



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Gesundheitspolitik

Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit

Ein praxisorientiertes Instrument entwickelt im Rahmen
der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung
beim BAG“

Thomas Widmer und Kathrin Frey

Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation
Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

März 2008

Impressum

© Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Herausgeber: Bundesamt für Gesundheit

Verfasst von Thomas Widmer und Kathrin Frey, Forschungsbereich Policy-Analyse & Evaluation,
Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Publikationszeitpunkt: April 2008

Weitere Informationen und Bezugsquelle:

Bundesamt für Gesundheit, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Evaluation und Forschung, CH-3003 Bern, Telefon +41 31 323 87 66, Telefax +41 31 322 34 37

E-Mail: evaluation@bag.admin.ch, www.health-evaluation.admin.ch > Arbeitshilfen > Leitfäden

Inhalt

A	Einleitung	5
B	Was ist eine gute Programmentwicklung?	7
1.	Die Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung	7
2.	Qualitätssicherung im Programmentwicklungsprozess	8
C	Praktische Handlungsanweisungen und Checklisten	11
1.	Konzeptphase	11
2.	Entwicklungsphase	16
3.	Konsolidierungsphase.....	21
4.	Genehmigungsphase.....	26
D	Serviceteil	29
1.	BAG-interne Unterstützungsangebote.....	29
2.	Weiterführende Literatur	29
3.	Nützliche Internetseiten	30

Begriffe

Als *Programm* werden in diesem Leitfaden gebündelte Aktivitäten verstanden, die sich an einem gemeinsamen Globalziel orientieren und die mit verschiedenen Begriffen wie Strategie, Massnahmenpaket aber auch Programm bezeichnet werden können. Dabei wird in diesem Leitfaden der Begriff „Programm“ als Sammelbegriff verwendet; d.h. andere im BAG gebrauchte Begriffe wie Massnahmenpaket, Strategie etc. sind mitgemeint.

Dieser und weitere Begriffe sind entweder direkt im Text oder in Fussnoten erklärt. Bei Verständnisproblemen können folgende Ressourcen hilfreich sein:

BAG-Glossar von Evaluationsbegriffen: www.health-evaluation.admin.ch > Arbeitshilfen > Begriffe [11.03.2008]

BAG-Glossar zu den Bereichen Planung, Controlling und Organisationsinstrumente (Projektmanagement, Qualitätsmanagement, Wissensmanagement):
<http://wwwi.bag.admin.ch/rm/pcoi/team/glossar/> (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]

A Einleitung

Dieser Leitfaden unterstützt die Mitarbeitenden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) bei der Programmentwicklung. Er richtet sich in erster Linie an die für eine Programmentwicklung verantwortlichen Stellen im BAG, aber auch an weitere Kreise im BAG und an mit Programmentwicklung befasste externe Stellen.

Der Leitfaden orientiert sich an den spezifischen Rahmenbedingungen und Bedürfnissen des BAG bei der Programmentwicklung im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung und fokussiert auf gesellschaftspolitische Aspekte. Der Leitfaden befasst sich folglich nicht mit Gesetzgebungsprozessen; auf allfällige Schnittstellen oder Parallelen wird im Folgenden hingewiesen.¹ Inwiefern dieser Leitfaden auch bei der Formulierung von Programmen ausserhalb des Bereichs Gesundheitsförderung und Prävention hilfreich ist, wäre zu prüfen. Als Programm werden in diesem Leitfaden gebündelte Aktivitäten verstanden, die sich an einem gemeinsamen Globalziel orientieren und die mit verschiedenen Begriffen wie Strategie, Massnahmenpaket aber auch Programm bezeichnet werden können.²

Der vorliegende Leitfaden liefert als praxisorientiertes Instrument handlungsrelevante Hinweise zur Durchführung einer Programmentwicklung und leistet damit einen Beitrag zur Qualitätssicherung. Die Programmentwicklung stellt einen Prozess dar, der grundsätzlich mit einer strategischen Entscheidung zur Programmformulierung im entsprechenden Problemfeld beginnt und mit einer Entscheidung zur Realisierung des Programms endet. Dabei kann es sich um ein erstmaliges Engagement des BAG im entsprechenden Problemfeld als auch um ein Folgeprogramm handeln. Das BAG kann bei der Programmentwicklung die Federführung alleine oder gemeinsam mit anderen staatlichen Stellen und/oder zivilgesellschaftlichen Organisationen übernehmen. Zudem kann das BAG die Programmentwicklung entweder selbst, möglicherweise unterstützt durch externe Expertinnen und Experten, oder im Rahmen eines externen Mandates durch Dritte realisieren. Bei der Formulierung der Handlungsempfehlungen im vorliegenden Leitfaden wurde darauf geachtet, dass sie diesen unterschiedlichen Gegebenheiten gerecht werden.

Der Leitfaden umfasst folgende drei Elemente:

- eine Beschreibung der Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung (Teil B),
- praktische Hinweise und Checklisten zu den wichtigsten qualitätssichernden Tätigkeiten entlang einer idealisierten Programmentwicklung (Teil C) und
- einen Serviceteil mit weiterführenden Hinweisen auf Grundlagen, Praxisdokumente, Internetseiten, BAG-interne Unterstützungsangebote etc. (Teil D).

Bei der Gestaltung einer Programmentwicklung sollte man sich in erster Linie an die praktischen Hinweise zu den einzelnen Phasen orientieren. Die enthaltenen Checklisten sind als zusätzliche Unterstützung gedacht und dienen lediglich der nachträglichen Überprüfung.

Der Leitfaden stützt sich auf die Erkenntnisse aus der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim BAG“, die im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich, in den Jahren 2006 und 2007 durchgeführt wurde³. Im Zentrum dieser Studie standen die bisherigen Erfahrungen des BAG bei der Programmentwicklung im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention. Ein Synthesepapier enthält die wesentlichen Informationen zu dieser Studie und soll es Lesenden erlauben, sich über die dem Leitfaden zugrundeliegenden Vorarbeiten zu infor-

¹ Für Gesetzgebungsverfahren verweisen wir auf den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz: http://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html [11.03.2008]

² Der Begriff „Programm“ wird in diesem Leitfaden als Sammelbegriff verwendet; d.h. andere im BAG gebräuchte Begriffe wie Massnahmenpaket, Strategie etc. sind mitgemeint.

³ Den Teilnehmenden sei an dieser Stelle für Ihre Beiträge zum Gelingen dieses Projekts herzlich gedankt, ebenso den Personen, die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben (siehe Anhang). Spezieller Dank gebührt Chung-Yol Lee für die ursprüngliche Idee sowie Markus Weber und Marlène Läubli Loud, welche dieses Projekt seitens des BAG mit Umsicht begleitet haben. Besonderer Dank gilt Christian Hirschi, Peter Neuschwander und Sabina Uffer, die zu verschiedenen Projektarbeiten wesentliche Beiträge geleistet haben.

Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit

mieren. Das Synthesepapier steht auf den Internetseiten zur Evaluation im BAG zur Verfügung (www.health-evaluation.admin.ch > Berichte > Weitere Themen [11.03.2008]).

B Was ist eine gute Programmentwicklung?

1. Die Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung

Die Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung beim BAG wurden im Rahmen der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim BAG“ anhand einer Literaturrecherche sowie Interviews mit BAG-internen und -externen Expertinnen und Experten erarbeitet und an zwei Workshops mit Mitarbeitenden des BAG diskutiert und weiterentwickelt. Im Anschluss wurden diese Qualitätsanforderungen in Fallstudien zu sieben Programmentwicklungen beim BAG namentlich in den Bereichen Aids, Alkohol, Drogen, psychische Gesundheit und Tabak erfolgreich eingesetzt.⁴

Eine Berücksichtigung aller nachstehenden Qualitätsanforderungen ist bei jeder Programmentwicklung anzustreben; dies ist aber selbstverständlich nur unter optimalen Bedingungen vollständig realisierbar. Im konkreten Einzelfall wird es demnach in der Regel nicht möglich sein, sämtliche Anforderungen umfassend und gleichermassen zu beachten. Vielmehr gilt es, die Qualitätsanforderungen unter Berücksichtigung der konkreten Situation anzuwenden. Einzelne Qualitätsanforderungen können für den konkreten Fall aus bestimmten Gründen als un-wesentlich eingestuft werden, während anderen Qualitätsanforderungen eine besonders hohe Relevanz beigemessen wird. Zudem können sich einzelne Qualitätsanforderungen konkurrenzieren, so dass eine Abwägung erfolgen muss, um für die spezifische Situation eine optimale Balance zu finden. Abweichungen sollten aber wohlüberlegt erfolgen, offen dargelegt und begründet werden.

