

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)
Direktionsbereich öffentliche Gesundheit

Halbzeit Aktionsplan MaPaDro III 2012 - 2016 – eine Zwischenbilanz

Schlussbericht
30. Oktober 2014

Autorinnen

Laura Inderbitzi, MA in Politikwissenschaften, Politikwissenschaftlerin
Barbara Haering, Dr. sc. nat. ETH, Dr. h. c. rer. pol.

Vertragsnummer:	14.001562 / 704.0001 / -674
Laufzeit:	Mai 2014 – November 2014
Datenerhebungsperiode:	Juni 2014 – August 2014
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Tamara Bonassi, Fachstelle Evaluation und Forschung
Meta-Evaluation:	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BAG extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BAG und andere Akteure können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des BAG abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle E+F des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Resultat der Metaevaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.</p>
Bezug:	Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch

Inhalt

Abstract	1
1 Grundlagen der Zwischenbilanz	2
1.1 Die Drogenpolitik des Bundes	2
1.2 Ziel und Zweck der Zwischenbilanz	2
1.3 Fragestellungen zur Zwischenbilanz	3
1.4 Methodik	3
2 Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation 2011	6
2.1 Inwiefern hat sich die Weiterführung der Viersäulen-Drogenpolitik des Bundes bewährt?	7
2.2 Inwiefern wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und genutzt?	7
2.3 Inwiefern wurde die inhaltliche Konsistenz der Aktivitätenpalette überprüft?	8
2.4 Inwiefern wurden Instrumente zur Steuerung der Massnahmenumsetzung und Wirkungsmessung erarbeitet, inwiefern waren diese zweckdienlich?	9
2.5 Konnte die hohe Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes bei den Akteuren beibehalten werden?	10
2.6 Fazit	10
3 Wirkung und Zielerreichung der Massnahmen	11
3.1 Wie ist die Wirkung der Massnahmen und Zielerreichung auf Ebene der Zielgruppen zu beurteilen?	12
3.2 Wie ist die Wirkung der Massnahmen auf Ebene der Ziele (Impact) zu beurteilen?	13
3.3 Inwiefern diente der Aktionsplan MaPaDro III Akteuren aus Kantonen, Städten und NGO als Referenzrahmen?	13
3.4 Konnte die Innovationskraft der Massnahmen und Aktivitäten im Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 gesteigert werden?	14
3.5 Welche Massnahmen oder Aktivitäten haben sich besonders bewährt?	15
3.6 Fazit	15
4 Herausforderungen und prioritäre Massnahmen	16
4.1 Auf welche Probleme musste der Aktionsplan MaPaDro III reagieren und was sind neue Herausforderungen auf welche eine künftige Suchtstrategie reagieren muss?	16
4.2 Inwiefern konnte auf diese aufgetretenen Herausforderungen und veränderten Problemlagen reagiert werden?	18
4.3 Fazit	18

5	Weiterentwicklung der Drogenpolitik des Bundes	19
5.1	Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie einen Beitrag zur Zielerreichung künftiger gesundheitspolitischer Strategien auf Bundesebene leisten?	19
5.2	Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie den kantonalen und kommunalen Behörden sowie weiteren Gremien als Grundlage für weitere Massnahmen und Aktivitäten dienen?	21
5.3	Fazit	21
6	Schlussfolgerungen des Evaluationsteams	22
	Anhang	23
A-1	Evaluationsfragestellungen	23
A-2	Aktivitätenpalette: Massnahmen und weiterführende Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016	24
A-3	Leitfaden explorative Experten/innen Gespräche	27
A-4	Teilnehmer/innen des Experten/innen Workshops	30
	Literatur	31

Abstract

Die vorliegende Zwischenbilanz zur Halbzeit des Aktionsplans MaPaDro III 2012 - 2016 basiert auf einer Dokumentenanalyse, vier explorativen Gesprächen mit Vertretern/innen der Bundesämter für Gesundheit, Polizei und Justiz sowie auf den Ergebnissen eines Workshops mit Experten/innen aus der Praxis. Die Erkenntnisse zu den zentralen Anliegen der Zwischenbilanz sind wie folgt:

Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation 2011

Drei der vier Empfehlungen wurden zur weitgehenden Zufriedenheit der Akteure umgesetzt – einzig der Empfehlung zur Überarbeitung der Massnahmen hinsichtlich inhaltlicher Konsistenz wurde nicht nachgegangen.

Bis anhin bewährteste Massnahmen des Aktionsplans MaPaDro III

Am meisten bewährten sich Massnahmen in den Bereichen Information, Vernetzung, Koordination und Erfahrungsaustausch sowie Beratung zu Strukturaufbau und Handlungsbedarf. Für das Bundesamt für Justiz und das Bundesamt für Gesundheit sind vor allem Massnahmen zum Zusammenwirken von Repression und Schadensminderung zentral.

In künftiger Suchtstrategie zu priorisierende Massnahmen des Aktionsplans MaPaDro III

Alle Massnahmen des Aktionsplans MaPaDro III sind in einer künftigen Suchtstrategie weiterzuführen. Es muss jedoch abgewogen werden, wie aktuell ein Problem ist und in welchem Verhältnis Aufwand und Nutzen einer Massnahme stehen.

Empfehlungen des Evaluationsteams

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Drogenpolitik und einer künftigen Suchtstrategie	
Viersäulenmodell	Das Viersäulenmodell sollte auch für die künftige Suchtstrategie Gültigkeit behalten. Das Viersäulenmodell bietet konzeptionell eine gute Grundlage auch für eine umfassende Suchtstrategie. Das Modell hat sich in der Praxis bewährt und verfügt über eine breite politische Akzeptanz. Darauf sollte aufgebaut werden.
Konzeptionelle Verantwortung	Der konzeptionelle Lead für eine künftige Suchtstrategie sollte beim Bund liegen. Der konzeptionelle Lead durch den Bund fördert eine kohärente Umsetzung der Suchtstrategie in den Kantonen und Gemeinden.
Umfassende Suchtstrategie	Eine künftige Suchtstrategie sollte umfassend sein. Eine künftige Suchtstrategie sollte eine breite Verankerung der Suchtpolitik im Kontext künftiger gesundheitspolitischer Strategien des Bundes ermöglichen, konzeptionelle Kohärenz stärken sowie Sektor-übergreifendes Lernen fördern.
Bund als Dienstleister	Die Unterstützung der Kantone durch den Bund stärkt eine harmonisierte Umsetzung. Der Bund kann als Dienstleister insbesondere mit Forschung, Capacity Building und Vernetzung die Kantone und Gemeinden aktiv in der Umsetzung der künftigen Suchtstrategie unterstützen.

Tabelle I: Empfehlungen der Evaluatorinnen basierend auf den Ergebnissen der Zwischenbilanz des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016.

1 Grundlagen der Zwischenbilanz

1.1 Die Drogenpolitik des Bundes

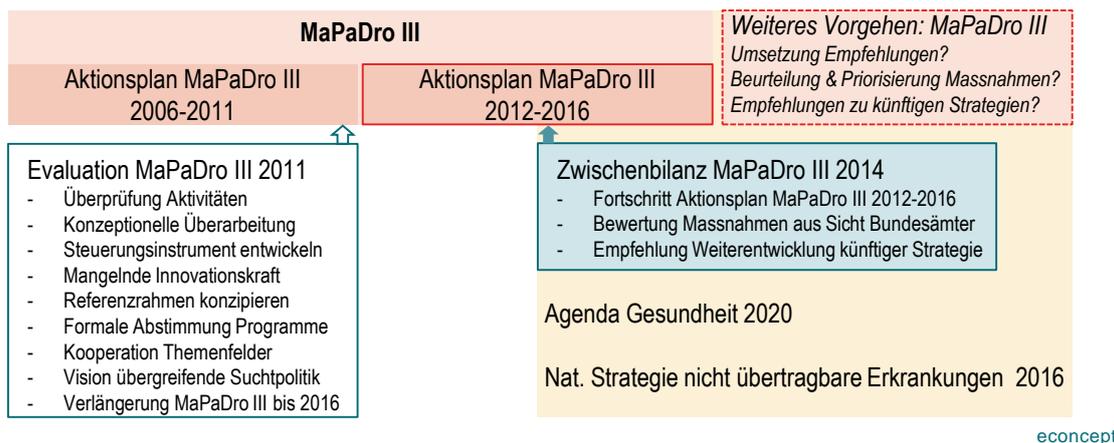
Das drogenpolitische Engagement des Bundes basiert auf dem Massnahmenpaket Drogen (MaPaDro) und dem entsprechenden Aktionsplan. Diese Dokumente dienen sowohl den staatlichen Akteuren auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden, als auch den Fachverbänden, Netzwerken sowie anderen in der Drogenpolitik engagierten Gremien seit Jahren als bewährte Grundlage und Gesamtrahmen ihrer Aktivitäten.

Das MaPaDro III wurde 2011 evaluiert, überarbeitet und mit dem Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 ebenso wie die nationalen Programme Alkohol und Tabak um weitere vier Jahre verlängert. Der Aktionsplan 2012-2016 enthält 22 Massnahmen und ergänzende Aktivitäten, für welche die Sektion Drogen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) die Federführung hat. Erarbeitet wurde das MaPaDro III gemeinsam vom BAG, dem Bundesamt für Polizei (fedpol) und dem Bundesamt für Justiz (BJ). Das BAG fungiert als Moderator und Anbieter fachlicher Hilfestellung, stellt interessierten Fachverbänden und Kreisen Materialien und Mittel zur Verfügung und ist verantwortlich für die wissenschaftliche Forschung im Bereich Drogen. Das fedpol nimmt Aufgaben zur Unterstützung der Kantone in der Koordination der nationalen und Verbindung zur internationalen Drogenbekämpfung wahr. Dem BJ sind Verantwortungen im Bereich Rechtssetzung, Strafverfolgung und der internationalen Rechtshilfe angedacht. Das MaPaDro III 2012-2016 wird zudem im Bereich zur Unterbindung des Drogenschmuggels in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Zollverwaltung umgesetzt.¹

1.2 Ziel und Zweck der Zwischenbilanz

Das BAG nahm die Halbzeit der Umsetzung des MaPaDro III 2012-2016 zum Anlass, die Sicht der drei Bundesämter BAG, fedpol und BJ auf die Qualität der Umsetzung der aus der Evaluation im Jahr 2011 hervorgegangenen Empfehlungen zu erheben und deren Einschätzung zur bisherigen Umsetzung der Massnahmen, zu ergänzenden Aktivitäten wie auch zu deren Prioritäten bis zum endgültigen Abschluss des Massnahmenpakets im 2016 und darüber hinaus einzuholen. Die Erkenntnisse aus dieser Zwischenbilanz sollen zudem dazu dienen, zu prüfen, inwiefern das MaPaDro III in den aktuellen Strategieentwicklungsprozessen zu den Themen «Nichtübertragbare Krankheiten», «Psychische Gesundheit» sowie «Sucht» einfließen soll. Weiter soll, inwiefern eine Weiterentwicklung des MaPaDro III unter der im Januar 2013 verabschiedeten gesundheitspolitischen «Agenda Gesundheit 2020» des Bundesrates stattfinden soll und inwiefern es einen Beitrag zur Erreichung der Ziele dieser «Agenda Gesundheit 2020» leisten kann. Nachfolgende Figur skizziert diese Kontextbedingungen:

¹ Interface&Ideap 2012



Figur 1: Kontextualisierung der Zwischenbilanz

1.3 Fragestellungen zur Zwischenbilanz

Die Zwischenbilanz prüft, welche Empfehlungen der Evaluation aus dem Jahr 2011 in welcher Qualität umgesetzt wurden. Weiter hält sie fest, welche Massnahmen und ergänzenden Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 sich aus Sicht der Bundesämter BAG, BJ und fedpol am meisten bewährt haben und prioritär weitergeführt werden sollen. Zugleich interessiert, inwiefern Massnahmen des MaPaDro III in laufende Strategieprozesse auf Bundesebene einfliessen könnten. Abschliessend werden Empfehlungen zur Priorisierung und Weiterentwicklungen der Drogenpolitik im Kontext gesundheitspolitischer Strategien formuliert. Dazu beantwortet die vorliegende Zwischenbilanz folgende übergeordneten Fragen:

Fragestellungen	
1	Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation 2011 angemessen und in guter Qualität umgesetzt?
2	Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 haben sich in der Vergangenheit am meisten bewährt?
3	Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 sollten in Zukunft und mit Blick auf die Agenda 2020 und einer künftigen Suchtstrategie prioritär weitergeführt werden?
4	Welche Empfehlungen für die Positionierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich künftiger gesundheitspolitischer Strategien können formuliert werden?

Tabelle 1: Fragen der Zwischenbilanz. Fokus des Workshops liegt auf Frage vier.

Basierend auf diesen vier übergeordneten Fragen sind detaillierte Evaluationsfragestellungen formuliert worden, welche im Anhang A1 einzusehen sind.

1.4 Methodik

Die Zwischenbilanz zur Halbzeit des MaPaDro III umfasst eine Dokumentenanalyse, persönlich geführte explorative Gespräche mit Vertreter/innen der drei Bundesämter sowie einen Workshop mit Experten/innen aus der Schweizer Drogenpolitik.

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse ist primär zur Beantwortung der Fragestellung «*Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation 2011 angemessen und in guter Qualität umgesetzt?*» sowie zur Klärung der detaillierten Evaluationsfragestellung 2.6 «*Konnte die Innovationskraft der Massnahmen und Aktivitäten im Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 gesteigert werden?*» (vgl. Anhang A1) angewandt werden.

Explorative Gespräche

Die persönlich geführten und leitfadengestützten, explorativen Gespräche mit Vertreter/innen der drei Bundesämter BAG, BJ und fedpol haben im Juni 2014 stattgefunden. Im Rahmen dieser Gespräche wurden alle übergeordneten und detaillierten Fragestellungen diskutiert, wobei vor allem auf die Fragestellungen eins, zwei und drei fokussiert wurde. Der Leitfaden zu den Gesprächen findet sich im Anhang A2. Insgesamt wurden zwei Einzel- und ein Zweiergespräch von ca. einer Stunde mit den folgenden, von den Auftraggebern bestimmten Personen geführt:

Vertreter/in	Position	Abteilung/Sektion	Bundesamt
Roy Salveter	Co-Leiter	Nationale Präventionsprogramme	Bundesamt für Gesundheit BAG
Markus Jann	Leiter	Sektion Drogen	Bundesamt für Gesundheit BAG
Astrid Wüthrich	Projektleiterin «Suchtstrategie»	Nationale Präventionsprogramme	Bundesamt für Gesundheit BAG
Christian Schneider	Verantwortlicher	Analyse Betäubungsmittelmärkte	Bundesamt für Polizei fedpol
Bernardo Stadelmann	Leiter	Hauptabteilung Strafrecht	Bundesamt für Justiz BJ

Tabelle 2: Interviewte Vertreter/innen der Bundesämter. Herr Salveter und Herr Jann wurden in einem gemeinsamen Gespräch interviewt.

Experten/innen Workshop

Am 20. August 2014 fand der Experten/innen Workshop mit dem Schwerpunkt auf der vierten Frage «*Welche Empfehlungen für die Priorisierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich künftiger gesundheitspolitischen Strategien können formuliert werden?*» statt. Ziel des Workshops war es, die vorläufigen Projektergebnisse zu validieren und zudem die Sicht der Experten/innen hinsichtlich der Weiterentwicklung sowie der künftigen Herausforderungen für die Schweizer Drogenpolitik einzuholen. Eine Liste mit allen von den Auftraggebern bestimmten Teilnehmer/innen des Workshops findet sich zur Einsicht im Anhang A3.

Die vorliegende Zwischenbilanz gliedert sich in vier Teile, welche jeweils die übergeordneten Fragestellungen zu beantworten ersuchen und anschliessend einzeln auf die detaillierten Evaluationsfragestellungen eingeht. Die Zwischenbilanz schliesst mit den Schlussfolgerungen der Evaluatorinnen zu möglichen Empfehlungen hinsichtlich Positionierung und Weiterentwicklung einer künftigen Suchtstrategie.

Einschub: Stellungnahme des Bundesamts für Justiz

«Das MaPaDro III bildet den Gesamtrahmen für das drogenpolitische Engagement des Bundes. (...) Das Massnahmenpaket wurde unter der Federführung des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und unter Einbezug des Bundesamts für Polizei (fedpol) und des Bundesamts für Justiz (BJ) erarbeitet und wird von den Ämtern im Grundsatz gemeinsam getragen. Jedes Bundesamt ist dabei vollumfänglich für die Massnahmen in seinem Zuständigkeitsbereich verantwortlich.», heisst es im Vorwort zu «Die Drogenpolitik der Schweiz; Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2012. Im Rahmen der vorliegenden Zwischenbilanz wurden Gespräche mit Vertreter/innen aller drei involvierten Bundesämter geführt und deren Einschätzung zur Halbzeit des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 abgeholt. Es ist für die nachfolgende Lektüre wichtig zu erwähnen, dass zwar ein Gespräch mit dem Vertreter des BJ geführt wurde, dieser jedoch betonte, das BJ habe weder eine/n Mitarbeiter/in beschäftigt, der/die mit Aufgaben im Bereich der Umsetzung des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 betraut werde, noch sei er darüber informiert, dass einzelne Aktivitäten² Teil des MaPaDro III seien. Er wisse zwar, dass das MaPaDro III von den drei Bundesämtern gemeinsam getragen werde, könne jedoch zu keiner Frage im Gespräch eine Aussage machen. Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass lediglich das fedpol und das BAG gemeint sind, wenn in der Folge von Bundesämtern die Rede ist.

Vorliegend präsentierte Zwischenbilanz basiert auf den Resultaten des umfassenderen Evaluationsberichts «Halbzeit Aktionsplan MaPaDro III 2012 - 2016 – eine Zwischenbilanz; Evaluation». Die darin gewonnenen Erkenntnisse wurden anhand einer Dokumentenanalyse sowie eines Workshops und vier explorativ geführten Gesprächen erhoben. Referieren die Evaluatorinnen auf Vertreter/innen der Bundesämter, so sind dies Einzelmeinungen der befragten Personen und keine repräsentativen Stellungnahmen der Bundesämter.

² Genannt wurde das Beispiel: *BIG: Massnahme 20.01 unter Therapie: Suchtbehandlung im Strafvollzug: Bekämpfung von Infektionskrankheiten im Gefängnis.*

2 Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation 2011

Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation 2011 angemessen und in guter Qualität umgesetzt?

Der Evaluationsbericht aus dem Jahr 2011 empfahl die Weiterführung der substanzbezogenen Programme, verwies für die Zukunft jedoch auf die Relevanz einer kohärenter konzipierten und koordinierten Umsetzung der Programme sowie darauf, dass die Perspektive für eine gemeinsame Vision einer übergreifenden Suchtpolitik voranzutreiben sei.³ Die im Einzelnen formulierten Empfehlungen wurden im Folgenden basierend auf einer Dokumentenanalyse sowie auf den Erkenntnissen aus den explorativen Gesprächen auf ihre Umsetzung und deren Qualität überprüft. Die Resultate in der Übersicht präsentieren sich in der nachfolgenden Tabelle:

Empfehlungen Evaluation 2011	Umsetzung	Qualität der Umsetzung
MaPaDro III verlängern	☺ Das seit 2012 auf dem Viersäulenmodell basierende MaPaDro III wurde bis 2016 verlängert.	Das Viersäulenmodell konnte die Erwartungen der Akteure weitgehend erfüllen; es ist identifikationsstiftendes Kernelement der Drogenpolitik
Überarbeitung des Konzepts	☺ Die Empfehlung, das Konzept des Aktionsplans 2012-2016 anzupassen, wurde mit der Ausrichtung auf das Viersäulenmodell umgesetzt. Eine grundlegende Neukonzeption des MaPaDro III wurde auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.	Der Einbezug der Repression in das MaPaDro III ist eine wertvolle Neuerung und bindet die Aktivitäten des fedpol ein, was die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und fedpol fördert. Der Aktionsplan MaPaDro III wird vom BAG und fedpol als konzeptionelle Grundlage genutzt.
Aktivitätenpalette überprüfen	☹ Die Empfehlung zur Überprüfung wurde nicht umgesetzt. Massnahmen richten sich primär nach Entwicklungen im Suchtbereich und weniger nach konzeptioneller Konsistenz.	
Instrument zur Steuerung und Wirkungsmessung erarbeiten	☺ Mit dem Aktivitätenmanagementtool wurde ein Instrument zur Steuerung und mit dem Wirkungsmodell eines zur Wirkungsmessung entwickelt.	Das BAG nutzt regelmässig das Aktivitätenmanagementtool – das Wirkungsmodell hingegen selten. Das fedpol nutzt keines dieser Instrumente
Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes*	☺ Die Akzeptanz bei den Akteuren ist nach wie vor hoch, auch wenn die Drogenpolitik sich verändert hat. Die Kantone agieren unabhängiger, das MaPaDro III als Referenzrahmen ist in den Hintergrundgerückt, gilt aber immer noch als grundlegendes Konzept der Schweizer Drogenpolitik.	

