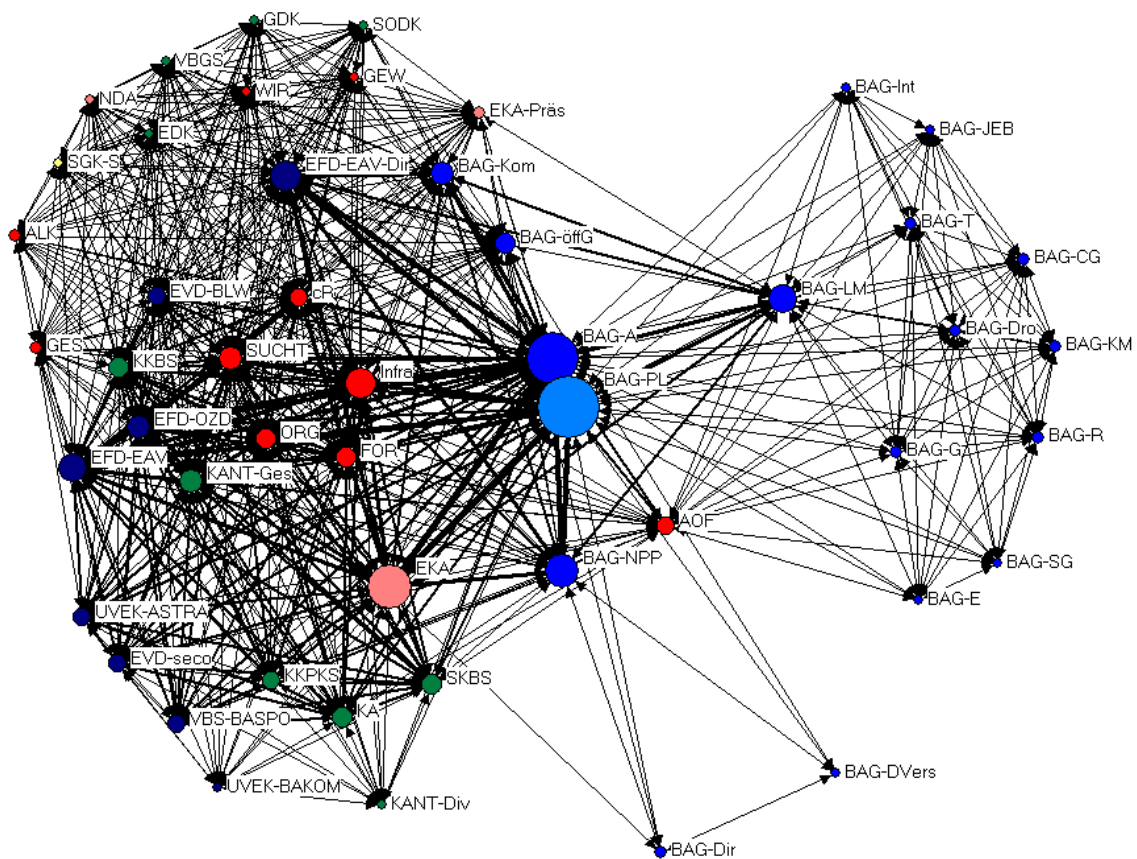


Synthesepapier



Zürich, März 2008

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Vorgehen und Methode	3
3.	Qualitätskriterien der Programmentwicklung.....	5
3.1	Kontextfaktoren.....	6
3.2	Qualitätskriterien.....	8
4.	Ergebnisse der Analysen.....	13
4.1	Vergleichbarkeit der analysierten Programmentwicklungen.....	13
4.2	Graphische Repräsentationen der Entwicklungsprozesse	13
4.3	Vergleichende Deskription der analysierten Programmentwicklungen.....	16
4.4	Vergleichende Diskussion der Qualität der Programmentwicklungen.....	20
5.	Schluss.....	28
6.	Literatur	31
	Anhang 1: Liste der interviewten Personen.....	33
	Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis	34

Impressum

Vertragsnummer:	05.002374 / 06.001906
Laufzeit:	März 2006 – Juni 2007
Datenerhebungsperiode:	März 2006 – Dezember 2006
Leitung Forschungsprojekt im BAG:	Markus Weber, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Evaluation und Forschung (E+F)
Projektbearbeitung	Thomas Widmer (Leitung), Kathrin Frey, Christian Hirschi, Peter Neuenschwander, Sabina Uffer, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich
Bezug:	Bundesamt für Gesundheit, DB GP, E+F, Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch (> Berichte > Weitere Themen)
Übersetzung:	Originalsprache
Zitiervorschlag:	Widmer, Thomas/Frey, Kathrin (2008): Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Synthesepapier. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

1. Einleitung

Das vorliegende Synthesepapier fasst die Arbeiten und Befunde der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmformulierung beim Bundesamt für Gesundheit“ zusammen, die am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) erarbeitet wurden. Dieses Forschungsprojekt verfolgt das Ziel, dem BAG praxisorientierte Instrumente bereitzustellen, um die Ausgestaltung zukünftiger Programmformulierungsprozesse weiter zu verbessern.¹ Dabei interessiert vor allem, welches die Erfolgsfaktoren und die Modelle guter Praxis bei der Programmentwicklung sind.

Im Rahmen dieser Studie sind insgesamt drei Arbeitspapiere erstellt worden, die mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG im Rahmen verschiedener Workshops diskutiert wurden². Ein praxisorientiertes Instrument zur Unterstützung der Programmentwicklung beim BAG und bei weiteren Stellen wurde in der Form eines Leitfadens erstellt (siehe Widmer/Frey 2007). Das vorliegende Dokument fasst die wesentlichsten Aspekte der Projektarbeiten zusammen und soll dazu dienen, den interessierten Adressaten des Leitfadens wesentliche Informationen zu den Grundlagen, auf denen der Leitfaden aufbaut, zu vermitteln. Die geraffte Darstellung in diesem Papier zwingt dazu, auf Feinheiten und Details in der Darstellung zu verzichten. Es soll aber dennoch Aussenstehenden erlauben, sich ein Bild von dem Vorgehen und den Befunden im Rahmen der Studie zu machen.

Das Papier ist folgendermassen aufgebaut. Im nachfolgenden zweiten Abschnitt werden das gewählte Vorgehen und die eingesetzten Methoden vorgestellt. Das dritte Kapitel präsentiert die Qualitätskriterien, die im Rahmen des Projekts entwickelt und zur Beurteilung von konkreten Programmentwicklungsprozessen eingesetzt wurden. Kapitel 4 fasst sodann die Befunde der Studie zusammen, wobei wir hier nicht auf die Ergebnisse der einzelnen untersuchten Entwicklungsprozesse eingehen, sondern eine Darstellung der vergleichenden Analyse vorlegen. In einem kurzen Schlusskapitel werden übergreifende Erkenntnisse und Empfehlungen dargelegt. Am Schluss dieses Dokuments finden sich ein Literaturverzeichnis, eine Liste mit den Interviewpartnerinnen und -partnern sowie ein Abkürzungsverzeichnis.

2. Vorgehen und Methoden

Das Untersuchungskonzept besteht aus verschiedenen Elementen, die nachfolgend kurz erläutert werden.

In einem *ersten* Schritt wurden die Erfolgsfaktoren einer Programmentwicklung erarbeitet. Das Vorgehen bestand erstens aus einer Literaturrecherche zur Qualität von Politikformulierungsprozessen, zweitens aus leitfadengestützten Interviews mit Personen, die über Erfahrungen mit Programmentwicklungsprozessen verfügen und drittens aus einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG, an dem die vorgeschlagenen Qualitätskriterien vertieft diskutiert und im Anschluss überarbeitet wurden. Aus diesem ersten Schritt resultieren die Qualitätskriterien, die im nachfolgenden Kapitel 3 dargelegt werden.

In einem *zweiten* Schritt wurden vier Programmentwicklungsprozesse beim BAG in detaillierten Fallstudien analysiert. Die vorgenannten Qualitätskriterien dienten in diesen Fallstudien

¹ Unter „Programm“ werden gebündelte Aktivitäten verstanden, die sich an einem gemeinsamen Globalziel orientieren und die mit verschiedenen Begriffen wie Strategie, Massnahmenpaket aber auch Programm bezeichnet werden. In diesem Papier wird der Begriff „Programm“ als Sammelbegriff verwendet. Anders bezeichnete Programme, etwa Strategien, Massnahmenpakete etc. sind mitgemeint. Im Laufe der Analyse hat sich die bei der Programmbezeichnung eingesetzte Terminologie als wenig systematisch erwiesen.

² 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). Speziell bedanken möchten wir uns auch bei Markus Weber und Marlène Läubli Loud, welche dieses Projekt seitens des BAG mit Umsicht begleitet haben. Besonderer Dank gilt Christian Hirschi, Peter Neuenschwander und Sabina Uffer, die zu verschiedenen Projektarbeiten wesentliche Beiträge geleistet haben.

als Analyserahmen. Zur Erarbeitung der empirischen Grundlagen wurden einerseits die einschlägigen Publikationen und Akten genutzt, andererseits mit involvierten Personen Leitfadengespräche durchgeführt. Neben einer textförmigen Rekonstruktion der entsprechenden Programmentwicklungsprozesse wurde eine Chronologie der Ereignisse des Programmentwicklungsprozesses erstellt, die in eine Analyse mit dem „Akteur-Prozess-Ereignis-Schema“ (APES³) einfluss. APES ist ein Instrument zur Analyse von Prozessverläufen, welche die an dem Prozess beteiligten Akteure vermittelt über die stattfindenden Ereignisse (wie Sitzungen, Konsultationen, Korrespondenz etc.) in der Zeitachse verortet und eine graphische Darstellung des analysierten Prozesses und der Akteursbeteiligung über die Zeit erlaubt. Darüber hinaus bietet APES auch die Möglichkeit, die Prozesse mit einer sozialen Netzwerkanalyse (SNA⁴) zu untersuchen. Die SNA ist eine sozialwissenschaftliche Methode, die eine graphische Darstellung der Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren erlaubt und es zudem ermöglicht, das gesamte Netzwerk wie auch einzelne Beziehungen und Akteure mit quantitativen Merkmalen zu charakterisieren. APES wie SNA dienen in dieser Studie in Ergänzung zu den qualitativen Fallstudien einerseits der Beschreibung und andererseits dem Vergleich der Programmentwicklungsprozesse und stellen Grundlagen für die Analyse der Qualitätsdimensionen bereit. Die Resultate dieser Analysen wurden im Anschluss in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern des BAG diskutiert.

In einem dritten Schritt wurden sodann weitere drei Programmentwicklungsprozesse in derselben Weise rekonstruiert und analysiert. Zudem erfolgte eine vergleichende Analyse, bei der sowohl die qualitativen Fallstudien, wie auch die APES und SNA genutzt wurden, um übergreifende Befunde zu generieren. Für die insgesamt sieben Fallstudien wurden folgende Programmentwicklungsprozesse ausgewählt:

Tab. 1: Übersicht zu den sieben analysierten Programmentwicklungsprozessen

Programmentwicklungsprozess	Zeitraum der Entwicklung
Massnahmenpaket Drogen II 1998-2002 (MaPaDro II)	7.1995 – 9.1998
Alkohol-Programm 1999-2002 „Alles im Griff?“ (AiG?)	1997 – 3.1999
Nationales Programm zur Tabakprävention 2001-2005 (NPTP)	4.1999 – 6.2001
Entwurf Strategie Psychische Gesundheit (SPG)	5.2000 – 4.2005
Nationales HIV/Aids-Programm 2004-2008 (NHAP)	7.2002 – 12.2003
Massnahmenpaket Drogen III 2006-2011 (MaPaDro III)	10.2002 – 05.2006
Nationales Programm Alkohol 2008-2012 (NPA)	10.2004 – noch offen

Die Auswahl der zu untersuchenden Fälle erfolgte in Absprache mit dem Auftraggeber. Die Fälle stammen alle aus dem Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung. Damit sind auch die Resultate der Analysen auf diesen Bereich ausgerichtet. Da sich unsere Analyse auf prozedurale Aspekte bezieht und materiellen Programminhalten eine beschränkte Rolle zukam, ist aber eine Übertragung auf andere Verwendungsfelder durchaus prüfenswert.

³ Das Analyseinstrument und die Software APES wurden am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich entwickelt. Für weitere Hinweise vgl. Serdült/Hirschi 2004; Serdült et al. 2005; Klöti et al. 2005; Vögeli 2007: 96-105; Widmer et al. 2008 sowie <http://www.apes-tool.ch> [2.2.2008].

⁴ Die Soziale Netzwerkanalyse (SNA) entstand aus der Soziometrie und stellt einen sozialstrukturellen Ansatz dar, der in verschiedenen Sozialwissenschaften weit verbreitet ist; vgl. dazu Wassermann/Faust 1994, Jansen 2006; Scott 2005; Knoke/Yang 2008. Die grafische Darstellung der Netzwerke basiert auf einer Kumulation der detaillierten Interaktionsdaten anhand einer bestmöglichen Anordnung aller existierenden Akteursbeziehungen im zweidimensionalen Raum. Die Berechnung dieser Netzwerkdaten erfolgte mit der Netzwerkanalyse-Software *Ucinet 6* (Borgatti et al. 2002), die graphische Darstellung mit *NetDraw 2.30* (Borgatti 2002).

In einem vierten Schritt wurde basierend auf den vorliegenden Analyseergebnisse der bereits erwähnte Leitfaden (Widmer/Frey 2007⁵) formuliert, der den für die Programmentwicklung zuständigen Personen beim BAG sowie weiteren interessierten Stellen konkrete Hinweise zur Gestaltung von Programmentwicklungsprozessen gibt.

3. Qualitätskriterien der Programmentwicklung

Als Referenzrahmen für die Analyse von konkreten Programmentwicklungsprozessen und deren Vergleich wurden Qualitätskriterien der Programmentwicklung formuliert, mit an der Programmentwicklung beteiligten Personen diskutiert und zur Beurteilung konkreter Programmentwicklungsprozesse eingesetzt. Im Zentrum standen dabei folgende Fragen:

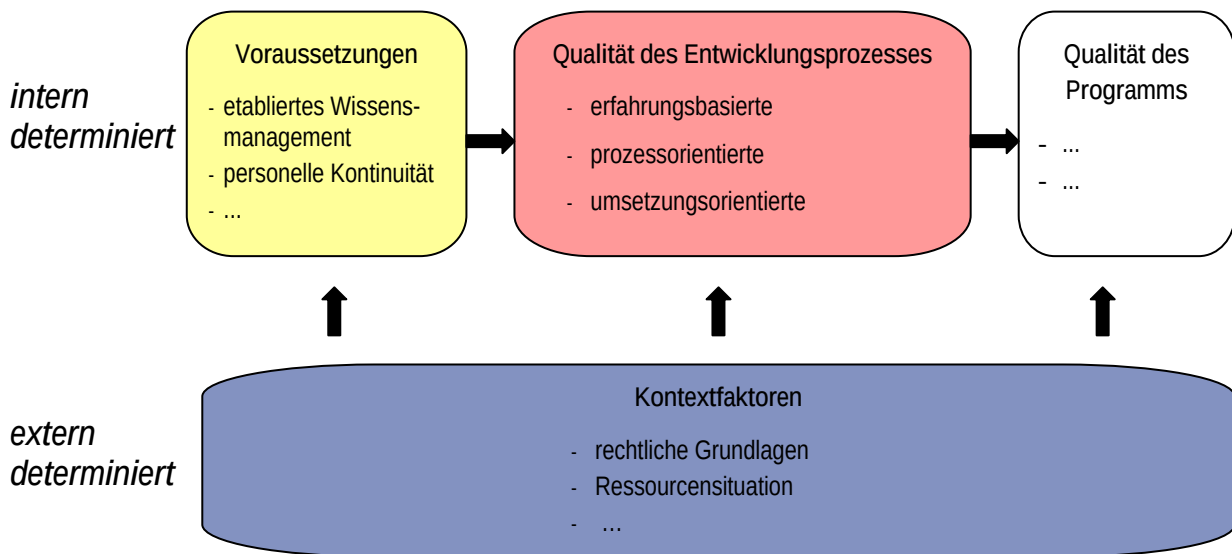
- Aufgrund welcher Erfolgs- oder Qualitätskriterien beurteilen die Beteiligten & Betroffenen die Strategien und Praktiken der Programmentwicklung?
- Welche Strategien und Praktiken der Programmentwicklung beim BAG werden von internen und externen Beteiligten & Betroffenen („stakeholders“) als Modelle guter Praxis eingeschätzt?
- Gibt es zu diesen Erfolgskriterien einen Konsens im Gesundheitsbereich oder bereichsübergreifend?

Die Begrifflichkeit von Erfolgsfaktoren, Modelle guter Praxis oder Qualitätskriterien usw. bedarf einer Klärung. Erstens ist darauf hinzuweisen, dass sich diese Begriffe auf die *Programmentwicklung* beziehen und nicht auf Programme selbst. Die Programmentwicklung stellt einen Prozess dar, der grundsätzlich mit der strategischen Entscheidung beginnt, im entsprechenden Problemfeld ein Programm zu entwickeln, und mit der Entscheidung zur Umsetzung endet.

