

## Verwaltung, Politik und Wissenschaft in der kantonalen Alkoholprävention

### Summary

#### Public administration, politics, and science in the alcohol prevention of the Swiss member states

**Objectives:** The article assesses the effects that different constellations of science, administration, and the political sphere have on the policy design and the output performance in the field of alcohol prevention policy.

**Method:** Comparative bivariate analysis of results from a written survey of the Swiss cantons.

**Results:** A broad and adequate policy design is found in cantons with an alcohol prevention policy dominated by administrative actors. Output performance shows to be comparatively higher in cantons with a high influence either of scientific actors or of political actors.

**Conclusion:** In an overall comparison focusing on the two dependent variables of this study, a combined model of administrative dominance with strong affiliation to the scientific community prevails against the other models considered.

**Keywords:** Alcohol prevention policy – Relation of public administration, science, and political sphere – Technocracy – Democratic legitimacy of public action.

Der vorliegende Artikel untersucht am Beispiel der Alkoholpräventionspolitik der Schweizer Kantone die Frage, wie sich das Verhältnis von Wissenschaft, Verwaltung und Politik auf die Formulierung und Umsetzung konkreter politischer Inhalte sowie deren Erfolg auswirkt. Die Frage nach der Notwendigkeit von evidenzbasiertem staatlichen Handeln ist nicht nur besonders relevant für dieses Gebiet der Prävention legaler Suchtmittel. Die Alkoholpräventionspolitik in der Schweiz bietet darüber hinaus ein hervorragendes Untersuchungsfeld für diese Frage. Dies aus drei Grün-

den: Erstens ist das Politikfeld der Alkoholpräventionspolitik ausserordentlich uneinheitlich geregelt, da die Kantone, sprich die mittlere föderale Stufe im schweizerischen Staatsaufbau, mit sehr weit reichenden Programmierungs- und Vollzugskompetenzen ausgestattet sind, was zu einer ausgeprägten Heterogenität und entsprechend interpretierbarer statistischer Varianz der kantonalen Präventionsbemühungen führt (Sager 2003). Zweitens zeichnet sich die Alkoholpräventionspolitik durch den hohen Zielanspruch der Versorgungsgerechtigkeit aus, weshalb kantonalen Unterschieden in der Vollzugsleistung neben einer theoretischen auch noch eine unmittelbare praktische Bedeutung zukommt. Drittens schliesslich weisen Studien gerade im Bereich der Suchtpolitik einen positiven Einfluss von wissenschaftlich-professionellen Verwaltungsakteuren für die Innovationsfähigkeit öffentlichen Handelns nach. So stellen Sabet und Klingner (1993) fest, „that a high degree of professionalism among those administrators responsible for policy adoption will increase the likelihood that public agencies will adopt innovative administrative policies, and those policies probably will be more radical than incremental.“

Der Beitrag stellt die konkrete Frage nach der Bedeutung des Verhältnisses von Wissenschaft, Verwaltung und Politik, indem er unterschiedliche Typen dieses Verhältnisses bildet und ihre Auswirkungen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Alkoholpräventionspolitik sowie auf deren Zielerreichungsgrad untersucht.

Der Soziologe Jürgen Habermas (1968) formuliert drei Möglichkeiten, wie die beiden Subsysteme Wissenschaft und Politik miteinander umgehen können: Dezisionistisch, technokratisch oder pragmatisch. Im *dezisionistischen Modell* dominiert die Politik die Wissenschaft. Politiker/innen verwenden die Ergebnisse der Forschung selektiv und ad hoc für die Erreichung eigener Interessen, während die wissenschaftlichen Erkenntnisse und ihre politischen Konsequenzen kaum Gehör in der Öffentlichkeit und im politischen Entscheidungsprozess

**Tabelle 1** Grundkonstellationen des Verhältnisses von Politik, Verwaltung und Wissenschaft

Dezisionistisches Modell	Pragmatisches Modell	Verwaltungstechnokratisches Modell	Wissenschaftstechnokratisches Modell
Politik (Regierung und Parlament) dominiert	Politik, Verwaltung und Wissenschaft stehen in einem nichthierarchischen Verhältnis	Verwaltung dominiert	Wissenschaft und Fachleute dominieren

