

EVALUATION DER FACHSTELLE FÜR SCHADENMINDERUNG IM DROGENBEREICH (FASD) UND VORGESCHLAGENE SZENARIEN^a

ZUSAMMENFASSUNG

Institution	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne. Unité d'évaluation de programmes de prévention
Autoren	Sophie Arnaud, Frank Zobel, Mitarbeit von Barbara So-Barazetti
Laufzeit des Vertrags	1. Januar 2000 - 30. Juni 2003 ^b
Abstract	<p>Die Fachstelle für Schadenminderung im Drogenbereich (FASD) ist eine zentrale Förderungs- und Koordinationsstelle für den Bereich der Schadenminderung. Der bis anhin laufende Vertrag zwischen dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und der Fachstelle ist am Auslaufen. Die vorliegende Evaluation soll dem BAG die für die Weiterführung der Aktivitäten der FASD benötigten Informationen liefern (Entscheidungsgrundlagen zur zukünftigen Ausrichtung der Fachstelle). Die Untersuchung beruht auf der Sekundäranalyse vorhandener Dokumente sowie auf der Einschätzung der Partner der Fachstelle, die zur Rolle der FASD im Gesamtnetzwerk der Schadenminderung befragt wurden. Es hat sich gezeigt, dass gewisse Aufgaben und Tätigkeiten unerlässlich sind um die Verwaltung des Bereichs Schadenminderung aufrecht zu erhalten. Diese können in zwei Gruppen aufgeteilt werden: <i>Policy making</i> und Koordination. Die vorliegende Untersuchung hat ergeben, dass es schwierig ist, den Ansprüchen der verschiedenen Partner gerecht zu werden, wenn diese Aufgaben nicht eindeutig zugeordnet sind und die Rollenverteilung unklar ist. Die Autoren schlagen drei denkbare Szenarien für die Zukunft vor: <i>Policy making</i> und Koordination werden vollumfänglich an die FASD delegiert; die klassische Delegation, bei welcher die operative Ebene bei der FASD bleibt, während das BAG die Aufgaben des <i>policy makers</i> erfüllt; denkbar ist auch die Zusammenlegung von Delegataren (beauftragter Stellen) und die Umstrukturierung in ein grösseres Koordinationszentrum.</p>
Schlüsselwörter	Fachstelle für Schadenminderung im Drogenbereich; Bundesamt für Gesundheit; Evaluation; Koordination; Delegation.
Datum	Lausanne, den 2. Oktober 2003

^a Die vorliegende Studie wurde finanziert vom Bundesamt für Gesundheit, Vertrag n° 99.001344.

^b Diese Periode entspricht derjenigen der Globalevaluation des Massnahmen des Bundes zur Verminderung des Drogenprobleme. Die Evaluation des FASD ist eine spezifische Studie, die sechs Monate, von Januar bis Juni 2003, gedauert hat.

1 Einleitung

1.1 Mandat

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat das Institut de médecine sociale et préventive (IUMSP) damit beauftragt, die zur Weiterführung der Aktivitäten der Fachstelle für Schadenminderung (FASD) benötigten Informationen zu liefern. Der bis anhin laufende Vertrag zwischen dem Bundesamt für Gesundheit und der Fachstelle ist am Auslaufen und das BAG möchte heute wissen, ob eine Neuausrichtung im Aufgaben- und Arbeitsbereich der Fachstelle nötig ist.

Die Autoren dieses Berichts wurden beauftragt, verschiedene mögliche Szenarien zum zukünftigen Betrieb der FASD vorzuschlagen. Diese Szenarien beruhen auf zwei Etappen der Evaluation:

- Eine allgemeine **Bilanz** der Aktivitäten der FASD in der Periode 1999-2002: Diese Bilanz beruht auf der Analyse der Aktivitäten sowie der externen Einschätzung von Partnern der FASD im Hinblick auf ihre Rolle im Bereich der Schadenminderung.
- Eine Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten für die zukünftige Ausrichtung der FASD (**Aussichten**).

