

Zusammenfassung und Stellungnahme

# Evaluation des Alkoholprogramms «Alles im Griff?», 1999–2002



**Bundesamt  
für Gesundheit**



# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Zusammenfassung der externen Evaluation	5
Stellungnahme der Programmleitung	11



# Impressum

Bundesamt für Gesundheit  
Herausgeber: Bundesamt für Gesundheit  
Publikationszeitpunkt: August 2003

Weitere Informationen:

Zur Evaluation: BAG, Kompetenzzentrum für Evaluation CCE,  
3003 Bern, Telefon +41 31 323 88 03, [evaluation@bag.admin.ch](mailto:evaluation@bag.admin.ch)

Zum Programm: [www.alles-im-griff.ch](http://www.alles-im-griff.ch)

BAG, Sektion Alkohol und Tabak, 3003 Bern,  
Telefon +41 31 323 88 32, [anne-rose.barth@bag.admin.ch](mailto:anne-rose.barth@bag.admin.ch)

Gestaltung: BAG

Illustrationen: cR DDB, Basel

Gestaltung der Zusammenfassung  
der Evaluation: IHA-GfK, Hergiswil

Bezugsquelle: BAG, Kompetenzzentrum für Evaluation CCE,  
3003 Bern, Telefon +41 31 323 87 24, [www.health-evaluation.admin.ch](http://www.health-evaluation.admin.ch)

# Einleitung

1999 startete das erste Nationale Alkoholprogramm „Alles im Griff?“. Dieses grosse Präventionsprogramm mit sechs Teilprojekten wird von drei Partnern getragen: dem Bundesamt für Gesundheit (BAG), der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) und der Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA).

Seit dem Jahr 2000 wurde das Alkoholprogramm „Alles im Griff?“ von einer externen Evaluation begleitet und jetzt liegt der Schlussbericht vor. Das BAG evaluiert wichtige Programme, um seine Arbeit zu verbessern und allgemeine Lehren daraus zu ziehen. Ein wichtiges Ziel dieser Studie war es, die ersten vier Jahre dieses neuen Programms so zu analysieren, dass für die nächste Phase Anpassungen möglich sind.

Der Schlussbericht enthält dementsprechend Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die zurzeit für die Planung des neuen Programms genutzt werden.

Im vorliegenden Dokument finden Sie die Originalzusammenfassung des Evaluationsteams (inkl. der wichtigsten Empfehlungen) sowie die Stellungnahme der Programmleitung. Die Programmverantwortlichen erläutern, wie sie zu den Ergebnissen und Empfehlungen der Studie stehen und wie die weitere Arbeit aussieht.

Das Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE) des BAG möchte die Aufmerksamkeit im Speziellen auf die weiteren Folgerungen lenken, welche die Evaluatoren und Evaluatorinnen gezogen haben und welche über die konkreten, programmbezogenen Ergebnisse hinaus gehen (vgl. S. 9). Diese sind für andere Programme und Projekte von Interesse.

Eine Kurzversion und den vollständigen Bericht finden Sie auf dem Internet [www.health-evaluation.admin.ch](http://www.health-evaluation.admin.ch).

Wir danken für Ihr Interesse.

Bundesamt für Gesundheit  
Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE)



**IPSO.**

**S O Z I A L F O R S C H U N G**  
ein Kompetenzzentrum der IHA-GfK



Institut für Politikstudien

**I N T E R F A C E**

**AGF** INSTITUT FÜR SOZIAL- UND PRÄVENTIVMEDIZIN UNIVERSITÄT BERN  
**ISPM**

# Das Alkoholprogramm 1999-2002 "Alles im Griff?"

**Abstract der Evaluation**

Matthias Peters

Projektteam:

Matthias Peters, IPSO

Cornelia Furrer, Interface

Heinz Bolliger-Salzmann, ISPM Bern

Im Auftrag von

Bundesamt für Gesundheit

Kompetenzzentrum für Evaluation

Hergiswil, Dezember 2002

## Zusammenfassung der Evaluation

Das Alkoholprogramm ist ein **Präventionsprogramm** und war vorerst auf vier Jahre, von 1999 bis 2002, angelegt. Es wird vom Bundesamt für Gesundheit, der Eidgenössischen Alkoholverwaltung sowie der Schweizerischen Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme getragen.