finden. Umgekehrt verhält es sich beim *technokratischen Modell*. Vor allem wenn neue Probleme auf die politische Traktandenliste kommen, verlangen Parteien und Verbände von der Wissenschaft zunächst Informationen zur eigenen Orientierung. Die politischen Akteure haben zu diesem Zeitpunkt ihre Positionen noch nicht festgelegt, was den Forschern Möglichkeiten bietet, die Meinung von politischen Schlüsselakteuren zu beeinflussen, und die Berücksichtigung vertiefter wissenschaftlicher Erkenntnisse in der politischen Praxis erhöht. Mit ihren Ergebnissen kann die Wissenschaft politische Entscheidungen vorwegnehmen, im Extremfall vermag sie diese sogar zu ersetzen. In der dritten Variante, dem *pragmatischen Modell* ergänzen sich Wissenschaft und Politik gegenseitig und es existiert kein hierarchisches Verhältnis. Für die Schweiz haben Freiburghaus und Zimmermann (1985) die Fragestellung untersucht, auf welche Weise Forschung politisch relevant wird. Sie kommen zum Schluss, dass es typische „neuralgische Stellen“ gibt, an denen wissenschaftliche Erkenntnisse in den einzelnen Phasen des politischen Entscheidungsablaufs und über bestimmte Kanäle politisch wirksam werden.

Eine Verfeinerung der Habermas'schen Modelle zum gegenseitigen Verhältnis von Wissenschaft und Politik mit der zusätzlichen Unterscheidung, ob die Verwaltung primär als politischer oder fachlicher Akteur auftritt, führt zur Herausbildung der vier Grundkonstellationen in Tabelle 1.

Empirisch stellt sich die Frage, welche der vier Grundkonstellationen in den Kantonen vorherrscht und welches die politischen Konsequenzen der einzelnen Modelle sind. Als abhängige Variablen werden dabei zwei zentrale Grössen des Politikformulierungs- und Umsetzungsprozesses gewählt: Das Policy-Design und der Zielerreichungsgrad.

1. *Policy-Design*: Das zentrale Merkmal einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik ist die von den Politikadressaten wahrnehmbare staatliche Leistung, also die Wahl der Instrumente des Policy-Designs (Braun & Giraud 2003). Erfahrungen aus Vollzugsevaluationen in- und ausserhalb der Gesundheitspolitik sprechen vor allem breiten Policy-Designs hohe Erfolgchancen zu. Dies trifft insbesondere auf die Alkoholpräventionspolitik zu: „Es gibt keine Strategie, die ein Allheilmittel darstellt. Alkoholprobleme haben multiple

Ursachen, entwickeln sich in vielen unterschiedlichen Situationen und betreffen die verschiedensten Personen. Die erforderlichen Strategien werden deshalb zwangsläufig eher auf Kombinationen beruhen als auf einem einzelnen Geniestreich“ (Edwards et al. 1997). Dabei gilt es zu unterscheiden, so die Autoren weiter, inwiefern welche Kombinationen erfolgreich sein können. Vollzugsstudien zeigen, dass vor allem Kombinationen von unterschiedlich verbindlichen Instrumenten Erfolg bezüglich Verhaltensänderungen und Akzeptanz bei Politikadressaten beschieden ist. Die Mittelkombination im Policy-Design wird als erste abhängige Variable gewählt, wobei ein möglichst breites Policy-Design als erstrebenswert definiert wird.

2. *Der Zielerreichungsgrad*: Als zweite abhängige Variable wird der Zielerreichungsgrad in Form der Outputs gewählt. Outputs als umgesetztes Policy-Design kennzeichnen sich durch die Schaffung einer direkten Beziehung zwischen den Politikadressaten und der zuständigen staatlichen Vollzugsinstanz. Können nicht alle Politikadressaten rechtzeitig und gleichzeitig mit Outputs bedient bzw. bestraft werden, sprechen Knoepfel und Bussmann (1997) von zeitlich oder örtlich auftretenden Vollzugsdefiziten. Vollzugsdefizite bemessen sich damit an den formulierten operativen Zielen des Policy-Designs. Geringe Vollzugsdefizite definieren das Optimum der Zielerreichung.

Insgesamt lassen sich damit acht Hypothesen zum Verhältnis von Wissenschaft, Verwaltung und Politik formulieren:

- H1a. Wenn das dezisionistische Modell vorherrscht, ist das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher breit.
- H1b. Wenn das dezisionistische Modell vorherrscht, werden die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher erreicht.
- H2a. Wenn das pragmatische Modell vorherrscht, ist das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher breit.
- H2b. Wenn das pragmatische Modell vorherrscht, werden die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher erreicht.
- H3a. Wenn das verwaltungstechnokratische Modell vorherrscht, ist das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher breit.

- H3b. Wenn das verwaltungstechnokratische Modell vorherrscht, werden die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher erreicht.
- H4a. Wenn das wissenschaftstechnokratische Modell vorherrscht, ist das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher breit.
- H4b. Wenn das wissenschaftstechnokratische Modell vorherrscht, werden die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik eher erreicht.