Eine Programmentwicklung kann als erfolgreich oder als Modell guter Praxis bezeichnet werden, wenn sie bestimmte Qualitätskriterien erfüllt (vgl. Abb. 1). Die Qualität des Programmentwicklungsprozesses wird durch zwei unterschiedlichen Typen von (Erfolgs-)Faktoren beeinflusst: Die sogenannten *Kontextfaktoren* sind weitgehend extern determiniert und durch das BAG nicht oder jedenfalls kurzfristig nicht wesentlich beeinflussbar. Dazu zählen beispielsweise die rechtlichen Grundlagen, die Kompetenzverteilung im föderalistischen System der Schweiz, die Ressourcensituation des Bundes oder auch der spezifische Problemdruck. Die Qualität der Programmentwicklung wird aber auch massgeblich durch (Erfolgs-)Faktoren beeinflusst, die wir als *Voraussetzungen* bezeichnen, da sie durch das BAG zumindest mittel- und langfristig beeinflusst bzw. gestaltet werden können. Zu nennen sind beispielsweise ein etabliertes Wissensmanagement, die personelle Kontinuität oder auch eine geeignete Organisationsstruktur. Das BAG und speziell die an der Programmentwicklung Beteiligten können folglich durch Schaffung guter Voraussetzungen die Qualität eines Programmentwicklungsprozesses positiv beeinflussen. Die Voraussetzungen ihrerseits werden ebenfalls durch die Kontextfaktoren beeinflusst.

⁵ Der Leitfaden steht elektronisch unter folgender Adresse zur Verfügung:
www.health-evaluation.admin.ch (> Arbeitshilfen > Leitfäden)

Abb. 1: Orientierungsrahmen



Die Qualität des Programms selbst liegt ausserhalb des Fokus' dieser Studie, der auf die Qualitätsmerkmale der Programmentwicklung gerichtet ist. Wir unterscheiden drei Qualitätsdimensionen der Programmentwicklung:

- *erfahrungsbasierte Qualität*: Der Programmentwicklung gelingt es, die vorgängig gemachten Erfahrungen und vorliegenden Erkenntnisse in einer systematischen und dem Gegenstand angemessenen Form in den Prozess der Programmentwicklung einfließen zu lassen.
- *prozessorientierte Qualität*: Der Prozess der Programmentwicklung läuft in einer Weise ab, die sowohl politisch-rechtliche (Verfahrensregeln, demokratische Legitimation etc.) wie auch betriebswirtschaftliche Ansprüche (angemessener Einsatz verfügbarer Arbeitsinstrumente, effiziente Prozessgestaltung etc.) berücksichtigt.
- *umsetzungsorientierte Qualität*: Die Programmentwicklung sorgt dafür, dass die zu formulierende Programmatik ausreichend präzise, klar, handlungsrelevant, akzeptiert usw. ist, damit sie auch umgesetzt werden kann.

Die Qualitätsdimensionen können als drei Perspektiven verstanden werden, die zur Beurteilung einer Programmentwicklung eingenommen werden sollten. Im Prozess der Programmentwicklung selbst, sollten die drei Perspektiven grundsätzlich parallel berücksichtigt werden; selbstverständlich kann die Bedeutung der einzelnen Perspektiven im zeitlichen Verlauf der Programmentwicklung variieren.

Bevor wir die einzelnen Qualitätsdimensionen diskutieren, werden wir kurz auf die exogen determinierten Kontextfaktoren eingehen.

3.1 Kontextfaktoren

Die relevanten Kontextfaktoren können folgenden vier Gruppen zugeordnet werden: (1) problemspezifische und gesellschaftliche Kontextfaktoren, (2) Ressourcensituation, (3) rechtliche Grundlagen sowie (4) Föderalismus und Sprachregionen. Aus der Perspektive des Programmentwicklungsprozesses ist der Veränderlichkeit der Kontextfaktoren besondere Beachtung zu schenken. Dabei kann graduell zwischen dynamischen und strukturellen Kontextfaktoren unterschieden werden. Während sich dynamische Kontextfaktoren wie die problemspezifischen und gesellschaftlichen Kontextfaktoren sowie die Ressourcensituation tiefgreifend verändern können, treten die strukturellen Kontextfaktoren wie die rechtlichen Grundlagen, der Föderalismus und die Sprachregionen als konstante Einflussfaktoren in Erscheinung.

Problemspezifische und gesellschaftliche Kontextfaktoren

Die Ausgangslage bzw. der Kontext, in dem die Programmentwicklung stattfindet, wird massgeblich durch den bestehenden Problem- und Handlungsdruck im jeweiligen Themenfeld bestimmt. Grundsätzlich muss in der Bevölkerung und der Politik ein Problembewusstsein vorhanden sein. Die Meinungen, inwiefern ein Problembewusstsein beispielsweise durch Dramatisierung oder geschicktes ‚agenda setting‘ beeinflusst werden kann, gehen allerdings bei unseren Interviewpartnerinnen und -partnern auseinander. Weiter würden auch die bestehenden Macht- und Interessenskonstellationen im jeweiligen Problemfeld sowie der Zeithorizont zentrale Rahmenbedingungen der Programmentwicklung darstellen.

Auch die Problemeigenschaften (Komplexität, Zielgruppen) und damit die Politikgestaltungsmöglichkeiten sowie Präventionsbotschaften hätten einen wesentlichen Einfluss auf den Programmentwicklungsprozess und dessen Gestaltung. Schliesslich kann auch ein allfälliges Vorläuferprogramm als wesentlicher Kontextfaktor der Programmentwicklung bezeichnet.

Ressourcensituation

Der Einfluss des BAG auf den Umfang der Ressourcen für die Gesundheits- und Präventionsprogramme sei gering. Der Budgetprozess verlaufe auf politischer Ebene und liege grundsätzlich in der Kompetenz des Parlaments. Dies bedeute, dass die Ressourcensituation volatil sei. Im Verlauf der Studie wurde deutlich, dass die Ressourcensituation bzw. der bestehende Spardruck bei den intern Beteiligten wie aber auch den externen Partnern für Unsicherheit sorgt. Um glaubwürdig bei den externen Partnern aufzutreten, müsse ein gewisses Vertrauen bestehen, dass sich das BAG auch längerfristig engagiere. Die knappe Ressourcensituation sowie die Ausweitung der Aktivitäten auf weitere Themenfelder der Prävention und Gesundheitsförderung hätten zudem zu einer verstärkten Konkurrenz zwischen den verschiedenen Präventionsprogrammen geführt.

Rechtliche Grundlagen

Grundsätzlich unterliegt die Verwaltungstätigkeit dem Legalitätsprinzip, wonach das Gesetz Massstab und Schranke der Verwaltungstätigkeit darstellt (Häfelin/Müller 2002: 78). Verwaltungstätigkeiten dürfen nicht gegen das Recht verstossen und müssen sich auf eine ausreichende rechtliche Grundlage stützen. Der Grundsatz der Rechtmässigkeit der Verwaltung erfüllt rechtsstaatliche und demokratische Funktionen. Da kein übergreifendes Bundesgesetz zur Gesundheitsförderung und Prävention vorliegt, unterscheiden sich die rechtlichen Grundlagen hinsichtlich Reichweite, Bestimmtheit etc. je nach Themenfeld. Ein klarer gesetzlicher Auftrag als legitimitätsstiftende Handlungsgrundlage sei für die Programmentwicklung (und -umsetzung) wichtig. Es besteht allerdings auch Konsens darüber, dass ein gesetzlicher Auftrag nur eine von verschiedenen Legitimationsquellen darstellt und für den Erfolg der Programmentwicklung nicht (allein) entscheidend ist. Besonders bei als weniger dringlich wahrgenommenen Problemfeldern würden robuste rechtliche Grundlagen die Ressourcenausstattung erleichtern. Zudem seien die Handlungsspielräume und die Zusammenarbeit zwischen BAG und den Kantonen massgeblich durch die gesetzlichen Grundlagen geprägt.

Föderalismus und Sprachregionen

Der Föderalismus stellt einen zentralen Kontextfaktor dar, da die Prävention und Gesundheitsförderung weitgehend im Kompetenzbereich der Kantone liegt. Die Kantone stellen damit meist zentrale Umsetzungspartner des BAG dar. Die Beteiligung der Kantone und – je nach Programm – auch der Städte an der Programmformulierung habe deshalb eine zentrale Bedeutung. Neben dem Föderalismus zeichnet sich die Schweiz durch verschiedene Sprachregionen bzw. kulturelle Regionen aus, die ebenfalls als zentrale Kontextfaktoren zu betrachten seien. Unterschiedliche Problemwahrnehmung, Lösungsansätze usw. seien zu berücksichtigen und der Mehrsprachigkeit nicht nur mit Übersetzungen, sondern auch mit einer angemessenen Berücksichtigung der Regionen zum Beispiel bei Veranstaltungen zu begegnen.

3.2 Qualitätskriterien

Nachfolgend werden die Qualitätsmerkmale von Programmentwicklungsprozessen entlang des präsentierten Orientierungsrahmens (siehe oben, Abb. 1) diskutiert.

Erfahrungsbasierte Qualität

Die systematische Berücksichtigung von bestehenden Erfahrungen und Erkenntnissen, die sogenannte *Evidenzbasierung*, wird auch von unseren Gesprächspartnerinnen und -partnern als zentrales Qualitätskriterium einer Programmentwicklung betrachtet (vgl. auch Hanney et al. 2003). Ein zur Zeit in der Literatur viel debattiertes Konzept ist „evidence-based policy-making“, das die Bedeutung einer systematischen Berücksichtigung bestehender Erkenntnisse, speziell über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Interventionen, betont (vgl. Nutley et al. 2002, 2003; Elkeles 2006; Pawson 2006). In der Literatur werden allerdings sehr unterschiedliche Definitionen von „Evidenz“ gebraucht. Dementsprechend besteht kein Konsens darüber, welche Erkenntnisse für eine erfolgreiche Programmentwicklung absolut zentral sind und deshalb zwingend einfließen sollten. Kritiker weisen zudem darauf hin, dass dieses Konzept auf einem rationalen Problemlösungsprozess beruht und den realen politischen Gegebenheiten nicht gerecht werde. Andere Faktoren, welche den Politikformulierungsprozess beeinflussen, würden vernachlässigt und den Kontextbedingungen zu wenig Bedeutung beigemessen (Parsons 2004; Pawson 2006). Vor diesem Hintergrund scheint es angebracht, bei der erfahrungsbasierten Qualität einerseits die Bedeutung von *Kontext- und Prozesswissen* – neben den materiellen Erkenntnissen etwa zur Wirkungsweise einer spezifischen Intervention – hervorstreichend, andererseits eine systematische Berücksichtigung, Aufbereitung und Erwägung der bestehenden Erkenntnisse und Erfahrungen einzufordern. Die Definition der zu berücksichtigenden Erkenntnisse und Erfahrungen sollte folglich möglichst umfassend erfolgen. Bei der Entwicklung von Nachfolgeprogrammen bildet die vom BAG etablierte Evaluationspraxis eine zentrale Ressource. Bei der Berücksichtigung von Evidenzen aus anderen Bereichen oder aus anderen Ländern spielt die Beurteilung der Übertragbarkeit, also der Anwendbarkeit der entsprechenden Befunde im gegebenen Kontext, eine zentrale Rolle (Rose 1993; Dolowitz/Marsh 2000; James/Lodge 2003; Kübler/Widmer 2007).

Prozessorientierte Qualität

Die nachfolgenden Qualitätskriterien befassen sich mit der Gestaltung des Prozesses der Programmentwicklung. Der politisch-administrative Entscheidungsprozess wird oft als kognitiver und sozialer Prozess mit verschiedenen funktionalen Phasen konzeptionalisiert, der in einem Feld von Akteursgruppen und deren Beziehungen stattfindet und in Rahmenbedingungen eingebettet ist (Fisch/Beck 2004). Nachfolgend stellen wir allerdings nicht ein vorab definiertes Set von verschiedenen phasenorientierten Aufgaben ins Zentrum, wie z.B. das Modell des ‚public health action cycle‘ (Hösli 1998; Rosenbrock 1997; Ruckstuhl et al. 1997) oder dem ‚policy cycle‘ (Widmer et al. 2000: 20-23; Howlett/Ramesh 2003; Jann/Wegrich 2003), die sich an einem rational ablaufenden Problemlösungsprozess orientieren. Statt dessen konzeptionalisieren wir aufgaben- bzw. phasenübergreifende Qualitätskriterien. Zu welchem Zeitpunkt in der Programmentwicklung den einzelnen Kriterien der prozessorientierten Qualität besonders Beachtung geschenkt werden sollte, ist vom Verlauf des einzelnen Programmentwicklungsprozesses abhängig.

Systematische Prozessgestaltung

Ein Programm kann entweder durch das BAG selbst, möglicherweise unterstützt durch externe Expertinnen und Experten, oder im Rahmen eines externen Mandates durch Dritte entwickelt werden. Die Entscheidung für eine interne Programmentwicklung (mit oder ohne externe Unterstützung) oder für eine externe Programmentwicklung ist auf der Grundlage der Analyse der bestehenden Voraussetzungen (wie etwa den bestehenden Vorkenntnissen) zu treffen: Fällt die Entscheidung zugunsten einer externen Programmentwicklung aus, muss zusätzlich die Begleitung der Programmentwicklung durch das BAG sichergestellt werden, damit es nicht zu einer Entkoppelung kommt.

Der Programmentwicklungsprozess sollte gut strukturiert und straff geplant werden; dabei spielt ein professionelles Projektmanagement eine zentrale Rolle. Hervorzuheben sind dabei die Koordinations- und Planungskompetenzen in einem politischen Kontext. Zur systematischen Prozessplanung und -gestaltung gehört neben einem hinreichend klaren Auftrag zur Programmentwicklung und der Festlegung einer angemessenen Prozessdauer auch eine passende Projektorganisation, welche erstens die Teamentwicklung optimal unterstützt, zweitens eine klare Rollenteilung zwischen den Beteiligten etabliert und drittens für eine Klärung der Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen der Projektorganisation und der Linienorganisation vornimmt.

Einhaltung von Verfahrensregeln

Ein politisch-administrativer Entscheidungsprozess muss politisch-rechtliche Verfahrensregeln angemessen berücksichtigen. Am auffälligsten treten diese bei der Erwirkung eines Bundesratsentscheids, einer Vernehmlassung oder der Vergabe von externen Mandaten in Erscheinung. Dabei sind aus externer Perspektive zwei – zumindest potentiell widersprüchliche – Aspekte besonders zu betonen. Einerseits scheinen die internen Akteure die politisch-rechtlichen Verfahrensregeln soweit internalisiert zu haben, dass ihnen deren Relevanz für die Programmentwicklung wenig offensichtlich erscheint. Andererseits bestehen aber auch – zumindest punktuelle – Unsicherheiten hinsichtlich der Korrektheit der Verfahren. Während im Falle der Vorbereitung rechtlicher Grundlagen (namentlich Verfassung, Gesetz, Verordnung) exakte Vorgaben hinsichtlich der Verfahrenswege und Zuständigkeiten bestehen, scheint dies im Falle von Programmen (ohne Rechtscharakter) weniger der Fall zu sein. Besonders die Frage, welche Instanz einen abschliessenden Entscheid treffen darf, kann oder soll, wird jeweils für den spezifischen Fall und unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen diskutiert.

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern

Eine erfolgreiche Programmentwicklung zeichnet sich nicht zuletzt durch einen zustimmenden Entscheid der abschliessend zuständigen Bundesinstanz aus (Amtsleitung, Departement oder Bundesrat, oder im Rahmen der Budgetdebatte auch das Parlament). Als zentraler Aspekt zur Sicherstellung der Unterstützung durch die Entscheidungsträger wird dabei die kontinuierliche Kommunikation und Überzeugungsarbeit betrachtet. Die Anliegen des jeweiligen Programms müssen intern über die Hierarchiestufen hinweg klar und überzeugend kommuniziert und unterstützt werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Präventionsanliegen sowohl untereinander als auch mit weiteren Bereichen um die Aufmerksamkeit und Unterstützung der Entscheidungsträger konkurrenzieren.

Gemeinsame Orientierung

Ein weiteres wesentliches Merkmal der prozessorientierten Qualität ist aufgrund der Aussagen aus den Interviews die Etablierung einer gemeinsamen Orientierung oder Stossrichtung bezüglich des Programminhalts („programme aims“) bei den an der Programmentwicklung beteiligten Personen. Je nach Prozessgestaltung handelt es sich dabei um BAG-interne Personen oder um einen erweiterten Akteurskreis (z.B. zentrale Umsetzungspartner). Bei einer externen Programmentwicklung sollte speziell darauf geachtet werden, dass sich die Stossrichtung des Programminhalts nicht vom BAG abgekoppelt entwickelt. Es wurde weiter deutlich, dass eine gemeinsame Sprache bzw. ein gemeinsames Begriffsverständnis sowie eine in Grundzügen einheitliches Verständnis der Problemzusammenhänge, Einflussfaktoren, Lösungsansätze usw. ebenfalls als Aspekt einer erfolgreichen Programmentwicklung zu betrachten sind. Die externe Kommunikation sollte nicht vernachlässigt werden und einheitliche und klare Botschaften vermitteln, so dass die externen Partner (wie kantonale und kommunale Behörden, Gesundheitsförderung Schweiz) nicht durch divergierende Aussagen verunsichert werden.

Innovationsfähigkeit

Zur Lösung von (neuen) Problemen sind oft auch innovative Lösungen und Erfindungen wertvoll. Der Erfolg einer Programmentwicklung hängt auch davon ab, ob Innovationen ermöglicht werden können. Als zentrale Voraussetzung gilt dabei, dass der Prozess ergebnis-

offen gestaltet wird und die Bereitschaft besteht, neue Wege einzuschlagen. Als angemessene und legitime Begrenzung des Gestaltungsspielraums sind dabei die Machbarkeit und die politische Durchsetzbarkeit eines neuen Lösungsansatzes zu beachten.

