



emcdda.europa.eu

Evaluation of 'national drug strategies' in Europe

EMCDDA 2004 selected issue

In EMCDDA 2004 Annual report on the state of the drugs problem in the European Union and Norway

Ausgewähltes Thema 1

Evaluierung der „nationalen Drogenstrategien“ in Europa

Ansätze zur Bewertung nationaler Drogenstrategien

In vielen Ländern wurde in jüngster Zeit eine „nationale Drogenstrategie“⁽¹⁴⁶⁾ verabschiedet. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die Pläne zur Evaluierung dieser Strategien, die dank der von den nationalen Knotenpunkten in diesem Jahr geleisteten Arbeit jetzt erstmals auf europäischer Ebene möglich ist. Durch die Arbeit der nationalen Knotenpunkte konnten Verweise auf die Evaluierung der „nationalen Drogenstrategien“ geklärt werden, die nicht immer unmittelbar verständlich oder eindeutig definiert waren.

Die Maßnahmen zur Evaluierung der „nationalen Drogenstrategien“ in Europa lassen sich in drei Hauptaktivitäten unterteilen: (1) *Beobachtung*, in Form einer routinemäßigen Erfassung von Daten zur Drogenproblematik sowie von Maßnahmen und Interventionen; (2) *Evaluierung der Umsetzung*, d. h. die Einschätzung des Mehrwerts, der durch die Umsetzung der Initiativen und die Ressourcenverteilung im Rahmen der Drogenstrategie geschaffen wurde; und (3) *Evaluierung der Auswirkungen* (allgemein als Bewertung der Effektivität bezeichnet), eine Beurteilung der Folgen (kurzfristige Auswirkungen) und Ergebnisse (längerfristige Auswirkungen)⁽¹⁴⁷⁾ auf die Drogenproblematik, die (zumindest teilweise) auf die nationale Drogenstrategie zurückzuführen sind (Abbildung 23)⁽¹⁴⁸⁾.

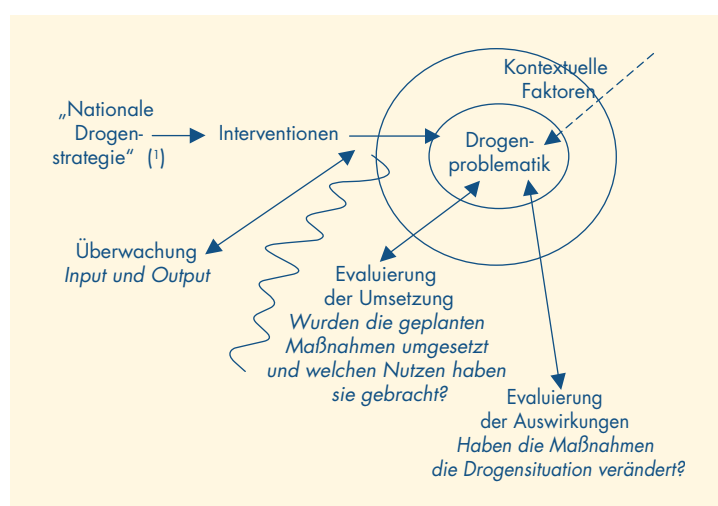
Der Hauptunterschied zwischen den verschiedenen Ländern hinsichtlich des Ansatzes zur Evaluierung nationaler Drogenstrategien liegt darin, dass einige Länder die Drogenstrategie beobachten und andere eine Evaluierung der Umsetzung und/oder der Auswirkungen vorsehen.

Da die Begriffe „Beobachtung“ und „Evaluierung“ in den nationalen Drogenstrategien nicht immer klar voneinander abgegrenzt sind, sollte man sich des Unterschieds bewusst sein. *Beobachtung* ist ein kontinuierlicher und systematischer Prozess, der regelmäßig quantitative und qualitative Daten über die Drogenproblematik und die Interventionen zur Bekämpfung des Drogenkonsums hervorbringt. Er ermöglicht Rückschlüsse auf die Durchführung der Aktivitäten (z. B. auf die Inputs: Welche

Ressourcen wurden eingesetzt?, und die Outputs: Welche Maßnahmen wurden wann und von wem durchgeführt?). Die Beobachtung liefert jedoch in der Regel keine Informationen zu den Auswirkungen einer Strategie und zeigt keine Gründe für den Erfolg oder Misserfolg einer Aktivität auf. Obwohl ein Beobachtungssystem häufig in der Lage ist, Aufschluss über die Entwicklung der unterschiedlichen Aspekte des Drogenphänomens und die zu seiner Bekämpfung durchgeführten Maßnahmen zu geben, kann in der Regel nicht festgestellt werden, ob die Veränderungen unmittelbar Folge der durchgeführten Maßnahmen sind (Kausalitätszusammenhang).

