Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera

Faktenblatt 85

Evaluation der kantonalen Aktionsprogramme für die Jahre 2021 bis 2024

Zwischenbilanz

Abstract

Dieses Faktenblatt gibt einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse des Zwischenberichts «Evaluation der kantonalen Aktionsprogramme für die Jahre 2021 bis 2024» aus Sicht von Gesundheitsförderung Schweiz. Die Zwischenbilanz zeigt: Das Engagement der Kantone für die KAP hat sich tendenziell verstärkt und weiter verlagert, hin zum Thema psychische Gesundheit und zur Zielgruppe der älteren Menschen. Die Covid-19-Pandemie prägte die Programmphase auf verschiedenen Ebenen und 2021 kam es zu Verzögerungen in der Umsetzung. Beim Thema Chancengleichheit sind erste Fortschritte ersichtlich, wobei die Kantone hier auch auf Schwierigkeiten stossen. Der Bericht zeigt zudem: Die Themen, Zielgruppen und Programmebenen der KAP sind für die Kantone weiterhin relevant. Die bereits geplante Umgestaltung der KAP vom modularen Aufbau hin zum Lebensphasen-Modell und die Ergänzung mit der Zielgruppe der Erwachsenen, in Form von Pilotprogrammen in fünf Kantonen, entsprechen dem Bedürfnis der Kantone.

Die wichtigsten Empfehlungen zuhanden von Gesundheitsförderung Schweiz betreffen folgende Punkte: die KAP-Rahmenbedingungen und das Wirkungsmanagement von Gesundheitsförderung Schweiz, die Steuerung durch die Kantone anhand von Zielvorgaben und die Unterstützung beim Thema Chancengleichheit.

1 Einleitung

1.1 Die KAP in Kürze

Die Gesundheit fördern, Krankheiten verhüten: Das ist der gesetzliche Auftrag von Gesundheitsförderung Schweiz. Die kantonalen Aktionsprogramme (KAP) sind dafür ein zentrales Instrument und stehen für ein gemeinsames Engagement von Gesundheitsförderung Schweiz und den Kantonen. Die KAP sind auch Teil der Nationalen Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten 2017–2024.

In den ersten zehn Jahren ab 2007 zielten die KAP auf die Themen Ernährung und Bewegung bei Kindern und Jugendlichen ab. 2017 gab es eine Erweiterung: Hinzu kamen das Thema psychische Gesundheit und die Zielgruppe ältere Menschen. Die KAP sind in die vier Module «Ernährung und Bewegung, Kinder und Jugendliche» (A), «Ernährung und Bewegung, ältere Menschen» (B), «Psychische Gesundheit, Kinder und Jugendliche (C) und «Psychische Gesundheit, ältere Menschen» (D) unterteilt.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung 1
2 Ergebnisse 2
3 Empfehlungen (inkl. Stellungnahme Gesundheitsförderung Schweiz) 3

1.2 Ziele und Inhalt der Evaluation

Für die Umsetzung der KAP sind die Kantone zuständig. Gesundheitsförderung Schweiz gibt einen konzeptionellen Rahmen vor und unterstützt sie dabei. Zum Auftrag von Gesundheitsförderung Schweiz gehört es darum auch, zu überprüfen, wie die KAP umgesetzt werden und inwiefern die Ziele erreicht werden. Teil der Überprüfung ist die vorliegende nationale Evaluation der KAP für die Phase 2021 bis 2024. Die Erkenntnisse daraus dienen Gesundheitsförderung Schweiz dazu, die Umsetzung der KAP-Ziele auf nationaler und auf kantonaler Ebene noch besser zu unterstützen.

Der Zwischenbericht zieht Bilanz über die ersten beiden Jahre und vertieft einzelne Themen zum Engagement der Kantone, zur Steuerung und Umsetzung der KAP auf kantonaler Ebene sowie zu den Rahmenbedingungen der KAP und der Steuerung auf nationaler Ebene.

Das vorliegende Faktenblatt präsentiert eine Auswahl der Befunde und Empfehlungen des Zwischenberichts und eine Stellungnahme von Gesundheitsförderung Schweiz. Die Ergebnisse beruhen auf der Beurteilung des externen Evaluationsteams INFRAS. Da die Evaluation noch nicht abgeschlossen ist, sind sie als Zwischenergebnisse zu verstehen.

1.3 Methoden des Zwischenberichts

Die Ergebnisse des Zwischenberichts stützen sich auf: 1) Interviews mit den strategischen Verantwortlichen der KAP in 23 Kantonen, 2) eine Analyse von Schlüsseldokumenten, wie etwa den KAP-Konzepten der Kantone, den Jahresberichten der KAP sowie von strategischen und fachlichen Dokumenten von Gesundheitsförderung Schweiz, 3) Interviews mit externen Fachleuten und 4) die Auswertung ausgewählter Fragen aus einer Stakeholderbefragung von Gesundheitsförderung Schweiz.

