

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung

Synthese des Schlussberichts *

Daniel Kübler, Peter Neuenschwander,
Christian Hirschi, Erwin Rüegg,
Kathrin Frey, Arianna Radaelli,
Sibylle Stamm, Thomas Widmer

September 2003

*

Der vorliegende Text präsentiert die wichtigsten Resultate dieser Evaluation in synthetischer Form. Der ausführliche Bericht findet sich in elektronischer Form unter www.health-evaluation.admin.ch. Eine schriftliche Fassung kann bezogen werden bei: Bundesamt für Gesundheit, Kompetenzzentrum für Evaluation, 3003 Bern; e-mail: evaluation@bag.admin.ch; Fax: 031 322 99 00.

Inhalt

DAS WICHTIGSTE AUF EINER SEITE	1
1. EINLEITUNG	1
2. FRAGESTELLUNG, VORGEHEN UND METHODE.....	1
2.1 FRAGESTELLUNG.....	1
2.2 VORGEHEN	2
3. ERGEBNISSE	2
3.1 TEILSTUDIE 1	2
3.1.1 Methode: qualitative Fallstudie.....	3
3.1.2 Ergebnisse.....	3
3.2 TEILSTUDIE 2	5
3.2.1 Methode: quantitative Vollerhebung	6
3.2.2 Ergebnisse.....	6
3.3 TEILSTUDIE 3	12
3.3.1 Methode: vergleichende Fallstudien.....	13
3.3.2 Ergebnisse.....	13
3.4 TEILSTUDIE 4	17
3.4.1 Methode: Netzwerkanalyse	18
3.4.2 Ergebnisse.....	18
4. FAZIT.....	21
4.1 FAZIT AUS DER TEILSTUDIE 1	21
4.2 FAZIT AUS DER TEILSTUDIE 2	22
4.3 FAZIT AUS DER TEILSTUDIE 3	22
4.4 FAZIT AUS TEILSTUDIE 4	23
5. EMPFEHLUNGEN.....	23
5.1 DAS MAPADRO ALS STRATEGIEPROGRAMM AUF BUNDESEBENE.....	23
5.2 DIE POLITISCHE VERANKERUNG DES MAPADRO IN STÄDTEN UND KANTONEN	23
5.3 VOM IMPULSPROGRAMM ZUM FÖDERALISTISCHEN GESAMTPROJEKT	24
5.4 DIE UNTERSCHIEDLICHEN WEGE DER UMSETZUNG WEITERHIN RESPEKTIEREN.....	25

Das Wichtigste auf einer Seite

Diese Evaluation untersucht den Einfluss politischer Prozesse auf die Umsetzung der drogenpolitischen Massnahmen, die das Bundesamt für Gesundheit (BAG) seit 1991 mit zwei Massnahmepaketten (MaPaDro 1 und MaPaDro 2) gefördert hat. Im Zentrum des Interesses steht dabei die Frage, inwiefern sich politische Prozesse begünstigend oder behindernd auf die Realisierung dieser Massnahmen auswirkten. Zudem wird evaluiert, ob das BAG diese politischen Prozesse in einem begünstigenden Sinn beeinflusst hat. Dazu wurden vier Teilstudien durchgeführt.

In der ersten Teilstudie wurde die Rolle des MaPaDro 2 im drogenpolitischen Prozess auf Bundesebene untersucht. Das BAG hat mit dem MaPaDro 2 erfolgreich dazu beigetragen, das Anfang der neunziger Jahre beschlossene drogenpolitische Paradigma auf Bundesebene zu konsolidieren. Die 'heissen Fragen' blieben jedoch ausgeklammert. Mit der Revision des Betäubungsmittelgesetzes entsteht eine neue Ausgangslage, an der sich ein allfälliges drittes MaPaDro orientieren sollte.

In der zweiten Teilstudie wurde die politische Verankerung der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen mit einer quantitativen Methodik gemessen, sowohl auf Bundesebene, als auch in sämtlichen Kantonen und ausgewählten Städten. Die politische Verankerung dieser Massnahmen ist gesamthaft als hoch zu bezeichnen. Dennoch gibt es Städte und Kantone, wo die politische Verankerung nur schlecht ist. Dabei handelt es sich vorab um strukturknappe und schwach urbanisierte Kantone, bzw. in solchen liegende Städte. Die zukünftigen Anstrengungen des BAG zur besseren Verankerung der drogenpolitischen Vorgaben des Bundes sollten sich auf diese Kantone konzentrieren.

Die dritte Teilstudie ging mittels vertiefter Analysen der unterschiedlichen Verankerung der drogenpolitischen Vorgaben des Bundes in sechs Kantonen und sechs Städten auf den Grund. Die beiden MaPaDro haben starke Impulse zur Verankerung des Vier-Säulen-Modells in den Kantonen und Städten geleistet. Dazu trugen auch die Tätigkeiten des BAG im Bereich der Information, Dokumentation und Koordination bei, die auch weiterhin beibehalten werden sollten. Trotzdem bestehen zwischen den Kantonen und Städten gewichtige Disparitäten bei der umgesetzten Massnahmenpalette. Zudem haben sich die Rahmenbedingungen der Drogenpolitik geändert: Sie steht heute weniger unter Handlungsdruck, dafür umso mehr unter Rechtfertigungsdruck. Für das BAG stellt sich somit die Herausforderung, von einem drogenpolitischen Impulsprogramm zu einem nationalen Gesamtprogramm zu finden. Ein solches Gesamtprogramm sollte in der Lage sein, den föderalismusbedingten Ungleichgewichten zu begegnen und diese gegebenenfalls zu kompensieren. Konkret sollte sich das BAG überlegen, ob und wie denjenigen Kantonen und Städten unter die Arme gegriffen werden kann, die aufgrund ihrer Strukturknappheit bei der Umsetzung von drogenpolitischen Massnahmen Mühe bekunden.

In der vierten Teilstudie wurde mit einer Netzwerkanalyse die Umsetzung von konkreten Projekten (Notschlafstellen und Begleitetes Wohnen) in drei Städten untersucht. Dabei zeigten sich gewichtige Unterschiede: Jede der drei Städte schlug einen eigenen, an ihre jeweilige Situation angepassten Weg ein. Alle erwiesen sich als zielführend. Die Beteiligung des Bundes über den Impulsfonds 'Wohnen' hat sich bewährt, indem für die Projekte ein grösserer finanzieller Handlungsspielraum entstand, ohne dass dadurch eine Vereinheitlichung der Organisationsformen oder Umsetzungsprozesse entstanden wäre.

1. Einleitung

Seit Beginn der 1990er Jahre verfolgt der Bund in Drogenfragen das sogenannte Vier-Säulen-Modell. Es setzt zur Reduktion der Drogenprobleme gleichermassen auf Interventionen in den vier Bereichen Prävention, Therapie, Schadensminderung und Repression. Im Jahre 1991 verabschiedete der Bundesrat ein erstes Massnahmenpaket zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro). Damit beauftragte er das Bundesamt für Gesundheit (BAG) mit der Umsetzung von Massnahmen in den Interventionsbereichen Prävention, Therapie und Schadensminderung. Im Jahre 1997 verlängerte er dieses Mandat mit einem zweiten Massnahmenpaket (MaPaDro 2) bis Ende 2001. Die beiden MaPaDro beinhalten die hauptsächlichen Tätigkeiten des Bundes im Rahmen der ersten drei Säulen, also ohne die Repression. Sie dienen dem BAG als Strategiepapier zur gezielten Umsetzung des drogenpolitischen Programms des Bundes.

Das Vier-Säulen-Modell scheint mittlerweile auf einem breiten gesellschaftlichen Kompromiss aufzubauen. Dennoch sind einzelne Elemente der Vier-Säulen-Politik nach wie vor umstritten. Auch wenn heute die Mehrheit der Kantone und viele Gemeinden die Vier-Säulen-Politik im allgemeinen unterstützen, zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass in den kantonalen und kommunalen drogenpolitischen Programmen längst nicht alle der vom Bund geförderten Massnahmen übernommen werden, oder in ihrer Konkretisierung auf lokaler Ebene Abänderungen erfahren. Demnach kann die Akzeptanz dieser Massnahmen nicht einfach vorausgesetzt werden.

Ziel der vorliegenden politikwissenschaftlichen Evaluation war es, die Interaktion von (interessen-)politischen Prozessen (*politics*) und Sachpolitik (*policy*) im Drogenbereich zu erforschen. Im Zentrum des Interesses stand dabei die Frage, inwiefern sich politische Prozesse begünstigend oder behindernd auf die Umsetzung der vom Bund im Rahmen des MaPaDro 2 geförderten Massnahmen auswirkten. Zudem sollte evaluiert werden, ob und wie die Aktivitäten des BAG diese politischen Prozesse beeinflusst haben.

Durchgeführt wurde die vorliegende Evaluation vom *Institut für Politikwissenschaft* der Universität Zürich, in Zusammenarbeit mit dem *Institut d'études politiques et internationales* der Universität Lausanne. Auftraggeber war das Bundesamt für Gesundheit (Vertrag Nr. 00.00006, Laufzeit: Januar 2000 bis Juni 2003).

2. Fragestellung, Vorgehen und Methode

2.1 Fragestellung

Die Frage nach den Bedingungen, welche die Umsetzung von politischen Massnahmen beeinflussen und über deren Erfolg oder Misserfolg bestimmen, ist ein klassisches Thema der Policy- und Evaluations-Forschung. Studien zu dieser Frage haben darauf hingewiesen, dass die *politische Unterstützung durch Interessengruppen und Entscheidungsträger in Exekutive und Legislative* ein massgeblicher Erklärungsfaktor für die erfolgreiche Umsetzung eines politischen Programms ist. Ein guter Rückhalt auf politischer Ebene ('politische Verankerung') reduziert nicht nur die Wahrscheinlichkeit einer Polarisierung und langwieriger Grundsatzdiskussionen, die sich auf die Umsetzung lähmend auswirken. Eine

gute politische Verankerung verbessert auch den Ablauf des Umsetzungsprozesses, indem die notwendigen Umsetzungsentscheide (z.B. Kreditbeschlüsse) begünstigt werden.

Bei der vorliegenden Studie steht die *politische Verankerung der im MaPaDro 2 enthaltenen Interventionsmassnahmen* im Zentrum des Interesses. Es geht einerseits darum, den Einfluss des Grades der politischen Verankerung (als unabhängige Variable) auf die Umsetzung der MaPaDro 2-Massnahmen zu untersuchen, sowie andererseits, unterschiedliche Grade dieser politischen Verankerung (als abhängige Variable) zu erklären.

