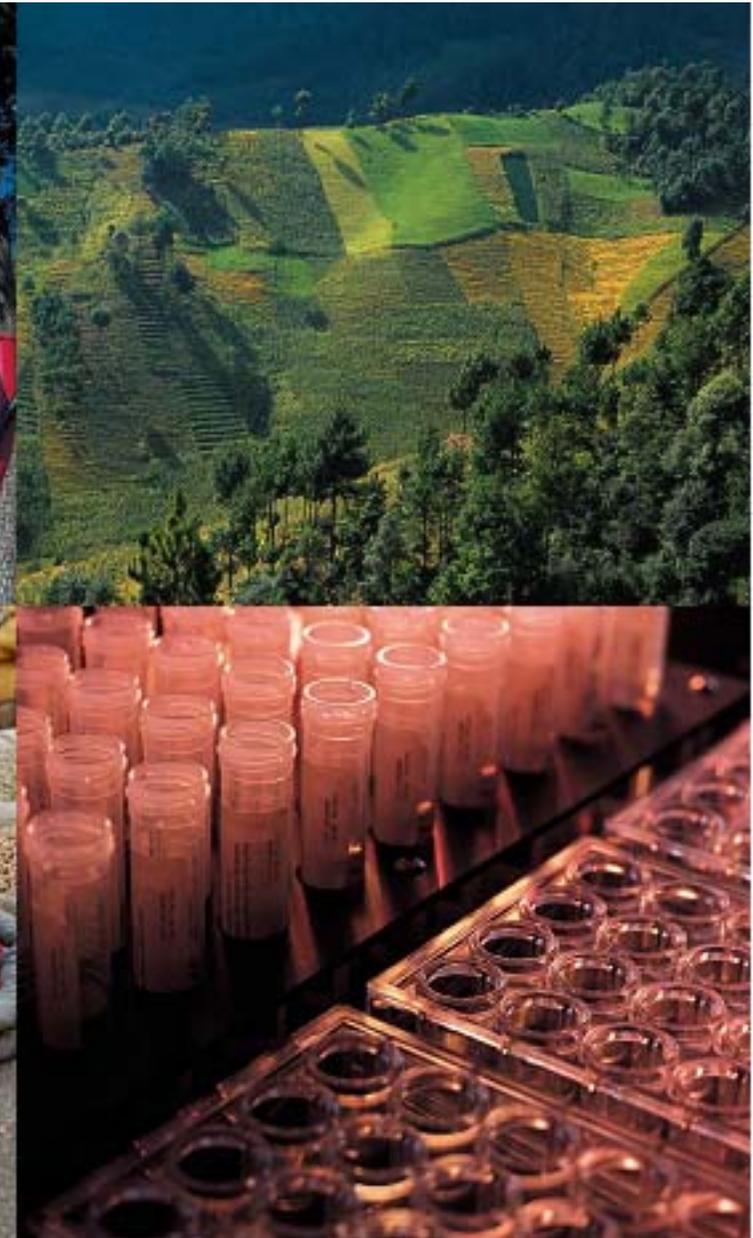
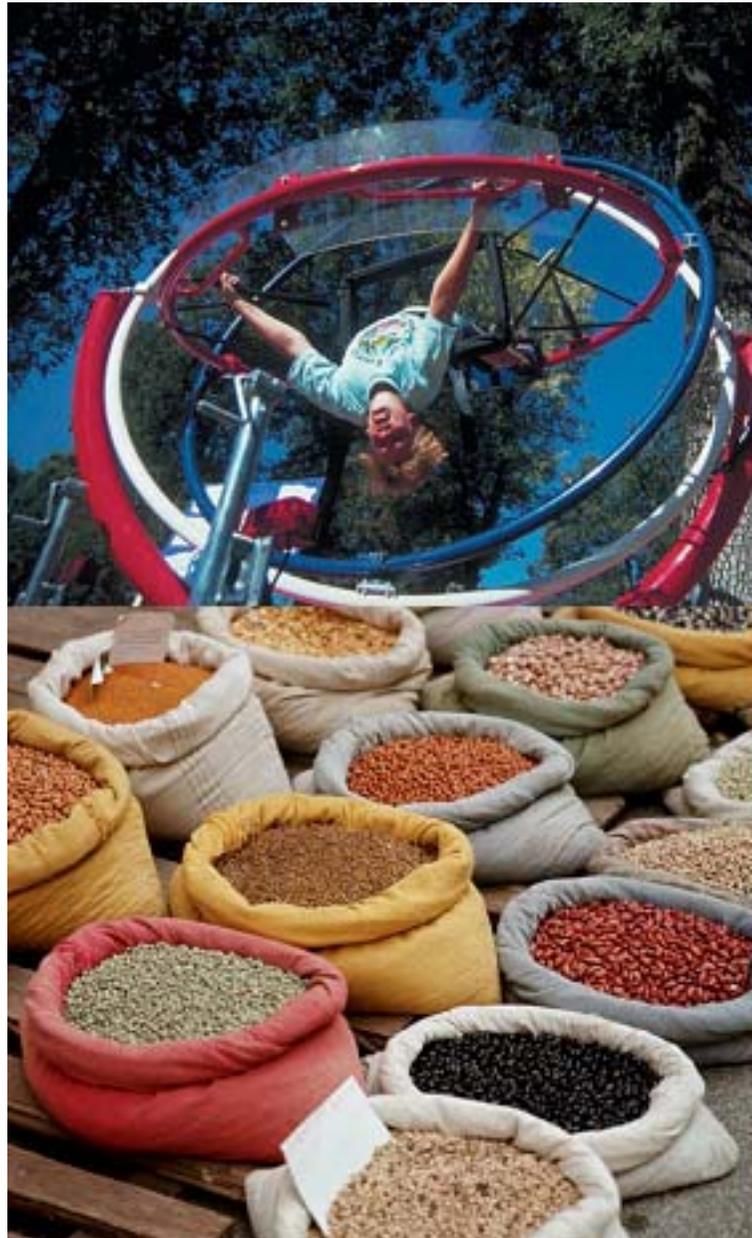


Bundesamt für
Gesundheit BAG

Evaluation
der Stiftung
Gesundheits-
förderung
Schweiz

Bericht

Bern, 24. März 2005 /
22. April 2005



PRICEWATERHOUSECOOPERS 



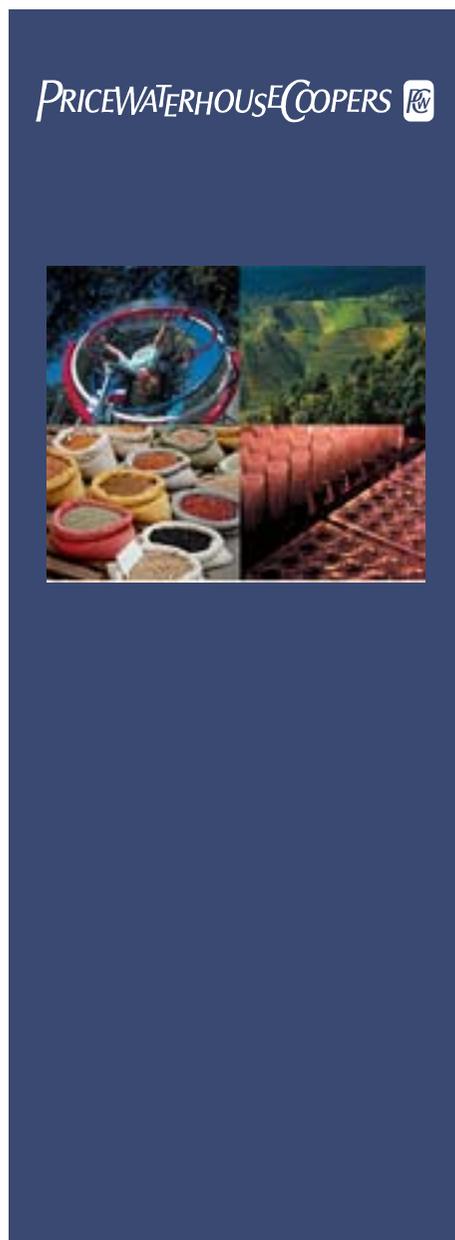
Hinweis zur Verwendung des Dokuments

Die Leistungen von PwC werden ausschliesslich zum Nutzen des Kunden und zum Gebrauch durch den Kunden erbracht. Aus diesem Grund ist der Kunde nicht berechtigt, für Dritte Kopien der Ergebnisse anzufertigen oder die Vorteile der Leistungen Dritten zukommen zu lassen. PwC übernimmt keinerlei Verantwortung oder Haftung gegenüber Dritten, welche die Vorteile der Leistungen erhalten, die Leistungen benutzen oder Zugang zu den Ergebnissen erhalten.



Inhaltsverzeichnis

I	ZUSAMMENFASSUNG	1
II	EINLEITUNG	9
1	Ausgangslage und Auftrag	9
2	Erfüllung des Auftrags.....	10
III	RESULTATE.....	12
1	Führung und Steuerung der Stiftung	12
1.1	Gesundheitspolitische Positionierung	12
1.2	Strategie	16
1.3	Arbeit des Stiftungsrats	19
1.4	Führung, Management und Organisation.....	23
2	Verwendung der Mittel.....	32
2.1	Entscheidfindung bei Projektfinanzierungen und Aufträgen.....	32
2.2	Trennung von Administrations- und Projektkosten.....	40
2.3	Projektfinanzierungen: Analyse der Projekte	44
2.4	Projektfinanzierungen: Analyse der Empfänger / Träger	49
2.5	Erteilen „externer Aufträge“ – Auswahl von Informationen.....	57
2.6	Projektfinanzierungen und Aufträge: Analyse von Interessenbindungen.....	59
3	Wirkung und Nutzen	61
3.1	Einleitung	61
3.2	Plausibilität der Projekte und Massnahmen	62
3.3	Einsatz und Aufteilung der Mittel.....	65
3.4	Nachhaltigkeit der Mittelverwendung	70



3.5	Evaluationspraxis	75
3.6	Resultate bestehender Evaluationen (Metaevaluation).....	84
3.7	Daten und Indikatoren der Stiftung.....	91
3.8	Wirkungsmanagement	93
3.9	Projektevaluation „Beilage Beobachter: Sprung ins Berufsleben“	96
3.10	Projektevaluation „Betriebliches Gesundheitsmanagement“	122
4	Aussenbezug	142
4.1	Arbeit mit Kunden und Partnern (insbesondere Kantone).....	142
4.2	Kommunikation	147
4.3	Wahrnehmung der Stiftung	150
IV	FAZIT, EMPFEHLUNGEN, MASSNAHMEN	153
1	Fazit der kritischen Würdigungen	153
1.1	Zusammenfassung der positiven Befunde	153
1.2	Grundsätzliche Fragen	154
1.3	Die fehlende nationale Gesundheitsförderungspolitik	156
1.4	Verbesserungspotenzial innerhalb der Stiftung.....	158
1.5	Wandel der Erwartungen und des Images	160
1.6	Spannungsfelder	161
2	Zusammengefasste Beantwortung der Fragen des Auftrags	162
3	Empfehlungen und Massnahmen	163
3.1	Empfehlungen im Überblick	163
3.2	Hinweise, Erläuterungen, Anregungen.....	165
3.3	Sofortmassnahmen	169



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organigramm der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz.....	27
Abbildung 2: Entscheidungsprozess für Projektgesuche.....	35
Abbildung 3: Übersicht Einnahmen und Ausgaben, Projekt- und Administrationskosten 2002 / 2003 (in Mio. CHF)	42
Abbildung 4: Ebenen und Bereiche der Wirkungsanalyse	61
Abbildung 5: Plausibilität von Projekten in Bezug auf strategische Ausrichtung und Wirkung	63
Abbildung 6: Anzahl Projekte und Total gesprochene Beträge nach Höhe der Beiträge	67
Abbildung 7: Verschiedene Verteilkanäle der Hefte pro Zielgruppe (Frage 1 + 3)	105
Abbildung 8: Interesse der verschiedenen Zielgruppen am Heft (Frage 1 + 4c)	107
Abbildung 9: Bestellung des Hefts durch die Zielgruppe wegen Gesundheitsthemen (Frage 1 + 4e).....	109
Abbildung 10: Bestellte Hefte wegen Interesse an gesundheitsrelevanten Themen je Verwendungszweck und dadurch erzeugtem Impact (Frage 3 + 4e)	110
Abbildung 11: Wiederbestellwahrscheinlichkeit je Zielgruppe (Frage 4h + 1)	112
Abbildung 12: Grafische und numerische Darstellung der Anzahl Teilnehmend pro Lehrgang und Netzwerktreffen	125
Abbildung 13: Einschätzung des Nutzens des Netzwerks kombiniert mit der heutigen Funktion in der betrieblichen Gesundheitsförderung (Frage 5 + 3a)	129

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Die zehn grössten einzelnen Projektanträge	44
Tabelle 2:	Projekte mit mehreren Projektanträgen	46
Tabelle 3:	Gegenüberstellung beantragte und abgelehnte Projekte nach Projektform	47
Tabelle 4:	Projekte Radix.....	50
Tabelle 5:	Eigene Projekte der Stiftung	54
Tabelle 6:	Regionale Herkunft von Projekten	55
Tabelle 7:	Gesprochene Beträge nach Anteilen am Gesamtbudget	65
Tabelle 8:	Aufteilung der Anzahl Projekte und Projektförderungen nach Fachbereichen.....	68
Tabelle 9:	Fortsetzung von Projekten der Stiftung.....	71
Tabelle 10:	Evaluationen bei abgeschlossenen Projekten mit Eingabe ab Januar 2002	76
Tabelle 11:	Evaluationen bei den grössten Projekten	78
Tabelle 12:	Zusammengefasste Resultate der Metaevaluation.....	87
Tabelle 13:	Beurteilung der Resultate der Fremdevaluationen (Synopsis)	88
Tabelle 14:	Angaben zur Leserstruktur des Beobachters.....	101
Tabelle 15:	Bestellabsicht und tatsächliche Verwendung der Hefte entsprechend dem Impact (Nutzwert) für die Jugendlichen (Frage 2 + 3).....	104
Tabelle 16:	Anzahl realisierter Projekte während der Weiterbildung (Frage 2)	126
Tabelle 17:	Kommunikationsmittel und Aktionen im Jahr 2004	149
Tabelle 18:	Übersichtstabelle Empfehlungen	164

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

I ZUSAMMENFASSUNG

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat PricewaterhouseCoopers den Auftrag erteilt, eine Evaluation der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz in den Bereichen Projektfinanzierung, Wirkungen und Nutzen sowie Wahrnehmung durch die Kantone durchzuführen. Wir kommen zu nachstehenden Ergebnissen.

Die Stiftung hatte einen ungünstigen Start, der sich bis heute negativ auf das Image sowie auf die interne Funktionsweise auswirkt. Anfänglich wurde zu breit und ohne klare Positionierung und Strategie mit unzureichendem Managementinstrumentarium Geld ausgegeben.

Die Stiftung hat auf die Anfangsphase reagiert. Sie hat sich in den letzten Jahren intensiv entwickelt. Sie hat ihre Prozesse und Instrumente erarbeitet oder weiterentwickelt. Gegenüber der Gründerzeit sind Fortschritte festzustellen. Die Stiftungsleitung engagiert sich, die Führung und Steuerung der Stiftung in den Griff zu bekommen. Dazu zählt eine sukzessiv verstärkte strategische Fokussierung sowie die Abkehr von der reaktiven Gesuchsfinanzierung hin zur aktiveren Programmentwicklung. Viele der fortbestehenden Probleme werden von der Stiftung selbstkritisch erkannt.

Der Stiftung fehlt für ein effektives Wirken damals wie heute der Rahmen einer schweizweit klaren Politik der Gesundheitsförderung und Prävention, ihre Positionierung im Kontext der wesentlichen Akteure (Bund, Kantone, Versicherer), deren Anerkennung und die Konkretisierung ihrer Rolle. Dazu kommt die institutionell enge, aber inhaltlich sehr offene Aufgabenumschreibung im KVG.

Die Stiftung selbst vermochte bislang diese Mängel im Umfeld nicht zu kompensieren. Ihr fehlte das selbstbewusste politische Management. Die Beziehungen und Vernetzung zu den Kantonen und Versicherern – obgleich vertreten im Stiftungsrat – sind nicht optimal gepflegt und genutzt, die Beziehung zum Bund beziehungsweise zum Bundesamt für Gesundheit scheint blockiert. Der Stiftung fehlt weiterhin eine konsistente, präzise, fokussierte und breit abgestützte Strategie. Der Strategieprozess konnte zu lange nicht abgeschlossen werden. Schliesslich hat die Stiftung die eigenständige Positionierung und Profilbildung gegen innen und aussen noch nicht vollenden können.

Im Weiteren konnte die Stiftung die Mängel im internen betrieblichen Management trotz entsprechender Anstrengungen noch nicht vollständig beheben. Das gilt namentlich für die strategische Führung mit einfachen aber präzisen Controllinginstrumenten, für die strategisch ausgerichtete Projektfinanzierung, für die Personalführung, die Organisation, die operative Effizienz und teilweise die interne wie auch die externe Kommunikation.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Die Projektfinanzierung stützt sich seit 2002 auf detaillierte Prüfungs- und Genehmigungsprozesse. Diese werden systematisch angewandt. Sie sind stark standardisiert: für komplexe oder von der Stiftung inhaltlich selber mitgestaltete Projekte greifen sie teilweise zu kurz, für einfache Drittgesuche wirken sie schwerfällig und formalistisch. Bis vor kurzem bestanden keine aussagekräftigen integrierenden Führungsinformationen. Die angewandten Beurteilungskriterien können zwar gewisse Aktivitäten Dritter von Finanzierungen ausschliessen, sie scheinen extern aber nicht immer verstanden zu werden. Angesichts der offenen Strategie und breiten Ausrichtung wirken sie zudem zu wenig selektiv. Die Stiftung konnte mit der strukturierten Praxis nicht mehr alle Einnahmen in sinnvolle Projekte investieren. Der Stiftungsrat agiert weiterhin interessen- und gruppenorientiert, er entwickelt aber offenbar eine stärkere Gesamtidentität. Er muss künftig die Ausstandspflicht beachten.

Die Stiftung gestaltet ihre Arbeit insgesamt wirkungsorientiert. Es konnten wertvolle Projekte und Programme identifiziert werden, deren Beurteilung durch Evaluationen einen wirkungsvollen Beitrag zur Gesundheitsförderung dokumentieren. Jedoch wird das vorhandene Potenzial an Wirkung und Nutzen nicht vollständig ausgeschöpft. Es braucht zudem mehr Anstrengungen zur Generierung und Systematisierung von strategisch gezielter (nicht breiter) Information, die in ein integriertes Wirkungsmanagement eingebunden werden sollte. Zudem sollte die aktive Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit der Massnahmen und Projekte gestärkt werden.