### Vorgehen und Methode

Die Ansatzhöhe ist die des quantitativen Vergleichs der kantonalen Entscheidungs- und Vollzugsstrukturen im Bereich der Alkoholprävention. Dank ihrer 26 relativ autonomen, hinsichtlich ihrer Kontextmerkmale und administrativen Binnenorganisation aber höchst unterschiedlichen Kantone und Halbkantone bietet die Schweiz ein ideales Untersuchungsfeld, um mittels systematisch-komparativer Untersuchungen nach den Entstehungsbedingungen und Funktionsweisen verschiedener Formen der Behörden und Verwaltungsorganisation zu fragen. Die Vorteile einer solchen Querschnittanalyse liegen im Weiteren darin, dass der übergeordnete Kontext für alle Untersuchungsobjekte (Kantone) derselbe bleibt.

Die Methode der Informationsbeschaffung ist die schriftliche Befragung. Für die empirische Untersuchung wurden die zuständigen Entscheidungs- und Vollzugsorgane in den Schweizer Kantonen mittels eines standardisierten Fragebogens zu Inhalten und Organisation der Alkoholpräventionspolitik um Auskunft gebeten. Die Befragung fand im Sommer 1999 statt. Die Befragung wurde als Grundlagenforschung von der Schweizerischen Stiftung für Alkoholforschung getragen. Gegenüber den Kantonen trat der Autor als Veranstalter der Befragung auf.

Der Fragebogen umfasste 15 Seiten und war sehr anspruchsvoll. Die eingesetzten Surveyfragen wurden speziell für die Studie entwickelt. Das Policy-Design wurde mit der Frage „Wie wichtig sind die folgenden Instrumente in der heutigen Alkoholpolitik Ihres Kantons?“ erhoben, in welcher eine Auswahl von 17 Massnahmen auf eine 4-er Skala von sehr wichtig bis völlig unwichtig bewertet wurden. Die erste abhängige Variable, die Breite des Policy-Designs, wurde anschliessend über einen Index gemessen, in dem Einschätzungen der Bedeutung der einzeln erhobenen, in einem Kanton verfolgten Policy-Instrumente aufaddiert und auf einer 0–3-Skala rekodiert wurden, wobei 0 ein sehr beschränktes, 3 ein sehr breites Policy-Design bezeichnete. Die zweite abhängige Variable, die Zielerreichung, wurde im Fragebogen als Selbsteinschätzung der Antwortenden

mit der Zustimmung zu einer entsprechenden Aussage erhoben: „Der Kanton kann seine sich selbst gesteckten Ziele in der Alkoholprävention erreichen. Stimmt – Stimmt nicht“ und entsprechend dichotom kodiert.

Die Fragebogen wurden zumeist von der leitenden Person der jeweils für die Alkoholprävention zuständigen Stellen bearbeitet, welche sehr unterschiedlich hierarchisch eingebunden sind und von Amts- über Abteilungs- bis hin zu Sektionsstatus haben. 21 von 26 Kantonen antworteten. Die Rücklaufquote beläuft sich auf 81 %.

Die zum überwiegenden Teil dichotom ausgeprägten Variablen wurden für den Hypothesentest durch Einzeladdierung in ordinal skalierte Indexvariablen transformiert. Entsprechend wird für die Überprüfung der hypothetischen Assoziationen die Kreuztabellenanalyse als Methode gewählt. Als Korrelationskoeffizient wird Kendall tau-b gewählt. Kendall tau-b nimmt einen Wert zwischen 1 für einen perfekten positiven Zusammenhang und –1 für einen perfekten negativen Zusammenhang an, während 0 für keinen Zusammenhang steht. Von einem nennenswerten Zusammenhang wird im Folgenden dann gesprochen, wenn Kendall tau-b grösser oder gleich  $|.3|$  ist (Gehring & Weins 1998). Da mit Daten zu 21 Kantonen eine Quasi-Vollerhebung vorliegt, werden auch nicht-signifikante Werte angegeben, die nur für die Untersuchungsgesamtheit gelten. Aufgrund der kategoriellen Qualität der Daten und der eher geringen Fallzahl wurde auf multivariate Modellrechnungen verzichtet. Die einzelnen Resultate wurden qualitativ durch Experteninterviews und Fallstudien validiert und ergänzt.

### Ergebnisse

Auf die Frage, inwiefern neue wissenschaftliche Erkenntnisse in die politische Praxis einfließen, geben zwölf Kantone (57,1 %) an, dass dies nur mit grossen Verzögerungen geschieht, während neun Kantone (42,9 %) in einer weiteren Frage antworten, dass wissenschaftliche Erkenntnisse in der Regel für Politiker überhaupt keine Rolle spielen. Nur gerade in drei Kantonen (14,3 %) besteht ein rascher und intensiver Austausch zwischen Wissenschaft und Politik. Diese ersten Ergebnisse dokumentieren den generell geringen Stellenwert der Forschung für die politischen Entscheidungsträger in den Kantonen.