Responsivität

Das Umfeld eines Programmentwicklungsprozesses (siehe oben, Kontextfaktoren) beeinflusst in einem hohen Mass die Handlungsmöglichkeiten. Deshalb ist eine hohe Responsivität – eine Abstimmung der Prozessentwicklung auf die Kontextfaktoren – ein zentrales Merkmal einer hohen prozessorientierten Qualität. Zu Beginn der Programmentwicklung erscheint es hilfreich, im Rahmen einer Kontextanalyse nicht nur festzustellen, welches die zentralen Kontextfaktoren sind, sondern auch, welche Faktoren als stabil und welche als dynamisch antizipiert werden können. Den dynamischen Kontextfaktoren sollte bei der Programmentwicklung spezielle Aufmerksamkeit geschenkt werden. Dies bedeutet erstens eine Wahrnehmung von den Veränderungen des Umfeldes – speziell der politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen – und zweitens eine gewisse Flexibilität bei der Prozessgestaltung. Das Qualitätsmerkmal der Responsivität steht in einem Spannungsverhältnis zu anderen Qualitätsmerkmalen wie etwa einer straffen Prozessgestaltung.

Ressourcenausstattung und Prozesseffizienz

Bei der Programmentwicklung stehen die personellen Ressourcen im Zentrum. Für einen erfolgreichen Programmentwicklungsprozess braucht es engagierte und kompetente Mitarbeitende. Programmformulierungsprozesse (und die erste Phase der Umsetzung) seien oft mit sehr hohen personellen Belastungen verbunden, teilweise auch hervorgerufen durch eine Doppelbelastung von Tagesgeschäften und Programmentwicklung. Von besonderer Relevanz sind damit die spezifischen Anforderungen an Programmentwickelnde. Im Mittelpunkt der Anforderungsprofile müssten Kenntnisse über politische Prozesse, Kontextmanagement und Kommunikation stehen. Vor diesem Hintergrund sollte die Entscheidung, ob ein Programm BAG-intern oder extern entwickelt werden soll, speziell auch die interne personelle Situation berücksichtigen. Bei der Gestaltung von Programmentwicklungsprozessen sind zudem auch Kriterien der Wirtschaftlichkeit zu beachten; zu lange und zu aufwendige Prozesse sind zu vermeiden.

Umsetzungsorientierte Qualität

Die Programmentwicklung soll bestmögliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Programmumsetzung schaffen. Da letztere speziell in einem föderalistischen Staat meist die Mitwirkung und Kooperation staatlicher (Bund, Kantone und Gemeinden) und zivilgesellschaftlicher Akteure bedingt, kann die Akzeptanz des Politikgehalts bei den relevanten Umsetzungspartnern als zentrale Voraussetzung für die Umsetzung betrachtet werden (Bachmann et al. 2002: 92; Rüegg et al. 2003; Kübler et al. 2003). Daher sollten bei der Programmentwicklung die Kompetenz- und Ressourcenverteilung sowie die Interessenlagen im entsprechenden Interventionsfeld berücksichtigt werden (vgl. Goldsmith/Eggers 2004, Behrens 2005). Diese allgemeinen Annahmen treffen für nationale Programme im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung in besonderer Weise zu: Einerseits kann es um politisch umstrittene Fragen gehen; andererseits verfügt das BAG hier nur über beschränkte Kompetenzen und ist deshalb meist auf die Zusammenarbeit mit kantonalen, kommunalen wie auch zivilgesellschaftlichen Partnern angewiesen. Der Programmgehalt, die Zielformulierung, die Rollenklärung usw., sind vor diesem Hintergrund eng mit der Akzeptanzherstellung verknüpft.

Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren

Akzeptanz meint definitionsgemäss eine positive, tolerierende Einstellung gegenüber einem bestimmten Sachverhalt, einer Politik oder einem Problemlösungsansatz. Dabei ist die Akzeptanz gradueller Natur und reicht von tolerierender Einstellung bis hin zu einem starken Engagement („commitment“). Aus der Perspektive der interviewten Personen stellt die Akzeptanz und die Unterstützung das zentralste Qualitätskriterium dar. Im jeweiligen Problemfeld gilt es zu klären, bei welchen Akteuren das Programm auf Akzeptanz stossen sollte, um

die Umsetzung nicht zu gefährden. Selbstverständlich muss und kann es nicht das Ziel sein, ein Programm zu entwickeln, das bei allen Akteuren eines Problemfelds auf Akzeptanz stösst.

Während auf höheren Hierarchiestufen vermehrt Akzeptanzschaffung in der Verwaltungshierarchie, gegenüber dem Parlament, den Medien und der Wirtschaft im Zentrum stehen, fokussieren die direkt an der Programmentwicklung beteiligten Personen in den zuständigen Ressorts auf die an der Umsetzung beteiligten Akteure. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass auf kantonaler Ebene nicht nur die fachliche Ebene sondern auch die politisch verantwortlichen Stellen zu berücksichtigen sind (vgl. dazu Kübler et al. 2003: 49-115). Als zentrale Voraussetzungen gelten dabei die kohärente Kommunikation sowie der frühe und verbindliche Einbezug der relevanten Akteure. Zahlreiche Studien bestätigen die positiven Effekte der Partizipation auf die Akzeptanz und Unterstützung des Prozessresultats (vgl. Rüegg et al. 2003: 23; Bachmann et al. 2002: 92). Wie viel Partizipation nötig ist und welche Vorgehensweisen – Workshop, Anhörung, Begleitgruppe usw. – am besten geeignet sind, muss im Einzelfall geklärt werden. Offene Formulierungsprozesse sind jedoch nur sinnvoll, wenn die entsprechenden Resultate auch in der Entscheidungs- und Vollzugsphase berücksichtigt werden (vgl. Widmer et al. 2000: 175).

Kohärenz und Verbindlichkeit der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel

Zahlreiche Evaluationen betonen die Bedeutung von klaren Zielen und kohärenten Massnahmen als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung (u.a. Efionayi-Mäder et al. 2003; Kübler et al. 2000). Konkrete und realistische Ziele würden zudem die Erwartungen an das Programm klären. Der Programmentwicklungsprozess sollte folglich so gestaltet werden, dass eine Kohärenz zwischen Rollen, Zielen, Massnahmen und Mitteln sichergestellt und auf möglichst klare und konkrete Ziele Wert gelegt wird. Dabei können verschiedene Instrumente hilfreich sein, siehe zum Beispiel die Programmlogik (W.K. Kellogg Foundation 2004), das Wirkungsmodell (Widmer et al. 2005), die Programmtheorie (Chen 2005), das Schalenmodell (Knoepfel/Bussmann 1997), die Zielhierarchie (Wholey 2004) und das Ergebnismodell (Cloetta 2005). Da allerdings für die Umsetzung eine Akzeptanz des Programms bei den Umsetzungspartnern noch entscheidender ist, muss der Programmentwicklungsprozess so gestaltet werden, dass er erlaubt, die Balance zwischen dem Wünschbaren und politisch Machbaren zu ermitteln. Dabei kann eine konkrete Programmformulierung und eine eindeutige Kompetenzverteilung (Efionayi-Mäder et al. 2003) eine erhebliche Hürde darstellen.

Ein anderer Aspekt, der bei der Programmentwicklung aus der Perspektive der Umsetzbarkeit berücksichtigt werden sollte, ist die Verbindlichkeit des neu formulierten Programms aus der Perspektive der externen Partner. Das Engagement der Umsetzungspartner sei durch das Vertrauen auf ein langfristiges Engagement des BAG bedingt. Das setzt voraus, dass während des Programmentwicklungsprozesses eine längerfristige Perspektive eingenommen wird und Entwicklungsziele, die über die Programmdauer im engeren Sinne hinaus gehen, diskutiert und festgelegt werden.

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen

Aus umsetzungsorientierter Perspektive muss der Prozess schliesslich so gestaltet sein, dass ein Programm entwickelt werden kann, das den unterschiedlichen regionalen Kontexten der Schweiz gerecht wird und den Umgang mit neuen Situationen erlaubt. Im Programmentwicklungsprozess sollten aus umsetzungsorientierter Perspektive auch mögliche zukünftige Entwicklungen thematisiert werden und Spielraum für Flexibilität mit neuen Situationen geschaffen werden. Allerdings stellt dies eine Gratwanderung dar, bei der nicht zuletzt auch die Zusammenarbeit mit den Umsetzungspartnern eine gewisse Erwartungssicherheit hinsichtlich der zukünftigen Kontinuität und Stabilität voraussetzt (Klöti 1984).

Zusammenfassende Übersicht

In der nachfolgenden Tab. 2 sind die vorangehenden Überlegungen zusammengefasst dargestellt, indem die Qualitätserfordernisse in den drei Dimensionen erfahrungsbasierte, prozessorientierte und Umsetzungsorientierte Qualität in knapper Form dargelegt werden.

Tab. 2: Übersicht zu den Qualitätskriterien

<i>Erfahrungsbasierte Qualität</i>
E1 Evidenzbasierung: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen sollten systematisch aufbereitet und erwogen werden. Die Evidenz kann sich z.B. auf die epidemiologische Entwicklung, die Ursachen, die Einflussfaktoren und die Wirksamkeit von eigenen und fremden Politiken beziehen. E2 Kontextwissen: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen zum Interventionskontext, z.B. zur Politikgestaltung im föderalistischen System der Schweiz oder zu den relevanten Stakeholders, sollten systematisch aufbereitet und erwogen werden. E3 Prozesswissen: Vorhandene Erkenntnisse und Erfahrungen zum Prozess der Programmentwicklung, z.B. zu verschiedenen partizipativen Ansätzen oder zu den Prinzipien des Projektmanagements, sollten systematisch aufbereitet und erwogen werden.
<i>Prozessorientierte Qualität</i>
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. P2 Einhaltung von Verfahrensregeln: Die bestehenden politisch-rechtlichen Verfahrensregeln der Bundesverwaltung sowie die bestehenden BAG-internen Verfahrensregeln sollten angemessen berücksichtigt werden. P3 Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern: Eine erfolgreiche Programmentwicklung zeichnet sich durch einen zustimmenden Entscheid der abschliessend zuständigen Instanz(-en) aus. Darüber hinaus fördert eine aktive Unterstützung durch die Entscheidungsträger die Qualität einer Programmentwicklung. P4 Gemeinsame Orientierung: Die an der Programmentwicklung beteiligten Personen sollten eine gemeinsame Stossrichtung des Programms ('aims'), gemeinsame Begrifflichkeit und Verständnis über das Problem, die Lösungsansätze usw. entwickeln und tragen. P5 Innovationsfähigkeit: Der Prozess sollte unter Berücksichtigung der Machbarkeit und politischen Durchsetzbarkeit ergebnisoffen gestaltet werden. P6 Responsivität: Die Programmentwicklung sollte kontinuierlich auf den sich potentiell verändernden Kontext abgestimmt werden. P7 Prozesseffizienz: Die Ressourcen für den Programmentwicklungsprozess sollten in einem angemessenen Verhältnis zum Prozessergebnis stehen.
<i>Umsetzungsorientierte Qualität</i>
U1 Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren: Die Programmentwicklung sollte so ausgestaltet werden, dass bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren Akzeptanz für den Politikinhalt geschaffen werden kann. U2 Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel: Die Programmentwicklung sollte Programmkohärenz sicherstellen; die Rolle und Ziele des BAG und anderer Beteiligten geklärt und die Massnahmen sowie deren Finanzierung dementsprechend ausgestaltet werden. U3 Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen: Bei der Programmentwicklung sollten unterschiedliche regionale Umsetzungskontexte sowie mögliche zukünftige Entwicklung angemessen berücksichtigt werden.

4. Ergebnisse der Analysen

In diesem Abschnitt fassen wir die Befunde aus unseren Analysen zusammen. Dabei beschränken wir uns auf fallübergreifende Resultate, auf die einzelnen, analysierten Programmentwicklungsprozesse kann hier nicht eingegangen werden. Dazu diskutieren wir zuerst die Vergleichbarkeit der sieben Fälle. Anschliessend präsentieren wir die graphische Repräsentationen der sieben Entwicklungsprozesse sowie eine vergleichende Deskription der Prozessverläufe respektive Akteursnetzwerke und nehmen eine vergleichende Analyse bezüglich der einzelnen Qualitätsdimensionen vor.

4.1 Vergleichbarkeit der analysierten Programmentwicklungen

Bei einem Vergleich der analysierten Programmentwicklungen muss beachtet werden, dass sich diese Prozesse durch wesentliche Merkmale voneinander unterscheiden können und diese Merkmale die Programmentwicklungen stark prägen. Wie die folgende Tab. 3 zeigt, wurde der abschliessende Entscheid bei den Programmentwicklungen von unterschiedlichen Entscheidungsinstanzen getroffen. Die Federführung bei der Programmentwicklung lag zwar nur in einem Fall (SPG⁶) nicht beim BAG, aber auch bei drei weiteren Fällen wurde eine enge Zusammenarbeit bzw. eine gemeinsame Entwicklung des Programms mit weiteren Institutionen angestrebt. Schliesslich ist zu beachten, dass die Programmentwicklungen teilweise mehr als zehn Jahre zurückliegen und damals BAG-intern andere Bedingungen bestanden haben. Ebenso macht es einen wesentlichen Unterschied, ob es sich bei dem zu entwickelnden Programm um ein Folgeprogramm handelt oder ob das BAG mit einem Programm in einem neuen Handlungsfeld aktiv wird. Bei einem Erstprogramm kann sich das BAG noch nicht auf eigenen Erfahrungen abstützen und muss sich im entsprechenden Feld erst einmal positionieren. Unsere Analyse der Programmentwicklungen ist letztlich auch von der Dichte der uns zugänglichen Dokumentation abhängig. Während bei den zwei ältesten Programmentwicklungen die Rekonstruktion der Prozesse schwierig war, ist die Dokumentation der neueren Prozesse gut.

Tab. 3: Eckpunkte der Programmentwicklungen

	MaPaDro II	AiG?	NTP	SPG	NHAP	MaPaDro III	NPA
Entscheidung	EDI-Chefin	EDI-Chefin	Bundesrat	EDI-Chef/GDK	Bundesrat	BAG/BJ/fedpol	Bundesrat
Patronat	BAG	BAG/EAV/SFA	BAG	NGP/BAG/GDK	BAG	BAG/BJ/fedpol	BAG/EAV/EKA
Beginn	7.1995	ca. 1997	4.1999	5.2000	7.2002	10.2002	10.2004
Dauer (Monate)	38	unklar	26	60	18	44	offen
Folgeprogramm							
Dokumentation	lückenhaft	lückenhaft	gut	gut	gut	gut	gut

4.2 Graphische Repräsentationen der Entwicklungsprozesse

In den nachfolgenden Abb. 2 und 3 stellen wir die aufgrund der qualitativen Fallstudien erarbeiteten Akteur-Prozess-Ereignis-Schemata (APES) sowie die Netzwerke (SNA) zu den sieben Programmentwicklungsprozessen vor. Die Darstellungen sollen nicht dazu dienen, die einzelnen Prozesse nachvollziehbar zu illustrieren, sondern verfolgen die Absicht, den Leserinnen und Lesern einen Eindruck einerseits von den graphischen Analyseinstrumenten und andererseits von der Verschiedenartigkeit der sieben Fälle zu vermitteln. Charakteristische Merkmale der APES (Abb. 2) und der SNA (Abb. 3) werden in den anschliessenden Abschnitten in komparativer Perspektive aufgegriffen.

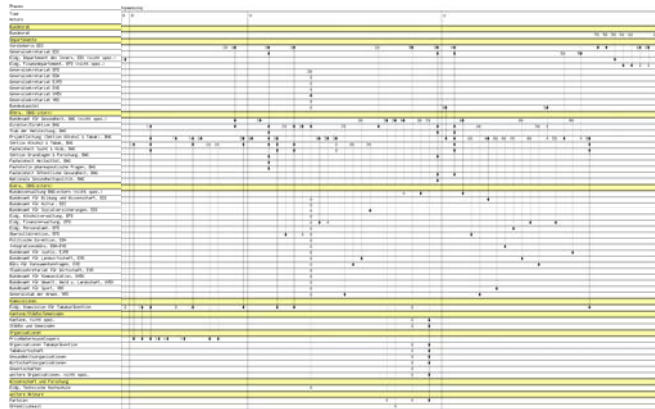
⁶ Vgl. "Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis", S. 34 für Akronyme und Abkürzungen auf den folgenden Seiten.

