



Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft

Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation

Evaluation Verbundaufgabe Infodrog

Executive Summary

Daniel Kübler, Thomas Widmer, Larissa Plüss, Emilienne Kobelt,
Cornelia Stadter, Céline Widmer und Martin Fröhlich

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Zürich, 17. April 2008

Seilergraben 53, CH-8001 Zürich

Telefon +41 (0)44 634 38 41 Telefax +41 (0)44 634 49 25

Email: Daniel.Kuebler@ipz.uzh.ch

Impressum

Vertragsnummer:	07.005599
Laufzeit:	Oktober 2007 – April 2008
Datenerhebungsperiode:	November 2007 – Februar 2008
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung
Meta-Evaluation:	Der vollständige Bericht war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch das BAG (Fachstelle Evaluation und Forschung). Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.
Bezug:	Fachstelle Evaluation und Forschung Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch
Originalsprache:	deutsch

Abstract

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) hat das Institut für Politikwissenschaft (IPZ) der Universität Zürich im Zeitraum von Oktober 2007 bis April 2008 eine Evaluation der „Verbundaufgabe Infodrog“ realisiert. Die Verbundaufgabe Infodrog beruht auf einem Vertrag zwischen dem BAG und der Sozialdirektorenkonferenz (SODK), der die Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) einsetzt, um zur Vernetzung, Koordination sowie Qualitätssicherung, Innovation und Information der Institutionen im Suchtbereich beizutragen. Im Fokus der Evaluation steht die Frage nach der Zweckmässigkeit dieser Vertragspartnerschaft hinsichtlich ihrer Koordinationswirkung auf der strategischen Ebene der kantonalen Drogenpolitiken. Die Evaluation hat einerseits gezeigt, dass die Dienstleistungen der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) sowohl von den kantonalen Verwaltungsstellen, als auch von den Suchthilfeinstitutionen genutzt, geschätzt und als nützlich beurteilt werden. Andererseits musste jedoch festgestellt werden, dass zwischen den beteiligten Partnern (BAG, SODK, Infodrog) unterschiedliche Auffassungen bestehen bezüglich der strategischen Ziele. Aufgrund der Befunde werden Empfehlungen formuliert und drei mögliche Modelle für die Weiterführung der Verbundaufgabe präsentiert.

Key Words

Drogenpolitik, Suchtpolitik, Vollzugsföderalismus, Zusammenarbeit Bund-Kantone, Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog), Bundesamt für Gesundheit, Sozialdirektorenkonferenz

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Auftrag und Zielsetzung	7
1.3	Evaluationskonzept	8
2	Befunde der Evaluation	9
2.1	Das Angebot der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog).....	9
2.2	Angleichung der kantonalen Drogenpolitiken	9
2.3	Kommunikationsdefizite der Vertragspartnerschaft	10
2.4	Nichterreichung der impliziten Zielsetzung des BAG	11
2.5	Etablierung einer Bottom-up-Vorgehensweise in der Drogenpolitik	11
2.6	Entwicklung hin zu einer ganzheitlichen Suchtpolitik.....	13
3	Beantwortung der Evaluationsfragen	13
4	Empfehlungen und mögliche Modelle für die Verbundaufgabe.....	14
4.1	Verworfenne Modelle	14
4.2	Valable Modelle	15
4.2.1	Optimierung der bestehenden Vertragspartnerschaft.....	15
4.2.2	Ausweitung der bestehenden Vertragspartnerschaft	16
4.2.3	Privatrechtliche Stiftung.....	16
4.3	Wahl des geeigneten Modells	17

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BetmG	Betäubungsmittelgesetz
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
FASD	Schweizerische Fachstelle für Schadensminderung im Drogenbereich
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren
Infodrog	Koordinations- und Fachstelle Sucht
IPZ	Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich
KKBS	Konferenz der kantonalen Beauftragten für Suchtfragen
KOSTE	Schweizerische Koordinationsstelle für stationäre Therapieangebote im Drogenbereich
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SEVAL	Schweizerische Evaluationsgesellschaft
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Zeitgleich mit dem Wandel der Drogenpolitik des Bundes weg vom Abstinenzparadigma hin zum Viersäulenmodell¹ hat das Bundesamt für Gesundheit (BAG) in vielerlei Hinsicht Anstrengungen unternommen zur Diffusion der neuen Drogenpolitik in der ganzen Schweiz. Als Herausforderung erwies sich dabei stets die föderalistische Aufgabenteilung, welche den Handlungsspielraum des Bundes einschränkt: Laut dem geltenden Betäubungsmittelgesetz (BetmG) liegt die Kompetenz im Bereich der Drogenpolitik in erster Linie bei den Kantonen, während der Bund für wissenschaftliche Forschung, Dokumentation, Information und Koordination zuständig ist.² Obwohl in der Drogenpolitik auch heute noch teilweise bedeutende Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen, hat das bisherige Vorgehen des BAG in hohem Masse zur strategischen und operativen Konsolidierung des vom Bund unterstützten drogenpolitischen Modells in allen Landesteilen beigetragen.³

