

Im Auftrag des Bundesamtes
für Gesundheit (BAG)



Evaluation der Wirkungen lokaler Alkoholpolitiken – eine vergleichende Fallstudienanalyse

Executive Summary

Matthias Peters
Bettina Wapf

Juli 2006

Impressum

Vertragsnummer:	05.000642 / 2.2502.-25
Laufzeit:	1. Mai 2005 bis 31. Juli 2006
Datenerhebungsperiode:	September 2005 bis April 2006
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Herbert Brunold, Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE, Centre de Compétences en Evaluation) in der Sektion Forschungspolitik, Evaluation, Berichterstattung (FEB) des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)
Meta-Evaluation:	Dieser Bericht war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch das Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE). Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft SEVAL.
Bezug:	Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE) beim Bundesamt für Gesundheit evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch
Zitiervorschlag:	Peters M., Wapf B. (2006): Evaluation der Wirkungen lokaler Alkoholpolitiken – eine vergleichende Fallstudienanalyse, Executive Summary, econcept im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Kompetenzzentrum für Evaluation, Juli 2006, Zürich.

Inhalt

Abstract	I
1 Einführung	1
1.1 Das Projekt.....	1
1.2 Evaluationsauftrag und Hintergrund.....	2
1.2.1 Aufgabe und Ziel der Evaluation.....	2
1.2.2 Evaluationsfragestellungen.....	2
2 Methodologie	3
2.1 Evaluationsansatz.....	3
2.2 Untersuchungsanlage.....	4
2.3 Ansatz des Vergleichs.....	4
2.4 Datenerhebung.....	5
2.5 Grenzen der Evaluation.....	5
3 Ergebnisse	5
3.1 Antworten auf die Evaluationsfragestellungen.....	6
3.1.1 Welche (Kontext-)Bedingungen beeinflussen die Teilnahme am Projekt?.....	6
3.1.2 Welche Alkoholpolitiken sind das Resultat des Entwicklungsprozesses?.....	6
3.1.3 Inwieweit sind die lokalen Alkoholpolitiken Teil einer "integralen Suchtpolitik"?.....	6
3.1.4 Was bewirkt die Umsetzung einer lokalen Alkoholpolitik?.....	7
3.1.5 Lehren aus den Fallstudien der nicht mehr interessierten und der nichtteilnehmenden Gemeinden.....	7
3.2 Beurteilung der lokalen Alkoholpolitiken.....	7
3.2.1 Beurteilung aus der Sicht der Politikwissenschaft.....	7
3.2.2 Beurteilung in Bezug auf das zentrale Wirkungsziel des Projekts.....	8
3.2.3 Beurteilung im Hinblick auf konkrete Kontextveränderungen.....	8
3.2.4 Beurteilung aus der Sicht des Vollzugs des Jugendschutzes.....	8
3.2.5 Der Mitnahmeeffekt.....	9
4 Schlussfolgerungen	9
5 Empfehlungen	12

Abstract

Die Entwicklung lokaler Alkoholpolitiken zu fördern, ist eines der Ziele des Projekts "Die Gemeinden handeln!" Es geht darum, auf kommunaler Ebene die Formulierung und Verwirklichung lokaler Alkoholpolitiken zu unterstützen und somit Verbindlichkeiten im Handeln gegen die Alkoholproblematik, insbesondere in Bezug auf den risikoreichen Alkoholkonsum Jugendlicher, herzustellen. Das Projekt steht unter der Projektleitung von Radix Gesundheitsförderung im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung.

Die Evaluation bezweckt einen Informationsgewinn darüber, ob und was lokale Alkoholpolitiken bewirken und welche Kontextbedingungen oder begleitenden Massnahmen der Wirksamkeit förderlich sind. Im Weiteren sollen Entscheidungsgrundlagen zur Verbesserung der Konzeption und Implementierung lokaler Alkoholpolitiken gegeben werden. Im Rahmen einer vergleichenden Fallstudienanalyse wurden 13 Fallstudien durchgeführt.

Die Evaluation zeigt, dass bisher nur wenige Massnahmen umgesetzt wurden und ihre Wirkung beschränkt blieb. Das Projekt hat kaum die Formulierung und Implementierung von lokalen Alkoholpolitiken im politikwissenschaftlichen Sinne ausgelöst. Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" hatte zwar die klare Zielsetzung, lokale Alkoholpolitiken anzustossen, strebte diese Zielsetzung jedoch zu wenig systematisch und konsequent an. Das Projekt hat den Policy-Ansatz nicht konsequent verwirklicht.