Eine Programmentwicklung kann dann als erfolgreich bzw. als gute Praxis bezeichnet werden, wenn die Qualitätsanforderungen angemessen beachtet wurden.⁵

Insgesamt lassen sich dreizehn Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung unterscheiden. Diese dreizehn Anforderungen können den drei Dimensionen erfahrungsbasierte, prozessorientierte und umsetzungsorientierte Qualität zugeordnet werden. Diese drei Qualitätsdimensionen sind als Perspektiven zu verstehen, die grundsätzlich während der ganzen Programmentwicklung parallel eingenommen werden sollten.

- Die drei **erfahrungsbasierten Qualitätsanforderungen** stellen sicher, dass die vorgängig gemachten Erfahrungen und vorliegenden Erkenntnisse in einer systematischen und dem Gegenstand angemessenen Form in den Prozess der Programmentwicklung einfließen. Dabei sollte Wissen über den Programmgegenstand, über den Interventionskontext sowie den Prozess der Programmentwicklung selbst berücksichtigt werden.
- Die sieben **prozessorientierten Qualitätsanforderungen** stellen sicher, dass der Prozess der Programmentwicklung den politischen, gesellschaftlichen, rechtlichen sowie betriebswirtschaftlichen Ansprüchen gerecht wird. Die Programmentwicklung berücksichtigt folglich zum Beispiel, die politischen Entwicklungen im entsprechenden Problemfeld, befolgt die bestehenden rechtlichen Vorgaben und sorgt für eine effiziente Prozessgestaltung.
- Die drei **umsetzungsorientierten Qualitätsanforderungen** stellen sicher, dass durch die Programmentwicklung bestmögliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Programmumsetzung⁶ geschaffen werden. Sie sorgen dafür, dass die zu formulierende Programmatik ausreichend präzise, klar, handlungsrelevant, akzeptiert usw. ist, damit sie auch umgesetzt werden kann. Die Programmentwicklung erfolgt also zum Beispiel in einer Weise, welche die politische Unterstützung und die Akzeptanz des Programminhalts bei den für die Umsetzung zuständigen Stellen sicherstellt.

⁴ Vgl. Widmer, Frey (2008), zu finden auf: www.health-evaluation.admin.ch > Berichte > Weitere Themen [11.03.2008]

⁵ Betont sei an dieser Stelle, dass eine erfolgreiche Programmentwicklung nicht mit einem erfolgreichen Programm gleichgesetzt werden kann.

⁶ „Umsetzung“ bezieht sich auf alle Aktivitäten, die durch ein Programm ausgelöst werden und/oder sich an diesem Programm orientieren. Damit ist beispielsweise die Gestaltung einer kantonalen Politik, die sich am jeweiligen Rahmenprogramm orientiert, ebenfalls Teil einer Programmumsetzung.

Abbildung 1: Überblick über die Qualitätsanforderungen an eine Programmentwicklung beim BAG

Erfahrungsbasierte Qualität
<p>E1 Evidenzbasierung: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen sollten systematisch aufbereitet und erwo-gen werden. Die Evidenz kann sich z.B. auf die epidemiologische Entwicklung, die Ursachen, die Einfluss-faktoren und die Wirksamkeit von eigenen und fremden Politiken beziehen.</p> <p>E2 Kontextwissen: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen zum Interventionskontext, z.B. zur Politik-gestaltung im föderalistischen System der Schweiz, zu den relevanten Stakeholders oder zur internationalen Entwicklung, sollten systematisch aufbereitet und erwo-gen werden.</p> <p>E3 Prozesswissen: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen zum Prozess der Programmentwicklung, z.B. zu verschiedenen partizipativen Ansätzen oder zu den Prinzipien des Projektmanagements, sollten syste-matisch aufbereitet und erwo-gen werden.</p>
Prozessorientierte Qualität
<p>P1 Prozessplanung und -gestaltung: Die Programmentwicklung sollte gut strukturiert und straff geplant werden. Zentrale Elemente sind dabei: ein klarer Auftrag, die Definition der Rollen der beteiligten Akteure sowie die zeitliche Planung inkl. Meilensteine und Ressourcen.</p> <p>P2 Einhaltung von Verfahrensregeln: Die bestehenden politisch-rechtlichen Verfahrensregeln der Bundes-verwaltung sowie die bestehenden BAG-internen Verfahrensregeln sollten angemessen berücksichtigt wer-den.</p> <p>P3 Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern: Eine erfolgreiche Programmentwicklung zeichnet sich durch einen zustimmenden Entscheid der abschliessend zuständigen Instanz(-en) aus. Dar-über hinaus fördert eine aktive Unterstützung durch die Entscheidungsträger die Qualität einer Programm-entwicklung.</p> <p>P4 Gemeinsame Orientierung: Die an der Programmentwicklung beteiligten Personen sollten eine gemein-same Stossrichtung des Programms („aims“), gemeinsame Begrifflichkeit und Verständnis über das Prob-lem, die Lösungsansätze usw. entwickeln und tragen.</p> <p>P5 Innovationsfähigkeit: Der Prozess sollte unter Berücksichtigung der Machbarkeit und politischen Durch-setzbarkeit Innovationen zulassen und ergebnisoffen gestaltet werden.</p> <p>P6 Responsivität: Die Programmentwicklung sollte kontinuierlich auf den sich potentiell verändernden Kon-text abgestimmt werden.</p> <p>P7 Prozesseffizienz: Die Ressourcen für den Programmentwicklungsprozess sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Prozessergebnis stehen.</p>
Umsetzungsorientierte Qualität
<p>U1 Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren: Die Programmentwick-lung sollte so ausgestaltet werden, dass bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren Akzeptanz und je nach Bedarf Unterstützung für den Politikinhalt geschaffen werden kann.</p> <p>U2 Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel: Die Programmentwicklung sollte Programmkohärenz sicherstellen; die Rolle und Ziele des BAG und anderer Beteiligten sollten geklärt und die Massnahmen sowie deren Finanzierung dementsprechend ausgestaltet werden.</p> <p>U3 Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen: Bei der Programmentwicklung sollten un-terschiedliche regionale Umsetzungskontexte sowie mögliche zukünftige Entwicklung angemessen berück-sichtigt werden.</p>

2. Qualitätssicherung im Programmentwicklungsprozess

Die wichtigsten Tätigkeiten, welche die für eine Programmentwicklung verantwortlichen Stellen beim BAG ergreifen sollten, werden entlang einer idealisierten Programmentwicklung mit den vier funktiona-len Phasen Konzept-, Entwicklungs-, Konsolidierungs- und Genehmigungsphase konkretisiert.

Diese funktionalen Phasen sollten jedoch nicht isoliert voneinander betrachtet werden, sondern auf-einander abgestimmt werden. In der Konzeptphase wird die Gestaltung der Programmentwicklung geplant und in einem konkretisierten Auftrag (Vorgehensplan) festgehalten, der als Reifepfung gel-ten kann. Während die Konzeptphase damit den folgenden Phasen zeitlich vorangestellt ist, weisen die zwei nachfolgenden Phasen der Entwicklung und Konsolidierung fließende Grenzen auf. Eine zeitli-che Überlappung dieser beiden Phasen ist in der Regel angezeigt (vgl. Abbildung 2). Die Entwick-lungsphase umfasst die inhaltliche Erarbeitung der Programmgrundlagen. Wichtige Gesichtspunkte

sind dabei die Evidenzbasierung sowie eine innovationsfördernde und ergebnisoffene Gestaltung dieser Phase. In der Konsolidierungsphase werden die Programmgrundlagen auf die Machbarkeit und politische Durchsetzbarkeit geprüft und im Hinblick auf die jeweiligen Interventionskontexte sowie zukünftigen Entwicklungen konkretisiert. Dabei steht speziell auch die Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren verstärkt im Vordergrund. Diese beiden Phasen münden in das formulierte Programmdokument, bei dem eine zweite Reifeprüfung erfolgen sollte. Eine Programmentwicklung wird durch eine Genehmigungsphase abgeschlossen, in der die zuständige Entscheidungsinstanz das Programm genehmigt und die Umsetzung bewilligt. Selbstverständlich sollte auch diese Phase nicht erst am Ende einer Programmentwicklung vorbereitet und isoliert angegangen werden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Programmentwicklungen beim BAG häufig als Projekt durchgeführt wurden. Da aber auch in Zukunft davon auszugehen ist, dass nicht alle Programmentwicklungen als offizielles, den Vorgaben des CCPM (BAG-internes Kompetenzzentrum für Projektmanagement, siehe Serviceteil D, S. 29) folgendes Projekt organisiert werden, ist es sinnvoll, eine Programmentwicklung als spezifischen sich vom Norm-Projektmanagementprozess unterscheidenden Prozessstyp zu behandeln.

Falls die Programmentwicklung im Rahmen eines Projektmanagementprozesses im Sinne des CCPM stattfinden soll, bestehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten die Programmentwicklung im Prozessmanagementprozess zu verorten. Die Verortung hängt massgeblich davon ab, ob die Programmentwicklung als ein Projekt definiert wird oder ob sie als Vorprojekt und das Programm selbst als Projekt betrachtet wird. In der folgenden Abbildung 2 wurde erstere Möglichkeit dargestellt.

