EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 5.5.2011
KOM(2011) 246 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

Bericht über die Zwischenbewertung des spezifischen Programms "Drogenprävention und -aufklärung" 2007-2013

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung ... 3
1.1. Zweck und Aufbau dieses Berichts ... 3
1.2. Hintergrund ... 3
1.2.1. Ziele und Prioritäten ... 3
1.2.2. Art der geförderten Maßnahmen ... 4
1.2.3. Beteiligung ... 5
1.2.4. Zielgruppen ... 5
1.2.5. Teilnahme am Programm ... 5
1.2.6. Haushalt ... 5
2. Durchführung des Programms ... 7
2.1.1. Initiativen der Kommission ... 7
2.1.2. Finanzhilfen ... 7
3. Bewertung des Programms ... 12
3.1. Relevanz des Programms ... 12
3.2. Wirksamkeit des Programms ... 13
3.3. Effizienz des Programms ... 15
3.4. Nachhaltigkeit des Programms ... 16
4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen ... 16
4.1. Verstärkung der EU-Dimension, des EU-Mehrwerts und der Wirkungen ... 17
4.2. Effizientere Programmverwaltung ... 17
4.3. Verbesserte Verbreitung und bessere Nutzung der Ergebnisse ... 18

1. EINFÜHRUNG

1.1. Zweck und Aufbau dieses Berichts

Gemäß Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe b des Beschlusses Nr. **1150/2007/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates[1] (nachstehend „**Basisrechtsakt**“ genannt), stellt dieser Bericht die Ergebnisse vor, die während der Durchführung des **Programms „Drogenprävention und –aufklärung“** (***Programm***) gewonnen wurden, seit es am 25. September 2007 angenommen wurde. Basierend auf den Ergebnissen der qualitativen und quantitativen Analyse der Durchführung des Programms und auf seinen wichtigsten Errungenschaften unter gleichzeitiger Berücksichtigung der wesentlichen Herausforderungen, gibt der Bericht Empfehlungen für die verbleibende Zeit der Durchführung.

Für die Zwecke der qualitativen und quantitativen Analyse wurde die Kommission[2] durch einen externen Auftragnehmer unterstützt. Die Ergebnisse der von dem Auftragnehmer durchgeführten Studie basierten auf der Analyse von Dokumenten, auf Befragungen der Akteure, auf Fallstudien und auf einer Erhebung unter den Empfängern von Betriebskostenzuschüssen. Die Erhebung umfasste sowohl Empfänger von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen als auch von Betriebskostenzuschüssen aus den Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen 2007 und 2008 sowie die Partner der Empfänger von maßnahmenbezogenen Finanzhilfen, die Vertragsparteien der Finanzhilfevereinbarungen waren.

1.2. Hintergrund

1.2.1. Ziele und Prioritäten

Das Programm „Drogenprävention und –aufklärung“ ist Teil der EU-Drogenstrategie 2005-2012, die darauf abzielt, die sozialen und gesundheitlichen Schäden aufgrund des Konsums illegaler Drogen und des Handels damit erheblich zu verringern. Das Programm trägt zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus und zur Reduzierung drogenbedingter Gesundheitsschäden bei. Die **allgemeinen Ziele** des Programms sind die Prävention und Reduzierung des Drogenkonsums, der Drogenabhängigkeit und drogenbedingter Schädigungen, der Beitrag zur Verbesserung der Aufklärung über Drogenkonsum und die Förderung der Umsetzung der EU-Drogenstrategie 2005-2012.

Die allgemeinen Ziele werden durch die folgenden drei **spezifischen Ziele** weiter definiert:

(a) Förderung grenzübergreifender Maßnahmen

(a) zur Errichtung multidisziplinärer Netze;

---

[1] 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.

[2] Die Studie wurde von dem European Evaluation Consortium erstellt. Zum Zeitpunkt der Auftragszuteilung waren die Finanzhilfevereinbarungen unter der Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen für maßnahmenbezogene Finanzhilfen 2009/2010 noch nicht abgeschlossen. Deshalb wurden diese Fördermittelempfänger nicht in die Erhebung eingeschlossen.

(b) zur Erweiterung der Wissensgrundlage, zum Informationsaustausch sowie zur Ermittlung und Verbreitung bewährter Vorgehensweisen, unter anderem durch

(c) Schulungsmaßnahmen, Studienbesuche und Personalaustausch;

(d) zur Sensibilisierung für gesundheitliche und soziale Probleme aufgrund von Drogenkonsum und zur Förderung eines offenen Dialogs im Hinblick auf ein besseres Verständnis des Drogenproblems; und

(e) 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;

(b) Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Drogenstrategie und der EU-Aktionspläne; und

(c) Überwachung, Durchführung und Bewertung der Umsetzung der spezifischen Maßnahmen im Rahmen der Drogenaktionspläne 2005-2008 und 2009-2012.

1.2.2. Art der geförderten Maßnahmen

Zur Verfolgung der oben dargelegten allgemeinen und spezifischen Ziele unterstützt das Programm Maßnahmen folgender Art:

(a) **Initiativen der Kommission - spezifische Maßnahmen der Kommission**, unter anderem Studien und Forschungsarbeiten, Meinungsumfragen und Erhebungen, Ausarbeitung von Indikatoren und gemeinsamen Methoden, Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Daten und Statistiken, Seminare, Konferenzen und Sachverständigensitzungen, Organisation von öffentlichen Kampagnen und Veranstaltungen, Einrichtung und Pflege von Websites, Ausarbeitung und Verbreitung von Informationsmaterial, Unterstützung und Betreuung von Netzen nationaler Sachverständiger, Analyse, Überwachung und Bewertung;

(b) **spezifische grenzübergreifende Projekte von gemeinschaftlichem Interesse**, die von mindestens zwei Mitgliedstaaten oder mindestens einem Mitgliedstaat und einem anderen Staat, bei dem es sich entweder um ein Beitrittsland oder um ein Bewerberland handeln kann; oder

(c) **Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen oder anderen Stellen, die** im Rahmen der allgemeinen Ziele des Programms **ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen**, entsprechend den in dem jährlichen Arbeitsprogramm festgelegten Bedingungen.