2.2 Vorgehen

Diese Fragestellung wurde in vier sich gegenseitig ergänzenden Teilstudien untersucht:

1. in einer *ersten Teilstudie* wird die politische Verankerung der im MaPaDro 2 geförderten Massnahmen auf Bundesebene analysiert, anhand des Zustandekommens des drogenpolitischen Programms des Bundes;
2. in der *zweiten Teilstudie* wird die politische Verankerung der im MaPaDro 2 geförderten Massnahmen mit einer quantitativen Methodik gemessen und zwar auf Bundesebene, in sämtlichen Kantonen und in ausgewählten Städten;
3. die *dritte Teilstudie* geht mittels vertiefender Fallstudien in sechs Kantonen und sechs Städten dieser Verankerung auf den Grund, d.h. es wird aufgezeigt, worauf diese Verankerung zurückzuführen ist, wie wichtig sie für die Umsetzung der Massnahmen ist und wie das BAG diese Verankerung beeinflusst hat;
4. in der *vierten Teilstudie* werden, in Ergänzung zu den qualitativen Fallstudien, in drei Städten Implementationsnetzwerke im Bereich Wohnen analysiert, um die Beziehungsstrukturen zu untersuchen, mit denen politische Entscheide kantonaler und kommunaler Behörden in konkrete Projekte umgesetzt werden.

3. Ergebnisse

3.1 Teilstudie 1

Die erste Teilstudie rekonstruiert die *Entstehung* des MaPaDro 2. Im Vordergrund steht der Prozess der *Programmformulierung*, besonders die Frage, in welcher Art und in welchem Ausmass politische Prozesse auf Bundesebene das Handeln der Verwaltung bei der Erarbeitung des zweiten Massnahmenpakets beeinflusst haben. Sie gibt damit Hinweise auf Voraussetzungen, die bei der Beurteilung der Implementation des MaPaDro 2 zu berücksichtigen sind.

Es geht darum aufzuzeigen, wie sich die Haltung der am Entscheidungsprozess auf Bundesebene beteiligten politischen Akteure (Parteien, Interessenverbände, Fachkreise, Kantone, Städte etc.) auf die im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen ausgewirkt hat. Da die Verantwortung für die Erarbeitung des Massnahmenpakets beim BAG lag, wurde dessen besondere Rolle in diesen Entscheidungsprozessen ebenfalls herausgearbeitet. Parallel zur Erarbeitung des MaPaDro 2 waren weitere politische Entscheidungsprozesse zur Drogenpolitik im Gange, wie etwa die Revision des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG). Es wird deshalb auch aufgezeigt, welchen Einfluss diese auf die Auswahl der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen (und umgekehrt) hatte.

Evaluationsfragen zur Teilstudie 1:

- a) Entscheidungsträger und ihre Positionen: Welches sind die relevanten Entscheidungsträger bei der Auswahl der in MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen? Welche Positionen haben sie in diesem Prozess vertreten und wie haben sich diese Positionen über die Zeit verändert? Wie sind diese Positionen zu erklären? Wie haben sich diese Positionen im MaPaDro 2 niedergeschlagen?
- b) Rolle des BAG: Welche Rolle spielte das BAG bei der Auswahl der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen? Welchen Einfluss hatte das BAG auf die Positionen der diesbezüglich relevanten Entscheidungsträger? Mit welchen Mitteln erfolgte diese Einflussnahme?
- c) Interdependenzen: Wie hat die laufende Revision des BetmG die Auswahl der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen beeinflusst? Welche Einflüsse hatten die Veränderungen der drogenpolitischen Problemlagen? Wie haben sich Probleme und Debatten in anderen Politikfeldern auf diese Auswahl ausgewirkt?

3.1.1 Methode: qualitative Fallstudie

Die Teilstudie basiert auf der Analyse von Dokumenten und von Interviews mit drogenpolitischen Akteuren. Für die Dokumentenanalyse wurden die „offiziellen“ Dokumente des zweiten Massnahmenpakets analysiert (Strategiepapier und Kurzfassung 1998) beigezogen, sowie weitere Dokumente, die sich mit drogenpolitischen Entscheidungsprozessen auf Bundesebene befassen, die aber nicht direkt zum MaPaDro 2 gehören (Vernehmlassungen zum Bericht der Kommission Schild, zum Gegenvorschlag des Bundesrats zur Volksinitiative „Jugend ohne Drogen“ und zur Revision des BetmG; die Botschaften des Bundesrats zu den Volksinitiativen „Jugend ohne Drogen“ und „Droleg“ sowie zur Revision des BetmG wie auch alle parlamentarischen Vorstösse und Debatten im Zeitraum 1990 bis 2000). Anschliessend wurden zwischen Dezember 2000 und Februar 2001 leitfadengestützte Interviews mit 14 drogenpolitischen Akteuren durchgeführt

3.1.2 Ergebnisse***Entscheidungsträger und ihre Positionen (Evaluationsfrage a)***

Entsprechend der primären Zielsetzung des MaPaDro 2 als mittelfristiges Strategiepapier des BAG waren die entscheidenden Akteure die an der konkreten Formulierung des Massnahmenpakets beteiligten Dienststellen des BAG („federführend“ die Sektion Drogen). Die bundesrätliche Entscheidung für das Modell der vier Säulen in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bildete dafür die Grundlage. Einen wichtigen (indirekten) Beitrag leisteten die Kantone und die Fachleute des Drogenbereichs. Den „Auftrag“ zur Erarbeitung des MaPaDro 2 hat sich das BAG selbst gegeben.

Die Positionen der beteiligten Akteure auf Bundesebene haben sich im Übergang vom MaPaDro 1 zum MaPaDro 2 *grundsätzlich* nicht verändert. Der Grundsatzkonflikt zwischen „Abstinenz“ und „Schadensminderung“ reproduzierte sich bei jeder Gelegenheit. Allerdings konsolidierte und verbreiterte sich durch den beharrlichen Einsatz des BAG der Kompromiss von 1994 in den parlamentari-

schen Diskussionen. Aus den Erfahrungen mit dem ersten Massnahmenpaket, aus dessen Evaluation und aus weiteren Forschungsergebnissen hat das BAG im MaPaDro 2 eine Verlagerung der Schwerpunkte der Bundesaktivitäten in Richtung Sicherung der amts- und departementsinternen Kohärenz der Massnahmen in den Bereichen Prävention, Therapie und Schadensminderung und die Förderung der regionalen Ausdehnung eines qualitativ gleichwertigen, vielfältigen Angebots an Massnahmen vorgenommen. Das MaPaDro 2 stellt einen doppelten Kompromiss dar. Einerseits widerspiegeln die Formulierungen des Massnahmenpakets die auf eine grössere BAG-interne Kohärenz zielende Strategie. Andererseits nimmt das Paket Rücksicht auf die unterschiedlichen kantonalen Positionen. Die „heissen“ Themen (kontrollierte Heroinabgabe, Strafbefreiung des Drogenkonsums) hat das MaPaDro 2 explizit ausgeklammert.

Die Rolle des BAG (Evaluationsfrage b)

Das BAG spielte definitionsgemäss und faktisch die ausschlaggebende Rolle bei der konkreten Formulierung der operativen Elemente des MaPaDro 2. Als Drehscheibe und Knotenpunkt der Kommunikation über Drogenprobleme auf Bundesebene (bezüglich Prävention, Therapie und Schadensminderung) kam ihm eine zentrale Rolle zu.

Die drogenpolitischen Akteure auf Bundesebene beeinflussen sich gegenseitig. Der Informationsvorsprung der Verwaltung gegenüber dem Bundesrat und dem Parlament war, ähnlich wie in anderen Politikbereichen, auch im Drogenbereich feststellbar. Das entscheidende Mittel der Einflussnahme war der Prozess der Erarbeitung des MaPaDro 2 selbst. In diesem Prozess erfolgte eine Steigerung der internen Kohärenz zwischen den beteiligten Einheiten des BAG, auch wenn die Erarbeitung intern teilweise in prozessualer und inhaltlicher Hinsicht als nicht sehr befriedigend bezeichnet wurde. Als Orientierungsrahmen legt das Massnahmenpaket zudem die Stossrichtung der Argumentation des BAG fest, wenn dieses sich gegenüber den politischen Akteuren auf Bundesebene äussert. Gegenüber anderen Akteuren legt das MaPaDro 2 abstrakte Kriterien für die Projektförderung durch den Bund fest.

Interdependenzen (Evaluationsfrage c)

Der Revisionsprozess des BetmG und die Erarbeitung des MaPaDro 2 sind bewusst als parallel organisierte Prozesse strukturiert worden. Das zweite Massnahmenpaket stimmt in den zentralen Themen mit den Empfehlungen der Kommission Schild überein und konkretisiert diese. Die „Vaterschaft“ für die einzelnen operativen Elemente ist in der Erinnerung der Akteure strittig. Aus der Sicht der verwaltungsexternen Akteure ist die formale Trennung der beiden Geschäfte von geringer Bedeutung.

Die grundsätzlichen Debatten um Paradigma und Ausrichtung der Drogenpolitik des Bundes waren beim Beginn der Arbeiten am MaPaDro 2 weitgehend geführt. Die drei Volksabstimmungen 1997, 1998 und 1999 wiederholten gegenüber einer zunehmend desinteressierteren breiten Öffentlichkeit die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre entwickelten Argumentationen der beteiligten Akteure. Auf die Formulierung des MaPaDro 2 liessen sich keine spezifischen Einflüsse von Problemlagen und Diskussionen in anderen Politikbereichen feststellen. Wie in jedem Politikbereich spielte die angespannte Finanzlage des Bundes eine Rahmenbedingungen setzende Rolle.

3.2 Teilstudie 2

Schon vor der 'neuen' Drogenpolitik des Bundes (zusammengefasst im ersten Massnahmenpaket von 1991) existierten in einzelnen Kantonen und Gemeinden drogenpolitische Konzepte, welche den heute vom Bund geförderten Massnahmen sehr ähnlich sind. Seit Beginn der neunziger Jahre wurden im MaPaDro 1 und dann auch im MaPaDro 2 drogenpolitische Massnahmen definiert, die heute als Referenzmodell zur Verfügung stehen und dessen gesamtschweizerische Verbreitung vom BAG mit einer ganzen Reihe von Instrumenten gefördert wird.

Die zweite Teilstudie der Evaluation hatte zum Ziel, mittels Gemeinde- bzw. Kantonsvergleichen den Grad der politischen Verankerung der mit den MaPaDro geförderten drogenpolitischen Massnahmen in den Kantonen und Gemeinden zu erheben und mit dem Verankerungsgrad auf Bundesebene zu vergleichen. So weit möglich sollen sodann Erklärungen für die eventuell festgestellten lokalen Unterschiede dieser Verankerungsgrade geliefert werden.

Evaluationsfragen der Teilstudie 2:

- a) Wie hat sich die politische Verankerung der vom BAG mit dem MaPaDro 2 geförderten Massnahmen seit der Verabschiedung des MaPaDro 1 im Jahre 1991 verändert?
- b) Welches ist das gegenwärtige Ausmass dieser politischen Verankerung in den Kantonen und Gemeinden sowie, zum Vergleich, auf Bundesebene?
- c) Welches sind die Struktur- und Kontextvariablen, die den lokal unterschiedlichen Grad an politischer Verankerung erklären?