Die Evaluation hat von Januar bis Mai 2003 stattgefunden.

1.2 Die Fachstelle für Schadenminderung als Gegenstand der Evaluation

Das Bundesamt für Gesundheit hat der FASD die Aufgabe übertragen, die Umsetzung der dritten Säule der Drogenpolitik des Bundes (die Schadensminderung) zu fördern und weiterzuentwickeln. Im Hinblick auf diese Aufgabe verfolgt die FASD drei Hauptziele:

- Sicherung und Ausbau des niederschweligen Hilfsangebots unter besonderer Berücksichtigung von geschlechterspezifischen Aspekten;
- Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen in der Schadenminderung tätigen Organisationen (Vernetzung);
- Qualitätsentwicklung und -sicherung.

Das Angebot richtet sich primär an InitiantInnen und Trägerschaften von neuen Projekten sowie an andere in der Schadenminderung tätige Gruppen.

Die Fachstelle wurde beim Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH) angesiedelt, einer Institution, die seit vielen Jahren mit randständigen Gruppen arbeitet, aber nicht über spezielles Fachwissen im Drogenbereich verfügt. Mit der Delegation verschiedener Aufgaben an diese praxisnahe Institution erhoffte sich das BAG eine gewisse Effizienz.

Die Leitung der FASD wird von einer Begleitgruppe unterstützt. Sie berät die Fachstelle und erfüllt in diesem Sinn eine gewisse Aufsichtsfunktion.

Die FASD arbeitet zentral, sie besitzt keine regionalen Stellen. Für die deutsche und die lateinische Schweiz gibt es je eine Koordinationsperson. Die Beratung wird direkt von der Fachstelle geleistet oder sie verweist an andere kompetente Fachleute.

1.3 Evaluationsfragen

Im Hinblick auf die **Bilanz** der FASD für die Periode 1999-2002 wurden folgende zentrale Fragen gestellt:

- Welche Aktivitäten hat die FASD entfaltet?
- In welchem Masse haben die unterstützten Projekte dazu beigetragen, die gesteckten Ziele zu erreichen?
- Welcher Art sind die Kontakte, welche die FASD mit den anderen im Bereich der Schadenminderung tätigen Akteuren in der Schweiz unterhält?
- Wie wird die Rolle der FASD von den aktuellen und den potenziellen Partnern eingeschätzt?

Zu den **Zukunftsaussichten** für die FASD wurden folgende Fragen gestellt:

- Wie könnte die Rolle der FASD in Zukunft aussehen? Welche Richtung könnte eingeschlagen werden?
- Ist die Ansiedlung der Fachstelle beim Arbeiterhilfswerk noch immer angebracht, besonders im Hinblick auf die Umorientierung der FASD seit 1999?
- Welche Begleitung oder Aufsicht der Fachstelle ist nötig?

2 Methoden / Studienablauf

Drei Etappen wurden durchgeführt:

- Eine Literaturdurchsicht zur Entwicklung eines einfachen Rahmens, der es erlaubt, eine Zentrale wie die FASD zu analysieren;
- eine Durchsicht der vorhandenen und verfügbaren Unterlagen zu den verschiedenen Tätigkeitsbereichen der FASD;
- Interviews mit Schlüsselpersonen und/oder Vertretern verschiedener Instanzen wie dem BAG, dem SAH, den Berufsverbänden wie auch den Städten und den Kantonen. Ihre Einschätzung der Rolle der FASD hat die Bestandesaufnahme vervollständigt und es vor allem auch erlaubt, Fragen zur Zukunft der Fachstelle auszu-leuchten.

