

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Politische Verankerung der Drogenpolitik des Bundes

Kurzzusammenfassung des
Schlussberichts ¹

Daniel Kübler und Thomas Widmer

September 2003

¹

Diese Evaluation wurde durchgeführt von Thomas Widmer, Daniel Kübler, Kathrin Frey, Christian Hirschi, Peter Neuenschwander, Erwin Rüegg und Sibylle Stamm vom *Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich*, und von Arianna Radaelli vom *Institut d'études politiques et internationales de l'Université de Lausanne*. Auftraggeber war das Bundesamt für Gesundheit (Vertrag Nr. 00.00006; Laufzeit: Januar 2000 bis Juni 2003). Der vorliegende Text präsentiert die wichtigsten Resultate dieser Evaluation in stark geräffter 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.

1. MAPADRO: DIE EVALUATION DER POLITISCHEN VERANKERUNG

Seit Beginn der 1990er Jahre verfolgt der Bund in Drogenfragen das sogenannte Vier-Säulen-Modell. Dieses setzt gleichermassen auf 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 Massnahmepaket (MaPaDro 2) bis Ende 2001. Die beiden MaPaDro beinhalten die hauptsächlichen Tätigkeiten des Bundes im Rahmen der ersten drei Säulen, also ohne die Repression.

War das Vorgehen des BAG im Rahmen der beiden MaPaDro zur Umsetzung des Vier-Säulen-Modells auf Bundesebene, in Kantonen und Städten angemessen und zielführend?

Dies ist die Leitfrage der vorliegenden Evaluation. Speziell bestand der Evaluationsauftrag darin, mit einem politikwissenschaftlichen Ansatz zu untersuchen, inwiefern sich politische Prozesse begünstigend oder behindernd auf die Umsetzung auswirkten und wie die Aktivitäten des BAG diese politischen Prozesse beeinflusst haben.

Im Zentrum des Interesses stand die *politische Verankerung* der im MaPaDro 2 enthaltenen Interventionsmassnahmen, d.h. der Rückhalt und die Unterstützung, welche diese Massnahmen bei den politischen Instanzen geniessen. Eine starke politische Verankerung reduziert nicht nur die Wahrscheinlichkeit von langwierigen Grundsatzdiskussionen, sondern fördert auch massgeblich die Umsetzung der Massnahmen.

Konkret wurden im Rahmen dieser Evaluationsstudie unter anderem folgende Fragen bearbeitet:

- Wie stark ist die politische Verankerung der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen auf der Ebene des Bundes, der Kantone und ausgewählter Städte?
- Wie hat sich diese politische Verankerung im Zeitraum 1991 bis 2000 entwickelt?
- Welches sind die Determinanten einer schwachen bzw. einer starken politischen Verankerung, d.h. wie erklären sich unterschiedliche Verankerungsgrade bei Bund, Kantonen und Städten und über die Zeit hinweg?
- Wie hat das BAG die politische Verankerung von Massnahmen aus dem MaPaDro 2 beeinflusst? War sein Vorgehen angemessen und zielführend?

Zur Beantwortung dieser Evaluationsfragen wurden vier Teilstudien durchgeführt.

2. ERGEBNISSE DER EVALUATION

2.1 Teilstudie 1: MaPaDro 2 im drogenpolitischen Prozess auf Bundesebene

In der ersten Teilstudie wurde untersucht, wie das MaPaDro 2 entstanden ist. Diese Teilstudie beruht auf der Analyse von Dokumenten und leitfadengestützten Interviews.