In Anlehnung an politikwissenschaftliche Arbeiten zu Entscheidungsprozessen in der schweizerischen Politik wurde die 'politische Verankerung' einer Massnahme anhand von zwei Indikatoren gemessen: ihrer Akzeptanz und ihrer Konfliktivität. Wobei:

- 'Akzeptanz' den Anteil befürwortender Stellungnahmen und Entscheide betreffend einer Massnahme an der Gesamtzahl der Stellungnahmen und Entscheide zu dieser Massnahme ausdrückt ^a;
- 'Konfliktivität' sich berechnet aus dem Verhältnis zwischen befürwortenden und ablehnenden Stimmen in Mehrheitsentscheiden zu einer Massnahme ^b.

Die politische Verankerung einer Massnahme lässt sich aufgrund dieser zwei Indikatoren in eine Typologie mit vier Extrempositionen fassen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Politische Verankerung als Kombination von Akzeptanz und Konfliktivität

	<i>Akzeptanz klein (nahe 0)</i>	<i>Akzeptanz gross (nahe 1)</i>
<i>Konfliktivität tief (nahe 0)</i>	Negativer Konsens	Positiver Konsens
<i>Konfliktivität hoch (nahe 1)</i>	Umstrittene Ablehnung	Umstrittene Befürwortung

^a Die Akzeptanz misst sich somit in einem Wert zwischen 0 (keine befürwortenden Stellungnahmen und Entscheide) und 1 (nur befürwortende Stellungnahmen und Entscheide).

^b Die Konfliktivität wird mit einer in der Politikwissenschaft oft verwendeten Formel berechnet, die Werte zwischen minimal 0 (einstimmig bzw. Konsens) und maximal 1 (Stimmenverhältnis 50% zu 50%) ergibt.

3.2.1 Methode: quantitative Vollerhebung

Es wurde eine Datenbank mit den in den politischen Instanzen geäusserten Stellungnahmen und getroffenen Entscheidungen erstellt, die in irgendeiner Weise auf eine oder mehrere mit dem MaPaDro 2 geförderten Massnahmen Bezug nahmen^c. Erhoben wurde auf Bundesebene, in sämtlichen 26 Kantonen, in 28 ausgewählten Städten. Erhebungszeitraum waren die Jahre 1991 bis und mit 2000.

Als Quelle dienten die Sitzungsprotokolle der jeweiligen Legislativen und Exekutiven (soweit zugänglich), sowie die Angaben der Kanzleien zu Volksabstimmungen. Für die Legislativen und die Volksabstimmungen kann die Quellenlage als sehr gut bezeichnet werden: Die Erhebung erfolgte nahezu vollständig. Bei den Exekutiven war der Zugang zu den Sitzungsprotokollen wegen der Geheimhaltungspflicht eingeschränkt. Dennoch konnten die Exekutivbeschlüsse von 23 Kantonen (ausser Basel-Stadt, St. Gallen und Zürich) und in 21 (von 28) Städten erfasst werden.

Auf Bundesebene wurden ca. 780 Sitzungen des Nationalrats und ca. 550 Sitzungen des Ständerats gesichtet. In den Kantonen wurden die Protokolle von ca. 4370 Parlamentssitzungen auf drogenpolitisch relevante Vorstösse und Entscheidungen durchgesehen. In den Städten waren dies die Protokolle von ca. 3190 Parlamentssitzungen.

3.2.2 Ergebnisse

Insgesamt sind in der Datenbank 2942 drogenpolitisch relevante Stellungnahmen und Entscheide erfasst, wovon 2850 effektiv in den Beobachtungszeitraum (1.1.1991 bis 31.12.2000) fallen und für die weitere Analyse benutzt werden. Von den insgesamt 2850 erfassten Stellungnahmen und Entscheidungen entfallen 281 auf die Bundesebene, 1442 auf die Kantone und 1127 auf die 28 untersuchten Städte.

Eine Aufschlüsselung nach *Kategorien* der Stellungnahmen und Entscheidungen zeigte, dass mehr als die Hälfte davon (52.5%) relativ unverbindlich sind und dem Agendasetting zugeordnet werden können (etwa: parlamentarische Vorstösse, Antworten auf diese Vorstösse, Positionsbezüge allgemeiner Art, etc.). Bei knapp einem Drittel (31.3%) handelt es sich jedoch um verbindliche Beschlüsse mit direkter rechtlicher Wirkung oder finanzieller Folge (etwa Finanzbeschlüsse, Verordnungen und Gesetze, Exekutivbeschlüsse). Sodann sind ein Sechstel (16.2%) der erfassten Stellungnahmen und Entscheidungen Absichtserklärungen von mittlerer Verbindlichkeit (etwa Postulate, Motionen, Regierungsprogramme, etc.).

In der *chronologischen Betrachtung* wurde klar, dass die Beschäftigung der Politik mit der Drogenfrage konjunkturellen Schwankungen unterworfen ist (Abbildung 1). So haben sich die politischen Instanzen in den Jahren 1991 bis 1995 sehr intensiv mit drogenpolitischen Themen befasst. Ab dem ersten Halbjahr 1995 (Lettenschliessung) nahm diese Intensität jedoch deutlich ab.

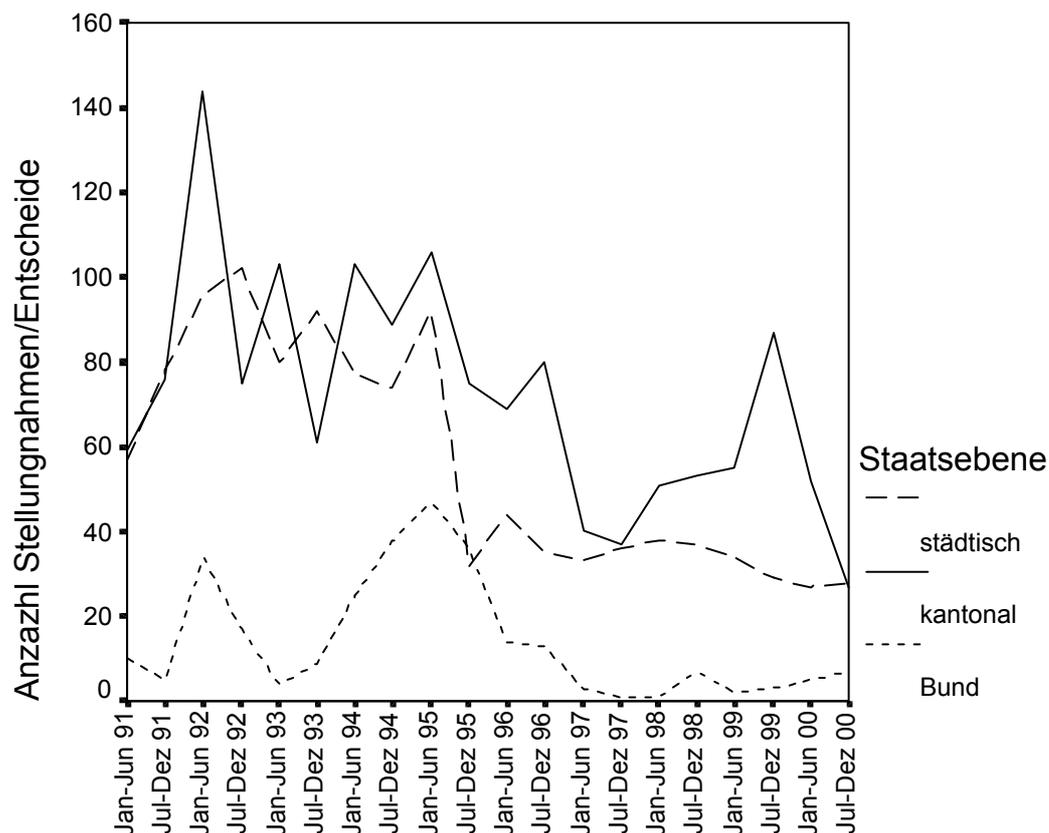
Im *Kantons- und Städtevergleich* fielen ebenfalls grosse Unterschiede auf. Einzelne Kantone und Städte befassten sich im Erhebungszeitraum sehr stark mit drogenpolitischen Themen. Im Gemeinderat der Stadt Zürich kam es in dieser Zeit zu 300 Stellungnahmen oder Entscheiden zu drogenpoliti-

^c Neben Stellungnahmen oder Entscheidungen zu MaPaDro 2 relevanten Massnahmen, wurden auch solche zu weiteren Themenbereichen der Drogenpolitik erfasst. Diese betrafen insbesondere die Säule Repression, die Betäubungsmittelgesetzrevision, sowie den Aufbau von Strukturen zur regionalen Kooperation.

schen Themen, im Zürcher Kantonsrat zu 162, im Baselstädter Grossrat zu 122 im Grossen Gemeinderat der Stadt Bern zu 119, im Grossrat des Kantons Bern zu 95. Am andern Ende der Skala finden sich ländliche Kleinkantone bzw. kleinere Städte, wo sich die politischen Instanzen im gleichen Zeitraum deutlich weniger häufig mit Drogenpolitik auseinandersetzten.

Bezüglich der *Themenbereiche innerhalb des MaPaDro 2*, zu denen Stellungnahmen und Entscheide erfolgten, gab es ebenfalls beträchtliche Unterschiede. Auf Bundesebene und in den Kantonen waren Massnahmen aus dem Bereich Therapie weitaus am meisten politisch diskutiert. Dabei war die Heroingestützte Behandlung mit Abstand das am häufigsten diskutierte Thema: Sie wurde in 57.3% aller Stellungnahmen und Entscheidungen zum Bereich Therapie erwähnt. *Insgesamt wurde keine andere einzelne Massnahme so oft in politischen Stellungnahmen und Entscheidungen erwähnt, wie die heroingestützte Behandlung.* In den Städten wurden Massnahmen aus dem Bereich Überlebenshilfe am meisten debattiert. Dabei waren Wohnprojekte das dominante Thema, gefolgt von Fixerräumen, Spritzenabgabeprojekten und niederschweligen Arbeitsangeboten.

Abbildung 1: Drogenpolitische Stellungnahmen und Entscheide 1991-2000 (N=2850)



Die politische Verankerung von MaPaDro 2 im Zeitvergleich und im Querschnitt (Evaluationsfragen a und b)

Die Akzeptanz der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen war sowohl zeitlich als auch im Kantons- und Städtevergleich ziemlich hoch. Die befürwortenden Stellungnahmen und Entscheide überwiegen deutlich. Die Akzeptanz hat sich im untersuchten Zeitraum von 1991 bis 2000 nicht stark verändert.

Die Tabelle 2 zeigt eine Zusammenfassung der Resultate bezüglich Akzeptanz der MaPaDro 2-Massnahmen im Querschnittsvergleich. Der durchschnittliche Wert auf Bundesebene liegt tiefer als die kommunalen und kantonalen Durchschnittswerte.