Während die Gemeinschaftsfinanzierung im Fall von Initiativen der Kommission in Form von **öffentlichen Aufträgen** erfolgt, werden die anderen beiden Arten von Maßnahmen durch die Gewährung von maßnahmenbezogenen **Finanzhilfen und Betriebskostenzuschüssen** finanziert.

1.2.3. Beteiligung

Das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ steht allen 27 Mitgliedstaaten der EU offen. Unter den folgenden Bedingungen ist auch anderen Ländern die Beteiligung gestattet:

(a) den EFTA-Staaten, die Vertragsparteien des EWR-Abkommens sind, gemäß den Bestimmungen dieses Abkommens;

(b) den Bewerberländern sowie den in den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess einbezogenen Ländern des westlichen Balkans gemäß den Bedingungen, die in den mit diesen Ländern geschlossenen oder zu schließenden Assoziationsabkommen oder Zusatzprotokollen über die Beteiligung an Gemeinschaftsprogrammen festgelegt sind;

(c) Bewerberländer, die sich nicht an dem Programm beteiligen, können in die Projekte einbezogen werden, sofern damit ein Beitrag zur Vorbereitung auf den Beitritt geleistet wird, sowie sonstige Drittländer oder internationale Organisationen, die sich nicht an dem Programm beteiligen, sofern dies den Projektzielen förderlich ist.

Basierend auf den vorgenannten Grundsätzen haben sich zwei Organisationen aus der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und eine aus Kroatien (als assoziierte Partner) an grenzüberschreitenden Projekten beteiligt, die im Rahmen des Jahresarbeitsprogramms 2007 finanziert wurden. Abgesehen davon haben sich in den ersten drei Jahren der Durchführung des Programms weder Bewerberländer noch Länder des westlichen Balkans beteiligt.

1.2.4. Zielgruppen

Das Programm richtet sich an alle Gruppen, die direkt oder indirekt mit dem Drogenproblem befasst sind. Bei der Drogenbekämpfung gehören Jugendliche, Frauen, gefährdete Gruppen und Menschen, die in sozial benachteiligten Gebieten leben, zu den Risikogruppen und sind daher als Zielgruppen zu bezeichnen. Weitere Zielgruppen sind unter anderem Lehrer und pädagogische Fachkräfte, Eltern, Sozialarbeiter, Mitarbeiter lokaler und nationaler Behörden, medizinisches und paramedizinisches Personal, Justizbedienstete, Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Religionsgemeinschaften.

1.2.5. Teilnahme am Programm

An dem Programm können öffentliche oder private Organisationen und Einrichtungen, lokale Behörden auf der zuständigen Ebene, Hochschulfakultäten und Forschungszentren teilnehmen, die im Bereich der Aufklärung über Drogenkonsum und der Prävention von Drogenkonsum einschließlich der Reduzierung und Behandlung drogenbedingter Schädigungen tätig sind. Einrichtungen und Organisationen mit Erwerbszweck können nur zusammen mit Organisationen ohne Erwerbszweck oder staatlichen Organisationen an dem Programm teilnehmen.

1.2.6. Haushalt

Artikel 12 des Basisrechtsakts sah eine Gesamtfinanzausstattung von **21 350 000 EUR** für die Durchführung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ für den Zeitraum 2007

bis 2013 vor. Die Finanzierung sollte in gleich hohen Teilbeträgen von 3 050 000 EUR pro Jahr erfolgen. Diese jährlichen Haushaltsmittel enthalten auch Mittelzuweisungen für die Verwaltungskosten des Programms, die sich auf 50 000 EUR je Jahr belaufen. Basierend auf einer Absichtserklärung tragen zusätzlich zur Förderung aus Haushaltsmitteln der EU, auch die EFTA-/EWR-Staaten zu dem Programm bei.

In dem Berichtszeitraum wurde der Großteil der Förderung (78%) für Betriebskostenzuschüsse und maßnahmenbezogene Finanzhilfen ausgewiesen, während Initiativen der Kommission weniger als ein Drittel (22%) der Mittelzuweisungen ausmachten:

Jahr	Gesamt	Maßnahmenbezogene Finanzhilfen	Betriebskostenzuschüsse	Initiativen der Kommission
2007	**3.000.000**	**2.250.000**	**0**	**750.000**
2008	**3.071.700**	**2.221.700**	**500.000**	**350.000**
2009	**3.071.700**	**2.471.700**	**0**	**600.000**
2010	**3.075.600**	**1.717.600**	**400.000**	**958.000**

2. DURCHFÜHRUNG DES PROGRAMMS

Aufgrund der verspäteten Annahme des Basisrechtsakts am 25. September 2007 konnte die tatsächliche Durchführung des Programms erst im Jahr 2008 beginnen. Obwohl für das Haushaltsjahr 2007 ein Jahresarbeitsprogramm angenommen worden war, wurden die Mittelzuweisungen erst ab 2008 genutzt. Diese Situation hat sich negativ auf die Jährlichkeit der Durchführung ausgewirkt und eine Ein-Jahres-Lücke verursacht. Dies konnte jedoch damit kompensiert werden, dass für das Jahr 2009 keine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht wurde.