Die Frage der Kausalität und andere komplexe wissenschaftliche Fragen werden im Rahmen der *Evaluierung* behandelt (Tabelle 5), die eine öffentliche Intervention (in diesem Fall eine nationale Drogenstrategie) unter Berücksichtigung bestimmter Kriterien (Relevanz, Effizienz, Auswirkungen) und genau festgelegter Standards (Qualität, Quantität) (Definition siehe Europäische Kommission, 1999) bewertet und zu deren Durchführung in der Regel umfassende Studien erforderlich sind. Die

Abbildung 23: Evaluierungsebenen der „nationalen Drogenstrategien“



(1) Der Begriff „Drogenstrategie“ umfasst auch alle entsprechenden Aktionspläne im Rahmen der Strategie.

⁽¹⁴⁶⁾ Siehe Definition in Kapitel 1, S. 17.

⁽¹⁴⁷⁾ Der Einfachheit halber steht der Begriff „Evaluierung der Auswirkungen“ hier sowohl für die Evaluierung der Folgen als auch der Ergebnisse. Es handelt sich jedoch um zwei sehr unterschiedliche wissenschaftliche Begriffe, zwischen denen in der relevanten Literatur in der Regel unterschieden wird.

⁽¹⁴⁸⁾ Eine umfassende Evaluierung würde außerdem eine Bewertung der Effizienz beinhalten, wobei die Kosten im Verhältnis zu den Ergebnissen und Auswirkungen gemessen werden. Daten zu diesem Aspekt lagen jedoch nur für Spanien vor (siehe im weiteren Text).

Tabelle 5: Häufig verwendete Evaluierungsterminologie (Evaluierungsmethoden für Strukturmaßnahmen)

Gesamtevaluierung	Vollständige Evaluierung einer Intervention
Kohärenz	Inwieweit die Logik einer Intervention nicht widersprüchlich ist/die Intervention nicht in Widerspruch zu anderen Interventionen mit ähnlichen Zielen steht
Relevanz	Inwieweit die Ziele einer Intervention im Hinblick auf die zu behandelnden Bedürfnisse, Probleme und Themen zweckdienlich sind
Konsistenz	Inwieweit positive/negative Nebenwirkungen auf andere Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitiken maximiert/minimiert werden
Nutzen	Inwieweit sich die Auswirkungen einer Intervention mit den zu behandelnden Bedürfnissen, Problemen und Themen decken
Wirksamkeit	In welchem Umfang die Zielvorgaben erreicht werden
Effizienz	Inwieweit die gewünschten Wirkungen zu angemessenen Kosten erreicht werden
Kostenwirksamkeitsanalyse	Instrument der Evaluierung, das eine Beurteilung der Effizienz ermöglicht
Kosten-Nutzen-Analyse	Evaluierungsinstrument zur Beurteilung des Nutzens einer Intervention aus Sicht aller Beteiligten und auf der Grundlage eines in Geldeinheiten ausgedrückten Wertes, der allen Konsequenzen der Intervention zugeordnet wird
Output	Bezeichnet die Finanzierung und Umsetzung bzw. Konkretisierung einer Maßnahme mit den dafür bereitgestellten finanziellen Mitteln
Auswirkungen	Eine Konsequenz, die die unmittelbaren Adressaten nach Beendigung ihrer Teilnahme an einer Intervention oder nach Fertigstellung einer öffentlichen Einrichtung betrifft, oder eine andere indirekte Konsequenz, die andere Adressaten betrifft, die von der Intervention profitiert oder nicht profitiert haben

Quelle: Europäische Kommission, 1999.

Evaluierung besteht somit aus zwei Elementen: (1) einem Nachweis der Kausalität zwischen der Durchführung einer politischen Maßnahme und einer Veränderung des untersuchten Phänomens anhand qualitativ hochwertiger Daten, die z. B. mit wissenschaftlichen Methoden (Beobachtung und umfassende Studien) erhoben wurden; und (2) einer Bewertung der Auswirkungen, die schließlich bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen ist.

