

Vollzugsföderalismus oder horizontale Harmonisierung im Bereich der Alkoholprävention?

Fritz Sager | *Fallen die Kantone im Vollzugsföderalismus auseinander oder finden sich Anzeichen für Harmonisierungstendenzen? Eine verwaltungswissenschaftliche Analyse kantonaler Behördenarrangements und Vollzugslogiken in der Alkoholpräventionspolitik verweist auf Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine nationale Gesundheitspolitik.*

Die schweizerische Gesundheitspolitik sieht sich momentan tief greifenden Veränderungen unterworfen. Die Alkoholprävention geht dabei einen besonders steinigen Weg. Als Suchtpräventionspolitik im Bereich der legalen Drogen ist sie nicht nur mit einer Vielzahl ihr entgegenlaufender Interessen und entsprechend inkohärenter Gesetzesgrundlagen konfrontiert. Auch der föderalistische Vollzug zeichnet sich durch eine fast unüberschaubare Vielzahl von unterschiedlichen kantonalen Präventionsbemühungen aus. Diese steigern die Heterogenität der schweizerischen Alkoholpolitik zusätzlich. Die Menge der zu bewältigenden Aufgaben wurde dabei mit der Liberalisierung der Spirituosenmärkte seit dem 1. Juli 1999 nicht kleiner.

1 Problemstellung

Am 9. Juni 1985 wurde in einer Volksabstimmung Absatz 9 von Art.32^{bis} BV gutgeheissen, womit der so genannte Alkoholzehntel revidiert wurde: «Die Kantone erhalten 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser. Diese Mittel sind zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen zu verwenden» (Art.131 Abs.3 in der neuen BV). Auf Wunsch der Kantone haben das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und die Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV) 1986 «Empfehlungen für den wirksamen Einsatz des Alkoholzehntels» (EAV / BAG 1986) herausgegeben. Darin wird den Kantonen empfohlen, 50 Prozent für Verhütung und Früherfassung einzusetzen. Gemäss den jährlichen Berichten über die Verwendung des Alkoholzehntels der EAV wird aber nur rund ein Drittel der Gelder im Bereich der Prävention bzw. für Verhütung und Früherfassung verwendet (communica 3/1999). Das Beispiel zeigt zweierlei: Einerseits hat der Bund keine Handhabung, die Kantone zum Einhalten seiner Empfehlungen anzuhalten, andererseits reagieren die Kantone auf ihre jeweiligen Verhältnisse, die stark differieren können.

Wie teuer die sozialen Kosten des Alkoholkonsums einen Kanton zu stehen kommen, haben Vitale u.a. (1999) für den Kanton Genf ermittelt. Die Studie macht mit eindeutigen Zahlen klar, wie sehr die Kantone finanziell von der Suchtproblematik gerade im legalen Bereich betroffen sind. In Genf betragen die sozialen Kosten auf 150 Millionen Franken pro Jahr. 39 Millionen fallen für die direkten Kosten an, die indirekten Kosten belaufen sich auf durchschnittlich 64 Millionen und die so genannten Humankosten auf 47 Millionen Franken. Rund 24'000 Männer und 15'000 Frauen, also rund 13 Prozent der Bevölkerung des Kantons Genf, gehören der Risikogruppe an, die ganz besonders zum Anstieg der Gesundheitskosten beiträgt. Diese Aufwendungen bilden den Grossteil der Kosten, was für den Kanton im direkten medizinischen Bereich ca. 23 Millionen Franken oder 15'000 Spitaltage (zwei Prozent der gesamten Spitaltage) bedeutet. Neben diesen Tatsachen verdeutlicht diese erste Untersuchung ihrer Art für einen Kanton aber gleichzeitig auch, wie wenig das Problem bislang wahrgenommen wird.

Es ist deshalb von grossem praktischem wie theoretischem Interesse zu fragen, inwiefern und unter welchen Bedingungen eine solche Aufgabenbewältigung überhaupt noch möglich ist. Welche Massnahmen könnten eine effektive Politikformulierung und einen effizienten Vollzug fördern? Welche Kantone zeigen einen solchen Weg auf? Der vorliegende Beitrag geht aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive auf diese Fragen ein, wobei Gesetzgebungsaspekte ebenso wie verwaltungsspezifische Faktoren in die Analyse einfließen müssen.¹

Für die Untersuchung dieser Fragen wurden die zuständigen Entscheidungs- und Vollzugsorgane in den 26 Kantonen mit einem schriftlichen (standardisierten) Fragebogen um Auskunft über die konkrete Organisation der Verwaltungsstrukturen (Personal, eingesetzter Zeitaufwand, Fachkompetenz, Ressourcen, Mitteleinsatz usw.) gebeten. Durch eine Quasi-Vollerhebung der zuständigen kantonalen Entscheidungs- und Vollzugsorgane (Antworten aus 21 Kantonen) konnten strukturelle Regelmässigkeiten für einen adäquaten und wirksamen Vollzug sowie die wichtigsten Merkmale der Verwaltungsorganisation erfragt werden. Ergänzend wurden halb-standardisierte Experteninterviews durchgeführt.

Der Artikel stellt in einem ersten Schritt theoriegeleitet die Ergebnisse der Untersuchung und die dabei beobachteten Wirkungszusammenhänge vor. Darauf aufbauend wird in einem zweiten Schritt eine Typologie der untersuchten Kantone entworfen, deren Implikationen für das Vorhaben einer nationalen Gesundheitspolitik in der Schweiz Gegenstand des Schlusskapitels sein werden.

2 Behördenarrangements und Vollzugslogiken

Die politikwissenschaftliche Vollzugsforschung befasst sich gleichermaßen mit dem Inhalt politischer Programme, deren Wirkungen sowie den Gründen und Voraussetzungen für ein Vollzugsergebnis (Kissling-Näf/Wälti 1999, 654ff.). Der Vollzug wurde mit der Abkehr von der Planungsideologie in den späten Sechzigerjahre zum Forschungsgegenstand der schweizerischen Politikwissenschaft. Eigenschaften schweizerischer Vollzugsprozesse sind generell eine grosse Anzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen, eine geringe Voraussehbarkeit und eine hohe Bedeutung des politischen Vollzugswillens (Linder 1987; Bussmann et al. 1997). Kissling-Näf/Knoepfel (1992, 64) halten zum Vollzugsföderalismus fest: «Vollzugslücken und Unebenheiten sind die logische Folge eines Systems, das den Kantonen und Gemeinden die Umsetzung von Bundesprogrammen überträgt.» Die Vollzugsforschung kennt deshalb eine bemerkenswerte Varianz der Ergebnisse öffentlicher Politiken. Die Erklärungsansätze hierfür berufen sich auf verschiedene Arten von Wirkungsfaktoren, wobei sich im vorliegenden Zusammenhang zwei generelle Dimensionen ausmachen lassen, eine institutionelle und eine politisch-strategische.

Zum Einen lassen sich auf einer institutionellen Ebene verschiedene Arten der Vollzugsorganisation identifizieren. So ist die Frage nach dem Aufbau von kantonalen und kommunalen Vollzugsstrukturen beim föderalen Vollzug besonders virulent. Unter Behördenarrangements verstehen Knoepfel/Bussmann (1997, 72) die Gesamtheit der politisch-administrativen Entscheidungen über die administrative Umsetzungsstruktur einer Politik. Ausgehend von der Frage nach der Leistungskapazität einer Verwaltung stellen Geser und Höpflinger (1977, 112) die folgende Hypothese auf: «Je kleiner ein Kanton, desto geringer ist tendenziell seine Kapazität, den Verwaltungsapparat strukturell auszudifferenzieren. Der Mangel an struktureller Differenzierung ist mit Einbussen im Umfang und in der Qualität der Verwaltungsleistungen verknüpft (...).»