Tabelle 1 Zeitplan und Ablauf der Evaluation

Etappen	Methoden
Januar 2003 Ausarbeitung der Projektskizze	
Februar - März 2003 Bestandesaufnahme des Bereichs Schadenminderung in der Schweiz	Dokumentensammlung und -durchsicht (Evaluationsberichte, Statistiken, usw.)
Bilanz der Aktivitäten der FASD	Dokumentensammlung und -durchsicht (Tätigkeitsberichte, Evaluationen, Broschüren, etc.)
Februar 2003 Kontaktaufnahme mit den Partnern der FASD	Kontakt via e-mail
März 2003 Durchführung der Interviews: Total 30 ; BAG (2),	Persönliche oder telefonische Interviews, auf

Etappen	Methoden
FASD (3), SAH (1), Kantone (14), Städte (8), Berufsverbände (2)	Tonband aufgenommen und teilweise schriftlich übertragen (nur deutsche Interviews)
April - Anfang Juni 2003 Analyse der Interviews und Erstellung des Berichts	

3 Resultate und Diskussion

Die Situationsanalyse im Bereich der Schadenminderung in der Schweiz sowie ihre Einschätzung durch die Beteiligten haben zu den untenstehenden Schlussfolgerungen geführt.

Die Analyse der Unterlagen, die zur FASD existieren und die mit den Partnern durchgeführten Interviews haben es erlaubt, eine Bilanz der Aktivitäten der FASD während der untersuchten Zeitspanne zu ziehen. Gleichzeitig konnte ermessenshaft werden, wie die Aktivitäten der FASD und die Rolle, die sie im Netzwerk des Bereichs Schadenminderung spielt, von den Partnern eingeschätzt werden. Zudem kamen durch die Situationsanalyse und die Befragungen auch generelle Bedürfnisse im Bereich Schadenminderung zum Vorschein. Ebenso zeigten sich die Erwartungen, die gegenüber der FASD und des BAG bestehen.

3.1 Die Situation im Bereich der Schadenminderung in der Schweiz

Die Analyse hat es erlaubt, zu den folgenden wichtigsten Schlussfolgerungen zu gelangen:

- In den letzten zehn Jahren hat sich der Bereich der Schadenminderung in der Schweiz sehr stark entwickelt und hat zur Verbesserung der allgemeinen Situation und der Gesundheit von Konsumenten harter Drogen geführt;
- Gleichwohl bleiben verschiedene Probleme im Zusammenhang mit dieser Zielgruppe noch ungelöst (Prävalenz von Hepatitis, Injektion von Kokain oder Medikamenten, Arbeitsbeschaffung) und es ist wichtig, neue Strategien für den Bereich zu entwickeln;
- Neue Zielgruppen, die sich durch den Konsum anderer Substanzen (Designerdrogen, Cannabis, Alkohol) oder durch andere Konsumformen (Inhalation, Freizeitkonsum) charakterisieren, weisen auch Bedürfnisse auf (Information und Interventionen), auf welche der Bereich der Schadenminderung reagieren müsste.

3.2 Aktivitäten der FASD

Um ihre Ziele zu erreichen, hat die FASD verschiedene Aktivitäten eingeführt:

- Durch einen Impulsfonds (rund 700'000 Franken/Jahr) werden jedes Jahr rund ein Dutzend Projekte in den Bereichen Arbeit, Unterkunft oder Prostitution finanziert. In letzter Zeit hat der Fonds auch Evaluationen und Situationsanalysen unterstützen können. Unterstützt wurden hauptsächlich Institutionen.
- Interdisziplinäre und interregionale Plattformen wurden zum Zweck des Erfahrungs- und Wissensaustausches unterstützt. Die FASD ist andererseits nicht in den entsprechenden Konferenzen der Kantone und der Städte vertreten.
- Es wurde ein Dokumentations- und Informationszentrum geschaffen, das verschiedenste Anfragen behandelt. Beinahe die Hälfte der telefonischen Anfragen kommen von Personen, die in Institutionen oder in praxisnahen Projekten arbeiten.

Anfragen aus der kommunalen, kantonalen und Bundesebene machen miteinander 13% aus (BAG: 10%; kantonale und kommunale Behörden: 3%). Öffentliche Dienste sind ebenfalls Benutzer der Dokumentation der FASD.