Aufgrund dieser Ergebnisse wurden folgende Empfehlungen formuliert:

- Das Bundesamt für Gesundheit verlangt bei Projektgesuchen eine formulierte Programmtheorie für das Projekt.
- Das Bundesamt für Gesundheit prüft im Rahmen der Umsetzung seiner Präventionspolitik (im Suchtbereich) grundsätzlich und fallbezogen andere Behördenarrangements.
- Das Bundesamt für Gesundheit prüft grundsätzlich und fallbezogen eine Umkehr in der Unterstützung, weg von einer Unterstützung von Gesundheitsinitiativen hin zu einer Unterstützung bestehender und implementierter Politiken.

Schlüsselwörter

Evaluation, Politikanalyse, Alkoholprävention, Alkoholpräventionspolitik, lokale Alkoholpolitik, Prävention, "Die Gemeinden handeln!", gemeindenahe Prävention, Community-Setting

1 Einführung

1.1 Das Projekt

Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" steht unter der Projektleitung von Radix Gesundheitsförderung. Ziel des Projektes ist es, auf kommunaler Ebene die Entwicklung lokaler Alkoholpolitiken zu unterstützen und somit Verbindlichkeiten im Handeln gegen die Alkoholproblematik, insbesondere in Bezug auf den risikoreichen Alkoholkonsum, herzustellen. Im Rahmen des Alkoholprogramms 1999–2002 "Alles im Griff?" des Bundes wurde das Projekt in den Jahren 2000–2002 als Pilotprojekt aufgebaut und durchgeführt. Träger des Programms waren das Bundesamt für Gesundheit und die Eidgenössische Alkoholverwaltung. Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" wurde seither weitergeführt.

Die angestrebten **Wirkungen** von "Die Gemeinden handeln!" sind im Projektantrag von Radix (S. 9) wie folgt umschrieben:

Alkoholpolitiken in den Gemeinden führen zu politischer Verbindlichkeit und Akzeptanz sowie zu verbindlichen Grundlagen im Bereich Alkoholprävention als Beitrag an die Reduktion des risikohaften Alkoholkonsums (speziell des episodisch risikohaften Alkoholkonsums bei jungen Leuten).

Bei den **Kriterien lokaler Alkoholpolitik** werden gemäss Projektantrag einerseits strukturelle Bedingungen genannt, andererseits inhaltliche Kriterien wie die lokale Bedarfs- und Bedürfnisorientierung:

Strukturelle Bedingungen, Kriterien:

- Verbindlichkeit: Der Gemeinderat beschliesst die Entwicklung einer lokalen Alkoholpolitik, erteilt einem Behördenmitglied den Auftrag zur Projektleitung, verabschiedet die Umsetzung entsprechender Massnahmen und stellt die notwendigen Ressourcen zur Verfügung.
- Verankerung: Die Gemeindeexekutive veranlasst die langfristige Verankerung mindestens einer alkoholpolitischen Massnahme in den entsprechenden Strukturen der Gemeinde.

Inhaltlich lokale Bedarfs- und Bedürfnisorientierung, Kriterium:

- *Inhaltliche Offenheit, Orientierung der alkoholpolitischen Massnahmen an der lokalen Situation, Erarbeitung massgeschneiderter Lösungen aufgrund einer Situationsanalyse.*

1.2 Evaluationsauftrag und Hintergrund

1.2.1 Aufgabe und Ziel der Evaluation

Im **Pflichtenheft** des BAG wird der Zweck wie folgt beschrieben:

Das Bundesamt für Gesundheit gibt eine externe Evaluation in Auftrag und bindet seine Partner (EAV, Radix) in sämtliche Aktivitäten inkl. der Nutzung der Ergebnisse mit ein.