Bei der Betrachtung der Varianz der abhängigen Grössen lässt sich eine ausgesprochene Heterogenität beobachten. Beim Policy-Design werden die beiden Bereiche Sekundärprävention (Beratungsstellen, Risikogruppenprogramme und individuelle Interventionen) und die Behandlung (Beratungsstellen, ambulante und stationäre Behandlung) von 20 Kantonen (95,2 %) als wichtig oder sehr wichtig bezeichnet.

**Tabelle 2** Korrelationen zwischen den vier Indexvariablen

	Wissenschaftstechnokratie		Verwaltungstechnokratie		Pragmatismus	
	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N
Dezisionismus	-0,13	19	0,21	18	0,11	18
Pragmatismus	-0,31	19	-0,20	18	-	-
Verwaltungstechnokratie	0,12	20	-	-	-	-

Am zweithäufigsten werden die Aus- und Weiterbildung (18 Kantone, 85,7%), am dritthäufigsten die Primärprävention (allgemeine Risikoprophylaxe) und die Tertiärprävention (Nachbetreuung und Überlebenshilfe) (je 17 Kantone, 81,0%) genannt. 14 Kantone (66,7%) bezeichnen den Jugendschutzvollzug als sehr wichtigen oder eher wichtigen Bestandteil ihrer Alkoholpräventionspolitik. Weiterhin als eher oder völlig unwichtig bezeichnet eine Mehrheit der Kantone die Verfügbarkeitssteuerung, d. h. die Regelung der Öffnungszeiten, der physischen Verfügbarkeit in Geschäften oder die Bedürfnisklausel für Restaurationsbetriebe (17 Kantone, 81,0%), die Preissteuerung sowie die spezialisierte Forschung (je 15 Kantone, 71,4%). Es zeigt sich damit eine eher geringe Bedeutung strafrechtlich verbindlicher Instrumente gegenüber den für die Politikadressaten weniger direkt verbindlichen Informations- und Infrastrukturmassnahmen.

Die kantonalen Alkoholpräventionspolitiken wurden mit 11 Nennungen in rund der Hälfte der Fälle (52,4%) als Erfolg bezeichnet. In den zusätzlich erfragten Angaben ist gleichzeitig ein Validierung der ersten abhängigen Variable enthalten, indem in neun Fällen (42,9%) die kantonale Alkoholpolitik als Erfolg bezeichnet wird, der auf eine möglichst breite Massnahmenkombination zurückgeführt wird. Die kantonalen Massnahmenprogramme sind nur in drei Fällen (14,3%) primär und gezielt auf die Alkoholproblematik ausgerichtet. Sechs Kantone (28,6%) betten ihre Alkoholpräventionspolitik in die generelle Suchtprävention, drei Kantone (14,3%) in die allgemeine Gesundheitsförderung ein. Sieben Kantone (33,3%) geben an, sowohl alkoholspezifische wie auch allgemeinere Massnahmen durchzuführen.

### Hypothesentest

Für den Hypothesentest wurden Indices aus verschiedenen Fragebogen-Items gebildet. Die Indexkonstruktion folgt dabei einer inhaltlichen Begründung und Konsistenz. So setzt sich die Variable „Dezisionismus“ aus den Items „Exekutive legt Kurs ohne Rücksprache mit der Verwaltung fest“, „Parlament nimmt entscheidenden Einfluss“ und „Wissenschaft

spielt für Politik keine Rolle“ zusammen; das pragmatische Modell wird durch die Addition der Items „Exekutive legt Kurs in enger Rücksprache mit der Verwaltung fest“, „Parlament nimmt Einfluss via Budget, aber nicht inhaltlich“ und „Wissenschaft fliesst mit Verzögerung in Politik ein“ gemessen und das wissenschaftstechnokratische Modell mit den Items „Wir definieren unsere Aufgaben selber“, „Parlament nimmt keinen Einfluss“ und „Wissenschaft fliesst rasch in Politik ein“. Für das verwaltungstechnokratische Modell wurde das Selbstbild der Verwaltung im Item „Die Verwaltung ist vor allem Erfüllungsgehilfe der Politik und verfügt über keinen grossen Handlungsspielraum“ vs „Die Verwaltung gibt der Politik oft die Stossrichtung vor und verfügt über einen grossen Handlungsspielraum“ beigezogen. Tabelle 2 gibt Auskunft über die Unabhängigkeit der vier getesteten Modelle voneinander. Es zeigt sich, dass keine systematischen Assoziationen zwischen den vier gebildeten Indexvariablen bestehen.