Tabelle 3: Umsetzungsstand der Empfehlungen der Evaluation 2011 und Qualität der Umsetzung basierend auf den Ergebnissen der explorativen Gespräche mit Vertreter/innen der Bundesämter sowie auf Hinweisen aus den Dokumenten.

*Der Aspekt «Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes» war keine Empfehlung der Evaluation 2011 – interessierte aber das BAG im Kontext der Zwischenbilanz des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2012 dennoch.

2.1 Inwiefern hat sich die Weiterführung der Viersäulen-Drogenpolitik des Bundes bewährt?

Der Bundesrat verfolgte seit 1994 eine auf dem Viersäulenmodell basierende Drogenpolitik.⁴ Als Folge der Empfehlung aus der Evaluation 2011 zur Überarbeitung der konzeptionellen Grundlagen richtet sich auch der Aktionsplan des MaPaDro III 2012-2016 nach dem Viersäulenmodell. Hinsichtlich der Zwischenbilanz interessiert daher, inwiefern sich die Drogenpolitik basierend auf dem Viersäulenmodell bewährt hat.

Ergebnisse aus den explorativen Gesprächen

Die befragten Vertreter/innen der Bundesämter waren der Meinung, das Viersäulenmodell sei nach wie vor das identifikationsstiftende Kernelement der Schweizer Drogenpolitik und diene den Akteuren als Basis und als wichtiges Instrument zur Steuerung der komplexen drogenpolitischen Beziehungen in einem durch den Föderalismus fragmentierten Politiksystem. Zudem sei das Viersäulenmodell für die Zusammenarbeit zwischen BAG und fedpol hilfreich, zumal das fedpol in der Säule Repression alleiniger Repräsentant des Bundes sei. Ohne diese Verankerung hätte das fedpol weder die Legitimation für Aktivitäten der Repression, noch die Möglichkeit, das wichtige Netzwerk zu nutzen. Schwierig sei jedoch, wenn Akteure das Modell als exaktes Abbild der Realität betrachten. So sei beispielsweise die Säule der Schadensminderung aus der Überlebenshilfe für Heroinabhängige hervorgegangen; in ihrer heutigen, umfassenden Konzeption weise sie jedoch Ähnlichkeiten zur Prävention auf. Unter solchen Verschiebungen leide die Nachvollziehbarkeit des Modells. Auch sei das Viersäulenmodell eine Strategie und nur teilweise in Gesetzen verankert. Die Umsetzung basiere stark auf Freiwilligkeit und sei wenig formalisiert – was auch Freiräumen schaffe.

2.2 Inwiefern wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und genutzt?

Die Evaluation 2011 kritisierte konzeptionelle Unstimmigkeiten, da sich der Aktionsplan nicht nach dem Viersäulenmodell richtete, was die Orientierung der Akteure erschwerte.

Resultate aus der Dokumentenanalyse

Der Aktionsplan zur Umsetzung des MaPaDro III 2012-2016 wurde an die Systematik des Viersäulenmodells angelehnt sowie an Querschnittsaufgaben des Bundes angepasst. Zudem wurden neu auch die Aktivitäten des Bundesamtes für Polizei in den Aktionsplan aufgenommen. Damit bietet der Aktionsplan erstmals eine Zusammenstellung aller Massnahmen in allen vier Säulen der Schweizer Drogenpolitik.⁵ Die vier für den Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 neu überarbeiteten Querschnittsaufgaben beinhalten die Bereiche *Koordination, Weiterbildung, Qualität, Innovation und Grundlagen* und sind Aufgaben, welche alle Säulen betreffen.

⁴ BAG 2006

⁵ BAG 2011

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Als konzeptionelle Grundlage verwende das BAG vor allem den Aktionsplan des MaPaDro III. Seit Frühjahr 2014 existiere zudem ein Wirkungsmodell zur konkreten Umsetzung des Aktionsplans, das jedoch kaum zur Anwendung komme. Die Erarbeitung neuer konzeptioneller Grundlagen sei im Rahmen der Suchtstrategie noch in Planung. Wie das BAG, versteht auch das fedpol den Aktionsplan als eigentliches Konzept und hat selber keine weiteren Grundlagen zur Umsetzung o.Ä. geschaffen. In den Gesprächen mit den drei Vertretern/innen der Bundesämter über weitere konzeptionelle Grundlagen für die Umsetzung des Aktionsplan MaPaDro III wurde als wichtige Neuerung der Einbezug der Repression und somit die Aktivitäten des fedpol genannt.

2.3 Inwiefern wurde die inhaltliche Konsistenz der Aktivitätenpalette überprüft?

Im Laufe des Aktionsplans MaPaDro III 2006-2012 seien neue Aktivitäten hinzugekommen, die teils einen geringen Bezug zur Drogenprävention aufwiesen. Eine Empfehlung der Evaluation 2011 lautete daher zu klären, welche Aktivitäten der Drogenprävention zugordnet und für welche ein neues Gefäss geschaffen werden sollte, da nicht nur Ressourcen von der eigentlichen Aufgabe abgezogen würden, sondern auch die Drogenprävention in den Hintergrund rücke.⁶

Resultate aus der Dokumentenanalyse

Die Sichtung weiterführender Dokumente wie des Wirkungsmodells und dem Aktivitätenmanagementtool des BAG zeigt, dass weiterhin eine sehr breite Palette von Aktivitäten unter der Rubrik Aktivitäten der Sektion Drogen aufgeführt wird.

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Die beiden befragten Vertreter/innen des BAG bestätigten, dass keine Anpassung der Massnahmen durchgeführt wurde. Sie erklärten, dass das neu erarbeitete MaPaDro III einem laufenden Prozess übergestülpt worden sei und dass neue Entwicklungen laufend Anpassungsbedarf ergeben würden. Die Massnahmen würden sich in ihrer Konsistenz primär nach den Entwicklungen im Suchtbereich richten und seien daher konzeptionell nicht immer stimmig.

⁶ Interface&Ideap 2011

2.4 Inwiefern wurden Instrumente zur Steuerung der Massnahmenumsetzung und Wirkungsmessung erarbeitet und inwiefern waren diese zweckdienlich?

Resultate aus der Dokumentenanalyse

Die Evaluation 2011 stellte weiter fest, dass es an Instrumenten zur Überprüfung von Umsetzungsgegenstand und erreichten Wirkungen fehle. Dem ersten Teil dieser Empfehlung ist das BAG nachgekommen, indem das Aktivitätenmanagementtool zur Steuerung der Massnahmenumsetzung konzipiert wurde.

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Das Aktivitätenmanagementtool wird, gemäss der befragten Vertreter/innen des BAG, vom BAG als Übersicht über laufende Verträge und Vereinbarungen mit Partnern genutzt. Zudem sei es gleichzeitig ein Qualitätsmanagementinstrument der Sektion Drogen. Das Aktivitätenmanagementtool werde aber nur BAG-intern genutzt. Die drei Bundesämter würden das MaPaDro III zwar politisch gemeinsam tragen, in der Planung, Umsetzung und Anpassung seien sie jedoch autonom; auch würden Erfahrungen nicht systematisch ausgetauscht. Die Befragten betonten, dass sowohl BAG-intern wie auch im Verhältnis zu anderen Departementen Nahtstellen besser bearbeitet werden könnten.

Resultate aus der Dokumentenanalyse

Der zweite Teil der Empfehlung galt einer besseren Wirkungsmessung. Das BAG erstellte unter Einbezug des fedpol dazu ein Wirkungsmodell mit priorisierten Massnahmen, um die Ziele aller Massnahmen zu operationalisieren. Den operationalisierten Zielen wurden maximal 120 Aktivitäten zugeordnet und im Hinblick auf ihre Kompatibilität mit dem Wirkungsmodell und den Zielen überprüft sowie Vorschläge für eine mögliche Optimierung formuliert⁷.

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Mit dem Wirkungsmodell sei noch nicht gearbeitet worden, so die Befragten aus dem BAG. Generell sei zu sagen, dass mit der Planung und dem Übergang hin zu einer umfassenden Suchtstrategie noch wenig von Steuerung gesprochen werden könne. Die Situation sei noch zu wenig klar, um gezielte Steuerungsinstrumente festlegen und umsetzen zu können. Das fedpol seinerseits habe keine Instrumente zur Steuerung oder Wirkungsmessung entwickelt.

2.5 Konnte die hohe Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes bei den Akteuren beibehalten werden?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren auf Bundesebene, auf kantonaler Ebene wie auch mit den Verbänden der Drogenpolitik ist zentral. Voraussetzung hierfür ist die Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes bei allen Akteuren. In den Gesprächen erklärten die befragten Vertreter/innen der Bundesämter, die Drogenpolitik des Bundes sei nach wie vor unbestritten, obschon sie einige Veränderungen durchlaufen habe. Die erfolgreiche Bekämpfung der offenen Drogenszenen wirke nach, sodass das Viersäulenmodell und insbesondere das Konzept der Schadensminderung generell nicht in Frage gestellt würden. Im Vergleich zu vor einigen Jahren würden die Kantone heute aber eigene politische Prozesse, Interessen und Wege verfolgen, sofern diese im Rahmen des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG) möglich seien.

Resultate aus dem Workshop

Die Akteure gaben an, den Aktionsplan des MaPaDro III nicht mehr so oft zu nutzen; Teile davon würden aber Umsetzungsstrategien der Kantone stützen. Auf Ebene der Fachbereiche sei reger Austausch vorhanden. Für drogenpolitische Massnahmen herrsche aber vermehrt Gegenwind; ein besserer Transfer des Verständnisses zu drogenpolitischen Problemen in die Politik sei daher unverzichtbar.

2.6 Fazit

Bis auf die die Empfehlung zur Überarbeitung der inhaltlichen Konsistenz wurden alle Empfehlungen aus der Evaluation 2011 vom BAG umgesetzt – und dies zur weitgehenden Zufriedenheit der befragten Akteure. Auch hinsichtlich der Weiterführung der Drogenpolitik des Bundes und deren Relevanz bei den Akteuren zeigten sich die Vertreter/innen der Bundesämter zufrieden – die Bundespolitik ist nach wie vor akzeptiert.

3 Wirkung und Zielerreichung der Massnahmen

Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 haben sich in der Vergangenheit am meisten bewährt?