Abbildung 2: Programmentwicklungs- und Prozessmanagementprozess

Zeitachse	4 bis 12 Monate		12 bis 18 Monate		3 bis 4 Monate
Programmentwicklung	Konzeptphase		Entwicklungsphase <i>(Konsolidierungsphase)</i>		Genehmigungsphase
Projektmanagement	Einleitungsprozess	Etablierungsprozess	Projektführungsprozess		Abschlussprozess

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Dauer der Programmentwicklung im Einzelfall stark variiert; bei sieben untersuchten Fällen dauerte der kürzeste eineinhalb, der längste fünf Jahre. Wenn bei den untersuchten Programmentwicklungen die Dauer um die kontextbedingten Verzögerungen korrigiert wird, ergeben sich für Konzipierung der Programmentwicklung zwischen vier und zwölf Monate, für die Entwicklung und Konsolidierung zusammen zwischen zwölf und achtzehn Monate und für die Genehmigungsphase zwischen drei und vier Monate als Erfahrungswerte (vgl. Abbildung 2). Dies sind Erfahrungswerte und sind aus der Perspektive eines gewünschten Sollwertes durchaus kritisch zu hinterfragen. Die in der Praxis beobachteten, eher längeren Zeitdauern stehen bis zu einem gewissen Grad im Spannungsfeld mit dem Anliegen, eine Programmentwicklung möglichst spät zu beginnen, um der aktuellen Problemlage gerecht zu werden und um möglichst umfassend von den Erfahrungen eines allfälligen Vorgängerprogramms profitieren zu können.

Wie die folgende Abbildung 3 zeigt, sind Mehrfachnennungen einzelner Qualitätsanforderungen bei einer phasenorientierten Perspektive unumgänglich, da ihnen je nach Programmentwicklungsphase verschiedenartige Relevanz zukommt. Weiter wird aufgrund der Abbildung deutlich, dass die drei Dimensionen der erfahrungs-, prozess- und umsetzungsorientierten Qualität nicht sequentiell zu interpretieren sind, sondern dass es Qualitätsanforderungen aller drei Dimensionen in allen Prozessphasen zu beachten gilt. Daraus ergibt sich ausserdem das Erfordernis, den Programmentwicklungsprozess in einer integralen Sicht zu planen und zu realisieren. In diesem Sinn wird empfohlen, die nachfolgenden Empfehlungen zuerst phasenübergreifend in ihrer Gesamtheit zur Kenntnis zu nehmen.

Abbildung 3: Relevanz der Qualitätsanforderungen in den Phasen einer Programmentwicklung

	Konzeptphase	Entwicklungsphase	Konsolidierungsphas	Genehmigungsphase	
E1					E1
E2					E2
E3					E3
P1					P1
P2					P2
P3					P3
P4					P4
P5					P5
P6					P6
P7					P7
U1					U1
U2					U2
U3					U3

C Praktische Handlungsanweisungen und Checklisten

1. Konzeptphase

1.1 Beschreibung der Konzeptphase

Zu Beginn einer Programmentwicklung empfiehlt es sich ein Konzept zu erarbeiten, das den Zweck des Programms sowie das Vorgehen bei der Programmentwicklung festhält. Der Zweck des Programms sollte durch eine erste Analyse der Ausgangslage begründet werden. Der eigentliche Vorgehensplan hält neben der Organisationsstruktur und der zeitlichen Planung, die einzelnen Vorgehenschritte sowie eventuell Varianten fest. Abschliessend sollte(n) die zuständige(n) Stelle(n) das schriftliche Konzept genehmigen und den Entscheid zur Durchführung der Programmentwicklung treffen.

1.2 Erfahrungsbasierte Qualität

Kontextwissen (E2)

Die Handlungsmöglichkeiten bei einem Programmentwicklungsprozess werden in einem hohen Mass vom jeweiligen Kontext beeinflusst. Deshalb sollte in der Konzeptphase die bestehenden Erkenntnisse und Erfahrungen zum jeweiligen Interventionskontext systematisch berücksichtigt werden. Die relevanten gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen sollten identifiziert und die Planung der Programmentwicklung entsprechend ausgestaltet werden. Dabei ist es sinnvoll, den potentiell dynamischen Kontextfaktoren spezielle Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Praxis hat gezeigt, dass Instrumente wie Kontext-, Stakeholder- und SWOT-Analysen (einschliesslich der internationalen Entwicklungen) und die Identifikation der rechtlichen Grundlagen hilfreich sein können. Zudem erscheint es sinnvoll, die Erkenntnisse aus Evaluationen von allfälligen Vorgängerprogrammen und internationale Erkenntnisse zu Modellen guter Praxis bereits zu diesem Zeitpunkt zu sichten. Schliesslich kann auch der Einbezug von ausgewiesenen Expertinnen und Experten des entsprechenden Interventionsfeldes wertvoll sein.

Prozesswissen (E3)

Bei der Planung der Programmentwicklung sollten Erkenntnisse und vorgängig gemachte Erfahrungen zur Gestaltung von Programmentwicklungen etwa aus Programmevaluationen systematisch aufbereitet und einbezogen werden. So können etwa mögliche Fallgruben einer Programmentwicklung vermieden und eventuell bestehende Risiken eingeschätzt werden.

Dabei können u.a. ein Erfahrungsaustausch mit anderen Sektionen, die vorgängig eine Programmentwicklung realisiert haben, eine Kontaktaufnahme mit den an der Entwicklung des Vorgängerprogramms Beteiligten oder eine entsprechende Weiterbildung hilfreich sein.

1.3 Prozessorientierte Qualität

Prozessplanung und Gestaltung (P1)

Der Vorgehensplan stellt einen zentralen Bestandteil des Programmentwicklungskonzepts dar. Durch diesen Plan soll sichergestellt werden, dass die Programmentwicklung angemessen strukturiert und straff geplant wird. Der Zeitplan, die einzelnen Vorgehenschritte, die Organisationsstruktur sowie die internen und externen Kommunikationsaktivitäten der Programmentwicklung sollten ausreichend präzise und klar formuliert werden. Diese Elemente des Vorgehensplans sollten auf den Programmzweck sowie den Kontext der Programmentwicklung abgestimmt werden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Definition von Meilensteinen sowie die Klärung der Rollen und Kompetenzen der Beteiligten die Qualität einer Programmentwicklung fördern. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Klärung der Zuständigkeiten zwischen der Linie und einer allfälligen Projektorganisation sowie den BAG-internen und -externen Koordinationsbedürfnissen geschenkt werden. Auch der Einbezug von BAG-internen Unterstützungsangeboten der Kompetenzzentren für Projektmanagement (CCPM), Wissensmanagement (CCWM) und Evaluation (CCE, bezüglich der Evaluierbarkeitsprüfung

und der Evaluationsplanung) ist einzuplanen.⁷ Falls externe Unterstützungsmandate beansprucht werden oder die Programmentwicklung weitgehend durch ein externes Mandat erfolgen soll, müssen die Zuständigkeiten eindeutig geregelt werden. Bei einer externen Programmentwicklung muss zusätzlich die Begleitung der Programmentwicklung durch das BAG sichergestellt werden, damit es nicht zu einer Entkoppelung kommt.

Bei der zeitlichen Planung empfiehlt sich vom gewünschten Programmstart (Abschluss der Programmentwicklung) zurückzurechnen und zusätzlich eine zeitliche Reserve für kontextbedingte Verzögerungen vorzusehen.

Einhaltung von Verfahrensregeln (P2)

Bei der Gestaltung des Programmentwicklungskonzepts sollten die politisch-rechtlichen Verfahrensregeln der Bundesverwaltung sowie die BAG-internen Bestimmungen (Richtlinien zum Projektmanagement des Kompetenzzentrums für Projektmanagement CCPM etc.) angemessen berücksichtigt werden. Die nötigen Schritte und zeitlichen Anforderungen der jeweiligen Bestimmungen sollten abgeklärt und in die Programmentwicklung eingeplant werden. Verfahrensregeln sind speziell bei der Planung von folgenden Vorgehensschritten massgeblich:

- Planung der abschliessenden Programmgenehmigung
- Koordination und Zusammenarbeit mit weiteren BAG-internen und -externen Stellen
- Nutzung von internen Unterstützungsangeboten (z.B. Leistungen im Bereich Evaluation, Projektmanagement und Wissensmanagement)
- Vergabe von externen Unterstützungs- und Beratungsmandaten

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)

Die abschliessende Entscheidungsinstanz sollte gestützt auf politisch-rechtliche Überlegungen festgelegt werden, damit die Planung und Durchführung der Programmentwicklung auf die Zustimmung der entsprechenden Entscheidungsträger ausgerichtet werden kann. Ein Bundesratsentscheid bedingt andere, weitere Vorgehensschritte als ein Departements- oder Amtsdirektionsentscheid. Je nach Programmzweck ist auch eine Genehmigung durch weitere Akteure (Bundesstellen, kantonale Konferenzen, zivilgesellschaftliche Umsetzungsakteure, usw.) erforderlich.