Die Wahrnehmung der Stiftung ist gemischt. Sie wird einerseits professionell anerkannt, andererseits bestehen divergente Erwartungen über ihre stärkere Wissenschafts- oder Praxisausrichtung. Die Westschweiz diagnostiziert eine zu starke Gewichtung der Deutschschweiz. Die Kommunikation mit Kampagnen ist umstritten.

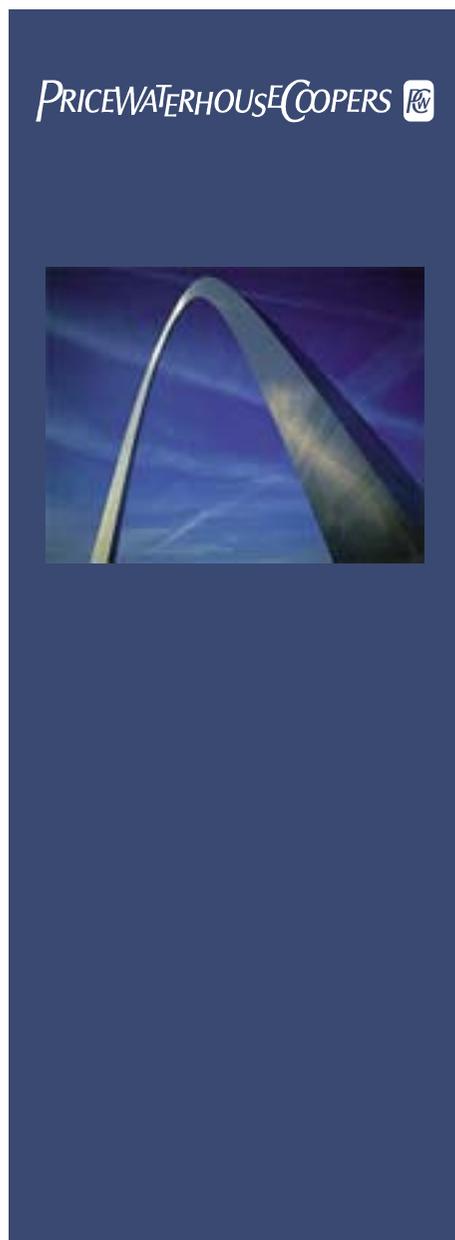
Insgesamt erscheint eine Stiftung wie Gesundheitsförderung Schweiz, die im Sinne einer Public Private Partnership aufgebaut ist, als ein grundsätzlich taugliches Instrument der nationalen Gesundheitsförderung. Die Stiftung sollte nun die Chance erhalten, ihre Position in der nationalen Politik der Gesundheitsförderung und Prävention zu beziehen, sich strategisch neu und pointierter auszurichten und die noch notwendigen Entwicklungen in der Führung und Steuerung umzusetzen.

Was ist zu tun? Wir schlagen ein 5-Punkte-Programm zur Vertiefung und Konsolidierung der bereits aufgenommenen Entwicklungen vor. Hier ist vor allem die Handlungsverantwortung des Bundes (Departement des Inneren, Bundesamt für Gesundheit) als Adressat des Berichts angesprochen, aber auch die Stiftung selbst. Zudem gehen wir davon aus, dass die Stiftung (Stiftungsrat und Geschäftsleitung) die Mehrzahl der Empfehlungen im Bericht selbständig umsetzen kann.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



1. Der *Auftrag, die Rolle und Verantwortung* der Stiftung im Kontext der schweizerischen Gesundheitsförderung und Prävention wird *geklärt*. Die Position und Stellung der Stiftung in Bezug auf die anderen wesentlichen Akteure – Kantone, Bund und Versicherer – wird definiert und die Stiftung wird entsprechend anerkannt. Optionen der Profilierung sind z. B.: a) Modell „*Policy*„: Die Stiftung als die zentrale Drehscheibe und treibende Kraft der Gesundheitsförderung in der Schweiz, b) Modell „*Wissenschaft*“: Die Stiftung als wissenschaftlich ausgerichtetes Kompetenz- und Beratungszentrum der Gesundheitsförderung in der Schweiz. Die wesentlichen Akteure geben ein der Position und Stellung der Stiftung entsprechendes „*commitment*“ ab. Die Stiftung erhält insgesamt Sicherheit für ihre weitere Entwicklung, verbunden mit klar definierten Aufgaben und Ambitionen. Hier sind alle wesentlichen Akteure zu einer konstruktiven Zusammenarbeit aufgefordert.
2. Die Stiftung unternimmt die *rasche Konkretisierung der fokussierten Strategie* auf Basis des aktuellen Stands der Strategiedefinition. Danach setzt sie den Strategiedefinitionsprozess neu auf. Der Bund unterstützt sie dabei und fördert die Verstärkung der Entwicklung anspruchsvoller, längerfristig ausgerichteter Programme. Die Kantone werden im Prozess stufengerecht aktiv einbezogen.
3. Die Stiftung engagiert sich in der *innerbetrieblichen Weiterentwicklung*. Sie prüft die Empfehlungen des vorliegenden Berichts und plant deren sukzessive Umsetzung. Ein besonderes Augenmerk legt sie auf die strategische Führung, die strategisch ausgerichtete Projektfinanzierung, die Personalführung, eine optimierte Organisation und ein integriertes Management. Sie informiert die zuständigen Bundesinstanzen sowie ihre Mitarbeitenden über ihr Vorgehen.
4. Die zuständigen Bundesinstanzen und die Stiftung nehmen ab Mai 2005 einen *konstruktiven Dialog* auf, insbesondere über die weitere Entwicklung (vergleiche Punkte 1-3). Die Stiftung informiert die Bundesinstanzen bis Ende Juni 2005 über ihre Prioritäten und Planungen zur Umsetzung von Empfehlungen des vorliegenden Berichts. Die Bundesinstanzen nehmen die Information der Stiftung zur Kenntnis und sorgen für eine effiziente, lösungsorientierte Aufsicht. Gemeinsam wird ein Zeitpunkt definiert, zu dem die Stiftung über die Umsetzung der Massnahmen berichtet. Der Dialog wird in dieser Zeit weiter fortgesetzt und institutionalisiert.
5. Die für die Stiftungsaufgaben relevanten *rechtlichen Grundlagen* auf Bundesebene werden in einem neuen Präventionsgesetz oder einem revidierten KVG verdeutlicht. Dabei wird der Fokus auf eine klare Strategie und wirkungsvolle Umsetzung gelegt, verbunden mit grösseren institutionellen Freiräumen (Beispiel Zusammensetzung des Stiftungsrats). Eine geeignete Bundesaufsicht ist beizubehalten.



PricewaterhouseCoopers kommt zum Schluss, dass das heutige Modell eines Kopfbeitrages pro obligatorisch KVG-versicherter Person sinnvoll ist. Eine Erhöhung dieses Kopfbeitrages scheint uns zur Zeit nicht angezeigt. Sie sollte aber gestützt auf die überarbeitete Strategie und das optimierte Stiftungsmanagement wohlwollend geprüft werden, wenn die Stiftung sich gegenüber den wesentlichen Akteuren positioniert und etabliert hat und sie die effektive und strategisch klar definierte Nutzung zusätzlicher Mittel aufzeigen kann. Die zuständigen Bundesinstanzen und die Stiftung verständigen sich über die Voraussetzungen und Bedingungen einer Beitragserhöhung. Sollten für den Bundesrat keine grundsätzlichen Gründe gegen eine Erhöhung sprechen, könnte zudem eine Verständigung über den Zeitpunkt einer neuerlichen Eingabe des Antrags auf Beitragserhöhung die Planungssicherheit der Stiftung erhöhen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



RÉSUMÉ

L'Office fédérale de la santé publique (OFSP) a chargé PricewaterhouseCoopers d'effectuer une évaluation de la Fondation «promotion santé Suisse» dans les secteurs financement de projets, efficacité et bénéfiques ainsi qu'une étude de son image dans les cantons. Nous en arrivons aux résultats suivants.

La Fondation a fait face à des débuts peu favorables qui ont eu jusqu'aujourd'hui des répercussions négatives sur son image ainsi que sur son fonctionnement interne. Dès le début les fonds ont été dépensés trop largement, sans positionnement ni stratégie claire et avec des instruments de management insuffisants.

A cette phase initiale la Fondation a réagi et s'est développée de manière intensive ces dernières années. Elle a remanié et continué à développer ses procédures et ses instruments. Des progrès ont été réalisés par rapport à l'époque de sa création. La direction de la Fondation s'engage à prendre en main la gestion et le contrôle. Par le biais d'une focalisation stratégique progressivement renforcée ainsi que par une orientation s'éloignant d'un financement réactif des requêtes afin de déboucher sur un développement actif de son programme. La Fondation reconnaît avec esprit critique que de nombreux problèmes subsistent encore.

Il manque à la Fondation, pour être réellement efficace, aujourd'hui comme hier, le cadre d'une politique claire de promotion et de prévention de la santé à l'échelon de la Suisse, un positionnement dans le contexte des acteurs principaux (Confédération, cantons, assureurs), leur approbation et la concrétisation de leur rôle. A cela s'ajoute au sein de la loi sur l'assurance maladie (LAMal) une description des devoirs institutionnels précis mais de contenu indéfini.

Dans ce contexte, la Fondation n'a jusqu'aujourd'hui pas encore été en mesure de combler ces lacunes. Un management politique convaincu lui a fait défaut. Les relations et les liens tissés avec les cantons et les assureurs – bien qu'ils soient représentés dans le conseil de Fondation – ne sont pas suffisamment suivis ni entretenus, les relations avec la Confédération et/ou l'office fédéral de la santé semblent bloquées. Il manque aussi à la Fondation une stratégie solide, précise, ciblée et qui bénéficie d'un large soutien. La stratégie n'a pas pu être assurée pendant une trop longue période. Pour finir, la Fondation n'a pas encore été en mesure de prendre sa place par rapport aux acteurs principaux ni de constituer son profil en interne et externe.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Par ailleurs, la Fondation n'a pas entièrement su combler les lacunes du management interne de son fonctionnement en dépit des efforts adéquats qu'elle a déployés. C'est le cas notamment de sa direction stratégique qui utilise des instruments de contrôle simples mais précis, le financement de projets à orientation stratégique, la direction du personnel, l'organisation, l'efficacité opérationnelle et pour une part la communication tant interne qu'externe.

Le financement de projet repose depuis 2002 sur des procédures d'examen et d'agrément détaillées qui sont systématiquement appliquées. Celles-ci sont fortement standardisées: elles sont partiellement insuffisantes pour des projets complexes ou des projets dont le contenu a été élaboré par la Fondation elle-même; pour de simples requêtes venant de tiers, elles donnent l'impression d'être laborieuses et formalistes. Jusqu'à une date récente, il n'y avait pas d'informations globales de financement significatives concernant la direction à prendre. Les critères de jugement utilisés peuvent certes exclure certaines activités de tiers, ils semblent ne pas être toujours compris à l'extérieur. De plus, par rapport à la stratégie imprécise et d'orientation large, ils font l'effet d'être trop peu sélectifs. La Fondation n'a plus été à même d'investir du à sa pratique structurée toutes les recettes dans des projets judicieux. Le conseil de Fondation continue à avoir une démarche orientée vers les intérêts et groupes, il développe cependant manifestement une identité globale plus forte. A l'avenir il lui faut veiller au devoir de récusation.

Globalement, la Fondation a une activité orientée vers l'efficacité. Des projets et des programmes de valeur dont des évaluations attestent une contribution efficace à la promotion de la santé ont pu être identifiés. Le potentiel efficacité et bénéfiques existant n'est malgré tout pas épuisé. Il faut en outre faire davantage d'efforts pour générer et systématiser une information à orientation stratégique (pas plus générale) qui devrait être incluse dans un management d'efficacité intégré. De plus, il serait nécessaire de renforcer la gestion active de la longévité des mesures et projets.

La Fondation est diversement perçue. Elle bénéficie d'une part d'une reconnaissance professionnelle et d'autre part subsistent des attentes divergentes quant à son orientation scientifique ou pratique plus marquée. La Suisse Romande diagnostique une prépondérance trop prononcée de la Suisse alémanique. La communication par le biais de campagnes fait l'objet de controverses.

Globalement, une Fondation telle que «promotion santé Suisse» dont la structure est établie sur la base d'un Public Private Partnership apparaît comme un instrument judicieux pour la promotion nationale de la santé. La Fondation devrait maintenant bénéficier de l'opportunité d'investir en se positionnant dans la politique nationale de promotion et de prévention de la santé, réorienter sa straté-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



gie de façon plus ciblée et mettre en application les évolutions qui s'imposent dans les domaines de la direction et du contrôle.

Que faut-il faire? Nous proposons un programme en 5 points pour approfondir et consolider les évolutions déjà entreprises. Nous nous adressons ici tout particulièrement à la responsabilité exécutoire de la Confédération (Département de l'Intérieur, office fédéral de la santé) en tant que destinataire de ce rapport mais aussi à la Fondation elle-même. Par ailleurs, nous partons du point de vue selon lequel la Fondation (conseil de Fondation et direction) peut mettre en application la plupart des recommandations du rapport de façon autonome.

1. Le point « *mission, rôle et responsabilité* » de la Fondation dans le cadre de la promotion et de la prévention de la santé en Suisse est clarifié. La position et la situation de la Fondation par rapport aux autres principaux acteurs – cantons, Confédération et assureurs – sont définies et la Fondation est par conséquent reconnue. Les choix de profil sont par exemple: a) Modèle „*Policy*„: la Fondation comme plaque tournante et force motrice de la promotion de la santé en Suisse, b) Modèle „*science*“: la Fondation en tant que centre conseils et compétences de la « prévention santé Suisse » a une orientation scientifique. Les principaux acteurs délivrent un „commitment“ correspondant à la position et à la situation de la Fondation. La Fondation obtient globalement l'assurance de son développement ultérieur, associée à des tâches et des ambitions clairement définies. Tous les principaux acteurs sont sollicités à cet endroit pour une collaboration active.
2. La Fondation entreprend *la rapide concrétisation de la stratégie ciblée* sur la base du stade actuel de la définition de sa stratégie. Puis elle établit à nouveau la procédure de définition de sa stratégie. La Confédération lui apporte son appui et encourage le renforcement du développement de programmes plus ambitieux et orientés sur le plus long terme. Les cantons seront activement associés dans cette procédure.
3. La Fondation s'engage *dans le développement continu de son fonctionnement interne*. Elle examine les recommandations du présent rapport et programme sa mise en application progressive. Elle accordera une attention toute particulière à la direction stratégique, au financement de projets orientés stratégie, à la direction du personnel, à une optimisation de l'organisation et à un management intégré. Elle informera les instances fédérales compétentes ainsi que ses collaborateurs de sa progression.



4. Les instances fédérales compétentes et la Fondation reprendront à partir de mai 2005 un *dialogue constructif* concernant en particulier son développement futur (voir points 1-3). La Fondation informera les instances fédérales jusqu'à fin juin 2005 de ses priorités et plannings pour la mise en application des recommandations du présent rapport. Les instances fédérales prendront connaissance de l'information de la Fondation et assureront une surveillance efficace orientée vers des solutions. Une date sera conjointement déterminée à laquelle la Fondation établira un rapport concernant la mise en application des mesures. Le dialogue sera poursuivi et institutionnalisé pendant ce temps là.
5. Les *fondements juridiques importants* pour la Fondation sur le plan fédéral seront précisés dans une nouvelle loi sur la prévention ou dans une nouvelle loi révisée de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal). L'accent portera à ce sujet sur une stratégie claire et une mise en application efficace, associées à des espaces institutionnels plus larges (Exemple: composition du conseil de Fondation). Il sera nécessaire de conserver une surveillance fédérale appropriée.

PricewaterhouseCoopers en arrive à la conclusion que le modèle actuel d'une cotisation individuelle par personne obligatoirement assurée à la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) est judicieux. Une augmentation de la cotisation par personne nous semble pas indiqué pour le moment. Dès que la Fondation sera positionnée et établie face aux principaux acteurs et dès qu'elle pourra afficher l'utilisation réelle et stratégique clairement définie des moyens supplémentaires. Cette augmentation devra cependant s'appuyer sur une stratégie remaniée et un management optimisé et contrôlé avec bienveillance. Les instances fédérales compétentes et la Fondation s'accorderaient sur les conditions préalables et les modalités d'une augmentation de cotisation. Dans le cas où pour le Conseil fédérale aucune raison fondamentale ne s'opposerait à cette augmentation, un accord sur la date d'une nouvelle demande d'un ordre pour une augmentation de la cotisation pourrait en outre accroître la fiabilité du planning de la Fondation.



II EINLEITUNG

1 Ausgangslage und Auftrag

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) sieht die Förderung der Gesundheit durch die Versicherer und Kantone mittels einer eigens einzurichtenden Institution vor. Seit 1996 ist die Stiftung „Gesundheitsförderung Schweiz“ mit der Aufgabe betraut. Die Stiftung wird durch jährliche Beiträge der obligatorisch Versicherten der Krankenkassen finanziert (seit 1998 CHF 2.40 pro Versicherten).

Der Stiftungsrat hat beim Eidg. Departement des Innern (EDI) um eine Erhöhung des Prämienzuschlags nachgesucht. Den Entscheid über eine allfällige Beitragserhöhung möchte das EDI auf Grund einer Wirkungsanalyse der Aktivitäten der Stiftung treffen. Es standen bei Auftragsvergabe folgende *Problemfelder* im Zentrum:

- Das Vorgehen der Stiftung bei der Vergabe von Mitteln und Unterstützung von Projekten erscheint als intransparent (Zuteilungskriterien) und mit möglichen Interessenkonflikten belastet.
- Die Wahrnehmung der Stiftung in der Öffentlichkeit wird als ungünstig eingestuft.
- Bezüglich der Wirkung und des Nutzens der Stiftung sind bis heute noch keine Untersuchungen vorgenommen worden. Hier besteht für das EDI Informationsbedarf.

Den Auftrag des EDI lautete wie folgt: PricewaterhouseCoopers wird beauftragt, bei der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz die internen Abläufe beim Entscheid über die Vergabe von Mitteln sowie die Wirkung der Aktivitäten nach aussen zu beurteilen. Es ist das Projektfinanzierungs-Management zu prüfen, eine Wirkungs- und Nutzenanalyse von mindestens zwei finanzierten Projekten durchzuführen und die Wahrnehmung der Stiftung in der Öffentlichkeit zu untersuchen. Bis Ende Februar 2005 ist darüber ein schriftlicher Bericht in deutscher Sprache mit französischer Übersetzung der Zusammenfassung einzureichen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



2 Erfüllung des Auftrags

Vorgehen und durchgeführte Untersuchungen

Das Vorgehen wurde auf drei Teilprojekte aufgeteilt. Das erste Teilprojekt beinhaltete die Untersuchung der Projektfinanzierung. Das zweite Teilprojekt die Evaluation von Wirkungen und Nutzen der Stiftung. Das dritte Teilprojekt beschäftigte sich mit der Wahrnehmung der Stiftung bei den Projektpartnern beziehungsweise den Kantonen.