Zur Halbzeit des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 interessiert, welche Massnahmen sich bis anhin am meisten bewährt haben. Die Ergebnisse basierend auf den explorativen Gesprächen mit vier Vertretern/innen des BAG und des fedpol und finden sich zur Übersicht in nachfolgender Tabelle, wobei zu bemerken ist, dass die Vertreter/innen der Bundesämter selten einzelne Massnahmen nannten, sondern Themen in übergeordnetem Sinne aufzählten:

Bewährte Massnahmen	Begründung der Experten/innen mit Blick auf die Wirkung der Massnahme
Behandlungsempfehlungen	Ohne Begründung
Information der Akteure	Gut geschulte Akteure sind als Multiplikatoren/ innen wichtig für einen wirkungsvollen Umgang mit Suchtmittelabhängigen.
Beratungen zu Strukturaufbau	Gute Strukturen in Behörden und Verbänden ermöglichen eine zielführende Kooperation der Akteure der Drogenpolitik.
Publikationen zu Themen	Für die Praxis ist es wertvoll, über aktuelle wissenschaftliche Grundlagen zu verfügen. Dies sichert den Wissensstand der Akteure.
Berichte zu Handlungsbedarf	Die Kantone sind auf Grundlagen angewiesen, um Massnahmen zu aktuellem Handlungsbedarf erarbeiten zu können.
Vernetzungsaktivitäten und Erfahrungsaustausch	Vernetzung und ein guter Austausch unter den Akteuren fördern gemeinsame Entscheidungsgrundlagen und koordinierte Umsetzungsaktivitäten.
Massnahmen zur Koordination (z.B.: Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS))	Koordinationsmassnahmen zeigen Wirkung v.a. bei knappen Ressourcen.
Unterstützung von Fachverbänden und Bereitstellen von Grundleistungen	Für einen aktiven Austausch, eine schnelle und gut funktionierende Zusammenarbeit sowie eine rasche Koordination in politischen Fragen braucht es gut funktionierende Fachverbände.
Massnahmen für Zusammenarbeit von Repression und Schadensminderung	Die Bedeutung der Zusammenarbeit von Repression und Schadensminderung entspricht den Erkenntnissen die hinter dem Viersäulenmodell stehen.

Tabelle 4: Bewährte Massnahmen aus Sicht der befragten Vertreter/innen der Bundesämter

3.1 Wie ist die Wirkung der Massnahmen und Zielerreichung auf Ebene der Zielgruppen zu beurteilen?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Prävention: Primäre Aufgabe des BAG sei es, die Akteure zu unterstützen. Das Hauptziel, Akteuren Zugang zu Informationen und Weiterbildung zu ermöglichen, habe am meisten Wirkung erreicht. Auch das zentrale Ziel der Koordination sei Dank dem Aufbau wichtiger Strukturen gut erreicht worden.

Therapie: Es wurden keine konkreten Aussagen zur Wirkung der Massnahmen in der Säule Therapie gemacht. Jedoch wurde darauf hingewiesen, dass die Massnahme zur Suchtbehandlung im Strafvollzug von den Kantonen nicht umgesetzt worden sei.⁸ Generell meinten die beiden befragten Vertreter/innen des BAG, die Zielerreichung sei stark von der Massnahmenumsetzung in den Kantonen abhängig.

Schadensminderung: Fragen zur öffentlichen Sicherheit und das Ziel zur Verminderung der mit Drogenkonsum verbundenen individuellen und gesellschaftlichen Problemen müssten in einem grösseren Kontext gesehen werden, da die Drogen- und Suchtproblematik nicht isoliert zu betrachten sei, sondern im Zusammenhang mit Ausgang, Drogen- und Alkoholkonsum im öffentlichen Raum generell, so die befragte Vertretung des fedpol. Aus Sicht des BAG haben einige Massnahmen Wirkung gezeigt. Auch wurde ein internationaler Kongress zur Schadensminderung organisiert. Verbesserungspotenzial gebe es bei der Verankerung der Schadensminderung in den Kantonen.

Repression: Aus Sicht des fedpol sei die Hauptaufgabe die Kooperation mit dem BAG. Das fedpol sei Anlaufstelle für Akteure, die in ihren operativen Tätigkeiten Massnahmen der Repression ergreifen. Das fedpol beteilige sich in dem Sinne an konstruktivistischen Arbeiten, indem es die Perspektive der Repression einbringt; das fedpol arbeite nicht nach Outcomes, zumal es in den ihm zugeordneten Themen wie Bekämpfung der Kriminalität kaum Handlungsspielraum habe (Kompetenzen der Kantone). Die Schwierigkeiten hinsichtlich Massnahmen zur Repression seien, dass Drogenbekämpfung kaum strategisch durch die Kantone geführt, sondern situativ umgesetzt werde. Das fedpol könne deshalb mit dem Einbringen seiner Perspektive und mit dem zur Verfügung stellen von Daten den Gesamtprozess für die Kantone unterstützen. Eine Beurteilung der Zielerreichung sei aus Sicht des fedpol nicht möglich.

⁸ Dieser Aussage steht jedoch die Auskunft des Vertreters des BJ gegenüber, welcher als einziges Beispiel einer Aktivität des BJ im Drogenbereich das gut gelungen Pilotprojekt «Suchtbehandlung im Strafvollzug» in Zusammenarbeit mit den Kantonen genannt hat.

3.2 Wie ist die Wirkung der Massnahmen auf Ebene der Ziele (Impact) zu beurteilen?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Eine Verringerung des Drogenkonsums konnte festgestellt werden, doch sei es schwierig zu beurteilen, inwiefern dies mit den Massnahmen des MaPaDro III und den ergänzenden Aktivitäten und nicht vielmehr mit strukturellen Änderungen im Drogenkonsum zu tun habe. Gleiches gelte für die Verringerung der negativen Folgen für die Gesellschaft; zwar gelte die Plausibilitätsannahme, dass Behandlungen für Suchtabhängige die Folgen für die Gesellschaft vermindern und die Drogenproblematik auf dem Sorgenbarometer sinken lasse. Es könne aber nicht gesagt werden, ob dies eine direkte Folge der Massnahmen sei. Seit der Bekämpfung der offenen Drogenszene, konnten die drei Hauptziele der Drogenpolitik sicher besser erreicht werden; inwiefern sich die Zielerreichung aber während der zwei letzten Jahre noch verbessert habe, sei kaum zu beurteilen. Dahingehend sei auch zu überlegen, wie aktuell diese drei Impactziele zum heutigen Zeitpunkt noch seien – die Ziele seien sicher konsensfähig, würden aber auch die Unterschiede der Politik und der Realität im Alltag aufzeigen, so die Befragten der Bundesämter. Für eine künftige Suchtstrategie sei das Ziel, die Verminderung der negativen Folgen für die Konsumenten/innen zentral.

3.3 Inwiefern diene der Aktionsplan MaPaDro III Akteuren aus Kantonen, Städten und NGO als Referenzrahmen?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Der Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 diene den Kantonen vor allem zur Implementierung der Massnahmen. Als eigentlicher Referenzrahmen gelte jedoch das Viersäulenmodell. Rückmeldungen weisen darauf hin, dass die Kantone in konzeptioneller Hinsicht des Längeren bereits im Rahmen einer umfassenden Suchtstrategie denken würden und nicht mehr getrennt nach Drogen, Tabak oder Alkohol.

Die Zusammenarbeit gestalte sich so, dass die Kantone sich bei Bedarf am MaPaDro III orientieren könnten, es aber nach den eigenen Vorstellungen umsetzen würden. Gewisse Akteure hätten nach wie vor dasselbe Verständnis der Drogenpolitik wie vor ein paar Jahren und entsprechend vergleichbare Erwartungen, obschon das Budget damals doppelt so gross gewesen sei. Eine wichtige Plattform für den Bund sei zudem die Koordinations- und Dienstleistungsplattform Sucht (KDS), im Rahmen welcher Schwerpunkte und Massnahmen abgesprochen und via Delegierte mitgewirkt werden könne. Die befragte Person des fedpol führte aus, die Perspektive des fedpol richte sich spezifisch auf die öffentliche Ordnung. Das Ziel der Schadensminimierung auf gesellschaftlicher Ebene sei zentral, wobei die Perspektive der meisten Akteure sich auf die Bedürfnisse der betroffenen Individuen richte. Das Zusammenbringen der beiden Perspektiven sei mitunter das Wichtigste in der Zusammenarbeit der Drogenpolitik – ein gemeinsames Verständnis dafür, dass bspw. Strafverfolgung und Repression auch umgesetzt werden müssten. Es

wurde aber auch betont, dass die Zusammenarbeit oft nicht zu konkreten Handlungen führe, sondern sich eher auf eine Triangulation von Perspektiven konzentriere – die Umsetzung geschehe dann in den Kantonen und Städten.

Verbesserungspotenzial gebe es dahingehend, dass noch konsequenter mit den Kantonen zusammengearbeitet werden müsse, die Kantone ihrerseits aber auch verstärkt Interesse an der Zusammenarbeit mit dem Bund zeigen sollten. Koordinationsplattformen müssten noch mehr Akteure einbeziehen und dies vor allem hinsichtlich der geplanten Suchtstrategie. Die Rolle der Kantone sei hierfür zentral.

3.4 Konnte die Innovationskraft der Massnahmen und Aktivitäten im Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 gesteigert werden?

Resultate aus der Dokumentenanalyse

Die Innovationskraft des MaPaDro III war bereits Thema des Evaluationsberichts 2011.⁹ Innovation finde eher ausserhalb des MaPaDro III statt, hiess es zu dieser Zeit seitens der Akteure. In der Folge wurde Innovation im Aktionsplan MaPaDro III 2012–2016 als Querschnittsaufgabe für alle vier Säulen definiert. Im Aktivitätenmanagementtool lassen sich dementsprechend auch Aktivitäten finden, welche die Innovationskraft vorantreiben sollen, wie z.B. das e-Suchtportal, die Homepage «Praxis-Suchtmedizin für Grundversorger und medizinische Suchtspezialisten», der Impulsfond (Impuls- und Entwicklungsfonds Bereich Sucht), welcher der Innovationsförderung dient und neue Projekte und Entwicklungen im Suchthilfebereich unterstützt und weitere Massnahmen.

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Hinsichtlich der Innovationskraft der Massnahmen zeigten sich die Befragten verhalten. Einerseits würde bei den Kantonen eine Steuerung durch den Bund auf Widerstand stossen, andererseits werde eine konzeptionelle Federführung erwartet. Kritik werde laut, das Drogenproblem werde heute nur noch verwaltet. Nach Meinung einer befragten Person gehe es darum, Bestehendes weiterzuentwickeln und nicht primär darum, grundsätzlich Neues zu etablieren. Eine weitere Vertretung eines Bundesamtes hielt dieser Sicht insofern dagegen, indem sie die Meinung vertrat, es würden verschiedene Themen wie bspw. Diversität im Suchtbereich schon länger diskutiert, jedoch nicht umgesetzt und unter Innovation würden Prozessoptimierung und neue Produkte verstanden – es fehlten aber neue Impulse. Die dritte Stimme teilte die Ansicht, es hätte keine Innovationssteigerung stattgefunden, war jedoch auch der Meinung, der bestehende Aktionsplan biete genug Flexibilität, um in der Umsetzung innovativ zu sein. Würden die richtigen Querschnittsmechanismen genutzt, sprich die richtigen Akteure über das MaPaDro III miteinander verbunden, so könnten neue Wege gefunden werden – die mangelnde Innovationskraft liege auch an den engen Perspektiven der Akteure – und dies auf allen Ebenen.

