



Schlussfolgerungen und durch das BAG gezogene Lehren aus der Evaluation des Massnahmenpakets zur Verminderung der Drogenprobleme (MaPaDro) des Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne

Das BAG erhält vom Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, regelmässig Evaluationsberichte zum Massnahmenpakets zur Verminderung der Drogenprobleme, damit notwendige Anpassungen getroffen werden können. Der im März 2000 veröffentlichte Synthesebericht¹ führt die Schlussfolgerungen und Empfehlungen systematisch auf.

Das BAG hat bereits mehrere Schlussfolgerungen aus dieser Evaluation umsetzen können und sieht vor, dies auch in den Jahren 2000 – 2002 zu tun.

1. Konzeption und Planung

Wichtigste Schlussfolgerungen für das BAG:

(Bericht IUMSP, Seiten 40–43)

Die Konzeption des MaPaDro² überzeugt durch ihre Konsistenz und gründet auf einer sorgfältigen Analyse der Tatsachen. Teilweise orientiert sie sich allerdings zu stark an den vom BAG umgesetzten Massnahmen. Die Koordinationsmängel werden nur ungenügend berichtet, insbesondere auf der Ebene der Bundesverwaltung. Die Einzelziele sind präzise und konvergieren in den übergeordneten drogenpolitischen Zielen des Bundes. Die Ziele für die einzelnen Zielgruppen sind richtig. Der Übergang von der „Impulsphase“ zur Phase der Konsolidierung und Koordination überzeugt. Der Ablauf der gewählten Massnahmen ist logisch, benötigt aber die Fortführung der politischen und finanziellen Absicherung.

Durch das BAG gezogene Lehren:

1.1 - Das BAG orientiert seine Prioritäten und Massnahmen auch in Zukunft am Dokument „MaPaDro 1998 – 2002“.

1.2 - Dieses bisher nur in provisorischer Version bestehende Dokument wird in einer Lang- und Kurzversion publiziert und verbreitet. Damit wird die Erläuterung der Prioritäten und Massnahmen erleichtert.

¹ Gervasoni JP, Zobel F, Kellerhals C, Dubois-Arber F, Spencer B, Jeannin A, Benninghoff F, Paccaud F. Evaluation der Massnahmen des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme. Dritter zusammenfassender Bericht 1997-1999. Lausanne, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, 2000.

² Massnahmenpaket des Bundes zur Verminderung der Drogenprobleme 1998 – 2002, Bern, Oktober 1998.

1.3 - Da es sich beim MaPaDro um ein Entwicklungsprogramm handelt, überprüft das BAG jährlich dessen Umsetzung (Aktionstheorien, Umsetzungsindikatoren) in enger Zusammenarbeit mit der „Unité d'évaluation de programmes de prévention“ UEPP.

1.4 - Die Analyse neu auftretender Probleme wie neue Konsumformen, neue Substanzen u.a. sowie der allgemeinen Entwicklungstrend wird gezielt durch das BAG selber organisiert und veranlasst.

1.5 - Die Rollen und Interventionsbereiche des BAG, der Kantone und der professionellen Partner werden in der Revision des Betäubungsmittelgesetzes beschrieben (neues Kapitel betreffend Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme und Kapitel betreffend Rollen des Bundes und der Kantone).

1.6 - Das BAG wird sich darum bemühen, seine Visionen und Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme auch in einem Umfeld, das die Bestrafung des Konsums von Cannabis und anderer Drogen teilweise oder ganz aufheben würde, klar zu kommunizieren.

1.7 - Die Evaluation des Massnahmenpakets des BAG wird für die Jahre 2000 – 2003 weitergeführt; die politischen Aspekte bei der Umsetzung des Programmes, sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonsebene, sollen dabei stärker beobachtet werden.