Die Projekte, welche von der FASD unterstützt wurden sowie auch ihre anderen Aktivitäten entsprechen dem allgemeinen vom BAG für diesen Bereich formulierten Ziel. Es beabsichtigt, die schwerwiegenden Schäden in der sozialen und gesundheitlichen Situation der Drogenkonsumenten einzuschränken. Indessen ist es schwierig einzuschätzen, ob die der FASD vertraglich vorgegebenen Ziele erreicht wurden, sind diese doch äusserst ehrgeizig und breit formuliert.

Der Vertrag enthält viele und vielschichtige Zwischenziele. Aus diesem Grund werden zusammen mit dem BAG jährlich die neuen operativen Ziele festgelegt. Diese jährlichen Zwischenziele werden im Allgemeinen erreicht.

Es ist unabdingbar, dass im nächsten Vertrag die Pflichten und Zielvorgaben mit grösserer Klarheit definiert werden.

3.3 Die Einschätzung der Rolle der FASD durch seine Partner

Heute arbeitet die FASD sehr basisnahe. Gemäss den Partnern ist diese Nähe gerechtfertigt. Institutionen sind an vorderster Front mit den Problemen im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum konfrontiert und brauchen Unterstützung. Durch diese Positionierung kennt die Fachstelle die Situation ausführlich, was sowohl die bestehenden Interventionen wie auch neu auftauchende Probleme betrifft.

Die verschiedenen befragten Partner sind sich darin einig, dass die Fachstelle heute die Nähe zu den Kantonen vermehrt pflegen müsste. Obwohl eine Einmischung der FASD in die Kantonspolitik unerwünscht ist, wünschen sich die Kantone eine bessere Zusammenarbeit mit der Fachstelle auf zwei Ebenen: Einerseits möchten sie zu den von der FASD unterstützten Projekten Stellung nehmen, insbesondere weil die Weiterführung solcher Projekte in der Folge von den Kantonen abhängen könnte. Andererseits unterstreichen zahlreiche Kantonsdelegierte den Druck, unter welchem der Bereich der Schadenminderung steht. Seit die Sichtbarkeit der Probleme abgenommen hat, muss der Bereich Schadenminderung immer stärker verteidigt und legitimiert werden und die öffentliche und politische Unterstützung sind nicht mehr garantiert. Aus diesem Grunde wäre es wünschenswert, wenn die Fachstelle den Kantons- und Städtedelegierten gut fundierte Argumentarien vorbereiten könnte, damit diese die Interventionen im Bereich der Schadenminderung fördern können.

Die Fachstelle selber sieht sich in einer Vordenkerrolle und möchte Vorschläge für den Bereich ausarbeiten. Gleichzeitig möchte sie auch die von ihr erwartete Rolle eines Kompetenzzentrums erfüllen. Für die öffentlichen Dienste und das BAG selber erfüllt die Fachstelle nicht alle in sie gesetzte Hoffnungen.

Im Allgemeinen werfen die Partner der Fachstelle vor, zu wenig proaktiv zu sein, insbesondere gegenüber den Kantonen und den Gemeinden.

Das BAG ist der Meinung, dass die FASD mehr als eine Beobachterrolle übernehmen müsste. Die Fachstelle sollte nicht nur einen analytischen Überblick über die landesweiten Erfahrungen auf dem Gebiet der Schadenminderung haben, sondern auch in der Lage sein, auf Grund ihrer Kenntnisse der aktuellen Situation dem BAG konkrete Vorschläge zu machen.

Die Kantone und die Städte sind mit dem BAG einig, dass auch sie die FASD in einer strategischeren Rolle sehen. Einige gehen sogar soweit, dass sie von der FASD als nationales Kompetenzzentrum auch eine gewisse Zukunftsvision betreffend die Schadenminderung ver-

langen. Und wie das BAG sind auch verschiedene Delegierte der Meinung, dass die FASD die Bundesebene bei der Ausarbeitung von Entscheidungen mit Informationen unterstützen müsste.

Die Partner sind sich bewusst, dass die Ressourcen der Fachstelle beschränkt sind. Sie schlagen vor, dass die Fachstelle sich auf bestehende überkantonale Strukturen wie die Konferenz der Kantonalen Beauftragten für Suchtfragen (KKBS) abstütze.