Die Ergebnisse aus Tabelle 2 geben Hinweise zur Validität der Indexvariablen. So spricht der negative Zusammenhang des wissenschaftstechnokratischen Modells sowohl mit dem dezisionistischen als auch mit dem pragmatischen Modell sowie jener von Pragmatismus und Verwaltungstechnokratie für die Gültigkeit der gebildeten Indizes. Der schwache positive Zusammenhang zwischen Verwaltungstechnokratie und Dezisionismus widerspiegelt die theoretische Distinktheit der beiden Modelle nicht vollständig, was durch das Fehlen eines expliziten Items bezüglich der Rolle der Verwaltung im Dezisionismus-Index erklärt werden kann. Die positiven Korrelationen zwischen Wissenschafts- und Verwaltungstechnokratie sowie zwischen Dezisionismus und Pragmatismus sind theoretisch plausibel und sprechen wiederum für die Validität der Indizes. Die unabhängige Interpretation ihrer Korrelationen mit den abhängigen Variablen wird auf Basis dieser Ergebnisse als zulässig erachtet.

Die Auswertung der Kantonsresultate führt zu den in Tabelle 3 ausgeführten Zusammenhängen.

Für die Hypothese H4b besteht ein signifikanter Zusammenhang, während die Hypothesen H3a und H1b lediglich für die untersuchten Kantone nicht verworfen werden. Folgende Aussagen können daraus abgeleitet werden:

Tabelle 3 Hypothesentest

Hypothesen (Variable)	H <sub>1</sub> (Dezisionismus)		H <sub>2</sub> (Pragmatismus)		H <sub>3</sub> (Verwaltungs- technokratie)		H <sub>4</sub> (Wissenschafts- technokratie)	
	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N
a) Policy-Design	0,19	19	-0,13	19	<b>0,31</b>	20	0,19	21
b) Zielerreichung	<b>0,30</b>	19	-0,23	19	0,12	20	<b>0,39*</b>	21

\* Sig. &gt; = 0,1

- In den untersuchten Kantonen ist das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik desto breiter, stellt also eine eher grosse Bandbreite von verschiedenen Instrumenten bereit, je ausgeprägter das verwaltungstechnokratische Modell vorherrscht.
- Die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik werden desto eher erreicht, je ausgeprägter das wissenschaftstechnokratische Modell vorherrscht.
- In den untersuchten Kantonen werden die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik desto eher erreicht, je ausgeprägter das dezisionistische Modell vorherrscht.

Die Beobachtungen sind interessant hinsichtlich des Vergleichs der vier Modelle. Ein breites Policy-Design findet in jenen Kantonen Anwendung, in denen die Verwaltung dominiert. Politische Dominanz, pragmatische Konsenslösungen und starke Stützung auf die Erkenntnisse der Wissenschaft bleiben dagegen ohne nennenswerten Einfluss auf die Breite des Policy-Designs. Letztere Konstellation führt aber ebenso wie die politische Dominanz in den beobachteten Kantonen zu einer hohen Outputperformanz.

Weder die Breite des Policy-Designs noch die Zielerreichung sind für sich alleine genommen Indikatoren für eine sinnvolle Alkoholprävention. Erst die Umsetzung einer adäquaten Mittelwahl impliziert eine wirksame Präventionspolitik. Mit diesem Kriterium schneidet die Kombination der beiden technokratischen Arrangements in einem Vergleich am besten ab, obwohl damit verschiedene demokratietheoretische Probleme bezüglich der Legitimität politischen Handelns verbunden sind. Wenn der wissenschaftlich-technische Fortschritt zur primären Produktivkraft des Systems erhoben wird, so Habermas (1973), wird die Öffentlichkeit zunehmend entpolitisiert und die demokratische Willensbildung durch Technokratie ersetzt. Gerade der Widerspruch zwischen formaler Demokratie und faktischer Technokratie ergibt einen chronischen Bedarf an Legitimation. Wieso erweist sich die Technokratie als erfolgreicher als politische Dominanz?

Der Umstand wird in verschiedenen Experteninterviews mit zwei spezifischen Merkmalen der Präventionspolitik im Allgemeinen und der Alkoholprävention im Speziellen erklärt.

Zum einen hat das Konzept der Prävention aus Sicht der Politik einen zentralen Makel: es führt zu keinen kurzfristigen, konkret greifbaren Ergebnissen. Ein erfolgreich verändertes Suchtverhalten äussert sich in langfristigen Tendenzen, eignet sich aber nicht als manifester Leistungsausweis über die Auswirkungen politischer Arbeit. Die Politik ist dagegen auf kurzfristige Erfolge angewiesen und reagiert deshalb zurückhaltend. Zum zweiten erfährt die Alkoholprävention im Vergleich zur Vorbeugung illegaler Drogen einen weiteren Nachteil hinsichtlich ihrer Kommunikationsfähigkeit, was ein Interviewzitat illustrativ verdeutlicht: „Der Mitleidsbonus und damit die Akzeptanz für die Aufwendung von Steuergeldern für die Prävention ist bei einer 20-jährigen Drogenabhängigen auf der Strasse ungleich höher als bei einem 50-jährigen, ausgesteuerten und vereinsamten Alkoholkranken. Deshalb sind die illegalen Drogen politisch viel beliebter als der Alkohol. Der Alkohol kann höchstens im Windschatten der Illegalen mitfahren.“