Zum Zweiten wird die kantonale Politikperformanz aber auch bestimmt durch die politischen Strategien in der Programmformulierung und Umsetzung. Eine Erklärung für die Wirkung einer Politik bieten die politischen Aushandlungsprozesse und Konfliktkonstellationen zwischen Behörden und Zielgruppen während des Gesetzgebungs- und Vollzugsprozesses (Linder 1987, 222). Auf der Ebene der akteurspezifischen, politischen Prozesse bewegen sich die theoretischen Ansätze, die das konkrete Verwaltungshandeln zum Interessengegenstand erkoren haben. Kantonalen Verwaltungen stehen verschiedene verwaltungsinterne und -externe Partner zur Verfü-

gung; so betroffene Amtstellen innerhalb der kantonalen Verwaltung, externe Akteure wie private Hilfswerke oder Fachorganisationen, andere Kantone und schliesslich auch der Bund. Generell kann erwartet werden, dass sich angesichts der wachsenden Aufgabenfülle eine kooperative Vollzugslogik auf allen Ebenen positiv auf die Politikproduktion auswirkt.

Wie die Umfrage in den Kantonen zeigt, erweisen sich die kantonalen Arrangements in der Alkoholpräventionspolitik tatsächlich als äusserst heterogen, sowohl was organisationelle Strukturmerkmale betrifft als auch in Bezug auf die jeweiligen kantonalen Vollzugslogiken. Entsprechend uneinheitlich präsentieren sich die aus der Befragung hervorgegangenen Organisationsstrukturen der kantonalen Alkoholpräventionen. Fünfzig Prozent der untersuchten Kantone weisen in der Alkoholprävention eine personelle Ausstattung von genau 200 oder weniger als 200 Stellenpunkten auf, während die andere Hälfte über grössere zuständige Verwaltungseinheiten verfügt. Wiederum knapp die Hälfte der Kantone ist hierarchisch eher schwach ausdifferenziert, während der Professionalisierungsgrad generell als hoch bezeichnet werden kann. Die für die Alkoholprävention zuständigen Stellen sind überwiegend auch für die generelle Suchtprävention verantwortlich. In mehr als einem Viertel der Kantone nimmt die Stelle auch Aufgaben wahr, die ausserhalb des Gesundheitsbereichs liegen. In knapp der Hälfte der Kantone sind sie dezentral organisiert; nur wenige dieser Aussenstellen sind allerdings (teil-) autonom.

Auf der Basis der Kantonsumfrage kann die Frage, welche Auswirkungen die Wahl der institutionellen Behördenarrangements sowie die Handlungsstrategien der Vollzugsträger für eine kantonale Alkoholpräventionspolitik haben, wie folgt beantwortet werden:

- Das Policy Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik ist desto adäquater, je zentralisierter die betroffene Verwaltung organisiert ist, je autonomer sie ist, je weniger sie durch politische Gremien kontrolliert wird und je weniger staatliche Aufgaben sie auslagert.
- Die dominanten Konfliktlösungsmuster kantonalen Alkoholpräventionspolitiken sind umso einvernehmlicher, je konkreter und präziser die Pflichten und Rechte der zuständigen Verwaltungseinheiten festgeschrieben sind.
- Das Policy Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik ist dort eher breit und das dominante Konfliktlösungsmuster dort eher einvernehmlich, wo eine fest eingerichtete verwaltungsinterne Koordination besteht.

Es konnten drei Erfolgsfaktoren einer verwaltungsinternen Koordination herausgearbeitet werden: erstens ein klar definierter, politischer Leistungsauftrag, der sowohl inhaltlich als auch operationell konkrete Ziele formuliert; zweitens eine sehr professionelle und organisationell zusammengeführte Verwaltung mit grossem fachlichen Handlungsspielraum und politischem Rückhalt; drittens ein ergebnisorientiertes Netzwerkmanagement, das Konsens über gemeinsame Projekte herstellt.

Die Ziele einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik werden umso eher erreicht, je stärker die verwaltungsexterne Kooperation für die Konzeption der kantonalen Alkoholpräventionspolitik als wichtig betrachtet wird. Die Art und Weise der Aufgabenauslagerung ist also von zentraler Bedeutung für die Politikergebnisse einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik. Umso wichtiger scheint es, die damit verbundenen Risiken bezüglich Legitimität staatlichen Handelns zu kennen. Drei Problemfelder im Bereich der politischen Legitimität einer umfassenden Auslagerung wurden identifiziert: erstens eine mangelhafte finale Steuerung durch konkrete und politisch ausgehandelte Zielvorgaben; zweitens eine zu schwache operative Kontrolle durch Verwaltung und Politik und drittens eine verzerrungsanfällige und der politisch ausgehandelten Koordination entrobene Politikproduktion.

Während die Potenziale der beiden genannten Strategien der verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Kooperationsformen rege genutzt werden, schöpfen die Kantone die Möglichkeiten der interkantonalen Zusammenarbeit bzw. der Kooperation zwischen sich und dem Bund in der Praxis noch zu wenig aus. Obwohl das Policy-Design einer kantonalen Alkoholpräventionspolitik oft dort adäquat ist, wo die Kantone in eine fest eingerichtete interkantonale Kooperation eingebunden sind, werden die Vorteile der Zusammenarbeit über die Kantongrenzen hinweg wie auch mit den Bundesbehörden noch zu wenig wahrgenommen.

Diese Beobachtungen sind elementar für die Frage nach einer gleichmässigen Politikversorgung der Bevölkerung in bestimmten Sektoren. Im Public-Health-Bereich ist es das Projekt einer nationalen Gesundheitspolitik, das eine solche Zielsetzung verfolgt, indem es die Ziele, die das Regionalkomitee der Weltgesundheitsorganisation WHO im Grundsatzpapier «Gesundheit 21 – Gesundheit für alle» für die europäischen Staaten aufgestellt hat, in die schweizerische Gesundheitspolitik überführen will (vgl. Wyss 2000).

Im Folgenden soll deshalb versucht werden, basierend auf den Erkenntnissen aus der Alkoholpräventionspolitik ein grobes Bild zu zeichnen, welcher föderalistischen Problemlage ein solches Projekt begegnet.