Die Stellen und Institutionen selber sind mit praktischen Problemen wie fehlenden Finanzquellen konfrontiert. Auch ihnen ist es jedoch wichtig, von der FASD klare strategische Orientierungshilfen zu bekommen, dies ganz besonders beim Auftauchen neuer Probleme.

3.4 Allgemeine Erwartungen im Bereich Schadenminderung

Die befragten Partner haben gewisse Erwartungen geäußert, die sie allgemein zum Bereich haben:

- Im Vergleich mit den anderen Säulen der bundesrätlichen Drogenpolitik - der Prävention und der Therapie - ruft die Schadenminderung sehr viel mehr Kontroversen hervor. Verschiedene Massnahmen für Drogenkonsumenten haben dazu geführt, dass die mit dem Drogenkonsum verbundene Problematik heute weniger augenfällig ist als früher. Der politische Wille für die Unterstützung des bisher Erreichten, das aber noch immer ungesichert ist, ist am Zurückgehen. Um den Bereich Schadenminderung wieder zu **legitimieren**, ist es deshalb nötig, die Diskussion dazu wieder neu in Gang zu bringen.
- In einem Bereich wie der Schadenminderung, in welchem viele Dienstleistungen bestehen und wo das Zielpublikum immer mehr verlangt, erlaubt die Ausarbeitung von **Qualitätsnormen**, Grenzen zu ziehen. Diese sind nötig, um die den Bedürfnissen der Benützer am besten entsprechenden Dienstleistungen erhalten zu können.
- Die **Informationsverbreitung** ist auf allen Ebenen wichtig. Sie kann verschiedene Formen annehmen und/oder durch verschiedene Kanäle geschehen, ist aber für die Förderung und die Legitimation unabdingbar. Es versteht sich von selbst, dass diese Informationen qualitativ einwandfrei, nützlich und zielgerichtet sein müssen.

3.5 Die Erwartungen der Partner an die FASD und das BAG

Im Rahmen der vorliegenden Studie hat sich gezeigt, dass sich die Erwartungen aller beteiligten Partner entsprechen. In diesem Sinne ist es möglich, die Aufgaben aufzuzeigen, welche für die Verwaltung des Bereichs Schadenminderung nötig sind:

- **Überwachung und Übersicht:** Diese Funktion schliesst die epidemiologische Überwachung und die Übersicht zur Organisation des Bereichs ein. Sie dürfte Daten zu den Bedürfnissen und den Angeboten im Bereich der Schadenminderung liefern.
- **Analyse:** Diese Funktion vertieft die Angaben der Überwachung und Übersicht, zeigt Interventionsbedürfnisse auf und legitimiert auf diese Weise die Aktivitäten im Bereich Schadenminderung.
- **Konzepte und Strategieentwicklung für Interventionen:** Diese Funktion ermöglicht es, dem Bereich einen klaren Rahmen zu geben (Definition des Zielpublikums, Entwicklung von Angeboten, wie beispielsweise Qualitätsnormen, Entwicklungsmethoden) und damit zu einer Verbesserung der Situation beizutragen.

- **Mobilisierung:** Diese Funktion erlaubt eine Mobilisierung der Partner rund um diese Strategie. Die Umsetzung wird durch logistische und finanzielle Unterstützung gefördert.
- **Koordination:** Diese Funktion trägt zur Verbesserung des Informations- und Erfahrungsaustausches bei, was wiederum die Optimierung der Aktionen und die Entwicklung der Kenntnisse in diesem Bereich fördert.

Verschiedene Kompetenzen sind nötig, um diesen Aufgaben gerecht zu werden. Sie können in zwei klar unterscheidbare Gruppen eingeteilt werden:

- Die erste Aufgabengruppe gehört in die Kompetenzsphäre des *policy making*. Dazu gehören etwa die Übersicht, die Analyse und die Strategieentwicklung. Diese drei Aktivitäten hängen eng zusammen und wären unabhängig voneinander wenig nützlich.
- Zur zweiten Gruppe gehören **Koordinationsfähigkeiten**. Im vorliegenden Fall handelt es sich um die Mobilisation, die Information und die (Projekt-)Unterstützung.