Mit anderen Worten: Die Alkoholprävention fristet innerhalb der politisch wenig populären Präventionspolitik ein Schattendasein. Es ist daher nahe liegend, dass eher dort eine sinnvolle Alkoholpräventionspolitik betrieben wird, wo Entscheidungen nicht an politische Überlegungen gebunden sein müssen. Gleichfalls ergibt das Resultat einen Sinn, dass nicht allein eine Wissenschaftstechnokratie eine gute Zielerreichung aufweist, sondern auch ein politisch dominiertes Arrangement: Wissenschaft und Fachleute verfügen im ersten Fall, die politischen Akteure im zweiten Fall über genügend Handlungsspielraum, um ihre Massnahmen umzusetzen, wobei bei letzteren die Annahme formuliert werden kann, dass weniger fachliche denn politische Kriterien für die Wahl dieser Massnahmen ausschlaggebend sind. Diese Ausführungen machen die Bedeutung der inhaltlichen Dimension der kantonalen Alkoholpolitik deutlich. Damit stellt sich die Frage, wie sich die vier Modelle neben der Breite auch auf die Inhalte des Policy-Designs, sprich die Wahl der zur Anwendung gelangenden Massnahmen, auswirken. Die Zusammenhänge zwischen dem Verhältnis Wissenschaft/Verwaltung/Politik und den Massnahmen der Alkoholprävention lassen sich in Tabelle 4 beobachten.

**Tabelle 4** Zusammenhang zwischen Verhältnis Wissenschaft/Verwaltung/Politik und Massnahmen der Alkoholprävention

Massnahmen	Dezisionistisches Modell		Pragmatisches Modell		Verwaltungstechnokratisches Modell		Wissenschaftstechnokratisches Modell	
	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N
Primärprävention								
– Information	0,04	19	–,27	19	0,14	20	–,30	21
– Erziehung	–0,06	19	–,40**	19	0,29	20	0,04	21
– Gesundheitsförderung	0,07	19	–,22	19	0,25	20	–,31	21
Preissteuerung	0,08	19	0,03	19	–0,02	20	0,31	21
Verfügbarkeitssteuerung								
– Öffnungszeiten	0,03	19	0,04	19	0,07	20	0,08	21
– phys. Verfügbarkeit	0,08	19	0,06	19	0,20	20	–0,01	21
– Bedürfnisklausel	0,11	19	0,31*	19	0,17	20	–0,04	21
Sekundärprävention								
– Beratungsstellen	0,38**	19	–0,53***	19	0,30	20	0,00	21
– Risikogruppenprogr.	0,43**	19	–0,16	19	0,28	20	–0,07	21
– individ. Interventionen	0,56***	19	0,40**	19	0,07	20	–0,11	21
Jugendschutzvollzug	0,01	19	–0,34**	19	0,05	20	0,26	21
Behandlung								
– Beratungsstellen	0,29	19	0,13	19	–0,24*	20	0,00	21
– ambulante Behandlung	0,31	19	–0,02	19	–0,04	20	0,00	21
– stationäre Behandlung	–0,07	19	0,12	19	0,12	20	0,22	21
Tertiärprävention	0,39*	19	0,17	19	–0,01	20	0,07	21
spez. Forschung	0,46***	19	0,11	19	0,29	20	0,03	21
Aus- und Weiterbildung	0,18	19	0,19	19	0,26	20	0,42**	21

\* Sig. > = 0,1; \*\* Sig. > = 0,05; \*\*\* Sig. > = 0,01

Die Resultate bestätigen in ihrer Tendenz für die untersuchten Kantone die vorgängig gemachte Vermutung, dass das dezisionistische Modell eher eine greifbare Politik priorisiert, während eher technokratische Arrangements weniger Rücksicht auf kurzfristig verwertbare und leichter kommunizierbare Politikinhalt nehmen. So korreliert nur der Einsatz von Massnahmen der Primärprävention (mit der nahe liegenden Ausnahme der Erziehung) mit den beiden technokratischen Modellen, während sich der Einfluss der Politik im dezisionistischen und im pragmatischen Modell in einer höheren Gewichtung von Früherkennung (Sekundärprävention) und Behandlung äussert. Schliesslich korrelieren die Anwendung der Bedürfnisklausel und der Jugendschutzvollzug mit dem pragmatischen Modell, was auf die hohe gesellschaftliche Akzeptanz und den offensichtlichen moralischen Wert dieser Massnahmen zurückzuführen sein dürfte.