Die Bedeutung der „Verbundaufgabe Infodrog“ erschliesst sich ebenfalls aus diesem grösseren Zusammenhang. Aufgrund der wenigen, explizit anerkannten Bundeskompetenzen im Suchtbereich hat das BAG schon früh Aktivitäten zur Vernetzung, Koordination sowie Qualitätssicherung, Innovation und Information der Institutionen im Suchtbereich entfaltet⁴ – immer mit dem Ziel der Verbreitung und Verankerung des drogenpolitischen Modells des Bundes. Die beiden Vorläuferorganisationen der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog), KOSTE und FASD, erfüllten diese Aufgaben im Auftrag des BAG – jeweils für einen der beiden drogenpolitischen Bereiche Therapie und Schadensminderung. Infodrog vereint nun seit 1. April 2005 die beiden Bereiche unter einem Dach. Bedeutungsvoll ist dabei die Auswahl der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) als Vertragsnehmerin und Trägerin von Infodrog. Interkantonale Konferenzen von Mitgliedern kantonaler Regierungen sind Gremien, die in den Kantonen auf strategischer Ebene einen grossen Einfluss haben – und deren Bedeutung mit der Aufgabenentflechtung im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in näherer Zukunft

¹ Vgl. Boggio, Yann, Sandro Cattacin, Maria Luisa Cesoni et Barbara Lucas (1997): *Apprendre à gérer. La politique suisse en matière de drogue*. Genève: Georg. Und Kübler, Daniel (2000): *Politique de la drogue dans les villes suisses entre ordre et santé. Analyse des conflits de mise en oeuvre*. Paris: L'Harmattan.

² Siehe Artikel 15c Betäubungsmittelgesetz (BetmG; SR 812.121).

³ Vgl. Kübler, Daniel, Peter Neuenschwander, Christian Hirschi, Erwin Rüegg, Arianna Radaelli, Kathrin Frey, Sibylle Stamm und Thomas Widmer (2003): *Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung*. Schlussbericht. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

⁴ Diese Aufgabe wird auch im Betäubungsmittelgesetz explizit erwähnt: „Der Bund unterstützt Kantone und private Organisationen bei der Durchführung des Gesetzes durch Dienstleistungen. Er schafft eine Dokumentations-, Informations- und Koordinationsstelle und fördert die Ausbildung des Fachpersonals für die Behandlung betäubungsmittelabhängiger Personen“ (BetmG Art. 15c Abs. 3; SR 812.121).

noch steigen wird.⁵ Das BAG erhoffte sich mit der Auswahl der SODK als Vertragsnehmerin einen besseren „Zugang“ zu den Kantonen, speziell auf strategischer Ebene. Während die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) weiterhin als zweckmässige Koordinationsinstanz auf fachlicher Ebene betrachtet wurde, intendierte das BAG mit der Vertragspartnerschaft BAG-SODK im Rahmen von Infodrog somit eine Verbesserung der Koordination der kantonalen Drogenpolitiken auf der strategischen Ebene.

1.2 Auftrag und Zielsetzung

Am 26. Juli 2007 hat die Fachstelle Evaluation und Forschung des BAG eine Evaluation der „Verbundaufgabe Infodrog“ zur Offerte ausgeschrieben. Das Institut für Politikwissenschaft (IPZ) der Universität Zürich wurde mit der Durchführung betraut und hat die Evaluation in der Zeit von Oktober 2007 bis April 2008 realisiert.

Der Zeitpunkt der Evaluation wurde vom BAG im Hinblick auf die Erneuerung der Vertragspartnerschaft BAG-SODK gewählt, die per Anfang 2009 ansteht. Bis dahin ist abzuklären, ob die gegenwärtige Vertragspartnerschaft sinnvoll ist und (eventuell in angepasster Form) weitergeführt werden soll.

In der vorliegenden Evaluation steht daher nicht das Funktionieren der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) an sich im Vordergrund, sondern in erster Linie die **Zweckmässigkeit der Vertragspartnerschaft zwischen BAG und SODK**. Gemäss den Ausführungen im obigen Kapitel zur Ausgangslage ist die Zweckmässigkeit dieser Vertragspartnerschaft hauptsächlich hinsichtlich ihrer **Koordinationswirkung auf der strategischen Ebene der kantonalen Drogenpolitiken** zu beurteilen.

Grundsätzlich sind zwei Wirkungsketten denkbar, wie im Rahmen von Infodrog eine solche strategische Koordinationswirkung entfaltet wird, nämlich (1) durch die Vertragspartnerschaft BAG-SODK an sich, oder (2) durch die Tätigkeiten der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog). Dementsprechend bearbeitet die Evaluation die folgenden zwei Hauptfragen:

1. Ist die Vertragspartnerschaft BAG-SODK zweckmässig im Hinblick auf die Erreichung des Oberziels (Vereinheitlichung bzw. Koordination der strategischen drogenpolitischen Vorgaben der Kantone)?
2. Hat die Vertragspartnerin SODK die Koordinationsaufgaben erfolgreich wahrgenommen im Hinblick auf die Erreichung des Oberziels (Vereinheitlichung bzw. Koordination der strategischen drogenpolitischen Vorgaben der Kantone)?

⁵ Vgl. Schenkel, Walter und Uwe Serdült (2006): "Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem", in: Ulrich Klöti, et alii (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. Zürich: NZZ Verlag, S. 553-574.