4 Schlussfolgerungen

Der Bereich der Schadenminderung ist zum Opfer seines Erfolgs geworden: Die Interventionen haben dazu beigetragen, dass die Probleme im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum nun weniger augenfällig sind; deswegen und vor dem Hintergrund immer grösser werdender Budgeteinschränkungen muss der Bereich heute wieder legitimiert werden. Auch wenn sich die Lebensbedingungen der Drogenkonsumenten in den letzten zehn Jahren offensichtlich verbessert haben, bestehen für diese Zielgruppe weiterhin Probleme, die noch immer auf eine Antwort warten.

Die Fachstelle für Schadenminderung verwaltet unter anderen Angeboten den Unterstützungsfonds, der neue und innovative Projekte fördert. Angesichts der relativ wenigen Projekte, die von diesem Fonds Gebrauch machen, trägt dieser wenig zum Ausbau des niederschweligen Hilfsangebotes bei, einem erklärten Ziel der Fachstelle. Die FASD nimmt auch regelmässig an diversen Arbeitsgruppen teil und trägt so zu einer Verbesserung des Erfahrungsaustausches und der Zusammenarbeit der Fachleute im Bereich der Schadenminderung bei.

Die Kontakte mit der FASD und ihre Arbeit werden von den verschiedenen betroffenen Akteuren des Bereichs Schadenminderung im Grossen und Ganzen geschätzt. Es werden aber auch viele Bedürfnisse und Erwartungen angemeldet, die nicht erfüllt werden. Insbesondere wird bedauert, dass die FASD gegenüber den Kantonen und Gemeinden keine proaktivere Rolle einnimmt.

Im Bezug auf den Bereich der Schadenminderung im Allgemeinen sind sich die befragten Partner darin einig, dass die Einführung eines Qualitätssystems nun unabdingbar geworden ist. Ein solches System würde gleichzeitig den Erhalt qualitativ hochstehender Angebote garantieren und die Ausgaben für den Bereich rechtfertigen.

Spezifisch hat sich im Verlauf der vorliegenden Untersuchung gezeigt, dass für die Verwaltung des Bereichs Schadenminderung verschiedene Aufgabenbereiche existieren. Diese können in zwei Gruppen aufgeteilt werden: *Policy making* (Übersicht, Analyse, Strategieentwicklung) und **Koordination** (Mobilisierung, Information).

Für den externen Beobachter ist heute nicht einsichtig, wer für den ersten Aufgabenbereich zuständig ist und die Ansichten der FASD und des BAG gehen in dieser Hinsicht teilweise auseinander. Die Fachstelle erfüllt mit ihren heutigen Aktivitäten eher die Bedürfnisse des zweiten

Bereichs. Sie beantwortet Anfragen verschiedenster Art und auf verschiedensten Ebenen. Diese Arbeit zeichnet sich durch ihre hohe Professionalität aus und wird von den Partnern geschätzt. Jedoch ist schwierig auszumachen, welches Ziel die FASD mit ihren Aktivitäten verfolgt. Diese scheinen untereinander wenig Zusammenhang zu haben und nicht immer dieselbe Strategie zu verfolgen. Die zwischen der FASD und dem BAG schlecht geklärten Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Bereich *policy making* (Übersicht, Analyse, Strategieentwicklung) könnten für diese Situation verantwortlich sein.

Im Zentrum der Schlussfolgerungen zur Zukunft der Fachstelle stehen deshalb Überlegungen zur Aufteilung und klaren Beschreibung der Funktionen und Aufgaben zwischen dieser Fachstelle und dem BAG. Durch eine Verbesserung auf dieser Ebene scheint eine Optimierung der Interventionen der Fachstelle möglich und die Bedürfnisse und Erwartungen der verschiedenen Partner könnten so eher erfüllt werden.