Schliesslich drängt sich im Lichte der Auswirkungen der vier Modelle die Frage nach ihren institutionellen und organisatorischen Bedingungen auf. Abschliessend wird aus diesem Grund untersucht, in welchem Zusammenhang die vier Modelle mit Ausprägungen der institutionellen Behördenarrangements stehen, wo sie also mit höherer Wahrscheinlichkeit vorkommen. Dabei ergeben sich die in Tabelle 5 aufgeführten Korrelationen zwischen dem Verhältnis Wissenschaft/Verwaltung/Politik und der Behördenstruktur.

Wie Tabelle 5 zeigt, sind die beobachteten Zusammenhänge negativ, d.h. dass das dezisionistische Modell vor allem in Kantonen vorherrscht, in denen die Alkoholpräventionspolitik dezentral organisiert ist, und das verwaltungstechnokratische Modell eher dort vorherrscht, wo die Alkoholprävention nicht an nicht staatliche Leistungsträger ausgelagert wird. Diese Resultate können sinnvoll interpretiert werden, da sich eine fragmentierte Verwaltung leichter politisch dominieren lassen dürfte. Ebenfalls einsichtig ist, dass je technokratischer ein Arrangement ist, je mehr fachliche Kapazitäten es also besitzt und je stärker dieses Wissen gleichzeitig die Politikformulierung dominiert, desto weniger Aufgaben ausgelagert werden.

### Diskussion und Schlussfolgerungen

Welche Beziehungsmodelle zwischen Verwaltung, Politik und Wissenschaft herrschen im Bereich der Alkoholpräventionspolitik in den Schweizer Kantonen vor und welche Rolle spielen sie für die politische Praxis? Zur Beantwortung dieser Leitfrage wurden basierend auf den Arbeiten von Jürgen Habermas vier idealtypische Arrangements von Wissenschaft, Politik und Verwaltung hergeleitet: das dezisionistische Modell, in dem die Politik die Verwaltung dominiert; das pragmatische Modell, das für ein nicht-hierarchisches Verhältnis steht; das verwaltungstechnokratische

**Tabelle 5** Zusammenhang zwischen Verhältnis Wissenschaft/Verwaltung/Politik und Behördenstruktur

	Dezisionistisches Modell		Pragmatisches Modell		Verwaltungs-technokratisches Modell		Wissenschafts-technokratisches Modell	
	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N	tau-b	N
Zentralisierung	-0,51***	19	0,02	19	-0,06	20	-0,13	21
Auslagerung	-0,05	19	-0,13	19	-0,40	20	-0,19	21

\*\*\* Sig. &gt;= 0,01

Modell, in dem die Verwaltung dominiert und das wissenschaftstechnokratische Modell, in dem die Experten die Verwaltung und die Verwaltung die Politik dominieren. Der Vergleich der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken zeigt, dass ein breites Policy-Design in jenen Kantonen Anwendung findet, in denen die Verwaltung dominiert. Politische Dominanz, pragmatische Konsenslösungen und starke Stützung auf die Erkenntnisse der Wissenschaft haben dagegen keinen nennenswerten Einfluss auf die Breite des Policy Designs. Letztgenannte Konstellation sowie die politische Dominanz führen aber beide zu einer hohen Outputperformanz. Das pragmatische Modell steht in keinen systematischen Zusammenhängen mit den Politikergebnissen. Werden beide abhängigen Variablen gemeinsam betrachtet, was zur Bewertung einer kantonalen Alkoholprävention sinnvoll erscheint, ist es die Kombination der beiden technokratischen Arrangements, die im vorgenommenen Vergleich am besten abschneidet.

Die Befunde legen nahe, dass eher dort eine fachlich sinnvolle, evidenzbasierte Politik betrieben wird, wo die Entscheidungen weniger an kurzfristige politische Überlegungen gebunden sein müssen. Immerhin handelt es sich bei der Alkoholpräventionspolitik um ein schwer kommunizierbares Gebiet, das politisch weniger gut verwertbar ist als beispielsweise restriktive Massnahmen im illegalen Suchtbereich. Ebenso werden politisch oder fachlich motivierte Politikziele dann erreicht, wenn die entsprechenden Behörden nicht nur über Definitionsmacht in der Politikformulierung, sondern auch über Handlungsspielraum für die Umsetzung verfügen.