1.3 Evaluationskonzept

Die Evaluation ist modular aufgebaut und orientiert sich dabei an den SEVAL-Standards.⁶ Die Schwerpunkte der einzelnen Module liegen auf den Interaktionen zwischen den Vertragspartnern, den drogenpolitischen Strategien in den Kantonen und Städten sowie den Perspektiven der Institutionen in der Suchthilfe. Die folgende Tabelle präsentiert eine Übersicht zu den in den Modulen verwendeten Methoden.

Tabelle 1: Übersicht zu den verwendeten Methoden

Modul	Thematik	Methoden	Stichprobe (Analyseebene)
1	Interaktionsanalyse innerhalb der Vertragspartnerschaft	qualitativ (sechs Experteninterviews / Dokumentenanalyse)	Vertreter von BAG, SODK und Infodrog / Unterlagen betreffend die Vertragspartnerschaft
2	Übersicht zu den kantonalen Drogenpolitiken	quantitativ (telefonische Befragung [N=26]) / qualitativ (Dokumentenanalyse)	Kantonale Suchtbeauftragte (Vollerhebung) / rechtliche und strategische Grundlagen der kantonalen Drogenpolitiken
3	Detaillierte kantonale und städtische Fallstudien	qualitativ (23 Experteninterviews / Dokumentenanalyse)	Regierungsräte und Verwaltungsangestellte der Kantone BE, GR, NE, OW, TI und ZH sowie der Städte Biel und Chur
4	Erfassung der Wahrnehmung von Infodrog durch die Suchthilfeinstitutionen	quantitativ (standardisierte Online-Befragung [N=593/262])	Vertreter von Suchthilfeinstitutionen (Vollerhebung)

⁶ Widmer, Thomas, Charles Landert und Nicole Bachmann (2000): Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Bern/Genève: SEVAL.

2 Befunde der Evaluation

Modulübergreifend können verschiedene übereinstimmende Erkenntnisse identifiziert werden. Die wichtigsten Resultate der Evaluation sind im Folgenden zusammengestellt.

2.1 Das Angebot der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog)

Die Dienstleistungen und Angebote der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) werden von allen Seiten sehr geschätzt und als überaus nützlich beurteilt.

Die kantonalen Suchtbeauftragten nutzen hauptsächlich die Website von Infodrog – hier vor allem die Datenbank schweizerischer Suchthilfeangebote – sowie die Publikationen und Tagungen von Infodrog. Die Zusammenführung der Bereiche Therapie und Schadensminderung – aus den vormaligen Fachstellen KOSTE und FASD – in die neue Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) wird von den Befragten überwiegend als positiv bewertet. Die stärkere Bündelung und Konzentrierung von Themen und Säulen in der Drogenpolitik erachtet eine grosse Mehrheit der Suchtbeauftragten als sehr sinnvoll. Positiv wahrgenommen wird hier zudem der hohe Vernetzungseffekt von Infodrog auf der fachlichen Ebene. Dies wird unter anderem mit der Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) erreicht, die Infodrog regelmässig als Plattform für die Präsentation seiner Angebote und Leistungen nutzt.

Auch die Suchthilfeinstitutionen, die direkten Adressaten von Infodrog, schätzen die Dienstleistungen hoch und nutzen sie auch regelmässig. Die Angebote von Infodrog verfügen bei diesen Institutionen über einen hohen Bekanntheitsgrad. Besonders das Handbuch HepCH sowie die Beratungstätigkeit von Infodrog erhalten von den befragten Adressaten eine besonders positive Bewertung.

Die Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) erfüllt also ihre Aufgabe als Bindeglied zwischen kantonalen und nationaler Ebene und verbessert die vertikale Koordination. Zwischen den Kantonen wird ein ständiger Austausch ermöglicht, der eine stetig zunehmende Koordinierung in der Umsetzung der kantonalen Drogenpolitiken zur Folge hat.

2.2 Angleichung der kantonalen Drogenpolitiken

Während der letzten Jahre erfolgte eine Annäherung und Angleichung der drogenpolitischen Strategien der Kantone. Es haben nun alle Kantone das Viersäulenmodell im Grundsatz übernommen und – ganz, teilweise oder demnächst – rechtlich verankert. Seit Ende der 1990er Jahre hat somit eine bedeutende Entwicklung stattgefunden. Die politische Verankerung der vom Bund verabschiedeten drogenpolitischen Massnahmen zeigte sich damals in einigen Kantonen noch als eher schwach.⁷

Die bezüglich der Drogenpolitik weniger fortschrittlichen Kantone holen ihren Rückstand also stetig auf. Dies betrifft nicht nur die drogenpolitischen Grundlagen, sondern auch die

⁷ Kübler et alii (2003): Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. Schlussbericht. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. So wurde in den eher kleineren, ländlichen Deutschschweizer Kantonen eine vergleichsweise starke Zunahme der vertikalen und horizontalen Kontakte festgestellt. Die kleineren Kantone haben erkannt, dass sie für eine effektivere und effizientere Umsetzung ihrer Drogenpolitik auf eine gute Vernetzung angewiesen sind. So streben die Suchtbeauftragten dieser Kantone eine stärkere Koordinierung in der Umsetzung der kantonalen Drogenstrategien an.