2 Ergebnisse

2.1 Engagement der Kantone

Zentrales Ziel der KAP-Strategie 2019 bis 2024 von Gesundheitsförderung Schweiz ist, dass sich die Kantone wirksam für die psychische Gesundheit sowie für eine ausgewogene Ernährung und für genügend Bewegung bei Kindern, Jugendlichen und älteren Menschen einsetzen. Ein Indikator für das Engagement der Kantone ist die Anzahl umgesetzter KAP-Module. Entsprechend ist es auch Ziel, die Anzahl der umgesetzten KAP-Module zu erhöhen.

Der Zwischenbericht zeigt: Das Engagement der Kantone hat tendenziell zugenommen. Aussagen zu den eingesetzten Finanzen und personellen Ressourcen sind zum Berichtszeitpunkt schwierig. Aber: Im Jahr 2022 wurden in 25 Kantonen insgesamt 90 KAP-Module umgesetzt. Das bedeutet eine Zunahme von sechs Modulen im Vergleich zum Referenzjahr 2019 aus der Vorphase. Zudem zeigt sich, dass sich das Engagement weiter verlagert hat, hin zum neuen Thema psychische Gesundheit und zur neuen Zielgruppe ältere Menschen.

Tendenziell zugenommen hat zudem die politische Unterstützung der KAP in den Kantonen. Die Covid-19-Pandemie hat insbesondere den Handlungsbedarf im Bereich der psychischen Gesundheit von Jugendlichen sichtbar gemacht.

Die Interviews mit den KAP-Verantwortlichen und den externen Fachleuten haben bestätigt, dass die Relevanz der Themen und Zielgruppen weiterhin gegeben ist. Allerdings ist eine verbreitete Meinung, dass es bei den KAP eine relevante Lücke gibt, da Erwachsene nicht als Zielgruppe abgedeckt werden.

2.2 Steuerung auf kantonaler Ebene

Der Zwischenbericht beleuchtet die Zielsetzungen durch die Kantone. Zielvorgaben – was die KAP bei welchen Zielgruppen bewirken sollen – sind wichtige Voraussetzungen für die Steuerung. Von ihnen ausgehend werden geeignete Massnahmen abgeleitet und die Zielerreichung überprüft.

Das Verständnis von Steuerung ist bei den Kantonen unterschiedlich und sie gehen das Thema unterschiedlich systematisch an. Teils sind die kantonalen Ziele unspezifisch formuliert, teils sind die Massnahmen wenig direkt auf das kantonale Ziel ausgerichtet oder nicht genügend umfassend, um das Ziel zu erreichen. Die Folge: Mögliche Defizite bei der Zielerreichung lassen sich kaum erkennen und somit können auch keine geeigneten Programmanpassungen vorgenommen werden.

Zudem richten die Kantone ihre Ziele teils nicht stringent nach den sechs nationalen Leitzielen aus. Eine solche Zuordnung durch Zielvorgaben würde die Steuerung auf nationaler Ebene aber fördern. Was sich allerdings auch zeigt: Einige Kantone erachten das Zielsystem als zu komplex. Teilweise

sind die Leitziele für die Kantone schwer abgrenzbar und die Definition der einzelnen Ziele ist zu einschränkend. Auch sind die thematischen Schwerpunkte der KAP in den Rahmenbedingungen zu wenig klar erkennbar.
Im Gegensatz dazu erachten die Kantone die vier Programmebenen Intervention, Vernetzung, Öffentlichkeitsarbeit und Policy hilfreich für die Programmgestaltung und -steuerung.

2.3 Umsetzung auf kantonaler Ebene

Die Covid-19-Pandemie hatte einen negativen Einfluss auf die Zielerreichung der KAP. In fast allen Kantonen kam es zu Verzögerungen – im Jahr 2020 häufig, im Jahr 2021 noch eher häufig. Bis im Sommer 2022 (Zeitpunkt der Befragungen) konnten die Verzögerungen in den meisten Fällen aufgeholt werden. Die Kantone setzten bei den Herausforderungen durch die Pandemie auf kreative Lösungen und – wo möglich – auf kompensatorische Massnahmen. Beispielsweise bei älteren Menschen, die in der Regel digital weniger erreichbar sind, hatten diese Kompensationsmassnahmen allerdings auch ihre Grenzen.
Das Thema Chancengleichheit ist in den letzten Jahren in den meisten Kantonen wichtiger geworden. 14 Kantone erwähnten explizit, dass der Aspekt der Chancengleichheit in den KAP einen hohen Stellenwert hat. Meist werden in den Programmkonzepten Personen mit Migrationshintergrund und ökonomisch benachteiligte Personen als spezifische Zielgruppen erwähnt. Bei der Umsetzung stellen sich verschiedene Herausforderungen: Insbesondere ist es schwierig, Personen in vulnerablen Situationen zu erreichen, da sie von sich aus die Angebote der KAP nicht in Anspruch nehmen. Auch bei den Ressourcen stossen die Kantone an ihre Grenzen. Beim Thema Chancengleichheit wünschen sie sich daher mehr Unterstützung durch Gesundheitsförderung Schweiz.