Darüber hinaus fördert die aktive Unterstützung durch die zuständigen Entscheidungsträger die Qualität der Programmentwicklung. In der Konzeptphase stehen dabei die formale Genehmigung des Programmentwicklungskonzepts und die Auftragserteilung zur Durchführung der Programmentwicklung durch die zuständige(n) Stelle(n) im Vordergrund. Damit wird eine gewisse Verbindlichkeit zwischen dem Auftraggeber (in der Regel die BAG-Geschäftsleitung) und den Auftragnehmern (Leitung der Programmentwicklung) geschaffen. Ein ausreichend präzises und genehmigtes Konzept erlaubt, Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden.

Prozesseffizienz (P7)

Die Planung des Ressourceneinsatzes bei der Programmentwicklung sollte sich an dem Kriterium der Wirtschaftlichkeit orientieren. Die Programmentwicklung sollte optimale Voraussetzungen für die Programmumsetzung schaffen, dabei aber möglichst wenig zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen einsetzen. So sollten unnötige Gremien und Abläufe vermieden und Synergiepotentiale soweit möglich realisiert werden. Dabei sollte auch eine sektionsübergreifende Perspektive eingenommen werden und mit einer allfälligen Konkurrenzsituation zwischen den Sektionen angemessen umgegangen werden.

In der Planungsphase sollten die erforderlichen personellen sowie falls nötig finanziellen Ressourcen für externe Beratungs- und Unterstützungsmandate budgetiert und sichergestellt werden. Folglich sollte abgeklärt werden, ob im BAG ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung stehen und diese über die erforderlichen Qualifikationen im entsprechenden Problemfeld, aber auch in den Bereichen Kommunikation, Prozess- und Kontextmanagement verfügen.

⁷ Vgl. Serviceteil D, S. 29

1.4 Umsetzungsorientierte Qualität

Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren (U1)

Da nationale Programme im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention einerseits politisch heikle Fragen umfassen können, andererseits das BAG als bundesstaatlicher Akteur in einem föderalistischen Staat nur über beschränkte Kompetenzen wie auch Ressourcen verfügt, ist die Akzeptanz und Unterstützung bei den Akteuren, welche die Umsetzung massgeblich beeinflussen können, zentral.⁸ Folglich sollte bereits in der Konzeptphase geklärt werden, welche (internen und externen) Akteure in welcher Weise die Umsetzung beeinflussen können.

Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den staatlichen (Bund, Kantone, Gemeinden) und zivilgesellschaftlichen Akteuren geschenkt werden, deren Kooperation für eine erfolgreiche Programmumsetzung erforderlich ist. Nur wenn diese Akteure das formulierte Programm unterstützen, ist eine angemessene Umsetzung des Programms zu erwarten. Deshalb sollten die zentralen an der Umsetzung beteiligten Akteure bereits in der Konzeptphase identifiziert und abgeklärt werden, auf welche Weise (z.B. Steuerungsgruppe, Begleitgruppe, partizipative Konsultationsprozesse usw.) ihre Perspektiven und Bedürfnisse in die Programmentwicklung einzubeziehen sind. Dem damit verbundenen Zeit- und Ressourcenaufwand ist in der Planung der Programmentwicklung Rechnung zu tragen.

Daneben sind je nach Interessenskonstellation des jeweiligen Problemfelds weitere Akteure nicht zu vernachlässigen, da ihre Unterstützung auf politischer Ebene zur Legitimation des Programms sehr wertvoll sein kann oder sie im gegenteiligen Fall die Programmumsetzung durch politische Interventionen blockieren können (z.B. Akteure mit wirtschaftlichen Interessen, die in einem Spannungsverhältnis zu den Zielen des Programms stehen).

Programmkohärenz (U2)

In der Konzeptphase sollte der Zweck des zu entwickelnden Programms ausreichend präzise und klar formuliert werden. Die Notwendigkeit eines Erst- oder Folgeprogramms zu diesem Zeitpunkt ist aufgrund der jeweiligen Problemlage fachlich zu begründen. Weiter ist so weit möglich darzulegen, ob schweizerische Modelle guter Praxis bestehen und allenfalls weiterentwickelt werden können, ob die Übernahme oder Anpassung Modelle guter Praxis anderer Staaten zu diskutieren ist oder ob die Entwicklung eines Pionierprogramms vorzunehmen ist.

Die bisherige Rolle des BAG und der zentralen Umsetzungsakteure im entsprechenden Problemfeld sollte reflektiert und der Zweck des Programms entsprechend formuliert werden. Das zu entwickelnde Programm sollte zudem in die strategischen Grundlagen (des entsprechenden Geschäftsfeldes) des BAG (wie Strategie, Jahresziele) eingebettet werden und falls eine gemeinsame Trägerschaft mit weiteren Akteuren angestrebt wird, sollte sich das zu entwickelnde Programm in die Strategie der jeweiligen Trägerinstitution einfügen.

⁸ Als Akzeptanz wird eine positive, tolerierende Einstellung gegenüber einem bestimmten Sachverhalt verstanden. Dabei ist die Akzeptanz gradueller Natur und reicht von tolerierender Einstellung bis hin zu einem starken Engagement (commitment) oder Unterstützung.

1.5 Checkliste 1 – Konzeptphase

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	un-klar	nicht relevant	
Kontextwissen (E2)						
Wurden die Erkenntnisse und Erfahrungen zum Kontext bestehender der Programme systematisch berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind die relevanten gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen und finanziellen Kontextfaktoren identifiziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurden die Kontextfaktoren bei der Planung der Programmentwicklung angemessen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prozesswissen (E3)						
Wurden die Erkenntnisse und Erfahrungen zur Prozessgestaltung bei früheren Programmentwicklungen systematisch berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurden mögliche Fallgruben identifiziert und bei der Konzipierung der Programmentwicklung berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prozessplanung und Gestaltung (P1)						
Ist die Vorgehensweise auf den Programmzweck und Kontext abgestimmt und begründet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist der Zeitplan realistisch und angemessen strukturiert (Meilensteine)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist eine zweckmässige Organisationsstruktur für die Programmentwicklung vorgesehen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind die Rollen und Kompetenzen der an der Programmentwicklung Beteiligten klar und verbindlich geregelt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind die BAG-internen und -externen Koordinationsbedürfnisse geklärt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist der Einbezug von BAG-internen Unterstützungsangeboten gegebenenfalls eingeplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind die Zuständigkeiten und die Begleitung von allfälligen externen Mandaten festgelegt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Einhaltung von Verfahrensregeln (P2)						
Sind die geltenden Verfahrensregeln bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurden die Verfahrensregeln, namentlich in zeitlicher Hinsicht, angemessen eingeplant?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)						
Ist die abschliessende Entscheidungsinstanz gestützt auf politisch-rechtliche Überlegungen festgelegt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Programmentwicklung auf die Zustimmung der entsprechenden Entscheidungsträger ausgerichtet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Unterstützung der Programmentwicklung durch die Entscheidungsträger gewährleistet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde das Programmentwicklungskonzept von den zuständigen Entscheidungsträgern genehmigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Fortsetzung auf nächster Seite

Checkliste 1 (Konzeptphase): Fortsetzung

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Prozesseffizienz (P7)						
Sind die erforderlichen fachlichen, personellen und finanziellen Ressourcen für die Programmentwicklung ermittelt und sichergestellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Stehen die für die Programmentwicklung einzusetzenden Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zum erwartbaren Ergebnis?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind unnötige Gremien oder Abläufe vermieden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind bestehende Synergiepotentiale identifiziert und so weit möglich deren Realisierung ermöglicht?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wird eine sektionsübergreifende Perspektive berücksichtigt und mit Konkurrenzsituationen angemessen umgegangen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren (U1)						
Sind die Akteure, welche die Programmumsetzung massgeblich beeinflussen können, identifiziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind die Rollen und Bedürfnisse dieser Akteure bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist geklärt, wie diese Akteure in die Programmentwicklung einbezogen werden sollen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Programmkohärenz (U2)						
Ist der Zweck des zu entwickelnden Programms ausreichend begründet und präzise formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Programmentwicklung in die strategischen Grundlagen des BAG und falls vorgesehen in die Strategien weiterer Trägerinstitutionen eingebettet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2. Entwicklungsphase

2.1 Beschreibung der Entwicklungsphase

Die Entwicklungsphase umfasst die Erarbeitung der Programmgrundlagen. Wichtige Bestandteile der Programmgrundlagen sind eine vertiefte Analyse der Ausgangslage, eine Diskussion der Problemursachen, die Definition einer Stossrichtung des Programms sowie die Entwicklung von Lösungsideen.