Das **Globalziel** ist die "Reduktion risikoreicher Trinkmuster in der Bevölkerung". Unter dem Namen "Alles im Griff?"<sup>1</sup> und dem Symbol eines Flaschenöffners soll die Bevölkerung informiert, sensibilisiert und zu einem risikoarmen Alkoholkonsum angeregt werden. Insbesondere sollen die **episodischen Risikokonsumierenden** angesprochen werden, also Frauen und Männer, die mehr als zweimal im Monat übermässig Alkohol trinken. Übermässig heisst: Frauen mehr als vier Gläser, Männer mehr als fünf.

Die **Massnahmen** des Programms gliedern sich in sechs Teilprojekte mit eigenen Zielsetzungen und -gruppen.

- Das sichtbarste und auch budgetmässig grösste (ca. 70%) Teilprojekt ist die **Kampagne**. Mit Plakaten, TV- und Kino-Spots soll die Bevölkerung sensibilisiert und insbesondere das Problembewusstsein der "episodischen Rauschtrinker und -trinkerinnen" zwischen 20 und 30 Jahren erhöht werden.
- Im Teilprojekt **Partneraktivitäten** werden den regionalen und kommunalen Präventionsfachstellen und Alkoholberatungen gratis Plakate und Werbematerialien zum Verteilen abgegeben.
- Das Teilprojekt **Ärzte** bietet den medizinischen Grundversorgern und Grundversorgerinnen eine Fortbildung für Kurzinterventionen an, mit denen sie ihre Patienten und Patientinnen auf Alkoholkonsum ansprechen sollen.
- Das Teilprojekt **Internet** soll in erster Linie auf spielerische Weise allen Surfern die Präventionsbotschaften und Informationen des Alkoholprogramms vermitteln.

---

<sup>1</sup> "Ca débouche sur quoi?" bzw. "Che ci cavi?"

- Mit dem Teilprojekt **Gemeinden** sollen Gemeinden mit 5'000 bis 50'000 Einwohnern angeregt werden, eine lokale Alkoholpolitik zu beschliessen und umzusetzen.
- Das Teilprojekt **Helpline** war nur im Jahre 2000 aktiv. Es sollte Personen, die die Nummer 143 wegen eines Alkoholproblems anriefen, ein sachgerechtes Gespräch anbieten.

Der **Auftrag an die Evaluation** bestand darin, die folgenden vier Fragen zu beantworten:

1. Ist die Konzeptualisierung des Alkoholprogramms samt den strategischen Entscheiden relevant?
2. Welche Stärken und Schwächen weist das gewählte Programm in Bezug auf seine Umsetzung auf und ist es geeignet, um die anvisierten Ziele und Zielgruppen zu erreichen?
3. Durch welche Massnahmen werden die definierten Ziele und Zielgruppen erreicht und mit welchen Auswirkungen?
4. Welchen Einfluss hat der Kontext?

Die **Methodik** ergab sich aus dem Auftrag und dem Wirkungsmodell des Programms: So wurden die verfügbaren Dokumente des Programms analysiert, zahlreiche bereits bestehende Berichte ausgewertet sowie prozessproduzierte Daten aus den Teilprojekten und eingekaufte Daten verwendet: Daneben wurden 15 eigene quantitative und qualitative Datenerhebungen durchgeführt. Die Aussagekraft der Ergebnisse ist gegeben.

Die **Ergebnisse** lassen sich als Antworten auf die obigen Fragen wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Das Alkoholprogramm 1999-2002 ist **relevant**, da der nicht angemessene Alkoholkonsum in der Schweiz ein Gesundheitsproblem mit gesellschaftlich bedeutenden Auswirkungen darstellt. Das Programm ist theoretisch ausreichend **begründet**, auch wenn die gewählte theoretische Grundlage in der Konzeption und Umsetzung sowie bei den Leistungen zu wenig konsequent berücksichtigt wurde. Ein Mangel des Programms liegt darin, dass ein schriftliches Programmkonzept ("logical mo-

del") als wichtiges Führungsinstrument fehlt. Die zentralen **Ziele** wurden sorgfältig erarbeitet, auch wenn ihre Ableitung aus der theoretischen Grundlage nicht konsequent erfolgte und ihre Formulierung nicht ganz zu genügen vermag. Auch die Beurteilung der gewählten **Strategien** des Alkoholprogramms fällt durchgezogen aus: Der zentrale Ansatz hat zwar unbestreitbare Vorteile, aber auch Nachteile, da vorhandenes Wissen zu wenig genutzt wurde.