*Die Evaluation bezweckt im Wesentlichen einen **Informationsgewinn** darüber, ob und was lokale Alkoholpolitiken bewirken und welche Kontextbedingungen oder begleitenden Massnahmen der Wirksamkeit förderlich sind. Im Weiteren sollen **Entscheidungsgrundlagen** zur Verbesserung der Konzeption und Implementierung lokaler Alkoholpolitiken gegeben werden.*

1.2.2 Evaluationsfragestellungen

Ausgehend von der Formulierung des Projektziels werden im Pflichtenheft die folgenden Evaluationsfragestellungen formuliert:

- 1a. Welche (Kontext-)Bedingungen haben massgebenden positiven/negativen Einfluss auf:
 - die Bereitschaft einer Gemeinde, eine Alkoholpolitik zu entwickeln,
 - die Entwicklung einer Alkoholpolitik auf Stufe Gemeinde?
- 1b. Welche Alkoholpolitiken sind das Resultat dieses Entwicklungsprozesses?
- 1c. Inwieweit sind die lokalen Alkoholpolitiken Teil einer "integralen Suchtpolitik" auf Stufe Gemeinde?
2. Was bewirkt die Umsetzung einer Alkoholpolitik auf Stufe Gemeinde? Das heisst: Wenn eine Alkoholpolitik in der Gemeinde x eingeführt ist (Outputs), was wird damit konkret ausgelöst (Outcomes)?
 - a) Wie und mit welchem Resultat gestaltet sich der Vollzug dieser Policy? Welche Verbindlichkeiten werden eingegangen? Wie gestaltet sich die Verankerung in den Strukturen der Gemeinde? ...
 - b) Im Weiteren interessiert, ob allenfalls unbeabsichtigte Wirkungen aufgrund der beschlossenen Alkoholpolitik auf Stufe Gemeinde feststellbar sind.

Die Evaluationsfragestellungen beziehen sich nur auf eines von vier Wirkungszielen des Projekts, das wie folgt lautet: *"Alkoholpolitiken in den Gemeinden führen zu politischer Verbindlichkeit und Akzeptanz sowie zu verbindlichen Grundlagen*

im Bereich Alkoholprävention als Beitrag an die Reduktion des risikohaften Alkoholkonsums (speziell des episodisch risikohaften Alkoholkonsums bei jungen Leuten)" (Projektantrag Radix 2005). Die mit der Fragestellung 1c angesprochene Thematik ist zudem kein Projektziel von "Die Gemeinden handeln!".

Gegenstand der Evaluation ist also die Entwicklung lokaler Alkoholpolitiken in Gemeinden und nicht in erster Linie das Projekt "Die Gemeinden handeln!" als Ganzes.

2 Methodologie

2.1 Evaluationsansatz

Wir wählen den Ansatz der theoriegestützten Evaluation. Dadurch kann ein Programm oder Projekt ganzheitlich und in seinem Kontextbezug erfasst werden.

Theoriegestützte Evaluation beruht auf einer kontextuellen oder ganzheitlichen Erfassung eines Programms oder Projekts. Sie erlaubt nicht nur zu beurteilen, was ein Programm leistet, sondern hilft auch zu verstehen, wie und weshalb ein Programm Erfolg hat oder nicht.

Beery et al. (2005)¹ skizzieren einen konzeptuellen Rahmen, der den Prozess des Übergangs einer kommunalen Gesundheitsinitiative zur Nachhaltigkeit illustriert und den wir für die vorliegende Evaluation übernehmen.

Zur Beurteilung der **Nachhaltigkeit der Zusammenarbeit** oder der Partnerschaft dienen die folgenden Kriterien:

- Leitung, Steuerung, Struktur
- Mitglieder
- Fokus, Aktivitäten
- Networking

Die **Nachhaltigkeit der Aktivitäten** wird anhand folgender Kriterien gemessen:

- Programme, Dienste

¹ Beery W.L., Senter S., Cheadle A., Greenwald H.P., Pearson D., Brousseau R., Nelson G.D. (2005): Evaluating the Legacy of Community Health Initiative. A Conceptual Framework and Example from the California Wellness Foundation's Health Improvement Initiative. American Journal of Evaluation, Vol. 26 No. 2, June 2005 (150–165).

- Politikbeeinflussung
- Veränderung der Umwelt
- Systemveränderung
- Monitoring, Evaluation
- Produkte, Materialien

Der für eine Evaluation entscheidende Ansatz besteht im vorliegenden Fall in einem **Ist-Soll-Vergleich**. Wir untersuchen, was sich die Gemeinden im Rahmen von "Die Gemeinden handeln!" vorgenommen haben, und vergleichen es mit dem, was zum Zeitpunkt der Evaluation geblieben ist.