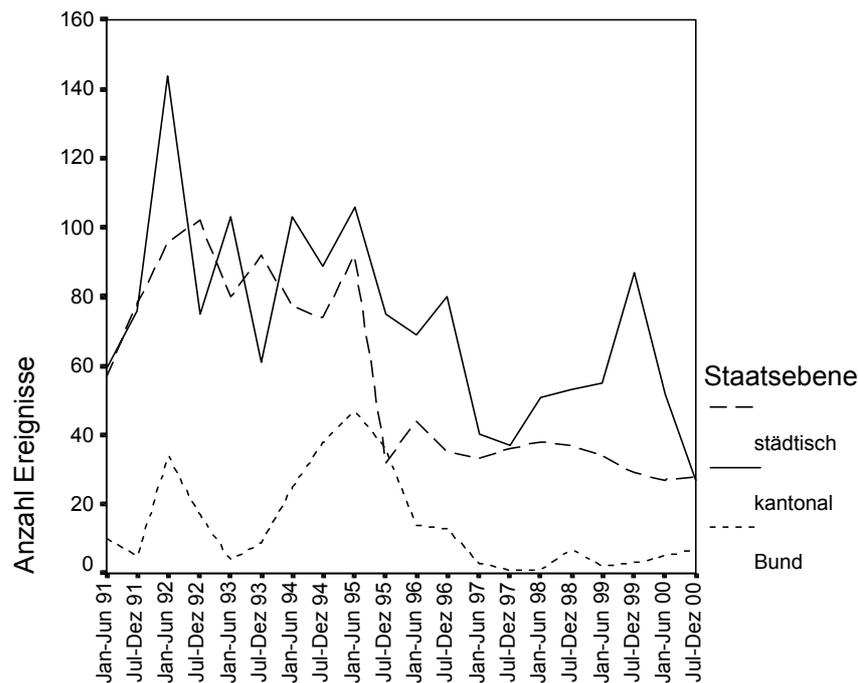
Das BAG spielte auftragsgemäss und faktisch die ausschlaggebende Rolle bei der konkreten Formulierung der Interventionsmassnahmen im MaPaDro 2. Als Drehscheibe und Knotenpunkt der Kommunikation auf Bundesebene bezüglich Prävention, Therapie und Schadensminderung im Drogenbereich kam ihm eine zentrale Rolle zu. Aus den eigenen 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.

Nach der breiten Grundsatzdebatte in der Öffentlichkeit über die Ausrichtung der schweizerischen Drogenpolitik zu Beginn der neunziger Jahre wurde mit dem MaPaDro 2 die Konsolidierung des Vier-Säulen-Modells 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, Parlament und Volk) die auf dem MaPaDro 2 beruhenden Vorschläge des BAG in jedem konkreten Fall akzeptiert haben – auch wenn die Entscheide manchmal knapp ausfielen.

Der Revisionsprozess des Betäubungsmittelgesetzes und die Erarbeitung des MaPaDro 2 sind bewusst als parallel organisierte Prozesse strukturiert worden. So sollte der Einfluss von Debatten um ‚heisse‘ Fragen (Heroingestützte Behandlung, Strafbarkeit des Drogenkonsums usw.) auf die Tätigkeit des BAG vermieden werden. Aus der Sicht der verwaltungsexternen Akteure ist die formale Trennung der beiden Geschäfte jedoch von geringer Bedeutung.

2.2 Teilstudie 2: Die politische Verankerung von MaPaDro 2 (Gesamterhebung)

In der zweiten Teilstudie wurde die politische Verankerung der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen auf Bundesebene, in sämtlichen Kantonen und 28 ausgewählten Städten mittels einer standardisierten Methodik erfasst. Für den Zeitraum 1991 bis 2000 wurden insgesamt 2850 drogenpolitisch relevante Stellungnahmen und Entscheidungen politischer Instanzen auf den drei Ebenen erfasst. Auf den Bund entfallen davon 281 Stellungnahmen und Entscheide, auf die Kantone 1442 und auf die untersuchten Städte 1127 (vgl. dazu und zum Folgenden Abbildung 1). Auf allen drei Staatsebenen hat sich die drogenpolitische Debatte nach Mitte der 1990er Jahre deutlich abgeschwächt, was unter anderem auf die Schliessung der offenen Drogenszenen zurückzuführen ist.

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

Auf Bundesebene und in den Kantonen wurden Massnahmen aus dem Bereich Therapie weitaus am meisten politisch thematisiert – ganz besonders die Heroingestützte Behandlung. In den Städten wurden Massnahmen aus dem Bereich Überlebenshilfe am häufigsten debattiert. Dabei waren Wohnprojekte das dominante Thema, gefolgt von Fixerräumen, Spritzenabgabeprojekten und niederschweligen Arbeitsangeboten.

Zur Erfassung der politischen Verankerung setzten wir zwei unterschiedliche Dimensionen ein, nämlich die *Akzeptanz*, in welcher die Annahme resp. Ablehnung einer Massnahme zum Ausdruck kommt und die *Konfliktivität*, welche die Umstrittenheit einer Massnahme anhand der Stimmenverhältnisse erfasst.