Gleichzeitig ist bei den progressiveren Kantonen eine gewisse Stagnation festzustellen. Hier gilt es, den Status Quo zu erhalten und einen Qualitäts- und Ressourcenabbau zu verhindern. Eine Verbesserung oder Verstärkung der kantonsinternen und der kantonsübergreifenden Zusammenarbeit ist nicht festzustellen. Im Gegenteil kam es hier offenbar zu einer Abnahme der vertikalen Kontakte.

Einher mit der horizontalen Angleichung der kantonalen Strategien geht wie oben erwähnt eine unterschiedliche Entwicklung der vertikalen Beziehungen bei den progressiven und den weniger progressiven Kantonen. Während die „Nachzügler“-Kantone eine Verbesserung ihrer Kontakte zum BAG feststellen, beklagen die eher fortschrittlichen Kantone einen Qualitätsabbau der Angebote des BAG sowie fehlende Innovationen. Sie können zurzeit nicht mehr im gleichen Ausmass von der Bundespolitik profitieren und wenden sich daher eher ab. Gefragt nach allfälligem Optimierungspotential fordern diese Kantone eine stärkere fachliche Vorreiterrolle des BAG, die Erarbeitung zukunftsweisender Konzepte im Bereich der Drogenpolitik und eine integrierte Betrachtung der Suchtfragen.

Die beschriebene Entwicklung zeichnet sich auch in den Städten ab. In den beiden untersuchten Städten zeigt sich, dass die Ziele von Kanton und Gemeinden heute ziemlich deckungsgleich sind, während sich die Städte bis Mitte der 1990er Jahre noch mit innovativen Ideen hervortaten.

2.3 Kommunikationsdefizite der Vertragspartnerschaft

Innerhalb der Verbundaufgabe Infodrog bestehen zwischen BAG und SODK gewichtige Kommunikationsdefizite. Während auf der fachlichen und operativen Ebene ein reger Austausch zwischen allen Beteiligten stattfindet, der als gut und effektiv beschrieben wird, sind hingegen auf einer höheren, strategischen Ebene keinerlei Kontakte zwischen BAG und SODK festzustellen.

Dieses Kommunikationsdefizit scheint eng verbunden mit einem dringenden Klärungsbedarf bezüglich der Zuständigkeiten der beiden Vertragspartner. Besonders die Leitung der SODK kritisiert die unklaren Bedingungen. Es sei zurzeit nicht definiert, wer wem ergebnisverantwortlich ist und ob die SODK bezüglich der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) eine inhaltliche Steuerungsfunktion oder nur eine administrative Verantwortung hat.

Für die strategische Positionierung von Infodrog sind diese Defizite gravierend. Im Hinblick auf eine mögliche Weiterführung des Vertrags müssen die Zuordnung und die Verteilung der inhaltlichen Steuerungsverantwortlichkeit grundsätzlich geklärt und nachhaltig festgelegt werden.

In den Kantonen wird die bestehende Vertragspartnerschaft als mehrheitlich positiv empfunden und die Trägerschaft der SODK als grundsätzlich sinnvoll erachtet – obwohl sich die Vertreter der operativen Ebene im Rahmen ihrer Tätigkeiten nicht mit der SODK konfrontiert sehen.

2.4 Nichterreichung der impliziten Zielsetzung des BAG

Als Trägerin von Infodrog gewählt wurde die SODK unter anderem wegen der direkten Anbindung an die kantonale Regierungsebene. Gemäss ihrem Leitbild „fördert die SODK den kooperativen Föderalismus. Sie verstärkt die soziale Kohäsion zwischen den Kantonen, indem sie durch Zusammenarbeit bestimmte soziale Standards für die ganze Schweiz anstrebt.“⁸ Das BAG erhoffte sich durch eine Angliederung von Infodrog eine Verstärkung dieser Kohäsion im Bereich der Drogenpolitik. Die SODK solle dem Bund als ‚Tor zu den Kantonen‘ dienen im Hinblick auf eine vermehrte Koordinierung der kantonalen Drogenpolitiken.

Diese implizite Zielsetzung des BAG, die direkte Einflussnahme auf die kantonale Regierungsebene über die SODK, wird nicht erreicht. Die Drogenpolitik wurde in den letzten Jahren im Rahmen der Plenarversammlung der Konferenz kein einziges Mal thematisiert. Die SODK kann somit die ihr vom BAG zugeordnete Rolle eines ‚Türöffners‘ nicht wahrnehmen. Dies erklärt sich aus zwei wichtigen Entwicklungen.

Einerseits spielt die Drogenpolitik zurzeit nur eine untergeordnete Rolle auf der politischen Agenda. Für die von Amtes wegen mit strategischen Fragen befassten Akteure (also etwa die zuständigen Regierungsmitglieder) haben drogenpolitische Fragen keine Priorität und werden deshalb in den Austauschgremien dieser Akteure auch nicht thematisiert.

Andererseits lassen sich innerhalb der Vertragspartnerschaft unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich dieser impliziten Zielsetzung orten. Durchgesetzt hat sich bisher die Sichtweise, dass eine Thematisierung der Drogenpolitik auf kantonaler Regierungsebene zurzeit nicht opportun sei. Aufgrund des geringen Problemdrucks wäre der Aufwand durch den Ertrag nicht zu rechtfertigen. Im Vordergrund stehe momentan die Information, Weiterbildung und Vernetzung auf der Fachebene.