Im Zentrum des Vorgehens standen drei Elemente:

- Die *Befragung* der relevanten Personen. Dazu zählten bei der Stiftung die Stiftungsräte, die Direktion, Mitglieder der Geschäftsleitung sowie Bereichsleiter. Zudem wurden Interviews und ein Hearing mit Kantonsvertretern durchgeführt. Insgesamt wurden 18 Personen in 13 mehrstündigen Gesprächen und zwei Hearings befragt.
- Auswertung der *Projektdatenbank*. Die Stiftung stellte PricewaterhouseCoopers die Datenbank mit den Projektdaten zur Verfügung. Diese wurden nach verschiedenen Kriterien wie Träger / Partner, gesprochener Betrag, Triage-Entscheidung, Vorliegen von Evaluationen etc. ausgewertet.
- Analyse von *Unterlagen* wie Sitzungsprotokollen, Konzepten, Formularen, Budget- und Controllingpapieren, Ablaufbeschreibungen usw.

Die Evaluation lief wie folgt ab: Zuerst erfolgte die Information der Stiftung und nachfolgend die Beschaffung der Informationen, Unterlagen und Daten; danach die Auswertung der Projektdaten und Analyse der Unterlagen. Auf dieser Basis wurden die Personen befragt. Daraufhin erfolgte die Berichterstattung im Entwurf und eine Feedbackrunde bei der Stiftung und dem Auftraggeber zur Verifizierung der Angaben. Schliesslich nach Rückmeldung der Stiftung und des Auftraggebers der Abschluss des Berichts mit Präsentation.

Im Weiteren wurden im Rahmen des zweiten Teilprojekts zwei Evaluationen von Einzelprojekten durchgeführt. Sie umfassten die Evaluation eines gemeinsam vom Beobachter und der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz getragenen Heft für Jugendliche (Beobachter-Beilage) sowie ein von der Stiftung finanziertes Netzwerk für betriebliches Gesundheitsmanagement. Das Vorgehen zu diesen zwei Evaluationen ist in den entsprechenden Kapiteln nachzulesen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Methodische Anmerkungen

Im Bericht werden Sachverhalte und kritische Würdigungen getrennt. Sachverhalte stellen vorgefundene Tatsachen oder Resultate von durchgeführten Analysen dar. Die kritische Würdigung ist die Beurteilung durch PricewaterhouseCoopers.

Ergebnisse und Aussagen aus den Interviews werden ohne Kommentar und Bewertung als Sachverhalte dargestellt. Die Aussagen an sich stellen eine Tatsache dar (Person X hat gesagt...). Das heisst nicht, dass der Inhalt der wiedergegebenen Aussagen Tatsachen darstellen. Die Inhalte der Aussagen sind zu gewichten (z. B. wie oft, von wem), zu verifizieren (z. B. durch Hinweise in Unterlagen, andere Aussagen) und zu bewerten (Berücksichtigung der persönlichen Interpretation und Sichtweise). Die Gewichtung, Verifikation und Bewertung fliesst in die kritische Würdigung des gesamten behandelten Themas ein. I.d.R. werden unbestätigte Einzelaussagen nicht berücksichtigt.

In den Interviews wurde Vertraulichkeit zugesagt. Die Aussagen aus den Interviews sind daher – in aller Regel – zum Schutz dieser Vertraulichkeit zusammengefasst und gruppiert dargestellt. Es kann daher im Zusammenhang mit einer Aussage weder auf die einzelne Person noch auf die Funktion oder Anzahl der Personen geschlossen werden. Die Information wie oft, von wem mit welcher Funktion in welcher Art Aussagen gemacht wurden, fliesst in die kritische Würdigung ein. Die Verfasser des Berichts würdigen die Aussagen jeweils im Sinne eines Gesamtbildes. Die Aussagen der Stiftungsräte sind individuell zugeordnet im Anhang 1.1 nachzulesen.

Basis der Datenanalysen war die bis Ende 2004 von der Stiftung betriebene Projektdatenbank. Der Auszug umfasste Daten bis Ende August 2004 (Antrag 1678). Die Qualität der Datenanalysen basiert auf der Qualität der Daten in der Projektdatenbank der Stiftung (Vollständigkeit, Korrektheit). Wir haben in einzelnen Bereichen Qualitätsmängel in den Daten festgestellt. Diese haben die Auswertungsergebnisse nach unserer Kenntnis jedoch nur unwesentlich beeinflusst.

Einhaltung von Standards

Der Bericht stellt eine Evaluation im weiteren Sinne dar. Für die zwei Projektevaluationen wurden soweit möglich die Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft angewandt.

Die gewählte Vorgehensweise war nicht darauf ausgerichtet, die Standards der Internationalen Federation of Accountants einzuhalten.



III RESULTATE

1 Führung und Steuerung der Stiftung

1.1 Gesundheitspolitische Positionierung

1.1.1 Sachverhalte

Hauptausrichtung der Stiftung

Gestützt auf *Artikel 19 des Krankenversicherungsgesetzes KVG* von 1996 ist die Stiftung eine „Institution, welche Massnahmen zur Förderung der Gesundheit und zur Verhütung von Krankheiten anregt, koordiniert und evaluiert“.

Das *Leitbild vom 22. Juni 2001* formuliert zu den Aufgaben der Stiftung, dass sie „zusammen mit Partnerorganisationen“ „Schwerpunktprogramme für prioritäre Bereiche der Gesundheitsförderung“ entwickelt und diese systematisch evaluiert. Sie bezieht dabei bestehende nationale, regionale und lokale Projekte und Aktionen mit ein und vernetzt und koordiniert die Aktivitäten der Beteiligten. Sie legt Wert auf nachhaltige Wirkung und auf den Zusatzgewinn.“ Zugleich unterstützt die Stiftung „Projekte ausserhalb der Schwerpunktprogramme. Sie strebt dabei eine thematische und zielgruppenspezifische Vielfalt an, um die Gesundheitsförderung in verschiedenen Lebensbereichen zur Entfaltung zu bringen.“ Hier legt die Stiftung ein Schwergewicht „auf innovative Projekte mit Pilotcharakter sowie auf Projekte mit Nachhaltigkeit.“

Hinweise zur Vorgeschichte der Stiftung (90er Jahre)

Mehrere Stiftungsräte schilderten die Vorgeschichte der heutigen Situation der Stiftung. Es gab eine Vorgängerstiftung der Kantone mit einem vorgesehenen Pro-Kopf-Finanzierungsbeitrag von CHF 0.20 pro Kantonsbewohner. Der Verband der Krankenkassen (heute santésuisse) trug damals CHF 200'000.00 an das Stiftungskapitel von CHF 230'000.00 bei. Die Änderung der Finanzierung kam ab 1996 mit einem kurzfristig in die KVG-Revisionsvorlage eingebauten Artikel. Mit der Revision des KVG veränderte sich die Situation, indem die Stiftung relativ unerwartet über hohe jährliche Ein-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



nahmen – rund CHF 17 Mio. – verfügte und diese sinnvoll für Projekte einzusetzen hatte. Eine neue Direktion begann Mitte 1999. Damals sei der Stiftungsrat geschwächt und die Direktion vorher instabil gewesen. Bis ins Jahr 2002 musste die Stiftung gleichzeitig mit einem hohen Erwartungsdruck interessierter Projekt-Antragsteller umgehen und die eigenen Arbeitskriterien und -regeln entwickeln. Rückblickend sei die Stiftung bis etwa 2002 nicht optimal strukturiert und geführt gewesen respektive viele Entscheide hätten noch zuwenig auf systematische und transparente Prozesse abgestützt werden können.

Die Stiftungsräte betonen, dass viele der kritischen Einschätzungen gegenüber der Stiftung in Erfahrungen aus diesen frühen Jahren des Wirkens begründet seien. Auch verschiedene auf Bundesebene geäußerte Kritiken – sowohl in parlamentarischen Kommissionen als auch im Kontakt mit dem Departement und Bundesämtern – seien heute nicht vollumfänglich gerechtfertigt und wohl die Folge von „Altlasten“ aus den frühen Jahren der Stiftungstätigkeit.

Die Stiftung als Teil der Gesundheitsförderung und die Beziehungen zu Bund und Kantonen

Die Positionierung der Stiftung in der Gesundheitspolitik von Bund und Kantonen ist aus Sicht der Stiftung heute erschwert. Diesbezüglich sind Aussagen von Mitgliedern des Stiftungsrats von Bedeutung (vergleiche Anhang 1.1):

- Die Beziehungen zwischen der Stiftung und den Bundesinstanzen sind personell teilweise belastet.
- Die Aufgabenschwerpunkte zwischen der Stiftung und den wichtigsten Bundesstellen (vor allem BAG, zum Teil BASPO) und Institutionen wie der SUVA und der BfU bezüglich Prävention und Gesundheitsförderung seien schlecht abgegrenzt.
- Es fehlt der Stiftung ein klarer strategischer Rahmen durch Bund und Kantone. Wichtig sei die rasche Entwicklung einer nationalen Gesundheits(förderungs)strategie mit klaren Verantwortungszuordnungen beim Bund, den Kantonen, den Versicherern und der Stiftung.
- Gegenüber dem Eidg. Departement des Inneren und dem BAG sei die Verbindung von Aufsicht, Fachkooperation und teilweiser Projektkonkurrenz problematisch.
- Das BAG scheine die Finanzmittel im Bereich der Prävention und der Gesundheitsförderung selber steuern oder bewirtschaften zu wollen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



In einem Gespräch mit einer Delegation der *Westschweizer Kantone* (FR, VD, JU, GE, NE) betonten die Kantonsvertreter die primäre Verantwortung der Kantone in der Gesundheitspolitik und ihre Aufgabe der engen Kooperation untereinander und mit dem Bund. Sie erwarten von der Stiftung einen engeren Dialog mit den Kantonen und ein inhaltliches Eingehen auf die Prioritäten der Kantone in der Gesundheitsförderung. Auch sie verweisen auf das Fehlen einer strukturierten nationalen Politik. Auf dem Gebiet der Gesundheitsförderung sei noch keine gemeinsame Politik festgelegt worden, da andere Gesundheitsbereiche im Vordergrund stehen würden (KVG-Revision, Planung der hoch spezialisierten Medizin, nationale Gesundheitspolitik, Gesundheitsobservatorium usw.). Um hier Fortschritte zu erzielen, hätten die Kantone der Westschweiz und das Tessin die zwei Institutionen der DiPPS (Dispositif intercantonal pour la prevention et promotion de la santé) und der CRASS (Conférence romande des affaires sanitaires et sociales) aufgebaut.

Die Stiftung soll nach Meinung der *Stiftungsräte* enger mit den im Gesundheitswesen an sich zuständigen Kantonen zusammenarbeiten. Die neueren konzeptionellen Arbeiten beispielsweise des Kantons Zürich für die Gesundheitsförderung sollten mit anderen Kantonen verknüpft und von der Stiftung aktiv genutzt werden. Die Stiftung dürfe hingegen nicht in Finanzierungslücken der Kantone einspringen, sondern müsse eigenständige Schwerpunkte setzen, welche diejenigen der Kantone normalerweise ergänzen oder verstärken (für gemeinsame Projekte respektive sogenannte Kantonsprojekte).

Auch die in vielen Umsetzungsvorhaben der Gesundheitsförderung engagierte *Stiftung Radix* empfindet die Beziehungen zwischen der Stiftung und dem Bund – insbesondere dem BAG – als belastet. Dies wirke sich teilweise erschwerend auf gemeinsame Projekte aus. Die Situation dürfte personell und strukturell bedingt sein.

Einflussnahme der Stiftung auf die „policy“ der Gesundheitsförderung

Die Einflussnahme der Stiftung auf die „policy“ der Gesundheitsförderung und Prävention halten die befragten Stiftungsräte und der Direktor für legitim, dies trotz oder gerade wegen des Zwangscharakters der Beiträge der Versicherten. Für sie gehe es um sachorientierte „advocacy“ und nicht um interessenorientiertes Lobbying. Die Stiftung soll dabei die fachliche, politik-unabhängige Sicht in „advocacy-Aktionen“ (z. B. Tabakprävention) einbringen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Antrag auf Erhöhung der Versichertenbeiträge

Das 2003 / 2004 von der Stiftung gestellte Gesuch um Erhöhung des Beitrags der Versicherten von CHF 2.40 auf CHF 3.00 pro Jahr wurde vom Bund nicht als genügend fundiert eingestuft. Im Stiftungsrat sei der Antrag auch umstritten gewesen. Das Gesuch um die Erhöhung des Beitrags aller Versicherten sei nicht unbedingt wegen fehlender Reserven gestellt worden, sondern mit Blick auf neue sinnvolle Programme, die starken Prämiensteigerungen der Krankenversicherung und die grössere Professionalität der Stiftung, welche in Zukunft noch wirkungsvollere Projekte erlauben würde.

1.1.2 Kritische Würdigung

Der *Gesetzesauftrag im KVG* von 1996 hat sich rückwirkend als sehr breit erwiesen. Die Stiftung hat sich auf den Teil der Gesundheitsförderung konzentriert und die „Verhütung von Krankheiten“ in ihren Tätigkeiten weitgehend ausgeklammert. Trotzdem leidet sie nach eigener Einschätzung bisher an einer noch zuwenig konsequenten Fokussierung auf Schwerpunktbereiche der Gesundheitsförderung. Das Gesetz gibt zudem keinen Hinweis, in welchem inhaltlichen Bezug die Einsätze der Stiftung zu den gesundheitsfördernden Massnahmen von Bund, Kantonen und Versicherern stehen sollen – komplementär, verstärkend oder beide Ansätze kombinierend.

Das *Verhältnis der Stiftung zu den wichtigsten Akteuren der Gesundheitspolitik* – Bund, Kantone und Krankenversicherer – ist komplex und grundsätzlich nicht als optimal einzustufen. Das KVG statuiert, dass Kantone und Krankenversicherer zusammen mit weiteren Kreisen die Stiftung aufbauen sollen. Der Bund führt die Stiftungsaufsicht, das Departement des Inneren ist Genehmigungsbehörde für den vom Gesetz eingeführten Finanzierungsbeitrag der Versicherten, das Bundesamt für Gesundheit ist fachlicher Partner der Stiftung. Seit dem Transfer der Abteilung Krankenversicherung aus dem Bundesamt für Sozialversicherung in das Bundesamt für Gesundheit ist dieses auch direkte Aufsichtsbehörde. Die Kantone sind zwar im Stiftungsrat mit vier Mitgliedern vertreten, trotzdem erscheinen die Beziehungen zwischen der Stiftung und den Kantonen nicht sehr eng, die Kantone empfinden die Stiftung eher als eine solche auf Bundesebene, zumal die von den Kantonen stark geprägte „Vorgängerstiftung“ abgelöst wurde. Eine besondere Sensibilität besteht in den Westschweizer Kantonen. Auch die Krankenversicherer sind in der Stiftung mit vier Mitgliedern kompetent vertreten, für sie scheint die Rolle der Stiftung aber auch noch nicht optimal definiert, weil die Abstimmung mit den Gesundheitspolitiken von Bund und Kantonen zuwenig konkret sei. In

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



dieser Situation wäre es wichtig, wenn die Stiftung ihre Funktion im Netzwerk der Gesundheitsförderung in partnerschaftlicher Weise mit den Hauptakteuren rasch klären und auch verbessern kann.

Die Stiftung profiliert sich grundsätzlich als politikunabhängige Fachinstanz mit wissenschaftlichen Ansprüchen der Vorgehensweise. Entsprechend heikel sind direkte Einflussnahmen in Politikentscheide durch die Mitfinanzierung von Lobbyorganisationen, welche Gesetzgebungsarbeiten beeinflussen (z. B. Tabakkonsum). Die Legitimation solcher Verwendungen von Stiftungsmittel wird im Stiftungsrat grundsätzlich bejaht.

1.2 Strategie

1.2.1 Sachverhalte

Nach Aussage aller beteiligten Gesprächspartner fehlt eine nationale Gesundheitspolitik (Bund / Kantone) mit Gesundheitszielen und Prioritäten in der Gesundheitsförderung und Prävention.

Es existiert kein explizites und eindeutiges Strategiepapier, das die Gesamtstrategie der Stiftung darstellen würde. Es sind verschiedene Quellen vorhanden, welche strategische Aussagen, Grundsätze und Ziele enthalten. Dazu zählen das Leitbild (2001 beziehungsweise 2002), die im Internet dargestellte Aufgabe / Mission oder die grafische Darstellung der strategischen Ausrichtung (September 2002). Daneben existieren Dokumente mit Zielsetzungen, die hierarchisch in Bezug zueinander stehen (vergleiche die Ausführungen zu Führung, Management und Organisation). Dazu zählen z. B. die Leitideen der Mehrjahres- und Jahresplanungen für die Fachbereiche. Im Zeitablauf und abhängig von der Quelle ändern Zielsetzungen und die Formulierung der strategischen Ausrichtung.

Wir haben die Leitideen und deren Beitrag zu den übergeordneten Zielsetzungen analysiert (vergleiche Anhang 1.2 Dokument „vorhandene Planungs- und Reportinginstrumente der Stiftung“). Der Bezug der Leitideen zu den übergeordneten Zielsetzungen scheint eher gering zu sein. Am stärksten ist der Bezug zum Ziel „gute Ideen zur Gesundheitsförderung sind effizient in wirkungsvollen Projekten umgesetzt“. Es existiert also keine konsistente Ableitung oder Rückkopplung der Leitideen mit übergeordneten Zielen der Stiftung.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Daneben haben wir eine sogenannte Effektivitätsanalyse vorgenommen (vergleiche Anhang 1.3). Sie untersucht die Verbindung von normativer Ebene (Gesetz), strategischer Ebene sowie Organisation und Projektbeurteilung. Die Resultate fliessen in die kritische Würdigung ein.