2.1.1. Initiativen der Kommission

Seit 2007 wurden insgesamt 18 Maßnahmen im Bereich der Initiativen der Kommission gefördert. Jede dieser Maßnahmen trug maßgeblich zur Durchführung der EU-Drogenstrategie und der EU-Drogenaktionspläne bei. Das Programm „Drogenprävention und -aufklärung" leistet einen wichtigen Beitrag zur Einbeziehung der Zivilgesellschaft: Im Rahmen des Programms wurde u. a. die Europäische Aktion Drogen (EAD) unterstützt, eine Plattform, mit der die europäische Zivilgesellschaft dazu angeregt werden soll, sich mit der Drogenproblematik und den mit Drogenmissbrauch verbundenen Risiken eingehender zu befassen. Die Kommission hat eine ausgedehnte Informationskampagne über die EAD ins Leben gerufen. Dabei wurden drei Großveranstaltungen in Berlin, London und Warschau organisiert, und es wurde eine Website eingerichtet, um die Tätigkeit der EAD zu erleichtern. Durch die Organisation und Finanzierung von drei Plenarsitzungen und mehreren Treffen auf Expertenebene hat die Kommission die Tätigkeit des Drogenforums der Zivilgesellschaft (Civil Society Forum on Drugs) unterstützt.

Die Forschung trägt wesentlich dazu bei, die faktengestützte Drogenpolitik auf eine solide Grundlage zu stellen und Strategien zur Verringerung der negativen gesundheitlichen und sozialen Auswirkungen des Drogenkonsums in unseren Gesellschaften zu entwickeln. Es wurden zwei wichtige Maßnahmen für die Entwicklung einer EU-Strategie für Forschungsarbeiten zur Drogenproblematik in Europa finanziert. Sowohl das Werk Eine vergleichende Analyse der Forschung zu illegalen Drogen in der Europäischen Union als auch die große Konferenz, mit der die Forschungslücke identifiziert und überbrückt werden sollte (finanziert im Rahmen der Jahresarbeitsprogramme 2007 beziehungsweise 2008) wurden als wichtige Meilensteine angesehen und dienten als Grundlage für das aktuelle Forschungsrahmenprogramm im Bereich der Drogenpolitik auf EU-Ebene.

Im Rahmen der Jahresarbeitsprogramme 2007 und 2010 wurden zwei weitere Studien finanziert. Zum einen *The detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs* zur Schließung der beträchtlichen Wissenslücke in Bezug auf das tatsächliche Funktionieren des Drogenmarktes und zur Entwicklung eines EU-Rahmens zu Mindestqualitätsstandards und Benchmarks für die Reduzierung der Drogennachfrage zur Unterstützung der Tätigkeit der Kommission für die Entwicklung eines EU-Konsenses auf diesem Gebiet, wie es in dem EU-Drogenaktionsplan gefordert wird. Die Kommission hat auch die Einrichtung einer Expertengruppe im Bereich der letztgenannten Studie unterstützt.

2.1.2. Finanzhilfen

Unterstützung spezifischer grenzübergreifender Projekte von gemeinschaftlichem Interesse (maßnahmenbezogene Finanzhilfen) und Tätigkeiten von Nichtregierungsorganisationen oder

anderen Stellen, die ein Ziel von allgemeinem europäischem Interesse verfolgen (Betriebskostenzuschüsse)

Mit der Förderung, die im Jahresarbeitsprogramm 2007-2010 für Finanzhilfen ausgewiesen war, hat das Programm „Drogenprävention und -aufklärung" Tätigkeiten unterstützt, die hauptsächlich von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Universitäten durchgeführt wurden. Mit wenigen Ausnahmen waren die lokalen und regionalen Behörden lediglich Partner der Projekte. In ausgewählten Fällen war die nationale Verwaltung als assoziierter Partner beteiligt. Insgesamt beteiligten sich **143** Organisationen aus **27 Ländern** als Empfänger eines Betriebskostenzuschusses, als Projektkoordinator, Projektpartner oder assoziierte Partei an den finanzierten Tätigkeiten[3]. *Assoziierte Parteien sind weder direkte Empfänger der Finanzhilfen noch sind sie Vertragspartei der Finanzhilfevereinbarungen. Sie tragen indirekt zu den Tätigkeiten bei und profitieren auch indirekt von diesen.*

Von allen sich beteiligenden Organisationen sind **136 (95 %)** in einem der Mitgliedstaaten der EU niedergelassen. Insgesamt sind **23 Mitgliedstaaten** vertreten. Bislang haben sich keine Organisation aus IE, CY, LU und MT beteiligt. An einigen der Tätigkeiten könnten jedoch Einzelpersonen aus diesen Ländern beteiligt sein (z. B. Teilnahme an Verbreitungsveranstaltungen). Trotz der im Basisrechtsakt niedergelegten Möglichkeiten und des jährlichen Finanzbeitrags zu dem Programm, haben sich keine Organisationen aus den EFTA-/EWR-Staaten beteiligt.

Trotz der **sehr positiven Ergebnisse in Bezug auf die europaweite Abdeckung** steht das Programm vor Herausforderungen bezüglich des geographischen Gleichgewichts. Die Mehrheit (82) der sich beteiligenden Organisationen (einschließlich der assoziierten Partner) sind in fünf Mitgliedstaaten niedergelassen (IT – 17 %, UK – 10 %, DE – 13 %, ES 6 %, BE 6 %). Dieses Verhältnis ist fast identisch mit dem Verhältnis der Herkunftsländer der direkten Finanzhilfeempfänger. Von den 112[4] Finanzhilfeempfängern (Empfänger von Betriebskostenzuschüssen, Koordinatoren und Partner im Bereich maßnahmenbezogener Finanzhilfen) kamen 54 % aus 5 Mitgliedstaaten (IT – 18 %, UK – 12 %, DE – 11 %, ES 6 %, BE 6 %).

---

3 Einschließlich der Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen für 2007, 2008 und 2009/2010.

4 Einige Organisation beteiligten sich an mehr als einem Projekt oder waren während der ersten vier Jahre des Programms „Drogenprävention und –aufklärung" Empfänger eines Betriebskostenzuschusses. Diese Organisationen wurden nur einmal für die Berechnung der kumulierten Gesamtzahl von Fördermittelempfängern berücksichtigt.