In der Praxis sind die Begriffe „Evaluierung“ und „Beobachtung“ untrennbar miteinander verbunden. Auch wenn die beiden Begriffe in einigen Dokumenten synonym verwendet werden, ist zu beachten, dass Beobachtung nicht mit Evaluierung gleichgesetzt werden kann (obwohl sie Teil der Evaluierung ist).

Im Vereinigten Königreich wurde die aktualisierte nationale Drogenstrategie im Jahr 2002 nach einer weitreichenden Überarbeitung, bei der Evidenzmaterial sowie Bewertungen der Komponenten Angebot und Nachfrage berücksichtigt wurden, veröffentlicht. Die nationale Drogenstrategie wird „beobachtet“, „verfolgt“ und unterliegt dem Leistungsmanagement, es findet jedoch keine „Evaluierung“ statt (Nationaler Bericht des Vereinigten Königreichs, S. 106). In Norwegen zielt der neue Plan zur Bekämpfung des Drogen- und Alkoholmissbrauchs auf die Entwicklung eines Systems ab, mit dem sich ermitteln lässt, inwieweit Ziele und Teilziele des Plans erreicht werden (norwegischer Nationaler Bericht, S. 65). In der Tschechischen Republik legt die Strategie für eine nationale Drogenpolitik 2001–2004 für jede ihrer Säulen Ziele, Vorgaben, Erfolgsindikatoren und Instrumente der Effizienzevaluierung fest. Die Erfüllung der Aufgaben wird regelmäßig beobachtet; eine systematische Evaluierung der Strategie

anhand der festgelegten Erfolgsindikatoren und definierten Evaluierungsinstrumente wurde jedoch noch nicht durchgeführt. Ein Grund dafür könnten die beträchtlichen Kosten einer externen Evaluierung sein (tschechischer Nationaler Bericht, S. 114). Der neue dänische Aktionsplan sieht eine laufende „Evaluierung“ einiger spezifischer Aktivitäten vor (dänischer Nationaler Bericht, S. 67). In den nationalen Drogenstrategien Ungarns und Polens wird ein System zur Überprüfung der Erfüllung von Aufgaben vorgeschlagen (Nationale Reitox-Berichte), während in Slowenien bis zum heutigen Zeitpunkt noch keine Evaluierung durchgeführt wurde, obwohl die neue nationale Strategie die regelmäßige Evaluierung der Umsetzung vorsieht (slowenischer Nationaler Bericht, S. 61). In Litauen wird die Umsetzung der nationalen Drogenstrategie (2004–2008) gemäß den finanziellen Möglichkeiten des Landes durchgeführt (litauischer Nationaler Bericht, S. 35). In Estland beinhaltet die neue nationale Drogenstrategie Komponenten der Beobachtung und Evaluierung und legt Leistungsindikatoren fest (estnischer Nationaler Bericht, S. 86).

In Finnland und Schweden (finnischer Nationaler Bericht, S. 113; schwedischer Nationaler Bericht, S. 75–76) liegt der Schwerpunkt der nationalen Drogenstrategien auf der Beobachtung der Umsetzung der Strategie und nicht so sehr auf der Evaluierung der Auswirkungen. In Schweden ist es Aufgabe des im Jahr 2002 ernannten Drogenkoordinators, die Umsetzung des nationalen Aktionsplanes zu gewährleisten (anhand von Jahresberichten). In Finnland sind ebenfalls Forschungsaktivitäten zur Festlegung einiger Richtwerte geplant, anhand derer die Drogenverwaltung ihre Aktivitäten beobachten und evaluieren kann. Der

nationale Knotenpunkt in Luxemburg berichtet, dass die Ergebnisse des Plans von 2000–2004 im Jahr 2005 evaluiert werden, um weitere und künftige Strategien auszuarbeiten (luxemburgischer Nationaler Bericht, S. 94). In Deutschland greift der Aktionsplan Drogen und Sucht aus dem Jahr 2002 erstmals den Ansatz auf, operationalisierte Zielvorgaben und ihnen zugeordnete Kriterien zur Messung des Erfolgs oder Misserfolgs von Strategien festzulegen (deutscher Nationaler Bericht, S. 105), während in Italien das Dreijahresprogramm 2002–2004 Evaluierungen auf dem Gebiet der Prävention und sozialen Reintegration fördert.