Unter diesen Umständen ist nicht zu erwarten, dass die SODK im Bereich der Drogenpolitik eine führende Rolle spielt. Es erstaunt somit auch nicht, dass weder die kantonalen Suchtbeauftragten noch die Vertreter der Fachebene die SODK hinsichtlich der Drogenpolitik in ihrer täglichen Arbeit wahrnehmen.

2.5 Etablierung einer Bottom-up-Vorgehensweise in der Drogenpolitik

Die Zeit der hitzigen politischen Auseinandersetzungen über illegale Drogen ist (vorerst) vorbei. Die Drogenszene ist nicht mehr sichtbar, die verschiedenen Massnahmen haben sich bewährt und werden grösstenteils auch von der Gesellschaft akzeptiert. Gemäss den kantonalen Suchtbeauftragten befinden sich die illegalen Substanzen in der politischen Diskussion eher

⁸ Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektorinnen (SODK): Leitbild, online unter www.sodk-cdas-cdos.ch (Stand: Januar 2008).

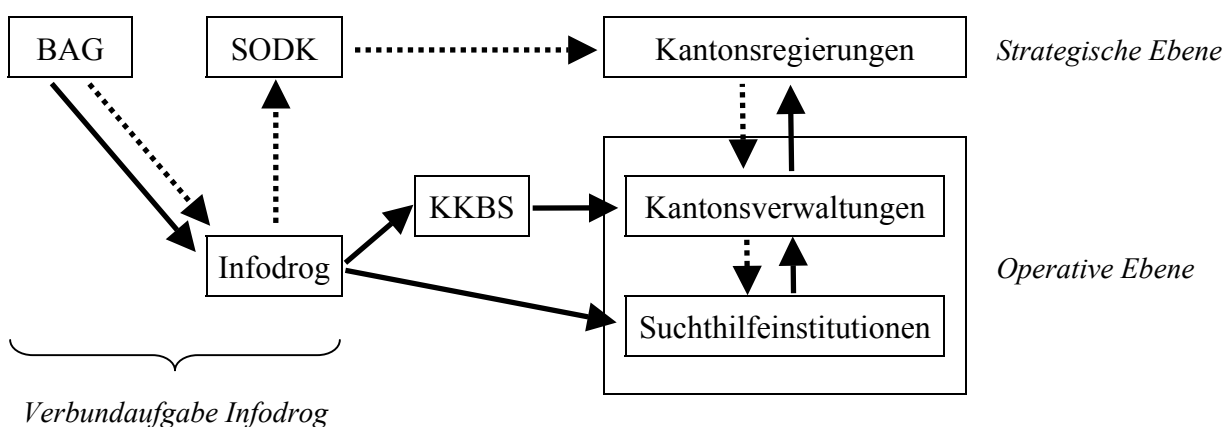
im Hintergrund, da kein virulenter Problemdruck mehr besteht. Es ist daher durchaus angebracht, von einer konsolidierten Zusammenarbeit im Bereich der Drogenpolitik zu sprechen. Diese Beruhigung des Politikbereichs und die fehlende Notwendigkeit zur interkantonalen Erörterung der strategischen Ausrichtung erklären unter anderem die geringe Thematisierung der Drogenpolitik innerhalb der SODK.

Aufgrund dieser Entwicklungen steht nun die operative, fachliche Ebene im Zentrum. Zurzeit stellt sie die treibende Kraft im Bereich der Drogenpolitik dar. Innerhalb der Kantone wurden neue Fachkommissionen und departementsübergreifende Arbeitsgruppen geschaffen – die Qualität der verwaltungsinternen Zusammenarbeit hat sich über die letzten zwei Jahre klar gesteigert. Auch untereinander sind die Kantone auf der operativen Ebene stärker vernetzt.

Eine Beeinflussung der kantonalen Strategien durch den Bund findet tatsächlich statt. Diese Beeinflussung wirkt aber nicht – wie vom BAG erhofft – über die SODK direkt auf die kantonale Regierungsebene. Die Koordination der kantonalen Drogenpolitiken erfolgt nach einer Bottom-up-Logik über die operative Ebene. Die Verbundaufgabe Infodrog speist neue Politik-inhalte über die Suchthilfeinstitutionen und die kantonalen und städtischen Suchtbeauftragten in die kantonalen Verwaltungen ein. Drogenpolitische Innovationen gelangen also in den Kantonen von einer tieferen, fachlichen Ebene hinauf auf eine höhere, strategische Ebene. Der direkte Einfluss auf die rechtlichen Grundlagen in den Kantonen bleibt dabei eher gering. Hoch ist hingegen die Wirkung von Infodrog auf die horizontale und vertikale Vernetzung auf der Fachebene. Die engere Zusammenarbeit ermöglicht einen ständigen Austausch und somit eine stetig zunehmende Koordinierung in der Umsetzung der kantonalen Drogenpolitiken.

Die folgende Abbildung verdeutlicht die dargelegte Bottom-up-Vorgehensweise in der Drogenpolitik.