2.2 Untersuchungsanlage

Es wurde eine **vergleichende Fallstudienanalyse** durchgeführt (insgesamt 13 Fallstudien). Neben Gemeinden, die das Projekt abgeschlossen haben bzw. im Projekt arbeiten, wurden Gemeinden untersucht, die sich einmal dafür interessierten und Kontakt mit dem Projekt hatten, dann aber von einer Teilnahme absahen. Zudem wurden im Sinne einer Kontrollgruppe Gemeinden studiert, die sich nie für das Projekt interessierten und am Projekt nicht teilnahmen.

Aus der Gruppe der 18 Gemeinden (Stand: April 2005), die eine lokale **Alkoholpolitik beschlossen** haben, wurden vier Gemeinden ausgewählt. Dazu kam eine weitere Gemeinde, die bis zum Zeitpunkt der Evaluation das Projekt abschloss. Es sind dies: Richterswil ZH, Glarus GL, Gemeindeverbund Werdenberg SG, Möhlin AG und Vevey VD.

Von den 48 Gemeinden (Stand: April 2005), die eine **Alkoholpolitik in Entwicklung** haben, wurden folgende drei Gemeinden ausgewählt: Pfäffikon ZH, Yverdon-les-Bains VD und Mendrisio TI.

Von den sieben Gemeinden, die am Projekt **nicht mehr interessiert** waren, wurden drei untersucht: Uetikon ZH, Häggenschwil SG und die Region Neckertal SG. Gleichsam als Kontrollgruppe wurden aus der Restgruppe der 409 **nichtteilnehmenden Gemeinden** (Stand: April 2005) zwei Fälle untersucht. Es sind dies die Gemeinden Spiez BE und Aadorf TG.

2.3 Ansatz des Vergleichs

Die Beurteilung der Nachhaltigkeit erfolgt bei abgeschlossenen Projekten in einem Vergleich zwischen dem Ausmass und der Reichweite der Zusammenarbeit und der Aktivitäten während der Projektphase und zu Beginn des Jahres 2006.

Bei noch nicht abgeschlossenen Projekten geschieht dieser Vergleich zwischen den geplanten bzw. beschlossenen und den zum Zeitpunkt der Evaluation verwirklichten Strukturen und Massnahmen.

2.4 Datenerhebung

Da Fallstudien durchgeführt und verglichen wurden, kamen in erster Linie qualitative Methoden zum Einsatz. Diese richteten sich nach den aktuellen Gegebenheiten und den konkreten Projekten. Neben Dokumentenanalysen wurden 67 problemzentrierte Interviews durchgeführt, davon 34 persönlich und 33 telefonisch. In zehn Fällen wurden telefonische Zweitinterviews durchgeführt. Die Datenerhebung erfolgte mehrheitlich im Herbst und Winter 2005, Anfang 2006 wurden Zusatzerhebungen zu den neuesten Entwicklungen durchgeführt.

2.5 Grenzen der Evaluation

Der gewählte Ansatz der vergleichenden Fallstudie erlaubt es, in den untersuchten Gemeinden eine detaillierte Bestandesaufnahme zu machen. Es ist ein qualitativer Forschungsansatz, der nicht dem Prinzip der statistischen oder quantitativen Repräsentativität folgt.

Angestrebt wird qualitative Repräsentativität oder die Repräsentativität des Inhalts. Damit ist gemeint, dass die ganze inhaltliche Breite des Untersuchungsgegenstandes erfasst wird. Bedeutungsgleich wird von Exemplarizität als inhaltlicher Beispielhaftigkeit gesprochen. Aufgrund des gewählten Auswahlverfahrens und des Forschungsansatzes können die Aussagen im qualitativen Sinne als gültig betrachtet werden. Das heisst, dass von den Ergebnissen der Fallstudien in den acht Gemeinden nicht im statistischen Sinne auf die anderen, nicht untersuchten Gemeinden geschlossen werden kann. Sie sind aber argumentativ verallgemeinerbar.

3 Ergebnisse

Im folgenden Kapitel werden zuerst die Evaluationsfragestellungen beantwortet, dann beurteilen wir die lokalen Alkoholpolitiken, die im Rahmen des Projekts ent-

standen sind, aus verschiedenen Blickwinkeln und betrachten abschliessend den Mitnahmeeffekt.