Die Stiftung hat Bemühungen zur Entwicklung einer Strategie unternommen. Zur Zeit ist ein Entwurf einer neuen Strategie in Erarbeitung. Sie wurde „Strategie 2020“ genannt, wurde im Untersuchungszeitraum in „langfristige Strategie“ umbenannt. Der Stiftungsrat stellte eine gewisse Diskrepanz zwischen der Klarheit des Vorgehens bei Stiftungsrat und Geschäftsleitung einerseits und der immer noch diffusen Wahrnehmung der Stiftungsstrategie in der Öffentlichkeit andererseits fest. Weitere Hinweise aus dem Stiftungsrat zur laufenden Strategieerarbeitung (vergleiche en Detail Anhang 1.1):

- Es sei wichtig, dass möglichst wenige und konkrete Schwerpunkte festgelegt werden und dass die Stiftung ein klares Profil erhält;
- die Kooperationsprozesse mit wichtigen Partnern – namentlich Kantone, Krankenversicherer und Bundesstellen – sollten integrierender Teil der Strategieumsetzung bilden;
- Innovationen seien zu unterstützen und die Stiftung solle inhaltlich Einfluss auf wichtige Entwicklungen nehmen und nicht nur als „finanzieller Durchlauferhitzer“ wirken müssen.

Für den häufigen Projektpartner Radix sollte der aktuelle Strategiefindungsprozess der Stiftung versuchen, klare Verantwortungen zwischen Bund, Kantonen, Stiftung und Fachbereichsorganisationen zu fördern. Für die Stiftung sieht der Radix-Geschäftsführer den Fokus bei politik-unabhängiger, langfristig orientierter Entwicklung nachhaltiger Gesundheitsförderungsstrategien auf wissenschaftlicher Basis; es erscheint ihm weniger sinnvoll, dass die Stiftung viele Anliegen selber bearbeitet und umsetzt.

Der Stiftungsrat hatte entsprechende Optimierungen des Strategieprozesses laufend wahrgenommen. Er befasst sich regelmässig und intensiv (auch an Retraiten) mit der Konkretisierung der aktuellen Strategie. Zu dieser gehöre auch die Konzentration auf selber initiierte und mitgestaltete Programme, welche die längerfristigen Determinanten der Gesundheitsförderung positiv beeinflussen.

Die Vertreter der Westschweizer Kantone finden es für die laufende Erarbeitung der „Strategie 2020“ der Stiftung wichtig, dass sie nicht im zu verschlossenen Kreis entwickelt werde.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



1.2.2 Kritische Würdigung

Die gesichteten Dokumente mit strategischen Inhalten ergeben kein Gesamtbild. Der Stiftung fehlt heute eine konsistente übergeordnete *Gesamtstrategie*, die zudem bundespolitisch und föderal auf die Kantone abgestimmt ist. Defizite in der Strategie und deren Erarbeitung stellen ein *wesentliches Hauptproblem* der Stiftung dar.

Die von den *Fachbereichen* entwickelten Teil-Strategien (Basis Leitideen) fügen sich nicht in eine Gesamtstrategie ein, sie scheinen nicht in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsleitung entstanden und stehen daher unverbunden nebeneinander. Die Leitideen sind in der Regel sehr allgemein gehalten. Die neu formulierten Strategiepapiere der Bereiche stellen einen Ansatz dar, sind aber noch zu wenig fokussiert und bedürfen einer Abstimmung untereinander. Die Qualität und Realisierbarkeit der strategischen Überlegungen in den Bereichen sind mit den diesbezüglichen Kompetenzen und Erfahrungen der Bereichsleitungen verknüpft.

Die zweifellos vorhandenen punktuellen strategischen Leitlinien und Aussagen der Stiftung sind nach unseren Informationen weder intern noch extern transparent oder im Dialog entstanden. Der mangelnde *Einbezug* der eigenen Mitarbeitenden wie auch der gesundheitspolitisch relevanten Partner (wie z. B. der Kantone) untergräbt die Legitimität und Verständlichkeit der Stiftungsarbeit.

Dies gilt auch und insbesondere für den *Entwurf der langfristigen Strategie*. Der Entwurf der „langfristigen Strategie“ enthielt im geprüften Entwurfsstadium von Ende Oktober 2004 *keine eigentliche Strategie*, sondern die Nennung, Begründung und Einbettung übergeordneter Zielsetzungen.

Bei Würdigung der heute erkennbaren *strategischen Ausrichtung* ist festzustellen, dass sie

- zu breit angelegt und zu allgemein gehalten ist. Der Bezug auf die Gesundheitsdefinition nach WHO und die Konzipierung des umfassenden Wirkungsmodells zur Gesundheitsförderung (Ergebnismodell) öffnen ein enorm grosses Feld an möglichen Zielen und Massnahmen im Schnittfeld verschiedenster Gesellschaftsbereiche wie Wirtschaft, Sport, Umwelt etc.;
- sich auf das KVG bezieht, jedoch nicht von diesem systematisch abgeleitet ist;
- keine Abstützung in der eigenen Organisation findet. Die Organisation sollte der Strategie folgen. Dieser Zusammenhang wird dem externen Betrachter nicht klar.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die strategischen Mängel zeigten negative externe und interne Effekte wie Verlust an Profil, Schwierigkeiten der Kommunikation in Politik und Öffentlichkeit, fehlende Fokussierung und dadurch Verzettlung der Kräfte, Orientierungsprobleme der Mitarbeitenden und des Stiftungsrats, Schwierigkeiten bei Projektentscheiden (Beurteilungskriterien).

Es entstand der Eindruck, dass die Strategiebemühungen als Reaktion auf die Evaluation des Tätigkeitsprogramms 1998 – 2002 bislang *beschränkt Fortschritte* zeigten. Die aktuelle Strategie bleibt abstrakt, es bleibt eine gewisse Orientierungslosigkeit im Stiftungsrat und bei den Mitarbeitenden.

1.3 Arbeit des Stiftungsrats

1.3.1 Sachverhalte

Stiftungsreglement, Leitbild und Organisationsreglement als allgemeine Grundlagen

Das auf Artikel 7 der Stiftungsurkunde gestützte Stiftungsreglement vom 17. Januar 2002 hält in Artikel 1 Absatz 2 Bst. A) fest, dass der Stiftungsrat zuständig ist für „eine wirksame, zweckmässige und wirtschaftliche Verwendung der Finanzmittel“. Er beschliesst nach Artikel 1 Absatz 3 Bst. A) unter anderem über die Mehrjahresplanung (Tätigkeitsprogramm und Finanzplan), die Jahresplanung (Arbeitsprogramm und Budget), die Jahresrechnung und Berichterstattung zuhanden der Aufsichtsbehörden, Aufträge an Dritte, Investitionen und grössere Anschaffungen. Gestützt auf Artikel 1 Absatz 3 Bst. B) legt der Stiftungsrat auch Aufgaben und Kompetenzen zwischen den Organen und der Geschäftsleitung fest, er legt die Führungsgrundsätze und die Führungsstruktur fest, er ernennt den Direktor.

Nach Stiftungsreglement Artikel 2 Bst. A) „wahren die Mitglieder des Stiftungsrats die Interessen der Stiftung in guten Treuen“, und nach Bst. C) sind die Mitglieder „verpflichtet, in den Ausstand zu treten, wenn Geschäfte behandelt werden, die ihre eigenen Interessen oder diejenigen von ihnen nahestehenden natürlichen oder juristischen Personen berühren“.

Gestützt auf Artikel 4 Absatz 3) des Stiftungsreglements kann der Präsident bei Anträgen der Geschäftsleitung, die dringliche Entscheide erfordern, in eigener Kompetenz beschliessen (Präsidentialentscheid). In „Finanzangelegenheiten ist ein Präsidentialentscheid ausgeschlossen“.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Das auf das Stiftungsreglement abgestützte Organisationsreglement vom 17. Januar 2002 konkretisiert verschiedene Führungsfragen. In Artikel 1 Bst. D) hält es zur Kompetenzabgrenzung fest: „Die Kompetenzabgrenzung erfolgt grundsätzlich auf der Basis von finanziellen Kriterien. Stiftungspolitisch bedeutsame und „sensible“ Geschäfte, namentlich jene im Sinn von Artikel 28 des Organisationsreglements, müssen – unabhängig der Kosten – von der Geschäftsleitung dem Stiftungsrat zur Entscheid unterbreitet werden (exceptions). Der Stiftungsrat kann die Entscheidungskompetenz für ein operatives Geschäft der Geschäftsleitung an sich ziehen“.

Das Controlling-System des Stiftungsrats ist im Organisationsreglement umschrieben; es umfasst namentlich die Berichterstattung der Geschäftsleitung, die Budgetkontrolle, die Qualitäts- und Wirkungsbeurteilung und das „strategische Controlling“.

Arbeitsweise und Entscheidungsfindungen im Stiftungsrat

Aus den *Gesprächen* mit Mitgliedern des Stiftungsrats sind folgende Aussagen für die Situationsbeurteilung wichtig (vergleiche en Detail Anhang 1.1):

- Stiftungsrat als *Ort der Interessenvertretung*: einzelne Stiftungsräte sahen ein solches Verhalten vor allem früher, damals habe der Stiftungsrat eher als Gremium von Interessensvertretern gehandelt, mit entsprechend wenig ausgeprägter gemeinsamer Identität. Die Zusammensetzung aus Vertretern von Akteuren mit unterschiedlichen politischen und kommerziellen Interessen im Gesundheitswesen ist durch das KVG vorgegeben. Der Stiftungsrat sei in seiner Arbeit sensibilisiert auf mögliche Interessenkonflikte, doch sei auch anerkannt, dass Stiftungsräte Synergien mit anderen ihnen nahestehenden Organisationen entwickeln sollen. Die Entscheidungsfindung im Stiftungsrat sei recht sachorientiert, Interessenspositionen seien transparent, die Anliegen würden durch die verschiedenen Exponenten normalerweise moderat vertreten.
- Ein intensiver Prozess der Überprüfung der eigenen Arbeitsweise mit Hilfe eines externen Experten habe vor einigen Jahren viele *gute Klärungen* gebracht. Heute sei der Stiftungsrat homogener, eher konsensorientiert und stärker auf die eigentlichen Anliegen der Stiftung ausgerichtet. Gegenüber den Schwierigkeiten in den neunziger Jahren habe sich vieles in den Prozessen und der zwischenmenschlichen Kooperation gebessert.
- Ein gewisses *Spannungspotenzial* orten Stiftungsräte in den Beziehungen zwischen der deutschen Schweiz und den Vertretern der Westschweiz (Finanzierungsschwerpunkte, Aufgaben der Geschäftsstelle in Lausanne, personelle Fragen).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Als negativ empfinden Stiftungsräte das kürzliche Ausscheiden des *BAG als Vertretung des Bundes* im Stiftungsrat, weil der enge Informationsaustausch zwischen Stiftung und BAG damit stark erschwert wurde.
- Die Mitglieder treten nicht in den *Ausstand*, die Praxis der „Zurückhaltung“ ist unterschiedlich. Insgesamt agiere die Stiftung diesbezüglich sehr pragmatisch. Es könne vorkommen, dass Stiftungsräte sich aktiv für Projekte einsetzen, welche von ihnen nahestehenden Institutionen eingebracht wurden.
- Der Stiftungsrat sei eigentlich *zu gross*, nur wenige Mitglieder würden ihn prägen.
- Den *Beirat* erleben mehrere Stiftungsräte als nicht sehr wirkungsvoll.

Wir nahmen Einsicht in die *Protokolle des Stiftungsrats* von Juli 2003 bis September 2004. Dort sind die Gesuchsbehandlungen – neben vielen anderen Geschäften – jeweils summarisch behandelt. Folgende Punkte zu Entscheidungsprozessen verdienen hervorgehoben zu werden:

- es sind in den Protokollen keine Ausstandsfälle vermerkt, solche kommen gemäss den Aussagen der Stiftungsräte auch nicht vor;
- es gibt bei verschiedenen bewilligten Gesuchen kritische oder inhaltlich ablehnende Voten aus der Mitte des Stiftungsrats, die aber im Protokoll nicht namentlich zugeordnet sind;
- in verschiedenen Fällen wurden Genehmigungen mit Auflagen bezüglich Projektoptimierung, Controlling etc. verbunden, wobei wir nicht überall beurteilen konnten, wie die Umsetzung dieser Auflagen überwacht wird.

Als *Beispiel der Entscheidungsfindung* im Stiftungsrat wird das Projekt „Tschau.ch“ kurz erläutert: Pro Juventute als Trägerin stellte an der Sitzung vom 28. August 2003 den Antrag „um eine Lösung für eine grössere Risikoabsicherung. Der Stiftungsrat spricht sich grundsätzlich gegen eine Defizitgarantie oder Risikoabdeckung aus. Auf speziellen Antrag ist der Stiftungsrat bereit, einen zusätzlichen Beitrag von maximal CHF 150'000.00 für das Jahr 2004 zu sprechen (ergänzend zum ersten Beitrag von CHF 200'000.00). Bedingung ist, dass Pro Juventute sich zu weiteren Beschaffungsmassnahmen verpflichtet und diese auch ausweisen kann. Ab 2005 ist Pro Juventute vollumfänglich für die Finanzbeschaffung verantwortlich.“ Im Protokoll vom 21. Oktober 2003 wird festgehalten, dass mit Pro Juventute weitere Gespräche geführt worden seien, Pro Juventute übernehme jetzt die Gesamtleitung des Projekts und weitere Institutionen angesprochen worden seien, die an der Un-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



terstützung des Projekts interessiert seien. Der Stiftungsrat genehmigte „das Anliegen und die Vorgehensweise“.

1.3.2 Kritische Würdigung

Die von der Stiftung selber erarbeiteten rechtlichen Grundlagen (Stiftungsreglement und davon abgeleitete Regelungen) für die Arbeit des Stiftungsrats halten wir für sachgerecht. Sie verankern für eine Stiftung grundsätzlich vernünftige Kompetenz- und Organisationsregelungen.

Die spezifische Regelung zur Handhabung von Ausstandspflichten (Artikel 2 Bst. C) des Stiftungsreglements) wäre sachgerecht, sie wird aber in der Praxis offensichtlich nicht angewandt. Hier scheint uns eine Korrektur der Praxis nötig. Als solche Konstellationen eingestuft werden könnten z. B. die Behandlung von Gesuchen von Radix oder Pro Juventute, bei welchen Organisationen Felix Gutzwiller Aufgaben wahrnimmt (Ehrenpräsident von Radix, Stiftungsrat von Pro Juventute), oder die Behandlung von Gesuchen der Santésuisse im Beisein ihrer Vertreter Ueli Müller und Fabienne Clément (und indirekt der Versicherungsvertreter Manfred Manser, Helsana und Beat Moll, CSS).

Nach Aussagen der befragten Stiftungsräte wird zwar sachorientiert, aber doch mit klaren Interessenspositionen gearbeitet. Konflikte seien seltener geworden als in den Anfangsjahren. Aus den eingesehenen Protokollen entstand der Eindruck, dass anspruchsvolle Geschäfte eingehend und teilweise kontrovers diskutiert wurden, und es werden auch immer wieder Anträge der Geschäftsleitung modifiziert. Es ist wichtig, dass solche Diskussionen angemessen protokolliert werden.

Der Stiftungsrat erscheint gross, vermutlich um möglichst alle interessierten Kreise einbeziehen zu können. Offenbar besteht ein gewisses Gefälle an Engagement und spezifischer Fachkompetenz bezüglich Gesundheitsförderung. Es bestehen keine Ressorts, was die Arbeit für die Stiftungsräte wohl relativ aufwändig macht und der Geschäftsleitung grösseren Einfluss gibt (keine Spezialisierung von Stiftungsräten). Unter Präsident Klaus Fellmann bestand offenbar eine Praxis recht frühzeitiger und breiter Diskussion von Entwicklungen und Entscheidungsgrundlagen, was auch zu einer grossen zeitlichen Belastung der Stiftungsräte führte, umgekehrt deren Mitwirkungsmöglichkeit schon in frühen Stadien und auch in Bereichen ausserhalb der formellen Zuständigkeiten erlaubte. Wir könnten uns vorstellen, dass eine gewisse Straffung der Arbeit des Stiftungsrats ohne Verlust an Mitgestaltungsmöglichkeit vertretbar ist, verbunden allenfalls mit der Bildung einiger weniger ständiger Ausschüsse (z. B. einer für strategische Fachfragen, einer für finanzielles Controlling, einer für die Beziehungen zu wichtigen Partnern).



Der wissenschaftliche Beirat scheint in den Augen der Stiftungsräte keine klare und für sie besonders wichtige Funktion zu haben. Wir haben nicht näher geprüft, ob dieses Gremium aufgewertet werden sollte. Immerhin liegt es in der Hand des Stiftungsrats, den Beirat gezielt einzusetzen und zu „aktivieren“, oder allenfalls auf dieses Instrument der fachlichen Beratung zu verzichten.

1.4 Führung, Management und Organisation

1.4.1 Sachverhalte

Evaluation des Tätigkeitsprogramms 1998 – 2002 (vertraulich)¹

Der Stiftungsrat der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz hatte im April 2002 eine Expertenevaluation in Form eines Panels in Auftrag gegeben. Ziele der durchgeführten Panel-Evaluation waren die Identifikation der Kernfragen für die zukünftige Entwicklung der Gesundheitsförderung Schweiz und die Formulierung umsetzbarer Empfehlungen.

Der Evaluationsbericht vom 30. November 2002 äusserte sich auch zu Fragen der Organisation und Prozesse der Stiftung. Der Bericht bezieht sich auf die Änderungen im ersten Halbjahr 2002; er macht unter anderem folgende Feststellungen (hier gekürzt wiedergegeben):

- Der Stiftungsrat agiere weiterhin eher als Interessenvertretung (der Mitglieder) denn als integriertes Führungsorgan zur Wahrung der Anliegen der Stiftung, und seine Erwartungen an die Geschäftsleitung seien nicht homogen;
- Der Beirat sei isoliert und ohne klare Kompetenzen;
- Die Geschäftsleitung sei heterogen, ihre Entscheidungsfindung sei wenig klar und der „Geschäftsführer“ habe einen „grossen Handlungsspielraum“ in den strategischen Aufgaben;
- Die Entscheidungsabläufe seien wenig rückgekoppelt, es fehlten systematische „Feedback-Schlaufen“, horizontal wirkende „Projektzirkel“, verschiedene Schnittstellen seien „wenig genutzt“, die Geschäftsstelle Lausanne wirke isoliert;

¹ Evaluationsresultate zuhanden von „Gesundheitsförderung Schweiz“: Schlussbericht erstellt durch Sandro Cattacin, Luca Crivelli, Patrick Kenis, Doris Schopper, Isabelle Renschler; 30. November 2002

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Die Ressourcen würden nicht sehr effizient genutzt, die interne Kommunikation sei zu schwach, die Rechnungsführung sei noch zu wenig in der Lage, echte Projektleistungen von administrativen Aufgaben zu unterscheiden.