⁹ Interface&Ideap 2011

3.5 Welche Massnahmen oder Aktivitäten haben sich besonders bewährt?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Generell würden alle Massnahmen des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 relevant bleiben. Sie könnten zwar angepasst werden, es gebe aber angesichts des fehlenden Handlungsdrucks und der beschränkten Ressourcen wenig Möglichkeit, grundsätzlich neue Ansätze zu entwickeln. Für die Bundesämter bedeute dies, sich in Zukunft auf die Kernaufgaben zu fokussieren. Das BAG werde demnach konzeptuelle und wissenschaftliche Grundlagen zur Verfügung stellen, bestehende Strukturen (z.B. Plattformen oder Prozesse) fördern und erweitern und Massnahmen zur Beratung, Empfehlungen und Koordination umsetzen (vgl. Tabelle 4).

3.6 Fazit

Die Akteure positionierten sich nicht eindeutig, was die Wirkung der Massnahmen auf Ebene der Zielgruppen betrifft. Hinsichtlich Prävention konnte das Ziel Verminderung des Einstiegs in problematischen Drogenkonsum erreicht werden. Auch auf Ebene Schadensminderung konnten sich die Wirkungen teilweise entfalten; die Verminderung individueller und gesellschaftlicher Probleme ist nur zu Teilen gelungen. Die Zielerreichung auf Ebene Therapie und Repression ist aufgrund der Rückmeldungen nicht zu beurteilen.

Die Impactziele Verringerung Drogenkonsum, Verminderung der negativen Folgen für die Gesellschaft und für die Konsumenten/innen haben sich zwar über längere Zeit gesehen positive entwickelt, detailliertere Aussagen sind aufgrund der Beurteilungen der Vertreter/innen der Bundesämter jedoch nicht möglich.

Der Aktionsplan und das Viersäulenmodell gelten als Referenzrahmen für die Akteure, auf welche die Kantone bei Bedarf zurückgreifen. Vermehrte Zusammenarbeit ist dennoch gefordert, vor allem hinsichtlich einer geplanten Suchtstrategie, in welcher die Kantone die zentralen Akteure sein werden.

Der Aufforderung nach mehr Innovation ist insofern gefolgt worden, als dass Innovation als Querschnittsthema in den Aktionsplan MaPaDro III aufgenommen wurde. Die Rückmeldungen diesbezüglich aus den explorativen Gesprächen sind hingegen heterogen; zum einen wurde Innovation bestätigt, zum anderen wurde gesagt, Innovation müsste stärker vorangetrieben werden. Aus Sicht der Evaluatorinnen wurden Bemühungen zur Innovation der Massnahmen unternommen, es liegt jedoch in der Verantwortung der Akteure, diese Innovation mit Blick auf eine neue Suchtstrategie weitervorzutreiben.

4 Herausforderungen und prioritäre Massnahmen

Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 sollten in Zukunft und mit Blick auf die Agenda 2020 und einer künftigen Suchtstrategie prioritär weitergeführt werden?

Mit Blick auf die geplante umfassende Suchtstrategie sowie die Agenda Gesundheit 2020 des Bundesrates wurden die Vertreter/innen der Bundesämter gefragt, welche Massnahmen für eine künftige Suchtstrategie prioritär weitergeführt werden sollen. Aus Sicht der befragten Vertreter/innen der Bundesämter gibt es im MaPaDro III keine Massnahmen und Aktivitäten, die überflüssig seien. Es sei jedoch abzuwägen, wie aktuell ein Problem sei und wie Aufwand und Nutzen einer Massnahme im Verhältnis stünden. Es wurde dabei vor allem auf die Relevanz der Massnahmen im Bereich der Schadensminderung und der Koordination hingewiesen.

4.1 Auf welche Probleme musste der Aktionsplan MaPaDro III reagieren und was sind neue Herausforderungen auf welche eine künftige Suchtstrategie reagieren muss?

Im Rahmen des Workshops wurden auch die Experten/innen über Probleme in der Vergangenheit wie auch über Herausforderungen in der Zukunft befragt, die sich der Drogenpolitik und in zukünftigem Sinne der Suchtpolitik stellen könnten.

Die Probleme, welche sich den Akteuren der Drogenpolitik in der Vergangenheit stellten, wurden sowohl mit den drei Vertretern/innen der Bundesämter wie auch mit den Experten/innen im Workshop diskutiert. Viele der nachfolgend formulierten Herausforderungen konnten bis anhin nicht gelöst werden und werden auch in der zweiten Hälfte des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 und darüber hinaus Bestandteil der Diskussion zur Suchtpolitik bleiben. Sie werden daher nachstehend zusammen mit den Herausforderungen an eine künftige Suchtstrategie diskutiert. Nachfolgende Tabelle gibt die Einschätzungen der Akteure wieder:

Probleme der Drogenpolitik in der Vergangenheit	Begründungen der Experten/innen
Geringere Sichtbarkeit der Drogenproblematik	Neue Suchtformen werden von der Gesellschaft weniger wahrgenommen. Punktueller Aktivismus seitens Politik führt zu inkohärenten Lösungsansätzen.
Ressourcenkürzungen	Die Bereitschaft auf Bundes- und Kantonebene Ressourcen zur Bekämpfung der Drogen- und Suchtproblematik zu sprechen sinkt.
Regelungen der Finanzierung	Die aktuell uneinheitlichen Finanzierungsregelungen von Massnahmen zu unterschiedlichen Substanzen sind problematisch.
Multitoxisches Verhalten als wachsendes Problem	Im Gegensatz zur Problematik der Schwerstabhängigen ist multitoxisches Verhalten nicht unter Kontrolle. Problematisch Konsumierende, die nicht auffällig sind, werden kaum erkannt. Angebrachte Behandlungen für diese Menschen ist eine Herausforderung.
Entkriminalisierung des Drogenkonsums	Das Verbot von Substanzen ist nicht der alleinige Weg zur Förderung von Schutz und Gesundheit. Die sich aus psychoaktiven Substanzen ergebenden Probleme sowie der illegale Handel werden durch ein Verbotssystem nicht gelöst resp. aufgehoben.
Zusammenarbeit Bund und Kantone	Die Kantone handeln teilweise nach eigenen Programmen und nutzen das MaPaDro III selten. Häufig ist unklar, wie das vom Bund generierte Wissen politisch umgesetzt werden kann.
Herausforderungen der Drogenpolitik in der Zukunft	Begründungen der Experten/innen
Unterschiedliche Struktur der Massnahmenpakete Drogen, Alkohol und Tabak	Das MaPaDro III folgt einem Top-down-Ansatz, die anderen beiden Massnahmenpläne einer Bottom-up Struktur. Zudem muss das BAG mit dem BetmG einen gesetzlichen Auftrag erfüllen.
Neue Suchtformen	Künftige Massnahmen sollten einer integralen Sichtweise folgen.
Versorgungsfrage	Fragen zur sozialtherapeutischen Versorgung, zur Koordination der Invaliden- und Krankenversicherung sowie zur Krankenfürsorge sind zentral.
Finanzierung	Seit die Gesundheitsversorgung über die Kantone und die Sozialhilfe über die Gemeinden finanziert werden, entstehen Finanzierungslücken.
Schadensminderung	Es braucht eine erfolgreiche Schadensminderung hinsichtlich auffällig Konsumierender anderer Substanzen (als Drogen). Der Umgang mit Schadensminderung BAG-intern muss überdacht werden.
Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum	Nutzungskonflikte im öffentlichen Raum sind im Substanzkonsum sichtbar, haben aber oft tiefere gesellschaftliche Hintergründe. Die Diskussionen zu Sucht und Nutzungskonflikten müssen möglich sein.
Suchtpolitik ist nicht gleich Suchtmittelpolitik	Sucht als Krankheit betrifft ca. 2% der Bevölkerung, ca. 98% der Bevölkerung zeigen einen respektvollen Umgang mit Suchtmitteln. Eine Suchtpolitik sucht also Lösungen für 2% der Bevölkerung; eine Suchtmittelpolitik müsste einen umfassenderen Ansatz verfolgen.
Übersteuerung oder «One-Size-Fits-All» Lösung	Die Suchtstrategie muss Kohärenz zwischen historisch Gewachsenem und Neuem schaffen. Eine «One-Size-Fits-All-Lösung» ist nicht zielführend; es braucht ein differenziertes Modell mit gezielter Steuerung.

Tabelle 5: Probleme in der Vergangenheit und Herausforderungen für die künftige Suchtmittelstrategie aus Sicht der befragten Vertreter/innen der Bundesämter sowie der Teilnehmer/innen des Workshops.

4.2 Inwiefern konnte auf diese aufgetretenen Herausforderungen und veränderten Problemlagen reagiert werden?

Resultate aus den explorativen Gesprächen

Die befragten Vertreter/innen der Bundesämter antworteten insbesondere auf der thematischen Ebene der geeigneten Massnahmen und nicht hinsichtlich einzelner Aktivitäten. Vor allem Massnahmen im Bereich der Behandlungsempfehlungen hätten ihre Wirkung gezeigt. Generell seien Massnahmen zur konzeptionellen Unterstützung im Bereich Schadensminderung, Prävention sowie Koordination, Dokumentation und Information die erfolgreichsten. Koordinative Massnahmen seien spezifischen, oft sehr teuren Massnahmen vorzuziehen - und dies vor allem vor dem Hintergrund der knapper werdenden Ressourcen, wurde ergänzt. Als konkrete Reaktion auf die oben genannten Herausforderungen habe man bspw. das e-Suchtportal aufgebaut, das Internettechnologie in Beratung und Suchthilfeprävention integriere. Mit diesem, für alle zugänglichen, Instrument könnten viele Ressourcen gespart werden, zumal momentan die meisten Kantone eigene Lösungen suchen würden.¹⁰ Gerade im Bereich Früherkennung und Frühintervention (F&F) sei einiges passiert, wenn auch eher konzeptlos, weshalb eine Situationsanalyse im Gange sei für ein neues Konzept der F&F. Die Weiterbildung habe sich insofern angepasst, als dass zunehmend suchtspezifisches Wissen vermittelt werde und Multiplikatoren/innen wie bspw. medizinisches Personal für den Umgang mit Suchtmittelabhängigen ausgebildet würden.