3.1 Antworten auf die Evaluationsfragestellungen

3.1.1 Welche (Kontext-)Bedingungen beeinflussen die Teilnahme am Projekt?

In den untersuchten Gemeinden können vor allem zwei Bedingungen ausgemacht werden, die einen positiven Einfluss auf die Bereitschaft zur Teilnahme an "Die Gemeinden handeln!" ausübten: das Vorhandensein eines engagierten Einzelakteurs und ein Problemdruck bezüglich Jugendlicher und Alkohol. Das Vorhandensein eines engagierten Akteurs wirkte sich ebenfalls positiv auf die Entwicklung einer Alkoholpolitik aus; genauso wie das Vorhandensein von geeigneter Strukturen für die Umsetzung von "Die Gemeinden handeln!".

3.1.2 Welche Alkoholpolitiken sind das Resultat des Entwicklungsprozesses?

Der Fokus der Massnahmen in den untersuchten acht Gemeinden liegt beim Jugendschutz im Bereich Alkohol, vor allem bei Gaststätten und Verkaufsläden, teilweise auch bei Festveranstaltungen. Alle Gemeinden arbeiten mit Information und Sensibilisierung, viele mit Verpflichtung und Kontrolle sowie mit Vollzugsmassnahmen (Testkäufe).

Die von Radix formulierten drei Kriterien für eine Alkoholpolitik werden teilweise erfüllt: Eine Situationsanalyse wurde mit einer Ausnahme in allen Gemeinden erstellt, wenn auch nur teilweise schriftlich festgehalten. Verbindlichkeit wurde mehrheitlich erreicht. Die Verankerung der beschlossenen Alkoholpolitik erfolgte nur teilweise.

3.1.3 Inwieweit sind die lokalen Alkoholpolitiken Teil einer "integralen Suchtpolitik"?

In der Mehrheit der untersuchten Gemeinden sind die im Rahmen von "Die Gemeinden handeln!" entwickelten alkoholpolitischen Massnahmen nicht oder nur teilweise eingebettet in eine umfassendere Suchtpolitik. Dies war allerdings kein Ziel des Projekts.

3.1.4 Was bewirkt die Umsetzung einer lokalen Alkoholpolitik?

Der Vollzug der beschlossenen Massnahmen in den untersuchten acht Gemeinden ist problemlos. Allerdings werden aus der Vielzahl von Massnahmen, die in der Projektphase ergriffen wurden, nach Projektende meist nur wenige Massnahmen vollzogen. Diese betreffen meist den Jugendschutz, dessen allgemeine Akzeptanz hoch ist. Verbindlichkeit und Verankerung sind ebenfalls mehrheitlich vorhanden.

Das Ziel des Projekts, mindestens eine Massnahme langfristig zu verankern, wurde in den untersuchten Gemeinden erreicht. Allerdings sind es Massnahmen mit geringer Reichweite, unspezifischer Zielsetzung oder ohne Kontrollen. Ihre Wirkung beurteilen wir deshalb als gering.

In zwei Gemeinden wurden positive unbeabsichtigte Wirkungen beobachtet.

3.1.5 Lehren aus den Fallstudien der nicht mehr interessierten und der nichtteilnehmenden Gemeinden

Die untersuchten fünf nicht mehr interessierten und die zwei nichtteilnehmenden Gemeinden sind teilweise bereits auf dem Wege, den das Projekt "Die Gemeinden handeln!" anstrebt, und haben den Politikansatz teilweise verwirklicht.

3.2 Beurteilung der lokalen Alkoholpolitiken

Gleichsam die dargestellten Ergebnisse zusammenfassend, werden die realisierten Massnahmen oder sogenannten lokalen Alkoholpolitiken im Folgenden aus vier unterschiedlichen Blickwinkeln beurteilt.

3.2.1 Beurteilung aus der Sicht der Politikwissenschaft

In der Politikwissenschaft wird der Begriff *Policy* verwendet, um die *inhaltliche* Dimension zu betonen. Es geht um *politische Inhalte*, die bestimmter Interessen, Aufgaben oder Problemlösungen willen allgemeinverbindlich gemacht werden sollen.² Demgegenüber bezeichnet der Begriff *Polity* die strukturelle, formelle und institutionelle Dimension von Politik.