3 Kantonale Vollzugskonzepte in der Alkoholprävention

Zu diesem Zweck werden die Kantone auf Grund ihrer Strukturmerkmale in der Alkoholprävention in eine Typologie überführt, die sich nach bestehenden Bürokratiekonzepten orientiert, welche im Folgenden einleitend kurz skizziert werden. Es bietet sich hierzu eine Synthese der Erkenntnisse aus dem vorangegangenen Kapitel zur Vollzugsorganisation und zu den Umsetzungsstrategien an. So unterstellt die jüngere angelsächsische Verwaltungslehre (Schneider 1989; Lowery 1998 und 1999) einen strategisch gewünschten Zusammenhang von Verwaltungsorganisation und Implementationsform, der sich aus politischen Überlegungen bezüglich der idealen Form der Abstimmung von Kontrolle und Effizienz von Verwaltungshandeln erklärt. Gerade die von Geser/Höpflinger (1975 und 1977) angeführten Differenzierungsdefizite erlebten im Laufe der Achtzigerjahre eine Umdeutung: Aus neoliberaler Sicht hat der klassische Leistungsstaat versagt, da die Aufgaben immer komplexer geworden sind, der Staat aber in seiner Kapazität beschränkt blieb. Die neoliberale Verschiebung des Blickwinkels weg von der Gesamtsicht einer politischen Gesellschaft hin zu einer gezielten Bedürfnisbefriedigung Politikbereich-spezifischer Kundenstämme entspricht dem marktwirtschaftlichen Ideal des individuellen *Pursuit of Happiness*, der als Summe aller befriedigten Einzelinteressen zu einem befriedigten Ganzen führt. Somit ist ein schwacher, kleiner und wenig ausdifferenzierter Staat durchaus wünschbar, sofern die nicht mehr wahrgenommenen Aufgaben an marktwirtschaftlich funktionierende Leistungsträger delegiert werden. Das damit einhergehende Schlagwort der Deregulierung lässt sich allerdings auch auf verwaltungsinterne Verhältnisse anwenden, wie die Entwicklungen in Richtung *New Public Management* (Osbourne/Gaebler 1994, für die Schweiz vgl. Schedler 1995) zeigen, die eine betriebswirtschaftliche Funktionslogik für den Staat propagieren.

Das neoliberale Hauptinteresse gilt also der individuellen Bedürfnisbefriedigung. Diese ist umso mehr gewährleistet, je stärker der Bürger und die Bürgerin bzw. der Kunde und die Kundin die Kontrolle über die Bereitstellung staatlicher Leistungen haben. Die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit kann über direktdemokratische Instrumente wahrgenommen oder aber an die politischen Repräsentanten und Repräsentantinnen delegiert werden. Aus dieser Sicht ist das von Geser/Höpflinger (1975, 4f.) monierte Defizit einer Verwischung von politischer und bürokratischer Rolle erwünscht. «Dies kann sich darin äussern, dass die Beamten in ihrer Amtsrolle Loyalitäten zu externen Referenzgruppen (z. B. einer Partei) zum Ausdruck bringen und dass die extern aufgebauten sozialen Beziehungen (die sogar zu

einem Kriterium für die Rekrutierung und Beförderung werden können) eine wichtige 'Ressource' für eine erfolgreiche Amtsführung bilden.» Wenn sich aber die Beamten bzw. die Beamtinnen in einer direkten Abhängigkeit von der Gesellschaft befinden, so die neoliberale Logik, kann sichergestellt werden, dass sie sich auch entsprechend den Wünschen einer ausschlaggebenden Mehrheit dieser Gesellschaft verhalten, wodurch die bestmögliche Interessenbefriedigung sichergestellt wird. Die beanstandeten Strukturdefizite vermischen sich hier also mit den vom *Public-Choice*-Modell begrüsten Organisationsmerkmalen eines schwachen Staates (Schneider 1989). Die positive Einstellung gegenüber einem starken und handlungsfähigen Staat ergibt sich dagegen auf Seiten der Gegenschule der *Progressive Reformers* aus der Beobachtung des Marktversagens bezüglich öffentlicher Güter wie Gesundheit oder Bildung (Lowery 1998). Kontrolle soll hier so ausgestaltet sein, dass sie den gesamtgesellschaftlichen Nutzen einer Staatstätigkeit nicht zu Gunsten spezifischer 'Kundeninteressen' verzerrt.

Diese zwei Einstellungen gegenüber der Grösse einer Verwaltung und deren Implikationen für die politische Kontrollierbarkeit ihrer Leistungserbringung können in einen Zusammenhang mit den unterschiedlichen Strategien im Vollzug einer öffentlichen Politik gebracht werden. Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal für die beschriebenen Strategiealternativen ist die Einstellung gegenüber Verhandlungslösungen. Die Strategien können einerseits auf einer Abwägung von verschiedenen Handlungsalternativen beruhen, von denen sich der Kanton in einem Verhandlungsprozess mit unterschiedlichen Akteuren für die ihm am besten erscheinende entscheidet, oder aber auf einer einseitigen Entscheidung zurückzuführen sein, den der Kanton ohne vorgängige Diskussion von Optionen und ohne entsprechende Verhandlungsprozesse getroffen hat. Von Verhandlungslogik kann gesprochen werden, wenn es zu einer Kooperation mit dem Bund, mit anderen Kantonen, mit anderen Ämtern der kantonalen Verwaltung oder mit verwaltungsexternen Akteuren kommt, sofern von Letzteren nicht nur Leistungen, sondern auch Konzeptionsarbeiten gekauft werden. Findet keine Kooperation statt, wird von Anordnungslogik gesprochen.

Die Kontrollierbarkeit von Verwaltungstätigkeit lässt sich somit idealtypisch und entsprechend holzschnittartig über unterschiedliche Kombinationen des Merkmals der Grösse und des strategisch-prozessualen Merkmals der Vollzugslogik herstellen. Entlang dieser beiden Dimensionen sollen im Folgenden Gruppen von Kantonen gebildet werden, die in einer Synthese miteinander verbunden werden, um so zu unterschiedlichen Vollzugskonzepten kantonalen Alkoholpräventionspolitik zu gelangen.

3.1 Eine Gruppierung der Kantone nach Behördenarrangements

Ausgehend von den beobachteten Unterschieden in den kantonalen Vollzugsarrangements zur Alkoholprävention werden die systematischen Ähnlichkeiten zwischen den einzelnen Kantonen herausgearbeitet. Bestehen verschiedene, eindeutig voneinander unterscheidbare Typen kantonalen Behördenarrangements und wenn ja, durch welche strukturellen Eigenschaften unterscheiden sie sich voneinander?²

Auf der Grundlage der Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Vollzugsorganisation und Behördenarrangements lassen sich acht Kantonsgruppen unterschiedlicher Gröss ausmachen.

1. Die erste Kantonsgruppe bilden die fünf Stände Graubünden, Schwyz, Basel-Landschaft, Zug und Schaffhausen. Wir nennen diesen ersten Typ 'kleine, traditionelle Verwaltung': Der Kanton behält die klassische hierarchisch-ausdifferenzierte Verwaltungsstruktur bei, verfolgt aber die Strategie des Traditionalismus (Geser/Höpflinger 1975, 8f.), delegiert also auf Grund zunehmender Aufgabendichte einen unterschiedlich grossen Teil seiner Leistungserbringung an gesellschaftliche Akteure (Büttschi/Cattacin 1993).
2. Die Kantone Basel-Stadt und Tessin bilden die zweite Gruppe. Wir nennen den zweiten Typ 'grosse, traditionelle Staatsbürokratie': Der Kanton vereint in sich Angebotsdefinition und Produktion seiner Leistungen, wobei der Politik mehr Gewicht zukommt als der technokratischen Umsetzung.
3. Die dritte Gruppe, bestehend aus den Kantonen Luzern und Uri, hat als vordringliches gemeinsames Merkmal die gesamthafte Auslagerung der Alkoholpräventionspolitik. Wir bezeichnen den dritten Typ als 'Trennung von Politikangebot und -produktion': Der Kanton vollzieht die Trennung von Angebotssicherung und Produktion, d. h. er stellt zwar die Dienstleistung sicher, vollbringt sie aber selber nicht mehr.
4. Der Kanton Jura steht als Sonderfall für sich alleine und stellt den vierten Typ dar, der als 'strukturknappe Staatsbürokratie' bezeichnet wird: Der Kanton reagiert auf politische Leistungserwartungen nicht durch hierarchische Ausdifferenzierung, sondern durch Selektivität der Politikproduktion; d. h. es besteht die Gefahr, dass Entscheidungen aus demokratisch legitimierten Gremien in die Verwaltung hinein verlagert werden, welche ihrerseits nur schwach politisch kontrolliert wird und damit stark politisiert ist.