Zu den Ländern, die entweder eine Evaluierung der Umsetzung oder der Effektivität der nationalen Drogenstrategie durchführen, zählen Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland und Portugal (Tabelle 6). Die spanische und die griechische Strategie sehen eine Evaluierung der Effektivität vor. In Spanien ist in der nationalen Neunjahresstrategie festgelegt, die Umsetzung insgesamt und in den einzelnen Bereichen im Jahr 2003 (nach der Hälfte der Laufzeit) und im Jahr 2008 zu evaluieren. Ziel dabei ist es, die Effektivität und Effizienz der öffentlichen Politiken zu erhöhen (spanischer Nationaler Bericht, S. 85), indem sowohl Quantität als auch Qualität der bereitgestellten Dienste beurteilt werden. In ähnlicher Weise bezieht sich der griechische Drogenaktionsplan aus dem Jahr 2002 auf eine externe Evaluierung der Effektivität der umgesetzten Politiken insgesamt, die künftig auf der Grundlage von EU-weiten und internationalen Indikatoren durchgeführt werden könnte (griechischer Nationaler Bericht, S. 110).

In Frankreich, Irland und Portugal fordern die nationalen Drogenstrategien eine Gesamtevaluierung⁽¹⁴⁹⁾ und eine sektorale Evaluierung, und in manchen Fällen auch eine Evaluierung der Effektivität (irischer Nationaler Bericht). Die vorliegenden Daten zeigen jedoch, dass die bereits durchgeführten Evaluierungen eher eine Beurteilung der Umsetzung als der Effektivität der Strategie darstellen. In Frankreich beinhaltet die Evaluierung des Dreijahresaktionsplans 1999–2002 [die von 2000 bis 2003

vom Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT) durchgeführt wurde] sowohl eine Gesamtevaluierung als auch die Evaluierung von fünf Schwerpunktprogrammen⁽¹⁵⁰⁾. Die Evaluierung ging jedoch nicht soweit, die Auswirkungen der Maßnahmen auf die Drogensituation als Ganzes zu bewerten. Es handelte sich daher im Wesentlichen um eine Bewertung der Fortschritte, der eine Bewertung der Erreichung der operationellen Ziele gegenüber gestellt wurde. In Irland fordert die nationale Drogenstrategie eine unabhängige Evaluierung der Effektivität des gesamten Rahmenprogramms bis Ende des Jahres 2004 (Nationale Drogenstrategie 2001–2008: Building on Experience, S. 111). Die Evaluierung wird offenbar keine vollständige Bewertung der Auswirkungen der Strategie auf den Drogenkonsum umfassen, sondern lediglich prüfen, inwieweit die Drogenstrategie umgesetzt wurde und ob die strategischen Ziele erreicht wurden. In Portugal sieht die Drogenstrategie eine externe, unabhängige Evaluierung ihrer allgemeinen und sektoralen Umsetzung vor (portugiesischer Nationaler Bericht, S. 65). Es wird ebenfalls von einem internen Evaluationsprozess berichtet.

In den Mitgliedstaaten, in denen streng genommen keine „nationale Drogenstrategie“ vorhanden ist, bestand in den letzten Jahren wenig Interesse an einer Gesamtevaluierung, selbst in den Ländern, in denen seit längerem die Evaluierung einzelner Drogenprojekte durchgeführt wird. In den Niederlanden beispielsweise, wo Forschungsaktivitäten, Beobachtung und Evaluierung schon immer Bestandteil der Drogenpolitik waren, zielt eine neue Strategie der staatlichen Steuerung (2002) darauf ab, den öffentlichen Verwaltungsorganen (einschließlich derer, die für Gesundheits- und Drogendienste zuständig sind) eine Orientierungshilfe für ihre Arbeit zu geben (niederländischer Nationaler Bericht, S. 83–84). In Österreich wurde die drogenspezifische Beobachtung in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet, dennoch wurden weder Pläne auf der Ebene der Bundesländer (mit Ausnahme der Vorevaluierungen in Voralberg) noch die übergreifende Drogenpolitik einer Evaluierung unterzogen