4.3 Fazit

Alle Massnahmen im Aktionsplan MaPaDro III sind laut befragten Vertretern/innen des BAG relevant für eine künftige Suchtstrategie. Es gilt in Zukunft den Aufwand und Nutzen einer Massnahme abzuwägen und eine flexible Suchtstrategie zu erarbeiten, die auf Herausforderungen reagieren kann. Die befragten Vertreter/innen der Bundesämter und die Teilnehmer/innen des Workshops waren sich auch in vielen künftigen Herausforderungen einig. Auf gewisse Probleme der Vergangenheit konnte im Rahmen des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 bereits reagiert werden. So werden koordinative Massnahmen teuren Einzelmassnahmen vorgezogen, generell wurden vermehrt sucht- und nicht mehr substanzspezifische Massnahmen erarbeitet und das e-Suchtportal aufgebaut. Auch ist gegenwärtig eine Situationsanalyse im Bereich Früherkennung und Frühintervention (F&F) im Gange und die Weiterbildung wurde suchtspezifischen Herausforderungen angepasst.

¹⁰ Weshalb gegenwärtig ein Pilot mit sechs Kantonen laufe.

5 Weiterentwicklung der Drogenpolitik des Bundes

Welche Empfehlungen für die Positionierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich künftiger gesundheitspolitischer Strategien können formuliert werden?

Mit der Agenda Gesundheit 2020, der nationalen Strategie nichtübertragbarer Krankheiten 2016 ist das weitere Umfeld der Drogenpolitik und mit der geplanten Suchtstrategie die Drogenpolitik direkt betroffen. Ein zentrales Anliegen an diese Zwischenbilanz war es, Empfehlungen zur Positionierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich dieser künftigen gesundheitspolitischer Strategien zu formulieren. Nachfolgend finden sich die Empfehlungen der Experten/innen für eine künftige Suchtstrategie im Überblick:

Eine künftige Suchtstrategie sollte

- durch eine «Health in All Policy» dem multitoxischen Verhalten entgegenwirken,
- als Dachstrategie der Teilstrategien Drogen, Tabak und Alkohol konzipiert werden,
- die erfolgreichen Schadensminderungsmassnahmen des MaPaDro III integrieren,
- substanzungebundene Diskussionen und transversale Ansätze der Praxis fördern,
- eine stärkere Rolle des Bundes hinsichtlich Wissensvermittlung fördern,
- alle Ebenen des Föderalismus mit Kompetenzen und Umsetzungsaufgaben versehen und damit die Kantone und Gemeinden als wichtige Akteure wahrnehmen,
- die Frage der Versorgung der Betroffenen klären und Finanzierungslücken beheben,
- zielgruppenorientiert strukturiert werden,
- unter Einbezug aller relevanten Akteure erarbeitet werden,
- den Akteuren der Suchtpolitik als Legitimation für ihre Arbeit dienen.

5.1 Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie einen Beitrag zur Zielerreichung künftiger gesundheitspolitischer Strategien auf Bundesebene leisten?

Resultate aus den explorativen Gesprächen und dem Workshop

Aufgrund der guten Vernetzung der Akteure der Drogenpolitik könne das MaPaDro III mit den koordinativen Massnahmen wie auch mit den Informationen und Grundlagen via BAG zum einen politische Unterstützung unter den Akteuren und zum anderen einen Bezug zwischen der Suchtstrategie und dem Bereich psychische Gesundheit schaffen. Themen der nicht übertragbaren Krankheiten würden alle betreffen, weshalb Prävention in Suchtfragen wichtig sei. Früherkennung und Intervention würden vor allem als Schwerpunkte der Suchtstrategie geplant, wobei Prävention sowohl in der Suchtstrategie wie auch in der nationalen Strategie nichtübertragbarer Krankheiten eine zentrale Rolle spielen werde. Wichtige Schwerpunkte des aktuellen MaPaDro III, die einen Beitrag zur Zielerreichung künftiger gesundheitspolitischer Strategien auf Bundesebene leisten können, sind laut Vertretern/innen der Bundesämter und Akteuren aus dem Feld folgende:

Schwerpunkte des MaPaDro III für eine künftigen Suchtstrategie aus Sicht der Experten/innen	
Netzwerke	Die Netzwerke der Akteure über Koordinationsplattformen mit Plattformen der Gemeinden, Kantonen und Fachverbänden sind sehr gut und ein hervorragendes Instrument der Vernetzung mit Bundesämter und Bundesgremien. Diese Netzwerke ermöglichen Themen zu platzieren und schnell zu agieren. Mit einer gemeinsamen Suchstrategie kommen neu Vertreter/innen der Alkohol- und Tabakindustrie hinzu, auf welche die Experten/innen vorbereitet sein sollten, zumal diese der Gesundheitspolitik entgegengesetzte Interessen vertreten.
Politische Unterstützung	Die guten Netzwerke des MaPaDro haben sich nicht nur hinsichtlich der Zusammenarbeit der Akteure bewährt, sondern ermöglichen auch, die Akteure auf einen grösstmöglichen gemeinsamen Nenner zu bringen und somit eine breite politische Unterstützung zu gewinnen. Diese Stärke muss aus dem MaPaDro III mitgenommen werden.
Gesetzliche Rahmenbedingungen	Das BetmG, welches die rechtliche Grundlage des MaPaDro III bildet, ermöglicht die Umsetzung vieler Massnahmen. Für eine künftige Suchtstrategie soll weiter das BetmG als Grundlage gelten und wenn möglich, neue gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, um ein Minimum an kantonalen Geldern für Massnahmen im Suchtbereich zugesprochen zu erhalten, denn viele fachliche Argumente greifen im operativen Alltag ohne Gesetze nicht.
Drogenspezifische Massnahmen	Ein Schwerpunkt der künftigen Suchtstrategie müssen weiterhin die drogenpolitischen Massnahmen sein, da Drogen illegal sind und das BetmG umgesetzt werden muss.
Forschung und Monitoring	Forschung und Monitoring muss weiterhin gezielt in die Suchtstrategie eingebunden werden. Fachwissen muss in die Politik getragen und genutzt werden. Forschung müsse vorangetrieben und Wissensmanagement in den Netzwerken sichergestellt werden, um die Fachlichkeit in der Suchtpolitik zu erhalten.
Rollen von Bund, Kantone und Gemeinden	Der Bund muss die Führungsrolle, die er in der Drogenpolitik innehatte, wiedergewinnen und Kantone gezielt einbinden: Durch die Rollenverschiebung in der Drogenpolitik haben die Kantone Einfluss gewonnen, was mitunter dazu geführt hat, dass Konzepte und Massnahmen des MaPaDro III nicht mehr gleich stark einbezogen wurden. Für die Suchtstrategie ist es wichtig, diese konzeptionellen Fortschritte wieder einzubinden.

Tabelle 6: Schwerpunkte des MaPaDro III für eine künftige Suchtstrategie aus Sicht der befragten Vertreter/innen der Bundesämter und der Teilnehmer/innen des Workshops.

Resultate aus den explorativen Gesprächen und dem Workshop

Themen des MaPaDro III, die für eine künftige Suchtstrategie laut den befragten Vertreter/innen der Bundesämter vernachlässigbar sind, seien Bildung – zumal diese anderen Strategien zuzuordnen sei: Bildung gehöre zur umfassenden Gesundheitsförderung und Prävention, weshalb sie zu Teilen auch in die Suchtstrategie integriert werden sollte, jedoch in spezifischer Weise. Auch Prävention gehöre daher primär in die nationale Strategie nichtübertragbarer Krankheiten. Dies schliesse jedoch nicht aus, suchtspezifisch Prävention in die Suchtstrategie zu integrieren und generelle Präventionsmassnahmen der Strategie nichtübertragbarer Krankheiten auch in der Suchtstrategie zu nutzen.

5.2 Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie den kantonalen und kommunalen Behörden sowie weiteren Gremien als Grundlage für weitere Massnahmen und Aktivitäten dienen?

Resultate aus den explorativen Gesprächen und dem Workshop

Die Rolle der Kantone wie auch der Gemeinden sei bewusst in die künftige Suchtstrategie einzubeziehen, um den Herausforderungen der föderalistischen Strukturen und auf die tatsächliche Umsetzung der Massnahmen in einer künftigen Suchtstrategie gerecht zu werden. Die Teilnehmer/innen des Workshops formulierten folgende Aspekte, mit welchen eine künftige Suchtstrategie den Akteuren als Grundlage dienen könnte:

Schwerpunkte des MaPaDro III für künftige Grundlagen der Akteure aus Sicht der Experten/innen	
Leitbildfunktion	Eine mit den Gemeinden und Städten gemeinsam erarbeitete und durch den Bund verabschiedete Suchtstrategie kann den Akteuren als Leitbild und Handlungslegitimierung dienen. Die Suchtstrategie soll eine konzeptionelle Grundlage sein, Lösungsansätze sollen aber lokal gesucht und umgesetzt werden.
Top-down Ansatz	Mit Blick auf einen konkreten Nutzen eines solchen Leitbildes für die kantonalen und kommunalen Akteure, ist die Top-down Dimension des jetzigen MaPaDro III zu integrieren. Dieser Ansatz wird die Kantone und Gemeinden in ihrer Rolle bestärken.
Bund als Dienstleister	Der Bund soll Lieferant von konzeptionellen und wissenschaftlichen Grundlagen zuhanden der Kantone und Gemeinden sein. Die Bundesämter sollen Kantone und Gemeinden in Bereichen unterstützen, in welchen diese Mühe bekundeten (z.B. Koordination in strategischem Planen und Information zu aktueller Forschung).
Gezielte Projekte	Für eine operativ wirksame Suchtstrategie, müssen Pilotprojekte an Schnittstellen der Teilstrategien Alkohol, Drogen, Tabak wie auch zur Strategie nichtübertragbare Krankheiten gezielt gefördert werden; so wird Zusammenarbeit gefördert und Synergien genutzt. Dazu müssen wichtige Akteure auf kommunaler und kantonomer Ebene eingebunden werden.

Tabelle 7: Schwerpunkte des MaPaDro III für Grundlagen, wie sie den Akteuren für künftige Massnahmen dienen können aus Sicht der befragten Vertreter/innen der Bundesämter und der Teilnehmer/innen des Workshops.

5.3 Fazit

Zu den Schwerpunkten des MaPaDro III, die einer künftigen Suchtstrategie dienen können, gehören vor allem das hervorragende Netzwerk der Drogenpolitik, seine gesetzlichen Grundlagen sowie eine starke Führungsrolle des Bundes, welche die guten konzeptionellen Grundlagen der Drogenpolitik erst ermöglicht hat. Zudem bietet das MaPaDro III auch Aspekte, welche sich für die Entwicklung von Grundlagen für die Akteure eignen, wie bspw. der Top-Down Ansatz, die Dienstleistungen des Bundes für Kanton und Gemeinden sowie die Funktion des MaPaDro III als Handlungslegitimierung und Leitbild der Akteure.