Abb. 2: APES zu den sieben analysierten Programmentwicklungsprozessen

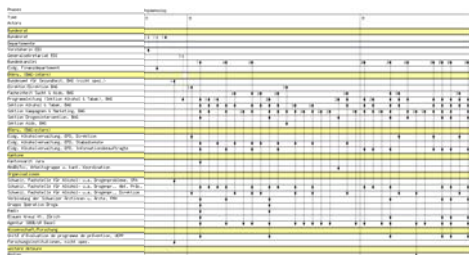
Massnahmenpaket Drogen 2



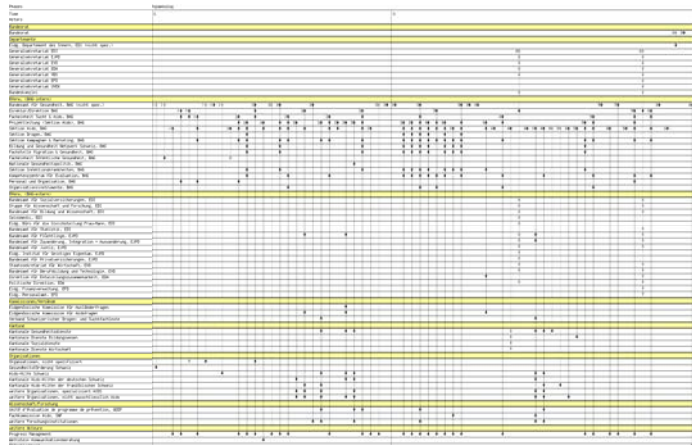
Nationales Programm zur Tabakprävention 2001-2005



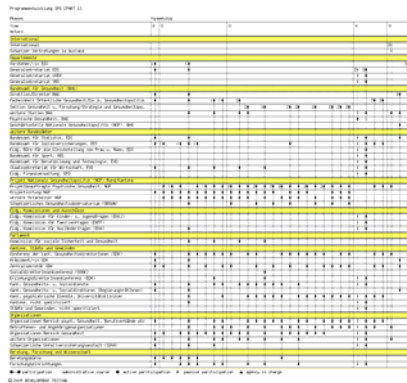
Alkoholprogramm 1999-2002 „Alles im Griff?“



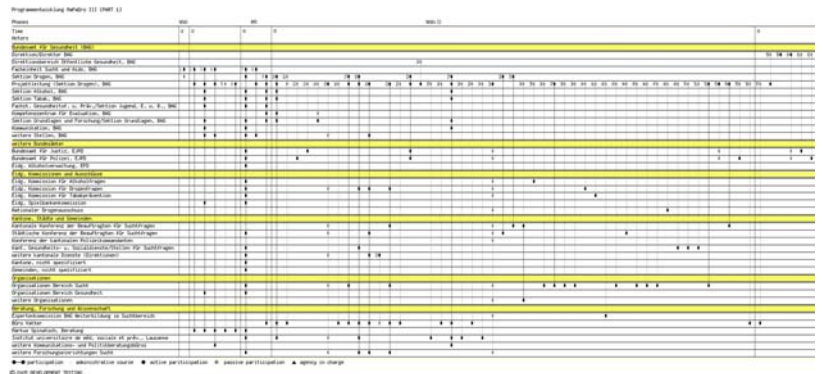
Nationales HIV/Aids-Programm 2004-2008



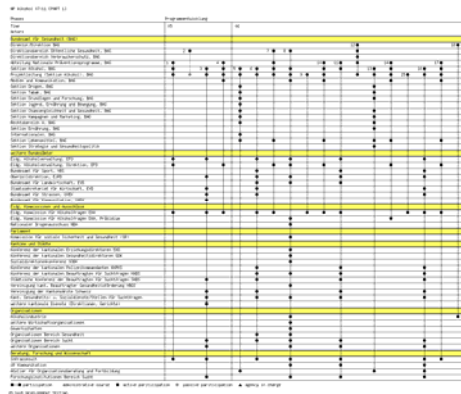
Strategie Psychische Gesundheit 2000-2005



Massnahmenpaket Drogen III 2006-2011



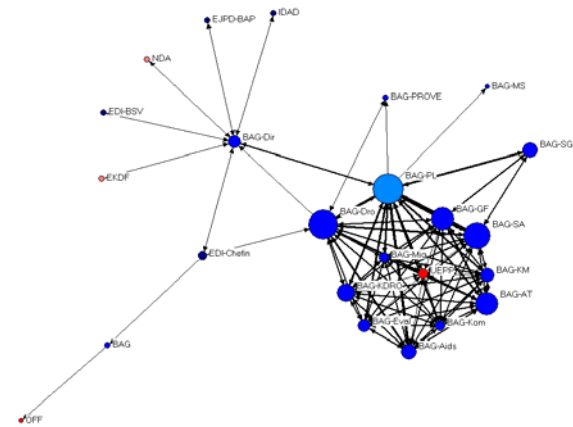
Nationales Programm Alkohol 2008-2012



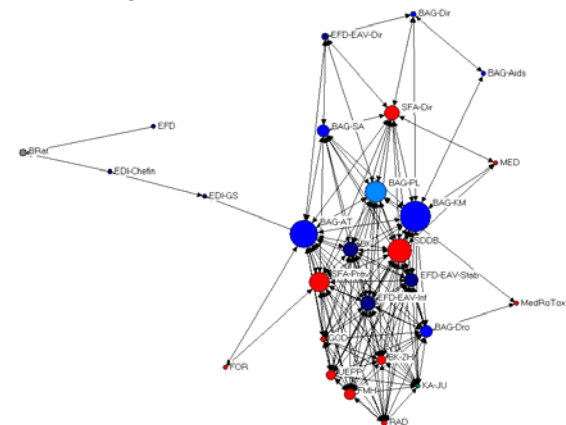
Erläuterungen: Horizontal abgebildet ist jeweils die Zeitachse, vertikal sind die an einem Prozess beteiligten Akteure angeführt. Die Punkte stehen für die Beteiligung eines Akteurs an einem Prozessereignis.

Abb. 3: SNA zu den sieben analysierten
Programmentwicklungsprozessen

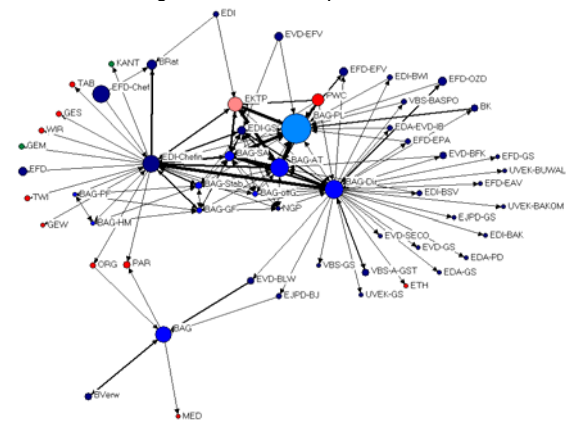
Massnahmenpaket Drogen II 1998-2002



Alkohol-Programm 1999-2002 „Alles im Griff?“

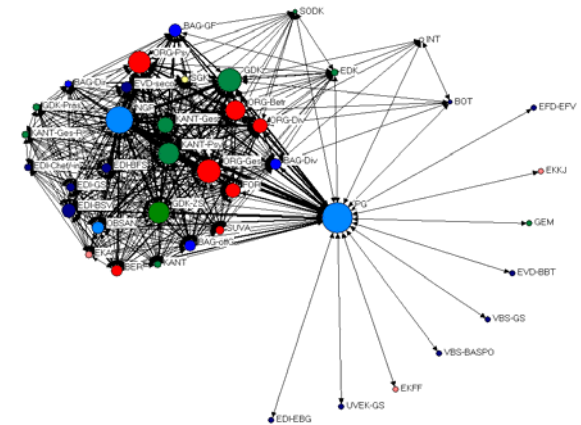


Nationales Programm zur Tabakprävention 2001-2005

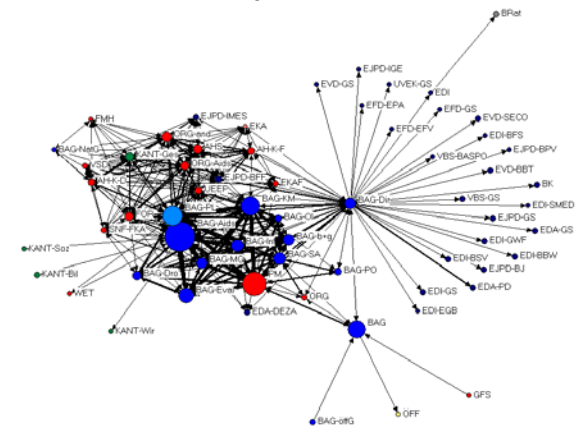


Legende zur Farbdarstellung:
 hellblau: Projektleitung
 blau: Einheiten des Bundesamtes für Gesundheit
 dunkelblau: übrige Amtsstellen des Bundes
 grün: kantonale und kommunale Akteure
 gelb: National- und Ständerat
 hellrot: eidg. Kommissionen und Ausschüsse
 rot: gesellschaftliche Akteure

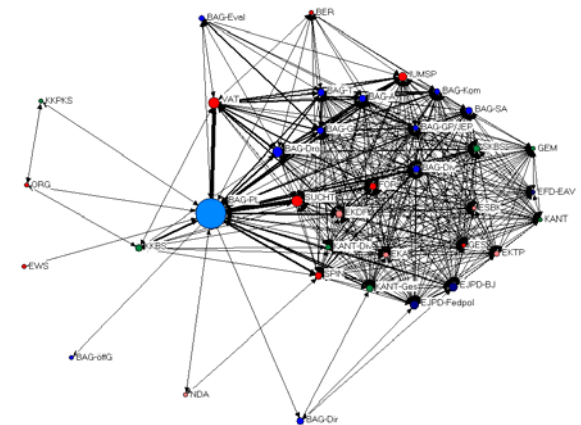
Entwurf Strategie Psychische Gesundheit 2000-2005



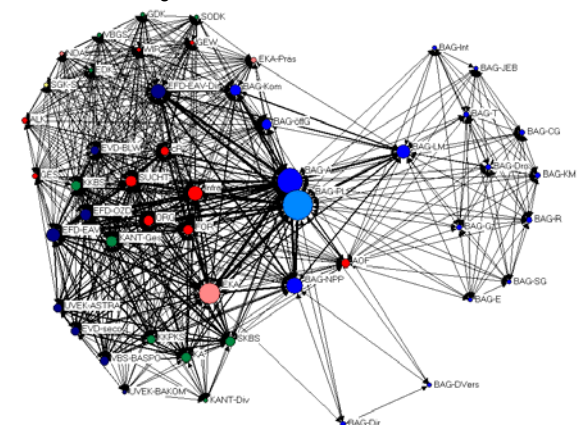
Nationales HIV/Aids-Programm 2004-2008



Massnahmenpaket Drogen III 2006-2011



Nationales Programm Alkohol 2008-2012



4.3 Vergleichende Deskription der analysierten Programmentwicklungen

Vergleich der Prozessverläufe

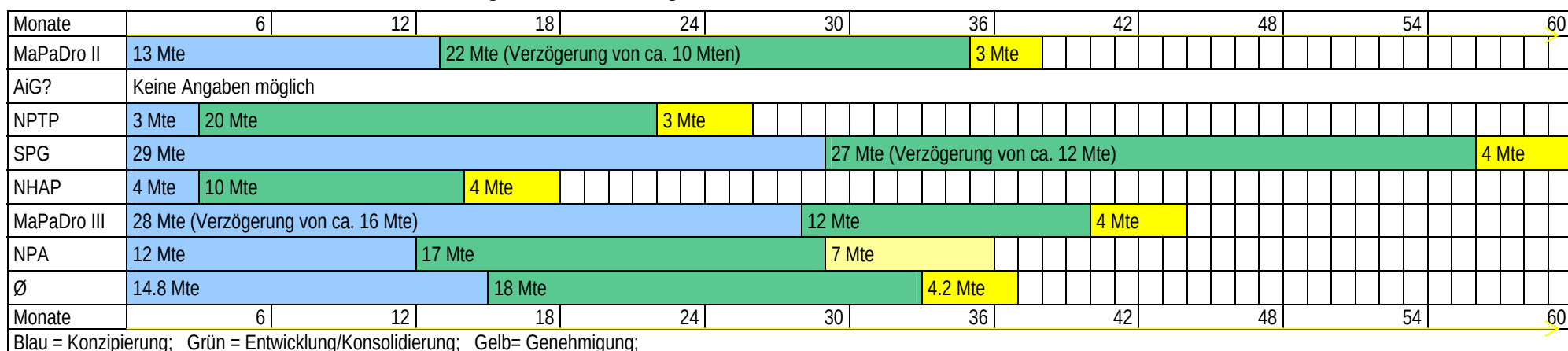
Die Prozessverläufe der sieben untersuchten Programmentwicklungen unterscheiden sich deutlich in ihrer Dauer und Strukturierung. Die kürzeste Programmentwicklung (NHAP) dauerte eineinhalb Jahre, die längste (SPG) rund fünf Jahre. Während wir bei der Beschreibung der Prozessverläufe in den Fallstudien die jeweilige Strukturierung übernommen haben, die in den uns vorliegenden Dokumenten und in den geführten Gesprächen zum Ausdruck kam, führen wir aus vergleichender Perspektive eine Strukturierung mit den vier funktionalen Phasen Konzept-, Entwicklungs-, Konsolidierungs- und Genehmigungsphase ein. Idealtypisch wird in der Konzeptphase die Notwendigkeit der Programmentwicklung fachlich begründet, die Programmfunktion definiert und das Vorgehen bei der Programmentwicklung bestimmt. Während die Konzeptphase durch einen konkretisierten Auftrag (Vorgehensplan) abgeschlossen werden sollte, der als Reifeprüfung gelten kann, weisen die zwei nachfolgenden Phasen der Entwicklung und Konsolidierung fließende Grenzen auf. Eine zeitliche Überlappung dieser beiden Phasen ist die Regel (vgl. Abb. 4). Die Entwicklungsphase umfasst die Erarbeitung der Programmgrundlagen. In der Konsolidierungsphase werden die einzelnen Programmelemente – die Ziele, Massnahmen, Zuständigkeiten (Rollen) und Mittel – konkretisiert und auf den bzw. die jeweiligen Interventionskontexte abgestimmt. Diese beiden Phasen münden in das formulierte Programmdokument, bei dem eine zweite Reifeprüfung erfolgen sollte. Eine Programmentwicklung wird schliesslich durch eine Genehmigungsphase abgeschlossen, in der die zuständige Entscheidungsinstanz das Programm genehmigt und die Umsetzung bewilligt.

Abb. 4: Funktionale Phasen einer idealtypischen Programmentwicklung

Programmentwicklung	Konzeptphase	Entwicklungsphase Konsolidierungsphase	Genehmigungsphase
Zeitachse	4 bis 12 Monate	12 bis 18 Monate	3 bis 4 Monate

Wird diese idealtypische Phasenstrukturierung zur vergleichenden Analyse der untersuchten Programmentwicklungen eingesetzt, so zeigt sich, dass die Phasen hinsichtlich ihrer Dauer teilweise stark variieren (vgl. Abb. 5). Wenn die einzelnen Phasenlängen um die kontextbedingten Verzögerungen korrigiert und Extremfälle nicht berücksichtigt werden, ergeben sich für die 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 (vgl. Abb. 4). 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.

Abb. 5: Zeitlicher Verlauf der untersuchten Programmentwicklungen



Kurze Phasenbeschreibungen

- MaPaDro II: *Konzipierung* = Vorbereitungsarbeiten, inkl. Workshops UEPP; *Entwicklung/Konsolidierung* = Programmdokument, Vernehmlassung (kam zu erheblichen Verzögerungen aufgrund paralleler politischer Geschäfte); *Genehmigung* = Entscheid Departementvorsteherin
- AiG?: keine Angaben möglich, da Beginn nicht datiert werden kann und sich die Programmentwicklung mit der Umsetzung überschneidet
- NPTP: *Konzipierung* = Erarbeitung eines Grundlagenpapiers; *Entwicklung/Konsolidierung* = Programmdokument, Vernehmlassung; *Genehmigung* = Ämterkonsultation, Mitbericht, Bundesratsentscheid
- SPG: *Konzipierung* = Grundlagenstudien, erste Vision; *Entwicklung/Konsolidierung* = Strategieentwurf, konsensorientierter Prozess mit Arbeitstagen, Vernehmlassung (kam zu Verzögerungen wegen Transformation des Projekts NGP); *Genehmigung* = Entscheid GDK/EDI
- NHAP: *Konzipierung* = Ausarbeitung Vorprojektantrag, *Entwicklung/Konsolidierung* = Projektantrag (Programmdokument), Workshops, Vernehmlassungskonferenzen, *Genehmigung* = Ämterkonsultation, Mitbericht, Bundesratsentscheid
- MaPaDro III: *Konzipierung* = Idee MaPaSu, Ausarbeitung Vorprojektantrag (kam zu wesentlichen Verzögerungen aufgrund der Reform BetmG); *Entwicklung/Konsolidierung* = Programmdokument, Vernehmlassung, *Genehmigung* = Direktoren des BAG, BJ und fedpol
- NPA: *Konzipierung* = Vorgehensplan (inkl. Stakeholder- und SWOT-Analyse); *Entwicklung/Konsolidierung* = Ausarbeitung des Programms (inkl. Massnahmen- und Umsetzungsplan), Anhörungen; *Genehmigung* = noch offen

Die Prozessverläufe der Programmentwicklung in den sieben untersuchten Fallstudien unterscheiden sich teilweise deutlich in ihrer Ereignisdichte und Akteursbeteiligung (vgl. Abb. 2 und Tab. 4). Der längste untersuchte Prozess, die Entwicklung der *SPG*, ist aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Dokumente zugleich auch der am wenigsten dichte Prozess mit durchschnittlich 0.5 (dokumentierten) Ereignissen⁷ pro Monat. Mit Ausnahme der noch nicht abgeschlossenen Programmentwicklung zum *NPA* 2008-2012 war die Ereignisdichte bei allen übrigen untersuchten Programmentwicklungsprozessen deutlich höher und schwankte zwischen 1.2 (*MaPaDro II*) und 3.7 (*NHAP*) Ereignissen pro Monat. Das *NHAP* mit der höchsten Ereignisdichte war mit 18 Monaten gleichzeitig der kürzeste der untersuchten Prozesse.