Trotz der Plausibilität der Resultate muss darauf hingewiesen werden, dass die vorgelegte Untersuchung aufgrund der kategoriellen Qualität der erhobenen Daten nur erste Hinweise geben, aber keine abschliessende Gültigkeit beanspruchen kann. Es ist hier nicht nur das alleinige Abstützen auf bivariate Analysen anzuführen, sondern auch auf das kleine N von 21 Kantonen. Ebenfalls konnte nicht überprüft werden, inwiefern die Selbstdeklaration in den Fragebogen die wirkliche Kantonspolitik spiegelt. Obwohl die Ergebnisse in die erwartete Richtung weisen, sind weitere Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Politik, Verwaltung und Wissenschaft notwendig, welche sich auf breitere Datensätze stützen, die auch multivariate Schätzungen erlauben. Erst wenn intervenierende Einflüsse systematisch kontrolliert werden, können die komplexen Fragestellungen angemessen beantwortet werden. In diesem Sinne ist dieser Beitrag nur ein erster Schritt auf einem Weg, der noch beträchtlicher Forschungsarbeit bedarf.

#### Acknowledgement

Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Untersuchung „Strukturen und Strategien der Kantone in der Alkoholpräventionspolitik“, welche in den Jahren 1999/2000 durchgeführt und von der Schweizerischen Stiftung für Alkoholforschung finanziert wurde (Sager & Vatter 2000; Sager 2000; 2003). Für wertvolle Hinweise und Kritik danke ich Markus Freitag, Adrian Vatter, Christian Rüefli und Marc Bühlmann sowie den beiden anonymen Gutachtern der SPM.

---

## Zusammenfassung

**Fragestellung:** Der vorliegende Artikel untersucht am Beispiel der Alkoholpräventionspolitik der Schweizer Kantone die Frage, wie sich das Verhältnis von Wissenschaft, Verwaltung und Politik auf die Formulierung und Umsetzung konkreter politischer Inhalte sowie deren Erfolg auswirkt.

**Methode:** Bivariate Analyse von Ergebnissen einer schriftlichen Kantonsbefragung.

**Ergebnisse:** Ein breites und adäquates Policy-Design findet sich in jenen Kantonen, in denen die Verwaltung dominiert. Das primäre Abstützen auf Erkenntnisse der Wissenschaft ebenso wie politische Dominanz führt zu einer hohen Outputperformanz.

**Schlussfolgerungen:** Das Modell mit einer starken Verwaltung, die eng mit der Forschung zusammenarbeitet, schneidet im Gesamtvergleich hinsichtlich der beiden abhängigen Variablen am besten ab.

---

## Résumé

**Administration publique, politique et science dans la prévention cantonale de l'alcoolisme**

**Objectifs:** Nous analysons les effets de différentes articulations entre science, administration publique et politique sur le choix des instruments politiques et la performance de leur prestation dans le cas de la prévention de l'alcoolisme.

**Méthodes:** Analyse comparative bivariable des résultats d'une enquête standardisée dans les cantons suisses.

**Résultats:** On trouve une politique adéquate dans les cantons où c'est l'administration qui domine. La prestation par contre est performante dans des cantons où les critères scientifiques ou politique dominant.

**Conclusions:** Globalement, le meilleur modèle intégrant les deux variables dépendantes, est celui qui associe les technocraties administrative et scientifiques.

---

## Literaturverzeichnis

Braun D, Giraud O (2003). „Steuerungsinstrumente“. In: Schubert K, Bandelow N, eds. Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München; Wien: Oldenbourg, S. 147–74.

Edwards G (1997). Alkoholkonsum und Gemeinwohl: Strategien zur Reduzierung des schädlichen Gebrauchs in der Bevölkerung. Stuttgart: Enke.

Freiburghaus D, Zimmermann W (1985). Wie wird Forschung politisch relevant? Bern: Haupt.

Gehring U, Weins C (1998). Grundkurs Statistik für Politologen. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Habermas J (1968). Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.

Habermas J (1973). Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.

Knoepfel P, Bussmann W (1997). Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann W, Klöti U, Knoepfel P, eds. Einführung in die Politikevaluation, Basel; Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn: 58–77.

Sabet M, Klingner D (1993). Exploring the impact of professionalism on administrative innovation. J Public Admin Res Theory 3: 252–66.

Sager F (2000). Vollzugsföderalismus oder horizontale Harmonisierung im Bereich der Alkoholprävention? LeGes – Gesetzgebung & Evaluation 2: 75–97.

Sager F (2003). Kompensationsmöglichkeiten föderaler Vollzugsdefizite: das Beispiel der kantonalen Alkoholprävention. Swiss Polit Sci Rev 9: 309–33.

Sager F, Vatter A (2000). Strukturen und Strategien der Kantone in der Alkoholpräventionspolitik: eine komparative Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Verwendung des Alkoholzehntels. Bern: Schweizerische Stiftung für Alkoholforschung.

---

## Korrespondenzadresse

**Dr. Fritz Sager**  
**Büro Vatter**  
**Politikforschung & -beratung**  
**Gerbergasse 27**  
**CH-3011 Bern**  
**Tel.: +41 31 312 65 75**  
**Fax: +41 31 312 92 65**  
**e-mail: sager@buerovatter.ch**