6 Schlussfolgerungen des Evaluationsteams

Basierend auf den Ergebnissen dieser Zwischenbilanz formulieren die Evaluatorinnen folgende Empfehlungen für eine künftige Suchstrategie sowie für die Positionierung und Weiterentwicklung der Schweizer Drogenpolitik im Kontext künftiger gesundheitspolitischer Strategien.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Drogenpolitik und einer künftigen Suchtstrategie	
Viersäulenmodell	Das Viersäulenmodell sollte auch für die künftige Suchtstrategie Gültigkeit behalten. Das Viersäulenmodell bietet konzeptionell eine gute Grundlage auch für eine umfassende Suchtstrategie. Das Modell hat sich in der Praxis bewährt und verfügt über eine breite politische Akzeptanz. Darauf sollte aufgebaut werden.
Konzeptionelle Verantwortung	Der konzeptionelle Lead für eine künftige Suchtstrategie sollte beim Bund liegen. Der konzeptionelle Lead durch den Bund fördert eine kohärente Umsetzung der Suchtstrategie in den Kantonen und Gemeinden.
Umfassende Suchtstrategie	Eine künftige Suchtstrategie sollte umfassend sein. Eine künftige Suchtstrategie sollte eine breite Verankerung der Suchtpolitik im Kontext künftiger gesundheitspolitischer Strategien des Bundes ermöglichen, konzeptionelle Kohärenz stärken sowie Sektor-übergreifendes Lernen fördern.
Bund als Dienstleister	Die Unterstützung der Kantone durch den Bund stärkt eine harmonisierte Umsetzung. Der Bund kann als Dienstleister insbesondere mit Forschung, Capacity Building und Vernetzung die Kantone und Gemeinden aktiv in der Umsetzung der künftigen Suchtstrategie unterstützen.

Tabelle 8: Empfehlungen der Evaluatorinnen basierend auf den Ergebnissen der Zwischenbilanz des MaPaDro III.

Anhang

A-1 Evaluationsfragestellungen

1. Wurden die Empfehlungen aus der Evaluation 2011 angemessen und in guter Qualität umgesetzt?		
1.1	Inwiefern hat sich die Weiterführung der Viersäulen-Drogenpolitik des Bundes bewährt?	E
1.2	Inwiefern wurde die inhaltliche Konsistenz der Aktivitätenpalette überprüft?	D/E
1.3	Inwiefern wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und genutzt?	D/E
1.4	Inwiefern wurden Instrumente zur Steuerung der Massnahmenumsetzung und Wirkungsmessung erarbeitet und inwiefern waren diese zweckdienlich?	D/E
1.5	Konnte die hohe Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes bei den Akteuren beibehalten werden?	E
2. Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 haben sich in der Vergangenheit am meisten bewährt?		
2.1	Wie ist die Wirkung der Massnahmen und Zielerreichung auf Ebene der Zielgruppen (Outcome) zu beurteilen?	E
2.2	Wie ist die Wirkung der Massnahmen auf Ebene der Ziele (Impact) zu beurteilen?	E
2.3	Auf welche Probleme und Herausforderungen musste der Aktionsplan MaPaDro III reagieren?	E
2.4	Inwiefern konnte auf diese aufgetretenen Herausforderungen und veränderten Problemlagen reagiert werden?	E
2.5	Inwiefern diente der Aktionsplan MaPaDro III Akteuren aus Kantonen, Städten und NGO als Referenzrahmen?	E
2.6	Konnte die Innovationskraft der Massnahmen und Aktivitäten im Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 gesteigert werden?	D/E
2.7	Welche Massnahmen oder Aktivitäten haben sich besonders bewährt?	E
3. Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016 sollten in Zukunft und mit Blick auf die Agenda 2020 und einer künftigen Suchtstrategie prioritär weitergeführt werden?		
3.1	Was sind neue Probleme und Herausforderungen auf welche das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie reagieren muss?	E/WS
3.2	Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III sollten prioritär und hinsichtlich einer künftigen Suchtstrategie weitergeführt werden?	E/WS
4. Welche Empfehlungen für die Positionierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich künftiger gesundheitspolitischer Strategien können formuliert werden?		
4.1	Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie einen Beitrag zur Zielerreichung künftiger gesundheitspolitischer Strategien auf Bundesebene leisten?	E/WS
4.2	Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie den kantonalen und kommunalen Behörden sowie weiteren Gremien als Grundlage für weitere Massnahmen und Aktivitäten dienen?	E/WS

Tabelle A1: Überarbeitete Evaluationsfragestellungen basierend auf dem Ergebnis der Startsituation.

(Legende für Methodik: E=Einschätzung der Interviewpartner/innen; D = Dokumentenanalyse; WS = Workshop)

A-2 Aktivitätenpalette: Massnahmen und weiterführende Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III 2012-2016

Aktuelle Aktivitäten und Teilaktivitäten des MaPaDro III 2012-2016 von Seiten BAG	
Innovation	
05*	e-Sucht: Einsatz elektronischer Kommunikationsmedien für die Suchtprävention und Suchthilfe
05.01	e-Suchtportal
05.03	Betrieb der Homepage Praxis-Suchtmedizin für Grundversorger und medizinische Suchtspezialisten
05.04	Fördern des Kokainglossar und von Ansätzen zur Kokainbehandlung
06*	Innovationsförderung im Suchtbereich
06.01	Impuls- und Entwicklungsfonds für den Suchtbereich: Fondsverwaltung und Vertragsmanagement
06.02	Infodrog (PV3_4): Diversität im Suchtbereich: Erarbeiten von Leitlinien und Führen einer Plattform
06.04	Infodrog: Umsetzen von kurzfristigen Aufträgen infolge parlamentarischer Vorstösse oder akutem Handlungsbedarf (Spezialleistungen)
06.05*	Exzessive Internetnutzung
Koordination	
07	Fachverbände
07.01	Management der Grundleistungsvereinbarungen (GLV) mit den Fachverbänden im Suchtbereich
08*	Koordination Suchthilfeangebote
08.01	Schweizerische Koordinations- und Fachstelle für Suchtfragen (Infodrog): Vertragsmanagement
08.02	Infodrog: Gewährleistung von Dokumentation, Publikation, Kommunikation im Suchtbereich
08.03	Infodrog: Nat. und internat. Koordination im Suchtbereich und Organisation sowie Moderation von suchtspezifischen Veranstaltungen
08.04	Infodrog: Beratung zu Suchthilfeangeboten (nichttherapeutisch) und Führung der Ombudsstelle
08.05	Infodrog: Internationale Vernetzung im Suchtbereich
08.06	Infodrog: Thematische Grundleistungen von RADIX/Infodrog (gemäss Leistungsvereinbarung)
MaPaDro	
11	MaPaDro IV
11.02	Entwicklung des Folgeprogramm des MaPaDro III
12	MaPaDro III
12.02	Entwicklung und Steuerung des verlängerten MaPaDro III
Qualität	
13	Ergebnisqualität (QuaTheDA-E)
13.01	Entwicklung und Einführung der Ergebnisqualität in den Suchthilfeeinrichtungen (QuaTheDA-E)
13.03	Promotion von QuaTheDA-E bei den Suchteinrichtungen und in den Kantonen
14	Struktur- und Prozessqualität (QuaTheDA S/P)
14.02	Infodrog (PV2): Fördern der Struktur- und Prozessqualität in den Suchthilfeeinrichtungen
14.03	Promotion der Qualitätsnorm QuaTheDA in den Kantonen u. den neuen Partnern
Schadensminderung	
15*	Konzeptuelle Grundlagen
15.01	Infodrog (PV7): Schadensminderung: Standards und Gute Praxisbeispiele, Neukonzeption
16	Vernetzung
16.03	Organisation der internat. Regionalkonferenz 2014 (EHRA) in Zusammenarbeit mit der Internat. Harm Reduction Association (IHRA)
16.04	Infodrog (PV5): Aufbau und Führung der AG SaferNightlife Schweiz
Therapie	
19	Substitution-Methadon und Buprenorphine
19.01	Recommandations en matière de substitution

Aktuelle Aktivitäten und Teilaktivitäten des MaPaDro III 2012-2016 von Seiten BAG	
20*	Suchtbehandlung im Strafvollzug
20.01	Transfer des résultats du projet Bekämpfung Infektionskrankheiten im Gefängnis (BIG) dans le domaine des dépendances
Weiterbildung	
22	Weiterbildung im Suchtbereich
22.01	Weiterbildung im Suchtbereich: Management des Vertrages mit dem Verein Expertenkommission Weiterbildung Sucht (EWS)
22.02	Entwickeln und Führen des Förderprogramms Weiterbildung im Suchtbereich
22.03	Organisation der zweijährlichen nationalen SuchtAkademie sowie der anschliessenden regionalen Tagungen
Bildung	
24*	Koordination Kantone
24.01*	Unterstützung der kantonalen Dossierverantwortlichen für Gesundheitsförderung und Prävention der Erziehungsdirektionen
25*	Koordination der Fachwelt: bildung + gesundheit Netzwerk Schweiz (b+g)
25.01*	Leitung von bildung + gesundheit Netzwerk Schweiz
25.02*	Koordination von bildung + gesundheit Netzwerk Schweiz (b + g)
25.04*	Führen einer Arbeitsgruppe zu Themen der Gesundheit in den sprachregionalen Lehrplänen
25.05*	Führen einer Arbeitsgruppe zum Thema der gesundheitsförderlichen Tagesstrukturen
25.06*	Führen einer Arbeitsgruppe zum Thema Personalmonitoring
25.07*	Entwickeln einer Policy des BAG in Bezug auf Bildung
26*	Koordination Bund-Kantone
26.01*	éducation 21
26.02*	Wahrnehmen der Mitarbeit des BAG in der Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildung für Nachhaltige Entwicklung
26.03*	Mitarbeit bei der Steuerung der Massnahme 1: Integration von BNE in die sprachregionalen Lehrpläne
26.05*	Mitarbeit bei der Steuerung der Massnahme 3: Integration von BNE in die Qualitätsentwicklung von Schulen
26.06*	Wahrnehmen des Focal Point European Environment and Health Task Force WHO (EEHTF)
Früherkennung und Frühintervention	
27*	F+F Verbreitung
27.01	Unterstützung von Gemeinden und Schulen beim Management Früherkennung + Frühintervention
27.02	Promotion des Ansatzes Früherkennung + Frühintervention sowie innovativer Interventionen für suchtgefährdete Kinder und Jugendliche
27.03	Förderung der Vernetzung im Bereich Früherkennung und Frühintervention
27.04	Infodrog: Promotion innovativer Behandlungs- und Therapieangebote für suchtgefährdete Kinder und Jugendliche
27.05	Infodrog (PV6): Entwicklung und Verbreitung von F+F-Instrumenten im Nightlifebereich
28*	F+F Wissensmanagement
28.02	Förderung der Weiterbildung in Bezug auf Früherkennung + Frühintervention
Querschnittsprozesse	
29*	Forschungsmanagement, Forschungsprojekte
29.01	Forschungsmanagement DP, KJG, BetmG
29.02	Bedarfsabklärung Suchthilfe
29.03*	Wirkungsmodell MaPaDro
29.04*	Politikfeldanalyse
29.05*	Drogenepidemiologie
29.06*	Interventionsstudie Verhaltensauffälligkeiten in der Unterstufe
29.07*	Begleitforschung zu eSuchtportal
29.08	Situationsanalyse Hepatitis C