5. Die fünfte Gruppe wird gebildet durch die drei Kantone St. Gallen, Thurgau und Aargau. Der fünfte Typ wird zusammengefasst unter dem Begriff 'moderne Staatsbürokratie': Der Kanton vereint in sich Angebotsdefinition und Produktion seiner Leistungen, wobei der technisch-professionellen Umsetzung mehr Gewicht zukommt als der fachlich nicht-spezialisierten Politik.
6. Eine sechste Gruppe vereint die Kantone Appenzell Innerrhoden und Waadt. Die zentralen Gemeinsamkeiten, die diese beiden ungleichen Kantone bezüglich der Alkoholpräventionspolitik in einem Cluster vereinen, sind erstens die geringe Grösse der für diesen Politikbereich zuständigen Verwaltungsstelle, die mit weniger als 100% dotiert ist, zweitens keine feststellbare hierarchische Ausdifferenzierung, auf die eine Zwischenstufe zwischen Amtsstelle und Exekutive hindeuten würde, und drittens die dezentrale Organisation des Politikbereichs. Der sechste Typ wird als 'kleine, strukturknappe Verwaltung' bezeichnet: Der Kanton verzichtet auf die strukturelle Ausdifferenzierung des Politikbereichs, delegiert aber auf Grund zunehmender Aufgabendichte einen unterschiedlich grossen Teil seiner Leistungserbringung an gesellschaftliche Akteure (Bütschi/Cattacin 1993).
7. Die Kantone Neuenburg, Genf und Obwalden bilden zusammen eine siebte Gruppe kantonaler Behördenarrangements. Die drei auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Kantone weisen alle hierarchisch nicht ausdifferenzierte Behördenarrangements in der Alkoholpräventionspolitik auf. Der Politikbereich ist zentral organisiert und wird nicht ausgelagert. Den siebten Typ nennen wir 'politisch-exekutive Staatsbürokratie': Der Kanton verhält sich wie der traditionelle Dienstleistungsstaat, auf Grund der fehlenden hierarchischen Ausdifferenzierung ist die exekutive Kontrolle jedoch noch stärker ausgeprägt.
8. Die letzte Gruppe bilden die Kantone Bern und Wallis, die eine grosse Gemeinsamkeit und eine grosse Differenz aufweisen: Zum einen sind die zuständigen Behörden in beiden Kantonen personell hoch dotiert, andererseits lagert das Wallis die Alkoholprävention gänzlich aus, während dies Bern nicht umfassend tut. Das Merkmal des achten Typs ist die 'dezentral-traditionelle Angebotssicherung': Der Kanton sorgt für eine dezentrale Politikversorgung, wobei die Produktion der Dienstleistung teilweise oder ganz ausgelagert werden kann. Verzerrungen der tatsächlichen Produktion gegenüber der politisch angestrebten Provision werden durch eine starke exekutive Kontrolle und eine strukturell ausdifferenzierte Verwaltungsorganisation zu verhindern versucht.

Im folgenden Abschnitt wird eine zweite Typologisierung der Kantone vorgenommen, wobei das Augenmerk nicht mehr auf der institutionellen Ausgestaltung der Behördenarrangements liegt, sondern auf den verfolgten Strategien der Kantone im Vollzug.

3.2 Eine Gruppierung der Kantone nach Vollzugslogiken

Die unterschiedlichen Haltungen gegenüber den verschiedenen Möglichkeiten verwaltungsinterner und -externer Zusammenarbeit auf den verschiedenen föderalen Stufen legt eine zweite Typologisierung der Kantone nahe, die sich nun nicht mehr für die organisationelle Ausgestaltung der Behördenarrangements sondern für die unterschiedlichen Konzeptions- und Vollzugslogiken in der Alkoholpräventionspolitik der Kantone interessiert. Das Ergebnis zeigt sechs relativ homogene Kantonsgruppen bezüglich ihrer Strategien in der Formulierung und Umsetzung der Alkoholprävention. Folgende Konzeptions- und Vollzugslogiken sind den einzelnen Gruppen gemeinsam.

1. Die erste Gruppe vereint die Kantone Schaffhausen, Uri, Neuenburg, Wallis, Bern und St. Gallen. Gesamthaft verbindet diese Kantone eher ihre formale Eingebundenheit in verschiedene Zusammenarbeitsarrangement als die einheitliche Einschätzung von deren Bedeutung. Die Gruppe wird deshalb zusammengefasst unter der Bezeichnung der 'formal Kooperativen'.
2. Die zweite Gruppe wird von den Kantonen Basel-Stadt, Tessin und Genf gebildet. Ihnen gemeinsam ist die generell positive Einschätzung von Kooperationen aller Arten. Während die Kantone uneinheitlich bezüglich der Institutionalisierung ihrer verwaltungsinternen Koordination sind, sind alle Teil einer fest eingerichteten interkantonalen Kooperation sowie ebenso bilateral oder multilateral mit externen Organisationen verknüpft. Die Gruppe wird unter der Bezeichnung der 'informell Kooperativen' zusammengefasst.
3. Der Kanton Obwalden bildet das dritte Cluster. Dieser Kanton zeichnet sich aus durch eine fehlende institutionalisierte verwaltungsinterne Koordination, die jedoch sowohl für die Konzeption als auch die Umsetzung als eher wichtig bezeichnet wird. Dagegen ist er eingebunden in feste Formen der Zusammenarbeit sowohl mit externen Organisationen als auch mit andern Kantonen, was er auf allen Stufen als sehr wichtig betrachtet. Misstrauen herrscht gegenüber der als unbefriedigend empfundenen Zusammenarbeit mit Bundesbehörden, die für Konzeption und

Vollzug als eher unwichtig bezeichnet wird. Obwalden wird auf Grund seiner klaren horizontalen Ausrichtung als der 'extrovertierte Föderalist' bezeichnet.

4. Zur vierten Gruppe gehören die beiden Kantone Jura und Zug. Die beiden Kantone verfügen über keine institutionalisierte verwaltungsinterne Koordinationsplattform, halten aber die entsprechende Zusammenarbeit ebenso wie jene mit verwaltungsexternen Organisationen für sehr wichtig für den Vollzug ihrer kantonalen Alkoholpräventionspolitiken. Die Zusammenarbeit mit Bundesbehörden wird als unbefriedigend empfunden. Interessanterweise sind beide Kantone in interkantonale Zusammenarbeitsformen eingebunden, die sie allerdings einhellig als unwichtig für die Politikformulierung bezeichnen. Jura und Zug werden auf Grund ihrer Strategien in der Alkoholpräventionspolitik als 'informelle Föderalisten' bezeichnet, die eine Zusammenarbeit in der Umsetzung zulassen, in der Konzipierung jedoch stark auf ihre Kompetenzabsicherung achten.
5. Das fünfte Cluster vereint die Kantone Appenzell Innerrhoden, Aargau und Solothurn. Sie zeichnen sich durch ihre Fokussierung auf die verwaltungsinternen Ressourcen aus. Es bestehen verwaltungsinterne Koordinationsgremien, die sowohl für die Konzeption als auch den Vollzug als sehr wichtig bezeichnet werden. Die Kantone werden als 'introvertierte Föderalisten' bezeichnet.
6. Die sechste und letzte Gruppe schliesslich wird von Kantonen Luzern, Thurgau, Basel-Landschaft, Graubünden und der Waadt gebildet. Die verwaltungsinternen Kooperationen sind bilateral oder multilateral und werden als eher oder sehr wichtig für die Politikformulierung und den Vollzug bezeichnet. Die Kantone arbeiten in unterschiedlicher Weise mit anderen Kantonen zusammen, sind aber uneinheitlich in der Einschätzung der Wichtigkeit dieser Kooperationsform. Die Gruppe wird auf Grund ihrer heterogenen Kooperationsformen unter der Bezeichnung der 'pragmatischen Föderalisten' zusammengefasst.