Tab. 4: Merkmale der Programmentwicklungsprozesse

	MaPaDro II	AiG?	NPTP	SPG	NHAP	MaPaDro III	NPA
Prozessperiode	7.1995 – 9.1998	unklar	4.1999 – 6.2001	5.2000 – 4.2005	7.2002 – 12.2003	10.2002 – 5.2006	10.2004 - noch offen
Prozessdauer	38 Mte	-	26 Mte	60 Mte	18 Mte	44 Mte.	(26 Mte)
Anzahl Ereignisse	45	-	64	31	66	62	18
Ereignisse/Monat	1.2	-	2.5	0.5	3.7	1.4	0.7
Anzahl Akteure	24	29	56	41	64	36	50
Anzahl Akteure BAG	16 (66%)	8 (28%)	10 (18%)	4 (10%)	15 (23%)	12 (33%)	18 (36%)
Anzahl Akteure Bundesverw.	20 (83%)	16 (55%)	42 (75%)	15 (37%)	43 (67%)	15 (42%)	26 (52%)
Anteil staatliche Akteure ⁸	20 (83%)	17 (59%)	44 (79%)	29 (71%)	47 (73%)	22 (61%)	36 (72%)
davon Bundesebene	20 (100%)	16 (94%)	42 (95%)	19 (66%)	43 (91%)	15 (68%)	27 (75%)
davon subnationale Ebene	0	1 (6%)	2 (5%)	10 (34%)	4 (9%)	7 (32%)	9 (25%)
Anteil gesellschaftl. Akteure ⁹	4 (17%)	12 (41%)	14 (25%)	12 (29%)	17 (27%)	14 (39%)	14 (28%)

* Ereignisse bis Ende Dezember 2006 berücksichtigt.

Mit der hohen Dichte der Ereignisse einher ging bei der Entwicklung des *NHAP* auch eine hohe Akteursbeteiligung am Programmentwicklungsprozess. Über den gesamten Prozess nahmen insgesamt 64 Akteure¹⁰ teil. Am geringsten fiel die Zahl der beteiligten Akteure gemäss den uns vorliegenden Informationen bei der Programmentwicklung zum *MaPaDro II* (24 Akteure) und zum *AiG?* (29 Akteure) aus. Allerdings handelt es sich bei diesen beiden Programmentwicklungsprozessen um jene beiden Fälle, bei denen unsere Informationslage als lückenhaft zu bezeichnen ist (vgl. Tab. 3). Bei den relativ gut dokumentierten übrigen Fällen zeigte sich im APES (vgl. Abb. 2) eine deutlich höhere Akteursbeteiligung am Programmentwicklungsprozess.

Aufgrund unserer Informationen war das BAG in der Entwicklung des *MaPaDro II* relativ betrachtet am stärksten vertreten; 16 der total 24 an diesem Programmentwicklungsprozess beteiligten Akteure waren Stellen des BAG. Am geringsten fiel die direkte Beteiligung des BAG an der Entwicklung des Entwurfs der *SPG* aus, wo nur vier der total 41 Akteure Vertreter des BAG waren. Diese vergleichsweise geringe Beteiligung des BAG an diesem Prozess

⁷ Als Ereignis gelten etwa Veranstaltungen, wie Sitzungen, Besprechungen oder Tagungen, aber auch schriftliche Korrespondenz oder andere Dokumente.

⁸ Akteure des politisch-administrativen Systems auf Ebene Bund, Kantone oder Gemeinden

⁹ Akteure ausserhalb des politisch-administrativen Systems: NGO, Wissenschaft, Beratungsbüros, Wirtschaft etc.

¹⁰ Als Akteur wird hier eine Handlungseinheit verstanden, die in der Regel aus mehreren Individuen besteht. Dabei wurde die Distanz zum Entwicklungsprozess berücksichtigt, so dass etwa die Projektleitung zur entsprechenden Programmentwicklung separat ausgewiesen ist, innerhalb des BAG werden die Individuen mit der Einheit Sektion erfasst, andere Bundesstellen auf Ebene Amt.

überrascht allerdings nicht, war der Strategieentwurf doch im Rahmen des Projekts „Nationale Gesundheitspolitik Schweiz“ (NGP) und damit grösstenteils ausserhalb des BAG entwickelt worden.

Am stärksten von der Bundesverwaltung geprägt war die Entwicklung des *NPTP*, wo neben den beteiligten BAG-Stellen noch rund dreissig weitere Verwaltungsstellen ausserhalb des BAG in den Programmentwicklungsprozess involviert waren. Im Gegensatz dazu waren bei den beiden *MaPaDro* seitens der Bundesverwaltung hauptsächlich Stellen des BAG beteiligt. Subnationale Akteure des politisch-administrativen Systems (also kantonale und kommunale Behörden) waren am stärksten repräsentiert bei der Entwicklung der *SPG* (34 Prozent aller beteiligten staatlichen Akteure waren subnationale Akteure), des *MaPaDro III* (32 Prozent) und des *NPA* (25 Prozent). Der Anteil gesellschaftlicher Akteure war am grössten beim *AiG*? (41 Prozent), allerdings ist dieser relativ hohe Anteil teilweise auch mit dem relativ kleinen gesamten Akteurskreis zu erklären. Bei den beiden Programmentwicklungsprozessen mit der höchsten Gesamtzahl an beteiligten Akteuren, dem *NPTP* und dem *NHAP*, lag der Anteil gesellschaftlicher Akteure am Total aller beteiligten Akteure bei rund 25 Prozent.

Vergleich der Akteursnetzwerke

Die Akteursnetzwerke zu den sieben Programmentwicklungsprozessen unterscheiden sich am deutlichsten in der Dichte, dem Zentralisierungsgrad sowie der Zusammensetzung des Netzwerkkerns (vgl. Tab. 5).

Das dichteste Akteursnetzwerk weist der Programmentwicklungsprozess zum *MaPaDro III* auf (59 Prozent, d.h. 59 Prozent aller theoretisch möglichen Verbindungen zwischen den beteiligten Akteuren lassen sich im Netzwerk auch tatsächlich feststellen). Diese relativ hohe Vernetzung ist weitgehend auf die durchgeführte Sachverständigentagung zu Beginn des Programmentwicklungsprozesses zurückzuführen, bei der ein Grossteil der vertretenen Akteure teilnahm.¹¹ Im Gegensatz dazu verfügen das *NPTP* und das *NHAP* bloss über eine Netzwerkdichte von 8 bzw. 13 Prozent. Diese deutlich geringere Netzwerkdichte lässt sich in beiden Fällen weitgehend mit den breit durchgeführten Vernehmlassungen erklären, die im Netzwerk zu einer hohen Zahl *bilateraler* Beziehungen führte (in der Netzwerkdarstellung ersichtlich durch die sternförmige Anordnung der Akteure rund um die Direktion des BAG respektive die Vorsteherin des EDI; vgl. Abb. 3).

Der Zentralisierungsgrad des Netzwerks zeigt an, wie stark das Netzwerk um einen einzelnen zentralen Akteur gruppiert ist.¹² Hier weisen – aufgrund der eben geschilderten Gründe für die geringe Netzwerkdichte wenig überraschend – das *NPTP* und das *NHAP* einen relativ hohen Wert auf (59 respektive 63 Prozent). Analog dazu ist die Zentralisierung beim Netzwerk zum *MaPaDro III* vergleichsweise gering (27 Prozent). Bei den übrigen untersuchten Programmentwicklungsprozessen lässt sich eine mittlere Zentralisierung des Akteursnetzwerks feststellen.

Aufschlussreich ist die Analyse der Netzwerke nach Netzwerkkern und -peripherie. Dabei ordnet beim angewendeten Verfahren ein Algorithmus sämtliche Akteure des Netzwerks einem Netzwerkkern oder der Netzwerkperipherie zu, sodass alle Akteure im Kern miteinander verbunden sind, Akteure in der Netzwerkperipherie hingegen bloss lose Kontakte zu den übrigen Akteuren im Netzwerk aufweisen. Den grössten Netzwerkkern weist dabei das *NPA* auf. 17 Akteure bilden diesen Netzwerkkern, wovon fünf Akteure Stellen des BAG sind. Allerdings ist die Beziehungsintensität mit einer Kerndichte von 3.4 relativ gering. Relativ klei-

¹¹ Da die Dichte nur berücksichtigt, ob zwischen den Akteuren eine Beziehung besteht oder nicht, die Intensität dieser Beziehung jedoch keine Rolle spielt, kann – wie im vorliegenden Fall – bereits ein einzelnes Ereignis mit hoher Akteursbeteiligung einen hohen Dichtewert für das gesamte Netzwerk bewirken.

¹² Am stärksten ist die Zentralisierung in einem Netzwerk, in dem alle Akteure sternförmig um einen Akteur herum gruppiert sind, wobei zwischen diesen äusseren Akteuren selbst keine Beziehung besteht. Eine geringe Zentralisierung liegt dann vor, wenn keinem der Akteure im Netzwerk eine herausragend zentrale Rolle zukommt und statt dessen zwischen allen Akteuren im Netzwerk gleichmässig Beziehungen bestehen.

ne, dafür um so dichtere Kerne weisen die beiden Netzwerke zum *NHAP* (9 Akteure mit einer Dichte von 11.1) und zur *SPG* (8 Akteure mit einer Dichte von 16.3) auf. Das BAG war in diesen beiden Netzwerkkernen sehr unterschiedlich vertreten; im Falle des *NHAP* stammten acht von neun Kernakteuren aus dem BAG, bei der *SPG* war das BAG selbst nicht direkt im Netzwerkkern vertreten. Dafür fällt der Anteil gesellschaftlicher Akteure im Netzwerkkern mit fünf von total acht Akteuren auffallend hoch aus.

Tab. 5: Merkmale der Akteursnetzwerke

	MaPaDro II	AiG?	NPTP	SPG	NHAP	MaPaDro III	NPA
<i>Netzwerk:</i>							
Netzwerkdichte binär ¹³	29%	34%	8%	51%	13%	59%	50%
Zentralisierungsgrad binär ¹⁴	38%	35%	59%	40%	63%	27%	51%
<i>Kern/Peripherie</i> ¹⁵ :							
Kern, Anzahl Akteure	10 (42%)	10 (34%)	6 (11%)	8 (20%)	9 (14%)	7 (19%)	17 (34%)
Anzahl Akteure BAG Kern	10 (100%)	4 (40%)	4 (67%)	0	8 (89%)	5 (71%)	5 (29%)
Anzahl Akteure Bund Kern	10 (100%)	6 (60%)	5 (83%)	2 x ½ (13%)	8 (89%)	5 (71%)	8 (47%)
Anzahl staatl. Akteure Kern	10 (100%)	6 (60%)	5 (83%)	5 (63%)	8 (89%)	5 (71%)	12 (71%)
Anzahl gesell. Akteure Kern	0	4 (40%)	1 (17%)	5 (63%)	1 (11%)	2 (29%)	5 (29%)
Peripherie, Anzahl Akteure	14 (58%)	19 (66%)	50 (89%)	33 (80%)	55 (86%)	29 (81%)	33 (66%)
Kerndichte ¹⁶	6.7	8.3	2.9	16.3	11.1	4.5	3.4

4.4 Vergleichende Diskussion der Qualität der Programmentwicklungen

Erfahrungsbasierte Qualität

Wie unsere Analyse der sieben Programmentwicklungen zeigt, wurde zwar in allen Prozessen dieser Qualitätsdimension Beachtung geschenkt, allerdings variiert der Umfang und die Systematik der diesbezüglichen Aktivitäten sowohl zwischen den einzelnen Prozessen als auch zwischen den unterschiedlichen Wissensarten.

Evidenzbasiertes Vorgehen

Auf ein *evidenzbasiertes Vorgehen*, das die systematische Aufbereitung und Erwägung der bestehenden Erkenntnisse zum Problem und der Wirksamkeit bestehender Massnahmen umfasst, wurde in allen analysierten Programmentwicklungen Wert gelegt (vgl. Tab. 6). Allerdings weisen die uns vorliegenden Angaben zu den Programmentwicklungen darauf hin, dass oft nicht systematisch vorgegangen wurde. So geht aus den geführten Gesprächen hervor, dass beispielsweise im Falle der Entwicklung des *NHAP* internationale Erkenntnisse eher zufällig berücksichtigt wurden, bei der Entwicklung der *SPG* die Themenauswahl für die Auftragstudien systematischer hätte erfolgen können oder bei der Entwicklung von *MaPaDro III* die bestehenden Erkenntnisse zur Wirksamkeit nicht umfassend berücksichtigt wurden.

¹³ Anzahl existierender Beziehungen dividiert durch Anzahl möglicher Beziehungen (binäres Netzwerk).

¹⁴ Summe aller Abweichungen vom maximal möglichen Zentralitätswert („outdegree“) dividiert durch den maximal möglichen Zentralitätswert (binäres Netzwerk).

¹⁵ Algorithmus modelliert Netzwerkdaten in Netzwerkkern und -peripherie und identifiziert die Akteure des Kerns und der Peripherie.

¹⁶ Durchschnittliche Beziehungsintensität im Netzwerkkern.

Tab. 6: Evidenzbasierung der Programmentwicklungsprozesse

Programmentwicklung	Evidenzbasierung	
MaPaDro II 1998-2002	++	Breites internes Fachwissen, systematische Auswertung MaPaDro I
AiG? 1999-2002	+	Grundlagen durch SFA bereitgestellt, jedoch z.T. nicht systematisch einbezogen
NPTP 2001-2005	+	Vorhandene Kenntnisse genutzt, jedoch nicht umfassend aufbereitet
Entwurf SPG	+	Aufbereitung und Generierung neuer Erkenntnisse, Abdeckung z.T. nicht systematisch
NHAP 2004-2008	+	Systematischer Einbezug nationaler Erkenntnisse, internat. Erkenntnisse eher zufällig
MaPaDro III 2006-2011	+	Potential bestehender Erkenntnisse und Erfahrungen nicht vollständig ausgeschöpft
NPA 2008-2012	++	Systematische Aufbereitung und Nutzung nationaler und internationaler Erkenntnisse
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zuwenig Angaben für Beurteilung		

Bei der Beurteilung dieses Qualitätsaspekts muss berücksichtigt werden, dass die Voraussetzungen erheblich variieren, je nachdem ob es sich um eine Programmentwicklung mit Pioniercharakter handelt oder ob man sich auf Erkenntnisse und Erfahrungen anderer Staaten beziehen kann, die möglicherweise bereits in Publikationen systematisch zusammengestellt wurden. Weiter fällt ins Gewicht, ob es sich bei der Programmentwicklung um ein Folgeprogramm handelt und auf Evaluationen aus Vorläuferprogrammen zurückgegriffen werden kann. Abgesehen von AiG? und der SPG handelt es sich um Folgeprogramme. Gemäss den geführten Gesprächen wurden in den anderen Prozessen die Erkenntnisse der bestehenden programmspezifischen Evaluationen bei der Programmentwicklung berücksichtigt und zwar nicht nur in Form der Berichte, sondern auch durch direkten Austausch mit dem internen Kompetenzzentrum für Evaluation und oft auch mit den externen Evaluatoren. Eher selten wurden Evaluationsergebnisse anderer Programme berücksichtigt. Schliesslich ist je nach Problemfeld auch das etablierte Monitoring und die durch das BAG geförderte Forschung unterschiedlich umfangreich.

Tab. 7: Externe Akteure, die zur Evidenzbasierung beitragen

	MaPaDro II 1998-2002		AiG? 1999-2002		NPTP 2001-2005		NHAP 2004-2008			
	UEPP	NDA	SFA	FOR	PWC	BAG-Eval	BAG-Eval	UEPP	FOR	SNF-FKA
Einbezug	6 (13%)	*	1 (3%)	1 (3%)	8 (13%)	*	15 (23%)	5 (8%)	6 (9%)	3 (5%)
Degree	23 (5.3)	*	2 (0.4)	2 (0.4)	7 (2.5)	*	115 (9.1)	42 (3.3)	57 (4.5)	21 (1.7)
Outreach	48%	*	7%	7%	9%	*	22%	33%	40%	29%
Kern/Peripherie	Periph.	*	Periph.	Periph.	Periph.	*	Kern	Periph.	Periph.	Periph.
	Entwurf SPG		MaPaDro III 2006-2011					NPA 2008-2012		
	OBSAN	*	SPIN	BER	VAT	SUCHT	IUMSP	FOR	*	*
Einbezug	9 (29%)	-	6 (10%)	2 (3%)	15 (24%)	14 (23%)	8 (13%)	6 (10%)	-	-
Degree	89 (6.0)	-	44 (9.0)	12 (2.4)	49 (10.0)	42 (8.6)	48 (9.8)	40 (8.1)	-	-
Outreach	68%	-	80%	31%	49%	77%	80%	77%	-	-
Kern/Peripherie	Periph.	-	Periph.	Periph.	Kern	Periph.	Kern	Periph.	-	-
*= keine Angaben Einbezug: Anzahl Ereignisteilnahmen im Prozess absolut; () = normalisiert: in Prozent Total Ereignisse Degree: Anzahl ausgehende Beziehungen des Akteurs absolut (Outdegree); () = normalisiert: dividiert durch max. mögliches binäres Outdegree [Aktivität im Netzwerk; gerichtet, gewichtet] Outreach: Prozentsatz aller Akteure im Netzwerk, die in einem Schritt erreicht werden können [Einbindung ins Netzwerk; binär] Kern/Peripherie: Zugehörigkeit gemäss Kern/Peripherie-Modell										

Die systematische Beschreibung der Programmentwicklungen anhand des APES und die Darstellung der Interaktionen der beteiligten Akteure in einem Netzwerk illustriert, wie die BAG-externen Akteure, die gemäss den geführten Gesprächen zur Evidenzbasierung beitragen, ins Netzwerk integriert wurden (vgl. Tab. 7). So zeigt sich beispielsweise, dass bei der Entwicklung des NHAP das Kompetenzzentrum für Evaluation insgesamt an knapp jedem

vierten erfassten Ereignis beteiligt war (Einbezug) und mit rund einem Fünftel aller Akteure des Netzwerks direkt interagierte (Outreach). Zudem gehörte das Kompetenzzentrum auch zum Netzwerkkern und damit zu den Akteuren, die gegenseitig vernetzt sind. Eine ähnliche Position nimmt das OBSAN im Netzwerk der Programmentwicklung SPG ein; es beteiligte sich massgeblich an der Aufbereitung von Erkenntnissen zur psychischen Gesundheit.