Die *Akzeptanz* der im MaPaDro 2 enthaltenen Massnahmen war generell in den 1990er Jahren auf allen drei Staatsebenen ziemlich hoch. Es ergeben sich aber bei getrennter Betrachtung der drei Säulen erhebliche Differenzen. Die Akzeptanz der Massnahmen im Bereich *Prävention* war exzellent und dies über die gesamte Untersuchungsperiode hinweg. Auch in den Bereichen *Therapie* und *Überlebenshilfe* überwiegen die befürwortenden Stellungnahmen und Entscheidungen. Im Bereich Therapie hat die Akzeptanz im Zeitverlauf auf städtischer Ebene und beim Bund zugenommen, bei den Kantonen hat sie tendenziell jedoch eher abgenommen. Der Bereich Überlebenshilfe war im Laufe der Untersuchungsperiode sowohl in den Städten, als auch in den Kantonen starken Akzeptanzschwankungen unterworfen.

Die *Konfliktivität* in der Drogenpolitik war bei Themen hoch, die mit der laufenden Revision des Betäubungsmittelgesetzes in Zusammenhang standen. Bei den Interventionsbereichen des MaPaDro 2 war die Säule *Überlebenshilfe* am konfliktivsten, die Säule *Prävention* am wenigsten konfliktiv. Im Bereich *Therapie* konzentrierten sich die konfliktiven Auseinandersetzungen auf die Heroingestützte Behandlung. Generell ist die Konfliktivität auf Bundesebene tiefer als in den Kantonen und in den Kantonen tiefer, als in den Städten.

Ein Querschnittvergleich der Kantone und untersuchten Städte bezüglich der beiden Dimensionen Akzeptanz und Konfliktivität (vgl. dazu Tabelle 1) führt zu folgender Einschätzung: In den meisten Städten bzw. Kantonen ist die politische Verankerung der im Rahmen des MaPaDro 2 geförderten Massnahmen stark bzw. sehr stark. Dennoch gibt es Städte und Kantone, wo die politische Verankerung dieser Massnahmen relativ schwach ist. Dabei handelt es sich vorab um strukturknappe und schwach urbanisierte Kantone respektive in solchen liegende Städte.

Tabelle 1: Politische Verankerung von MaPaDro 2 in Kantonen und Städten

	Akzeptanz unterdurchschnittlich	Akzeptanz überdurchschnittlich
<i>Konfliktivität unterdurchschnittlich</i>	<p>Negativer Konsens</p> <p>Kantone: Neuchâtel, Nidwalden, Vaud, Zürich*</p> <p>Städte: Biel/Bienne, Lugano, Zürich*</p>	<p>Positiver Konsens</p> <p>Kantone: Appenzell A.Rh., Basel-Land, Genève, Zug, Graubünden, Obwalden, Schwyz</p> <p>Städte: Lausanne, Köniz, Luzern, Olten, Renens, Thun, Wettingen</p>
<i>Konfliktivität überdurchschnittlich</i>	<p>Umstrittene Ablehnung</p> <p>Kantone: Thurgau</p> <p>Städte: Aarau, Chur, Locarno, Schaffhausen, St. Gallen, Winterthur</p>	<p>Umstrittene Befürwortung</p> <p>Kantone: Luzern, Basel-Stadt, Aargau, Valais, Bern, Fribourg, Solothurn, Schaffhausen</p> <p>Städte: Bern, Fribourg</p>

• Die Akzeptanz wird vermutlich bei Kanton und Stadt Zürich wegen nicht erfasster Exekutivbeschlüsse unterschätzt.

2.3 Teilstudie 3: Vertiefende Fallstudien in sechs Kantonen und sechs Städten

Die dritte Teilstudie ging mittels vertiefender Fallstudien der unterschiedlichen Verankerung der drogenpolitischen Vorgaben des Bundes in sechs Kantonen (BE, GR, NE, OW, TI, ZH) und sechs Städten (Biel, Köniz, Chur, Lugano, Winterthur, Horgen) auf den Grund. Sie beruht auf der Analyse von Dokumenten und leitfadengestützten Interviews.