Im folgenden Abschnitt werden die beiden Typologien zusammengeführt und mit den in den theoretischen Ausführungen hergeleiteten Idealtypen konfrontiert, um deren Erklärungskraft zu testen.

3.3 Zusammenführung und Typenbildung

Vorgängig wurde die Verknüpfung von Behördenarrangements und Vollzugsstrategien hergeleitet. Die beiden verwendeten Unterscheidungsdimensionen waren dabei die Dimension 'gross-klein' für die Behördenarrangements, die Dimension 'Verhandlung-Anordnung' bei den Vollzugslogiken. Eine entsprechende Kreuztabellierung lässt sich nun für die beobachteten Kantonsgruppen vornehmen. Tabelle 1 stellt die Zusammenführung der beiden Kategorisierungen vor und gruppiert die Kantone entsprechend den genannten zwei Kriterien in vier Typen.³

Tabelle 1: Synthese der kantonalen Behördenarrangements und Vollzugslogiken in der Alkoholpräventionspolitik in vier Bürokratietypen

Grösse der Verwaltung	Vollzugslogik	Verhandlung			Anordnung		
		'informell Kooperative'	'extrovertierter Föderalist'	'pragmatische Föderalisten'	'formal Kooperative'	'informelle Föderalisten'	'introvertierte Föderalisten'
klein	kleine, traditionelle Verwaltung	<u>TYP 1</u>		GR, BL	SH	ZG	<u>TYP 2</u>
	kleine, strukturalte Verwaltung			VD			AI
uneinheitlich	Trennung von Politikangebot und -produktion			LU	UR		
	Politisch-exekutive Staatsbürokratie	GE	OW		NE		
gross	moderne Staatsbürokratie			TG	SG		AG
	grosse, traditionelle Staatsbürokratie	BS, TI					
	strukturalte Staatsbürokratie					JU	
	Dezentral-traditionelle Angebots-sicherung	<u>TYP 3</u>			BE, VS		<u>TYP 4</u>

Die so hergeleiteten Typen können wie folgt charakterisiert werden:

Typ 1: Die Auslagerer und die Kooperativen

Die Trennung von Politikformulierung und Politikproduktion ist das manifeste Merkmal der fünf Kantone, die als Typ 1 bezeichnet werden. Diese Trennung beschränkt sich nicht auf Private, sondern umfasst all jene Anbieter, seien es gesellschaftliche Akteure, andere Kantone oder der Bund, mit denen eine Zusammenarbeit fallspezifisch und inhaltlich sinnvoll erscheint. Im Falle von Basel-Landschaft, Graubünden und Waadt ist dabei das Moment der Auslagerung dominant, während sich Genf und Obwalden eher durch ihre generelle Kooperationsbereitschaft charakterisieren.

- Der Kanton Basel-Landschaft kann als Beispiel eines Arrangements in der Alkoholpräventionspolitik skizziert werden, das seine Ausrichtung nach jenen Projektinhalten richtet, welche an es herangetragen werden. Der Kanton Waadt gibt an, rund 98% der Alkoholpräventionspolitik an Private auszulagern, während die bündnerische Fachstelle für Suchtfragen zwar nicht privat ist, aber über ein Globalbudget und eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton verfügt sowie einen Trägerverein hat. Insofern entsprechen die Vollzugskonzepte in diesen drei Kantonen dem Modell der so genannten *Quasi-Markets* einer Trennung von strategischen und operativen Entscheidungen. Das Modell geht aus der Diskussion zwischen Vertretern der Theorie des Marktversagens und jenen des Staatsversagens hervor. Wenn der Markt versagt, sollte der Staat eingreifen, aber wenn der Staat eingreift, heisst das nicht notwendigerweise, dass er dabei erfolgreich ist. Folglich ist Konkurrenz nützlich, sowohl bezüglich Effizienz (da preissenkend) als auch bezüglich Kontrolle (da einerseits die hierarchische Kontrolle von oben, andererseits Selbstkontrolle erleichtert wird). Deshalb sollen so viele Aufgaben wie möglich in den freien Markt ausgelagert werden. Damit herrscht Selbstregulierung (*checks and balances*) innerhalb und ausserhalb der Verwaltung mit der Konsequenz, dass die Kompetenzen und Budgets der Verwaltung auf ein Minimum beschränkt werden bei gleichzeitiger Befriedigung der Präferenzen der Bürger/innen bzw. Kunden/Kundinnen (Ostrom et al. 1988).
- Zwei der zugeordneten Kantone zeichnen sich nicht durch eine Aufgabenauslagerung in vergleichbar grossem Umfang aus. Obwalden gibt an, dass externe Organisationen an den gesamten kantonalen Alkoholpräventionsbemühungen über einen Anteil von rund 20 Prozent verfügen. Der Kanton hat jedoch eine NPM-Reform hinter sich, die sowohl die Trennung von strategischen und operativen Entscheiden als auch die

Einführungen von finaler Führung durch Leistungsvereinbarungen umfasste. Der Kanton Genf, in welchem der Vorteil staatlicher Arbeit in der Legitimität einerseits und in der Unabhängigkeit vom politisch bestimmten Geldfluss und der damit gewährleisteten Kontinuität der staatlichen Leistungen andererseits gesehen wird, lagert einen Anteil von rund 80 Prozent an externe Organisationen aus. Der wichtigste Partner, die *Fédération genevoise pour la prévention de l'alcoolisme (FEGPA)*, ist allerdings nicht privat, sondern parastaatlich.

Die erste Kantonsgruppe muss also wie folgt differenziert werden: Erstens gilt es zu unterscheiden, ob die strukturschwache Verwaltung historisch bedingt ist oder auf eine rationale Entscheidung zurückgeht. Während für Basel-Landschaft und die Waadt die liberale Geschichte tatsächlich eine Tradition kleiner und fragmentierter Verwaltungen mit sich brachte, kann für das bündnerische Arrangement zwar ein ähnlicher Hintergrund vermutet werden, doch weist die moderne Ausgestaltung der Arrangements auf eine bewusste Neukonzipierung hin. Obwalden weist als landwirtschaftlich-gewerblich strukturierter Kleinkanton traditionell eine kleine Verwaltung auf. Der Schritt zum NPM-Modell dürfte jedoch ein rationaler gewesen sein. In Genf schliesslich handelt es sich um eine bürokratische Sonderfunktion innerhalb einer generell eher grossen und ausgebauten Verwaltung, die sich durch eine starke operative Unabhängigkeit auszeichnet.