Berücksichtigung von Kontextwissen

Eine angemessene Erwägung der bestehenden Erkenntnisse und Erfahrungen zum Problem sowie zur Wirksamkeit bestimmter Massnahmen bedingt auch die Berücksichtigung des Umsetzungskontextes. Damit ist *Kontextwissen*, d.h. Wissen über Politikgestaltung im föderalistischen System der Schweiz, über die relevanten Stakeholders, über die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen im entsprechenden Problemfeld etc., ebenfalls eine zentrale Wissensart, die im Rahmen der Programmentwicklung systematisch aufbereitet und erwogen werden sollte. Wie Tab. 8 zeigt, wurde Kontextwissen bei der Mehrheit der analysierten Programmentwicklungen berücksichtigt. Dabei spielte auch intern vorhandenes Wissen, das entweder durch personelle Kontinuität oder durch die Anstellung und Weiterbildung von Personen mit breitem Fach- und Kontextwissen im entsprechenden Bereich sichergestellt werden kann, eine zentrale Rolle. Die bestehenden Grundlagenstudien aus der Schweiz (dabei auch die Evaluationen des BAG) erwiesen sich ebenfalls als nützliche Quellen. Programmfremde Erfahrungen wurden dagegen kaum integriert. Aufgrund der uns vorliegenden Grundlagen gehen wir zudem davon aus, dass die Erfahrungen und Erkenntnisse über den Kontext selten systematisch einbezogen wurden, wie dies im Rahmen der Programmentwicklung NPA durch die SWOT- und Stakeholder-Analyse kombiniert mit der systematischen Auswahl und dem Einbezug von Umsetzungspartnern gelungen ist.

In neueren Prozessen wurde Kontextwissen durch partizipative Ansätze bei den relevanten Partnern und ausgewiesenen Expertinnen und Experten direkt eingeholt (vgl. Tab. 8). Folglich müsste man auch in den Akteur-Ereignis-Daten eine Zunahme bei der Anzahl beteiligten externen subnational-staatlichen sowie gesellschaftlichen Akteuren beobachten können. Wie die Tab. 4 zeigt, wurden zwar bei den vier neuesten Prozessen im Vergleich zu den drei älteren mehr Akteursgruppen auf der subnationalen staatlichen Ebene berücksichtigt, aber die Anzahl beteiligter zivilgesellschaftlicher Akteursgruppen hat nicht wesentlich zugenommen.

Tab. 8: Berücksichtigung von Kontextwissen in den untersuchten Programmentwicklungen

	Kontextwissen	
MaPaDro II 1998-2002	+	Breites internes Wissen (Kontinuität MaPaDro I), programmübergreif. Erfahrungen kaum integriert
AiG? 1999-2002	-	Ansätze der Kantone wenig beachtet
NPTP 2001-2005	-	Kaum Hinweise für Berücksichtigung von Kontextwissen
Entwurf SPG	o	Integration durch partizipativen Ansatz u. Grundlagenstudien, jedoch keine systematische Analyse
NHAP 2004-2008	++	Internes Wissen, Integration durch partizipativen Ansatz
MaPaDro III 2006-2011	+	Beizug externer Expertise und Grundlagenstudien, jedoch keine systematische Analyse
NPA 2008-2012	++	SWOT-/Stakeholder-Analyse, Grundlagenstudien, partizipativer Ansatz
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zuwenig Angaben für Beurteilung		

Berücksichtigung von Prozesswissen

Prozesswissen, d.h. Wissen zum politischen Prozess in der Schweiz und zur Programmentwicklung, wurde abgesehen von zwei neueren Programmentwicklungen nur am Rande berücksichtigt (vgl. Tab. 9). Dies ist insofern als problematisch zu beurteilen, da durch die Nutzung von Erkenntnissen und Erfahrungen aus früheren Programmentwicklungen beim BAG oder auch die systematische Anwendung von Projektmanagementwissen die prozess- oder umsetzungsorientierte Qualität positiv beeinflusst werden kann und mögliche Fallgruben der Programmentwicklung vermieden werden können.

Tab. 9: Berücksichtigung von Prozesswissen in den untersuchten Programmentwicklungen

	Prozesswissen	
MaPaDro II 1998-2002	-	Kaum Hinweise für Berücksichtigung von Prozesswissen
AiG? 1999-2002	-	Berücksichtigung Erfahrungen Massnahmenpaket Tabak, aber keine weiteren Hinweise
NPTP 2001-2005	-	Kaum Hinweise für Berücksichtigung von Prozesswissen
Entwurf SPG	-	Workshops „Policy-Entwicklung“, jedoch keine weiteren Hinweise
NHAP 2004-2008	++	Entwicklung Vorläuferprogramm, Wissen des CCPM, externe Projektbegleitung
MaPaDro III 2006-2011	-	Externe Prozessberatung, aber Potential bestehender Erfahrungen u.a. kaum genutzt
NPA 2008-2012	+	Externe Projektbegleitung, Prozess Erfahrungen der Sektion Alkohol und EAV
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zuwenig Angaben für Beurteilung		

Als gute Beispiele können die Programmentwicklungen des NHAP und des NPA bezeichnet werden. Im Rahmen der Entwicklung des NHAP wurden einerseits die Erfahrungen der Entwicklung des Vorgängerprogramms durch Interviews mit den damals zuständigen Personen aufbereitet, andererseits nutzte man sowohl das BAG-interne Unterstützungsangebot des CCPM als auch die Beratungsleistungen einer externen Beratungsfirma. Bei der Entwicklung des NPA stützte man sich einerseits auf das Prozesswissen einer externen Beratungsfirma, andererseits hätten sich die gemachten Erfahrungen aus dem Prozess um das Biersteuergesetz als nützlich erwiesen. Eine kontinuierliche Unterstützung durch ein externes Beratungsbüro wurde bei den drei neusten Programmentwicklungen in Anspruch genommen.

Prozessorientierte Qualität

Prozessplanung und -gestaltung

Die *systematische Planung* und *Strukturierung* der Programmentwicklung wurde im Rahmen der Interviews sowie auch an den Workshops mit Mitarbeitenden des BAG als zentrale Qualitätsdimension bezeichnet. Wie die folgende Tab. 10 zeigt, zeichnen sich die älteren Programmentwicklungsprozesse durch eine Ad-hoc-Planung aus, die zu erheblichen Problemen führte. So kam es bei der Programmentwicklung des AiG? zu einer Überschneidung der Entwicklung und der Umsetzung, wodurch bei Beginn der Umsetzung zentrale Dimensionen der Programmkonzeption noch nicht genau definiert waren. Bei MaPaDro II kam es zu einer zweijährigen Verzögerung.

Tab. 10: Prozessplanung und -gestaltung

Programmentwicklung	Prozessplanung und Gestaltung	
MaPaDro II 1998-2002	-	Ad-hoc-Planung funktionierte zu Beginn, dann zunehmend schwieriger
AiG? 1999-2002	-	ad hoc; am Ende erheblicher Zeitdruck; Überschneidung Entwicklung und Umsetzung
NPTP 2001-2005	-	Ad-hoc-Planung unter Zeitdruck
Entwurf SPG	-	unklares Mandat (Programmfunktion, -verbindlichkeit? Rollen der beteiligten Akteure?)
NHAP 2004-2008	++	systematisch geplant und koordiniert; externes Beratungsmandat z.T. problematisch
MaPaDro III 2006-2011	o	Vorprojektantrag vorhanden, aber dann rollende Planung, unklare Rollen der Beteiligten
NPA 2008-2012	++	systematisch geplant und koordiniert, Problematik: externe Akteure in Projektleitung
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zuwenig Angaben für Beurteilung		

Bei den neueren Programmentwicklungen erachten wir die Gestaltung der Programmentwicklung des NHAP und des NPA (hier allerdings mit Vorbehalten, da die Entwicklung noch nicht abgeschlossen ist) als gute Beispiele. Bei beiden Prozessen wurde Wert auf ein professionelles Projektmanagement gelegt, das u.a. die Formulierung eines klaren Auftrags und einer spezifischen Projektorganisation sowie die Definition von Meilensteinen umfasste. Wie bereits angesprochen, wurden diese beiden Prozesse durch ein externes Beratungsmandat unterstützt. Speziell bei der Entwicklung des NHAP konnten die BAG-Mitarbeitenden vom BAG-intern aufgebauten Kompetenzzentrum für Projektmanagement (CCPM) profitieren. Solche Unterstützungsleistungen standen den früheren Programmentwicklung noch nicht zur Verfügung. Folglich haben sich die BAG-internen Voraussetzungen für ein professionelles Projektmanagement bei der Programmentwicklung verbessert.

Einhaltung von Verfahrensregeln

Sowohl die Diskussionen an den Workshops mit Mitarbeitenden des BAG als auch die Fallstudien weisen auf eine tendenziell widersprüchliche Bedeutung dieses Qualitätsaspekts hin. Einerseits scheinen die BAG Mitarbeitenden die politisch-rechtlichen Verfahrensregeln so weit internalisiert zu haben, dass ihnen deren Relevanz für die Programmentwicklung wenig offensichtlich erscheint. Andererseits bestehen aber auch – zumindest punktuelle – Unsicherheiten hinsichtlich der Korrektheit der Verfahren. Gewisse Unsicherheiten zeichneten sich erstens zur Frage ab, welche Instanz den abschliessenden Entscheid treffen darf, kann oder soll und wie der jeweilige Genehmigungsprozess zu gestalten ist. Zweitens bestehen auch gewisse Unsicherheiten zur Anwendung der BAG-internen Vorgaben des Projektmanagements.

Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern

Eine erfolgreiche Programmentwicklung zeichnet sich weiter durch einen *zustimmenden Entscheid* der abschliessend zuständigen Bundesinstanz aus. Letztlich liegen bei allen untersuchten Programmentwicklungsprozessen, abgesehen vom noch nicht abgeschlossenen Fall NPA, zustimmende Entscheide vor. Wie in Tab. 3 oben dargelegt, variiert die Entscheidungsinstanz je nach Programm. Ein unbefriedigender, da nicht verbindlicher Entscheid liegt lediglich beim Entwurf SPG vor. Hier entschieden das Departement und die GDK den Entwurf als Referenzrahmen zu betrachten. Auch bei der erfolgreichen Unterstützung von MaPaDro III durch das fedpol und das BJ wurden in den geführten Gesprächen Zweifel geäussert, wie weit diese Unterstützung reicht. In diesen Ausführungen kommt deutlich zum Ausdruck, dass eine Akzeptanz seitens der Entscheidungsträger, die lediglich eine Genehmigung des Programmdokuments bzw. eine tolerierende Einstellung gegenüber dem Programminhalt umfasst, für eine erfolgreiche Umsetzung nicht immer als ausreichend zu betrachten ist.

Anhand der APES können wir vergleichen, wie präsent die jeweiligen Hierarchiestufen in den einzelnen Programmentwicklungen waren. Eine hohe und kontinuierliche Präsenz der BAG-Direktion weisen die beiden Prozesse NPTP und NHAP auf. Beide Prozesse wurden mit einem positiven Bundesratsentscheid abgeschlossen (vgl. auch Abb. 2). Bei den beiden Prozessen MaPaDro II und MaPaDro III hingegen ist die BAG-Direktion nur punktuell zu Beginn und am Schluss an der Programmentwicklung beteiligt. Nichtsdestotrotz stiessen die Programme bei der BAG-Direktion auf Zustimmung.

Gemeinsame Orientierung

Ein weiteres Merkmal der prozessorientierten Qualität ist die Entwicklung einer *gemeinsamen Orientierung* bezüglich des Programminhalts („programme aims“) bei den an der Programmentwicklung beteiligten Personen. Unsere Analyse der sieben Programmentwicklungen zeigt, dass es nicht in allen Prozessen gelungen ist, eine gemeinsame Orientierung zu entwickeln (vgl. Tab. 11).

Tab. 11: Gemeinsame Orientierung

	Gemeinsame Orientierung	
MaPaDro II 1998-2002	-	kaum gemeinsame Orientierung aufgrund unabhängiger Erarbeitung von Kapiteln
AiG? 1999-2002	-	gemeinsame Orientierung BAG, EAV, SFA nicht erreicht („risikoreicher Alkoholkonsum“)
NPTP 2001-2005	*	
Entwurf SPG	+	breiter Konsens bei Beteiligten und Betroffenen, aber auf abstrakter Ebene
NHAP 2004-2008	++	gemeinsam Orientierung BAG-intern und mit zentralen Partner (Aidshilfen)
MaPaDro III 2006-2011	-	keine gemeinsame Orientierung im BAG-Projektteam erreicht
NPA 2008-2012	++	gemeinsame Orientierung EAV und EKA sowie mit zentralen Partnern (Kantone, NGO)
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zuwenig Angaben für Beurteilung		

Die SNA liefert strukturelle Anhaltspunkte zur Möglichkeit der Bildung einer gemeinsamen Orientierung in einer Programmentwicklung. Es kann vermutet werden, dass eine gemeinsame Orientierung unter den Akteuren entstehen kann, die gegenseitig miteinander vernetzt sind. In der Terminologie der SNA bilden diese Akteure den Netzwerkkern. Weiter wird die

Entwicklung einer gemeinsamen Orientierung auch dadurch unterstützt, dass die Akteure häufig miteinander in Kontakt treten, d.h. im Kern eine hohe durchschnittliche Beziehungsintensität besteht. Im Falle von MaPaDro II gehören insgesamt zehn BAG-interne Akteure zum Netzwerkkern und die durchschnittliche Beziehungsintensität während der Programmentwicklung, die sich über rund drei Jahre erstreckte, ist mit 6.7 eher gering (vgl. Tab. 12). Die qualitative Analyse zu MaPaDro II weist darauf hin, dass keine gemeinsame Orientierung entwickelt werden konnte, was durch die geringe durchschnittliche Beziehungsintensität begründet werden kann.

Tab. 12: Beziehungsintensitäten im Kernnetzwerk der Programmentwicklungen

Programmentwicklung	BI	AK	Kernzusammensetzung
MaPaDro II 1998-2002	6.7	10	BAG Leitung Facheinheit Sucht und Aids, Projektleitung (Leiter Sektion Drogen), Projektteam (Sektionen Drogen, Aids, Alkohol/Tabak, Grundlagen/Forschung, Kommunikation, Kampagnen und Marketing, Kompetenzzentrum für Evaluation) sowie BAG Koordinationsplattform Drogen.
AiG? 1999-2002	8.3	10	BAG / extern Projektleitung, BAG Sektionen Alkohol und Tabak, Drogen, Kampagnen und Marketing, SFA, EAV, FMH, UEPP, Bundeskanzlei, Agentur SDDb/cR Basel
NPTP 2001-2005	2.9	6	BAG / extern Vorsteherin EDI, Direktor BAG, Leitung Facheinheit Sucht und Aids, Sektion Alkohol/Tabak, Projektleitung, Eidgenössische Kommission für Tabakprävention.
Entwurf SPG	16.3	8	extern Projekt NGP, Projektverantwortliche Psychische Gesundheit, Zentralsekretär GDK, GDK, Kantonale psychiatrische Dienste, Organisationen aus den Bereichen psychische Gesundheit und Gesundheit allgemein, Organisationen der Betroffenen.
NHAP 2004-2008	11.1	9	BAG / extern Leitung Facheinheit Sucht und Aids, Projektleitung, Sektionen Aids, Drogen, Infektionskrankheiten, Kampagnen und Marketing, Fachstelle Migration und Gesundheit, Kompetenzzentrum für Evaluation,
MaPaDro III 2006-2011	4.5	7	BAG / extern Projektleitung (Leitung Sektion Drogen), Sektionen Drogen, Alkohol, Tabak, Grundlagen und Forschung, Büro Vatter, UEPP
NPA 2008-2012	3.4	16	BAG / extern Leitung Abt. nationale Präventionsprogramme, Projektleitung-BAG (Leitung Sektion Alkohol), Sektion Alkohol, Direktor EAV, EAV, EKA, Infraconsult sowie Beirat (BAG-Sektion Lebensmittel, Oberzolldirektion, KKBS, SKBS, Vereinigung Kantonsärzte, kant. Gesundheitsdienste, Suchtorganisationen, Forschungseinrichtungen).
BI = Beziehungsintensität gemäss Dichtematrix der SNA, d.h. Dichte (durchschnittlich Beziehungsintensität im Quadranten) in den vier Bereichen Kern und Peripherie 1-3. AK = Anzahl Kernakteure gemäss Zuordnung aufgrund des Kern-Peripherie-Modells, basierend auf gerichteten und gewichteten Beziehungen (d.h. Richtung und Beziehungsintensität berücksichtigt). Kern wird so berechnet, dass möglichst alle Akteure im Kern untereinander eine Beziehung haben („best fit“).			