5 Szenarien

Drei Szenarien zur Fortführung der Aktivitäten der FASD werden am Ende des Berichtes unterbreitet. Sie sind nicht definitiv und können noch verbessert werden. Dennoch sind sie detailliert genug um ihre Machbarkeit ins Auge zu fassen. Diese Szenarien sollen Überlegungen anregen zu den verschiedenen Alternativen, die für die Fortführung des Mandats der Fachstelle für Schadenminderung im Drogenbereich bestehen.

5.1 Erstes Szenario: Vollständige Delegation

Das BAG entschliesst sich, alle Funktionen an die FASD zu delegieren. Es wird sich damit begnügen, die Aktivitäten seiner Partnerorganisation aufmerksam zu verfolgen (Aufsicht). Die FASD wird zu einem nationalen Institut zur Entwicklung und Koordination im Bereich der Schadenminderung. Es muss der Fachstelle ermöglicht werden, die nötigen epidemiologischen Daten sowie auch Informationen zur Organisation des Bereichs zu sammeln und zu analysieren, um die Prioritäten für Interventionen und Strategien festzulegen. Daraufhin sollen diese Strategien von der Fachstelle durch eine breite Mobilisierung der betreffenden Akteure eingeführt werden. Voraussetzung dazu ist, dass die Fachstelle auch die Drehscheibenfunktion für den Informations- und Erfahrungsaustausch wahrnimmt. Dieses Szenario verlangt eine relativ grosse Restrukturierung und eine grosse Mittelaufstockung sowie einen Wechsel der Trägerschaft.

- Aufgabe: Das Institut verwaltet den Bereich Schadenminderung auf nationaler Ebene.
- Umsetzung: Es geht darum, das Institut zu schaffen und über die Trägerschaft zu entscheiden. Da ein solches Institut nicht alle anfallenden Aufgaben im Alleingang erledigen kann, werden Mandate zur Entwicklung von Überwachungs- und Warninstrumenten an Dritte vergeben.
- Nötige Ressourcen: Es ist schwierig, diese hier zu ermitteln. Es darf jedoch davon ausgegangen werden, dass mindestens 6-8 Mitarbeiter nötig wären.
- Vorteile: Dieses Szenario genießt den Vorteil absoluter Transparenz, da alle Aufgaben und Funktionen bei einem einzigen Akteur angesiedelt sind. Zudem ergeben sich durch das gleichzeitige Vorhandensein von analytischen und operativen Informationen neue Kompetenzen in einem gegebenen Bereich. Diese Art der Delegation erlaubt auch eine einfache Verwaltung.

- Nachteile: Die öffentliche Verwaltung übergibt ihre Funktionen an ein externes Organ. Das BAG muss deshalb seine allgemeine Drogenpolitik mit verschiedenen Delegataren aushandeln. Dazu kommt, dass die Vorteile einer klassischen Delegation, d.h. das Zusammenlegen der Legitimität und der Autorität einer nationalen Behörde mit den Kompetenzen einer basisnahen Organisation, verloren gehen. Schliesslich scheint die Machbarkeit dieses Szenario unsicher, da die nötigen materiellen und logistischen Mittel die gegenwärtigen Möglichkeiten weit überschreiten.

5.2 Zweites Szenario: Klassische Delegation

Dieses Szenario erlaubt eine bessere Definition des gegenwärtigen *design* und insbesondere eine bessere Definition der Aufgaben und Funktionen jedes Partners. Das BAG delegiert die Koordinationsaufgaben an die FASD und behält die Kontrolle über die Strategie. Die FASD wird somit zum Ausführungsorgan des *policy makers*. Sinngemäss wird sie vorrangig die vom BAG ausgearbeiteten Strategien umsetzen, gleichzeitig müsste sie aber dem BAG auch Rückmeldungen aus der Praxis der Schadenminderung liefern, denn durch ihre zentrale Position hat sie eine gewisse Übersicht über den ganzen Bereich. Dieses Szenario ist ohne grosse strukturelle Veränderungen möglich. Eine andere Trägerschaft ist vorstellbar.