Betriebskostenzuschüsse

Insgesamt wurden **drei Aufforderungen zur Abgabe von Vorschlägen für Betriebskostenzuschüsse** veröffentlicht. Die Antragsteller konnten die Förderung für die Durchführung ihrer jährlichen Tätigkeitsprogramme für 2008, 2010 und 2011 (Jahresarbeitsprogramm 2011) beantragen.

BETRIEBSKOSTENZUSCHÜSSE-	2008	2010	2011
Eingegangene Anträge	16	19	4
Förderfähige Anträge	13	5	n.a.
Ausgewählte Vorschläge	5	4	n.a.
Ausgewiesene Förderung insgesamt	500.000 EUR	400.000 EUR	400.000 EUR.
Beantragte Finanzhilfen insgesamt	1.029.632 EUR	1.318.474,56 EUR	n.a.
Gewährte Finanzhilfen insgesamt	409.429 EUR	219.788,38 EUR	n.a.

Infolge dieser drei Aufforderungen gingen insgesamt **39 Anträge** ein, aus denen **9 Organisationen ausgewählt wurden**. Als der Bericht erstellt wurde, war die Bewertung der Anträge, die für das Rechnungsjahr 2011 eingereicht wurden, noch nicht abgeschlossen.

Die finanziellen Bedingungen für Betriebskostenzuschüsse blieben in diesem Zeitraum unverändert. Der maximale Förderbetrag für Finanzhilfen lag bei 100 000 EUR. Der Beitrag der Kommission betrug höchstens 80 % der gesamten förderfähigen Betriebskosten des Antragstellers.

Maßnahmenbezogene Finanzhilfen

Interessierte Organisationen konnten auf **3 Aufforderungen zur Abgabe von Vorschlägen** reagieren, um eine Unterstützung für **grenzüberschreitender Projekte** zu erhalten. Aufgrund der verspäteten Annahme des Basisrechtsakts wurde die erste Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen im Rahmen des Jahresarbeitsprogramms 2007 im Jahr 2008 veröffentlicht. Entsprechend wurde die Aufforderung im Rahmen des Jahresarbeitsprogramms 2008 erst 2009 veröffentlicht. Damit das Programm diese Lücke überbrücken konnte, wurde die dritte Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen im Jahr 2010 veröffentlicht. Sie fasste die Mittelzuweisungen zusammen, die für die beiden Jahre (2009 und 2010) für maßnahmenbezogene Finanzhilfen vorgesehen waren. Deshalb waren für die ersten beiden Aufforderungen zur Abgabe von Vorschlägen die verfügbaren Fördermittel nahezu identisch (ca. 2,2 Millionen EUR) und verdoppelten sich fast in 2009/2010.

MAßNAHMENBEZOGENE FINANZHILFEN	**2007**	**2008**	**2009/2010**
Eingegangene Anträge	39	59	66
Förderfähige Anträge	33	41	53
Ausgewählte Vorschläge	**9**	**6**	**10**
Ausgewiesene Förderung insgesamt	2.250.000 EUR	2 221 700 EUR	4.189.300 EUR
Beantragte Finanzhilfen insgesamt	11.610.036,34 EUR	13.850.005,17 EUR	21 732 250,18 EUR
Gewährte Finanzhilfen insgesamt	**2.181.947,85 EUR**	**2 116 748,04 EUR**	**3 889 295,44 EUR**

	Haushaltsvolumen in EUR	Finanzhilfen insgesamt in EUR	Beitrag der EK %
Gesamt 2007	2.789.586.16	2.181.947.85	78%
Gesamt 2008	3.034.116,27	2.116.748,04	70%
Gesamt 2009/2010	5.114.243,88	3.889.295,44	76%
Gesamt	**10.937.946,31**	**8.187.991,33**	**75%**

Die steigende Zahl an Anträgen zeigt das wachsende Interesse an dem Programm Drogenprävention und -aufklärung“. Die Kommission prüfte insgesamt **164 Anträge** auf maßnahmenbezogene Finanzhilfen. Von den **127 förderfähigen Vorschlägen** ermöglichte der Haushalt die **Förderung von 25**. Insgesamt wurden Fördermittel in Höhe von **8,187 Millionen EUR** gewährt, was eine Gesamtleistung von **75 %** an den gesamten Durchführungskosten für die Maßnahmen ausmacht.

Während es für das Jahr 2007 keine Förderhöchstgrenze gab, wurde in der Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen 2008 ein Höchstbetrag von 500 000 EUR festgelegt. Er wurde für 2009/2010 beibehalten. Anträge, die unterhalb der Mindestfördergrenze von 75 000 EUR lagen, wurden nicht berücksichtigt.

	Haushaltsvolumen in EUR	Finanzhilfen insgesamt in EUR	Beitrag der EK %	Dauer in Monaten
Durchschnitt 2007	309.954.02	242.438.65	79	28,33
Durchschnitt 2008	505.686,05	352.791,34	75	28,50
Durchschnitt2009/2010	511.424,39	388.929,54	77	23,60
Durchschnitt insgesamt	**442.353,83**	**328.053,18**	**77**	**26,81**

Jahr	Durchschnittliche Anzahl von		
	Durchführende Begünstigte	Durchführende Organisationen	Betroffene EU MS
2007	3,7	5,3	4
2008	6	7,8	5,6
2009/2010	5,8	6,4	5,1
Gesamt	5,2	6,5	4,9

Der Durchschnittsbetrag beantragter Finanzhilfen lag bei 328 000 EUR. Das liegt deutlich über dem Mindestbetrag. Die niedrigste gewährte Förderung lag bei 120 000 EUR, während die meisten zwischen 300 000 und dem Höchstbetrag lagen. Die meisten Projektkoordinatoren der ausgewählten Vorschläge waren NRO (48%) und Universitäten oder universitäre Einrichtungen (40 %). Lediglich 12 % der Koordinatoren kamen aus dem Regierungssektor auf lokaler oder regionaler Ebene. Jahr Durchschnittliche Anzahl von Durchführende Begünstigte Durchführende Organisationen Betroffene EU MS

Gesamt Die Dimension der Projekte stieg sowohl in Bezug auf die Anzahl der Partner als auch auf die Anzahl der betroffenen Mitgliedstaaten der EU leicht an. Alle Projekte, die im Rahmen der Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen des Jahres 2007 ausgewählt worden waren, begannen in 2009.