Es zeigte sich, dass das BAG im Rahmen seiner MaPaDro-Aktivitäten auf der Ebene der *Sinngestaltung* einen wichtigen Beitrag zur Verankerung der Drogenpolitik des Bundes in den Kantonen und Städten geleistet hat. 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 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 erhöhen. Zudem hat sich das BAG schon früh entschlossen, politisch kontroverse und umstrittene Projekte gezielt zu fördern. Indem es „heikle“ Angelegenheiten per Projektförderung auf die politische Agenda von Bund, Kantonen und Gemeinde hiev-

te, dynamisierte es die drogenpolitische Debatte auf allen Ebenen. Dies 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, zu testen und zu verbreiten. Dies wurde durch einen in den 1990er Jahren in vielen Kantonen und Städten herrschenden hohen Handlungsdruck im Drogenbereich (offene Drogenszenen) 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*. Unterschiede in der Umsetzung des drogenpolitischen Programms des Bundes („Vollzugsdisparitäten“) sind heute am wahrscheinlichsten auf ein (wahrgenommenes) Fehlen von Bedürfnissen 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.

2.4 Teilstudie 4: Umsetzung von Projekten im Wohnbereich (Netzwerkanalyse)

In der vierten Teilstudie wurde mit einer Netzwerkanalyse die Umsetzung von konkreten Projekten (Notschlafstellen und Begleitetes Wohnen) in drei Städten (Biel, Chur, Winterthur) untersucht. Sie beruht auf einer Befragung mittels standardisierter Fragebogen.

Die Netzwerkanalyse konnte Folgendes aufzeigen: 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 Begleitetes Wohnen 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 indirekt über die Fachstelle für Schademinderung des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH) in diese Implementationsprozesse involviert. Beim Aufbau des Begleiteten Wohnens in Chur und der Erweiterung des Notschlafstellenangebots in Biel trugen die Beiträge aus dem Impulsfonds des Bundes 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.

3. WICHTIGSTE EMPFEHLUNGEN

1. Die Analyse der Rolle des MaPaDro 2 auf Bundesebene ergibt eine durchgezogene Bilanz. Als interner Koordinationsprozess wirkte es positiv. Gegen Aussen ergaben sich geringe, indirekte Wirkungen, auch weil die ‚heissen‘ Fragen ausgeklammert blieben und so das zweite Massnahmenpaket keine Innovation darstellte. Mit dem bevorstehenden Entscheid über die Revision des Betäubungsmittelgesetzes entsteht eine neue Ausgangslage, an der sich die Formulierung einer zukunftsgerichteten, kohärenten Strategie des BAG orientieren sollte.

2. Trotz einer allgemein starken bzw. sehr starken politischen Verankerung der mit dem MaPaDro 2 geförderten Massnahmen gibt es Städte und Kantone, wo diese Verankerung noch unbefriedigend ist. Dies gilt, in besonderem Masse, für die Kantone Neuenburg, Nidwalden und Waadt sowie die Städte Biel und Lugano und – in geringerem Masse – für den Kanton Thurgau sowie die Städte Aarau, Chur, Locarno, St. Gallen und Winterthur.²
3. Seine bisherigen Tätigkeiten im Bereich der Information und Dokumentation sollte das BAG beibehalten und verstetigen. Es sollte auch weiterhin um eine konzeptuelle Kohärenz der Ziele und Massnahmen im Hinblick auf den Konsum von (legalen oder illegalen) psychotropen Substanzen besorgt sein.
4. Die Förderung konkreter Massnahmen durch das BAG hat auch weiterhin ihre Berechtigung (z.B. im Bereich Wohnen). Sie senkt für die beteiligten Kantone und Städte die finanziellen Hürden und erhöht dank der Symbolkraft des „BAG-Labels“ die Akzeptanz der Massnahmen.
5. 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. Das BAG sollte die Frage abklären, ob eine flächendeckende Umsetzung der drogenpolitischen Massnahmen wünschbar ist. Wenn dies der Fall ist, sollte aufgrund einer detaillierten Situationsanalyse regionale Prioritäten gesetzt werden. Konkret sollte sich das BAG überlegen, wie in denjenigen Kantonen und Städten eine Veränderung erreicht werden kann, die aufgrund ihrer Strukturknappheit und eines geringen Problemdrucks den vom Bund befürworteten drogenpolitischen Massnahmen bisher eher zurückhaltend gegenüberstanden. Dabei wäre es sinnvoll, Lehren aus anderen Politikbereichen zu berücksichtigen, in denen man schon länger mit dieser Problematik zu kämpfen hat (z.B. Bildung, Energie, Verkehr, Land- bzw. Waldwirtschaft).

²

Hier ist daran zu erinnern, dass in unserer Studie zwar sämtliche 26 Kantone, aber nur eine Auswahl von 28 Städte untersucht wurden. Die Empfehlungen betreffend der Städte bezieht sich auf diese Auswahl.