Aktuelle Aktivitäten und Teilaktivitäten des MaPaDro III 2012-2016 von Seiten BAG	
30*	Monitoring
30.01	Mitarbeit in der AG Suchtmonitoring mit Fokus auf die Themen Drogen, exzessive Internetnutzung u. Medikamente
30.03	Leitung der Suchthilfestatistiken act-info
30.04	Neues projet: Zukunft Act-Info
30.05	Substitutionsstatistik, neue Datenbank
30.06*	Suchtepidemiologische Zusammenstellung
30.07*	Konzept Drogenepidemiologie
30.08*	Evidenzbasierte Beurteilung des Drogenkonsums
31*	Politische Geschäfte Sektion Drogen
31.01*	Beantwortung der Postulate zu Neuroenhancement
Bewilligungen Art.8 BetmG	
32*	Bewilligungen und Kontrolle Heroingestützte Behandlung und verbotene kontrollierte Substanzen (HeGeBe und AB)
32.01	Führung des Kontroll- und Bewilligungswesen der Heroingestützten Behandlung (HeGeBe)
32.02*	Datenbank (HeGeBe und AB)
32.03	Gewährleistung der Koordination unter den Zentren der Heroingestützten Behandlung (HeGeBe)
32.04	Dokumentation und Information zur Heroingestützten Behandlung (HeGeBe)
33*	Betäubungsmittel
33.01	Cannabis: beschränkte medizinische Anwendung
Referenzlabor	
35*	Referenzlabor

Tabelle A2: Aktuelle Aktivitäten und Teilaktivitäten des MaPaDro III 2012-2016 (* = gehört nicht zu MaPaDro),
Quelle: BAG 2014.

A-3 Leitfaden explorative Experten/innen Gespräche

Leitfaden MaPaDro III 2012-2016

30. Oktober 2014

Expertengespräch mit xxx vom xx. Juni 2014 um xx an xx im Rahmen des Projekts «Halbzeit Aktionsplan MaPaDro III 20122016 – eine Zwischenbilanz»

1. Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation 2011

1.1 Inwiefern hat sich die Weiterführung der Viersäulen-Drogenpolitik des Bundes bewährt?

- Was sind Vorteile/Nachteile der Viersäulen-Drogenpolitik?
- Inwiefern wurden die Erwartungen der Akteure erfüllt /nicht erfüllt?

1.2 Inwiefern wurde die inhaltliche Konsistenz der Aktivitätenpalette überprüft?

- Für welche Aktivitäten ist Ihr Bundesamt verantwortlich?
- Was für Anpassungen gab es bei den Ihnen zugeordneten Aktivitäten?
- Inwiefern haben diese Anpassungen zur Verbesserung der Umsetzung der Aktivitäten beigetragen?

1.3 Inwiefern wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und genutzt?

- Welche konzeptionellen Grundlagen liegen Ihnen vor?
- Welche dieser Grundlagen nutzt Ihr Bundesamt?

1.4 Inwiefern wurden Instrumente zur Steuerung der Massnahmenumsetzung und Wirkungsmessung erarbeitet und inwiefern waren diese zweckdienlich?

- Welche Instrumente zur Steuerung der Massnahmenumsetzung liegen Ihnen vor?
- Inwiefern wurden diese Instrumente angewendet?
- Wo gäbe es noch Unterstützungsbedarf durch weitere Instrumente?

1.5 Konnte die hohe Akzeptanz der Drogenpolitik des Bundes bei den Akteuren beibehalten werden?

- Inwiefern hat Ihr Bundesamt mit Akteuren der Drogenpolitik zusammengearbeitet?
- Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial seitens Bund für die Zusammenarbeit mit den Akteuren?

2. Bewährte Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III

2.1 Wie ist die Wirkung der Aktivitäten und Zielerreichung auf Ebene der Zielgruppen (Outcome) zu beurteilen?

- Welche Ziele sollen die Ihrem Bundesamt zugeordneten Aktivitäten erreichen?
- Welche Ziele wurden erreicht, welche nicht?
- Wie gut wurden die Ziele erreicht und wie äussert sich dies?
- Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial zur Zielerreichung?

2.2 Wie ist die Wirkung der Massnahmen auf Ebene der Ziele (Impact) zu beurteilen?

- Inwiefern wurde der Drogenkonsum verringert?
- Inwiefern wurden negative Folgen für die Gesellschaft vermindert?
- Inwiefern wurden negative Folgen für Konsumenten/innen vermindert?

2.3 Auf welche Probleme und Herausforderungen musste der Aktionsplan MaPaDro III reagieren?

2.4 Inwiefern konnte auf diese aufgetretenen Herausforderungen und veränderten Problemlagen reagiert werden?

- Welche Aktivitäten eigneten sich für die aufgetretenen Herausforderungen und Probleme?
- Mussten neue Aktivitäten erarbeitet werden, wenn ja, welche?
- Welche Aktivitäten kann der Bund übernehmen, welche Aktivitäten sollten andere Partner ausüben?

2.5 Inwiefern diente der Aktionsplan MaPaDro III Akteuren aus Kantonen, Städten und NGO als Referenzrahmen?

- Welche Aktivitäten dienten den Akteuren vor allem als Vorlage, welche nicht?
- Inwiefern gibt es Verbesserungspotenzial des MaPaDro III als Referenzrahmen?

2.6 Konnte die Innovationskraft der Massnahmen und Aktivitäten im Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 gesteigert werden?

- Wenn ja, wie äusserte sich dies?
- Wenn nein, weshalb nicht?
- Wo sehen Sie Möglichkeiten für eine Steigerung der Innovationskraft der Aktivitäten?

2.7 Welche Massnahmen oder Aktivitäten haben sich besonders bewährt?

- Weshalb haben sich diese Massnahmen besonders bewährt?

3. Priorisierung der Massnahmen hinsichtlich künftiger Suchtstrategie

- 3.1 Was sind neue Probleme und Herausforderungen auf welche das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie reagieren muss?
- 3.2 Welche Massnahmen und Aktivitäten des Aktionsplans MaPaDro III sollten prioritär und hinsichtlich einer künftigen Suchtstrategie weitergeführt werden?
- Warum eignen sich diese Aktivitäten besonders für eine künftige Suchtstrategie?

4. Positionierung und Weiterentwicklung der Drogenpolitik hinsichtlich künftiger gesundheitspolitischer Strategien

- 4.1 Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie einen Beitrag zur Zielerreichung künftiger gesundheitspolitischer Strategien auf Bundesebene leisten?
- Welchen Schwerpunkt sollte sich das MaPaDro III diesbezüglich setzen
 - Welche Themen sind für das MaPaDro III vernachlässigbar hinsichtlich einer künftigen Suchtstrategie?
 - Welche neuen Themen sollten ins MaPaDro III aufgenommen werden hinsichtlich einer künftigen Suchtstrategie?
 - Welche Themen müssten prioritär angegangen werden?
- 4.2 Inwiefern können das MaPaDro III bzw. eine künftige Suchtstrategie den kantonalen und kommunalen Behörden sowie weiteren Gremien als Grundlage für weitere Massnahmen und Aktivitäten dienen?
- Welche Herausforderungen werden sich diesen bei einer künftigen Suchtstrategie stellen?
 - Auf welche Unterstützungsleistungen seitens Bund sind diese insbesondere angewiesen?

Haben Sie weitere Anmerkungen oder Punkte, die für eine Zwischenbilanz zum MaPaDro III relevant sind, die noch nicht besprochen wurden?

Vielen Dank für das Gespräch!

A-4 Teilnehmer/innen des Experten/innen Workshops

Experte/in	Position/ Organisation
Petra Baumberger	FS
Toni Berthel	EKDF
Jean-Alain Dubois	CoRoMa
Robi Hämmig	SSAM
Markus Jann	Leitung Sektion Drogen, BAG
Roger Mäder	FosumOS
Peter Mänzi	Infodrog
Regula Müller	Präsidentin SKBS
Hans-Jürg Neuenschwander	FosumNW
Jean-Felix Savary	GREA
Christian Schneider	Leiter Analyse, fedpol
Astrid Wüthrich	Projektleiter «Suchtstrategie», BAG
Joos Tarnutzer	Präsident KKBS
Frank Zobel	Sucht Schweiz

Tabelle A3: Teilnehmende Experten/innen am Workshop. Entschuldigt waren: Eveline Bohnenblust Fo-
sumNW, Judith Halter: FousmIS, Roy Salveter: Leiter Abteilung Nationale Präventionsprogramme.

Literatur

Dokumente

- BAG (2014): Aktivitätenmanagementtool der Sektion Drogen. Bundesamt für Gesundheit, Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit, ohne Ort. August 2014.
- BAG (2014a): Grundlagenpapier Sucht. Bundesamt für Gesundheit, Bern, 30. April 2014.
- BAG (2012): Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme. Bundesamt für Gesundheit, Bern, 2012.
- BAG (2007): Aktionsplan MaPaDro III 2006-2011. Bundesamt für Gesundheit, Bern, 18. September 2007.
- BAG (2006): Die Drogenpolitik der Schweiz. Drittes Massnahmenpaket des Bundes zu Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III) 2006-2012. Bundesamt für Gesundheit, Bern, November 2006.
- Balthasar, A.; Furrer, C.; Bürgi, M.; Wight, N. und Lauberau, B. (Interface Luzern) sowie Horber-Papazian, K. und Ehrler, J. (Ideap Lausanne) (2011): «Evaluation der Nationalen Programme Alkohol und Tabak 2008-2012 sowie des Massnahmenpakets des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme 2006-2011. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit», Luzern, 28. September 2011.
- Balthasar, A.; Oetterli, M.; und Köchli, H. (Interface Luzern) (2014): «Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro III): Wirkungsmodell zum Aktionsplan MaPaDro III 2012-2016 mit operationalisierten Zielen. Kurzbericht zuhanden der Sektion Drogen des Bundesamtes für Gesundheit BAG.», Luzern, 20. März 2014.

Gesetze

- Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe vom 3. Oktober 1951 (Stand am 1. Oktober 2013), BetmG, SR 812.121.