2. Die zentralen **Massnahmen** oder Teilprojekte sind relevant und erprobt, auch wenn sie nicht alle genügend begründet sind. Die Projektorganisation ist insgesamt zweckmässig, wobei Probleme der Vereinbarkeit von staatlicher Verwaltung und Projektmanagement sichtbar werden. Die Umsetzung des Programms ist insgesamt gut gelungen. Allerdings kann zum heutigen Zeitpunkt kaum Nachhaltigkeit erwartet werden.
3. Die **Leistungen** oder die Outputs des Programms sind einzeln betrachtet qualitativ gut und sie werden effizient erbracht, wenn auch ihre Ableitung aus den Zielen zu wenig konsequent ist und die quantitativen Ziele nur teilweise erreicht wurden.

Eine Beurteilung der **Auswirkungen** im Vergleich zu den Zielen (Outcome) fällt angesichts der kurzen Laufzeit des Programms und des mit Programmbeginn schwieriger gewordenen Umfelds schwer. Vermutlich sind die Ziele zurzeit noch nicht erreicht.

Die **Einwirkungen** des Alkoholprogramms (Impact) können zurzeit noch nicht verlässlich beurteilt werden.

4. Der **Kontext** beeinflusste sowohl die Zielformulierung als auch die Zielerreichung. Dieser Einfluss ist insgesamt – mit einer Ausnahme – nur als mässig zu bezeichnen: Verschiedene gesetzliche Veränderungen im Steuer-, Gastgewerbe- und Medienbereich widersprechen in ihrer Intention jedoch dem Alkoholprogramm und beeinträchtigen seine Auswirkungen. Diese Situation ist Folge einer fehlenden umfassenden Alkoholpolitik.

**Zusammenfassend** halten wir fest, dass das Alkoholprogramm im Grossen und Ganzen bisher erfolgreich war, auch wenn die Nachhaltigkeit noch nicht sichergestellt ist. Die Teilprojekte sind unterschiedlich erfolgreich.

Daraus ergeben sich die folgenden **Empfehlungen**:

1. *Das Alkoholprogramm ist weiter zu führen.*
2. *Das Design ist zu überprüfen. Die gewählte theoretische Grundlage ist konsequent anzuwenden und umzusetzen.*
3. *Es sind Massnahmen zu treffen, welche eine Erhöhung der Nachhaltigkeit des Programms erwarten lassen.*
4. *Die bisherigen Teilprojekte sind auf ihren Beitrag an das Globalziel hin zu überprüfen und ihre künftige Budgetierung vor diesem Hintergrund zu entscheiden.*

Über die konkreten, programmbezogenen Ergebnisse hinaus kommt die Evaluation zu **weiteren Folgerungen** für das Programm-Management im Bundesamt für Gesundheit:

im Hinblick auf **strategische Aspekte**:

- Die spezifischen Rahmenbedingungen eines Programms (Projekts) sind im Detail zu klären, bevor es implementiert wird.
- Programme auf zu abstrakte und theoretische Konzepte aufzubauen, ist der Implementierung eines Programms nicht immer förderlich. Dies gilt vor allem in den Fällen, in denen diese Konzepte nicht in ein ausformuliertes Programmkonzept ("log-frame") eingearbeitet werden.
- Bei der Wahl von Teilprojekten, die in einem derartigen Programm unvermeidlich sind, ist im Vorfeld stärker herauszuarbeiten, welchen Zielbeitrag die einzelnen Teilprojekte leisten können.

im Hinblick auf **operative Aspekte**:

- Programmkonzepte sind einer Ex-ante-Evaluation zu unterwerfen, bei der auch die vorgesehene Projektorganisation berücksichtigt wird.
- Konzeptualisierung (Strategie) und Umsetzung von Programmen sind klar zu trennen.

im Hinblick auf **politische Aspekte**:

- Eine breite politische Akzeptanz eines Programms ist für seine Erfolgchancen von grosser Wichtigkeit.
- Die Evaluation ist in einem Programm (Projekt) von Anfang an einzubeziehen und einzuplanen.