Eine ebenfalls eher tiefe durchschnittliche Beziehungsintensität des Kernnetzwerkes (3.4) weist die Programmentwicklung NPA auf. Hier gehören jedoch sowohl BAG-interne als auch -externe Akteure zum Netzwerkkern, der zudem insgesamt 16 Akteure umfasst. Hier müsste vermutet werden, dass alleine aufgrund der Beziehungsintensität bisher noch keine gemeinsame Orientierung entwickelt werden konnte. Allerdings weist die qualitative Fallstudie darauf hin, dass eine gemeinsame Orientierung sowohl zwischen den leitenden Institutionen BAG, EAV und EKA als auch zwischen den an einem Beirat beteiligten Präventionsakteuren entstehen konnte. Die SNA berücksichtigt nur die dokumentierten Ereignisse, also eher solche mit einem bestimmten Formalisierungsgrad (Protokolle, Anwesenheitslisten). Folglich kann bei der Programmentwicklung NPA vermutet werden, dass entweder weniger formalisierte Ereignisse, wie die Sitzungen der operativen Leitung, oder informelle Kontakte, ebenfalls zur Entwicklung einer gemeinsamen Orientierung beitrugen. Die höchste Beziehungsintensität weist das Kernnetzwerk der Entwicklung der SPG auf. Die Programmentwicklung war als breit abgestützter Konsensprozess angelegt und dies spiegelt auch die Zusammensetzung des Netzwerkkerns wider, indem sowohl kantonale psychiatrische Dienste als auch Organisationen aus dem Bereich Psychiatrie und Gesundheit allgemein sowie Betroffenenorganisationen vertreten sind. Auffallend ist, dass das BAG hier nicht zu den Kernakteuren gehört. Die qualitative Fallstudie weist darauf hin, dass zwar ein Konsens entwickelt werden konnte, aber worin der Konsens genau besteht, ist schwer greifbar.

Innovationsfähigkeit

Aus dieser Perspektive sollte eine Programmentwicklung *ergebnisoffen* gestaltet werden und die Bereitschaft bestehen, neue Wege einzuschlagen. Der Gestaltungsspielraum im Rahmen einer Programmentwicklung sollte aufgrund der Programmfunktion bzw. der Machbarkeit und politischen Durchsetzbarkeit definiert werden.

Bei Erstprogrammen scheint ein innovatives Vorgehen besonders angezeigt. Während bei der Entwicklung der SPG explizit innovative Lösungen angestrebt wurden, wurde bei AiG? der Prozess bereits sehr früh alleine auf eine nationale Kampagne ausgerichtet; andere Optionen wurden nicht geprüft, was die Innovationsfähigkeit erheblich einschränkte (vgl. auch Peters et al. 2002: 104). Wie die Tab. 13 zeigt, fehlen uns bei zwei (NPTP und NHAP) der fünf analysierten Folgeprogramme detaillierte Angaben für eine angemessene Beurteilung dieses Qualitätsaspekts. Die drei übrigen Folgeprogramme waren grundsätzlich ergebnisoffen gestaltet. Allerdings unterscheiden sich die drei Folgeprogramme darin, inwiefern eine Konsolidierung angestrebt wurde. Das NPA stellt zwar das Nachfolgeprogramm von AiG? dar, strebt aber wesentliche Neuerungen und Innovationen an. Auf gewisse innovative Massnahmen, die man während der Programmentwicklung diskutierte, verzichtete man jedoch aufgrund von Überlegungen zu deren politischen Durchsetzbarkeit. Bei der Entwicklung von MaPaDro II und III stand die Weiterentwicklung bzw. Fortführung der Vier-Säulen-Politik im Zentrum. Während MaPaDro II wohl den bestehenden politischen und gesellschaftlichen Konsens zur Vier-Säulen-Politik für Innovationen nutzte, fand die Entwicklung von MaPaDro III in einem schwierigen politischen Kontext statt. Die Programmentwicklung von MaPaDro III war jedoch zu Beginn, als noch die Idee eines MaPaSu verfolgt wurde, ergebnisoffen gestaltet. Die zunehmende Fokussierung auf ein reines Konsolidierungsprogramm fand erst in der zweiten Hälfte der Programmentwicklung aufgrund der politischen Blockade bei der BetmG-Revision im Jahr 2004 statt.

Tab. 13: Innovationsfähigkeit

Programmentwicklung	Innovationsfähigkeit
MaPaDro II 1998-2002	+ innovative Lösungen entwickelt (supra-f, Qualität im Therapiebereich)
AiG? 1999-2002	- enger Fokus auf nationale Kampagne, damit andere Optionen ausgeschlossen
NPTP 2001-2005	* zu wenig Angaben
Entwurf SPG	+ Verbreitung von innovativen Lösungen gefördert
NHAP 2004-2008	* zu wenig Angaben
MaPaDro III 2006-2011	+ ergebnisoffen, im Verlauf zunehmende Fokussierung auf Konsolidierung
NPA 2008-2012	+ ergebnisoffen; angemessene Einschränkung aufgrund politischer Durchsetzbarkeit
+ ergebnisoffen, o neutrale Beurteilung, - durchgehend enger Fokus, * zu wenig Angaben für Beurteilung.	

Responsivität

Die Analyse der ausgewählten Programmentwicklungsprozesse beim BAG ergab, dass in den neueren Programmentwicklungen eine aktivere Abstimmung auf die jeweils wichtigen Kontextfaktoren stattfand (vgl. Tab. 14).

Tab. 14: Responsivität

Programmentwicklung	Responsivität
MaPaDro II 1998-2002	- Keine aktive Abstimmung auf polit. Entwicklung (BetmG, Initiativen etc.)
AiG? 1999-2002	- Abstimmung auf Finanzen, aber weitere Aspekte (bes. Kantone) vernachlässigt
NPTP 2001-2005	* zu wenig Angaben
Entwurf SPG	- Abstimmung auf internationale Entwicklung, CH-Kontext weitgehend vernachlässigt
NHAP 2004-2008	++ Hoch, epidemiologische Entwicklung, Konfliktsituation mit Umsetzungspartnern bewältigt
MaPaDro III 2006-2011	+ Abstimmung auf politischen Kontext, sonst eher reaktiv denn proaktiv
NPA 2008-2012	++ Hoch, int. Entwicklung, wirtschaftl. Interessen, polit. und gesell. Entwicklungen
+ + vollumfänglich berücksichtigt, + berücksichtigt, Defizite beim Umfang und/oder Systematik, o neutrale Beurteilung, - nur am Rande berücksichtigt, - - gar nicht berücksichtigt, * zu wenig Angaben für Beurteilung	

Dabei ist es natürlich einfacher, auf günstige Kontextfaktoren, wie z.B. Empfehlungen der WHO, steigende öffentliche Problemaufmerksamkeit oder unterstützende Vorstösse von Parlamentariern, einzugehen und diese im Interessen der Programmentwicklung zu nutzen, als

mit ungünstigen Kontextfaktoren umzugehen. Beide Programmentwicklungen, die eine besonders hohe Responsivität aufweisen (NHAP, NPA), fanden insgesamt in einem förderlichen Umfeld statt. Bei eher ungünstigen Kontextfaktoren kam es teilweise zu erheblichen Verzögerungen (SPG, MaPaDro II und III).

Prozesseffizienz

Die Analyse der sieben Programmentwicklungsprozesse zeigt schliesslich, dass die *Ressourcenausstattung* der Programmentwicklungen variierte. Aus den geführten Gesprächen geht hervor, dass die beteiligten Personen die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen bei insgesamt vier Programmentwicklungen als zu knapp bezeichnen (vgl. Tab. 15). Bei den Prozessen MaPaDro II und NPA habe die knappe Ressourcensituation zu einer Verzögerung der Programmentwicklung beigetragen. Beim NPTP kam es aufgrund eines grossen Zeitdrucks nicht zu einer Verzögerung, aber zu einer überaus starken Belastung. Bei der Entwicklung AiG? hätten die knappen Ressourcen die Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt. Die interviewten Personen bezeichnen die Programmentwicklung des NHAP als sehr aufwendigen Prozess; der hohe Mitteleinsatz habe sich allerdings gelohnt. Bei MaPaDro III hingegen wurden die Kosten bewusst tief gehalten, weil es sich um ein Konsolidierungsprogramm handelt. Folglich sollten bei der Ressourcenausstattung einerseits die Funktion und Bedeutung des Programms in Betracht gezogen werden, andererseits sollte aber auch die personelle Belastung bzw. deren Folgen beachtet werden.

Tab. 15: Prozesseffizienz

Programmentwicklung	Prozesseffizienz
MaPaDro II 1998-2002	knapp: zeitliche Verzögerung, starke Belastung durch polit. Geschäfte (BetmG, Initiativen)
AiG? 1999-2002	knapp: Einschränkung der Möglichkeiten
NPTP 2001-2005	knapp: starke Belastung
Entwurf SPG	keine einheitliche Beurteilung durch Beteiligte
NHAP 2004-2008	hoher Aufwand, aber angemessen
MaPaDro III 2006-2011	Prozesseffizienz und tiefe Kosten zentral
NPA 2008-2012	knapp: zeitliche Verzögerung; aber Ressourcen optimal eingesetzt

Umsetzungsorientierte Qualität

Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren

Vor allem bei den neueren Programmentwicklungen (SPG, NHAP, NPA) wurden aufwendige partizipative Verfahren eingesetzt, um Umsetzungspartner frühzeitig einzubinden. Dieses Vorgehen kann bei der Programmentwicklung des NHAP und des NPA speziell auch aufgrund der jeweiligen Ausgangslagen als angebracht bezeichnet werden und hat beim NPA vermutlich wesentlich zum Gelingen der – noch nicht abgeschlossenen – Programmentwicklung beigetragen. Bei der Programmentwicklung SPG führte das partizipative Vorgehen zwar zu einer hohen Akzeptanz bei den beteiligten Akteuren (vgl. NGP 2004), weckte allerdings bei diesen auch Erwartungen, die später nicht erfüllt werden konnten. Zudem konzentrierte sich der partizipative Ansatz möglicherweise zu stark auf die Fach- und Betroffenenorganisationen und vernachlässigte die für die Umsetzung zentralen Akteure der staatlichen Behörden, speziell die politische Ebene.

Die starke Beteiligung von weiteren staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren bei diesen drei neueren Prozessen illustrieren auch die jeweiligen APES; so sind zivilgesellschaftliche und weiter staatliche Akteure bei diesen Prozessen verhältnismässig oft an Ereignissen der Programmentwicklung beteiligt. Bei MaPaDro II und III wurde aufgrund der Ausgangslage explizit auf ein breit angelegtes, partizipatives Verfahren verzichtet. Bei MaPaDro II ging man von einem bestehenden gesellschaftlichen Konsens aus und nutzte das etablierte Netzwerk der Fachleute. Bei MaPaDro III hingegen wollte man eine öffentliche politische Debatte vermeiden, um nicht den Eindruck zu erwecken, nach der gescheiterten BetmG-Revision der Politik vorgreifen zu wollen.

Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel

Unsere Analyse der sieben Programmentwicklungen zeigt, dass dieser Qualitätsaspekt sehr unterschiedlich berücksichtigt wurde (vgl. Tab. 16). Einerseits wurde bei den zwei Programmentwicklungen NPTP und MaPaDro III auf eine Konkretisierung explizit verzichtet, um die politische Akzeptanz nicht zu gefährden. Andererseits sind bei den drei Programmentwicklungen MaPaDro II, AiG? und SPG erhebliche Mängel festzustellen. Allerdings führten jeweils unterschiedliche Ursachen zu einer geringen Kohärenz des Programminhalts. Bei MaPaDro II fand keine interne Abstimmung der Begrifflichkeiten „Ziele“ und „Massnahmen“ statt. Bei der Programmentwicklung AiG? kam es aufgrund des hohen Zeitdrucks zu einem vorzeitigen Umsetzungsbeginn, was zu einer mangelhaften Kohärenz zwischen Programm und Teilprojekten respektive den einzelnen Zielen und Zielgruppen führte (vgl. auch Peters et al. 2002: 51, 52, 57). Bei der SPG ist die geringe Kohärenz vor allem auf eine nur rudimentär geklärte Finanzierungsfrage zurückzuführen. Die Programmentwicklungen NHAP und NPA schliesslich legten grossen Wert auf die Programmkohärenz, strebten eine Festlegung der Zuständigkeiten der Umsetzungspartner an und waren, bzw. sind im Falle der noch nicht abgeschlossenen Programmentwicklung NPA, auf eine grosse Verbindlichkeit durch einen Bundesratsentscheid bedacht.

Tab. 16: Kohärenz und Verbindlichkeit der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel

Programmentwicklung	Kohärenz und Verbindlichkeit der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel
MaPaDro II 1998-2002	Kohärenz zwischen Elementen nicht gegeben, lediglich Kurzfassung finalisiert
AiG? 1999-2002	Vorzeitiger Umsetzungsbeginn führte zu Abstrichen bei Verbindlichkeit/Kohärenz
NPTP 2001-2005	Programm eher politische Absichtserklärung, kaum konkrete Festlegung
Entwurf SPG	geringe Verbindlichkeit, geringe Kohärenz zw. ambitionierten Zielen und vorgesehenen Mitteln
NHAP 2004-2008	hohe Verbindlichkeit durch Bundesratsentscheid, hohe Konkretisierung (Zuständigkeiten)
MaPaDro III 2006-2011	Kohärenz durch externe Programmredaktion sichergestellt, geringe Verbindlichkeit
NPA 2008-2012	Transparente und Nachvollziehbare Zielformulierung, Evaluierbarkeit

Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen

Der Fallstudienvergleich zeigt, dass vor allem bei den Programmentwicklungen des MaPaDro III sowie NPA dieser Qualitätsaspekt grössere Relevanz besass (vgl. Tab. 17). Bei MaPaDro III wurde der Möglichkeit, dass während der Programmumsetzung die BetmG-Revision abgeschlossen wird und sich damit die gesetzliche Grundlage des Programms ändern könnte, viel Beachtung geschenkt. Bei der Programmentwicklung des NPA wurden die Konsequenzen eines negativen Bundesratsentscheids diskutiert und eine vorgezogene Umsetzung von gewissen Massnahmen im Zusammenhang mit der Euro 08 geplant, falls sich der Bundesratsentscheid verzögern sollte.

Tab. 17: Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen

Programmentwicklung	Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen	
MaPaDro II 1998-2002	+	Offenheit für Innovationen
AiG? 1999-2002	*	zu wenig Angaben
NPTP 2001-2005	*	zu wenig Angaben
Entwurf SPG	o	geringe Berücksichtigung Umsetzungskontext, grosser Handlungsspielraum
NHAP 2004-2008	*	zu wenig Angaben
MaPaDro III 2006-2011	+	kompatibel mit bestehenden sowie zukünftigem BetmG
NPA 2008-2012	+	Folgen eines negativen/späten Bundesratsentscheids beachtet, Flexiblität der Kantone
+ berücksichtigt, o neutrale Beurteilung, - kaum berücksichtigt, * zu wenig Angaben für Beurteilung.		

5. Schluss

Die vergleichende Synthese zeigt deutlich, dass sich die analysierten Prozesse der Programmentwicklung in zentralen Merkmalen voneinander unterscheiden, namentlich der Entscheidungsinstanz(-en), dem Patronat der Programmentwicklung, der Frage, ob es sich um ein Erst- oder ein Folgeprogramm handelt, sowie durch den entsprechenden Kontext. Diese zentralen Merkmale können den jeweiligen Entwicklungsprozess sehr unterschiedlich prägen. Bei der Beurteilung der einzelnen Fallstudien sowie in der vergleichenden Synthese

wurden diese Merkmale angemessen einbezogen; diese Merkmale sollten aber auch bei der Programmentwicklung selbst berücksichtigt werden.

Der deskriptive Vergleich der Prozessverläufe anhand von APES illustriert, dass die Prozesse sehr unterschiedlich lang dauerten (zwischen eineinhalb und fünf Jahren) und deren Ereignisdichte wesentlich variiert (durchschnittlich zwischen 0.5 und 3.7 dokumentierte Ereignisse pro Monat). Auch die Beteiligung von anderen staatlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren an den Programmentwicklungen ist unterschiedlich ausgeprägt. Schliesslich zeigt die SNA auf, dass sich die Akteursnetzwerke zu den sieben Programmentwicklungsprozessen deutlich in der Dichte, dem Zentralisierungsgrad sowie der Zusammensetzung des Netzwerkerns unterscheiden.

Bei der vergleichenden Beurteilung der Qualitätsdimensionen der sieben untersuchten Programmentwicklungen stellten wir *erstens* fest, dass sich der erarbeitete konzeptionelle Beurteilungsrahmen – die drei Qualitätsdimensionen – grundsätzlich als wertvoll erwies. Die einzelnen Qualitätsaspekte erwiesen sich in den jeweiligen Programmentwicklungen als relevant.

Zweitens zeigt unsere vergleichende Synthese der Qualität der untersuchten Programmentwicklungen auf, dass die neueren Prozesse einzelne Qualitätsaspekte wesentlich stärker berücksichtigten. Am eindrücklichsten ist dies bei den Qualitätsaspekten der „Prozessplanung und -gestaltung“ (P1) der „Responsivität“ (P6), der „Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteure“ (U1) sowie der „Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel“ (U2) zu beobachten.