Tabelle 2: Akzeptanz von MaPaDro 2 im Querschnittsvergleich

	<i>Akzeptanz unterdurchschnittlich</i>	<i>Akzeptanz überdurchschnittlich</i>	<i>Keine Angaben möglich</i>		
	<i>Wert</i>	<i>Wert</i>			
Bund	Nationalrat	0,74	Ständerat	0,89	
(Ø=0,76)					
Kantone	Neuchâtel	0,74	Basel-Land	0,90	
(Ø=0,90)	St. Gallen	0,77	Basel-Stadt	0,92	
	Jura	0,79	Luzern	0,93	
	Vaud	0,82	Genève	0,93	
	Zürich	0,84	Aargau	0,93	
	Thurgau	0,87	Uri	0,93	
	Nidwalden	0,88	Valais	0,94	
	Ticino	0,90	Bern	0,95	
			Zug	0,95	
			Fribourg	0,96	
			Solothurn	0,96	
			Schaffhausen	0,97	
			Glarus	0,98	
			Appenzell A.Rh.	0,98	
			Graubünden	0,99	
			Appenzell I.Rh.	1,00	
			Obwalden	1,00	
			Schwyz	1,00	
Städte	Altstätten	0,50	Lausanne	0,93	Davos
(Ø=0,91)	Locarno	0,50	Thun	0,94	Affoltern a.A
	Gossau	0,60	Bern	0,98	Meilen
	Biel/Bienne	0,71	Wettingen	1,00	
	Lugano	0,80	Köniz	1,00	
	Emmen	0,80	Luzern	1,00	
	Aarau	0,83	Fribourg	1,00	
	St. Gallen	0,84	Olten	1,00	
	Chur	0,84	Solothurn	1,00	
	Schaffhausen	0,89	Renens	1,00	
	Zürich	0,89	Yverdon	1,00	
	Winterthur	0,90	Horgen	1,00	

Differenzen in der Akzeptanz treten zwischen den *verschiedenen Themenbereichen* von MaPaDro 2 auf. Die Akzeptanz der Massnahmen im Bereich Prävention kann als exzellent bezeichnet werden und dies über die gesamte Untersuchungsperiode. Auch in den Bereichen Therapie und Überlebenshilfe überwiegen die befürwortenden Stellungnahme und Entscheidungen. Das Akzeptanzniveau ist hier jedoch deutlich tiefer als bei der Säule Prävention. Im Bereich Therapie hat die Akzeptanz im Zeitvergleich auf städtischer Ebene und beim Bund zugenommen, bei den Kantonen hat sie tendenziell hingegen abgenommen. Tiefe Akzeptanzniveaus sind hier vor allem auf ablehnende Stellungnahmen zur Heroingestützten Behandlung zurückzuführen. Der Bereich Überlebenshilfe war im Laufe der Untersuchungsperiode sowohl in den Städten, als auch in den Kantonen starken Akzeptanzschwankungen unterworfen. Tendenziell hat die Akzeptanz der Überlebenshilfe aber auf allen drei Staatsebenen zugenommen und kann heute als sehr hoch, vermutlich jedoch nur begrenzt als stabil bezeichnet werden.

Je nach *Kategorie der Stellungnahmen und Entscheidungen* ist die Akzeptanz der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen unterschiedlich: Je höher die Verbindlichkeit der Entscheidungen, desto höher ist auch die Akzeptanz. Dies lässt darauf schliessen, dass in der effektiv umgesetzten Drogenpolitik die Akzeptanz von MaPaDro 2 noch höher ist, als im allgemeinen politischen Prozess.

Die Ergebnisse bezüglich *Konfliktivität* der MaPaDro 2-Massnahmen im Querschnittvergleich sind in Tabelle 3 dargestellt. Die Durchschnittswerte zeigen die tiefste Konfliktivität auf Bundesebene, gefolgt von den Kantonen und Städten.

Politische Konflikte in der Drogenpolitik bezogen sich vor allem auf Themen, die mit der laufenden BetmG-Revision in Zusammenhang standen (Straffreiheit des Konsums von weichen bzw. harten Drogen). Entgegen den Erwartungen liess sich im Zeitvergleich weder auf städtischer noch auf kantonaler oder Bundesebene eine eindeutige Tendenz in der Entwicklung der Konfliktivität herauslesen. Aufgrund unserer Daten muss daher einer weit verbreiteten Meinung widersprochen werden, gemäss der sich in drogenpolitischen Fragen im Laufe der letzten zehn Jahre ein Konsens herausgebildet hätte. In den Städten und auf Bundesebene scheint sogar das Gegenteil der Fall zu sein: Seit dem zweiten Halbjahr 1998 ist hier die Konfliktivität in Drogenfragen wieder im Steigen begriffen. Generell ist die Konfliktivität auf Bundesebene und in den Städten höher als in den Kantonen.

Bei den *MaPaDro 2-Themenbereichen* war die Säule Überlebenshilfe am konfliktivsten, die Säule Prävention am wenigsten konfliktiv. Während sich politische Kontroversen im Bereich Überlebenshilfe auf verschiedene Massnahmen erstreckten, konzentrierten sich die konfliktiven Auseinandersetzungen im Bereich Therapie auf die Heroingestützte Behandlung.

Anhand dieser Resultate können nun die vier möglichen Grade der politischen Verankerung von MaPaDro 2-Massnahmen für die untersuchten Kantone und Städte bestimmt werden. Zu beachten ist allerdings, dass sich diese Kategorisierung an Durchschnittswerten orientiert und deshalb keine absolute Beurteilung zulässt. Sie sollte primär als Instrument des Vergleichs der Städte und Kantone untereinander betrachtet werden.

Tabelle 3: Konfliktivität von MaPaDro 2 im Querschnittvergleich

	<i>Konfliktivität unterdurchschnittlich</i>		<i>Konfliktivität überdurchschnittlich</i>		<i>Keine Angaben möglich</i>
		<i>Wert</i>		<i>Wert</i>	
Bund	Ständerat	0,01	Nationalrat	0,07	
(Ø=0,11)					
Kantone	Appenzell A.Rh.	0,00	Basel-Stadt	0,15	Appenzell Innerrhoden
(Ø=0,14)	Genève	0,00	Schaffhausen	0,21	Glarus
	Nidwalden	0,00	Solothurn	0,23	Jura
	Obwalden	0,00	Thurgau	0,25	St. Gallen
	Schwyz	0,00	Bern	0,30	Ticino
	Neuchâtel	0,01	Valais	0,31	Uri
	Vaud	0,02	Aargau	0,32	
	Graubünden	0,07			
	Zürich	0,10			
	Zug	0,12			
	Fribourg	0,12			
	Basel-Land	0,12			
	Luzern	0,13			
Städte	Biel/Bienne	0,00	Bern	0,25	Affoltern a.A
(Ø=0,24)	Lugano	0,00	Schaffhausen	0,31	Altstätten
	Renens	0,00	Chur	0,35	Davos
	Lausanne	0,00	Fribourg	0,36	Emmen
	Wettingen	0,07	Winterthur	0,58	Gossau
	Zürich	0,13	Locarno	0,61	Horgen
	Olten	0,14	St. Gallen	0,80	Meilen
	Luzern	0,16	Aarau	0,88	Solothurn
	Köniz	0,16			Yverdon
	Thun	0,18			

Für die Kantone sind die Resultate der Akzeptanz- und Konfliktivitätsanalyse in der Tabelle 4 zusammengefasst. Von den 26 untersuchten Kantonen konnten 20 in diese abschliessende Analyse mit einbezogen werden.^a Generell ist bei den Kantonen die Verankerung der im MaPaDro 2 geförderten Massnahmen gesamthaft als gut zu bezeichnen: Nur in fünf von 20 Kantonen ist sie nicht erreicht (d.h. umstrittene Ablehnung bzw. negativer Konsens). Der Maximalgrad an politischer Verankerung (positiver Konsens) wird in sieben Kantonen erreicht, der Minimalgrad in vier.

Tabelle 4: Politische Verankerung von MaPaDro 2: Kantone

	<i>Akzeptanz unterdurchschnittlich</i>	<i>Akzeptanz überdurchschnittlich</i>
<i>Konfliktivität unterdurchschnittlich</i>	Negativer Konsens Neuchâtel, Nidwalden, Vaud, Zürich*	Positiver Konsens Appenzell A.Rh., Basel-Land, Genève, Zug, Graubünden, Obwalden, Schwyz
<i>Konfliktivität überdurchschnittlich</i>	Umstrittene Ablehnung Thurgau	Umstrittene Befürwortung Luzern, Basel-Stadt, Aargau, Valais, Bern, Fribourg, Solothurn, Schaffhausen

* Akzeptanz wegen nicht erfasster Regierungsratsbeschlüsse vermutlich unterschätzt.

Tabelle 5 zeigt die gleiche Analyse für 18 der 27 untersuchten Städte.^b Auch bei den Städten ist die politische Verankerung von MaPaDro 2 gesamthaft als befriedigend zu bezeichnen. Eine detailliertere Betrachtung der Resultate in der Tabelle 5 zeigt, dass in fast der Hälfte der Städte der maximale Grad an Verankerung erreicht ist (positiver Konsens).

Tabelle 5: Politische Verankerung von MaPaDro 2: Städte

	<i>Akzeptanz unterdurchschnittlich</i>	<i>Akzeptanz überdurchschnittlich</i>
<i>Konfliktivität unterdurchschnittlich</i>	Negativer Konsens Biel/Bienne, Lugano, Zürich*	Positiver Konsens Lausanne, Köniz, Luzern, Olten, Renens, Thun, Wettingen
<i>Konfliktivität überdurchschnittlich</i>	Umstrittene Ablehnung Aarau, Chur, Locarno, Schaffhausen, St. Gallen, Winterthur	Umstrittene Befürwortung Bern, Fribourg

* Akzeptanz wegen nicht erfasster Exekutivbeschlüsse vermutlich unterschätzt.

Erklärungsfaktoren (Evaluationsfrage c)

Welches sind die erklärenden Faktoren für diesen unterschiedlichen Grad an politischer Verankerung der MaPaDro-Massnahmen? Mit einer multivariaten Analyse konnte der Einfluss von politischen und sozio-ökonomischen Kontextvariablen auf die politische Akzeptanz von MaPaDro 2 in den Kantonen aufgezeigt werden.

^a Wegen fehlender Angaben auf einer der beiden Untersuchungsdimensionen (Akzeptanz und/oder Konfliktivität) sind für die Kantone Appenzell-I.Rh., Glarus, Jura, St. Gallen, Ticino und Uri keine Aussagen möglich.

^b Wegen fehlender Angaben auf einer der beiden Untersuchungsdimensionen (Akzeptanz und/oder Konfliktivität) ist für die Städte Affoltern a. Albis, Altstätten, Davos, Emmen, Gossau, Horgen, Meilen, Solothurn und Yverdon die Darstellung des Verankerungsgrades nicht möglich.