# Stellungnahme der Programmleitung zur Evaluation des Alkoholprogramms 1999-2002 „Alles im Griff?“

Der Entscheid der drei Partnerorganisationen - Bundesamt für Gesundheit (BAG), Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV), Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) - gemeinsam ein Alkoholpräventionsprogramm zu starten, bedeutete einen ersten Schritt in Richtung einer gemeinsamen Alkoholpolicy. Durch die Dreierträgerschaft wurde eine möglichst breite Abstützung der Ziele und Massnahmen des Programms angestrebt. Die Idee war, dass Know-how, Verantwortung und Ressourcen bestmöglich zueinander finden und genutzt werden.

1999 war der Fokus der Fachwelt in den Kantonen, Regionen und den privaten Organisationen mehrheitlich auf die Problematik der Alkohol-Abhängigkeit eingestellt. Der Bereich der Alkoholprävention wurde wenig berücksichtigt. Dank der repräsentativen Umfrage von „Alles im Griff?“<sup>1</sup> konnte aufgezeigt werden, dass der risikoreiche Alkoholkonsum, respektive das Rauschtrinken, mit all seinen akuten Gefahren für die Betroffenen und deren Umfeld ein grosses soziales Problem darstellt und ernster genommen werden muss.

Das Globalziel von „Alles im Griff?“ lautete: „Verminderung der risikoreichen Trinkmuster in der Schweizer Bevölkerung“. Es handelt sich um ein hoch gestecktes Ziel, das nur mit einem Langzeitprogramm erreicht werden kann. Es hat uns deshalb nicht erstaunt, dass die Evaluation aufzeigt, dass vier Jahre zu kurz sind, um messbare Erfolge im Sinne eines weniger risikoreichen Trinkverhaltens aufzuzeigen.

Die Evaluation hat sowohl die Relevanz des Alkoholprogramms wie auch die Leistungen der Projekte positiv beurteilt. Sie empfiehlt eine Weiterführung. Es zeigt sich jedoch, dass die permanente Wirkungsorientierung im Sinne der Erzeugung von Nachhaltigkeit verstärkt werden muss. Es geht also darum, die vorhandenen Mittel, unter Wahl einer geeigneten und abgestimmten Strategie, optimal für die Zielerreichung einzusetzen.

Das Jahr 2003 wird – nebst der Implementierung der beiden erfolgreichen Projekte „Die Gemeinden handeln!“ und „Früherkennung und Kurzintervention“ (Ausbildung für Ärzte) – vor allem dem Redesign des Programms gewidmet. Die Empfehlungen der Evaluation werden in die Planungsdiskussion einfliessen. Die Schaffung effizienterer Programmstrukturen und die Anpassung des Globalzieles stehen dabei im Mittelpunkt. Um regelmässig Daten über den Wirkungsbeitrag der einzelnen Projekte zu erhalten, wird ein Konzept zur Selbstevaluation der einzelnen Projekte erstellt und implementiert. Die gewonnenen Daten liefern neben anderem eine gute Entscheidungsgrundlage für die zukünftige Steuerung des Programms respektive der Projekte.

Um die Probleme rund um den Alkoholmissbrauch zu verringern und eine erfolgreiche Präventionsarbeit zu leisten, sind breit abgestützte und unter den verschiedensten Partnern

---

<sup>1</sup> „Risikoreiches Alkoholtrinken in der Schweiz“ Baseline-Untersuchung für das Alkoholpräventionsprogramm des Bundesamtes für Gesundheit. SFA, Lausanne, 1999

vernetzte Massnahmen nötig. Dies soll längerfristig mit einer nationalen Alkoholpolicy erreicht werden. „Alles im Griff?“ ist ein erster Schritt in diese Richtung. Diesen Weg systematisch weiter zu beschreiten, wird die Aufgabe des BAG in den nächsten Jahren sein. In den letzten Monaten hat sich in der Politik einiges getan. Die Neuerungen im Strassenverkehrsgesetz, die Debatten um die Einführung der Alcopop-Sondersteuer, die Vorschriften zu Bier- und Weinwerbung im Radio und Fernsehen sowie die immer zahlreicheren kantonalen Werbeverbote bei den Plakatstellen bewirken ausserdem, dass die Bevölkerung und die Exekutive empfänglicher sind für die Anliegen der Alkoholprävention. Wir gehen davon aus, dass „Alles im Griff?“ einen wesentlichen Teil dazu beigetragen hat. Dies gibt uns Mut, die Herausforderungen der kommenden Jahre mit Elan in Angriff zu nehmen.