2.2 Erfahrungsbasierte Qualität

Evidenzbasierung (E1)

In der Entwicklungsphase kommt der Evidenzbasierung besonderes Gewicht zu: Die bestehenden Erkenntnisse und gemachten Erfahrungen zum jeweiligen Problem und der Wirksamkeit bestehender Massnahmen (namentlich aufgrund von Evaluationsstudien) sollten systematisch aufbereitet und erwogen werden. Dabei sollten nicht nur die Erkenntnisse und Erfahrungen eines möglichen Vorgängerprogramms systematisch ausgewertet und einbezogen werden, sondern auch Erkenntnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern zum jeweiligen Programminhalt berücksichtigt werden. Zusätzlich sind auch Erkenntnisse und Erfahrungen zu anderen, ähnlichen Programmen, die im gleichen Interventionskontext erprobt wurden, einzubeziehen. Erhebliche Lücken sind allenfalls im Rahmen der Programmentwicklung oder der -umsetzung durch Forschungsaufträge abzudecken.

Ein systematisches, transparentes, gut dokumentiertes Vorgehen wirkt sich qualitätsfördernd aus. Es sollte festgehalten werden, welche Grundlagen konsultiert und welche schliesslich massgeblich zur Begründung und Formulierung des Programminhalts genutzt wurden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass ein direkter Austausch mit dem BAG-internen Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE, siehe Serviceteil D, S. 29), den externen Evaluatorinnen und Evaluatoren eines allfälligen Vorgängerprogramms sowie mit weiteren anerkannten Expertinnen und Experten des entsprechenden Problemfelds die Qualität der Evidenzbasierung fördern kann.

2.3 Prozessorientierte Qualität

Prozessplanung und -gestaltung (P1) und Prozesseffizienz (P7)

Die Entwicklungsphase ist durch ein offenes und innovatives Vorgehen geprägt und gerade deshalb sollten die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben des Programmentwicklungskonzepts stets mitbedacht werden. Angemessene Abweichungen und nötige Anpassungen sollten begründet werden.

Weiter sollte der Koordination und der Abstimmung mit BAG-internen und möglicherweise BAG-externen Stellen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Falls diese Koordination und Abstimmung nicht durch eine entsprechende Organisation der Programmentwicklung sichergestellt wird, sollten die nötigen Massnahmen getroffen werden.

Schliesslich sollten beim Einsatz von aufwändigen Verfahren und Instrumenten auch Effizienzüberlegungen berücksichtigt werden.

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)

Auch in der Entwicklungsphase ist darauf zu achten, dass die Akzeptanz und Unterstützung (siehe Fussnote 8, Seite 5) der zuständigen Entscheidungsträger für die Programmentwicklung resp. den Programminhalt sichergestellt wird. Die Anliegen des jeweiligen Programms sollten kontinuierlich, klar und überzeugend kommuniziert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Kommunikation nicht einseitig von den Verantwortlichen für die Programmentwicklung erfolgt, sondern auch Rückmeldungen der zuständigen Entscheidungsträger umfasst. Eine Möglichkeit besteht beispielsweise darin, einen Zwischenbericht (Element/-e der Programmgrundlage) durch die zuständigen Entscheidungsträger genehmigen zu lassen oder die Entscheidungsträger an eine bedeutsame Sitzung oder Veranstaltung (etwa mit externen Umsetzungsakteuren) einzuladen.

Gemeinsame Orientierung (P4)

In der Entwicklungsphase sollte eine gemeinsame Orientierung oder Stossrichtung bezüglich des Programminhalts („programme aims“) bei den an der Programmentwicklung Beteiligten geschaffen werden. Ein gemeinsames Begriffsverständnis sowie ein in den Grundzügen einheitliches Verständnis der Problemzusammenhänge, Einflussfaktoren und Lösungsansätze stellen auch eine zentrale Voraussetzung für die Kommunikation mit weiteren Stakeholdern dar. Programmgrundlagen und -inhalte müssen verständlich und effektiv kommuniziert werden und dazu gehört auch, dass die Beteiligten übereinstimmende Botschaften übermitteln.

Je nach Gestaltung des Programmentwicklungsprozesses handelt es sich bei den beteiligten Personen nur um BAG-interne Personen oder aber um einen erweiterten Akteurskreis (z.B. zentrale Umsetzungsakteure). Bei einer externen Programmentwicklung bzw. -redaktion sollte speziell darauf geachtet werden, dass die Stossrichtung des Programms nicht vom BAG abgekoppelt entwickelt wird. Umgekehrt ist bei einer BAG-internen Entwicklung der Stossrichtung der Problematik vorzubeugen, dass Begriffe verwendet werden, die leicht missverstanden werden können oder anderweitig besetzt sind. Spezielle Aufmerksamkeit sollte dabei auch der Namensgebung des Programms zukommen.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass zur Entwicklung einer gemeinsamen Orientierung eine regelmässige, direkte Interaktion der Beteiligten (Workshops, Projektteamsitzungen, Begleitgruppentreffen, usw.) nötig ist. Dabei sollte das Konfliktpotential solcher Prozesse nicht unterschätzt werden und je nach Bedarf angemessene Unterstützungsmassnahmen (z.B. neutrale Moderation) eingesetzt werden.

Innovationsfähigkeit (P5)

Die Entwicklungsphase sollte ergebnisoffen und innovationsfördernd gestaltet werden, da potentiell neue Probleme oft nach neuartigen, kreativen Lösungen verlangen. Folglich sollte die Entwicklungsphase nicht zu einem frühen Zeitpunkt bereits auf eine spezifische Lösungsalternative eingeeengt werden. Dabei kann unter Umständen eine strikte Trennung zwischen der Alternativenentwicklung und deren Bewertung hilfreich sein, um den Handlungsspielraum offen zu halten.⁹

Responsivität (P6)

Der Kontext kann sich während der Entwicklungsphase massgeblich verändern und damit können neue Handlungsoptionen entstehen und andere verschwinden. Folglich ist die Entwicklungsphase so zu gestalten, dass relevante Veränderungen des Kontextes zeitnah wahrgenommen werden und auch angemessen berücksichtigt werden. Beispielsweise kann auf internationaler Ebene im entsprechenden Problemreich eine neue Strategie verabschiedet werden, die zur Legitimation des Programms dienen kann. Das Problem könnte aufgrund eines spezifischen Ereignisses plötzlich erhöhte Medienaufmerksamkeit erhalten und eine politische Debatte auslösen, die im Rahmen der Programmentwicklung angemessen zu behandeln und wenn möglich zu nutzen ist.

2.4 Umsetzungsorientierte Qualität

Programmkohärenz (U2)

Ziel dieser Phase ist die Entwicklung kohärenter Programmgrundlagen. Die Ziele, Massnahmen und Mittel sowie die Rollen der einzelnen Umsetzungsakteure sollten aufeinander abgestimmt sein. Dies bedingt eine klare und präzise Formulierung der einzelnen Programmelemente und Zusammenhänge. Die aufbereiteten Erkenntnisse und Erfahrungen zum entsprechenden Problem und der Wirksamkeit von Massnahmen sowie zum Problemkontext sollten dazu systematisch einbezogen werden. Dabei können Instrumente wie zum Beispiel Programmlogik oder Wirkungsmodell nützlich sein.¹⁰

⁹ Der vorliegende Leitfaden greift eine solche funktionale Trennung auf, indem die systematische Bewertung der Lösungsalternativen in der Konsolidierungsphase erfolgt.

¹⁰ Im Serviceteil D des vorliegenden Leitfadens finden sich Hinweise auf Literatur zu diesen Themen: Programmlogik (W. K. Kellogg Foundation 2004), Wirkungsmodell (Widmer et al. 2005), Programmtheorie (Chen 2005), Schalenmodell (Knoepfel/Bussmann 1997), Zielhierarchie (Wholey 2004), Ergebnismodell (Cloetta 2005). Weiter bieten auch die ebenfalls im Serviceteil aufgeführten BAG-Stellen Unterstützung zu diesen Instrumenten an.

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)

Aus umsetzungsorientierter Perspektive sollten einerseits neue Herausforderungen soweit möglich antizipiert und der nötige Spielraum für Flexibilität geschaffen werden, um auch zukünftigen Problemstellungen mit kreativen und angemessenen Lösungen begegnen zu können. Andererseits sollten auch die unterschiedlichen Umsetzungskontexte wahrgenommen und entsprechend berücksichtigt werden. In der Praxis hat sich gezeigt, dass der Einbezug von Expertinnen und Experten der jeweiligen Umsetzungskontexte resp. der Umsetzungsakteure aus den unterschiedlichen Kontexten die Sensibilität für die Unterschiede fördert und den Umgang mit diesen Differenzen erleichtert.

Weiter war zu beobachten, dass für die Ziele resp. Massnahmen offene Formulierungen gewählt wurden, um Anpassungen an die jeweiligen Umsetzungskontexte und zukünftigen Entwicklungen zu ermöglichen. Dieses Vorgehen steht allerdings in einem gewissen Spannungsverhältnis mit der Qualitätsanforderung der Programmkohärenz (U2), die eine präzise Formulierung der Ziele usw. bedingt.