Drittens haben wir bei den Qualitätsdimensionen teilweise erhebliches Verbesserungspotential identifiziert. Bei der *erfahrungsbasierten Qualität* stellten wir fest, dass auf die Evidenzbasierung in allen Prozessen Wert gelegt wurde, allerdings mehrheitlich gewisse Defizite bei der *Systematik* der Aufbereitung und Erwägung bestehen. Während bestehendes Kontextwissen mehrheitlich berücksichtigt wurde, erfolgte der Einbezug von Prozesswissen zumeist nur am Rande. Auch bei der Aufbereitung und der Erwägung dieser beiden Wissensarten vermissten wir oft ein systematisches Vorgehen. Schliesslich konnten wir insgesamt kaum einen sektionsübergreifenden Transfer von bestehenden Erkenntnissen und Erfahrungen feststellen. Bei der *prozessorientierten Qualität* kam vier der sieben Qualitätsaspekte eine besonders hohe Relevanz zu. Wie bereits erwähnt, stellten wir bei der „Prozessplanung und -gestaltung“ (P1) sowie bei der „Responsivität der Programmentwicklung“ (P6) eine wesentliche Verstärkung bei den neueren Programmentwicklungen fest. Bei der Analyse hat sich gezeigt, dass eine systematische und kontinuierliche Berücksichtigung dieser beiden Aspekte zentral ist. Die „Akzeptanz bei den Entscheidungsträgern“ (P3) kann bei den analysierten Programmentwicklungen, abgesehen vom Fall NPA (noch nicht abgeschlossen), als gegeben betrachtet werden, da ein zustimmender Entscheid vorliegt. Allerdings zeigte sich auch, dass eine Akzeptanz seitens der Entscheidungsträger, die lediglich eine Genehmigung des Programmdokuments bzw. eine tolerierende Einstellung gegenüber dem Programminhalt umfasst, für eine nachhaltig erfolgreiche Programmentwicklung nicht immer ausreicht. Eine aktive Unterstützung seitens der Entscheidungsträger fördert die Qualität der Programmentwicklung und schafft bessere Voraussetzung für die Umsetzung. Bei der „Prozesseffizienz“ (P7) diskutierten wir einerseits die Ressourcenausstattung, andererseits thematisierten wir Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Programmentwicklung. Die Ressourcenausstattung erwies sich aus der Perspektive der Beteiligten speziell bei den früheren Prozessen als problematisch, da die Ressourcen aus ihrer Perspektive zu knapp bemessen waren und zu einer zeitlichen Verzögerung und/oder starken Belastung führte. Überlegungen zur Wirtschaftlichkeit der Programmentwicklung hingegen waren abgesehen von einer Ausnahme (MaPaDro III) in den Programmentwicklungen wenig präsent; allerdings sind die interviewten Personen durchaus der Meinung, dass die Ressourcen angemessen eingesetzt wurden. Bei der *umsetzungsorientierten Qualität* zeigte sich, dass der „Akzeptanzschaffung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren“ (U1) sehr unterschiedliche Bedeutung beigemessen und dabei verschiedenartige Verfahren eingesetzt wurden. Bei den neueren Programmentwicklungen wurden vermehrt aufwendige partizipative Verfahren eingesetzt. Es hat sich gezeigt, dass

mit diesen Verfahren wohl Unterstützung bei den Umsetzungspartnern geschaffen werden kann, es allerdings zentral ist, vorher die Ausgangslage zu klären und zu bestimmen, was mit diesen Verfahren erreicht werden soll. Eine hohe „Verbindlichkeit und Kohärenz“ (U2) konnte speziell bei jenen Programmentwicklungen erreicht werden, welche die zentralen Umsetzungspartner früh einbezogen und eine gemeinsame Klärung der Programmelemente (inkl. Festlegung der Zuständigkeiten) anstrebten.

Basierend auf den Erkenntnissen dieser Studie wurde ein Leitfaden (Widmer/Frey 2007¹⁷) erarbeitet, der die Mitarbeitenden des BAG bei der Programmentwicklung unterstützen soll. Darüber hinaus können auf dieser Grundlage folgende Empfehlungen formuliert werden, die sich an das BAG als Ganzes richten und dazu beitragen, die Bedingungen für eine hohe Qualität der Programmentwicklungen beim BAG zu verbessern.

Empfehlungen

Verstärkung des Wissensmanagements

Das Wissensmanagement des BAG sollte auf den drei Ebenen der Evidenzbasierung, des Prozess- und Kontextwissen verstärkt werden:

- Wissen über die Wirksamkeit von spezifischen Massnahmen sollte in einer nützlichen Form aufbereitet und zugänglich sein.
- Kontexterfahrungen, u.a. Umgang mit politisch heiklen Situationen, Medienaufmerksamkeit oder auch Gebrauch von Stakeholder-Analysen etc., sollten in einer nützlichen Form aufbereitet werden und sektionsübergreifend zugänglich gemacht werden.
- Erfahrungen, Erfolge und Schwierigkeiten mit spezifischen Instrumenten der Programmentwicklung (Workshops, Anhörungen, Konsultationen, etc.) sollten aufbereitet und in nützlicher Form sektionsübergreifend zur Verfügung gestellt werden. Z.B. durch eine institutionalisierte Berichterstattung und eine Erfahrungsdatenbank „Tricks, Tipps und Fallstricke einer Programmentwicklung“.

Förderung des intersektoralen (sektionsübergreifenden) Austauschs

Der intersektorale, sektionsübergreifende Austausch, Koordination und Planung sollte durch angemessene Strukturen gefördert werden. Dabei sollte speziell die Problematik der programmübergreifenden Kohärenz und die gegenseitige Konkurrenz der Programme berücksichtigt werden.

Denkbar wäre zum Beispiel eine Erfahrungsgruppe Programmentwicklung, die erlaubt gemeinsam Problemstellungen einer Programmentwicklung zu diskutieren, das Vorgehen und/oder spezifische Instrumente der Programmentwicklung weiterzuentwickeln und Koordinationsbedürfnisse und Synergiepotentiale offen zu legen.

Entscheidungshilfen zur Wahl der angemessenen Organisationsform

Die Entscheidung, ob die Programmentwicklung innerhalb der Linie oder im Rahmen eines Projekts gemäss den Vorgaben des CCPM realisiert wird, sollte systematisiert werden, indem Prinzipien erarbeitet werden, wann eine Durchführung in der Linie und wann eine Projektorganisation gewählt werden sollte.

¹⁷ Der Leitfaden steht elektronisch unter folgender Adresse zur Verfügung:
www.health-evaluation.admin.ch (> Arbeitshilfen > Leitfäden)

6. Literatur

- Bachmann, Carine/Bachmann, Ruth/Cattacin, Sandro (2002): Risikoverwaltung: Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken. HIV/Aids, Hepatitis C und BSE im Vergleich. Basel: Helbing & Lichtenhahn.
- Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hibert, Josef (Hrsg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: Edition Sigma.
- Borgatti, Steve P. (2002): NetDraw: Graph Visualization Software. Needham, MA: Analytic Technologies.
- Borgatti, Steve P./Everett, Martin G./Freeman, Linton C. (2002): Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Needham: Analytic Technologies.
- 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]
- Dolowitz, David P./Marsh, David (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance* 13 (1): 7-24.
- Efionayi-Mäder, Denise/Chimienti, Milena/Cattacin, Sandro (2003): Evaluation des Rahmenprogramms Schulen und Gesundheit. Cahier de l'IDHEAP, 208/2003. Lausanne.
- Elkeles, Thomas (2006): Evaluation von Gesundheitsförderung und die Forderung nach Evidenzbasierung – Fünf Thesen zur Anwendbarkeit auf Gesundheit. *Zeitschrift für Evaluation* 1/2006: 39-70.
- Fisch, Rudolf/Beck, Dieter (2004): Ein sozialpsychologischer Bezugsrahmen für die gute Gestaltung politisch-administrativer Entscheidungsprozesse. In: Benz, Arthur/Siedentopf, Heinrich/Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.): Institutionenwandel in Regierung und Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot: 201-216.
- Goldsmith, Stephen/Eggers, William D. (2004): Governing by Network. Washington: Brookings Institution Press.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. 4. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Hanney, Stephen R./Gonzalez-Block, Miguel A./Buxton, Martin J./Kogan, Maurice (2003): The Utilization of Health Research in Policy-making: Concepts, Examples and Methods of Assessment. *Health Research Policy and Systems* 1(2): 1-28.
- Hösli, Ruedi (1998): Gesundheitsförderung - als Veränderung von sozialen Systemen. *Sozial- und Präventivmedizin* 43: 229-38.
- Howlett, Michael/Ramesh, M. (2003): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press.
- James, Oliver/Lodge, Martin (2003): The Limitations of „Policy Transfer“ and „Lesson Drawing“ for Public Policy. *Political Studies Review* 1: 179-193.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg: 71-104.
- Jansen, Dorothea (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klöti, Ulrich (1984): Politikformulierung. In: Klöti, Ulrich (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 2: Strukturen und Prozesse. Bern: Paul Haupt: 313-337.
- Klöti, Ulrich/Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Widmer, Thomas (2005): Verkannte Aussenpolitik: Entscheidungsprozesse in der Schweiz. Chur: Rüegger.
- 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]
- Knoke, David/Yang, Song (2008): Social Network Analysis. 2nd ed. Los Angeles: SAGE.

- Kübler, Daniel/Neuenschwander, Peter/Hirschi, Christian/Rüegg, Erwin/Frey, Kathrin/Radaelli, Arianna/Stamm, Sibylle/Widmer, Thomas (2003): Massnahmenpaket Drogen: Determinanten der politischen Verankerung. *Zürcher Politik- & Evaluationsstudien* Nr. 1.
- Kübler, Daniel/Widmer, Thomas (2007): Subnationale Unterstützung eines nationalen Drogenprogramms. In: Holzinger, Katharina/Jörgens, Helge/Knill, Christoph (Hrsg.): Transfer, Diffusion und Konvergenz von Politiken. *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 38: 200-220.
- Nationale Gesundheitspolitik Schweiz NGP (2004): Zusammenstellung der Konsultationsergebnisse. Entwurf Nationale Strategie zum Schutz, zur Förderung, Erhaltung und Wiederherstellung der psychischen Gesundheit. Bern.
- Nutley, Sandra/Davies, Huw/Walter, Isabel (2002): Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons from the UK. Keynote Paper for the Social Policy Research and Evaluation Conference, Wellington, NZ.
- Nutley, Sandra/Walter, Isabel/Davies, Huw (2003): From Knowing to Doing. A Framework for Understanding the Evidence-Into-Practice Agenda. *Evaluation* 9(2): 125-48.
- Parsons, Wayne (2004): Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration* 63(1): 43-57.
- Pawson, Ray (2006): Evidence-based Policy. A Realist Perspective. London: Sage.
- Peters, Matthias/Furrer, Cornelia/Bolliger-Salzmänn, Heinz (2002). Das Alkoholprogramm 1999-2002 „Alles im Griff?“. Schlussbericht der Evaluation. Hergiswil: IPSO, Interface, ISPM Bern.
- Rose, Richard (1993): Lesson-drawing in Public Policy. Chatham: Chatham House Publisher.
- Rosenbrock, Rolf (1997): Theoretische Konzepte der Prävention. In Klotter, Christoph (Hrsg.): Prävention im Gesundheitswesen. Göttingen: Verlag für Angewandte Psychologie.
- Ruckstuhl, Brigitte/Somaini, Bertino/Twisselmann, Wiebke (1997): Förderung der Qualität in Gesundheitsprojekten. Der Public Health Action Cycle als Arbeitsinstrument. Bern: Radix Gesundheitsförderung.
- Rüegg, Erwin/Moser, Christian/Iff, Andrea (2003): VEPOS – Synthese der Fallstudien 1989-2003. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.
- Scott, John (2005): Social Network Analysis: A Handbook. 2nd ed. London: Sage.
- Serdült, Uwe/Hirschi, Christian (2004): From Process to Structure: Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. *Swiss Political Science Review* 10 (2): 137-155.
- Serdült, Uwe/Vögeli, Chantal/Hirschi, Christian/Widmer, Thomas (2005): APES - Actor-Process-Event Scheme. Software. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.
- Vögeli, Chantal (2007): Vom Inhalt zur Struktur? Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse. Diss. Universität Zürich.
- 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]
- Wasserman, Stanley/Faust, Katherine (1994): Social Network Analysis. Methods and Applications. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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.
- 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]
- Widmer, Thomas/Frey, Kathrin (2007): Leitfaden zur Programmentwicklung beim Bundesamt für Gesundheit. Ein praxisorientiertes Instrument entwickelt im Rahmen der Studie „Erfolgsfaktoren der Programmentwicklung beim BAG“. März 2008. Bern: BAG.
www.health-evaluation.admin.ch (> Arbeitshilfen > Leitfäden)
- Widmer, Thomas/Hirschi, Christian/Serdült, Uwe/Vögeli, Chantal (2008): Analysis with APES: The Actor-Process-Event Scheme. In: Bergman, Manfred Max (ed.): Advances in Mixed Methods Research: Theories and Applications. London: Sage: 150-171.
- Widmer, Thomas/Schenkel, Walter/Hirschi, Christian (2000): Akzeptanz einer nachhaltigen Verkehrspolitik im politischen Prozess. Deutschland, Niederlande und Schweiz im Vergleich. Bericht D13, Nationales Forschungsprogramm 'Verkehr und Umwelt' (NFP41). Bern: BBL/EDMZ.

Anhang 1: Liste der interviewten Personen

<i>Name</i>	<i>Funktion/Institution</i>
Barth, Anne-Rose	ehem. MA Sektion Alkohol und Tabak, BAG
Besson, Jacques	Fachreferent Generalsekretariat EDI
Brenner, Daniel	ehem. Leiter Sektion Alkohol und Tabak, BAG
Cloetta, Bernhard	ehem. Mitarbeiter ISPM, Universität Bern
Fischer, Thomas	Progress Management
Guggenbühl, Lisa	Projektleiterin Sektion Aids, BAG
Huber, Marc	Eidgenössische Alkoholverwaltung
Jann, Markus	Leiter Sektion Drogen, BAG
Ledermann, Simone	Büro Vatter, Bern
Lee, Chung-Yol	ehem. Leiter Abt. Nationale Präventionsprogramme BAG
Lehmann, Philippe	ehem. Leiter Sektion Drogeninterventionen, BAG
Levy, Anne	Leiterin Sektion Alkohol, BAG
Locher, Ueli	ehem. Leiter Facheinheit Sucht und Aids, BAG
Meili, Bernhard	ehem. MA Sektion Drogeninterventionen, BAG
Mumprecht, Christian	Kompetenzzentrum Projektmanagement CCPM, BAG
Pfister, Marianne	Sektion Alkohol, BAG
Ricka, Regula	Sektion Strategie und Gesundheitspolitik, BAG
Sager, Fritz	Büro Vatter, Bern
Somaini, Bertino	Direktor Gesundheitsförderung Schweiz, ehem. Vizedirektor BAG
Staub, Roger	Leiter Sektion Aids, BAG
van der Linde, François	ehem. Leiter Amt für Gesundheitsvorsorge St. Gallen.
von Greyerz, Salome	Leiterin Sektion Strategie und Gesundheitspolitik, BAG
Vuillème, Patrick	Sektion Tabak, BAG
Wyss, Franz	Zentralsekretär, GDK
Zeltner, Thomas	Direktor BAG
Zobel, Frank	ehem. UEPP, Université de Lausanne
Zurbrügg, Christoph	stv. Direktor Eidgenössische Alkoholverwaltung

Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

AiG?	Alkohol-Programm 1999-2002 „Alles im Griff?“
APES	Akteur-Prozess-Ereignis-Schema
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAG-Eval	Kompetenzzentrum Evaluation, Bundesamt für Gesundheit
BER	Beratungsbüros/-firmen (diverse)
BetmG	Betäubungsmittelgesetz
BJ	Bundesamt für Justiz
CCPM	Kompetenzzentrum für Projektmanagement, Bundesamt für Gesundheit
E1	Evidenzbasierung
E2	Kontextwissen
E3	Prozesswissen
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKA	Eidgenössische Kommission für Alkoholfragen
FEB	Sektion Forschungspolitik, Evaluation und Berichterstattung, Bundesamt für Gesundheit
fedpol	Bundesamt für Polizei
FMH	Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte
FOR	Forschungseinrichtungen (diverse)
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
ISPM	Institut für Sozial- und Präventivmedizin, Universität Bern
IUMSP	Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Université de Lausanne
KKBS	Kantonale Konferenz der Beauftragten für Suchtfragen
MaPaDro I	Massnahmenpaket Drogen I 1991-1997
MaPaDro II	Massnahmenpaket Drogen II 1998-2002
MaPaDro III	Massnahmenpaket Drogen III 2006-2011
MaPaSu	Massnahmenpaket Sucht
NDA	Nationaler Drogenausschuss
NGO	Non-gouvernementale Organisationen
NGP	Nationale Gesundheitspolitik
NHAP	Nationales HIV/Aids-Programm 2004-2008
NPA	Nationales Programm Alkohol 2008-2012
NPTP	Nationales Programm zur Tabakprävention 2001-2005
OBSAN	Schweizerisches Gesundheitsobservatorium
P1	Prozessplanung und -gestaltung
P2	Einhaltung von Verfahrensregeln
P3	Akzeptanz und Unterstützung bei den Entscheidungsträgern
P4	Gemeinsame Orientierung
P5	Innovationsfähigkeit
P6	Responsivität
P7	Prozesseffizienz
PWC	PriceWaterhouseCoopers
SFA	Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme
SKBS	Städtische Konferenz der Beauftragten für Suchtfragen
SNA	Sozialen Netzwerkanalyse
SNF-FKA	Schweizerischer Nationalfonds, Fachkommission Aids
SPG	Entwurf Strategie Psychische Gesundheit
SPIN	Markus Spinatsch, Beratung für Politik und Verwaltung
SUCHT	Organisationen im Bereich Sucht
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
U1	Akzeptanz und Unterstützung bei den für die Umsetzung relevanten Akteuren
U2	Verbindlichkeit und Kohärenz der Rollen, Ziele, Massnahmen und Mittel
U3	Umgang mit Umsetzungskontexten und neuen Situationen
UEPP	Unité d'évaluation des programmes de prévention, Université de Lausanne
VAT	Büro Vatter, Bern
WHO	World Health Organisation [Weltgesundheitsorganisation]