Tabelle 6: Merkmale einiger Evaluierungen nationaler Strategien

	„Nationale Drogenstrategie“	Umfang der Evaluierung	Ziel der Evaluierung	Evaluierungsterminologie
Griechenland	Aktionsplan 2002–2006	Gesamt und spezifisch	Wirksamkeit	Keine
Spanien	Nationale Drogenstrategie 2000–2008	Gesamt und spezifisch	Wirksamkeit und Effizienz	2003–2008
Frankreich	Dreijahresplan des Kampfes gegen Drogen und der Prävention von Abhängigkeit, 1999–2001	Gesamt und spezifisch	Umsetzung	2002
Irland	Nationale Drogenstrategie, 2001–2008: Building on Experience [Auf Erfahrung aufbauen]	Gesamt und spezifisch	Umsetzung	2004–2008
Portugal	Die Nationale Strategie zur Bekämpfung des Drogenmissbrauchs; Aktionsplan 2000–2004	Gesamt und spezifisch	Umsetzung	2004

⁽¹⁴⁹⁾ Gesamtevaluierung: vollständige Evaluierung einer Intervention.

⁽¹⁵⁰⁾ (1) regionale Vereinbarungen zu Zielen im Bereich Gesundheits- und Rechtswesen, (2) Maßnahmen der verschiedenen Ministerien zur beruflichen Bildung, (3) die regionalen Politikprogramme zur Suchtprävention, (4) Experimente der aufsuchenden Drogenarbeit durch spezialisierte Einrichtungen, die allgemeine Unterstützung für Menschen mit Suchtverhalten bieten, und (5) Programme zur Risikoverminderung im 18. Pariser Arrondissement.

(österreichischer Nationaler Bericht, S. 65). Für die übrigen Länder (Zypern, Litauen, Malta, die Slowakei, sowie Bulgarien, Rumänien und die Türkei) sind nur unzureichende Informationen über nationale Drogenstrategien (sofern diese überhaupt existieren) erhältlich.

„Ex-ante-“, „Halbzeit-“ und „Ex-post-Evaluierungen“

Der Leitfaden zur Evaluierung von EU-Aktivitäten (Europäische Kommission, 2003) nennt vier Hauptgründe für die Durchführung von Evaluierungen: (1) Unterstützung bei der Planung von Interventionen; (2) Verbesserung der Qualität der Interventionen; (3) Unterstützung bei der effizienten Zuweisung von Ressourcen (d. h. Effizienz); und (4) Bereitstellen von Informationen über die erzielten Fortschritte der Interventionen (d. h. Rechenschaftspflicht). Weiterhin beschreibt der Leitfaden drei Phasen der Evaluierung: Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Evaluierungen.

Die Ex-ante-Evaluierung wird vor der Umsetzung durchgeführt, um einzuschätzen, ob Handlungsbedarf besteht bzw. um eine Grundlinie festzulegen. Nach den nationalen Drogenstrategien umfasst die Ex-ante-Evaluierung Revisionsprozesse, die von parlamentarischen Kommissionen, Regierungskommissionen oder staatlichen Ämtern durchgeführt werden und die Grundlage für verschiedene nationale Drogenstrategien (Belgien, Deutschland, Spanien, Irland, Portugal und Schweden) bilden.

Die Halbzeitevaluierung dient den spanischen, irischen und portugiesischen nationalen Drogenstrategien als Instrument zur Anpassung von Interventionen und Zielen während der Umsetzung. Die Methode der Anpassung während der Umsetzung wird nicht nur in den Ländern angewandt, die eine umfassende Evaluierung durchführen, sondern auch in den Ländern, in denen Beobachtungssysteme eingerichtet wurden. Dort sollen die gewonnenen zuverlässigen Informationen zur Anpassung und Neugestaltung künftiger Maßnahmen beitragen. Dies impliziert eine Nutzenschätzung, die eher für evaluative Aktivitäten charakteristisch ist. Auch hier werden die Begriffe „Beobachtung“ und „Evaluierung“ synonym verwendet.

Die Ex-post-Evaluierung umfasst den gesamten Interventionszeitraum, wobei der Schwerpunkt in der Regel auf den Endergebnissen der Intervention liegt, damit sie in künftige Interventionen einfließen können. Ein solches Vorgehen ist in Frankreich zu beobachten, wo mit der abschließenden Evaluierung des französischen Aktionsplans das Ziel verfolgt wurde, die Interventionen und Ziele im Hinblick auf einen neuen Drogenplan zu revidieren. In Spanien, Irland und Portugal ist dieser Ansatz für das Jahr 2008 vorgesehen.