2.5 Checkliste 2 – Entwicklungsphase

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Evidenzbasierung (E1)						
Sind die Erkenntnisse und Erfahrungen zum Problem und zur Wirksamkeit der Massnahmen systematisch aufbereitet und berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die Grundlagen transparent dargelegt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prozessplanung und Gestaltung (P1)						
Werden die zeitlichen und inhaltlichen Vorgaben des Programmentwicklungskonzepts eingehalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden Abweichungen vom geplanten Vorgehen begründet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Koordination und Abstimmung mit BAG-internen und ev. -externen Stellen sichergestellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)						
Ist die Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern gewährleistet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist eine angemessene Berichterstattung etabliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die Anliegen der Programmentwicklung den zuständigen Stellen kontinuierlich, klar und präzise kommuniziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Gemeinsame Orientierung (P4)						
Konnte eine gemeinsame Orientierung bei den an der Programmentwicklung Beteiligten geschaffen werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Konnte ein gemeinsames Begriffsverständnis über die zentralen Problemzusammenhänge und Einflussfaktoren sowie Lösungsansätze etabliert werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Namensgebung des Programms in einer Weise erfolgt, welche eine missverständnisfreie Kommunikation sicherstellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Innovationsfähigkeit (P5)						
Wurde der Entwicklungsprozess ergebnisoffen gestaltet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Konnte ein innovationsförderndes Klima geschaffen werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Responsivität (P6)						
Wird der Kontext systematisch beobachtet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden Veränderungen des Kontextes angemessen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Prozesseffizienz (P7)						
Werden die Vorgaben des Programmentwicklungskonzepts zum Ressourceneinsatz eingehalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde beim Einsatz von aufwändigen Verfahren und Instrumenten Effizienzüberlegungen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Fortsetzung auf nächster Seite

Checkliste 2 (Entwicklungsphase): Fortsetzung

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Programmkohärenz (U2)						
Wird die Kohärenz zwischen den Zielen, den Massnahmen, den Mitteln und den Rollen der beteiligten Akteure sichergestellt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden präzise Formulierungen gewählt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)						
Werden die unterschiedlichen Umsetzungskontexte bei der Entwicklung der Programmgrundlagen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden zukünftige Entwicklungen thematisiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die Programmgrundlagen mit dem nötigen Spielraum für Flexibilität ausgestaltet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3. Konsolidierungsphase

3.1 Beschreibung der Konsolidierungsphase

In der Konsolidierungsphase werden die einzelnen Programmelemente – die Ziele, Massnahmen, Zuständigkeiten (Rollen) und Mittel – konkretisiert und auf den bzw. die jeweiligen Interventionskontexte abgestimmt. Zukünftige Entwicklungen sollten ebenfalls diskutiert und so weit möglich antizipiert werden. In dieser Phase sollte zudem die Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren verstärkt im Vordergrund stehen. Am Schluss der Konsolidierungsphase sollten die Programminhalte schriftlich in einem Programmdokument vorliegen, so dass eine Reifepfung vorgenommen werden kann.

3.2 Erfahrungsbasierte Qualität

Evidenzbasierung (E1)

In der Konsolidierungsphase sollte das Wissen über die Wirksamkeit der gewählten resp. entwickelten Interventionsstrategien und Massnahmen vertieft werden, indem die diesbezüglichen Erkenntnisse und Erfahrungen systematisch aufbereitet und erwogen werden. Dabei ist beispielsweise festzustellen, ob bereits Pilotversuche initiiert wurden.

Kontextwissen (E2)

Da in der Konsolidierungsphase das Programm auf den spezifischen Interventionskontext abgestimmt werden sollte, ist es sinnvoll die bestehenden Erkenntnisse und Erfahrungen zum Interventionskontext systematisch aufzubereiten und angemessen zu berücksichtigen. Die Kontextfaktoren, welche die Umsetzung des Programms beeinflussen können, sollten identifiziert und beurteilt werden. Es sollte geklärt werden, was unter welchen Kontextbedingungen funktionierte.

Dabei können Erkenntnisse und Erfahrungen von anderen Präventions- und Gesundheitsförderungsprogrammen sowie auch weiteren Programmen, die eine ähnliche Strategie im selben Interventionskontext verwenden, ebenfalls hilfreich sein; letzteres ist speziell dann relevant, wenn kein Vorläuferprogramm besteht oder beim Vorläuferprogramm kontextbedingte Umsetzungsprobleme auftraten.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass es hilfreich ist, Akteure aus den unterschiedlichen Umsetzungs-kontexten einzubeziehen und von deren Kenntnissen und Erfahrungen zu profitieren.

3.3 Prozessorientierte Qualität

Gemeinsame Orientierung (P4)

Die in der Entwicklungsphase etablierte gemeinsame Orientierung der direkt Beteiligten sollte in der Konsolidierungsphase einem weiteren Akteurskreis vermittelt werden. Dazu zählen beispielsweise weitere Umsetzungsakteure und zentrale Schlüsselfiguren, welche die Programmentwicklung oder spätere Umsetzung massgeblich beeinflussen können.

Innovationsfähigkeit (P5)

Die vorliegenden innovativen Lösungsvorschläge sollten in dieser Phase auf ihre Machbarkeit und politische Durchsetzbarkeit überprüft werden. Dabei müssen möglicherweise einzelne durchaus machbare und möglicherweise bereits anderswo erprobte Lösungsvorschläge aufgrund des (antizipierten) politischen Widerstands fallen gelassen werden, um nicht die ganze Programmentwicklung zu gefährden. Die Machbarkeit und politische Durchsetzbarkeit kann bei einigen Lösungsvorschlägen durch Anpassungen optimiert werden.

Responsivität (P6)

Auch in der Konsolidierungsphase sollte der Kontext der Programmentwicklung nicht aus den Augen verloren werden. Veränderungen der gesellschaftlichen, rechtlichen, politischen und finanziellen Rahmenbedingungen sollten wahrgenommen und es sollte beurteilt werden, inwiefern sie die Pro-

grammentwicklung positiv oder negativ beeinflussen können. Diese Beurteilung stellt die Grundlage für eine angemessene Abstimmung auf den Kontext dar.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass Kontextfaktoren die Programmentwicklung sowohl massgeblich verzögern oder auch begünstigen konnten. Falls sich beispielsweise aufgrund von parallelen politischen Geschäften eine Verzögerung oder Blockade abzeichnet, sollte die Programmentwicklung angemessen angepasst und die Anpassung mit den zuständigen Entscheidungsträgern abgesprochen werden.

3.4 Umsetzungsorientierte Qualität

Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren (U1)

Möglicherweise waren bisher nur ausgewählte, bedeutsame Umsetzungsakteure an der Programmentwicklung beteiligt. In der Konsolidierungsphase sollten Massnahmen ergriffen werden um sicherzustellen, dass die Programmentwicklung resp. die spätere Programmumsetzung bei relevanten Akteuren nicht auf Widerstand stösst. Folglich sollten nicht nur an der Umsetzung direkt beteiligte Akteure, sondern möglicherweise auch politische Akteure oder Akteure der Wirtschaft einbezogen werden.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass vor allem bei neueren Programmentwicklungen¹¹ aufwändige partizipative Verfahren eingesetzt wurden, um bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren Akzeptanz und Unterstützung zu schaffen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Ausgestaltung des jeweiligen partizipativen Verfahrens und der Zeitpunkt der Öffnung(en) sich am jeweiligen Ziel des partizipativen Verfahrens sowie dem spezifischen Kontext orientieren sollten. Zudem ist den zu Beteiligten klar zu kommunizieren, was mit dem partizipativen Verfahren angestrebt werden soll und welche Rollen ihnen bei der Programmentwicklung zugeordnet sind. Dadurch können Missverständnisse und falsche Erwartungen vermieden werden. Folglich kommt der Transparenz eines partizipativen Verfahrens eine zentrale Bedeutung zu.

Unabhängig vom jeweiligen partizipativen Ansatz sollte berücksichtigt werden, dass diese Verfahren nur sinnvoll sind, wenn auch die Bereitschaft besteht, die entsprechenden Resultate bei der Programmformulierung zu berücksichtigen. Partizipative Verfahren bedingen auch, dass ein gegenseitiges Verständnis für Handlungslogiken und -restriktionen besteht. Aus der Perspektive des BAG sollte dabei einerseits den verschiedenen Sprachregionen angemessen begegnet werden. Andererseits sollten sich die Akteure des BAG bewusst sein, dass das BAG als Einheit wahrgenommen wird.

Partizipative Instrumente (wie Workshops, Anhörungen, Konferenzen, schriftliche Konsultationen etc.) können beträchtliche zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen erfordern. Deshalb sollte die Notwendigkeit des Verfahrens unter Einschluss der dafür einzusetzenden Ressourcen begründet werden.