² Patzelt W. J. (1997): Einführung in die Politikwissenschaft. Passau, Richard Rothe Verlag.

Die Projektarbeiten im Bereich des Agenda-Setting erwiesen sich als erfolgreich, auch wenn in den untersuchten Gemeinden – mit einer Ausnahme – der übermäßige Alkoholkonsum bereits in unterschiedlicher Weise thematisiert worden war. Auf der Ebene der Politikformulierung und der Politikimplementierung vermochten die entstandenen Massnahmen oder sogenannten lokalen Alkoholpolitiken den politikwissenschaftlichen Kriterien nur ansatzweise zu genügen. Was in den untersuchten Gemeinden erarbeitet wurde, kann kaum als Politik bezeichnet werden.

3.2.2 Beurteilung in Bezug auf das zentrale Wirkungsziel des Projekts

Radix umschreibt die angestrebte zentrale Wirkung des Projekts im Projektantrag als eines von vier Wirkungszielen wie folgt: *"Alkoholpolitiken in den Gemeinden führen zu politischer Verbindlichkeit und Akzeptanz sowie zu verbindlichen Grundlagen im Bereich Alkoholprävention als Beitrag an die Reduktion des risikohaften Alkoholkonsums (speziell des episodisch risikohaften Alkoholkonsums bei jungen Leuten)."*

Die in den untersuchten Gemeinden verankerten Massnahmen können nur beschränkt als lokale Alkoholpolitiken gelten. Das zentrale angestrebte Wirkungsziel des Projekts, auf das sich die Evaluationsfragestellungen fokussieren, nämlich lokale Alkoholpolitiken anzuregen, wurde nur ansatzweise erreicht.

3.2.3 Beurteilung im Hinblick auf konkrete Kontextveränderungen

Das Projekt kann auch beurteilt werden, indem gefragt wird, was sich in den Gemeinden aufgrund des Projekts tatsächlich verändert hat.

Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" hat in zwei der fünf Gemeinden mit "abgeschlossener Alkoholpolitik" mittlere Veränderungen bewirkt. Die meisten Veränderungen führten zu verstärktem Jugendschutz.

3.2.4 Beurteilung aus der Sicht des Vollzugs des Jugendschutzes

Wir haben gesehen, dass der Fokus der in den untersuchten Gemeinden realisierten und bis heute wirkenden "Alkoholpolitiken" oder Massnahmen beim Jugendschutz liegt. Der Jugendschutz im Bereich Alkohol ist, wie erwähnt, gesetzlich klar geregelt.

Der konsequente Vollzug des Jugendschutzes ist in keiner der untersuchten Gemeinden nachhaltig gesichert.

3.2.5 Der Mitnahmeeffekt

Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" hat in der Mehrheit der untersuchten Gemeinden nichts ausgelöst, was nicht schon zumindest in Ansätzen vorhanden war. Der Mitnahmeeffekt ist beträchtlich.

Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" hat in den untersuchten Gemeinden bestehende Ressourcen und Strukturen berücksichtigt und für die Entwicklung der Massnahmen genutzt und eingebunden. Dieses Schaffen und Nutzen von Synergien ist als positiv zu beurteilen.

4 Schlussfolgerungen

Aus dem Gesagten ergeben sich die nachstehenden Schlussfolgerungen, die allgemeinere Überlegungen miteinbeziehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Evaluation zwar nicht im statistischen Sinne, wohl aber im qualitativen Sinne repräsentativ ist (vgl. Kapitel 2.5):

1. Die Evaluation zeigt, dass in den fünf Gemeinden mit abgeschlossener Alkoholpolitik die Zielsetzung des Projekts, mindestens eine Massnahme langfristig zu verankern, formal erreicht wurde. Allerdings handelt es sich dabei um Massnahmen mit geringer Reichweite, mit unspezifischer Zielsetzung oder ohne Kontrollen. Testkäufe wurden in zwei Orten beschlossen, aber nicht langfristig verankert. Es sind also nur Massnahmen mit beschränkter Wirkung entstanden.
2. Die Massnahmen in den untersuchten Gemeinden fokussieren auf den Jugendschutz, also auf den Vollzug bestehender Politik. Pointiert kann man sagen, dass das Projekt "Die Gemeinden handeln!", das den Anspruch hatte, Alkoholpolitiken anzuregen, vor allem den Vollzug bestehender gesetzlicher Bestimmungen gefördert hat.

