriffe im Zusammenhang mit Drogen zu überwachen und Trends zu erkennen, die andernorts in Europa vorkommen, wodurch sie ihre Fähigkeit verbessern, das Drogenproblem zu beobachten und darauf zu reagieren. Andere Formen der Unterstützung wie der Austausch bewährter Methoden, die gebotene Anleitung in der Methodik und die Beteiligung am EU-Frühwarnsystem für neue psychoaktive Substanzen werden ebenfalls als Mehrwert im Vergleich zu dem, was die Mitgliedstaaten einzeln leisten könnten, wahrgenommen.

Die Bewertung untersuchte, inwieweit die der Agentur übertragenen Tätigkeiten weniger wirksam wären, wenn sie durch andere Institutionen auf EU- oder einzelstaatlicher Ebene durchgeführt würden. Sie gilt demnach als die effektivste Option, da andere Alternativen (z. B. die Kommission, Mitgliedstaaten oder internationale Organisationen) die Qualität ihrer Analysen, die Kontinuität der Tätigkeiten und das gemeinsame Verständnis des Problems beeinträchtigen würden, welche es der EU ermöglichen, auf internationalen Foren mit einer Stimme zu sprechen.

Eine Schließung der Agentur würde alle betroffenen Interessenträger, insbesondere die politischen Entscheidungsträger, die ihre objektiven Informationen für die Gestaltung ihrer evidenzbasierten Politiken benötigen, negativ beeinflussen. Die Abschaffung der Agentur würde den Verlust der Übersicht des Drogenproblems auf EU-Ebene bedeuten, da die durch die Mitgliedstaaten erfassten Daten fragmentiert und oft auch nicht vorhanden wären, mit erheblichen Konsequenzen auf einzelstaatlicher, EU- und internationaler Ebene.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die durch eine externe Studie gestützte Bewertung kommt zu dem Schluss, dass die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA) gute Arbeit leistet. Die Bewertung ist in Bezug auf alle fünf Bewertungskriterien positiv, es sind aber weitere Verbesserungen in zahlreichen Bereichen möglich, wie nachfolgend in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen genauer ausgeführt wird.

Die allgemeine Schlussfolgerung der Bewertung lautet, dass die Agentur in Europa und international als Exzellenzzentrum anerkannt ist. Die erarbeiteten Informationen gelten als sachlich, objektiv, zuverlässig und stichhaltig. Die Tätigkeiten der Agentur sind relevant auf EU-Ebene und in unterschiedlichem Ausmaß auch auf einzelstaatlicher Ebene. Ihre Arbeit steht im Einklang mit den Zielen der EU-Drogenpolitik und der Arbeit der EU-Institutionen, anderer Agenturen der EU sowie internationaler Organisationen. Der Mehrwert durch die Tätigkeiten der Agentur für die EU ist groß. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten wurde in der Bewertung der Schluss gezogen, dass die Agentur die verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen effizient eingesetzt hat, aber noch Raum für Vereinfachungen vorhanden ist.

Bei den technologischen Entwicklungen (insbesondere im Zusammenhang mit den IT-Instrumenten), der Verfügbarkeit fortschrittlicherer Produkte, der Beziehung zur Wissenschaftsgemeinde und Allgemeinmedizinerern sowie bei der Sensibilisierung der Öffentlichkeit sind Verbesserungen möglich. Die Bereitstellung von Daten könnte verbessert werden, was die Vergleichbarkeit und die herangezogenen Datensätze betrifft (insbesondere zu Fragen des Drogenangebots, um die Fähigkeit der Agentur zu verbessern, Fragen im Zusammenhang mit dem Drogenangebot besser zu beobachten). Überschneidungen bestehen bei der Berichterstattung an das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung. Der Polykonsum und die Unterstützung für Mitgliedstaaten bei der Bewertung ihrer nationalen Drogenpolitik sind Bereiche, in denen der Beitrag der Agentur einen Mehrwert bieten würde. Die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen könnte im Einklang mit den Aufgaben der Agentur weiter gestärkt werden. Die Bewertung kam zu keinem Schluss hinsichtlich einer möglichen künftigen Erweiterung des Tätigkeitsbereichs der Agentur auf weitere legale und illegale Substanzen und Suchtverhalten.