Unterschiede in der Einstellung von politischen Instanzen gegenüber MaPaDro sind demnach in erster Linie auf die sozio-ökonomischen Strukturen sowie den Urbanisierungsgrad eines Kantons zurückzuführen. Strukturarme Kantone kümmern sich nur wenig um die vom Bund geförderten drogenpolitischen Massnahmen. Eine starke Urbanisierung eines Kantons, hohe kantonale Staatsausgaben pro Kopf, sowie tiefe Finanztransferleistungen des Bundes, stehen in einem signifikanten Zusammenhang mit einer positiven Einstellung der politischen Instanzen gegenüber MaPaDro-Massnahmen.

Demgegenüber haben politische Kontextvariablen keine starke Erklärungskraft. So zeigt sich bei einer multivariaten Betrachtungsweise kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Parteienzusammensetzung der Regierung und einer positiven Einstellung gegenüber MaPaDro-Massnahmen.

3.3 Teilstudie 3

Die Frage der politischen Verankerung der vom Bund geförderten drogenpolitischen Massnahmen in den Kantonen und Städten wurde in der dritten Teilstudie mittels qualitativen Fallstudien vertieft.

Das Hauptziel dieser Fallstudien bestand darin, den Prozess der politischen Verankerung der MaPaDro-Massnahmen auf kantonaler und städtischer Ebene darzustellen und den je nach Kanton bzw. Stadt unterschiedlichen Verankerungsgrad zu erklären. Dabei stand vor allem die Frage des Zusammenhangs zwischen dem Grad der politischen Verankerung einer Massnahme einerseits und deren Konkretisierung andererseits im Vordergrund.

Weiter wurde ein besonderes Augenmerk gelegt auf den Einfluss des BAG auf die politische Verankerung der MaPaDro 2-Massnahmen in Kantonen und Städten, sowie auf Interdependenzen zwischen den drogenpolitischen Debatten zu anderen Themen (insbesondere: BetmG-Revision) und der Umsetzung der MaPaDro 2-Massnahmen.

Evaluationsfragen zur Teilstudie 3:

- a) Wie lassen sich die zwischen den Kantonen und Städten unterschiedlichen Grade der politischen Verankerung der im MaPaDro 2 geförderten Massnahmen erklären?
- b) Welches ist der Zusammenhang zwischen der politischen Verankerung und der effektiven Umsetzung der Massnahmen?
- c) Wie hat das BAG die politische Verankerung in den Kantonen und Städten Einfluss genommen und wie hat sich diese Einflussnahme ausgewirkt? War das Vorgehen des BAG erfolgreich und adäquat?
- d) Wie beeinflussten politische Debatten zu anderen Themen (insbesondere zur BetmG-Revision) die Umsetzung der MaPaDro 2-Massnahmen in den Kantonen und Städten?

3.3.1 Methode: vergleichende Fallstudien

Für die vertiefenden Fallstudien wurden sechs Kantone und sechs Städte ausgewählt, die starke Unterschiede im Grad der politischen Verankerung von MaPaDro 2-Massnahmen aufwiesen. Es waren dies:

- die Kantone Bern, Graubünden, Neuchâtel, Obwalden, Ticino und Zürich;
- die Städte Biel, Köniz, Chur, Lugano, Winterthur und Horgen.

Für die Fallstudien wurde ein qualitatives Vorgehen gewählt. Untersuchungsperiode waren, parallel zur Teilstudie 2, die 1990er Jahre. Die Fallstudien stützen sich einerseits auf der Analyse von schriftlichen Quellen (Dokumente, 'graue Literatur'). Andererseits wurden leitfadengestützte Interviews mit insgesamt 57 Akteuren durchgeführt, die in kantonale bzw. kommunale drogenpolitische Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse involviert waren.

3.3.2 Ergebnisse

Mit Ausnahme von Lugano haben alle untersuchten Kantone und Städte während der neunziger Jahre einen drogenpolitischen Wandel durchgemacht. Auch auf kantonaler und städtischer Ebene reflektiert sich somit der drogenpolitische Paradigmenwechsel vom Abstinenzmodell zum Vier-Säulen-Modell, wie er auf Bundesebene stattgefunden hat. Es sind allerdings gewichtige zeitliche Verschiebungen in diesem Wandlungsprozess festzustellen. Gewisse Kantone bzw. Städte können klar als Vorreiter der "neuen" Drogenpolitik bezeichnet werden, während in anderen der drogenpolitische Wandel zeitlich nach dem Paradigmenwechsel auf Bundesebene stattfand. Von den hier untersuchten Fällen sind die Kantone Bern und Zürich, sowie die Städte Winterthur und Horgen ganz klar Pioniere der Vier-Säulen-Politik. In den Kantonen Graubünden, Tessin, Obwalden und Neuenburg, sowie in den Städten Biel, Köniz und Chur hat dieser Prozess deutlich später stattgefunden.

Trotz einer gewissen Konvergenz zu einem bundesweit einheitlichen drogenpolitischen Modell, gibt es nach wie vor gewichtige Unterschiede in der konkreten Umsetzung der Vier-Säulen-Politik. Gemessen am Katalog der beiden Massnahmenpakete (MaPaDro 1 und MaPaDro 2) fanden sich in den verschiedenen Kantonen und Städten stark variierende Angebots-Paletten, die auf eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung im jeweiligen drogenpolitischen Programm schliessen lassen. Nicht alle drogenpolitische Massnahmen, welche der Bund als förderungswürdig betrachtet, werden von allen Kantonen und Städten umgesetzt.

Wovon hängt der Verankerungsgrad ab? (Evaluationsfrage a)

Die untersuchten Kantone und Städte zeigten grosse Unterschiede betreffend der Art und Weise, wie das *leadership* in der Drogenpolitik organisiert ist, d.h. bei welchen der drei wichtigen Akteurstypen – Exekutive, Legislative, Fachleute – der Führungsanspruch bzw. die wirkliche Führung schwergewichtig angesiedelt ist.

Liegt das *leadership* schwergewichtig in den Händen der Fachleute (Kantone Neuenburg, Obwalden; Städte Biel, Chur), hängt die Umsetzung der MaPaDro 2-Massnahmen hauptsächlich davon ab, was die Fachleute darüber denken. Denn sie sind es, welche den drogenpolitischen Kurs im betroffenen Kanton bzw. in der betroffenen Stadt weitgehend bestimmen.

Liegt das *leadership* hingegen bei den politischen Instanzen, d.h. bei der Legislative und der Exekutive gemeinsam (Kantone Bern, Zürich; Stadt Winterthur), bzw. bei der Exekutive allein (Kantone Graubünden, Tessin; Städte Köniz, Horgen und Lugano), hängt die Umsetzung der MaPaDro 2-Massnahmen von den Mehrheiten in diesen Instanzen ab. Bei solchen *leadership*-Konfigurationen spielten parteipolitische Faktoren eine gewichtige Rolle.

Für die Haltung der *Exekutiven* waren die Kräfteverhältnisse der darin vertretenen Parteien nicht immer bestimmend. In mehreren Fällen wurde die drogenpolitische Linie einer Exekutive von einem einzigen Mitglied (in der Regel der Gesundheits- bzw. Sozialvorsteher) bestimmt, das seine Kolleginnen und Kollegen von der Richtigkeit dieser Linie überzeugen konnte und darin unterstützt oder zumindest stillschweigend toleriert wurde. Die Kantone Graubünden und Tessin waren eindeutig solche Fälle, sowie die Städte Köniz, Winterthur und – allerdings mit umgekehrten Vorzeichen – Lugano.

Für die Haltung der *Legislativen* erwies sich das Kräfteverhältnisse zwischen den vier Bundesratsparteien SP, FDP, CVP und SVP als determinierend. Zunächst ist festzuhalten, dass sich die SP in allen von uns untersuchten Fällen konstant und uneingeschränkt hinter die vom Bund geförderten Massnahmen gestellt hat. Anders sieht es bei den drei bürgerlichen Parteien aus, die in dieser Sache eine weniger einheitliche Position einnahmen. Besonders die FDP und die CVP zeigten sich in Drogenfragen oft gespalten, vor allem zu Beginn der 90er Jahre. In vielen Fällen spielte die FDP die Rolle des sprichwörtlichen Züngleins an der Waage. War sie geschlossen zum Zusammengehen mit der SP bereit, ergab dies meistens eine klare Mehrheit zugunsten der vom Bund geförderten Massnahmen. Die CVP hingegen war in den von uns untersuchten Fällen entweder nicht sehr stark vertreten, oder spielte keine eigenständige Rolle in der Drogenpolitik. Ausser im Kanton Bern und in Köniz, befand sich die SVP in den von uns untersuchten Kantonen und Städten konsequent auf Gegenkurs zu der vom Bund geförderten Vier-Säulen-Politik.

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist, dass der Schulterschluss zwischen SP und FDP auf kantonaler und städtischer Ebene – wo er denn stattfand – stark durch die Annäherung zwischen der SP, der FDP und der CVP auf Bundesebene begünstigt wurde, die 1994 mit dem *Konsenspapier für eine kohärente Drogenpolitik in der Schweiz* besiegelt wurde. In vielen lokalen FDP- und CVP-Sektionen gab dieses Konsenspapier den Befürwortern der Vier-Säulen-Politik entscheidenden Auftrieb.

Zusammenhang zwischen politischer Verankerung und Umsetzung der Massnahmen (Evaluationsfrage b)

Nicht alle drogenpolitischen Entscheidungen und Beschlüsse, die in den politischen Instanzen der Kantone und Städte gefasst wurden, hatten direkte Konsequenzen für die Umsetzung von Massnahmen. Absichtserklärungen wie Postulate, Motionen und zum Teil sogar Rechtserlasse hatten nur in den wenigsten Fälle direkte Wirkung auf der Umsetzungsebene. Andererseits bedingte die Umsetzung von MaPaDro-Massnahmen nicht zwingend Entscheidungen der politischen Instanzen, sondern konnte zum Teil auch von der Verwaltung beschlossen werden.

Trotzdem waren eine ganze Reihe von Entscheiden der politischen Instanzen direkt umsetzungsrelevant, wie z.B. Finanzbeschlüsse. Bei diesen waren die Kräfteverhältnisse zwischen den politischen Parteien für die Umsetzung von Elementen des MaPaDro-Katalogs absolut entscheidend. Parlaments- und speziell Volksentscheide, die für spezifische Massnahmen umsetzungsrelevant wirkten, waren zudem ein wichtige Quelle von Legitimität für den gesamten drogenpolitischen Kurs eines Kantons oder

einer Stadt. Wenn sie positiv ausfielen, entfalteten sie eine Wirkung, die deutlich über diese Massnahmen hinausgingen.