Ein Evaluationsprozess auf dem Gebiet der Drogenproblematik hat immer zum Ziel, die Qualität

gegenwärtiger und die Konzipierung neuer Interventionen zu verbessern. Es ist davon auszugehen, dass die Ex-ante- und Ex-post-Evaluierungen bei aufeinander folgenden Drogenstrategien ineinander übergehen, wodurch ein zyklischer Prozess entsteht, in dem die Endergebnisse der abgeschlossenen Strategie den Input für die nachfolgende Strategie liefern (Abbildung 24).

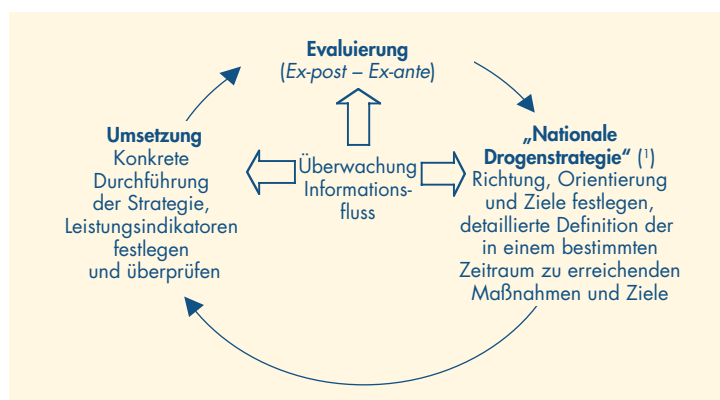
Akteure des Evaluationsprozesses

Ein weiterer wichtiger Punkt in Bezug auf die nationalen Drogenstrategien ist die Frage, ob mit der Evaluierung interne oder externe Stellen beauftragt werden sollten. Für beide Varianten gibt es Beispiele und jede hat ihre Vor- und Nachteile.

Interne Evaluatoren kennen sich mit den Strukturen und Kommunikationsprozessen besser aus, sind mit der Organisation und den zu untersuchenden Themen vertraut und verfügen über einen direkten Zugang zu Datenquellen. Sie könnten jedoch dazu tendieren, eine Rechtfertigung für nicht erreichte Ziele zu finden, und sind weniger bereit, Überlegungen zu äußern oder Veränderungen vorzuschlagen, die als Bedrohung der Organisation empfunden werden könnten. Externe Evaluatoren hingegen können ein objektiveres und zuverlässigeres Bild liefern, da sie unbeteiligt sind, allerdings ist ihr Zugriff auf Informationsquellen erschwert, und sie könnten dazu neigen, den Kunden zufrieden stellen zu wollen, indem sie nur erwünschte Ergebnisse liefern. Darüber hinaus sind die Kosten für externe Evaluatoren höher. Man muss demnach abwägen zwischen einem besseren Verständnis der Situation und der Fähigkeit, Informationen objektiv zu erfassen, und einer größeren Objektivität und Erfahrung bei der Evaluierung.

Die meisten Mitgliedstaaten bevorzugen einen gemischten Ansatz: In Irland wird die Halbzeitevaluierung der nationalen Drogenstrategie im Jahr 2005 von externen Beratern unter Leitung eines sektorenübergreifenden Lenkungsausschusses durchgeführt; in Portugal wird die

Abbildung 24: Evaluierung als ein zyklischer Prozess



(1) Der Begriff „Drogenstrategie“ umfasst auch alle entsprechenden Aktionspläne im Rahmen der Strategie.

Evaluierung des Aktionsplans 2000–2004 von internen Mitarbeitern sowie externen Beratern durchgeführt; und in Frankreich waren externe Evaluatoren und interne Mitarbeiter der OFDT mit unterschiedlichen Aspekten der Evaluierung des Dreijahresaktionsplans betraut. In Spanien wird die derzeitige Halbzeitevaluierung (2004) von den Mitarbeitern des Nationalen Drogenplans (PNSD) durchgeführt, wohingegen der griechische Plan eine externe Evaluierung vorsieht. In Schweden wird das Folkhälsoinstitutet (nationales Institut für öffentliche Gesundheit) die Gesundheitspolitik anhand von Bewertungen verschiedener Lebenssituationsvariablen evaluieren. Ein Ziel dieser Politik (Nr. 11) ist es, den Konsum von Tabak und Alkohol zu reduzieren, eine Gesellschaft frei von illegalen Drogen und Doping aufzubauen und die schädlichen Auswirkungen der Spielsucht zu reduzieren.