Der Evaluationsbericht empfahl den Aufbau einer starken, klar ausgerichteten „Vize-Direktion“, ein Feedbacksystem mit Qualitätsmanagement, das Stärken von Querschnittsaufgaben (andere Organisationslogik für einige Modellprojekte) sowie einen verstärkt einbezogenen Beirat.

Führung durch die Geschäftsleitung

Das *Organisationsreglement* umschreibt in Artikel 20 die Aufgaben der Geschäftsleitung. Demnach sorgt sie unter anderem „für eine zweckmässige Verwendung der Mittel“ und sie beurteilt „Gesuche Dritter um finanzielle Projektunterstützung im Sinn des Projektfinanzierungsreglements“. Die Geschäftsleitung besteht aus dem Direktor und den Leitern der „Führungsbereiche“. Sie fasst ihre Beschlüsse grundsätzlich im Konsens, kommt dieser nicht zustande, entscheidet der Direktor. Der Direktor hat gegenüber den übrigen Mitgliedern der Geschäftsleitung besondere Finanzkompetenzen für bestimmte Aufträge an Dritte (Artikel 26) und für nicht budgetierte Ausgaben (Art. 30).

Die *Geschäftsleitung* arbeitet für die Planung und das Controlling seit dem Jahr 2003 mit folgenden Instrumenten:

- Eine *Balanced Scorecard* ist gemäss Stiftung „in steter Entwicklung“, wird aber noch nicht praktisch angewendet.
- *Mehrjahresplanung* aufgeteilt nach Fachbereichen (inklusive Verwaltung, Organe, Management), versehen jeweils mit Leitidee, Zielen, Massnahmen und dazugehörigem Budget.
- *Jahresplanung* mit Feldern für die Leitidee, Zielen, Indikatoren und Strategiebeitrag der Mehrjahresplanung inklusive Bewertung des Bezugs zur Leitidee und zu den strategischen Hauptzielen. Zudem sind Felder vorhanden für Ziele, Indikatoren und Strategiebeitrag des aktuellen Jahres sowie Massnahmen und Submassnahmen plus dazugehöriges Budget. Die Felder der Indikatoren und Strategiebeiträge der Mehrjahresplanung sowie zum Ergebnismodell sind nicht vollständig, sondern teilweise ausgefüllt.
- Zur Überprüfung des Ressourcenverbrauchs und der Zielerreichung werden zwei Mal im Jahr sogenannte *Meilensteine* auf Basis der Jahresplanung mit Ressourcenverbrauch, Änderungen zur Planung, Handlungsbedarf etc. rapportiert.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Ein *jährliches Reporting an den Stiftungsrat* weist Budget und verwendete Mittel aus und begründet die Differenzen in der Mittelverwendung. Zudem werden die Ziele, Indikatoren und der Strategiebeitrag der Planung wiederholt. Die Indikatoren werden nicht gemessen.
- Vier Mal im Jahr werden verschiedene Zahlen und Informationen in einem „*Reporting für den Stiftungsrat*“ zusammengestellt. Ein Teil der Informationen sind als „offen“ bezeichnet (nicht verfügbar, gemäss Stiftung ändert dies mit der neuen Datenbank).
- Mit einer *Projektdatenbank* werden die Projektanträge erfasst und diverse Informationen und Kategorisierungen zu den einzelnen Projektanträgen abgelegt. Die Projektdatenbank wurde im Laufe der Evaluation ersetzt (sogenannte „Consolidate“). Die aktuelle Projektdatenbank erlaubt eine eingeschränkte Auswertung auf einzelne Merkmale, jedoch nicht über alle Informationen.
- Neu seit Januar 2003 arbeitet die Stiftung mit *Kostenrechnung* (Kostenträger).

Aus den Gesprächen mit Stiftungsräten (vergleiche Anhang 1.1), Vertretern von Kantonen, Vertretern der Geschäftsleitung der Stiftung sowie mit den Mitarbeitenden konnten wir zur Führung durch die Geschäftsleitung folgende Aussagen notieren (frei gruppierte Wiedergabe):

- Die Stiftung arbeite mit verschiedenen Planungsinstrumenten. Grundlage sei insbesondere der Mehrjahresplan mit den systematisch abgestuften und sukzessive konkretisierten Planungen. Der aktuelle Plan bis 2006 sei durch die Breite und Vielfalt der Absichten geprägt, Stiftungsrat und Geschäftsleitung suchten hingegen für den nächsten Mehrjahresplan eine Fokussierung zu erreichen.
- Die heutige Geschäftsleitung agiere professionell, sie habe transparente Prozesse entwickelt. Tendenziell werde aber „zuviel geschrieben und zuwenig gemacht“.
- Die Geschäftsführung der Stiftung sei als eher innen- und theorieorientiert sowie „verwaltungsgeprägt“. Die Kader der Stiftung (Geschäftsleitung) seien nicht starke Manager oder Strategen, eher seriöse Fachspezialisten.
- In Zweifelsfällen bezüglich Kompetenzen werde der Stiftungsrat einbezogen. Andere Sichtweise: Die Geschäftsleitung delegiere viele heikle Fragen nach oben in den Stiftungsrat, oft noch ohne klare Entscheidungsgrundlagen.
- Zwei Personen dominierten die Geschäftsleitung.



- Prioritäten und Engagement der Geschäftsleitung seien ungleich verteilt. Aus Sicht der Kunden seien Geschäftsleitung und Bereichsleitung teilweise nicht untereinander koordiniert beziehungsweise abgestimmt. Entscheide und Vorgehensweisen von Bereichsleitungen würden von der Geschäftsleitung nicht gestützt. Darunter leide die Berechenbarkeit.
- Die Führungsinformationen und ein entsprechend ausgerichtetes Finanzmanagement der Stiftung könnten verbessert werden. Das Finanzmanagement sei schwach und wenig proaktiv oder strategisch.

Prozesse

Das Augenmerk der Evaluation lag nicht auf einer Prozessanalyse. Gleichwohl wurden verschiedene Dokumentationen von Prozessen registriert. Die Dokumentationen haben einen unterschiedlichen formalen Stand.

Es existiert ein standardisiertes Triage- und Bewilligungsverfahren für Projektanträge. Die neue Projektdatenbank soll den Standardablauf abbilden (Workflow). Die Definition des Workflows erfolgte im Team mit Geschäftsleitung und Bereichsleitungen. Die Definition von Auswertungen und des Reportings erfolgte durch den Fachbereich Qualität und Evaluation sowie die Leitung Finanzen.

Die Stiftung hat in den letzten Jahren ihre Reglemente und Formulare, insbesondere im Bereich der Projektanträge und Projektberichterstattung geändert.

In der Einschätzung der Prozesse äusserten sich Stiftungsräte, Vertreter der Kantone sowie Mitarbeitende. Wichtige Aussagen waren (frei gruppierte Wiedergabe):

- Seit mehreren Jahren habe die Stiftung gut definierte und durchgesetzte Geschäftsprozesse (vor allem auch für die Beurteilung von Gesuchen und die Projektfinanzierung).
- Die Entscheidungsgrundlagen für den Stiftungsrat seien transparent und umfassend.
- Die Prozesse für die Gesuchsbeurteilungen seien in den letzten zwei bis drei Jahren sehr formalistisch geworden. Der administrative Aufwand sei gestiegen, die internen Wege seien lang.
- Die Anforderungen für Projektgesuche seien zu hoch und die Abwicklung „bürokratisch“.



- Wiedererwägungsgesuche und Rekurse gegen Entscheide auf Stufe Geschäfts- und Bereichsleitung würden im Stiftungsrat gründlich behandelt, auch wenn er nur in wenigen Fällen Vorentscheide umstosse.

Personal und Organisation

Die Stiftung gliedert sich organisatorisch nach Projektinhalten (Schwerpunktprogramme), nach Projektträgern (z. B. Kantonsprojekte) und nach Projektarten (z. B. Einzelprojekte). Das Organigramm ist nachstehend abgebildet.

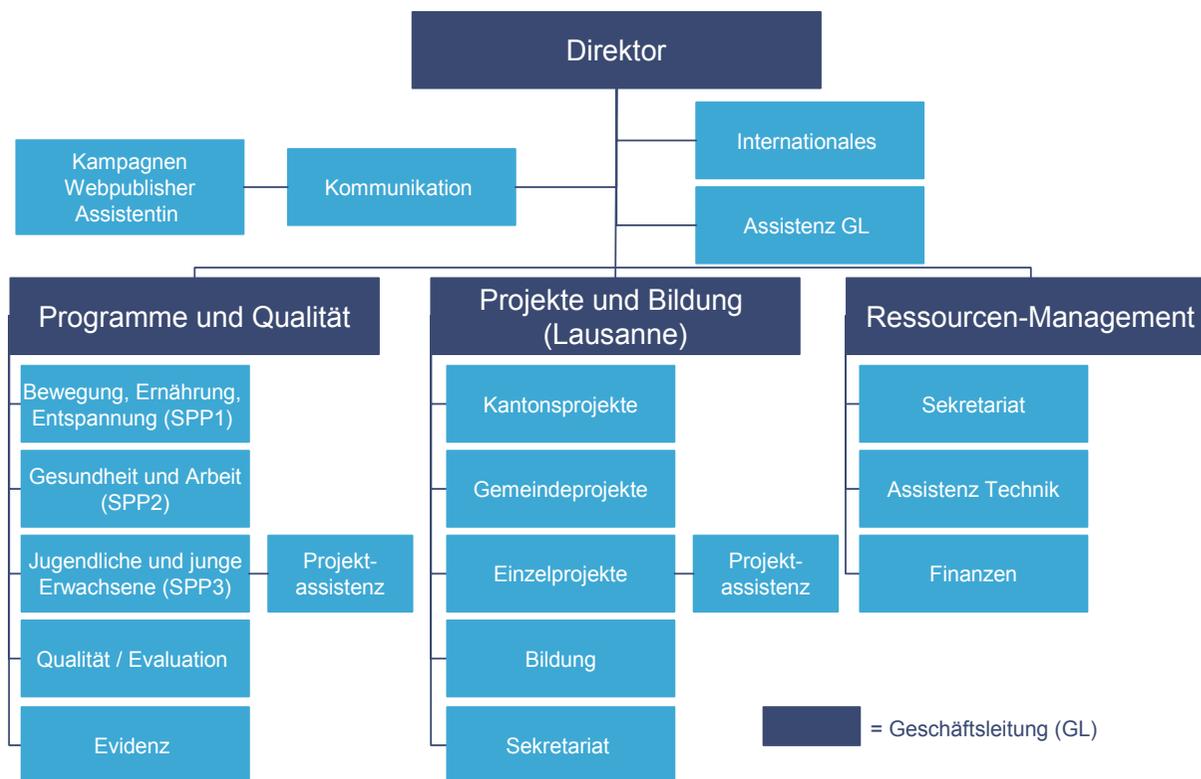


Abbildung 1: Organigramm der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Zur Personalführung und der Organisation konnten folgende relevante Aussagen von Stiftungsräten (vergleiche detailliert Anhang 1.1), Kantonsvertretern sowie Mitarbeitende notiert werden (frei gruppierte Wiedergabe):

- Das personelle Klima unter den Mitarbeitenden sei nicht sehr gut. Fluktuationen und Krankheiten seien ein Signal. Es kämen Burn-out-Syndrome vor. Insbesondere die Kommunikation zwischen der Direktion / Geschäftsleitung und den Bereichsleitungen sei gestört.
- Die Arbeitslast unter den Mitarbeitenden sei stark ungleich verteilt. Es gebe kaum Anleitung zur Planung und Prioritätensetzung. Es gebe Gefühle von Führungslosigkeit bei einzelnen Mitarbeitenden.
- Erschwerend für das Arbeitsklima sei eine Orientierungslosigkeit der Mitarbeitenden. Ziel und Richtung der Stiftung seien vielen unklar. Forderungen nach Transparenz über Ziele, Strategien und Aufgaben gäbe es schon länger. Engagement und Potenzial der Mitarbeitenden würden zu wenig genutzt. Darunter leide die Motivation.
- Es erscheine möglich, dass die Stiftung auch mit weniger Personal, das aber mehr „frontorientiert“ wäre, gute Wirkung erzielen könnte.
- Von verschiedener Seite werden Zweifel an Kompetenz und Praxiserfahrung einzelner Mitarbeitender (alle Stufen) geäussert. In diesem Zusammenhang wird auf die hohe Personalfuktuation hingewiesen, die zu einem Verlust an Know-how führe.
- Das Rating der neu eingeführten Zielvereinbarung sei undurchsichtig. Das System habe Befürchtungen und Ängste ausgelöst.
- Das Personal arbeite eher isoliert. Austausch von Wissen und Erfahrungen finde kaum statt.
- Es existiere intern eine tiefe Kluft zwischen Büro Lausanne und Büro Bern („Röstigraben“). Das Büro in Lausanne sei nicht integriert. Die Führung in Bern nähme Entwicklungen und Bedürfnisse der Westschweiz zu wenig wahr.
- Das Büro in Lausanne sei eine politische Geste und erscheine sachlich nicht nötig (*diese Aussage von Stiftungsräten wird von Vertretern der Westschweizer Kantone bestritten*).

Direktor Bertino Somaini hob schliesslich das Interesse der Stiftung an grosser Transparenz – nach innen und aussen – über die Projektgesuche und ihre Behandlung hervor. Auch die Kommunikation nach aussen werde verstärkt über Projektberichte geführt. Die ab ca. 2000 stets optimierten Prozesse sollten für (potenzielle) Gesuchsteller, wie auch für die Stakeholders der Stiftung nachvoll-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



ziehbar sein. Wer ein Gesuch einreichen oder im Hinblick darauf eine erste Beratung durch die Stiftung erhalten möchte, finde verschiedene nutzerfreundliche Quellen, Wegleitungen, Muster etc. und auf der Website der Stiftung auch Erfahrungsberichte und Qualitätshinweise.

1.4.2 Kritische Würdigung

Die *Entstehungsgeschichte* der Stiftung mit jahrelangen politischen und personellen Turbulenzen belastet noch heute die Wahrnehmung und das „Image“ der Stiftung bei wichtigen Partnern. Die Stiftung reagierte seit 1996 mehrfach auf aufkommende Kritik, teilweise so, dass geändertes Verhalten neue Kritik auslöste. Eine recht grosse Verunsicherung über das „optimale“ Verhalten ist auf allen Ebenen der Stiftung zu spüren.

Im Bereich von Führung, Management und Organisation haben wir ein zwiespältiges Bild erhalten. Es ist nicht klar geworden, ob die im Evaluationsbericht von 2002 angeregten Verbesserungen systematisch umgesetzt wurden (z. B. Feedbackschlaufen, Entscheidungsfindung Geschäftsleitung, Isolation Lausanne). Es sind jedoch vielfältige Bemühungen zur Weiterentwicklung und Verbesserung sichtbar.

Als *positiv* einstufen kann man

- die wesentlich besser strukturierten Prozesse der Arbeit der Stiftung,
- die detaillierten Handlungsanweisungen für die sensible Behandlung der Drittgesuche,
- die stufenweise verbesserten Arbeitsinstrumente (z. B. die neu eingeführte Kostenrechnung oder die in der Einführung befindliche leistungsfähigere Projektdatenbank),
- das persönliche Engagement vieler Kader und Mitarbeitenden,
- das Projektmanagement mit Meilensteinplanungen, Kontrolle der Projektfortschritte etc.

Als *kritisch* sind insbesondere folgende Punkte zu bemerken:

- Die *externe Kommunikation* mit Partnern und Öffentlichkeit schafft zu wenig Verständnis für die Stiftung, die *interne Kommunikation* mit dem Personal und die interne Führung zu wenig Motivation, Orientierung und Integration.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Die Probleme in der *Personalführung* beziehungsweise der *Personalsituation* und entsprechend dem Arbeitsklima (Kommunikation, Orientierung und Motivation, Überlastungen) erscheinen als gravierend. Entsprechend sind Lösungen rasch anzugehen. Zudem erscheint der Arbeitseinsatz der Mitarbeitenden zu wenig geführt (Ressourcenallokation und Arbeitsverteilung, Koordination, Wissensaustausch und Synergienutzung).
- Die *Managementinstrumente* waren bis vor kurzem ungenügend, wichtige Managementinformationen nicht vorhanden (z. B. über Kostenstellen, über Strukturierung, Querbezüge und Sachzusammenhänge von Projekten) und die inhaltliche und operative Führung entsprechend schwierig. Insbesondere die Projektdatenbank ist sowohl bezüglich Datenqualität wie insgesamt als Managementinstrument untauglich, der ausschliessliche Rückbezug auf diese Datenbank daher problematisch. Informationen bestanden bis vor kurzem lediglich über Einzelanträge von Projekten. Ein Gesamtüberblick über Zusammenhänge (auch zusammenhängende Folgeprojekte) besteht nur beschränkt. Entsprechend schwer ist es für die Stiftung, den Gesamtblick zu behalten und zu kommunizieren. Hier sind aktuell mit der neuen Datenbank und mit neuen Instrumenten Verbesserungen im Gange.
- Eine etwas nähere Beurteilung der *neuen Managementinstrumente* und ihrer Nutzung ist im Anhang 1.2 aufgezeigt. Die (Mehr-)Jahresplanung und das darauf basierende Reporting sind ausführlich, methodisch konsistent und handlungsorientiert. Der aktuelle Stand der Balanced Scorecard (BSC) (sie ist noch in Entwicklung) enthält ein umfassendes Kennzahlen-Set. Allerdings werden die Wirkungsbeziehungen zwischen den einzelnen Dimensionen und Kennzahlen nicht aufgezeigt, wodurch die BSC ihre Entscheidungsorientierung einbüsst. Im Weiteren stehen die einzelnen Führungs- und Controlling-Instrumente unverknüpft nebeneinander: die Leitideen der (Mehr-)Jahresplanung werden nicht systematisch aus den übergeordneten Zielsetzungen abgeleitet. Die BSC hat weder einen expliziten Bezug zu den übergeordneten Zielsetzungen noch zu den in der (Mehr-)Jahresplanung definierten Zielen und Massnahmen. Eine Integration der Instrumente wäre nötig, was auch die heute noch zu geringe Verständlichkeit und den Überblick erhöhen würde. Das Instrumentarium erscheint als sehr umfassend. Dies birgt die Gefahr der administrativen Überbelastung (siehe unten). Insgesamt scheinen die Instrumente noch zu wenig ausgereift, dass sie in „steter Entwicklung“ sind, weist auf ihre beschränkte Anwendbarkeit hin. So sind denn auch teilweise Felder / Kennzahlen leer beziehungsweise offen. Wir haben zudem den Eindruck erhalten, dass auch die Nutzung der Instrumente noch im Anfangsstadium steckt. So ist kein wirkliches Leistungscontrolling ersichtlich, Soll-Vorgaben fehlen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Die Instrumente des Managements und der Projektabwicklung tendieren zu Bürokratie und Formalismus. Die entsprechenden Klagen von verschiedenen Seiten sind ernst zu nehmen.
- Die Anwendung *eines standardisierten* Prozesses und von standardisierten Vorgehensvorgaben in Triage und Bewilligung erscheint angesichts der heterogenen Zusammensetzung von Projektanträgen (Beträge, Träger, Projektarten etc.) als nicht angemessen.
- Die *Arbeit des Managements* erscheint noch als zu theoriebezogen. Notwendig ist eine konkretere, resultatorientierte Führung der Bereiche. Dies gilt auch für das Finanzmanagement, das noch zu wenig führungsorientiert und proaktiv gehandhabt wird.
- Die *Organisation der Stiftung* erscheint nicht als optimal. Sie wirkt zu wenig strategisch ausgerichtet. Matrixbereiche (wie Einzel-, Gemeinde- oder Kantonsprojekte), Querschnittsaufgaben (wie Qualität & Evaluation) oder solche mit Stabscharakter sind nicht angemessen abgebildet. Es wird ausschliesslich vertikal-linear organisiert. Dies gilt sowohl für den Aufbau, wie auch für Aufgaben, Kompetenzen und Prozesse. Z. B. müsste der Bereich „Kantonsprojekte“ eine auf die kantonalen Stellen und Träger ausgerichtete Funktion erhalten, welche die Kooperation mit den Kantonen fördert, stiftungsintern die Kantonsprojekte zusammen mit den Schwerpunktbereichen initiiert, koordiniert und voranbringt sowie die Geschäftsleitung informiert und berät. Eine solche Funktion könnte durchaus rein politisch-koordinierend und beratend agieren, ohne eigene Projektmittel zu sprechen (dies könnten die inhaltlich ausgerichteten Bereiche tun).
- Die berichtete Dominanz von zwei Personen in der *Geschäftsleitung* erscheint uns als nicht günstig. Eine Reorganisation müsste unter anderem zum Ziel haben, dass die Geschäftsleitung als gesamtes, homogeneres Team funktionieren kann.
- Die *räumliche, organisatorische und mentale Aufspaltung* der Stiftung zwischen französischsprachiger und deutschsprachiger Schweiz ist ineffizient und ungünstig für die Stiftung. Die entsprechende Lösung muss nicht eine räumliche Zusammenführung sein. In jedem Fall ist jedoch eine bessere Integration anzustreben.
- Insgesamt ist das Management der Stiftung zu stärken. Dabei ist nicht der Umfang, die Komplexität und wissenschaftlich einwandfreie Fundierung der Managementinstrumente entscheidend. Vielmehr ist mit möglichst einfachen und klaren Instrumenten zu arbeiten und eine interne Führungs- und Partizipationskultur zu entwickeln.