2. Die Umsetzung

Wichtigste Schlussfolgerungen für das BAG:

(Bericht IUMSP, Seiten 50-51, 55-56, 60-61, 64, 66-67, 69, 73-74)

Die Umsetzung der Strategien ist wirkungsvoll aber ungleich; der Einbezug einer Vielzahl von Partnern geschieht manchmal auf zu umständliche Art. Die Kombination der vier Interventionstypen (1) Information & Dokumentation, (2) Promotion bewährter Ansätze & Innovationshilfen, (3) Koordination und (4) Qualitätsentwicklung wird berücksichtigt.

In folgenden Bereichen sind Lücken feststellbar: Primärprävention legaler Drogen, Sekundärprävention und Früherfassung bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, neue Drogen, Therapiequalität bei der Methadonsubstitution, Finanzierung der stationären Behandlung, Risikoverminderung betreffend sexueller HIV-Übertragung, Harmonisierung der Statistiken, Wissenstransfer von der Forschung, Epidemiologie und Evaluation zur Praxis. Im weiteren beachten einzelne Programme die regionalen Gegebenheiten zu wenig und die Verankerung der Projekte sollte verbessert werden.

Durch das BAG gezogene Lehren:

2.1 - Das BAG entwickelt seit 1997 spezifische und ergänzende Massnahmen im Tabak- und Alkoholbereich. Dabei werden sowohl die Besonderheiten der Prävention von Konsum und Abusus dieser Substanzen beleuchtet wie auch die Integration von Alkohol und Tabak in mehr allgemeine Massnahmen zur Gesundheitsförderung und zum Risikomanagement versucht. Das BAG hat auf die Weiterführung der Massenmedienkampagne „Drogen“ zugunsten der Alkohol-Präventionskampagne „Alles im Griff?“ (ab 1998/99) verzichtet. Die landesweiten Präventionsprogramme Schulen und Gesundheit, Voilà, Drogen & Sport, Fil rouge setzen sich eher mit dem Alkohol und Rauchen sowie dem Suchtverhalten allgemein auseinander und weniger direkt mit den illegalen Drogen. Im Netzwerk gesundheitsfördernder Schulen erhält das Rauchen einen besonderen Akzent. Auch das neue Sportprogramm LaOla hat seinen Schwerpunkt in der Prävention von Alkohol und Rauchen im Sportclub. Ein neues Zusammenarbeitsprogramm mit Elternbildungsorganisationen wurde gestartet; insgesamt besteht hier aber noch ein Nachholbedarf.

2.2 - Die auf die Gruppe der gefährdeten Jugendlichen gerichtete Sekundärprävention wird in den Programmen *supra-f* und Fil rouge besonders gewichtet. Die Aktionsforschung *supra-f* stellt eine Art Experimentierfeld für die praktische Erprobung sekundärpräventiver Ansätze in der Schweiz dar; sie wurde 1998 gestartet und dauert bis 2003.

2.3 - Zur Zeit installiert das BAG ein Meldernetz „Neue Drogen – Neue Risiken“ mit Beobachtern in der Praxis. Das Netz definiert umfassende Massnahmen, die sowohl primärpräventive wie auch risikomindernde und Kontroll-Aspekte kombinieren. Diese Massnahmen werden den kantonalen und kommunalen Behörden, den Fachleuten im Jugendbereich, den gefährdeten Gruppen und den Eltern mitgeteilt.

2.4 - Das BAG hat damit begonnen, einen Aktionsplan zur Verbesserung der Methadonprogramme umzusetzen: Entwicklung von „Ressourcen-Ärzten“ und technischer Hilfestellungen in der Westschweiz (Programm MedRoTox) und im Tessin; Fortbildungsangebote für Methadon-Ärzte in mehreren Deutschschweizer Kantonen; Planung einer Nationalen Konsensuskonferenz zu Methadon und Substitutionsbehandlungen für Anfang 2001 mit einer Verbreitung der Ergebnisse im Laufe des Jahres; Mithilfe bei der Gründung einer Fachgesellschaft der auf Suchtbehandlung spezialisierten Ärzte.

2.5 - Die Fortführung der Professionalisierung der Behandlungen mit Heroinverschreibung geschieht auf der Grundlage des im Jahr 2000 publizierten Handbuchs mit Richtlinien und Empfehlungen.