In allen Ländern, in denen Evaluierungen vorgenommen werden, scheint die nationale Koordinierungsbehörde für die Organisation und Umsetzung der Evaluierung verantwortlich zu sein: die „Mission Interministérielle de Lutte contre la Drogue et la Toxicomanie“ (MILDT) in Frankreich, der PNSD in Spanien, das Institut für Drogen und Drogenabhängigkeit (IDT) in Portugal, das Drugs Directorate in Irland, das Büro des nationalen Drogenkoordinators in Schweden und, wie in der belgischen „Strategie“ angekündigt, die allgemeine Drogenbekämpfungszelle in Belgien, sobald sie ihre Arbeit aufgenommen hat. Innerhalb dieser Behörden sind die Drogenbeobachtungszentren, die in der Regel mit den nationalen Reitox-Knotenpunkten identisch sind, für die Bereitstellung der für die Evaluierung erforderlichen Informationen und Daten und in einigen Fällen auch für die Evaluierung selbst zuständig.

Ziele und Indikatoren

Häufig tritt die Frage auf, inwieweit die Auswirkungen der im Rahmen eines nationalen Drogenplans durchgeführten Aktionen gemessen werden können. Sowohl internationale als auch nationale Drogenstrategien beziehen sich auf sehr „allgemeine Ziele“ wie etwa „Risikoverringerung für Drogenkonsumenten“ oder das „Ziel einer drogenfreien Gesellschaft“, sowie auf „operationelle Ziele“ wie „Erhöhung der Anzahl der Therapieplätze“ oder „Aufbau eines Drogenkoordinationsbüros“. Sowohl die „allgemeinen“ als auch die „operationellen“ Ziele könnten von speziellen Vorgaben profitieren. Erstere sind als Grundlage für die nationale Drogenpolitik von Bedeutung; sie geben die Richtung vor, sind jedoch schwer zu überprüfen. Letztere beziehen sich auf die Durchführung qualitativer und quantitativer Initiativen und können folglich leichter überprüft werden.

Experten und Fachkräfte machen darauf aufmerksam, dass die Ziele klar, eindeutig und überprüfbar sein müssen, damit eine Strategie wissenschaftlich evaluiert werden kann, wobei zwischen „allgemeinen“ und „operationellen“ Zielen

zu unterscheiden ist, aber auch eine Verbindung zwischen ihnen hergestellt werden sollte. „Operationelle Ziele“ sind als Fortsetzung der „allgemeinen Ziele“ zu betrachten. Es sollten Leistungsindikatoren festgelegt werden, anhand derer gemessen werden kann, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Gegenwärtig sind nur wenige nationale Drogenstrategien in diese Kategorie einzuordnen.

Effizienz

Nur wenige nationale Strategien berücksichtigen eine Kosten/Nutzen-Analyse oder eine Kostenwirksamkeitsanalyse, mit Ausnahme der spanischen Strategie, die festlegt, dass im Rahmen der Evaluierung der nationalen Strategie auch der Versuch unternommen wird, die Effizienz der öffentlichen Politiken zu messen. Obwohl die Haushaltsmittel und Kosten für die öffentliche Verwaltung ein Grund zur Sorge sind, besteht allgemeine Unkenntnis über die Gesamtkosten öffentlicher Interventionen im Drogenbereich [wie im letzten Jahresbericht (EBDD 2003b) festgestellt wurde]. Diese Art der Analyse wird in der Regel als nebensächlich betrachtet und ist Gegenstand nur weniger Forschungsaktivitäten.