Zum Zweiten gilt es die Umsetzungsstrategien zu beachten. So muss die Zugehörigkeit von drei Kantonen zur Gruppe der 'pragmatischen Föderalisten' berücksichtigt werden, d. h. es gilt auch zu unterscheiden, wohin ausgelagert wird. Sowohl für den Kantone Basel-Landschaft wie für die Waadt zeigen sich in dieser Studie Elemente eines punktuellen Aufgabentransfers an horizontale Zusammenarbeitsstrukturen. Graubünden strebt eine ebensolche Kooperationen an. Der Kanton Obwalden ist zwar generell auf seine gliedstaatliche Autonomie bedacht, in dem so gesteckten Rahmen aber sehr kooperativ. Genf ist der Vorreiter einer sehr erfolgreichen interkantonalen Kooperation in der Westschweiz und kann somit in jeder Beziehung als sehr zusammenarbeitsfreudig bezeichnet werden.

Die Trennung von Politikformulierung und Politikproduktion ist somit manifestes Merkmal der fünf Kantone, sie beschränkt sich jedoch nicht auf Private, sondern umfasst pragmatisch all jene Anbieter, seien es gesellschaftliche Akteure, andere Kantone oder der Bund, mit denen eine Zusammenarbeit fallspezifisch und inhaltlich sinnvoll erscheint. Im Falle der Kantone Basel-Landschaft, Graubünden und der Waadt ist dabei das Moment

der Auslagerung dominant, während sich Genf und Obwalden eher durch ihren Willen zur Zusammenarbeit charakterisieren. Die Gruppe wird deshalb in die beiden Typen der 'Auslagerer' im ersten Fall und der 'Kooperativen' für den zweiten Fall aufgeteilt.

Typ 2: Die Kleinen

Die dem zweiten Typ zugeteilten fünf Kantone haben allesamt Behördenarrangements in der Alkoholpräventionspolitik, die mit maximal 200 Stellenpunkten ausgestattet sind. Auch weist bei Betrachtung ihrer Vollzugsstrategien wenig darauf hin, dass diese Kantone die mit ihrer geringen Grösse einhergehenden Kapazitätsdefizite durch forcierte Kooperationen zu kompensieren suchen. Entweder arbeitet man formell zwar zusammen, zeigt sich aber unbeeindruckt von einem allfälligen Nutzen, wie im Kanton Schaffhausen, oder man kümmert sich nur noch um die Verhältnisse innerhalb der Kantonsgrenzen, wie die beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Aargau. Uri hat die Alkoholpräventionspolitik gesamthaft ausgelagert, ist aber um politische Kontrolle bemüht, während Zug dauf bedacht ist, das Zepter möglichst nicht aus der Hand zu geben. Die Kantone dieser Gruppe, so kann festgehalten werden, haben in Bezug auf die hier im Zentrum stehende Staatsaufgabe kleine zuständige Verwaltungen. Der zweite Typ liegt damit ziemlich nahe beim theoretischen Modell der *'Limited Administration'*. Die *Limited Administration* hat grundsätzlich ein negatives Bild der Verwaltung, die sie für prinzipiell undemokratisch hält. Sobald die Autonomie der Verwaltung wächst, wächst auch die Verwaltung, da ihre Exponenten sich selbst bereichern wollen. Ihr zu Grunde liegt das 'dominante' Modell des diskreziären Handelns, das davon ausgeht, dass Beamtinnen und Beamte ihren Handlungsspielraum genau kennen, ihn zur Erreichung eigennütziger Interessen vollständig ausnutzen und ihn fortlaufend zu erweitern suchen. Diese Einstellung gegenüber dem Staat wird in der aktuellen schweizerischen Politiklandschaft von Exponenten der bürgerlichen Rechten eingenommen: «Schon im Vorkindergarten nimmt der Staat und seine Ideologie die Kleinkinder in Besitz und lässt die Menschen nicht mehr los bis zum Tode (...). Der Staat nimmt dazu sämtliche Massenkommunikationsmittel als Instrument der Kontrolle und des Zwangs in die Hände und setzt sie voll für seine Zwecke ein» (Blocher 2000, 16). Die polit-ökonomische Herleitung dieser Einstellung geht auf Niskanen (1971) und sein *Information Monopoly Model* zurück. Der Nutzen von Bürokraten und Bürokratinnen besteht in der Budgetmaximierung für ihr Amt. Da sie Monopolanbieter der durch ihr Amt bereitgestellten Dienstleistungen sind, verfügen sie über die

Möglichkeit, betreffende Informationen an die Budgetverantwortlichen (Parlament und Regierung) in einer Art zu manipulieren, die ein Wachstum des Budgets zur Folge hat. Die Verwaltung ist dementsprechend klein zu halten, damit sie kontrollierbar bleibt. Deshalb soll sie auf ein Minimum reduziert werden.

Die Kantone dieser Gruppe müssen jedoch in einem Punkt differenzierter betrachtet werden, nämlich bezüglich der Frage, warum sie kleine Verwaltungen haben. Ein strukturschwacher Kanton wie Appenzell Innerrhoden oder Uri (zwei der drei kleinsten Kantone der Schweiz) hat hier weniger Spielraum als ein Wirtschaftskanton wie Zug oder ein Kanton von der Grösse Aargau. In den beiden letztgenannten dürfte die Kleinheit der Verwaltung darum tatsächlich auf das liberale Misstrauen gegenüber dem Staat zurückzuführen sein, das mit einer bewussten Inkaufnahme von allfälligen Leistungsdefiziten einhergeht.

Typ 3: Die Anbieter

Ziel der Kantone des Typs 3, die den beiden Kriterien erstens der Wettbewerbs- und Verhandlungslogik sowie zweitens der grossen Verwaltung genügen, ist die bestmögliche Politikproduktion, die eher nach Effektivitäts- denn nach Effizienzkriterien bewertet wird. Der Weg dazu ist die Erweiterung der kantonalen Tätigkeiten. Die Kantone reagieren auf ihre Leistungsanforderungen nicht, indem sie auslagern oder Leistungen reduzieren, sondern im Gegenteil ihre Koordinationsbemühungen verstärken. Dabei variiert der Typus die unterschiedlichsten Vollzugsstrategien, die vom Kanton Basel-Stadt als staatlichem Anbieter bis zum Kanton Luzern reichen, der seine Alkoholprävention gänzlich an einen privaten Verein ausgelagert hat. Der gemeinsame Antrieb der hier versammelten Kantone liegt auf der Angebotsseite, während die gewählten Strategien, wie die entsprechende Politikproduktion aussehen soll, bei allen Unterschieden den gemeinsamen Nenner der Kooperation aufweisen, sei sie verwaltungsintern oder -extern, staatlich oder privat. Der Kanton Basel-Stadt kann als Beispiel einer schwierigen verwaltungsinternen Koordination beschrieben werden, der wie der Kanton Tessin auch versucht, die entsprechenden Kapazitätsdefizite über informelle und punktuelle Kooperationen zu decken, während der Kanton Thurgau eher utilitaristisch nach dem Pragmatismusprinzip Partnerschaften eingeht. Die Kantone zeichnen sich durch ihren Kooperationswillen aus, der wiederum unter der Maxime einer möglichst guten Angebotssicherung steht.

Typ 4: Die Traditionellen

Der vierte Typus vereinigt jene Arrangements, die gemäss der theoretischen Literatur der klassischen hierarchischen Verwaltung Weber'scher Prägung aufgebaut sein sollten: Sie verfügen über eine hierarchisch klare Abstufung von Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen, über eine hohe Professionalisierung sowie Spezialisierung und tendieren zum Routinehandeln nach formalisierten Regeln (vgl. Weber 1976). Die fünf hier versammelten Kantone entsprechen diesem Bild mehrheitlich, die beiden erklärungsbedürftigen Ausnahmen sind der Kanton Wallis und der Kanton Jura.