Programmkohärenz (U2)

In der Konsolidierungsphase sollten die einzelnen Programmelemente begründet und präzisiert werden. Ziel ist es, ein kohärentes, realistisches, umsetzbares und evaluierbares Programm zu formulieren. Beachtet werden sollte dabei auch eine längerfristige Perspektive, die namentlich auch die Frage eines allfälligen Nachfolgeprogramms einschliesst.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass der Klärung der Rollen des BAG (Federführung, Koordination, Moderation etc.) und der zentralen Umsetzungsakteure besondere Aufmerksamkeit geschenkt und im Rahmen der Umsetzungssteuerung möglichst klare Zuständigkeiten formuliert werden sollten. Weiter ist auch ein angemessenes, realistisches Budget für die Programmumsetzung zu erstellen.

Schliesslich sollte die Konsolidierungsphase mit einer Überprüfung der Kohärenz, Umsetzbarkeit und Evaluierbarkeit des vorliegenden Programmdokumentes abgeschlossen werden (vgl. Serviceteil D).

¹¹ Bei der Entwicklung des Nationalen HIV/Aids-Programms, des Nationalen Programms Alkohol 2008-2012 sowie der Strategie zur psychischen Gesundheit.

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)

In der Konsolidierungsphase geht es darum, die entwickelten Lösungsvorschläge in zweifacher Hinsicht zu überprüfen. Erstens sollte abgeklärt werden, inwiefern sich die Lösungsvorschläge für unterschiedliche Umsetzungskontexte eignen. Gerade in der Schweiz mit ihren beträchtlichen regionalen Unterschieden und weitreichenden kantonalen Kompetenzen ist eine diesbezügliche Sensitivität zentral. Die Lösungsvorschläge müssen folglich so flexibel ausgestaltet werden, dass sie den unterschiedlichen Realitäten etwa der einzelnen Kantone gerecht werden.

Zweitens sollten die Lösungsvorschläge auch auf ihre Anpassungsfähigkeit an neue Situationen überprüft werden. Da ein Programm meist während mehrerer Jahre umgesetzt wird, sollten auch zukünftige Entwicklungen so weit möglich antizipiert werden. Dieses Bedürfnis nach einem angemessenen Spielraum für eine flexible Umsetzung steht in einem Spannungsverhältnis mit der Qualitätsanforderung an eine möglichst präzise Formulierung der Programmgrundlagen. Zudem setzt auch die Zusammenarbeit mit den Umsetzungspartnern eine gewisse Erwartungssicherheit voraus.

3.5 Checkliste 3 – Konsolidierungsphase

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Evidenzbasierung (E1)						
Sind die einzelnen Programmelemente aufgrund der vorhandenen Evidenz angemessen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kontextwissen (E2)						
Sind die Kontextfaktoren, welche die Umsetzung der vorgesehenen Massnahmen tangieren, identifiziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde systematisch beurteilt, ob die gewählten Massnahmen aufgrund des bestehenden Kontextwissens angemessen sind?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Gemeinsame Orientierung (P4)						
Ist die gemeinsame Orientierung über die Stossrichtung des Programms klar formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Stossrichtung des Programms den für die Umsetzung relevanten Akteuren bekannt und stösst sie bei ihnen auf Akzeptanz?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Innovationsfähigkeit (P5)						
Ist die Machbarkeit der innovativen Massnahmen gegeben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die politische Durchsetzbarkeit der innovativen Massnahmen gegeben?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Responsivität (P6)						
Werden Veränderungen in den gesellschaftlichen, politischen, rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen wahrgenommen und deren Auswirkungen für die Programmentwicklung analysiert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wird die Programmentwicklung angemessen auf diese Rahmenbedingungen abgestimmt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren (U1)						
Werden die Anliegen der für die Umsetzung relevanten Akteure angemessen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist gegebenenfalls das Ziel des partizipativen Verfahrens geklärt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurden gegebenenfalls die einzelnen partizipativen Instrumente auf das Ziel des Verfahrens und den Kontext abgestimmt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sind gegebenenfalls den Beteiligten das Ziel und ihre Rollen im partizipativen Verfahren bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurden gegebenenfalls Effizienz-Überlegungen bei der Gestaltung des partizipativen Verfahrens berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Fortsetzung auf nächster Seite

Checkliste 3 (Konsolidierungsphase): Fortsetzung

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Programmkohärenz (U2)						
Sind die einzelnen Programmelemente begründet und präzise formuliert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde die Kohärenz des Programms geprüft?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde die Machbarkeit des Programms geprüft?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wurde das Programm auf seine Evaluierbarkeit geprüft?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)						
Eignen sich die vorgesehenen Lösungsvorschläge und Massnahmen für eine Umsetzung in unterschiedlichen Kontexten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Weisen die vorgesehenen Lösungsvorschläge und Massnahmen eine angemessene Flexibilität auf, um neuen Situationen gerecht zu werden?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

4. Genehmigungsphase

4.1 Beschreibung der Genehmigungsphase

In dieser abschliessenden Phase der Programmentwicklung wird der Genehmigungsprozess eingeleitet, durchgeführt und abgeschlossen. Ziel ist, dass das Programmdokument von den zuständigen Entscheidungsträgern genehmigt und die Entscheidung für die Umsetzung des entwickelten Programms getroffen wird sowie auch die erforderlichen Ressourcen für die Umsetzung bereit gestellt werden. Je nach abschliessender Entscheidungsinstanz sind dabei unterschiedliche Vorgehensschritte notwendig.

4.2 Erfahrungsbasierte Qualität

Prozesswissen (E3)

Abgesehen von wenigen Ausnahmen handelt es sich bei Genehmigungen um fest etablierte Prozesse mit klaren Anforderungen, Entscheidungswegen und -fristen. Folglich ist es sinnvoll, die bestehenden Kenntnisse und vorgängig gemachten Erfahrungen bei der Genehmigung von Programmdokumenten durch die jeweiligen Entscheidungsträger systematisch aufzubereiten und zu berücksichtigen. Damit können unnötige Verzögerungen und Ineffizienzen verhindert und so für einen möglichst reibungslosen Genehmigungsprozess gesorgt werden.

4.3 Prozessorientierte Qualität

Einhaltung von Verfahrensregeln (P2)

Bei der Einleitung und Durchführung des Genehmigungsprozesses sollten die jeweiligen vorgesehenen Entscheidungswege und die politisch-rechtlichen Verfahrensregeln angemessen berücksichtigt werden. Damit können Blockaden, Widerstände und Missverständnisse vorgebeugt werden.

In der Praxis zeigte sich, dass diese Qualitätsanforderung besonders zentral ist, wenn die Genehmigung (auch) durch BAG-externe Entscheidungsträger erfolgt. Bundesratsentscheide erfordern die Durchführung einer Ämterkonsultation und eines Mitberichtsverfahrens. Für genauere Angaben zur Erwirkung eines Bundesratsentscheids empfiehlt es sich, den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz zu konsultieren, da grosse parallelen zum Gesetzgebungsprozess bestehen (vgl. auch Serviceteil D). Weiter kann auf die vorhandenen Erfahrungen im Zusammenhang mit den Programmentwicklungen Nationales HIV/AIDS Programm 2004-2008, Nationales Programm für Tabakprävention 2001-2005 sowie Nationales Programm Alkohol 2008-2012 abgestützt werden.

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)

Grundsätzlich sollte bereits vor der Genehmigungsphase die Akzeptanz und Unterstützung der Entscheidungsträger für das entwickelte Programm sichergestellt werden. In der Genehmigungsphase steht der verbindliche Entscheid durch die zuständigen Instanzen im Vordergrund. Eine grosse Bedeutung kommt in dieser Phase der Kommunikation über Programmlegitimation und -inhalte zu. Dabei sollten einfache, klare und kurze Botschaften vermittelt werden.

Responsivität (P6)

Bei der Genehmigungsphase handelt es sich zwar um einen formalisierten Prozess, aber dennoch um einen politischen Prozess. Da beim Gegenstand Gesundheitsförderung und Prävention zudem mitunter heikle politischen Themen angesprochen werden, sind politische Widerstände und Interventionen bis zuletzt nicht auszuschliessen; auch dann nicht, wenn im Rahmen der Programmentwicklung eine breit abgestützte Akzeptanz erzielt wurde und eine engagierte Unterstützung durch zentrale Umsetzungsakteure und prominente Schlüsselfiguren besteht. Die Anliegen der einzelnen Präventionsprogramme sowie zahlreiche weitere Themen konkurrenzieren um die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger und letztlich die öffentlichen Mittel. Folglich sollten den politischen Rahmenbedingungen und Ereignissen auch während der Genehmigungsphase grosse Aufmerksamkeit geschenkt und die Kommunikation sowie zeitliche Feinplanung der Genehmigung entsprechend ausgestaltet werden.