Evaluationshindernisse

Unter Wissenschaftlern herrscht Einstimmigkeit darüber, dass es sehr schwierig ist festzustellen, ob eine Drogenpolitik effektiv oder ineffektiv ist. Experten und Fachkräfte weisen auch auf die Schwierigkeiten hin, die im Zusammenhang mit der Evaluierung der Auswirkungen einer öffentlichen Politik auftreten: verschiedene „Komplexitätsschichten“ und eine Vielzahl von Ursache-Wirkung-Beziehungen müssen berücksichtigt werden. Es kann tatsächlich schwierig sein, einen kausalen Zusammenhang zwischen einer Drogenpolitik und ihren Ergebnissen und Auswirkungen herzustellen, was auf die Vielzahl der zu beurteilenden Interventionen und Effekte und mögliche externe Faktoren (Confoundern), die die Realität beeinflussen (z. B. sozioökonomische Bedingungen, Subkulturen), zurückzuführen ist. In einigen Studien wird vermutet, dass das Drogenphänomen eher von verhaltensbedingten und gesellschaftlichen Faktoren abhängen könnte, als von drogenpolitischen Interventionen.

Darüber hinaus kann der illegale Hintergrund des Drogenkonsums ein ernsthaftes Hindernis für die Datenerfassung darstellen, die ein unerlässliches Instrument in jedem Evaluationsprozess ist, so dass mitunter zahlreiche wichtige Aspekte der Drogenproblematik nicht erkannt werden. Evaluierungen im Bereich der Drogenintervention müssen daher gut durchdacht sein, und ihre Ergebnisse sind mit Vorsicht zu interpretieren.

Schlussfolgerung

Die untersuchten Daten vermitteln den Eindruck, dass die „nationalen Drogenstrategien“ Evaluierung eher als eine

Bewertung der Umsetzung – des Fortschritts, der erreichten Ziele und sogar der Misserfolge – und als abschließende Beurteilung verstehen, wobei die Auswirkungen auf die gesamte Drogensituation nicht Gegenstand der Evaluierung sind. Diese Schlussfolgerung ist von großer Bedeutung. Die meisten Länder, die sich seit mehreren Jahrzehnten mit der Drogenproblematik konfrontiert sehen, sind inzwischen in der Lage (oder dazu bereit), anhand von Beobachtungssystemen eine Grundlage zur Bewertung des Drogenproblems und der Auswirkungen ihrer Bemühungen zu schaffen. Daher sind die Drogenpolitiken zuverlässiger als je zuvor, was an und für sich schon ein wichtiger Fortschritt ist.

Einige Länder sind sogar noch weiter gegangen und haben angekündigt, dass sie zusätzlich zu der Entwicklung von Beobachtungssystemen eine Evaluierung der Umsetzung der „nationalen Drogenstrategie“ vornehmen werden, d. h. eine wissenschaftliche Studie, mit der der Nutzen der gesamten Strategie oder eines Teils davon eingeschätzt werden soll. Bisher gibt es jedoch im Zusammenhang mit umfassenden nationalen Drogenstrategien noch keine Anzeichen für eine wissenschaftliche Evaluierung der Auswirkungen.

Im Allgemeinen berichten Länder, die im Bereich der Drogenpolitik einen stärker strukturierten Ansatz verfolgen, d. h. über eine schriftlich fixierte, zielgerichtete und umfassende nationale Drogenpolitik, einen zentralen Koordinierungsmechanismus einschließlich eines nationalen Koordinators sowie über ein stabiles Beobachtungssystem verfügen, über das Vorhandensein eines differenzierteren Evaluationsprozesses (Abbildung 25). Offenbar ist ein stärker strukturierter Ansatz – an und für sich schon ein Indikator für finanzielles und politisches Engagement – eine Voraussetzung für einen weiter entwickelten Evaluierungsansatz in Bezug auf eine nationale Drogenstrategie. Diese Hypothese ist jedoch noch durch weitere Untersuchungen zu bestätigen.

Durch die Ausbreitung einer Kultur der Beobachtung und Bewertung konnte das Wissen über die Drogenproblematik in der EU erweitert und eine Grundlage für sachkundigere Entscheidungen geschaffen werden. In den gegenwärtigen Drogenstrategien hat sich die Evaluierung als ein entscheidendes Element der Rechenschaftspflicht, Leistungskraft und finanziellen Umsicht durchgesetzt. Viele Projekte und spezielle Interventionen im Drogenbereich beinhalten bereits ein Evaluierungselement. Wenn alle wichtigen Maßnahmen der Drogenpolitik einen solchen Ansatz zugrunde legen, würde dies schrittweise eine Beurteilung der Effektivität der europäischen nationalen Drogenstrategien ermöglichen.

Abbildung 25: Hauptmerkmale eines strukturierten Ansatzes der Drogenpolitik