Der Kanton Wallis ist einer von drei Kantonen, die ihre Alkoholpräventionspolitik gesamthaft ausgelagert haben, der Kanton Jura verfügt über eine nur schwach ausdifferenzierte Hierarchie im entsprechenden Verwaltungsbereich, der zu einem gewissen Grade die Vermischung von politisch-exekutiven und administrativ-exekutiven Rollen zur Folge hat. Diese beiden Kantone gehören in dieselbe Gruppe wie die Kantone St. Gallen, Neuenburg und Bern, die im Bereich der Alkoholpräventionspolitik über grosse, ausgebaute Behördenarrangements verfügen, die sich zumindest in ihren Grundzügen am traditionellen Bild der Verwaltung orientieren.

Was erklärt diese auf den ersten Blick so heterogene Gruppe? Das gemeinsame Merkmal der fünf Kantone ist tatsächlich nicht die hierarchische Gliederung und auch nicht die zentrale Sammlung der Aufgaben beim Staat, sondern die den bürokratischen Strukturen zu Grunde liegende Strategie des strukturellen Konservatismus. Während die Beibehaltung tradierter und gefestigter Strukturen in den Kantonen St. Gallen, Neuenburg und Bern zu ausgebauten Verwaltungseinheiten nach klassischem Muster führt, sieht das bei den beiden übrigen Kantonen der Gruppe anders aus. Die Kantone Jura und Wallis haben die höchsten Steuerbelastungen der Schweiz (BFS 1999, 22) und gehören zu den drei Kantonen mit dem tiefsten Pro-Kopf-Einkommen (BFS 1999, 11). Beide Kennzahlen sind Indikatoren für kleine und strukturschwache Kantone. In diesem Sinne können die beiden Stände als Beispiele für jene zwei Strategien gelten, die Geser/Höpflinger (1975) als konservatorisch bezüglich der Leistungskapazität des Staates identifiziert haben, der 'Traditionalisierung' und der 'Selektivität':

- Der Kanton Wallis kann der Strategie 'Traditionalisierung' zugeordnet werden, worunter die Autoren verstehen, dass Verwaltungen kleiner Kantone sich «verstärkt auf die Ressourcen externer Institutionen abstützen müssen, und – anstatt gegenüber ihrer Umwelt eine unabhängige, vorantreibende Aktivität zu entfalten – im traditionellen Rahmen eines gesamtgesellschaftlichen Arrangements eingebettet bleiben»

(Geser/Höpflinger 1975, 8; vgl. auch Geser 1981). Die logische Konsequenz dieser Strategie ist die Auslagerung staatlicher Aufgaben an gesellschaftliche Akteure oder privatwirtschaftliche Organisationen. Das Wallis lagert seine Alkoholpräventionspolitik gesamthaft aus.

- Der Kanton Jura dagegen funktioniert eher nach dem Prinzip der 'Selektivität', womit gemeint ist, dass durch die wachsenden Leistungserwartungen ein «verstärkter Bedarf nach Bedürfnisskalierungen und Prioritätslisten» (Geser/Höpflinger 1975, 10; vgl. auch Geser 1981) entsteht, die eine selektive Leistungserbringung nach sich ziehen. Kann über diese Selektionierung keine demokratische Legitimität in Form eines Konsenses hergestellt werden, so droht gemäss den Autoren eine Verwischung von politischen und administrativen Funktionen, indem «die Entscheidungen in den allerersten Rängen konzentriert» sind (Geser/Höpflinger 1975, 10). Eine solche Tendenz kann im jurassischen Arrangement zu einem gewissen Grad festgestellt werden. Als Illustration hierzu mag der Umstand dienen, dass der Kanton Jura der einzige Kanton ist, der als Kontaktstelle des Bundes für den Alkoholzehntel einen Regierungsrat angibt und nicht eine Verwaltungsstelle.

Das gemeinsame Kennzeichen der in der vierten Gruppe eingeteilten Kantone ist somit ihre traditionelle Ausrichtung, die allerdings unter den unterschiedlichen Bedingungen, die diese Kantone aufweisen, auch zu unterschiedlichen Strukturen in der Alkoholpräventionspolitik führen. Während Traditionalismus bei den eher grossen Kantonen die Aufrechterhaltung des klassischen Modells staatlicher Verwaltung bedeutet und auf Grund der bestehenden Ressourcen zu einer breiten Versorgung führt, hat das Festhalten an ursprünglichen, zum Teil überholten Verwaltungsstrukturen bei kleineren Kantonen auf Grund der zunehmenden Aufgabendichte die Delegation eines unterschiedlich grossen Teils ihrer Leistungserbringung an gesellschaftliche Akteure zur Folge.

Welche Schlüsse können nun aus dieser Bestandsaufnahme kantonaler Vollzugskonzepte in einem spezifischen Bereich der Gesundheitspolitik gezogen werden?

4 Schlussfolgerungen

In einem ersten Schritt konnte der vorliegende Beitrag anhand der kantonalen Alkoholpräventionspolitiken den Befund von Kissling-Näf/Knoepfel (1992, 64) bestätigen, dass «Vollzugslücken und Unebenheiten (...) die logische Folge eines Systems (sind), das den Kantonen und Gemeinden die Umsetzung von Bundesprogrammen überträgt.» Als Erklärung dafür, «dass

die eidgenössische Politik überhaupt noch vollzugswillige Kantone findet und dass diese kulturell, sprachlich und demografisch unterschiedlichen Gebilde bei der Gestaltung ihrer Vollzugspolitiken trotz der angeführten Unterschiede gleichwohl ein recht hohes Mass an Gemeinsamkeiten aufweisen» (Kissling-Näf/Knoepfel 1992, 65), machen die Autoren die Etablierung «sekundäre(r) Harmonisierungsmechanismen, die nicht über die zentralstaatliche Gesetzgebung laufen, sondern das schweizerische politisch-administrative System als eine Art 'unsichtbare Hand' mitsteuern», geltend. Als solche sekundäre Harmonisierungsmechanismen werden vor allem die horizontale und die vertikale Kooperation bezeichnet. So wurde in der hier vorgestellten Untersuchung insbesondere die interkantonale Kooperation als besonders entwicklungsfähige Vollzugsstrategie für die Alkoholpräventionspolitik identifiziert. Gleichzeitig wurde aber festgestellt, dass diese Kooperationsform noch sehr zurückhaltend genutzt wird. Der grosse Vorteil der horizontalen Zusammenarbeit liegt in der Möglichkeit, die beiden gegensätzlichen Anforderungen der lokalen Differenzierung und der nationalen Vereinheitlichung miteinander zu verknüpfen (Cattacin 1996, 93f.).

Im hier untersuchten Teilbereich der Gesundheitspolitik hat aber gerade die in einem zweiten Schritt vorgenommene Typologisierung der Kantone nach ihren Vollzugskonzepten offen gelegt, dass die Defizite, die sich durch gewollte oder nichtgewollte Strukturschwächen kantonaler Behördenarrangements ergeben, nur bei einem Teil der Kantone durch entsprechende Kooperationsstrategien aufzufangen versucht werden. Die postulierte 'unsichtbare Hand' steuert also nur in rund der Hälfte der untersuchten Kantone mit.

Im Hinblick auf die Etablierung neuer Policy-Standards in einem Bereich mit besonders ausgeprägten Kantonskompetenzen, nämlich der Gesundheitspolitik, stimmt dieser Befund eher pessimistisch. Er weist damit darauf hin, dass die 'unsichtbare Hand' ein bisschen stärker zum Mitsteuern angeregt werden sollte, nämlich indem Kooperation nicht nur erwartet, sondern konkret auch gefördert wird. Dabei gilt es auch neue und innovative Formen der Kooperation zu nutzen wie informelle Hearings, konferenzielle und iterative Vernehmlassungen und «runde Tische». Problemen heterogener kantonaler Behördenarrangements und Vollzugslogiken kann auf regionaler Ebene mit konkreten gemeinsamen Projektentwicklungen entgegengetreten werden.