3. BEWERTUNG DES PROGRAMMS

Die Bewertung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ konzentriert sich auf die folgenden vier Kategorien: (1) Relevanz; (2) Wirksamkeit; (3) Effizienz und (4) Nachhaltigkeit des Programms.

3.1. Relevanz des Programms

Illegale Drogen stellen ein gravierendes soziales Problem dar, zu dessen Lösung es eines langfristigen, integrativen und interdisziplinären Ansatzes bedarf. Aus der vorgenannten Studie über Entwicklungen auf dem Weltmarkt für illegale Drogen[5] geht hervor, dass das Problem im fraglichen Zeitraum nicht geringer geworden ist. Zwar hat sich die Situation in einigen Ländern verbessert, aber dafür haben die Probleme in anderen Ländern zum Teil drastisch zugenommen. Gemäß den Jahresberichten der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht[6] ist Drogenmissbrauch immer noch ein großes Gesundheitsproblem in der EU. **Die Relevanz der Politikziele des Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ ist seit seiner Annahme im Jahr 2007 sehr hoch**. Seine Ziele, Prioritätsbereiche, und Tätigkeiten sind in hohem Maße auf die Bedürfnisse, Probleme und Fragestellungen der Zielgruppen zugeschnitten.

Die Einbindung der Zivilgesellschaft ist ein vorrangiges Ziel des EU-Drogenaktionsplans. Als eines seiner wichtigsten Themen unterstreicht der Aktionsplan die Wichtigkeit eines verstärkten Engagements der ganzen Gesellschaft zur Reduzierung des Drogenkonsums. Er stellt fest, dass die Allianz zwischen den Bürgern und den von ihnen und für sie geschaffenen Einrichtungen verstärkt werden sollte. **Das Programm „Drogenprävention und –aufklärung“ ist in besonderem Maße dazu geeignet, zu diesem Ziel beizutragen**.

Es gibt einen eindeutigen Zusammenhang zwischen den durchgeführten Tätigkeiten und zwar bei den Maßnahmen in den Jahresarbeitsprogrammen ebenso wie bei den übergeordneten Programmzielen. Alle durchgeführten Tätigkeiten beziehen sich auf einen oder mehrere der in den Jahresarbeitsprogrammen genannten prioritären Bereiche.

Der Mehrwert des Programms ist hoch. Die Intervention der EU wirkt sich positiv auf die Bekämpfung des Drogenkonsums und die Drogenprävention aus, da sie die grenzüberschreitende Wissensvermittlung fördert und die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit der durchgeführten Tätigkeiten verbessert.

Aufgrund der vielschichtigen und globalen Natur des Drogenphänomens unterstützen verschiedene Finanzinstrumente der Gemeinschaft die Initiativen der EU auf dem Gebiet der illegalen Drogen. Sie ergänzen die Förderung unter dem Programm „Drogenprävention und –aufklärung“. Das Programm „Kriminalprävention und Kriminalitätsbekämpfung“ für den Zeitraum 2007-2013 (ISEC)[7] gibt Unterstützung für Projekte auf dem Gebiet des illegalen Drogenhandels. Es unterstützt auch Projekte, die zur Durchführung der Politik der

---

5 JLS/2007/C4/005 – Detailed analysis of the operation of the world market in illicit drugs and of policy measures to curtail it.

6 EBDD Jahresbericht 2010.

7 Beschluss 125/2007/JI.

Verringerung des Drogenangebots gemäß der EU-Drogenstrategie und ihrer Aktionspläne beitragen sowie Projekte in den Bereichen Drogenmärkte, Drogenherstellung, Drogenhandel und –kriminalität.

Da Drogenmissbrauch nicht nur bei uns, sondern auch außerhalb der Europäischen Union ein großes Problem für die öffentliche Gesundheit und die Gesellschaft im Allgemeinen darstellt, ist einer der Schwerpunktbereiche des EU-Programms im Bereich der öffentlichen Gesundheit[8] das Ergreifen von Maßnahmen in Bezug auf suchtrelevante Faktoren wie Tabak, Alkohol, illegale Drogen und Arzneimittelmissbrauch. Dieses Programm unterstützt auch Projekte zur Reduzierung von Gesundheitsschäden im Zusammenhang mit der Drogenabhängigkeit.

Das 7. Rahmenprogramm Forschung und Entwicklung unterstützt groß angelegte Forschungen im Drogenbereich. Im Jahr 2009 hat die Kommission unter dem Programm Sozioökonomische Wissenschaften und Geisteswissenschaften des Siebten Forschungsrahmenprogramms (FP7) eine Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen zu Forschungsarbeiten im Bereich der Abhängigkeiten mit einer Mindestförderung der EU in Höhe von 6,5 Millionen EUR gestartet. Zur Unterstützung gemeinsamer Forschungstätigkeiten unter den Mitgliedstaaten hat die Kommission 2 Millionen EUR für die Errichtung eines Netzwerks europäischer Forschung (ERA-NET) im Bereich Drogen zur Verfügung gestellt. Das Sicherheitsprogramm 2010 unter FP7 umfasst eine Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen über unbeabsichtigte Folgen der Drogenpolitiken und ihrer Auswirkungen auf die Sicherheit in der EU. 2010 wurde im Bereich des FP7 Gesundheitsthemas eine Aufforderung zur Abgabe von Vorschlägen für große Kooperationsprojekte (6 bis 12 Millionen EUR) im Bereich „Suchterkrankungen“ veröffentlicht. Die externe Dimension der Drogenpolitik wird durch die jeweiligen Finanzinstrumente unterstützt.