Kurz: Prävention zur Vollzugsverbesserung. Ob das der Sinn der Präventionspolitik des Bundesamtes für Gesundheit ist, muss bezweifelt werden.

3. Das Projekt hat in den untersuchten Gemeinden das Agenda-Setting erfolgreich vorangetrieben, wenn auch (mit einer Ausnahme) in allen acht Gemeinden der übermässige Alkoholkonsum Jugendlicher bereits thematisiert worden war. Allerdings hat es nur teilweise die Formulierung und Implementierung von lokalen Alkoholpolitiken im politikwissenschaftlichen

Sinne ausgelöst. Es ist seinen eigenen Ansprüchen, die Schaffung lokaler Alkoholpolitiken anzuregen, nur beschränkt gerecht geworden.

4. Das Projekt "Die Gemeinden handeln!" hatte die klare Zielsetzung, Gemeinden anzuregen, lokale Alkoholpolitiken zu entwickeln und sie in dieser Arbeit zu unterstützen. Es strebte diese Zielsetzung jedoch zu wenig systematisch und konsequent an.

Was es bedeutet, eine lokale Alkoholpolitik zu entwickeln, welches mögliche Ziele sind und wie bei der Erarbeitung und Umsetzung vorzugehen ist, war in den Projektunterlagen zu wenig klar formuliert und mit den Gemeinden zu wenig kommuniziert. Es fehlte eine Programmlogik oder eine Programmtheorie, die den Gemeinden das Vorgehen hätte erleichtern können.

Eine Programmtheorie³ beschreibt, wie ein Programm, hier das Projekt "Die Gemeinden handeln!", etwas bewirkt. Die Programmlogik zeigt im Einzelnen, welche Interventionen welche Wirkungen hervorbringen sollen. Dies, indem sie die Beziehungen zwischen Ressourcen (Inputs), Programmaktivitäten, Outputs und Wirkungen (Outcomes) sowie dem Kontext festhält. Ebenso werden die Beziehungen zwischen unmittelbaren, mittelfristigen und langfristigen Outcomes aufgezeigt. Sie enthält eine Wirkungshierarchie, Erfolgskriterien, Einflussfaktoren sowie Aktivitäten und Ressourcen zur Beeinflussung dieser Faktoren.

5. Dazu kommt, dass das Projekt offenbar keine ausformulierte oder explizite Programmtheorie in eigener Sache hatte. Diese hätte zeigen können, welche Schritte im Einzelnen nötig sind und welche Hindernisse zu überwinden sind, um das Projekt zu konzipieren, zu gestalten und umzusetzen.

Im Rahmen dieser Programmtheorie wäre etwa zu klären gewesen, wie mit der Tatsache umgegangen wird, dass jede Gemeinde bereits in regionale Beratungsstellen "eingebettet" ist, und wie Konkurrenzsituationen mit anderen bestehenden Angeboten gelöst werden können.

Ebenso hätte damit die Frage beantwortet werden können, ob die Beschränkung auf eine Substanz der Realität und der Problemlage in den Gemeinden sowie ihren bisherigen Bestrebungen im Bereich von Ge-

3 Siehe beispielsweise Funnell S. (2000a): Developing and Using a Program Theory Matrix for Program Evaluation and Performance Monitoring, in: *New Directions for Evaluation*, no. 87, Fall 2000. Funnell S. (2000b): Applications of Program Logic to Evaluation, Monitoring and Program Design, Paper presented at the AEA Conference, November 2000.

sundheitsförderung und Prävention genug Rechnung trägt und der Formulierung einer Policy förderlich ist.