Abbildung 1: Bottom-up-Vorgehensweise in der Drogenpolitik



-➔ Vom BAG erhoffte Einflussnahme auf die strategische Ebene in den Kantonen (Top-down)
- ➔ Tatsächliche Einflussnahme über die operative Ebene in den Kantonen (Bottom-up)

2.6 Entwicklung hin zu einer ganzheitlichen Suchtpolitik

Als zentrales Element der Bottom-up-Vorgehensweise zeigt sich speziell bei den Suchthilfeeinrichtungen, aber auch bereits in den städtischen und kantonalen Verwaltungen, eine klare Entwicklung Richtung einer ganzheitlichen Suchtpolitik. Dies betrifft einerseits eine verstärkte Koordination der Massnahmen zwischen den vier Säulen der Drogenpolitik. Andererseits wird – besonders im Bereich der Prävention – vermehrt auch der Missbrauch legaler Suchtmitteln (z.B. Alkohol und Tabak) sowie nicht-substanzgebundenes Suchtverhalten (z.B. Spielsucht) einbezogen.

Die überwiegende Mehrheit der Adressaten der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) beschäftigt sich mit einem breiten Spektrum an Suchtproblemen. Ihre Arbeit setzt häufig sowohl bei substanzgebundener wie bei substanzungebundener Sucht an. Im Bereich der substanzgebundenen Sucht zählen die Organisationen sowohl Suchtbetroffene, die legale Drogen konsumieren, als auch solche, die mit illegalen Drogen zu tun haben, zu ihrer Klientel.

Diese Entwicklung setzt sich in den kantonalen und städtischen Verwaltungen fort. In mehreren Kantonen konnte in diesem Zusammenhang die Zusammenlegung des Gesundheits- und des Sozialdepartements oder eine organisatorische Annäherung des Gesundheitswesens und der sozialen Dienste festgestellt werden. Mit dieser Entwicklung einher gehen eine stärkere Betonung der Säule Prävention und die Setzung eines Schwerpunkts bei ‚weichen‘ Drogen.

3 Beantwortung der Evaluationsfragen

Die zwei leitenden Evaluationsfragen lassen sich anhand der modulübergreifenden Erkenntnisse beantworten. Die Fragen beziehen sich auf die strategische Koordinationswirkung der Vertragspartnerschaft BAG-SODK an sich (1) sowie der Tätigkeiten der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) (2).

1. Ist die Vertragspartnerschaft BAG-SODK zweckmässig im Hinblick auf die Erreichung des Oberziels (Vereinheitlichung bzw. Koordination der strategischen drogenpolitischen Vorgaben der Kantone)?

Die durch das BAG implizit verfolgte Zielsetzung einer direkten drogenpolitischen Einflussnahme auf die kantonale Regierungsebene durch die SODK wird nicht erreicht. Die SODK kann die ihr vom BAG zugeordnete Rolle einer ‚Pforte zu den Kantonen‘ nicht wahrnehmen. Gemäss der durchgeführten Analyse beruht dieses strategische Oberziel aber nicht auf einem allgemeinen Konsens innerhalb der Vertragspartnerschaft und wurde auch nicht vertraglich verankert.

Die Verbundaufgabe Infodrog nimmt dennoch Einfluss auf die kantonalen Drogenpolitiken. Eine Koordination der kantonalen Strategien findet durch die Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) über die fachliche Ebene statt. Die Vorgehensweise folgt also einer Bottom-up-Logik. Die Zweckmässigkeit der Vertragspartnerschaft in Bezug auf eine direkte Beeinflussung der kantonalen Regierungsebene ist somit nicht gegeben. Eine indirekte Koordinie-

zung der strategischen drogenpolitischen Vorgaben der Kantone, die aber von der fachlichen Ebene herbeigeführt wird, lässt sich hingegen feststellen.

2. Hat die Vertragspartnerin SODK die Koordinationsaufgaben erfolgreich wahrgenommen im Hinblick auf die Erreichung des Oberziels (Vereinheitlichung bzw. Koordination der strategischen drogenpolitischen Vorgaben der Kantone)?

Die Vertragspartnerin SODK selbst nimmt keinen Einfluss auf die kantonalen Drogenpolitiken. Sie führt die Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) aber in Hinblick auf eine Information, Weiterbildung und Vernetzung der fachlichen Ebene und folgt somit der beobachteten Bottom-up-Logik. Damit werden die vertraglich definierten Aufgaben und Ziele von Infodrog erfüllt.

Für eine Weiterführung der Verbundaufgabe Infodrog unumgänglich sind die Klärung der zentralen Zielsetzungen und die Zuordnung der entsprechenden Verantwortlichkeiten. Die unterschiedlichen Modelle für eine Fortsetzung der Verbundaufgabe werden im folgenden Kapitel diskutiert.

4 Empfehlungen und mögliche Modelle für die Verbundaufgabe

4.1 Verworfenne Modelle

Im Rahmen der Diskussion von Modellen für die Verbundaufgabe Infodrog können folgende vier Varianten klar verworfen werden, da sie im Vergleich zur bestehenden Vertragspartnerschaft keinen Mehrwert generieren.

Das *Ersetzen der SODK als Vertragspartner mit einer anderen Direktorenkonferenz* ist keine valable Alternative, da sich damit die bestehenden Kommunikations- und Kooperationsdefizite nicht lösen lassen. Am ehesten anbieten würde sich hier die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK). Dies hätte aber auf den Status Quo die geringsten Auswirkungen, da die Hälfte der Sozialdirektoren einem gemischten Departement vorsteht (Gesundheit und Soziales) und somit auch in der GDK vertreten ist.