Indizien sprechen dafür, dass sich die verschiedenen Programme und Initiativen insgesamt ergänzen. Die **Fragmentierung** birgt jedoch auch das Risiko von Überschneidungen (zwischen dem Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ und dem Gesundheitsprogramm beispielsweise) oder von Lücken. Darüber hinaus erschwert sie sowohl der EU als auch den potenziellen Begünstigten, maximalen Nutzen aus der EU-Förderung in diesem Bereich zu ziehen. Obwohl der Basisrechtsakt die Möglichkeit bietet[9], Ressourcen mit anderen Gemeinschaftsinstrumenten für die Durchführung von Maßnahmen zu teilen, die die Ziele aller Programme erfüllen, kam dies in der ersten drei Jahren der Durchführung des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ nicht vor.

3.2. Wirksamkeit des Programms

Zum Zeitpunkt der Bewertung waren erst sehr wenige Tätigkeiten abgeschlossen. Folglich können nur begrenzt Schlussfolgerungen über die Wirksamkeit des Programms gezogen werden. Mit den im Rahmen des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ geförderten Projekten und Tätigkeitsprogrammen wurden jedoch bereits eine Vielzahl an Tätigkeiten durchgeführt und konkrete Ergebnisse erzielt. Auf diese Weise kann sich die

---

8 Basisrechtsakt: Beschluss Nr. 1350/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über ein zweites Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der Gesundheit (2008-2013).

9 Insbesondere die Generellen Programme „Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte“, „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und das 7. Rahmenprogramm Forschung und Entwicklung.

aktuelle Analyse bereits auf solide Fakten stützen. Die Ergebnisse der Bewertung weisen darauf hin, dass die geförderten Projekte wahrscheinlich erheblich zu den Zielen des Programms beitragen werden.

Obwohl das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ eine gute Leistung im Hinblick auf die Anzahl der sich beteiligenden Länder zeigte, gibt es im Hinblick auf die Schaffung eines echten, dauerhaften Mehrwerts mit Hilfe der Projekte noch Spielraum für Verbesserungen.

Obwohl das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ das einzige auf die Unterstützung des Politikbereichs spezialisierte Instrument ist und ehrgeizige allgemeine Ziele vor allem in Bezug auf die Förderung von Tätigkeiten in den Bereichen Prävention und Schadensbegrenzung verfolgt, ist seine Mittelausstattung deutlich geringer als die der anderen vorgenannten Programme. Derzeit deckt das Programm „Drogenprävention und -aufklärung“ den Finanzierungsbedarf nicht. Obwohl die maximale Projektdauer von drei auf zwei Jahre herabgesetzt wurde, erlaubt die für das Programm vorgesehene Finanzausstattung die Finanzierung von höchstens zehn Projekten jährlich. Auch die Größe der Projekte ist im Hinblick auf die Anzahl der sich beteiligenden Organisationen durch die verfügbaren Mittel eingeschränkt. Zur **Stärkung des Programms muss seine Finanzausstattung aufgestockt werden**, damit es dauerhafte Ergebnisse auf EU-Ebene erzielen kann.

Auch wenn keine größeren Hindernisse bei der Projektdurchführung auftraten, stießen die Förderer der Projekte doch auf prozedurale und inhaltliche Hürden. Als größte **prozedurale Hürden** nannten die Akteure die fehlende Flexibilität bei der Umverteilung von Ausgaben innerhalb des Projekts und das langsame Fließen der Fördermittel. Obwohl Partnerschaften als vorteilhaft für die Tätigkeiten und Projekte betrachtet wurden, war die Koordinierung einer Reihe von Partnerorganisationen aus unterschiedlichen Ländern und mit unterschiedlichen Hintergründen mit beträchtlichen Anstrengungen verbunden. In manchen Fällen kam es aufgrund von Problemen mit den nationalen Rechtsvorschriften bei der Teilnahme von Experten und Einzelpersonen in Fokusgruppen zu Verzögerungen.

Was die Schwierigkeiten **inhaltlicher Art** anbelangt, schien in manchen Fällen die Einbeziehung schutzbedürftiger Gruppen schwierig zu sein. Auch die Nutzung des öffentlichen Sektors und die Anwerbung von Teilnehmern für Bewertungszwecke stellten Herausforderungen dar und waren für das übergeordnete Projekt nicht möglich. Forschung in Gefängnissen war aufgrund des eingeschränkten Zugangs schwierig. Auf operationeller Ebene stellen Schwierigkeiten bei der Überwachung und Bewertung der Auswirkungen der Ergebnisse ein bedeutenderes Problem dar.

Basierend auf der Analyse der vorgeschlagenen Verbreitungsstrategien ist das erwartete Ergebnis nicht wirklich zufriedenstellend, da bislang nur wenige der Projekte abgeschlossen sind. Es kann geschlussfolgert werden, dass die Ergebnisse der Projekte selten andere Personen als die Projektpartner erreichen. Es gibt jedoch auch einige gute Beispiele, in denen die Projektergebnisse auf großen, internationalen Fachveranstaltungen vorgestellt wurden/werden. Die am häufigsten genutzte Verbreitungsstrategie sind spezialisierte Internetauftritte für das Projekt oder das Platzieren von Informationen auf einer bereits bestehenden Website des Koordinators oder eines Partners. Da keine ausgefeilten Anforderungen bezüglich der Informationen bestehen, die im Rahmen des Programms verbreitet werden sollen oder über die Sprache, in der sie zu verbreiten sind, haben die einzelnen Projekte sehr unterschiedliche Kommunikationsniveaus. Auch die Sichtbarkeit der

Unterstützung durch die EU variiert sehr. Aber alle unterstützten Organisationen halten die Mindestanforderungen ein.

Derzeit gibt es keine zentralisierte Strategie für die Verbreitung der Ergebnisse der Projekte oder Tätigkeiten, die im Rahmen des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ gefördert werden.