2.4 Steuerung auf nationaler Ebene

Mit der nächsten Programmphase sind Neuerungen in den Rahmenbedingungen der KAP geplant: Es wird statt der vier Module ein Lebensphasen-Modell eingeführt und die Zielgruppe der Erwachsenen wird in Form von Pilotprogrammen bei fünf Kantonen aufgenommen.
Der Zwischenbericht zeigt, dass die geplanten Neuerungen zweckmässig sind und einem Bedürfnis der Kantone entsprechen. Die Pilotprogramme für die Zielgruppe der Erwachsenen schliessen eine relevante Lücke. Mit dem Lebensphasen-Modell wird eine ganzheitliche Herangehensweise an Gesundheitsthemen gestärkt. Ernährung, Bewegung und psychische Gesundheit werden besser in Verbindung gebracht und kritische Lebensphasenübergänge werden besser abgedeckt.
Der Zwischenbericht geht zudem der Frage nach, ob Gesundheitsförderung Schweiz die richtigen Mechanismen und Instrumente hat, um die Wirksamkeit und Effizienz des Engagements der Kantone zu beurteilen. Das System mit den Jahresberichten der Kantone und qualitativen Jahresgesprächen ist in der Theorie stimmig. In der Realität zeigen sich aber – wie bei der Steuerung auf kantonaler Ebene bereits beleuchtet – Schwierigkeiten bei der sauberen Zielzuordnung der Kantone zu den nationalen Zielen. Entsprechend lässt das Ziel- und Reportingsystem nur beschränkte Aussagen zur Wirksamkeit und Effizienz des kantonalen Engagements zu.

3 Empfehlungen (inkl. Stellungnahme von Gesundheitsförderung Schweiz)

Aus den Ergebnissen des Zwischenberichts leitet das Evaluationsteam folgende Empfehlungen ab:

3.1 Steuerung und Umsetzung auf kantonaler Ebene

E1 Schwerpunkte klarer kommunizieren

Die von Gesundheitsförderung Schweiz in den Rahmenbedingungen empfohlenen Schwerpunkte werden selten explizit in den KAP berücksichtigt.
In den nächsten Rahmenbedingungen sollte Gesundheitsförderung Schweiz die Schwerpunkte daher prominenter und prägnanter aufführen. Zudem sollte sie klarer begründen, weshalb die Schwerpunkte empfohlen werden.

E2 und E3 Zielsetzung vorzeitig überprüfen oder einfacher gestalten

Die kantonale Zielzuordnung zu den nationalen Zielen erweist sich als Herausforderung.

Gesundheitsförderung Schweiz sollte in der nächsten Planungsphase die Kantone stärker begleiten und für die zielorientierte Steuerung sensibilisieren. Zudem sollte Gesundheitsförderung Schweiz prüfen, ob sich das nationale Zielsystem vereinfachen lässt. Eine weitere Möglichkeit ist, dass Gesundheitsförderung Schweiz jeweils die Zielzuordnung bereits in den Programmkonzepten beurteilt.

E4 Lösungen aus der Covid-19-Pandemie weiterziehen

Kreative und innovative Lösungen mit neuen Zugangswegen zu den Zielgruppen haben sich während der Pandemie bewährt. Gesundheitsförderung Schweiz hat gute Beispiele auf ihrer Website gesammelt und publiziert. Der Zwischenbericht würdigt dieses Engagement – insbesondere im Hinblick auf eine mögliche nächste Krisensituation. Aber auch davon losgelöst sind die guten Beispiele weiterhin nützlich.

E5 und E6 Chancengleichheit stärker zusammen angehen

Die Kantone wünschen sich beim Thema Chancengleichheit mehr Unterstützung durch Gesundheitsförderung Schweiz.

Dieser Wunsch ist aufzunehmen und den Kantonen sollte vermehrt praxisorientierte Hilfe zur Verfügung stehen. Zudem sollten Gesundheitsförderung Schweiz und die Kantone gemeinsam nach Wegen suchen, wie die bestehenden Ressourcen zugunsten der Chancengleichheit eingesetzt werden können.