- Aufgabe: Die FASD ist das Ausführungsorgan des *policy makers*. Das BAG muss von der Fachstelle Informationen erhalten, um Entscheidungen treffen zu können. Sie wird auch beauftragt, Massnahmen umzusetzen, welche der vom BAG erarbeiteten Strategie zugute kommen.
- Umsetzung: Der Impulsfonds kann auch für den vom BAG verlangten Zweck der Informationsbeschaffung bezüglich der Organisation des Bereichs verwendet werden. Was die Informationsverbreitung betrifft, muss die Fachstelle geeignete und den Bedürfnissen der Partner gerechte Instrumente finden; diese Partner sind nicht nur Institutionen, sondern auch Kantone und Gemeinden.
- Nötige Mittel: Eine Aufstockung der Ressourcen ist vorstellbar, besonders im Bereich der Kommunikation.
- Vorteile: Die gegenwärtige Zusammenarbeit, die einige positiv gewertete Wirkungen ergeben hat, wird nach Klärung der Aufgaben beider Partner weitergeführt. Es sind keine ausserordentlichen Investitionen oder neue Experimente mit unsicherem Ausgang nötig.
- Nachteile: Die Fachstelle könnte ihre grosse Nähe zu den Institutionen etwas verlieren. Sie würde weniger stark als « Leistungszentrum für Institutionen » wahrgenommen, da sie ihr Zielpublikum ausweiten würde und auch mit der Umsetzung der Bundesstrategie beschäftigt wäre.

5.3 Drittes Szenario: Zusammenlegung verschiedener Delegataren

Dieses Szenario ist eine Erweiterung des oben erwähnten. Durch die Zusammenlegung der FASD mit der KOSTE^c könnte ein nationales Koordinationszentrum für den Suchtbereich geschaffen werden. Die Aufgabenteilung ist die gleiche wie in der klassischen Delegation. Die Konzentration der Kompetenzen an einer einzelnen Stelle wäre die hauptsächlichste Eigenschaft

^c KOSTE: Schweizerische Koordinationsstelle für stationäre Therapieangebote im Drogenbereich.

dieser Lösung, allerdings müsste in Kauf genommen werden, dass die Mannifaltigkeit der an der Koordination der Drogenpolitik teilnehmenden Akteure verringert würde. Vorstellbar ist auch, dass ein solcher Zusammenschluss nur der erste Schritt (Pilotphase) für einen längeren Prozess ist, und dass sich ein solch erweitertes Kompetenzzentrum künftig zu einer zentralen Stelle für den ganzen Bereich Sucht entwickeln könnte.

- Aufgabe: Die Aufgabe dieses Zentrums besteht darin, die verschiedenen vom BAG ausgearbeiteten Strategien umzusetzen und gleichzeitig für das BAG die Hauptinformationsquelle für die Überwachung, die Situationsanalyse und die Strategieentwicklung zu sein.
- Umsetzung: In einer ersten Phase wird die FASD an die KOSTE angeschlossen. Das aus dieser Fusion entstandene Zentrum muss sich selbst und seine neue Funktion zuerst bekannt machen und als neuer Ansprechpartner für den Bereich anerkannt werden.
- Nötige Mittel: Sie darf die bisher eingesetzten Mittel nicht überschreiten. Im Hinblick auf eine grössere Zusammenlegung von Bereichen müsste diese erste Phase einer Evaluation unterzogen werden.
- Vorteile: Dieses Szenario hat den Vorteil, die Kompetenzen der FASD und der KOSTE zusammenzulegen. Diese Zusammenlegung dürfte die Arbeit der lokalen Akteure erleichtern, da sie ihre Bedürfnisse und Anfragen nur noch an einen Ansprechpartner richten müssten.
- Nachteile: Es muss darauf geachtet werden, dass die spezifischen Kompetenzen der einzelnen Bereiche nicht verloren gehen.

Korrespondenzadresse:

Sophie Arnaud
Institut universitaire de médecine
sociale et préventive
Unité d'évaluation de
programmes de prévention
Rue du Bugnon 17
1005 Lausanne

Adresse e-mail: uepp@hospvd.ch