Abgesehen von solch direkt umsetzungswirksamen politischen Entscheidungen wurde die Realisierung des MaPaDro-Katalogs auch *indirekt* durch politische Prozesse beeinflusst. So gab die Debatte innerhalb und ausserhalb der politischen Instanzen den Umsetzungsakteuren einen *Rahmen* vor, an dem sie sich orientierten und somit die verbindlichen politischen Entscheidungen in gewisser Weise vorwegnahmen. Viele Umsetzungsakteure beteiligten sich zudem auch selbst an diesen Debatten. Sie vertraten über verschiedene Kanäle ihre Argumente und Standpunkte und gestalteten so den Rahmen, in dem sie sich bewegten, selbst mit.

Sowohl bei den direkt umsetzungsrelevanten Entscheidungen, als auch bei der indirekten Beeinflussung, erwies sich die öffentliche Prioritätenagenda bezüglich der Drogenfrage als äusserst wichtig. Begünstigend für die Umsetzung der MaPaDro-Massnahmen war speziell, dass das Thema Drogen im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Problemen weit oben auf der Prioritätenliste stand. Einerseits stellten Mitte der neunziger Jahre die offenen Drogenszenen das Drogenproblems ins öffentliche Rampenlicht. Andererseits führten auch die heftigen politisch-ideologischen Konflikte im Bereiche der Drogenpolitik (z.B. über das Pro und Contra der Heroinverschreibung) zu einer hohen Präsenz des Themas Drogen in der öffentlichen Diskussion. Heute sind die offenen Drogenszenen verschwunden, und wichtige politisch-ideologische Weichenstellungen sind gemacht. Dadurch ist die Drogenfrage im öffentlichen Bewusstsein weniger präsent. Es ist heute weniger einfach, drogenpolitische Massnahmen auf der Prioritätenagenda zu halten. Nachdem sie während der neunziger Jahre unter einem grossen *Handlungsdruck* gestanden hatten, finden sich die drogenpolitischen Entscheidungsträger und Umsetzungsakteure heute unter steigendem *Rechtfertigungsdruck*.

Der Einfluss des BAG auf die drogenpolitischen Prozesse in Kantonen und Städten (Evaluationsfrage c)

Die Drogenpolitik des Bundes und die politischen Prozesse in Kantonen und Städten

Der Effekt der beiden MaPaDro auf die drogenpolitischen Prozesse in den Kantonen und Städten fiel unterschiedlich aus. Kantone und Städte, die zu den Vorreitern der Vier-Säulen-Politik zählten (Bern, Zürich; Winterthur, Horgen), sahen sich durch die beiden MaPaDro in ihrer Linie bestätigt. In den anderen Kantonen und Städten (Graubünden, Tessin, Obwalden, Neuenburg; Biel, Köniz, Chur), war der Impetus der Bundespolitik wesentlich grösser. Besonders durch das erste vom Bundesrat verabschiedete Massnahmepaket aus dem Jahre 1991 wurde die lokale drogenpolitische Auseinandersetzung in diesen Kantonen und Städten richtiggehend dynamisiert.

Dabei spielten die vom EDI unter der Federführung des BAG durchgeführten Vernehmlassungsverfahren eine wichtige Rolle, besonders diejenige zur PROVE-Verordnung, sowie diejenige zum Bericht der Expertenkommission Schild. Sie zwangen die kantonalen Exekutiven zur Stellungnahme bezüglich der Vier-Säulen-Politik und ihren wesentlichen Bestandteilen. So lösten sie einen Entscheidungsprozess an höchster Stelle aus, der nicht selten zu heftigen politischen Debatten führte und so auch das drogenpolitische Programm der betreffenden Kantone entscheidend prägte.

Auch bei der Auseinandersetzung um die Volksinitiative *Jugend ohne Drogen* standen die Pionier-Kantone und -städte weniger im Rampenlicht, da bei ihnen die politischen Kämpfe um die Ausrich-

tung der Drogenpolitik bereits Ende der achtziger Jahre geführt worden waren. In den anderen Kantonen und Städten war die drogenpolitische Richtungsdiskussion erst Anfang der neunziger Jahre ange laufen. Auch wenn sich schon Präferenzen für das Vier-Säulen-Modell herausgebildet hatten, war man meistens von einem tragfähigen Konsens noch weit entfernt. Die Volksinitiative Jugend ohne Drogen wurde hier besonders heftig diskutiert, was sich auch auf die kantonsinterne drogenpolitische Diskussion auswirkte. Die Ablehnung der Initiative durch die Stimmbürger hatte denn auch eine nachhaltige Wirkung auf die kantonale Drogenpolitik. Es wurde den relevanten kantonalen Kräften klar, dass die Vier-Säulen-Politik auch innerhalb des jeweiligen Kantons vom Volk unterstützt wurde. Dies verlieh der Neuausrichtung der kantonalen Drogenpolitiken eine zusätzliche Dynamik und trug wesentlich zur Verankerung des Vier-Säulen-Modells in diesen Kantonen bei.

Die *Droleg-Initiative* hatte hingegen in keinem der untersuchten Kantone oder Städte einen wahrnehmbaren Effekt. Die Auseinandersetzungen damit wurden als von der lokalen Situation losgelöst betrachtet.

Die Aktivitäten des BAG im Zusammenhang mit MaPaDro

Die Tätigkeit des BAG hat den drogenpolitischen Prozess in Kantonen und Städten beeinflusst.

Erstens entfalteten die Aktivitäten des BAG im Rahmen der *Information* eine Wirkung, d.h. die Aufarbeitung von Daten und Statistiken über das Drogenproblem. Sie dienten nicht nur den Umsetzungsakteuren als Orientierungshilfe bei ihrer Tätigkeit, sondern auch Politikerinnen und Politikern als Grundlage in ihrem drogenpolitischen Engagement. Mehrere Male als besonders hilfreich erwähnt wurden in diesem Zusammenhang die verschiedenen vom BAG erarbeiteten Argumentarien zu drogenpolitischen Fragen. Sie erlaubten es aufzeigen, in wieweit sich das im kantonalen oder städtischen Kontext geforderte Vier-Säulen-Modell in einen grösseren, kohärenten Rahmen einfügte.

Zweitens wurden auch die Aktivitäten des BAG im Bereich der *Koordination* als sehr wichtig empfunden. Erwähnung fanden hier besonders die beiden Koordinationsplattformen *Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS)* und *Konferenz der städtischen Beauftragten für Suchtfragen (KSBS)*. Sowohl für Vertreter der Pionier-Kantone und -städte, als auch für Vertreter der anderen Kantone und Städte stellten diese beiden Plattformen ein wichtiges Austausch- und Informationsgremium dar. Vor allem für periphere Kantone und Städte lieferten diese Gremien wichtige Impulse.

Drittens hatte auch die *finanzielle Förderung* von gewissen konkreten Massnahmen aus den Bereichen Prävention, Therapie und Überlebenshilfe durch das BAG erhebliche Auswirkungen auf den drogenpolitischen Prozess in den Kantonen und Städten. Die vom BAG in vielen Fällen geleistete Anschubfinanzierung für gewisse Projekten erleichterte deren Aufnahme in die Angebotspalette der Kantone und Städte erheblich. Sie wirkten auf die Umsetzung der Massnahmen beschleunigend und trugen zu deren Verankerung in den politischen Instanzen bei.

HeGeBe: Opium für den Föderalismus

Keine andere vom BAG geförderte Massnahme hatte für sich allein derart weitreichende und direkte Auswirkungen auf die Drogenpolitik der Städte und Kantone in der Schweiz, wie die kontrollierte Heroinabgabe. Sie fungierte von allem Anfang als eigentliches Symbol der 'neuen' Drogenpolitik in der Schweiz. Als der Bund im Rahmen des ersten Massnahmenpakets die Voraussetzungen zur Realisie-

rung geschaffen hatte (PROVE-Verordnung), war das Interesse seitens der drogenpolitischen Pionier-Kantone und -städte entsprechend gross. Waren die nötigen Beschlüsse zur Realisierung der kontrollierten Heroinabgabe in einem Kanton oder einer Stadt erst einmal gefällt, profitierten andere Massnahmen des Vier-Säulen-Modells stark vom politischen Windschatten der Heroinabgabe.

Die geltende Kompetenzordnung im Betäubungsmittelbereich machte es notwendig, für die Realisierung eines Heroinabgabeprojekts beim BAG eine Bewilligung einzuholen. Auf diese Weise waren selbst Pionier-Kantone und -städte, die sich in drogenpolitischen Belangen nicht unbedingt an den Verlautbarungen der Bundesbehörden orientierten, gezwungen, mit dem BAG länger dauernde Kontakte aufzubauen. Dadurch machten sie oft die Entdeckung, dass sie vom BAG auch in anderen Bereichen Unterstützung in Anspruch nehmen konnten, so beispielsweise in den Bereichen Prävention und Überlebenshilfe.

Die Heroinabgabe erfüllte also zwei Funktionen. Einerseits war sie das symbolisch überhöhte Aushängeschild für die neue Bundespolitik, das auch in vielen Kantonen und Städten den Kristallisationspunkt der drogenpolitischen Auseinandersetzung darstellte. Andererseits fungierte sie als eine Art 'Schalter', über den viele kantonale und städtische Akteure Kontakte zum BAG aufbauten, die dann auch in anderen Bereichen zum Tragen kamen.

3.4 Teilstudie 4

Für die effektive Umsetzung von Massnahmen aus dem MaPaDro 2-Katalog ist auch von Bedeutung, was *nach* den politischen Entscheidungen passiert. In einer vierten Teilstudie erfolgte deshalb eine detaillierte Analyse kantonaler und kommunaler Implementationsprozesse.

Wir gingen dabei von der Feststellung aus, dass die konkrete Umsetzung der politischen Entscheide in den Kantonen und Gemeinden in einem (oder mehreren) *Implementationsnetzwerken* erfolgt, zu dessen Akteuren nicht nur staatliche Stellen sondern auch gesellschaftliche Gruppierungen (z.B. politische Parteien, Verbände und Vereine) sowie Einzelpersonen (z.B. Fachleute) zählen.

Fragen zur Teilstudie 4:

- a) *Akteure und Interessen:* Wie wurden politische Entscheide kantonaler Regierungen, Parlamente und allenfalls des Volkes von den ausführenden Stellen in konkrete Massnahmen umgesetzt? Welche politischen, administrativen und gesellschaftlichen Akteure wirken an der konkreten Ausgestaltung der drogenpolitischen Massnahmen in Kantonen und Gemeinden mit?
- b) *Erklärungsfaktoren:* Welche Faktoren erklären die implementierte Ausgestaltung konkreter Massnahmen in Kantonen und Gemeinden? Welchen Einfluss hatten im Speziellen das BAG bzw. dessen Programme und Aktivitäten auf die Ausgestaltung der konkreten Massnahmen? Wie angemessen, effektiv und zielführend sind die dabei eingesetzten Mittel des BAG?
- c) *Innovation und Lernen:* Welche Faktoren sind für die Lernfähigkeit bzw. für Innovationen in Netzwerken verantwortlich?