Die *Hinzunahme einer oder mehrerer Direktorenkonferenzen in die Trägerschaft* wird ebenfalls ausgeschlossen, da diese Konstruktion zu umständlich und kompliziert würde. Die alleinige Hinzunahme der GDK hätte wiederum eine zu geringe Wirkung aufgrund der zur Hälfte identischen Mitglieder. Die bestehenden Kommunikations- und Kooperationsdefizite können zudem mit einer einfachen Erweiterung der Trägerschaft nicht gelöst werden.

Eine *Integration der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) ins BAG* würde nur wenige Vorteile mit sich bringen. Die inhaltliche Steuerung von Infodrog durch das BAG wäre dadurch zwar erleichtert. Infodrog wäre aber weiter von der kantonalen Ebene entfernt und könnte sich für die Kontaktaufnahme mit den fachlichen Vertretern nicht auf eine Legitimation durch eine kantonale Konferenz stützen.

Die *Konstituierung der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) als unabhängiger, privatrechtlicher Verein* wird als eine zu wenig robuste Konstruktion eingestuft. Ohne Trä-

gerschaft wäre Infodrog relativ ungeschützt und die Kontaktaufnahme mit der fachlichen Ebene nicht durch Kantons- oder Städtevertreter legitimiert. Deshalb wird auch diese Variante verworfen.

4.2 Valable Modelle

Die Diskussion von möglichen Modellen für die Verbundaufgabe Infodrog ergibt die folgenden drei valablen Modelle:

- Optimierung der bestehenden Vertragspartnerschaft
- Ausweitung der bestehenden Vertragspartnerschaft
- Privatrechtliche Stiftung

Die vorliegende Evaluation empfiehlt nicht ein einziges Modell, sondern stellt die drei genannten Varianten zur Auswahl. Je nach Prioritätensetzung und intendierten Wirkungen kann sich die eine oder andere Variante zur Umsetzung eignen. Die folgende Analyse und Würdigung der Modelle stellt die nötigen Entscheidungsgrundlagen bereit.

4.2.1 Optimierung der bestehenden Vertragspartnerschaft

Das Modell der Optimierung der bestehenden Vertragspartnerschaft behält die jetzige Organisationsstruktur im Grundsatz bei. Weiterhin erfolgt eine Beschränkung auf operative Zielsetzungen, der Anspruch auf eine direkte Einflussnahme auf der strategischen Ebene der Kantone wird jedoch gänzlich fallen gelassen. Dies erfolgt mit der Argumentation, dass eine Thematisierung der Drogenpolitik im Rahmen der Plenarversammlung der SODK momentan nicht erforderlich ist und der Fokus daher auf der Vernetzung und Schulung der Fachpersonen – also auf der *Umsetzung* der drogenpolitischen Strategien – liegen sollte. Eine Einflussnahme auf die kantonalen Verwaltungen erfolgt weiterhin hauptsächlich über die KKBS. Die SODK wird als Trägerin dadurch aber nicht obsolet. Sie unterstützt die Koordinations- und Fachstelle, indem sie die Kontaktaufnahme zur fachlichen Ebene durch ihre Kantonsvertreter und die Vertreter des Schweizerischen Städte- und des Gemeindeverbandes legitimiert.

Bezüglich der Ganzheitlichkeit der Suchtpolitik besteht in diesem Modell nur geringer Optimierungsbedarf. Es erfolgt innerhalb von Infodrog weiterhin eine Konzentration auf die zwei Säulen Therapie und Schadensminderung mit einer verstärkten Integration aller vier Säulen. Allenfalls ist als langfristiges Ziel eine inhaltliche Weiterentwicklung Richtung einer kohärenten Suchtpolitik unter zusätzlichem Einbezug der legalen Drogen denkbar.

Die Optimierung der Vertragspartnerschaft ist hauptsächlich dahingehend zu verstehen, dass die Kommunikationskanäle systematisiert und die bestehenden Defizite ausgeräumt werden müssen. Die formalen Kommunikationswege innerhalb der Verbundaufgabe sollten eingehalten werden. Wichtig ist zudem die rasche Klärung der Zuständigkeiten zwischen BAG und SODK bezüglich der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog). Dazu zählen einerseits die Zuordnung der inhaltlichen Steuerungsverantwortlichkeiten und andererseits die Regelung der bisher unklaren Verantwortlichkeiten.

4.2.2 Ausweitung der bestehenden Vertragspartnerschaft

Das zweite Modell sieht eine Ausweitung der bestehenden Partnerschaft vor. Wiederum wird die jetzige Organisationsstruktur beibehalten, die Zielsetzung der direkten Beeinflussung der strategischen Ebene in den Kantonen aber explizit gemacht und auch vertraglich verankert. Die Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) soll sich in Zukunft nicht mehr nur direkt an die fachliche Ebene wenden, sondern auch etwa über die Plenarversammlung der SODK auf die kantonale Regierungsebene einwirken.

Mit dieser Ausweitung der strategischen Zielsetzungen der Verbundaufgabe und des Auftrags von Infodrog muss aber auch eine inhaltliche Erweiterung erfolgen. Eine längerfristige Transformation von Infodrog zu InfoSucht ist unumgänglich, damit die Thematik innerhalb der SODK an politischer Bedeutung gewinnt. Ein breiterer Ansatz unter Einschluss aller substanzgebundenen – und unter Umständen auch substanzungebundenen – Süchten würde eine kontinuierliche Präsenz bei der SODK erleichtern, weil diese von spezifischen Aufmerksamkeitszyklen losgelöst werden könnte.