3.3. Effizienz des Programms

Die Ergebnisse der Erhebung unter den Finanzhilfeempfängern zeigten, dass die Begünstigten **insgesamt mit der Verwaltung des Programms durch die Kommission zufrieden waren**.

Die Antragsteller begrüßten die Einführung des **Online-Antragsverfahrens** durch das elektronische Finanzhilfenverwaltungssystem PRIAMOS im Jahr 2008. Die Einführung der elektronischen Antragstellung verringerte die administrative Belastung der Antragsteller und senkte die Kosten für das Einreichen eines Antrags. Die Erhebung zeigt auch, dass die Begünstigten **die Hilfe und Unterstützung der Kommission in der Antragsphase und bei der Durchführung der Tätigkeiten im Allgemeinen als hilfreich** einstuften.

Trotz der insgesamt positiven Bewertung wurde auf einige **Mängel** hingewiesen.

Obwohl die Kommission normalerweise klare Angaben machte, war es problematisch, dass die Beantwortung von Fragen bezüglich der Förderfähigkeit von Ausgaben so lange dauerte. Die **Berichtspflichten in Bezug auf die Fortschritte und Ergebnisse wurden als angemessen, klar und anwenderfreundlich betrachtet**. Aber die **exzessive Bürokratie** im Zusammenhang mit der Rechnungslegung bereitete den Begünstigten einige Schwierigkeiten. Sie bemängelten auch die fehlende Flexibilität, wenn Änderungen an den ursprünglichen Anträgen gemacht werden mussten.

Das größte Manko ist jedoch die **Langwierigkeit des Vergabeverfahrens**. Es beeinträchtigt hauptsächlich den pünktlichen Beginn der Projekte und führt häufig dazu, dass der ursprüngliche Vorschlag geändert werden muss. Das Problem ist insbesondere bei Betriebskostenzuschüssen relevant, die als Beitrag zu den allgemeinen Betriebskosten einer Einrichtung für ein bestimmtes Haushaltsjahr gedacht sind. Deshalb kann die Termin(um)planung nicht flexibel gehandhabt werden.

Das ist nicht nur ein operatives Problem für die Begünstigten der Finanzhilfe, sondern es wirkt sich auch negativ auf die Leistung des Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ in Bezug auf die aktuellen drogenpolitischen Prioritäten aus.

Obwohl die Einführung der elektronischen Finanzhilfenverwaltung das Verfahren etwas vereinfacht hat und Ressourcen der Kommission, insbesondere im Hinblick auf die Verwaltungsaufgaben bezüglich der tatsächlichen Bearbeitung und Registrierung der Anträge freigesetzt wurden, wurde keine maßgebliche Beschleunigung des Verfahrens erreicht. In dem Basisrechtsakt niedergelegte Verfahrenselemente (Rücksprache mit den Mitgliedstaaten und das Kontrollrecht des Europäischen Parlaments) sowie die verwaltungstechnisch bedingte Bearbeitung einer großen Menge von den Antrag unterstützenden Unterlagen, bleiben ein beträchtliches Hindernis.

Darüber hinaus entzieht die Verwaltung des langwierigen administrativen Prozesses den inhaltsbezogenen Überwachungs- und Führungstätigkeiten sowie der Verbreitung und

Nutzung von Ergebnissen wichtige Ressourcen. Das haben die Begünstigten in Bezug auf die Verwaltung der Kommission wiederholt angesprochen.

3.4. Nachhaltigkeit des Programms

Die Frage der Nachhaltigkeit ist umso wichtiger, als der Wirtschaftsabschwung auf nationaler Ebene zu starken Einsparungen bei der Drogenpolitik geführt hat. Diese Schlussfolgerung des Berichts der Kommission zur Überprüfung des EU-Drogenaktionsplans (2009 – 2012)[10] wurde von der Erhebung bestätigt, die unter den Finanzhilfeempfängern der Aufforderungen zur Abgabe von Vorschlägen der Jahre 2007 und 2008 durchgeführt wurde.

In der Bewertung wurde darauf hingewiesen, dass die Projekte, was ihre Durchführung und ihre Wirkungen vor Ort angeht, in hohem Maße von der Förderung durch die EU abhängen. Empfänger von Finanzhilfen haben Schwierigkeiten, von anderen Einrichtungen oder Organisationen eine Ko-Finanzierung zu erhalten oder eine kontinuierliche Förderung von der Kommission und von anderen nationalen oder internationalen Einrichtungen sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für kleinere Organisationen wie NRO oder Vereinigungen mit begrenzten finanziellen Mitteln. Obwohl die Mehrheit der mit der Durchführung von Aktivitäten im Rahmen des Programms befassten Akteure angab, dass sie auf der Suche nach neuen wirtschaftlichen Perspektiven seien, waren ihnen in den meisten Fällen keine anderen Finanzierungsquellen zugänglich.

Insgesamt gesehen, wurden im Rahmen der Projekte Tätigkeiten und Instrumente auf den Weg gebracht, die sich auf lange Sicht selbst tragen könnten. Beispiele für nachhaltige Ergebnisse, die im Rahmen des Programms erzielt wurden, umfassen die Bildung und Vertiefung von grenzüberschreitenden Partnerschaften und die Entwicklung von Toolkits sowie Veröffentlichungen.

Die Ergebnisse der Bewertung zeigen auch, dass die im Rahmen des Programms gebildeten und vertieften Partnerschaften wahrscheinlich nach Beendigung der Förderung durch die Kommission weiter fortgesetzt werden und zu neuen Tätigkeiten in der nahen Zukunft führen werden.