3.4.1 Methode: Netzwerkanalyse

Als Untersuchungsbereich wählten wir in Absprache mit dem Auftraggeber den ebenfalls zum MaPaDro 2 gehörenden Bereich der Wohnprojekte (Notschlafstellen und Begleitetes Wohnen), deren Umsetzung in drei Städten (Chur, Winterthur und Biel) untersucht wurde.

In diesen drei Städten wurden alle an der Umsetzung von Wohnprojekten beteiligten Akteure ermittelt. Mit einer standardisierten schriftlichen Befragung wurden sie zu ihren Beziehungen untereinander befragt, sowohl betreffend des Aufbaus als auch der Konsolidierung der Projekte. Insgesamt beantworteten 22 Akteure diesen Fragebogen (Biel: 4 von 16 ;Chur: 11 von 14; Winterthur: 7 von 10). Diese Informationen wurden mittels einer Netzwerkanalyse ausgewertet.

3.4.2 Ergebnisse

In den drei untersuchten Städten war die strukturelle Konfiguration der Implementationsnetzwerke im Bereich Wohnen sehr unterschiedlich (Abbildung 2 auf der nächsten Seite).

Akteure und Interessen (Evaluationsfrage a)

In Biel war ein sehr kleiner Kern von Akteuren am Aufbau und der Konsolidierung der Wohnangebote beteiligt. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die Angebotsträger selbst (Sleep-in, Verein Casanostra, Drop-in). An der Peripherie des Implementationsnetzwerks befindet sich die Fachstelle für Schadenminderung des SAH, die das Sleep-in beim Ausbau seines Angebots finanziell unterstützte (Beitrag aus dem Impulsfonds des Bundes).

Das Implementationsnetzwerk in Chur war deutlich komplexer. Im Netzwerkkern befindet sich eine heterogene Gruppe von Akteuren, die hauptsächlich aus den Angebotsträgern sowie den städtischen und kantonalen Verwaltungsstellen und Institutionen besteht. Die Fachstelle des SAH ist deutlich besser ins Implementationsnetzwerk integriert als in Biel.

In Winterthur fand sich das dichteste und am meisten zentralisierte Implementationsnetzwerk. Die beiden Abteilungen des städtischen Sozialamts bilden den Kern des Interaktionsnetzwerkes. Das Winterthurer Wohnangebot ist das einzige der untersuchten Fälle, in dessen Aufbau und Konsolidierung auch die Polizeibehörden der Stadt involviert waren. Die Fachstelle des SAH spielte hier keine nennenswerte Rolle.

In allen drei Städten hat sich der Kreis der in den Implementationsprozess involvierten Akteure zwischen der Aufbau- und der Konsolidierungsphase der Angebote verändert. Eine Reduktion der Zahl der beteiligten Akteure liess sich jedoch nur bei der Konsolidierung der Notschlafstelle in Chur feststellen, während sich in allen anderen Fällen der Akteurskreis vom Aufbau zur Konsolidierung erweitert hat.

Umsetzung von neuen Projekten im Bereich Wohnen eine zentrale Bedeutung zu: je zentraler sie im Implementationsnetzwerk positioniert waren, desto besser konnten sie ihre Interessen und Ressourcen in den Implementationsprozess einbringen.

Wie zentral die Angebotsträger in Biel im Implementationsnetzwerk positioniert waren, ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten nicht schlüssig zu beurteilen. Beim Sleep-in kann vermutet werden, dass es aufgrund seines hohen Autonomiegrades sein Angebot zwar sehr selbständig betreiben kann. Es ist in Finanzierungsfragen jedoch stark von der Sozial- und Gesundheitsdirektion abhängig. Die Finanzierung von Casanostra ist breiter abgestützt, zudem scheint der Verein stärker in ein Zusammenarbeitsnetzwerk mit der Stadt Biel (Sozial- und Gesundheitsdirektion) eingebunden zu sein.

Im Kanton Graubünden gelang es dem Verein Überlebenshilfe Graubünden (UHG) mit der Konsolidierung seiner Angebote in den letzten Jahren allmählich, eine zentrale Rolle im Implementationsnetzwerk einzunehmen. Aufgrund der privaten Organisationsform und der geteilten Trägerschaft von Kanton und Gemeinden muss sich der Verein jedoch intensiver mit den anderen Akteuren im Netzwerk koordinieren. Die Verlagerung des Angebots von der städtischen auf die kantonale Ebene scheint sich jedoch bewährt zu haben.

Winterthur verfügte zum Untersuchungszeitpunkt über das differenzierteste Angebot im Bereich Wohnen. Notschlafstelle und BeWo sind Teil eines integralen, mehrstufigen Konzepts und werden nach dem selben Modus finanziert. Die zentrale Leitung und Organisation des Gesamtangebots scheint eine bedürfnisgerechte Ausgestaltung des Hilfsangebots wesentlich zu begünstigen. Die federführenden Dienststellen des Winterthurer Sozialamtes hatten bereits beim Aufbau ihrer Angebote im Implementationsnetzwerk eine maximale Zentralität, d.h. das städtische Sozialamt war beim Aufbau der Notschlafstelle wie auch des BeWo in sämtliche Zusammenarbeitsbeziehungen involviert.

Das BAG war über die Fachstelle für Schadenminderung des SAH nur vereinzelt in die Implementationsnetzwerke zur Umsetzung der einzelnen Projekte involviert. Beim Ausbau des Notschlafstellenangebots des Sleep-ins in Biel leistete die Fachstelle einen wichtigen Finanzierungsbeitrag, ebenso beim Aufbau des BeWo in Chur.

Innovation und Lernen (Evaluationsfrage c)

Ob lockere oder straff strukturierte Netzwerke die Entstehung von Neuem (Innovation) bzw. die kontinuierliche Anpassung der Aktivitäten (Lernen) begünstigen oder behindern, ist in der Literatur umstritten.

Beim Untersuchungsfall Biel haben die lockeren und informellen Beziehungen im Netzwerk dazu beigetragen, dass viel früher als in anderen Städten innovative Wohnangebote entstanden, die nicht von einer zentralen staatlichen Stelle implementiert wurden, sondern sich aufgrund spezifischer Problemlagen im gesellschaftlichen Bereich entwickelten.

Im Gegensatz dazu spricht der erfolgreiche Implementationsprozess in Winterthur dafür, dass stark strukturierte Netzwerke für Innovation und Adaptation ebenfalls förderlich sein können. Enge, exklusive Bindungen mehrerer Partner boten Grundlage für die Entstehung und die Durchsetzung von Innovationen, da diese starken Beziehungen den beteiligten Partnern ermöglichten, sich auf ihre jeweiligen Kompetenzen zu konzentrieren.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich diese beiden Sichtweisen durchaus miteinander verknüpfen. Denn strategische Netzwerke sind zwar geschlossene Gemeinschaften; ihre besondere Produktivität basiert jedoch nicht nur auf der exklusiven Koppelung von Handlungsstrategien, sondern auch auf dem Import von Ressourcen, Know-how, Informationen etc., die jeder der beteiligten Akteure aus Bereichen mitbringt, zu denen seine Partner ansonsten keinen Zugang hätten. Projektbezogene Beratungs- und Finanzierungsleistungen, Öffentlichkeitsarbeit, Themendiskussionen und Dokumentationen, wie sie von der Fachstelle für Schadenminderung des SAH und dem BAG angeboten werden, können deshalb in Implementierungsnetzwerken von Wohnprojekten einen kritischen Faktor für den Projekterfolg darstellen, auch wenn die entsprechenden Stellen nicht in starke Beziehungsstrukturen mit den implementierenden Akteuren eingebunden sind.

4. Fazit

4.1 Fazit aus der Teilstudie 1

Nach den breiten, öffentlichen Grundsatzdebatten über die Ausrichtung der schweizerischen Drogenpolitik in der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurde mit dem MaPaDro 2 die Konsolidierung des damals entschiedenen Paradigmas angestrebt. Im Grossen und Ganzen scheint diese Bemühung erfolgreich gewesen zu sein. Die grundsätzliche Stossrichtung der eidgenössischen Drogenpolitik mit Bezug auf die Inhalte des MaPaDro 2 (Prävention, Therapie und Schadensminderung) ist bei den meisten Akteuren auf Bundesebene bekannt. Sie ist auch insofern gut verankert, als die „politischen“ Akteure (Bundesrat und Parlament) die auf dem MaPaDro 2 beruhenden Vorschläge des BAG in jedem konkreten Fall akzeptiert haben – auch wenn die Entscheide manchmal knapp ausfielen.

Das eidgenössische Parlament spielte für die Erarbeitung des MaPaDro 2 eine untergeordnete Rolle. Die politischen Auseinandersetzungen in National- und Ständerat konzentrierten sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre im Wesentlichen auf zwei Fragen: die ärztliche Heroinvertreibung (dringlicher Bundesbeschluss) und die Strafbefreiung des Drogenkonsums (Gesetzesrevision). Beide sind explizit nicht Teil des Massnahmenpakets. Offensichtlich ist wie in vielen Politikbereichen auch in der Drogenpolitik das Parlament lediglich dann „gefordert“, wenn ein Entscheid formal in seine Kompetenz fällt. Die mittelfristige, strategische Verwaltungsarbeit, für die das MaPaDro 2 ein Beispiel darstellt, wurde im Parlament nur selten thematisiert. Der Konflikt zwischen den Vertretern der Schadensminderungskonkordanz und der Abstinenzkonkordanz wurde zwar bei jedem Anlass erneut ausgetragen bzw. in parlamentarischen Anfragen aufgegriffen, hat aber die Arbeiten am MaPaDro 2 nicht direkt beeinflusst.

Folgerichtig konzentrierte die Verwaltung, im Falle von MaPaDro 2 konkret das BAG, ihre Beiträge zur Gestaltung des politischen Prozesses auf den Bundesrat und das Umfeld von Volksabstimmungen. Die politische Verankerung der mittelfristigen Strategie der Verwaltung in der Exekutive ist seit dem Beginn der neunziger Jahre gegeben und von der Regierung nicht mehr in Frage gestellt worden. Das Volk hat dem „Drogenkompromiss“ in drei Abstimmungen mit grosser Mehrheit zugestimmt. Die politische Verankerung ist also auch in diesem Bereich gegeben.

4.2 Fazit aus der Teilstudie 2

Die politische Verankerung von MaPaDro 2 ist gesamthaft als hoch zu bezeichnen. Bei den Kantonen ist die Verankerung der im MaPaDro 2 geförderten Massnahmen gesamthaft als gut zu bezeichnen: Nur in fünf von 21 Kantonen ist sie nicht erreicht (d.h. umstrittene Ablehnung bzw. negativer Konsens). Der Maximalgrad an politischer Verankerung (positiver Konsens) wird in sieben Kantonen erreicht. Auch in den Städten war die politische Verankerung gut. Nur in einer Minderheit der untersuchten Städten war die politische Verankerung nicht erreicht (umstrittene Ablehnung, bzw. negativer Konsens). In der fast der Hälfte der Städte war der maximale Grad an Verankerung erreicht (positiver Konsens).