Gekoppelt an diese Umstrukturierungen ist die Abtretung einer gewissen inhaltlichen Verantwortung bezüglich der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) vom BAG an die SODK. Wenn die SODK über eine stärkere inhaltliche Steuerungsfunktion verfügt, würde dies den Austausch zwischen Infodrog und weiteren Gremien der SODK – neben dem Generalsekretariat – fördern. Denkbar wäre die Erteilung von Projektaufträgen an Infodrog, wobei im Gegenzug relevante Ergebnisse im Rahmen der Konferenz diskutiert und allenfalls Empfehlungen an die Kantone abgegeben würden.

Eine weitere Konsequenz der inhaltlichen Ausdehnung auf alle substanzgebundenen Suchtformen betrifft die Zuständigkeiten innerhalb des BAG. Durch den erweiterten Fokus der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) müsste diese nun auf einer höheren Hierarchiestufe angegliedert werden. Dies hätte Zuständigkeitsverschiebungen innerhalb des BAG zur Folge.

Auch im zweiten Modell ist die Klärung der Haftungsfragen sowie die Systematisierung und Verbesserung der Kommunikationswege unabdingbar.

4.2.3 Privatrechtliche Stiftung

Das dritte Modell schlägt eine Auflösung der bestehenden Organisationsstruktur und die Überführung der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) in eine privatrechtliche Stiftung vor. Der Stiftungsrat, das Beratungs- und Aufsichtsorgan, setzt sich zusammen aus Vertretern des BAG, des Schweizerischen Städte- und des Gemeindeverbandes, der Direktorenkonferenzen SODK und GDK sowie allenfalls der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK).

Eine inhaltliche Ausweitung auf InfoSucht ist auch in diesem Modell unumgänglich, um die nötige Relevanz und Robustheit zu erreichen. Da der Bereich der Drogenpolitik relativ eng ist, wird die Etablierung einer neuen Marke nicht einfach. Um mit einer privatrechtlichen Stiftung nachhaltig auf dem aktuellen Qualitätsniveau bestehen zu können, ist eine Ausdehnung des Aufgabenbereichs auf eine umfassende Suchtpolitik zwingend nötig.

Auch in diesem Modell sind die Zuständigkeiten innerhalb des BAG zu klären. Da die Stiftung sich des gesamten Suchtbereichs annehmen würde, wäre hier ebenfalls eine Angliederung auf höherer Hierarchiestufe angezeigt.

Gelingt die Einsetzung einer privatrechtlichen Stiftung, würde dies transparentere Strukturen sowie einfachere Kommunikationswege ermöglichen. Die Ablösung der Koordinations- und Fachstelle Sucht (Infodrog) von der SODK bringt allerdings auch eine grössere Distanz zu den Kantonen und den kantonalen Verwaltungen. Dadurch besteht grundsätzlich ein höheres Blockadepotential von Seiten der Kantone. Die Kontaktaufnahme mit Fachleuten und kantonalen Behörden wird aber nach wie vor durch die Vertreter von Bund, Kantonen und Städten im Stiftungsrat legitimiert. Zudem kann die Einflussnahme auf die kantonalen Verwaltungen auch in diesem Modell weiterhin über die KKBS erfolgen.

4.3 Wahl des geeigneten Modells

Die drei valablen Modelle weisen unterschiedliche Vorzüge auf. In der folgenden Tabelle sind ihre Merkmale und Eigenschaften überblicksartig zusammengestellt.

Tabelle 2: Übersicht zu den valablen Modellen

	<i>„Optimierung“</i>	<i>„Ausweitung“</i>	<i>„Stiftung“</i>
<i>Organisationsstruktur</i>	Vertragspartnerschaft BAG - SODK	Vertragspartnerschaft BAG - SODK	Privatrechtliche Stiftung
<i>Trägerschaft</i>	BAG und SODK	BAG und SODK	BAG, SODK, Städte- und Gemeindeverband, weitere Direktorenkon- ferenzen
<i>Angliederung innerhalb des BAG</i>	Sektion Drogen	auf höherer Hierarchiestufe	auf höherer Hierarchiestufe
<i>Zielsetzung</i>	nur operativ	strategisch und operativ	strategisch und operativ
<i>Ganzheitliche Suchtpolitik</i>	nur bei Bedarf	zwingend nötig	zwingend nötig
<i>Kantonale Unterstützung</i>	hoch	hoch	mittel
<i>Transparenz</i>	mittel	mittel	hoch

Vorgängig zur Modellwahl muss im BAG geklärt werden, ob an der Zielsetzung der strategischen Beeinflussung der Kantone festgehalten werden soll. Zur Auswahl stehen dabei ein Festhalten am Bottom-up-Vorgehen oder eine explizite Ausweitung der Vertragspartnerschaft mit einer Verankerung der direkten Einwirkung auf der kantonalen Regierungsebene. Im zweiten Fall müsste daraufhin anhand der aufgelisteten Charakteristika der Modelle zwischen einer Erweiterung der bestehenden Partnerschaft und der Etablierung einer privatrechtlichen Stiftung entschieden werden.