Weiter kann sich auch das jeweilige Problemfeld im engeren Sinne während der Genehmigungsphase massgeblich verändern. So könnte das Problem erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit erhalten oder es könnte ein neuer Aspekt des Problems an Bedeutung gewinnen. Während des Genehmigungsprozesses sollte angemessen auf solche Veränderungen reagiert werden.

4.4 Umsetzungsorientierte Qualität

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)

Die inhaltliche Entwicklung des Programms ist insofern abgeschlossen als die Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel sowie der Umsetzungsplan schriftlich in einem Programmdokument, das den zuständigen Stellen zur Genehmigung unterbreitet wird, festgehalten sind. Allerdings können sich bereits während der Genehmigungsphase neue Entwicklungen ankündigen und ergeben. Der vorgesehene Spielraum für Anpassungen des entwickelten Programms sollte in Absprache mit den relevanten Akteuren entsprechend genutzt werden. Den Entscheidungsträgern sollte überzeugend kommuniziert werden, wie das Programm den neuen Entwicklungen gerecht werden kann.

4.5 Checkliste 4 – Genehmigungsphase

Qualitätsanforderungen	Im vorliegenden Fall					Kommentar
	ja	zum Teil	nein	unklar	nicht relevant	
Prozesswissen (E2)						
Sind die gemachten Erfahrungen mit dem jeweiligen Genehmigungsprozess systematisch aufbereitet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die gemachten Erfahrungen bei der Feinplanung und Durchführung des Genehmigungsprozesses berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Einhaltung von Verfahrensregeln (P2)						
Sind die jeweiligen Bestimmungen des Genehmigungsprozesses bekannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die Verfahrensregeln und vorgesehen Entscheidungswege eingehalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die vorgesehenen Fristen eingehalten?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Wird ein effizientes Vorgehen gewählt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern (P3)						
Wird der Programminhalt den Entscheidungsträgern klar und prägnant kommuniziert?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Kommen die Legitimationsgrundlagen des Programms in der Entscheidungskommunikation klar zum Ausdruck?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Responsivität (P6)						
Werden relevante Kontextfaktoren und -veränderungen angemessen berücksichtigt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Ist die Feinplanung des Genehmigungsprozesses angemessen auf parallele politische Geschäfte abgestimmt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen (U3)						
Werden neue Entwicklungen im jeweiligen Umsetzungsfeld frühzeitig erkannt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden die bestehenden Handlungsspielräume des Programms angemessen genutzt?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Werden Anpassungen des Programms ausreichend begründet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

D Serviceteil

1. BAG-interne Unterstützungsangebote

Kompetenzzentrum für Evaluation (CCE) in der Sektion Forschungspolitik, Evaluation und Berichterstattung (FEB)

Das CCE bietet Beratung und Unterstützung in Evaluationsfragen an: Aufarbeiten von Evidenz aus Evaluationen; Prüfung der Evaluierbarkeit; Implementation von Selbstevaluation; Planung und Begleitung von externen Evaluationsmandaten. Auf der Website des CCE stehen diverse Dokumente zur Verfügung (wie Evaluationsberichte, Leitfaden zur Programmevaluation, Checklisten).

Kontakt: Marlène Läubli; www.health-evaluation.admin.ch [11.03.2008]

Kompetenzzentrum für Projektmanagement (CCPM)

Das CCPM bietet eine Begleitung beim Projektstart und Beratung während des Projekts an. Sämtliche Projektmanagement-Vorlagen, das Projektmanagement-Handbuch und weitere Informationen finden sich auf der Intranetseite.

Kontakt: Christian Mumprecht; wwwi.bag.admin.ch/rm/pcoi/pm (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]

Kompetenzzentrum für Wissensmanagement (CCWM)

Das CCWM stellt Methoden, Prozesse, Instrumente und Weiterbildung zum Thema Wissensmanagement zur Verfügung und moderiert Erfa-Gruppen.

Kontakt: Therese Peverelli, wwwi.bag.admin.ch/rm/pcoi/wm (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]

2. Weiterführende Literatur

Widmer, Thomas und Kathrin Frey (2008): Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Synthesepapier. Bern: BAG.
www.health-evaluation.admin.ch > Berichte > Weitere Themen [11.03.2008]

Erfahrungsbasierte Qualität

Elkeles, Thomas (2006): Evaluation von Gesundheitsförderung und die Forderung nach Evidenzbasierung – Fünf Thesen zur Anwendbarkeit auf Gesundheit. In: *Zeitschrift für Evaluation*, Heft 1/2006: 39-70.

Nutley, Sandra, Isabel Walter und Huw T. O. Davies (2003): From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. In: *Evaluation* 9(2): 125-148.

Pawson, Ray (2006): Evidence-based Policy. A Realist Perspective. London: Sage.

Prozessorientierte Qualität

Fisch, Rudolf/Beck, Dieter (2004): Ein sozialpsychologischer Bezugsrahmen für die gute Gestaltung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In: Benz, Arthur, Heinrich Siedentopf und Karl-Peter Sommermann (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot: 201-216.

Hösli, Ruedi (1998): Gesundheitsförderung - als Veränderung von sozialen Systemen. In: *Sozial- und Präventivmedizin* 43 (1998): 229-38.

Ruckstuhl, Brigitte/Somaini, Bertino/Twisselmann, Wiebke (1997): Förderung der Qualität in Gesundheitsprojekten. Der Public Health Action Cycle als Arbeitsinstrument. Bern: Radix Gesundheitsförderung.

Umsetzungsorientierte Qualität

Chen, Huey-Tsyh (2005): Practical Program Evaluation. Assessing and Improving Planning, Implementation and Effectiveness. Thousand Oaks: Sage.

Cloetta, Bernhard, Adrian Spörri-Fahrni, Brenda Spencer, Günter Ackermann, Ursel Broesskamp-Stone und Brigitte Ruckstuhl (2005): Anleitung zum Ergebnismodell von Gesundheitsförderung Schweiz. Modell zur Typisierung von Ergebnissen der Gesundheitsförderung und Prävention. Zweite überarbeitete Version. Bern.

www.gesundheitsfoerderung.ch/d/knowhow/qualitaetsmanagement/default.asp [11.03.2008]

Knoepfel, Peter und Werner Bussmann (1997): Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Werner Bussmann, Peter Knoepfel und Ulrich Klöti (Hrsg.) Eine Einführung in die Politikevaluation. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, S.58-77.
www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation/materialien.Par.0003.File.tmp/politikevaluation.pdf [11.03.2008]

Widmer, Thomas, Kurt Bisang und Christian Moser (2004): TARMED. Vorbereitung einer Wirkungsanalyse über die Einführung sowie die Wirkungen von TARMED. Bern: Bundesamt für Gesundheit.
www.ipz.uzh.ch/institut/mitarbeitende/staff/widmer/dokumente/Tarmed_2005_d.pdf [11.03.2008]

Wholey, Joseph S. (2004): Evaluability Assessment. In: Joseph S. Wholey, Harry P. Hatry, Kathryn E. Newcomer (eds.) Handbook of Practical Program Evaluation. 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass: 33-62.

W. K. Kellogg Foundation (2004) Logic Model Development Guide. Battle Creek MI: W.K. Kellogg Foundation.
www.wkkf.org/Pubs/Tools/Evaluation/Pub3669.pdf [11.03.2008]

3. Nützliche Internetseiten

Evidenzbasierung

Health Evidence Network (HEN) der WHO: <http://www.euro.who.int/HEN> [11.03.2008]

Know-How-Portal der Gesundheitsförderung Schweiz:
<http://www.gesundheitsfoerderung.ch/d/knowhow/default.asp> [11.03.2008]

Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme: <http://www.sfa-ispa.ch/> [11.03.2008]

Horten Zentrum für praxisorientierte Forschung und Wissenstransfer, Universität Zürich:
<http://www.evimed.ch/> [11.03.2008]

Grundlagen zu Evidence-based Public Health: <http://www.henet.ch/ebph/> [11.03.2008]

Prozessgestaltung

Portal der Gesundheitsförderung Schweiz zum Projekt- und Qualitätsmanagement in der Gesundheitsförderung: <http://www.quint-essenz.ch/> [11.03.2008]

Bundesamt für Justiz (2007): Gesetzgebungsleitfaden. Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. 3. nachgeführte Auflage. Bern.: BJ.:
http://www.ofj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html [11.03.2008]

Intranetseite der Sektion Direktionsgeschäfte des BAG: http://wwwi.bag.admin.ch/stab_alg/DG/ (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]

Intranetseite der Abteilung Recht des BAG: (QM Rechtsetzung):
http://wwwi.bag.admin.ch/recht/QM/qm_index.php (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]

Richtlinien für Bundesratsgeschäfte ("Roter Ordner") der Bundeskanzlei:
<http://intranet.bk.admin.ch/dokumentation/brges/index.html?lang=de> (beschränkter Zugriff) [11.03.2008]