2 Verwendung der Mittel

2.1 Entscheidungsfindung bei Projektfinanzierungen und Aufträgen

2.1.1 Sachverhalte

Grundlagen der Stiftung: Stiftungsreglement, Leitbild und Finanzierungsreglemente

Die Stiftungsurkunde vom 17. Januar 2002 hält im Artikel 2 (Zweck) in Absatz 2 fest: „Die Stiftung fördert und koordiniert die Umsetzung entsprechender Projekte von nationaler und regionaler Bedeutung. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten leistet sie finanzielle Beiträge, technische Hilfe und Beratung“.

Gemäss Stiftungsreglement Artikel 1 Absatz 3 Bst. C) regelt der Stiftungsrat „die Leistung finanzieller Beiträge an Projekte Dritter im Sinne des Stiftungszwecks. Er legt die Beurteilungskriterien fest, regelt das Verfahren für die Einreichung von Gesuchen Dritter und die Entscheide der Stiftung darüber und entscheidet abschliessend“.

Das Leitbild vom 22. Juni 2001 enthält einige Aussagen mit Bedeutung für das finanzielle Projektmanagement. So hält es fest: „Für finanziell unterstützte Projekte bestehen klar definierte Kriterien und Anforderungen. Im Zentrum stehen nachhaltige Wirkungen, Innovationen und Kooperationen“. Und weiter: „Sie (die Stiftung) investiert grundsätzlich nicht selber in Forschungsaufträge“. Sowie: „Die Aktivitäten von Gesundheitsförderung Schweiz sind von Offenheit, Transparenz und Integrität geprägt“.

Bezüglich der Art der Umsetzung schreibt das Leitbild, dass die Stiftung „Projekte und Programme der Gesundheitsförderung anderer Organisationen und Institutionen“ unterstützt und dabei „zeitlich begrenzte finanzielle Beiträge und Projektberatung“ leistet. Dies wird konkretisiert durch die Aussage, dass die Stiftung „grundsätzlich keine Projekte durch finanzielle Beiträge“ unterstützt, „für welche eine rechtliche Grundlage die öffentliche Hand oder Dritte zu Aktivitäten verpflichtet“. Und weiter: „Sie zählt die finanzielle Unterstützung von Infrastrukturen und von Beratungs- / Betreuungsangeboten an Einzelpersonen grundsätzlich nicht zu ihrem Auftrag“. Das Leitbild sieht auch vor, dass die Stiftung eigene Projekte und Programme selbständig konzipiert und realisiert. Sie fülle damit

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



„Lücken im Angebot“, sie setze Akzente und erwerbe damit für ihre übrige Tätigkeit erforderliche Erfahrung.

Der Stiftungsrat hatte am 17. Januar 2002 gestützt auf das Stiftungsreglement das Reglement für die Leistung finanzieller Beiträge an Projekte Dritter erlassen. Demnach unterstützt die Stiftung Projekte von anderen Organisationen und Institutionen. Sie gewährt „neben technischer Hilfe und Beratung auch finanzielle Beiträge“. Artikel 3 dieses Reglements hält fest, dass kein Rechtsanspruch auf einen Beitrag besteht und die Beurteilung der Gesuche „im Ermessen der Stiftung“ liegt. Gestützt auf das Reglement hat die Geschäftsleitung eine Wegleitung und einen Anforderungskatalog erarbeitet.

Grundsätze der Entscheidungsfindung

Die Stiftung versucht die Entscheidungsfindung über Gesuche möglichst nach allgemeingültigen Standards abzuwickeln. Als erstes hat die Stiftung Ausschlusskriterien definiert; falls keine solche vorliegen, muss ein erfolgreiches Gesuch vier qualitative Kriterien kumulativ erfüllen. Im Mai 2002 hatte die Stiftung eine Wegleitung für das Einreichen von Gesuchen herausgegeben. Diese erläutern die Ziele der Gesundheitsförderung, die Ausschlusskriterien und die 14 geforderten Qualitätskriterien. Weiter hatte die Stiftung detaillierte und kommentierte Gesuchsformulare entwickelt. Die jüngste Version der Erläuterungen zum Gesuchsformular stammt von April 2004.

Die in Artikel 5 Absatz 2 des Reglements des Stiftungsrats „für die Leistung finanzieller Beiträge an Projekte Dritter“ (17. Januar 2002) verankerten **Ausschlusskriterien** sind insbesondere:

- medizinische Prävention nach Artikel 26 KVG,
- Projekte über Anliegen in einer „geregelten Aufgabenhoheit von staatlichen Behörden“ oder welche „in der Schweiz bereits über etablierte Strukturen verfügen“,
- Qualitätssicherung von Pflichtleistungen der sozialen Krankenversicherung,
- Errichtung und Unterhalt von Infrastrukturen,
- individuelle Beratung und Betreuung,
- Forschungsprojekte,
- nicht direkt der Gesundheitsförderung dienende Aus-, Fort- und Weiterbildungsangebote, Konferenzen, Ausstellungen, didaktischen Materialien und Kulturveranstaltungen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die eigentlichen *Beurteilungskriterien* sind in Artikel 5 Absatz 1 des Projektfinanzierungsreglements umschrieben mit:

- nachweisbarer Bezug zur Gesundheitsförderung,
- Kompetenzstärkung in Gesundheitsfragen,
- Bedarf / Bedürfnis,
- adäquate Vernetzung.

In der Wegleitung sind zudem 14 Qualitätskriterien definiert wie Relevanz, Projektplanung, Ressourcen, Organisation, Evaluation, Nachhaltigkeit.

Gemäss Projektfinanzierungsreglement Artikel 6 Absatz 3 soll ein Gesuch in der Regel innert 60 Tagen einen ersten Entscheid erhalten.

Ein abgelehntes Gesuch kann in Wiedererwägung gezogen werden; ein Gesuchsteller kann an den Stiftungsrat Beschwerde einreichen gemäss den Artikeln 11 – 14 des Reglements. Wiedererwägungsgesuche abgewiesener Gesuchsteller werden im Stiftungsrat auf Grund transparenter Unterlagen behandelt. Die Stiftung wolle durch eine möglichst offene Kommunikation Enttäuschungen abgewiesener Gesuchsteller möglichst im Voraus verhindern.

Artikel 28 des Organisationsreglements bezeichnet die Entscheidungs- und Zeichnungskompetenzen der Geschäftsleitung. Eine spätere „Revision des Organisationsreglements“ (nicht datiert) präzisiert diese. Wichtige Konstellationen:

- Alle als politisch sensibel eingestufte Geschäfte und alle Finanzierungsgesuche mit Kosten über CHF 150'000.00: Stiftungsrat.
- Ablehnung von Gesuchen, die nicht als politisch sensibel eingestuft sind: verantwortliches Mitglied der Geschäftsleitung (= Leiter eines Bereichs der Direktion).
- Budgetierte Aufträge an Dritte über CHF 300'000.00 durch Stiftungsrat, von CHF 50'000.00 bis CHF 300'000.00 durch den Direktor.
- Finanzierungsgesuche Dritter: bis CHF 150'000.00 durch verantwortliches Mitglied der Geschäftsleitung (= Leiter eines Bereichs der Direktion).

- Die Zeichnungsberechtigung für Arbeitsverträge, Verträge über Finanzierungsgesuche etc. besteht kollektiv zu zweien.

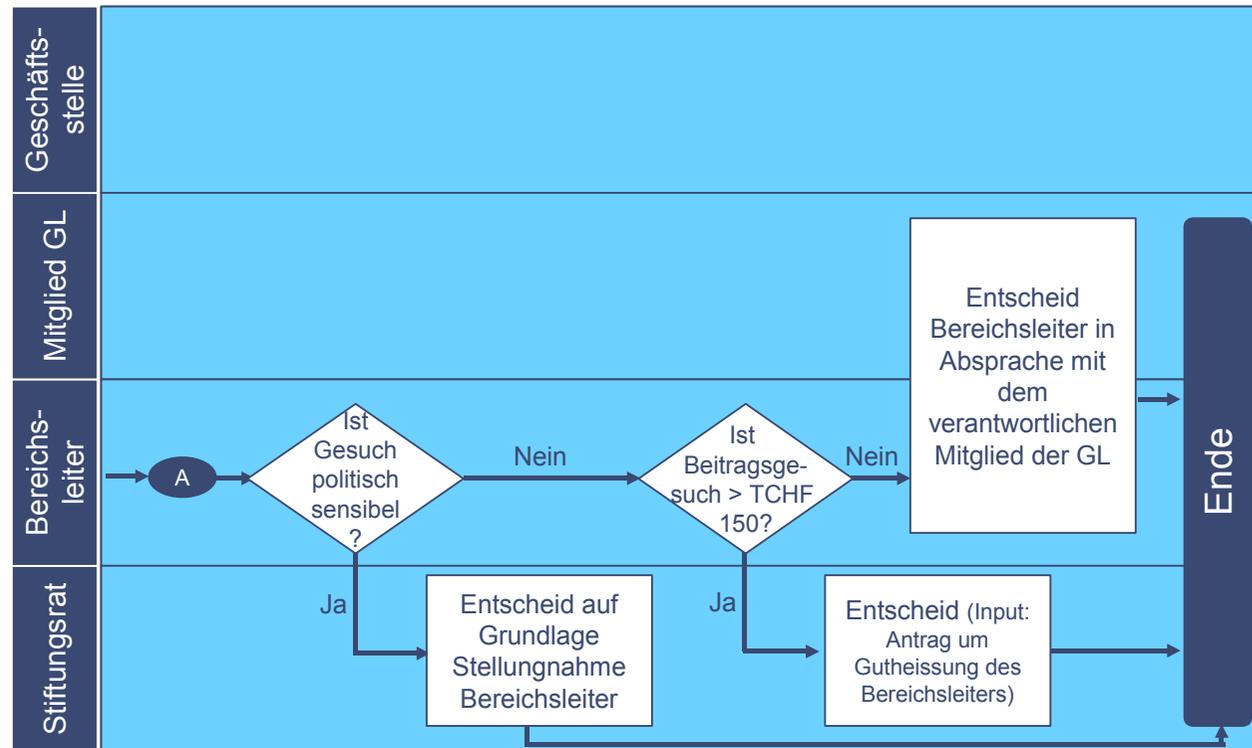
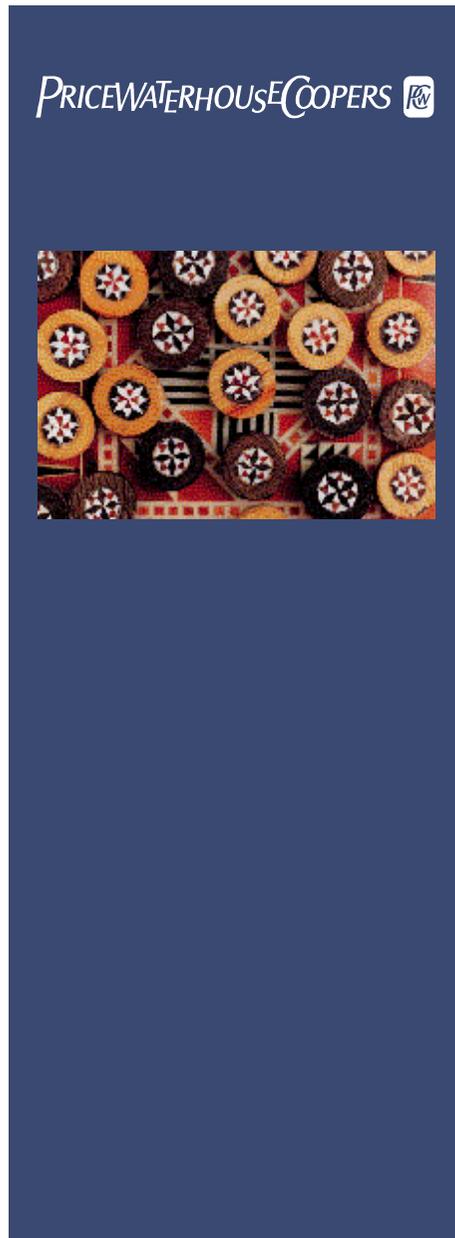


Abbildung 2: Entscheidungsprozess für Projektgesuche

Die Stiftung beurteilt nicht nur Projekte, sie erteilt auch regelmässig *Aufträge an Dritte* (Geschäfte, bei denen Gesundheitsförderung Schweiz einer handlungsfähigen Drittperson einen Auftrag für die Erbringung einer bestimmten Dienstleistung erteilt beziehungsweise mit ihr einen Werkvertrag abschliesst). Für Beträge von CHF 50'000.00 bis CHF 300'000.00 entscheidet der Direktor. Die Geschäftsleitung hat zudem gestützt auf Artikel 36 des Organisationsreglements des Stiftungsrats vom Januar 2002 (dem Stiftungsrat vorgelegte) Richtlinien für Honoraransätze und Entschädigungen bei Aufträgen an Dritte formuliert (Mai 2003).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Entscheidungsvorbereitungen und Entscheide in der Geschäftsstelle

Die in den rechtlichen Grundlagen der Stiftung verankerten Kompetenzen und Zuständigkeiten werden in die *Geschäftsprozesse* der Stiftung übertragen. Diese sind in den letzten Jahren konkretisiert und systematisiert worden. Wichtige Aspekte dieser auf Projektfinanzierungen bezogenen Prozesse sind namentlich:

- Die Geschäftsleitung der Stiftung bezeichnet jeweils für eine gewisse Dauer eines der Mitglieder als für die Ersttriage der Gesuche verantwortliche Person. Im Untersuchungszeitraum seit Anfang 2002 war dies stets Brigitte Ruckstuhl. Vorher hatte offenbar Direktor Bertino Somaini diese Funktion inne. Im Lauf des Jahres 2005 ist erneut ein Wechsel vorgesehen.
- Bei der Zweitbeurteilung ist jeweils, wenn möglich, die für eine spätere mögliche Umsetzung und Partnerschaft zuständige Bereichsleitung verantwortlich. Es wird bewusst nicht eine unabhängige Sicht durch einen Bereichsleiter mit anderem Fokus angestrebt. Die fundiertere fachliche Beurteilung erfolge meistens in diesem zweiten Schritt.
- Falls die Beurteilungen in diesen beiden Schritten übereinstimmt, erfolgt der Entscheid direkt oder wird – bei entsprechenden Kriterien – der Antrag an den Stiftungsrat gestellt; bei unterschiedlichen Einschätzungen wird eine Drittmeinung innerhalb der Stiftung oder allenfalls eine kurze externe Expertise eingeholt. Fälle von deutlich divergierenden Einschätzungen sind offenbar selten.

In der ersten Triage wird ersichtlich, dass viele Gesuche gar nicht oder schlecht zu den Zielen der Stiftung passen und entsprechend im Sinne der Ausschlusskriterien abgelehnt werden müssen.

Wandel in der Projektfinanzierungsstrategie

Die Stiftung beginnt ihre Projektfinanzierungsstrategie neu auszurichten: die von aussen an die Stiftung heran getragenen Einzelgesuche nehmen an Bedeutung ab, zugunsten von systematisch aufgebauten Programmen, für deren Konzeption und Ausrichtung Schlüsselpersonen der Stiftung von Anfang an prägend mitwirken. Damit nutzt die Stiftung ihre finanziellen Mittel immer mehr für komplexere, langfristig angelegte Programme, die sie zusammen mit Partnern direkt gestaltet. Mit diesem Wandel entsteht ein Bedürfnis nach Regeln für diese Art von Einflussnahme und Finanzierung.