2.6 - Das BAG leitet das gemeinsam mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen, den Kantonen und den Fachleuten realisierte Projekt „Finanzierungsmodell in der stationären Suchttherapie“ (FiSu). Bis FiSu anfangs 2001 umgesetzt werden kann, wird das BAG versuchen, gemeinsam mit den Kantonen die notwendigen Überbrückungshilfen zu sichern.

2.7 - Das Projekt FiSu ist direkt mit der Installierung eines Systems des Qualitätsmanagement QuaTheDA verbunden, an welchem heute bereits rund 100 stationäre Alkohol- und Drogeneinrichtungen teilnehmen.

2.8 - Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, den Einrichtungen und dem Bund hinsichtlich der Koordination im stationären Bereich (KOSTE) wird für eine weitere 4 - Jahresperiode gemeinsam mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren sicher gestellt.

2.9 - Im Bereich der Schadensverminderung wurde das an die Promotionsstelle des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks SAH delegierte Mandat weiter ausgebaut, um ab 2000 die Koordination und mögliche Synergien im gesamten Kontext der Risikoverminderung, von den Drogen über Aids bis Hepatitis, sicher zu stellen.

2.10 - Interventionen im Strafvollzug bleiben punktuell und sind abhängig von den Anstalten. Bis heute konnte keine konkrete nationale Initiative in diesem Bereich lanciert werden. Die Bemühungen zur Koordination und der Dialog werden in der Arbeitsgruppe „Gesundheit im Strafvollzug“ weitergeführt.

2.11 - Die Angebote zur Aus- und Fortbildung im Suchthilfebereich sind nun flächendeckend vorhanden und erreichen die verschiedensten Fachleute aus allen Bereichen der Suchtproblematik.

2.12 - Das Projekt zur Harmonisierung der Behandlungsstatistiken ist auf gutem Wege.

2.13 - Ein nationales Drogenobservatorium, in Anlehnung an die europäischen REITOX – Zentren, wird 2001 gegründet. Es wird alle statistischen Informationen sammeln und analysieren.

2.14 - Der Wissenstransfer von der Forschung, Epidemiologie und Evaluation hin zur Praxis soll mittels Publikationen und direktem Austausch zwischen Praktikern und Forschern optimiert werden.

3. Die Zusammenarbeit mit Partnern

Wichtigste Schlussfolgerungen für das BAG:

(Bericht IUMSP, Seiten 75-76, 79-82, 103-104)

Die Organisation des Massnahmenpaketes zur Verminderung der Drogenprobleme innerhalb des BAG ist aufwendig und für Aussenstehende schwer zu verstehen. Die Kommunikation mit Fachleuten ist mittels vielen Arbeits- und Kontaktgruppen gesichert, wogegen die Koordination mit den Behörden weniger gut verläuft. Die Koordinationsrolle des BAG gerät - verglichen mit der Überzeugungsarbeit- etwas in den Hintergrund. Die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung ist aufgrund der verschiedenen Aufgaben der Ämter manchmal aufwendig.

Viele Aufgaben sind an externe Organisationen delegiert. Die Delegation geschieht heute effizienter als in der ersten Phase des MaPaDro (1991 – 1996). Allerdings sind einige Partnerschaften längerfristig nicht gesichert und völlig abhängig von der Unterstützung durch das BAG. Die Auswahl eines Partners sollte nach Möglichkeit immer aufgrund eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens geschehen.

Der Informationsfluss vom BAG an die Fachstellen und das Angebot zur Teilnahme an BAG-Programmen könnten noch verbessert werden. Die Fachstellen erwarten vom Bund ein stärkeres Engagement in der Prävention und in der Bekämpfung des Drogenhandels. Der Dialog zwischen BAG und Polizeikreisen, der mitunter ein besonderes Verständnis der unterschiedlichen Rollen, Normen und Verpflichtungen fordert, muss -gerade im Hinblick auf die bevorstehende Revision des Betäubungsmittelgesetzes- weitergeführt werden.