Mittel- bis längerfristig empfiehlt es sich aber, für eine gesamtschweizerische horizontale Zusammenarbeit eine gemeinsame Problemsicht der Alkoholpräventionspolitik zu erarbeiten. Erst wenn die gemeinsamen Inter-

essen und Ziele der strukturell sehr unterschiedlichen Kantone ausdrücklich als solche erkannt werden, besteht genügend Anreiz, trotz der hohen Koordinationsanforderungen aktiv an einer gemeinsamen Präventionspolitik mitzuarbeiten. Um diesen Prozess in Gang zu bringen, empfiehlt sich ein Engagement des Bundes als Initiator und Mediator.

Auch die Zusammenarbeit mit dem Bund hat noch Entwicklungspotenzial. Einerseits stehen die Kantone der Arbeit des Bundes in der Alkoholprävention mit grösster Skepsis gegenüber, andererseits erweist sich die Konfliktdelegation nach oben in den untersuchten Kantonen als Moderationsfaktor, der einer einvernehmlichen kantonalen Strategieformulierung zuträglich ist. Die Zusammenarbeit der Kantone mit dem Bund ist deshalb sinnvoll und weiter zu vertiefen. Der Bund könnte sich beispielsweise bei nationalen Kampagnen und weiteren persuasiven Massnahmen um eine frühere, offenere und direktere Information sowie um einen früheren Einbezug der Kantone als bisher bemühen sowie bei seinen Aktionen im Bereich der Alkoholpräventionspolitik vermehrt auf die Erfahrungen der Kantone zurückgreifen und allenfalls auch Modifikationen seiner Aktivitäten vornehmen.

Wenn Kooperation initiiert wird und eine partnerschaftliche Ausarbeitung gemeinsamer Anstrengungen die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen sowie der Kantone untereinander angeregt werden kann, ergeben sich auch Chancen für das anspruchsvolle Ziel einer nationalen Gesundheitspolitik.

Anmerkungen

- 1 Der Aufsatz basiert auf den Resultaten einer komparativen Untersuchung des Autors zu den Strukturen und Strategien der Kantone in der Alkoholprävention (Sager/Vatter 2000). Das Projekt wurde verdankenswerterweise finanziell getragen von der Schweizerischen Stiftung für Alkoholforschung (SSA). Der ausführliche Schlussbericht kann bestellt werden bei: Büro Dr. Adrian Vatter, Politikforschung & -beratung, z.H. F. Sager, Gerbergasse 27, 3011 Bern, Tel. 031/312'65'75, Fax 031/312'92'65, E-mail: vatter.politik@spec-traweb.ch
- 2 Das wichtigste Verfahren in der empirischen Sozialwissenschaft zur Bildung von Gruppen

stellt die Clusteranalyse dar (Wagschal 1999, 246), die im vorliegenden Abschnitt zum Zug kommt. Das Ziel der Clusteranalyse ist es, Ähnlichkeiten zwischen den Kantonen aufgrund der gemeinsamen Ausprägungsformen ihrer Verwaltungsstrukturen herauszufinden.

- 3 Auf Grund fehlender Angaben zur Grösse bzw. zu den Vollzugsstrategien können die Kantone Solothurn und Schwyz nicht berücksichtigt werden. Ebenfalls fehlen jene Kantone, die sich nicht an der standardisierten Befragung beteiligt haben, nämlich Appenzell Ausserrhodan, Freiburg, Glarus, Nidwalden, Schwyz und Zürich.

Literatur

- BFS, Bundesamt für Statistik, 1999, Taschenstatistik der Schweiz, Neuenburg.
- Blocher, Christoph, 2000, Freiheit statt Sozialismus. Aufruf an die Sozialisten in allen Parteien, Zürich.
- Bussmann, Werner/Klöti Ulrich/Knoepfel, Peter (Hgg.), 1997, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M.
- Bütschi, Danielle/Cattacini, Sandro, 1993, L'État incitateur. Nouvelles pratiques de la subsidiarité dans le système du bien-être suisse, *Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 33, S. 143–162.
- Cattacini, Sandro, 1996, Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik, *Schweiz. Zeitschrift für Politische Wissenschaft*, 2,1, S. 89–102.
- Communica, Informationsmagazin der Eidgenössischen Alkoholverwaltung EAV.
- EAV, Eidg. Alkoholverwaltung/BAG, Bundesamt für Gesundheitswesen, 1986, Empfehlungen an die Kantone für den wirksamen Einsatz des Alkoholzehntels, Bern.
- Geser, Hans, 1981, Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation, Bern.
- Geser, Hans/Höpflinger François, 1975, Kantonsgrösse und Staatsverwaltung. Arbeitshypothesen zum Subprojekt «Querschnittanalyse», Zürich.
- Geser, Hans/Höpflinger, François, 1977, Staatsverwaltung und Sozialstruktur. Ein Vergleich zwischen vier Kantonen, *Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 17, S. 111–135.
- Kissling-Näf, Ingrid/Wälti, Sonja, 1999, Der Vollzug öffentlicher Politiken, in: Klöti, Ulrich u.a. (Hgg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zürich, S. 651–689.
- Kissling-Näf, Ingrid/Knoepfel, Peter, 1992, Politikverflechtung dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im schweizerischen politisch-administrativen System, in: Abromeit, Heidrun/Pommerehne Werner (Hgg.), *Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern/Stuttgart, S. 43–69.
- Knoepfel, Peter/Bussmann Werner, 1997, Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt, in: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hgg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt/M., S. 58–77.
- Linder, Wolf, 1987, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern/Stuttgart.
- Lowery, David, 1998, Consumer Sovereignty and Quasimarket Failure, *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, No. 2, S. 137–173.
- Lowery, David, 1999, Answering the Public Choice Challenge. A Neoprogressive Research Agenda, Governance. *An International Journal of Policy and Administration* 12, No. 1, S. 22–53.
- Niskanen, William A., 1971, Bureaucracy and Representative Government, Chicago/New York.
- Osborne, David/Gaebler, Ted, 1992, Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading.
- Ostrom, Vincent/Bish Robert L./Ostrom Elinor, 1983, Local Government in the United States, San Francisco.
- Sager, Fritz/Vatter, Adrian, 2000, Strukturen und Strategien der Kantone in der Alkoholpräventionspolitik. Eine komparative Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Verwendung des Alkoholzehntels. Studie zuhanden der Schweizerischen Stiftung für Alkoholforschung, Bern.
- Schedler, Kuno, 1995, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee einer New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell. Fallbeispiel Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien.
- Schneider, Mark, 1989, The Competitive City. The Political Economy of Suburbia, Pittsburgh.
- Vitale, Sarino/Jeanrenaud, Claude/Priez, France, 1999, Le coût social de la consommation d'alcool dans le canton de Genève. *Les cahiers de l'action sociale et de la santé*(12, Genève.
- Wagshal, Uwe, 1999, Statistik für Politikwissenschaftler, München und Wien.
- Weber, Max, 1976, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen.
- Wyss, Martin Philipp, 2000, Normative Umsetzung internationaler Policy-Standards, *LeGes* 11, H. 1, S. 27–40.