Stiftungsräte und Direktion unterstützen die Tendenz der Stiftung, vermehrt selber entwickelte Programm-Schwerpunkte zusammen mit bewusst gewählten Partnern (Bundesstellen, Kantone, Priva-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



te) aufzubauen und dort Mittel zu investieren. Die Stiftung könne sich so stärker fokussieren, grösere Wirkung erzielen und zudem vermehrt eigenes Know-how aufbauen und ein kompetenterer Gesprächspartner werden. Die Stiftung dürfe in solchen Programmen die Federführung auch anderen Organisationen überlassen. Trotzdem sollen jedes Jahr genügend Mittel für die Unterstützung von Drittesuchen bereitstehen, hier entstünden viele praktische Innovationen. Es wäre richtig, dass die Stiftung keine Projekte finanziert, die eigentlich in der direkten Verantwortung von öffentlichen Trägern sind. Beiträge an Gesuche von Universitätsinstituten werden vor allem für Umsetzungsfragen gewährt.

Einschätzungen durch wichtige Partner der Stiftung

Die im Gespräch angefragten Westschweizer Kantonsvertreter schilderten auch die projektbezogene Zusammenarbeit mit der Stiftung, unter anderem anhand von sechs konkreten Projekterfahrungen. Positiv empfinden sie den engen Dialog mit dem Verantwortlichen für Kantonsprojekte in der Geschäftsstelle Lausanne. Für problematisch halten sie die aus ihrer Sicht stark „bürokratisierten“ und kaum „miliztauglichen“ Gesuchs- und Entscheidungsprozesse, die relativ häufigen Diskrepanzen innerhalb der Stiftung in der Beurteilung der Gesuche sowie eine gewisse „Arroganz“ gegenüber der lateinischen Schweiz (insbesondere in der Behandlung der Westschweizer Geschäftsstelle).

Die Westschweizer Kantonsvertreter äusserten zudem das Anliegen, dass die Stiftung in der Festlegung ihrer Prioritäten und Gesuchskriterien die politisch meist gut abgestützten Schwerpunkte der Kantone in der Gesundheitsförderung besser respektieren. Für wichtig halten sie auch die frühzeitige Abstimmung zwischen möglichen Finanzierungsträgern bei komplexen Vorhaben.

Weiter wünschen sie von der Stiftung die Möglichkeit, Projekte auch länger als nur während maximal zweimal drei Jahren finanziell zu unterstützen (dies vor allem wegen der oft nötigen langfristigen Aufbauarbeit zum Erzielen nachhaltiger Wirkungen).

Die Stiftung Radix, häufige Partnerin der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz in der Umsetzung, empfindet die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz heute als sehr strukturiert und prozessorientiert, mit zunehmendem „Hang zur Bürokratie“. Das Reporting von Radix an die Stiftung sei sehr differenziert und werde streng gehandhabt.

Den Prozess der Gesuchsbeurteilung innerhalb der Geschäftsstelle (Triage) haben wir statistisch bezüglich der mitwirkenden Personen sowie der Ergebnisse (angenommene oder abgelehnte Ge-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



suche und entsprechende Finanzbeiträge) ausgewertet. Die Informationen finden sich im Anhang 2.1.

2.1.2 Kritische Würdigung

Die rechtlichen Grundlagen für die Projektfinanzierungen von Drittesuchen erscheinen auf der Basis der detaillierten Regelungen von 2001 / 2002 grundsätzlich sachgerecht. Die Stiftung hat offensichtlich durch die „Kodifizierung“ ihrer Prozesse in den letzten drei Jahren einen hohen Grad von Standardisierung erreicht, welcher die Gesuchsbearbeitung gut strukturiert. Der ungünstige Effekt ist die nun häufigere Kritik von Gesuchstellern und Projektpartnern, dass die Verfahren sehr detailliert, schwerfällig, langwierig, kompliziert, bei geringer „Übung“ auch bürokratisch und kaum mehr „miliztauglich“ geworden seien. Der Aufwand für die Bearbeitung der Gesuche ist wohl auch auf Seiten der Stiftung relativ hoch geworden.

Die Auswahl der Ausschluss- und Beurteilungskriterien sowie der Qualitätskriterien wirkt aus fachlicher Sicht plausibel. Die meisten Kriterien sind aber interpretationsbedürftig, so dass zusätzliche Wegleitungen und Kommentare nötig sind. Die Vielfalt und Breite von Projekten (vergleiche dazu Kapitel 3 in diesem Abschnitt zur Verwendung der Mittel) zeigt, dass die selektierende Wirkung dieser Kriterien vor allem gegenüber kleinen Projekten relativ gering ist. Es ist naturgemäss schwierig, Ausschluss- und Beurteilungskriterien sachgerecht zu definieren und in einem objektiven Prozess gleichartig zu beurteilen. Für die untersuchte Zeitperiode erhielten wir den generellen Eindruck, dass dies durch die Stiftung bestmöglich gemacht wird. Ermessensentscheide sind nicht zu vermeiden, mit zunehmender Praxis spielt sich hier eine pflichtgemässe Handhabung ein. Die Verantwortlichen der Stiftung erkennen selber als Problem, dass die heutigen Grundlagen und die Erwartungen der Öffentlichkeit zu einer wohl zu breiten, zu wenig selektiven Unterstützungspraxis führen. Andererseits zeigen die recht erheblichen finanziellen Reserven, dass die Stiftung mit der gewollt recht strengen Anwendung der Kriterien die vorhandenen finanziellen Mittel nicht ausschöpft.

Das Bestehen relativ hoher finanzieller Reserven – respektive die teilweise Nichtbeanspruchung der eingehenden Beiträge der Versicherten – könnte einen Hinweis geben, dass einzelne Kriterien allenfalls sinnvolle Projekte ausschliessen. Die von der Stiftung bisher gehandhabte Befristung von Beiträgen auf drei Jahre (mit möglicher Verlängerung um nochmals bis zu drei Jahren) stösst bei Trägern von langfristig ausgerichteten Aufbauprojekten auf Kritik. Auch das Anliegen der Stiftung, die Finanzierung von „Infrastrukturen“ von Projektträgern nicht zu gewähren, scheint verschiedene Vorhaben in der Umsetzung zu erschweren, weil kaum ein externer Geldgeber bereit sei, die für die

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Projektarbeiten jeweils nötigen Basisinfrastrukturen (Geschäftsstelle, Administration der Trägerschaft, eventuell Raummieten etc.) zu bezahlen.

Die stiftungsinterne Triage der Gesuche erfolgt über zwei Stufen / Personen, bei Meinungsunterschieden mit Einbezug einer dritten Person. Dies erscheint grundsätzlich als sachgerecht. Die Qualität der vertieften Prüfung durch den zuständigen Bereichsleiter hängt allerdings von einer sinnvollen Aufgabenzuordnung und der fachlichen Qualifikation dieser Personen ab. Wir nehmen auch an, dass die Arbeitsbelastung der Verantwortlichen für die verschiedenen Gesuchskategorien (respektive Programmschwerpunkte) kaum planbar ist und deshalb Terminverzögerungen aus Überlastungen eintreten können.

In den Kapiteln 2.4 und 2.5 finden sich verschiedene Übersichten zu Projekten. Viele dieser Vorhaben werden seitens der Stiftung mit Beiträgen unter CHF 150'000.00 unterstützt, womit die Geschäftsstelle abschliessend zuständig ist. Die etablierte Praxis der Gesuchsbearbeitung bedeutet, dass im Fall der (positiven) Einigkeit der beiden involvierten Personen ein kleiner Kreis die Gutheissung von Mitteln beschliesst (obwohl dann für die formelle Vertragsunterzeichnung auch der Direktor einzubeziehen ist). Umso wichtiger erscheint uns, dass die Kader der Stiftung einen intensiven Informationsaustausch über bewilligte Projekte und nützliche Erfahrungen für die anderen Bereiche pflegen.

In Einzelfällen kommt es offenbar vor, dass Projektgesuche einer anderen als der sachlich primär betroffenen Budgetrubrik zugeordnet werden, wenn die geplanten Budgetmittel bezüglich Rubriken nicht mit der effektiven Nachfrage übereinstimmen. In solchen Fällen ist es wichtig, dass die in einer Stiftung zweifellos nötige und sinnvolle Flexibilität durch eine gute Transparenz „abgesichert“ ist. Die Stiftung hat ein Verfahren für Budgetübertragungen definiert. Solange die Stiftung noch über erhebliche finanzielle Reserven verfügt, sind solche Umlagerungen zur Befriedigung konkreter Bedürfnisse plausibel.

Die Grundlagen für die Vergabe von Aufträgen an Dritte erscheinen sachgerecht. Die getroffenen Entscheidungen (vergleiche Kapitel III.2.6) deuten darauf hin, dass die Stiftung für bestimmte Themenbereiche einzelne „Hausberater“ hat, die regelmässig Aufträge erhalten. Wir haben die einzelnen Auftragserteilungen nicht materiell beurteilt. Bei den Verfahren wäre es grundsätzlich wichtig, dass die Stiftung in der Auswahl von Auftragnehmern einen angemessenen Wettbewerb ermöglicht.

Zwar sind die Finanzkompetenzen der Stiftung intern sinnvoll abgestuft, doch das Prozedere ist für kleine wie für komplexe Gesuche nach der Erfahrung mehrerer Jahre wohl zu standardisiert.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Einen gewissen Nachholbedarf sehen wir in der Formalisierung des Vorgehens für die Behandlung von Gesuchen, welche inhaltlich durch die Stiftung stark mitbeeinflusst und die oft durch Initiative der Stiftung selber in einem Verhandlungsprozess entwickelt werden. In diesen „top down“ entwickelten, oft mehrjährigen komplexen Projekten – deren Förderung entspricht zudem dem Willen der Stiftungsräte – halten wir einen intensiven Einbezug des Stiftungsrats und allenfalls die Bildung eines Stiftungsratsausschusses zur Begleitung solcher Vorhaben für prüfenswert.

Weitere Überlegungen finden sich im Kapitel 3 in diesem Abschnitt (Wirkung und Nutzen) zu den Ergebnissen der Evaluationen.

2.2 Trennung von Administrations- und Projektkosten

2.2.1 Sachverhalte

Das Eidg. Departement des Inneren interessiert sich für die Frage, welchen Anteil an der Verwendung der Finanzmittel der Stiftung die nicht projektbezogenen Administrationskosten ausmachen. Wir nehmen nachfolgend eine erste summarische Beurteilung vor, weil wir im Rahmen der Auftragsprioritäten keine vertiefte Analyse von Grundlagendaten zur Plausibilisierung von Kosten-Zuordnungen gemacht haben.

Die Stiftung hat im Geschäftsbericht 2003 die Erfolgsrechnung von 2003 dargestellt und mit 2002 verglichen. Die Erträge lagen in beiden Jahren bei ca. CHF 17.45 Mio. Beim Aufwand unterscheidet die Stiftung in ihrer Darstellung zwischen dem „Aufwand für Projekte und Programme“ und dem „Verwaltungsaufwand“. 2003 betrug der Aufwand für Projekte und Programme CHF 11.44 Mio., im Vorjahr CHF 16.94 Mio. Der Rückgang der Beiträge für Projekte und Programme fand in praktisch allen Rubriken statt (ausser Kantonsprojekte), besonders markant war er bei der Kommunikation (minus ca. CHF 3.0 Mio.) und bei den Schwerpunktprogrammen 2 und 3. Im Jahr 2003 betrug der Verwaltungsaufwand ca. CHF 2.5 Mio. (entspricht 14.4% der Erträge), im Vorjahr ca. CHF 2.84 Mio. Die künftigen Verpflichtungen nahmen im Jahr 2003 um CHF 1.2 Mio. ab. Hingegen musste im Jahr 2003 eine Rückstellung über CHF 4.0 Mio. für eine allfällige Nachforderung von Mehrwertsteuern vorgenommen werden. Der Betriebsaufwand (Verwaltungsaufwand abzüglich dazu gehörender Personalaufwand) machte 2003 CHF 0.95 Mio. oder ca. 5.6% der Erträge aus.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Die Erfolgsrechnung weist aus, dass in den Ausgaben für Projekte und Programme auch Saläre und Sozialleistungen von Mitarbeitenden der Stiftung enthalten sind, und zwar 2003 im Umfang von CHF 2.09 Mio. (2002 nur geringfügig tiefer). Die Saläre und Sozialleistungen der Stiftung für die Betreuung von Projekten und Programmen im Umfang von CHF 2.09 Mio. stehen im 2003 analogen Personalaufwendungen für den Bereich Verwaltung von CHF 1.35 Mio. gegenüber. Vom Total der Personalkosten von CHF 3.44 Mio. flossen im 2003 also nach der Systematik der Stiftung gut 60% in die projektorientierte Arbeit und knapp 40% in die Verwaltung. Die Stiftung hat relativ viele Arbeiten als Projekte definiert und so gesteuert; dies erhöht den Personalkostenanteil, welcher in Projekten geleistet wird. Diese bisherige Praxis will die Stiftung zukünftig restriktiver handhaben (Projektbegriff enger fassen).

Die Personalkosten von total CHF 3.44 Mio. beanspruchen knapp 20% der Erträge der Versicherten. Der gesamte Aufwand für Projekte und Programme abzüglich der dort integrierten Saläre und Sozialleistungen von Mitarbeitenden der Stiftung (= nach aussen gerichtete Aufwendungen) betrug 2003 CHF 9.35 Mio. oder knapp 54% der Erträge. Im Vorjahr 2002 lag der Anteil der nach aussen gerichteten Projekt- / Programmaufwendungen noch CHF 14.87 Mio. oder 85.3% der Erträge.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

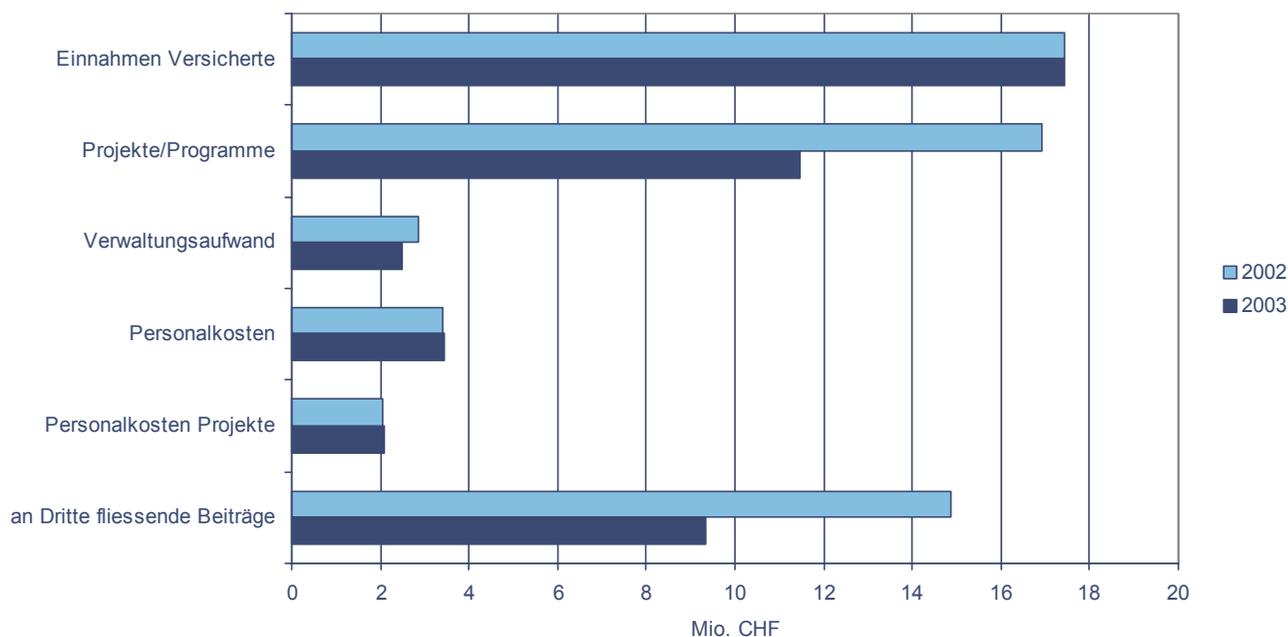


Abbildung 3: Übersicht Einnahmen und Ausgaben, Projekt- und Administrationskosten 2002 / 2003 (in Mio. CHF)

Die Zusage der Personalaufwendungen in die Kategorien „Verwaltung“ oder „Projektarbeit“ erfolgt innerhalb der Stiftung auf Grund von zwei kombinierten Ansätzen:

1. Eine individuelle Zuordnung von Aufgaben der Mitarbeitenden in die beiden Kategorien.
2. Die (ebenfalls individuelle) Zuordnung der Zeitannteile (respektive Gehaltsanteile) auf die verschiedenen Rubriken der Projekt- und Programm-Arbeiten (Policy, Internationales, Schwerpunktprogramme etc.).

Wir haben nicht beurteilt, ob diese Zuordnungen bei den einzelnen Mitarbeitenden sachgerecht vorgenommen wurden (wir haben keine Anhaltspunkte, dass dies nicht so wäre).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



In Unterlagen zur finanziellen Jahresplanung 2005 werden nun neben den Löhnen (Personalaufwendungen) auch die Informatik- und Raumkosten den verschiedenen Rubriken der Projekt- und Programmarbeiten zugeordnet, was scheinbar im 2003 und 2002 noch nicht gemacht wurde (oder nicht ausgewiesen ist). Die Zuordnungskriterien wurden nicht beurteilt. Damit würde im 2005 der Verwaltungsaufwand tiefer ausgewiesen als bisher (Modellwechsel), indem 63% der „EDV-Kosten“ von CHF 352'000.00 und ebenfalls 63% der Raumkosten von CHF 474'000.00 den Projekten zugeordnet werden. Bei den Lohnkosten von total CHF 3.37 Mio. sieht die Jahresplanung 2005 einen Anteil von 67.3% bei den Projektarbeiten und den Rest von 32.7% für Verwaltungsaufgaben.

2.2.2 Kritische Würdigung

Die Stiftung verfügt erst seit recht kurzer Zeit über erste Führungs- und Controllinginstrumente, welche es ihr erlauben, innert nützlicher Frist einen Überblick über die Kosten der Projekte und wichtige Kennzahlen zu erhalten. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation musste die Stiftung für die Beantwortung verschiedener Fragen der Evaluatoren zuerst eingehende Recherchen anstellen. Die kürzlich eingeführte Kostenstellenrechnung sowie die auf Anfang 2005 eingeführte neue Projektdatenbank sollen Verbesserungen bringen. Wir erhielten den Eindruck, dass damit wichtige Praxisbedürfnisse der Stiftung erfüllt werden können (vergleiche aber auch die kritischen Hinweise in Ziffer 1.4.2).