Die Untersuchung von Kontextvariablen weist darauf hin, dass strukturknappe und schwach urbane Kantone sich nur wenig mit den drogenpolitischen Vorgaben des Bundes auseinandersetzen.

4.3 Fazit aus der Teilstudie 3

Das BAG hat auf der Ebene der *Sinngestaltung* einen wichtigen Beitrag zur Verankerung der Drogenpolitik des Bundes in den Kantonen und Städten geleistet. Dies betrifft besonders seine Anstrengungen, das Vier-Säulen-Prinzip zu durchdenken, zu verfeinern, sowie Projekte zu dessen Realisierung vorzuschlagen und zu erforschen. Dank diesen Aktivitäten entstand nach und nach eine kohärente drogenpolitische Massnahmenpalette, die heute ein gut begründetes und begründbares Gesamtmodell darstellt, das sich auch überzeugend kommunizieren lässt.

Die gezielte finanzielle Förderung von bestimmten Projekten hat sich ebenfalls als wichtiger Beitrag zur Verankerung der drogenpolitischen Zielsetzungen des Bundes auf kantonaler und städtischer Ebene erwiesen. Vielerorts war die Unterstützung eines Projektes durch das BAG ein kritischer Faktor, der die Realisierung eines konkreten Projektes erst ermöglichte. Einerseits wurden dadurch die finanziellen Hürden für die lokalen Behörden gesenkt. Andererseits konnte das symbolische Gewicht des BAG (das 'Label') die Akzeptanz vieler Projekte verbessern. Zudem hat sich das BAG schon früh entschlossen, politisch kontroverse und umstrittene Projekte zu fördern. Indem es ideologisch "heikle" Angelegenheiten per Projektförderung auf die politische Agenda von Bund, Kantonen und Gemeinde hievte, dynamisierte es die drogenpolitische Debatte auf allen Ebenen ganz entscheidend. Die Förderung von bestimmten Massnahmen hat die politische Diskussion beschleunigt und den drogenpolitischen Wandel begünstigt.

Die bisherige drogenpolitische Strategie des BAG war in überwiegender Masse ein *Impulsprogramm*. Es ging darum, ein neues drogenpolitisches Modell einzuführen und zu verbreiten. Demzufolge hing die Umsetzung dieses Modells von der Aufnahme der vom BAG ausgehenden Impulse durch Akteure in den Kantonen und Städten ab. Dies wurde durch einen in den 90er Jahren herrschenden hohen Handlungsdruck im Drogenbereich begünstigt. Heute hat sich die Lage gewandelt. Die Grundsatzdebatten sind geführt, die wesentlichen Weichen gestellt. Die Drogenpolitik steht heute nicht mehr unter *Handlungsdruck*, sondern unter *Rechtfertigungsdruck*. In diesem Sinne haben die heute beobachteten Vollzugsdisparitäten des drogenpolitischen Programms des Bundes im Vergleich zum Anfang der neunziger Jahre grundlegend andere Ursachen: Sie sind am wahrscheinlichsten auf fehlende Bedürfnisse oder Strukturprobleme in einzelnen Kantonen und Städten zurückzuführen. Solche Probleme sind aus vielen anderen Bereichen der Bundespolitik bekannt. Mit der Beruhigung der drogenpolitischen Debatte ähnelt die Drogenpolitik also immer mehr einer 'normalen' Bundespolitik.

4.4 Fazit aus Teilstudie 4

In den drei untersuchten Städten wurden ganz unterschiedliche Wege zur Umsetzung von Wohnprojekten eingeschlagen: Während in Biel das Angebot weitgehend „bottom-up“ gewachsen ist und sich die Stadt auf die (Mit-) Finanzierung der Angebote beschränkte, wurden Notschlafstelle und BeWo in Winterthur von den städtischen Behörden „top-down“ umgesetzt. Das Angebot in Chur wurde teils auf städtischer Ebene aufgebaut, dann aber massgeblich vom Kanton konsolidiert. Das BAG war nur am Rande über die Fachstelle für Schadenminderung des SAH indirekt in diese Implementationsprozesse involviert. Beim Aufbau des Bündner BeWo und der Erweiterung des Notschlafstellenangebots in Biel trugen die Beiträge aus dem Impulsfonds des Bundes allerdings entscheidend zur Projektumsetzung bei.

Auch wenn nicht direkt in die Projektumsetzung involviert, konnte das BAG damit über die Fachstelle des SAH und dessen Beiträge aus dem Impulsfonds Einfluss auf die Umsetzung von städtischen Wohnprojekten nehmen.

5. Empfehlungen

5.1 Das MaPaDro als Strategieprogramm auf Bundesebene

Eine abschliessende Gesamteinschätzung der Erarbeitung des MaPaDro 2 ergibt eine „durchgezogene“ Bilanz. Als interner Koordinationsprozess wirkte sie positiv. Gegen Aussen ergaben sich geringe, indirekte Wirkungen, auch weil die „heissen“ Fragen ausgeklammert blieben und so das Massnahmenpaket keine Innovation darstellte. Der bevorstehenden Entscheidung über die Revision des Betäubungsmittelgesetzes wird eine neue Ausgangslage schaffen, an der sich die Formulierung einer zukunftsgerichteten kohärenten Strategie des BAG orientieren sollte. Bevor diese Entscheidung gefallen ist, scheint es deshalb wenig sinnvoll, einen breit angelegten Prozess zur Ausarbeitung eines allfälligen dritten Massnahmenpakets zu beginnen.

Wie die Entscheidung zur BetmG-Revision letztlich herauskommen wird, ist zur Zeit nur schwer abschätzbar. Im Sinne einer vorausschauenden strategischen Planung könnte es deshalb für das BAG zum jetzigen Zeitpunkt zweckmässig sein, eine relativ kleine Kerngruppe mit der Ausarbeitung von alternativen Vorgehensweisen zu beauftragen, um für den Ausgang der BetmG-Revision gewappnet zu sein.

5.2 Die politische Verankerung des MaPaDro in Städten und Kantonen

Unsere Analyse zeigt, dass in den meisten Städten bzw. Kantonen die politische Verankerung der mit dem MaPaDro 2 geförderten Massnahmen gut, bzw. sehr gut ist. Dennoch gibt es Städte und Kantone, wo die politische Verankerung dieser Massnahmen nur schlecht ist und auf die sich eventuell zu tätige Anstrengungen zur Verbesserung dieser Verankerung richten sollten. Es sind dies (bei den von uns untersuchten):

- In besonderem Masse: die Kantone Neuenburg, Nidwalden und Waadt, sowie die Städte Biel und Lugano.
- In geringerem Masse: der Kanton Thurgau, sowie die Städte Aarau, Chur, Locarno, Schaffhausen, St. Gallen und Winterthur.

Nicht zufällig handelt es sich dabei um strukturknappe und schwach urbanisierte Kantone bzw. in solchen liegenden Städte.

5.3 Vom Impulsprogramm zum föderalistischen Gesamtprojekt

Seine bisherigen Aktivitäten zur sinnhaften Ausgestaltung des wünschbaren drogenpolitischen Paradigmas sollte das BAG unseres Erachtens unbedingt auch weiterhin beibehalten. Dies betrifft nicht nur die Weiterführung der verschiedenen Tätigkeiten im Bereich der Information und Dokumentation, sondern auch, auf einer generelleren Ebene, das Sicherstellen der Kohärenz der Ziele und Massnahmen im Hinblick auf den Konsum von psychotropen Substanzen – seien diese nun legal oder illegal.

Zwei politische Effekte der Projektförderung durch das BAG werden vermutlich auch weiterhin stattfinden: die Senkung der finanziellen Hürden und die Verbesserung der Akzeptanz dank dem BAG-Label. Die Förderung konkreter Massnahmen durch das BAG hat also auch weiterhin ihre Berechtigung.

Unklar ist hingegen, ob die Beschleunigung der politischen Debatte durch das Fördern von kontroversen Projekten angesichts der mittlerweile eingetretenen Beruhigung der drogenpolitischen Diskussion weiterhin benützt werden kann und soll. Dass zur Umsetzung des drogenpolitischen Modells des Bundes auch weiterhin konkrete Massnahmen gefördert werden sollten, steht für uns ausser Zweifel. Ob dazu jedoch notwendigerweise solche gehören müssen, welche politische und ideologische Kontroversen auslösen, ist unseres Erachtens fraglich.

Für das BAG stellt sich heute die Herausforderung, von einem drogenpolitischen Impulsprogramm, zu einem nationalen Gesamtprogramm zu finden, das in der Lage ist, den föderalismusbedingten Ungleichgewichten zu begegnen und diese gegebenenfalls auch zu kompensieren. Dies bedingt jedoch zunächst einmal das Abklären der Frage, ob die regional unterschiedliche Umsetzung der vom Bund geförderten Drogenpolitik überhaupt problematisch ist oder nicht. Ist eine flächendeckende Umsetzung dieser Politik überhaupt sinnvoll und wünschenswert? Dies ist eine Frage, welche das BAG aus unserer Sicht in nächster Zeit beantworten sollte. Aufgrund einer detaillierten Situationsanalyse sollten sodann regionale Prioritäten gesetzt werden. Konkret sollte sich das BAG überlegen, wie denjenigen Kantonen und Städten unter die Arme gegriffen werden kann, die mit der Umsetzung dieser Politik aufgrund ihrer Strukturknappheit Mühe haben. Dabei wäre es sinnvoll, Lehren aus anderen Bereichen der Bundespolitik zu berücksichtigen, welche diese Problematik schon länger kennen (z.B. Bildung, Energie, Verkehr, Land- bzw. Waldwirtschaft).

5.4 Die unterschiedlichen Wege der Umsetzung weiterhin respektieren

Wie anhand des Bereichs Wohnen gezeigt werden konnte, sind bei der Umsetzung von konkreten Massnahmen verschiedene Wege und Organisationsformen zielführend. Eine Vereinheitlichung dieser Implementationsprozesse würde die Berücksichtigung lokal- und regionalpolitischer Gegebenheiten erschweren und wäre deshalb der Umsetzung und Konsolidierung von Projekten nicht förderlich.

Die finanzielle Beteiligung des Bundes an einzelnen Projekten über den Impulsfonds hat sich jedoch bewährt, indem für die Projekte dadurch ein grösserer finanzieller Handlungsspielraum entstand, ohne eine Vereinheitlichung der Organisationsformen oder Umsetzungsprozesse zu präjudizieren. Die Impulsgebung sollte in dieser Art weitergeführt werden.

Allerdings wäre eventuell zu prüfen, inwiefern das BAG (bzw. die Fachstelle des SAH für den Bereich Wohnen) in der Aufbauphase neuer Angebote auf einen breiten Einbezug relevanter Akteure hinwirken könnte. Denn wie wir zeigen konnten, erleichtert ein früher und enger Einbezug betroffener und beteiligter Akteursgruppen beim Aufbau eines Angebots dessen spätere Konsolidierung.