Schließlich kann man angesichts des Projektschwerpunkts, der auf die Entwicklung von Tools gerichtet ist, die vom Zielpublikum zur Befriedigung der Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen herangezogen werden können, davon ausgehen, dass (zumindest einige) der Wirkungen des Programms nachhaltig sein werden und dass das Zielpublikum dazu in der Lage sein wird, die im Rahmen der durchgeführten Tätigkeiten erzielten Ergebnisse zu nutzen.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Zwischenbewertung hat die Relevanz des Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ bestätigt. Die Bewertung hat aufgezeigt, dass sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen Ziele auf die Bedürfnisse und Probleme der Zielgruppen zugeschnitten sind. Sie kam auch zu der Schussfolgerung, dass das Programm während der ersten drei Jahre seiner Durchführung gewisse Erfolge in Bezug auf die ursprüngliche Zielsetzung vorweisen

[10] KOM(2010) 630 endgültig, Bericht der Kommission, Fortschrittsbericht 2010 zum EU-Drogenaktionsplan (2009-2012), SEK(2010) 1321.

kann. Das Programm hat gezeigt, dass es trotz seiner eingeschränkten Finanzausstattung das Potenzial hat, gute Ergebnisse in dem Bereich zu erzielen.

Die eingeschränkten Haushaltsmittel verhindern jedoch, dass das Programm EU-weit Wirkungen einer bestimmten Größenordnung erzielt. Sie schränken auch die Anzahl der teilnehmenden Organisationen ein. Zur **Stärkung des Programms müssen seine finanziellen Mittel aufgestockt werden**, damit es auf EU-Ebene dauerhafte Ergebnisse erzielen kann. Ziel sollte die Entwicklung eines möglichst umfassenden Finanzinstruments im Bereich der Drogenpolitik sein.

Die Ergebnisse der Bewertung bestätigten, dass es keine größeren Schwierigkeiten gibt, welche die erfolgreiche Durchführung des Programms behindern. Um das Potenzial des Programms innerhalb des bestehenden Rahmens zu maximieren, seine Auswirkungen zu verstärken und die Durchführung zu optimieren, sind bestimmte Anpassungen erforderlich. Die Kommission schlägt hierzu die folgenden Maßnahmen vor:

4.1. Verstärkung der EU-Dimension, des EU-Mehrwerts und der Wirkungen

Damit die Sichtbarkeit des Programms gesteigert und sichergestellt werden kann, dass die Wirkungen der Projekte nicht auf die lokale oder regionale Ebene beschränkt bleiben, sollten übergeordnete und besser ausgearbeitete Projekte mit einem höheren EU-Mehrwert und einer höheren Nachhaltigkeit bevorzugt werden. Zur Ausführung von Tätigkeiten mit einer breiten EU-Dimension, einer großen Abdeckung und Nachhaltigkeit sollten die Finanzierungsmöglichkeiten des Projekts „Drogenprävention und –aufklärung“ rationalisiert werden. Die eingeschränkten Finanzmittel sollten auf mehrjährige Maßnahmen mit mehreren Partnern konzentriert werden. Die Kommission wird diesbezüglich den Mehrwert der Betriebskostenzuschüsse prüfen, die Organisationen nur für ein Haushaltsjahr erhalten haben und die bislang nur begrenzte Auswirkung hatten.

Die Kommission sollte die Synergieeffekte zwischen den Finanzinstrumenten, die die Ziele der EU-Drogenstrategie unterstützen, weiter stärken. Die Kooperation und der Informationsaustausch unter den Programmen sollte verstärkt werden (insbesondere zwischen ISEC und dem Programm „Drogenprävention und –aufklärung“ und diesem und dem öffentlichen Gesundheitsprogramm). Dies gilt insbesondere für die Festlegung des Programms bei der Formulierung der Jahresarbeitspläne, um Wiederholungen zu vermeiden und es potenziellen Begünstigten zu ermöglichen, gezieltere Anträge zu stellen.

4.2. Effizientere Programmverwaltung

Die langwierigen und administrativ anspruchsvollen Verfahren wurden als größtes Hindernis auf dem Weg zum Erfolg gesehen. Diesbezüglich wird die Kommission Anstrengungen zur Verkürzung des Zeitraums unternehmen, der zwischen der Veröffentlichung der Aufforderungen zur Abgabe von Vorschlägen und dem tatsächlichen Abschluss der Finanzhilfevereinbarung vergeht, um so die Bereitstellung der Förderung zu beschleunigen. Die prozeduralen Verpflichtungen aus dem Basisrechtsakt sollten auch überdacht werden. Hier geht es insbesondere um die Beratungen über das Ergebnis der Auswahl der Fördermittelempfänger mit dem Ausschuss des Programms „Drogenprävention und -aufklärung“ und dem Europäischen Parlament.

Dies sollte auch im Hinblick auf zukünftige Finanzierungsperspektiven gesehen werden. Es wurde bestätigt, dass die Abschaffung des Antragsverfahrens in Papierform einen positiven

Effekt auf die Verwaltung hatte und dass dies von dem Zielpublikum des Programms positiv wahrgenommen wurde. Das neue PRIAMOS-System hat seine Nützlichkeit unter Beweis gestellt und gezeigt, dass es das Potenzial für eine integrierte Schnittstelle für den Informationsaustausch mit Antragstellern und Begünstigten hat. Die Kommission wird weitere Schritte unternehmen, um die Funktionen und die Geschwindigkeit zu verbessern, so dass der schrittweise Transfer des gesamten Finanzhilfe-Verwaltungsprozesses auf PRIAMOS vereinfacht wird.

4.3. Verbesserte Verbreitung und bessere Nutzung der Ergebnisse

Die Bewertung hat gewisse Defizite bei der Nutzung der Ergebnisse der im Rahmen des Programms „Drogenprävention und –aufklärung“ finanzierten Projekte aufgezeigt. Es wurde darauf hingewiesen, dass es nicht nur zur Erreichung eines spezifischen Ziels des Programms beitragen würde, sondern die Entwicklung besserer Projekte erlauben würde, wenn die Ergebnisse zentral für die Öffentlichkeit verfügbar wären. Das würde den aktuellen und zukünftigen Begünstigten und der Kommission dabei helfen, Wiederholungen zu vermeiden und auf dem bereits Erreichten aufzubauen.