Durch das BAG gezogene Lehren:

3.1 - Die Zusammenarbeit mit den Behörden der Kantone und Gemeinden wird immer mehr eine für die Projektrealisierung notwendige Bedingung. Damit werden auch die Integration und die Verankerung der Projekte innerhalb der kantonalen Angebote gefördert. Die zeitlich degressive Finanzierung durch den Bund gefährdet Projekte wenig, die mehrheitlich von den kantonalen Stellen getragen sind.

3.2 - Die Verankerung der grossen nationalen Programmen bei NGO wie SAJV, Pro Juventute, SAH und bei anderen Bundesämtern wie dem BASPO ist heute gesicherter als früher. Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Konferenzen wie EDK und SoDK ist ebenfalls längerfristig gestärkt.

3.3 - Die neuen Massnahmen im Bereich der Migrantorganisationen werden auf den Grundlagen einer allgemeinen Strategie „Migrant-Gesundheit“ beruhen, die gegenwärtig mit allen Interessierten definiert wird.

3.4 - Die Modalitäten der nationalen Koordination werden vertieft geprüft werden. Eine gesonderte Evaluation wurde für die „Nationale Koordinations- und Dienstleistungsplattform“ sowie für den „Nationalen Drogenausschuss“ durchgeführt. Entsprechende Empfehlungen zuhanden des Bundesrates sollen im Jahre 2000 formuliert werden.

3.5 - Die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und dem BSV hat sich durch die Suche nach einem neuen Finanzierungsmodell sehr wirkungsvoll entwickelt. An diesem Modell sind auch die Kantone, einzeln und gemeinsam durch die SoDK, beteiligt.

3.6 - Der Dialog mit der Polizei wird fortgeführt. Im Jahr 2000 sind drei Austauschseminare mit Polizisten und Drogenfachleuten vorgesehen. Das Thema „Revision Betäubungsmittel

gesetz“ wurde mit mehreren Polizeiorganisationen vertieft diskutiert. Schliesslich geben auch die internationalen Kontakte den Polizeibehörden Gelegenheit, sich direkt an drogenpolitischen Debatten zu beteiligen.

3.7 - Die Kommunikation mit interessierten Kreisen, Fachleuten, Behörden von Kantonen und Gemeinden, politischen Kreisen usw. hat sich mittels der Hauszeitschrift SPECTRA und dem Internet (Homepage BAG und Infoset) verstärkt. Die Vernehmlassung zur Revision des Betäubungsmittelgesetzes hat Ende 1999 über 200 Organisationen die Gelegenheit gegeben, sich zu den grossen Linien der Schweizerischen Drogenpolitik zu äussern.

Als Schlussfolgerung sei festgehalten, dass die Evaluation den vom Bund ergriffenen Massnahmen zur Verminderung der Drogenprobleme eine gute Note erteilt und gleichzeitig Vorschläge zur Verbesserung gewisser Aspekte bei der Umsetzung macht. Diese betreffen in erster Linie die strukturelle Verankerung der Zusammenarbeit mit anderen Behörden auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sowie mit privaten Akteuren. Die bisherigen Aktionen des BAG von 1998 bis 2000 haben die Kooperation gefestigt.

Die politischen Prozesse in Zusammenhang mit den Volksabstimmungen „Jugend ohne Drogen“ (1997), „Droleg“ (1998) und „Heroinverschreibung“ (1999) sowie die Revision des Betäubungsmittelgesetzes (Vernehmlassung 1999/2000) haben ebenfalls zur Konsolidierung des nationalen Konsens in der Drogenpolitik beigetragen. Die Bestrebungen des BAG nehmen somit eine neue Form an, indem die Arbeit „im Feld“ immer enger verbunden wird mit der politischen Arbeit.

Die Fortführung der Globalevaluation des MaPaDro wird es ermöglichen, die Wirksamkeit der laufenden Massnahmen zu überprüfen und allfällige Schwächen laufend zu korrigieren.

Ph. Lehmann 22.3.00