6. Da in den untersuchten Gemeinden zwar Massnahmen, aber kaum lokale Alkoholpolitiken entstanden sind, kann die vorliegende Evaluation wenig darüber aussagen, unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmass lokale Alkoholpolitiken zur Reduktion des Alkoholkonsums beitragen können und somit präventive Wirkung haben.
7. Ohne die obigen Schlussfolgerungen zu entkräften, ist der Vollständigkeit und Korrektheit halber die grundsätzliche Möglichkeit in Betracht zu ziehen, dass das Projekt "Die Gemeinden handeln!" unter veränderten Bedingungen (z.B. klarere Führung, längere Projektdauer) mehr Wirkung entfalten kann.
8. Auf übergeordneter Ebene, beispielsweise beim Bundesamt für Gesundheit als Auftraggeber des Projekts, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Ansatz, Gemeinden im Voraus zu unterstützen, sinnvoll und zielführend ist. Bezogen auf das vorliegende Projekt ist konkret zu fragen, ob Gemeinden dabei unterstützt werden sollen, ihre lokale Alkoholpolitik zu entwickeln. Es ist durchaus vorstellbar, gerade umgekehrt vorzugehen: Es werden diejenigen Gemeinden unterstützt und begleitet, die bereits eine lokale Politik entwickelt und damit ihren Handlungswillen bewiesen haben. Im konkreten Falle könnte das bedeuten, dass man die Gemeinden beim Vollzug und bei der Weiterentwicklung ihrer lokalen Politik unterstützt und damit die Nachhaltigkeit erhöht.

Vereinfachend gesagt ist zu fragen, ob und unter welchen Bedingungen bei der Prävention mit Gemeinden ein Wechsel vom "Subventionsansatz" hin zu einem "Belohnungsansatz" mehr Wirkung bringen könnte.

9. Ebenfalls auf übergeordneter Ebene ist im Weiteren, politikwissenschaftlich gesprochen, die Frage nach dem Behördenarrangement zu stellen.

Das Behördenarrangement ist Bestandteil der im Politikalltag ablaufenden Politikgenerierungs- und -umsetzungsstufen (Policy-Cycle). Gemäss Knoepfel und Bussmann (1997: 72) ist unter Behördenarrangement Folgendes zu verstehen:⁴

⁴ Knoepfel P., Bussmann W. (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich und Peter Knoepfel (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbling & Lichtenhahn, S. 58-77.

Es ist die Gesamtheit der das Verwaltungsprogramm konkretisierenden, substituierenden oder gar modifizierenden politisch-administrativen Entscheidungen über die administrative Umsetzungsstruktur einer Politik. Darunter fallen Entscheidungen zur Kompetenzordnung, zum Aufbau neuer bzw. zur Zuordnung der neuen Politik zu bestehenden Verwaltungszweigen, zu den finanziellen, personellen, instrumentellen Ressourcen der zuständigen Behörden, aber auch zu den managementmässigen Aufbau- und Ablaufstrukturen der implizierten Verwaltungseinheiten.

Auf unsere Fragestellung übertragen heisst das, zu fragen, wer was im Rahmen der Präventionspolitik des BAG tun soll. Braucht es nationale Vermittler oder soll innerhalb bestehender Strukturen, nämlich mit den Kantonen direkt, gearbeitet werden? Und in welcher Weise soll dies geschehen: mittels Anschubunterstützung oder mittels Stärkung bestehender Strukturen und Prozesse?

Oder aus der Sicht des Social Marketing gesprochen: Wie soll die Idee lokaler Alkohol- oder genereller lokaler Suchtpolitiken an die Gemeinden getragen werden? Wie sind das "Produkt" und sein Preis (oder sein Anreiz) zu gestalten, über welche Kanäle ist es zu vertreiben und wie soll die Promotion aussehen?

5 Empfehlungen

1. Das Bundesamt für Gesundheit verlangt bei Projektgesuchen konsequent eine formulierte Programmtheorie für das Projekt. Diese zeigt auf, wie die angestrebten Wirkungen des Projekts erreicht werden sollen. Besteht der Inhalt des Gesuchs darin, selber Projekte anzustossen oder zu unterstützen, wie im Falle von "Die Gemeinden handeln!", ist auch dafür eine Programmtheorie einzufordern.
2. Das Bundesamt für Gesundheit prüft im Rahmen der Umsetzung seiner Präventionspolitik (im Suchtbereich) grundsätzlich und fallbezogen andere Behördenarrangements. Im Vordergrund steht dabei die Nutzung bestehender Strukturen.
3. Das Bundesamt für Gesundheit prüft grundsätzlich und fallbezogen eine Umkehr in der Unterstützung: weg von einer Unterstützung von Gesundheitsinitiativen, hin zu einer Unterstützung bestehender und implementierter Politiken.