3.2 Steuerung auf nationaler Ebene

E7 Lebensphasen-Modell und Aufnahme der Zielgruppe Erwachsene weiterverfolgen

Die Kantone begrüssen, dass die modulare Struktur der KAP verändert und die Zielgruppe der Erwachsenen als Pilot aufgenommen wird. Es entspricht ihrem Bedürfnis und trägt ganzheitlichen Präventionsansätzen besser Rechnung.

E8 Wirkungsmanagement überprüfen

Aus nationaler Sicht ist die Wirksamkeit und Effizienz des kantonalen Engagements in der aktuellen Ausgangslage schwierig zu beurteilen.

Gesundheitsförderung Schweiz sollte reflektieren, ob das Wirkungsmanagement vorwiegend einem summativen oder formativen Zweck dienen soll. Ein Mittelweg zwischen den beiden Zielen könnte sein, die Wirkungsorientierung der Kantone durch eine engere Begleitung zu fördern, das Wirkungscontrolling bei den Kantonen qualitativer zu gestalten und die Wirkungsmessung durch themen- oder zielgruppenbezogene Erhebungen und Studien auf nationaler Ebene anzugehen.

3.3 Stellungnahme der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz

Die Zwischenevaluation hat bereits getätigte Entscheidungen von Gesundheitsförderung Schweiz bestätigt, welche zur Überarbeitung der Rahmenbedingungen KAP und zur Entwicklung der neuen Strategie von Gesundheitsförderung Schweiz ab 2025 getroffen worden sind. Es geht hier einerseits um die neue Programmstruktur in Lebensphasen geordnet und andererseits um die Pilotphase für die Zielgruppe der Erwachsenen **(Empfehlungen 1 und 7)**. In Bezug auf die Zielvorgaben der KAP **(Empfehlungen 2 und 3)** sind Anpassungen geplant, welche eine Vereinfachung und stärkere Wirkungsorientierung mit sich bringen sollen.

Die folgenden Empfehlungen werden mit neuen Massnahmen angegangen:

- Die Chancengleichheit **(Empfehlungen 5 und 6)** wird vor allem mit Massnahmen gestärkt, welche bestimmte Subgruppen mit Vulnerabilitätsfaktoren spezifisch ansprechen und einbeziehen. Ziel ist, die Chancengleichheit mit den bisherigen Mitteln möglichst gut zu fördern. Die Aktionspläne Jugendliche und Alter beziehen die Thematik an zentraler Stelle ein und enthalten Massnahmen, welche Gesundheitsförderung Schweiz zugunsten der Chancengleichheit umsetzen wird. Um dem geäusserten Unterstützungsbedarf der Kantone nachzukommen, plant Gesundheitsförderung Schweiz, weitere praxisorientierte Hilfestellungen anzubieten (wie Erfahrungsaustausche oder Webinare).
- Wir sind uns einig, dass es wichtig ist, die Kantone in der Wirkungsorientierung zu unterstützen **(Empfehlung 8)**. Wie dies angesichts der knappen

Ressourcen bei den Kantonen, aber auch bei Gesundheitsförderung Schweiz geschehen kann, ist jedoch eine Herausforderung. Die Machbarkeit wird geprüft, die kantonalen Verantwortlichen zum Zeitpunkt der Programmkonzeption bei der Bildung eines generischen Wirkungsmodells für ihr Programm und bei der Identifikation eines Sets von beobachtbaren Outcome-Indikatoren zu begleiten. Die Idee, die Wirkungsmessung auf Themen zu fokussieren, erscheint uns ebenfalls relevant. Wir planen, in der nächsten Phase die Überwachung des Fortschritts auf das Thema Selbstwirksamkeit (als Schwerpunkt) zu fokussieren. Ziel ist, den Fortschritt nicht nur auf der Ebene des Outputs, sondern auch auf der Ebene des Outcomes zu messen.

- Die **Empfehlung 3** zu Covid-Massnahmen bedarf im Moment keiner Massnahmen.

Impressum

Herausgeberin
Gesundheitsförderung Schweiz

Projektleitung Gesundheitsförderung Schweiz
Sandra Walter

Autorinnen
- Judith Trageser, INFRAS Forschung und Beratung
- Sandra Walter, Gesundheitsförderung Schweiz

Evaluationsbericht
Trageser, J., Fries, S., Wick, A. & von Stokar, T. (2023). *Nationale Evaluation der kantonalen Aktionsprogramme für die Jahre 2021–2024. Zwischenbilanz.* Zwischenbericht zuhanden Gesundheitsförderung Schweiz. Zürich.

Reihe und Nummer
Gesundheitsförderung Schweiz, Faktenblatt 85

© Gesundheitsförderung Schweiz, Juni 2023

Auskünfte/Informationen
Gesundheitsförderung Schweiz
Wankdorfallee 5, CH-3014 Bern
Tel. +41 31 350 04 04
office.bern@promotionsante.ch
www.gesundheitsfoerderung.ch/publikationen