Die Praxis der Stiftung, viele für sich selbst nötige Aufgaben als eigenständige Projekte zu definieren (vergleiche inhaltliche Aussagen dazu im Kapitel III.2.4), führt systembedingt zu einem hohen Anteil der projektbedingten Kosten und zu einem scheinbar recht tiefen Anteil reiner Administrationskosten. Diese bisherige Zuordnung der eigenen Aktivitäten als Projekte halten wir in verschiedenen Fällen für nicht sachgerecht. Vor der Einführung einer aussagekräftigen Kostenstellenrechnung war diese Praxis mit dem Ziel etabliert worden, auch bei internen Arbeiten klare Zielvorgaben, Budgets und Termine zu setzen und so die Arbeiten besser steuern zu können. In Zukunft sollte die Zuordnung von Aktivitäten in die Kategorie der Projekte restriktiver erfolgen.

Dass die *Personalkosten* rund 20% der jährlichen Einnahmen ausmachen, halten wir grundsätzlich für vertretbar. Andernorts im Bericht weisen wir allerdings darauf hin, dass aus Sicht einzelner Stiftungsräte der Personalbestand der Stiftung relativ grosszügig bemessen sei und allenfalls mit einer mehr praxisorientierten Zusammensetzung des Personals mehr (jedenfalls schon mittelfristig sichtbare) Wirkung erzielt werden könnte. Wir haben die Effektivität des Personaleinsatzes im Rahmen dieses Auftrags nicht näher beurteilt, glauben aber, dass auf Grund von Aussagen der involvierten

Personen eine kritische Analyse nicht unbedingt des Umfangs, sondern mehr der Prioritäten des Personaleinsatzes und auch der optimalen Organisation wertvoll sein könnte.

2.3 Projektfinanzierungen: Analyse der Projekte

2.3.1 Sachverhalte

Die zehn grössten einzelnen Projektanträge

Wir stellten die zehn bezüglich des finanziellen Beitrags der Stiftung grössten einzelnen Projektanträge zusammen, welche seit Anfang 2002 abgeschlossen oder vertraglich vereinbart wurden:

Projektname	Trägerschaft	Projektstatus	Gesamtbudget (T CHF)	Gesprochen (T CHF)	Triage GL durch	Triage GL Entscheid	Triage BL durch	Triage BL Entscheid	Triage 3te Entscheid
Allez Hop 2003 - 2005	Bundesamt für Sport, 2532 Magglingen	Vertrag	5'100	1'500			Denise Rudin	Ja	
Focus 2003 bis 2006	Inforce, 8630 Rüti	Vertrag	1'483	1'483	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja	
Information und Dokumentation (IuD) Gesundheitsförderung	Radix Gesundheitsförderung, 8006 Zürich	Vertrag	1'350	1'350	Volker Schulte	eher Ja	Felix Kächler	eher Ja	
Projektkommunikations-Kampagne	Gesundheitsförderung Schweiz, 3000 Bern 6	Vertrag	935	935	Brigitte Ruckstuhl		Kathrin Kiener		
50+santé - promotion de la santé chez les personnes âgées	Secrétariat du DIPPS, 3008 Bern	Vertrag	1'800	900	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Pascal Froidevaux	Ja	
Mandat zur Zusammenarbeit mit Radix im Projekt	Radix Gesundheitsförderung, 8006 Zürich	Vertrag	630	630	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Monika Kaempf	Ja	
Tschau, Information und E-Beratung für Jugendliche; neue slowUp 2003-2005	pro juventute, 8032 Zürich	Vertrag	2'192	600	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Doris Summermatter	Ja	
	Veloland Schweiz, 3012 Bern	Vertrag	3'360	530	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja	
Gesundheitsfördernde Interventionen in einem	Krebsliga Schweiz, 3001 Bern	Vertrag	1'450	409	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Volker Schulte	Ja	
Kommunikationsmassnahmen für Allez Hop	santésuisse, 4502 Solothurn	Vertrag	800	400	Brigitte Ruckstuhl	eher Nein	Denise Rudin	eher Ja	eher Nein

Tabelle 1: Die zehn grössten einzelnen Projektanträge
(Quelle: Extraktion Projektdatenbank der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz; Basis: abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002).



PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die diesen zehn Projektanträgen zugeteilten Finanzmittel von rund CHF 8.7 Mio. machen rund 45% der in diesem Zeitraum bewilligten respektive frei gegebenen Finanzmittel von rund CHF 19.5 Mio. aus. Das Gesamtbudget dieser zehn Projektanträge lag bei CHF 19.1 Mio., der Finanzierungsanteil der Stiftung machte also ca. 46% aus. In vier Fällen übernahm die Stiftung die gesamte Finanzierung, in sechs Fällen erfolgte eine Teilfinanzierung. In neun Fällen wurde das beantragte Budget ohne Abstriche bewilligt, in einem Fall wurde nur ein Teil des Antrags gutgeheissen.

Die Stiftung hat neben diesen grossen einzelnen Anträgen auch auf Anregung der Evaluatoren eine Zusammenstellung derjenigen Projekte erstellt, welche insgesamt – unter Addition mehrfacher Einzelanträge zum gleichen Projekt – finanziell besonders umfangreich wurden. Diese nachfolgende Übersicht zeigt auf, dass in vielen Projekten oder Mehrjahresprogrammen mehrere Einzelanträge zu Teilaspekten oder zu Etappen behandelt und gutgeheissen wurden; die Stiftung hatte offenbar bis zur Anfrage der Evaluatoren keine derartige Gesamtübersicht zur Hand.

Projekt	Anzahl Anträge	von – bis	Gesamtes Budget (T CHF)	Gesprochener Betrag (T CHF)
Feel Your Power	8	2000-2004	9'538	9'348
Allez Hop	4	1999-2005	14'650	3'680
Focus	3	1999-2006	3'367	3'367
Gesundheitsförderung in KMU	5	2000-2004	4'730	2'496
Gesundheitsförderung im Alter	2	1999-2004	5'732	2'402
Suisse Balance	2	2000-2005	2'915	2'165
Ciao	8	1999-2006	5'236	2'089
Info-Doku-Stelle GF	5	1999-2005	1'861	1'861
Jung & Stark	4	2000-2004	3'475	1'720
Expo.02	5	2001-2002	5'450	1'650
Schule und Gesundheit	4	2000-2004	3'638	1'388
quint-essenz plus / quint-essenz aktiv	1	2001-2007	1'368	1'368
Action d – Diabetes aktiv vorbeugen	2	2001-2004	2'964	1'320
Fourchette Verte Suisse	4	1998-2004	5'754	1'014
SlowUp	4	2001-2006	4'331	948
50+santé	1	2004-2006	1'800	900
Voilà	5	1999-2006	6'222	817




Projekt	Anzahl Anträge	von – bis	Gesamtes Budget (T CHF)	Gesprochener Betrag (T CHF)
Lebensqualität in Gemeinden	4	2001-2006	741	711
Nutrinet	4	1999-2006	514	484
4. – 7. Nationale GF-konferenz	6	2001-2005	647	462
funtasy projects	3	2000-2005	1'914	432
Zwäg	2	2000-2006	1'413	389
5 am Tag	2	2001-2005	2'391	381
Nutrinfo	2	1999-2002	1'923	345
Indikatorensystem Lebensqualität der Schweiz	5	2001-2003	275	210
Roundabout – moving girls	3	2001-2004	913	200

Tabelle 2: *Projekte mit mehreren Projektanträgen*

Quelle: separat zugestellte Tabelle der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz

In diesen 22 Projekten / Programmen aus der Zeit seit 1998 (mehrheitlich ab 2000) sind insgesamt knapp 100 Projektverträge respektive Dossiers mit eigener Nummer erstellt und genehmigt worden.

Aussagen zu den abgelehnten Projekten

Wir beurteilten gestützt auf eine Zusammenstellung der Stiftung summarisch alle im Zeitraum von Anfang 2002 bis Oktober 2004 abgelehnten Gesuche um Finanzierungsbeiträge. Die Ablehnungen bezogen sich jeweils auf eine oder mehrere der von der Stiftung definierten Kriterien.

Abgelehnt wurden:

- alle sechs Forschungsgesuche (mit kleinen Volumina);
- 24 von 36 Anträgen aus den Bereichen Kurse / Seminare / Workshops;
- 44 von 68 Gesuchen für „Aktionen“;
- 23 von 24 Anträgen für Infrastrukturbeiträge (die bewilligte Ausnahme mit einem hohen Finanzbeitrag kam Radix zugute);
- Eines von drei Kantonsprojekten, dabei war das abgelehnte Vorhaben finanziell viel gewichtiger als die beiden gutgeheissenen Projekte;



- 24 von 36 Anträgen für Kurse / Seminare / Workshops; hier beanspruchten die 12 gutgeheissenen Gesuche rund CHF 2.0 Mio. und die abgelehnten 24 Gesuche nur gut CHF 400'000.00;
- von sieben Gesuchen für Kampagnen; hier hätten die zwei abgelehnten Gesuche nur CHF 30'000.00 gekostet, während die angenommenen fünf Gesuche knapp CHF 2.0 Mio. ausmachten.

Form des Projektes	Anzahl Projekte		in Mio. CHF	
	beantragt	abgelehnt	beantragt	abgelehnt
Aktionen	68	44	3.23	1.18
Ausbildung	16	6	1.02	0.44
Beratungskonzept	26	12	4.49	1.72
Evaluation	23	6	1.78	0.78
Forschung	6	6	0.3	0.3
Infrastruktur	24	23	2.92	1.57
Kampagne	7	2	1.95	0.03
Kantonsprojekte	3	1	2.03	1.68
Kurs/Seminar/WS	36	24	2.47	0.44
Pilotprojekte	4	0	1.47	0
Tagung/Kongress	18	10	0.36	0.08
Theater/Zirkus	12	8	0.18	0.07
TV/Radio/Medien	5	0	0.82	0

Tabelle 3: Gegenüberstellung beantragte und abgelehnte Projekte nach Projektform

Quelle: Extraktion Projektdatenbank der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz; Basis: Projekte seit 2002

2.3.2 Kritische Würdigung

In diesem Teil des Berichts stellen wir die umfangmässig wichtigsten Projekte sowie eine Auswertung der abgelehnten Gesuche dar, im Kapitel III.3 finden sich nähere Auswertungen aller gutgeheissener Gesuche von 2002 bis Herbst 2004. Bezüglich der Verteilung auf wichtige Träger verweisen wir auf die das folgende Kapitel 2.4 in diesem Abschnitt.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Bei den grossen Projekten fehlte der Stiftung die konsolidierte Sichtweise unter Zusammenzug aller Anträge zu den gleichen Projekten. Solche Führungsinformationen halten wir für zwingend.

Bei den gut 20 grossen Projekten fällt auf, dass Gesuche innerhalb eines Projekts teilweise an unterschiedliche Träger gehen, es gibt aber auch Projekte, bei welchen derselbe Träger verteilt auf mehrere Jahre mehrere Gesuche bewilligt erhält. Wir gehen davon aus, dass normalerweise keine bewusste „Tranchenbildung“, z. B. zur Beeinflussung der Finanzkompetenzen erfolgt, sondern dass die teilweise zahlreichen Einzelanträge für ein grösseres Projekt Zeichen von rollenden Planungen und interdisziplinären Fragestellungen sind. Gleichwohl halten wir es für wichtig, dass der Stiftungsrat künftig die volle Transparenz über projektbezogen zusammenhängende Gesuche erhält, sowohl wenn er selber für neue Teilanträge zum Entscheid eingeladen wird, als auch für das Sicherstellen des Überblicks zu den von der Geschäftsstelle bewilligten Teilprojekten.

Unter den grössten Projekten finden sich solche mit einer anteilmässig relativ geringen Unterstützung der Stiftung (z. B. Allez Hop, Schule und Gesundheit, Voilà, Funtasy, zWäg, 5 am Tag), bei denen sich von aussen betrachtet die Frage stellt, ob der Einfluss der Stiftung auf Inhalt und Wirkung genügend gross ist.

Andererseits erhalten zahlreiche der grossen Projekte eine (fast) vollständige Finanzierung durch die Stiftung, davon ein Teil selber getragen durch die Stiftung, ein Teil mit anderen Hauptträgern: Feel your power, Focus, Info-Doku-Stelle, Expo-02, quint-essenz plus, Fourchette verte, Lebensqualität. Solche Vollfinanzierungen illustrieren teilweise die Problematik, dass „unechte“ Projekte vorliegen, welche eigentlich die Kriterien der Stiftung nicht erfüllen, weil es um Infrastrukturen geht (z. B. Info-Doku-Stelle) oder weil es sich um Basis-Kommunikationsarbeiten handelt (Magazin Focus). In anderen Fällen tritt ein Dritt-Träger wie Radix auf, der die gesamten beantragten Kosten gedeckt erhält und damit als „verlängerter Arm“ der Stiftung selber erscheinen mag.



2.4 Projektfinanzierungen: Analyse der Empfänger / Träger

2.4.1 Sachverhalte

Wir untersuchten insgesamt 173 Projekte, die seit Anfang 2002 abgeschlossen oder unter Vertrag genommen wurden. Zudem liessen wir uns von der Stiftung für einzelne Träger spezifische Übersichten erstellen, welche auch einen längeren Zeitraum erfassen können. Für die Übersichten verweisen wir auf das vorherige Kapitel 2.3 sowie teilweise auf Kapitel 3 in diesem Abschnitt.

Empfänger Radix

Als wichtigster externer Empfänger von Finanzmitteln der Stiftung fällt die „*RADIX Gesundheitsförderung*“ auf (Projektbeiträge seit Anfang 2002). Radix erhielt zwei der zehn grössten Einzel-Projektanträge zugesprochen, und zwar je eine Vollfinanzierung, im Wert von CHF 1'350'000.00 respektive CHF 630'000.00. Insgesamt war Radix Empfänger von Geldern für neun Projekte mit einem Gesamtbudget von CHF 3.8 Mio. und einem Stiftungsbeitrag von CHF 2.86 Mio. Damit wurde allen Anträgen von Radix vollumfänglich stattgegeben. Diese CHF 2.86 Mio. entsprachen 15% aller Stiftungsbeiträge im untersuchten Zeitraum; je zwei der Projekte betrafen die SPP 2 und 3.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Projektname	Projektstatus	Projektdauer	Gesamtbudget	Beantragt (T CHF)	Gesprochen	Triage GL durch	Triage GL Entscheid	Triage BL durch	Triage BL Entscheid
Netzwerk betriebliches Gesundheitsmanagement 2002/03	abgeschl.	2002 - 2003	156	59	59	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Volker Schulte	Ja
Information und Dokumentation (IuD) Gesundheitsförderung	Vertrag	2002-2005	1'350	1'350	1'350	Volker Schulte	eher Ja	Felix Küchler	eher Ja
Netzwerk GF Schulen, Fonds	Vertrag	2002 - 2005	390	390	390	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Doris Summermatter	Ja
Mandat zur Zusammenarbeit mit Radix im Projekt "Lebensqualität in Gemeinden"	Vertrag	2003-2006	630	630	630	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Monika Kaempf	Ja
Netzwerkerweiterung GF Schulen und Konzeptarbeit für die Projektphase 2005-2010	Vertrag	2004	912	72	72	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Doris Summermatter	Ja
Expo Service Gesundheitsförderung 1.7.04 - 30.6.05	Vertrag	31.7.2004 - 30.6.2005	165	165	165	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Kathrin Kiener	eher Ja
Weiterbildungen BGF im Rahmen von KMU vital	Vertrag	2004	32	32	32	Brigitte Ruckstuhl	Ja		Ja
MaGs - Männergesundheit 2003	Vertrag	2003 - 2004	148	148	148	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Patrik Hunziker	Ja
Atelier "coup de pouce" pour responsables de projet de promotion de la santé 2004	Vertrag	2004	20	13	13	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Patrik Hunziker	Ja

Tabelle 4: Projekte Radix

Quelle: Projektdatenbank der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz; Basis: abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002.

Zusätzlich zu diesen als Projekte eingestuft Beiträgen erscheint Radix oder der Geschäftsführer Rainer Frei auch als Empfänger von „externen Aufträgen“ (also einer anderen Budgetkategorie). Siehe dazu Weiteres in der nächsten Ziffer.

1992 entstand die heutige Radix (Schweizerische Gesundheitsstiftung Radix) auf Grund einer Fusion zwischen der 1972 gegründeten Schweizerischen Stiftung für Gesundheitserziehung (gegründet von Prof. Meinrad Schär, Universität Zürich) und dem 1986 gegründeten Verein „Radix gemeindeorientierte Gesundheitsförderung“. Die Organisation in der Deutschschweiz ist teilweise anders strukturiert als in der Westschweiz und im Tessin. Radix ist eine Non-profit-Organisation, die sich voll über Projekte und entsprechende Honorare finanziert. Die wichtigsten Projekt-Auftraggeber sind: Bundesamt für Gesundheit, Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz, Zürich Versicherungen (vitaparcours), Kanton Zürich sowie die Eduard Eberhard Stiftung in Winterthur.

Die Mitarbeitenden von Radix haben mehrheitlich langjährige Berufs- und Fach Erfahrung in der Gesundheitsförderung in Schulen, Gemeinden und Betrieben; sie wirkten vorher oft (wie auch Rainer Frei) in Städten oder Kantonen in vergleichbaren Funktionen. Radix habe gemäss ihrem Geschäfts-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



fürher durchaus für die gemeinde- und schulorientierten Umsetzungen von Anliegen der Gesundheitsförderung auf Grund ihrer langjährigen Erfahrung ein faktisches „Monopol“. Sie habe bei Kantonen und Gemeinden einen praxisorientierten Ruf.

Radix unterbreite der Stiftung detaillierte Projektanträge und sie rapportiere eingehend über die Tätigkeiten in den mehrjährigen Projekten. Zusätzlich führe sie gezielte Aufträge aus, z. B. gestützt auf einen Jahres-Rahmenvertrag für die Beratung zu Umsetzungsfragen der neuen Strategie-Entwicklung. Ein wichtiges Projekt von Radix sei die Betreuung der gesamtschweizerisch nutzbaren Dokumentationszentrale InfoDok; dafür arbeiten bei Radix festangestellte Personen, Radix müsse aber die Finanzierung nach einigen Jahren wieder als Projekt unterbreiten.

Weitere wichtige / häufige Empfänger von Projektgeldern

Zwei der zehn wichtigsten Einzel-Projektanträge betreffen das gleiche Vorhaben „Allez Hop“. Ein Beitrag von CHF 1.5 Mio. für Allez Hop ging im Oktober 2002 an das Bundesamt für Sport in Magglingen, dann im Februar 2004 ein Beitrag von CHF 400'000.00 für Kommunikationsmassnahmen für Allez Hop an die Santésuisse. Vor dem Untersuchungszeitraum wurden schon namhafte Mittel an die Swiss Olympic Association und mehrere Krankenversicherer gesprochen (vergleiche Übersichtsliste im Anhang 1.4).

Das aus zwei Personen gebildete „Büro für Medizin- und Umweltinformationen“ *Inforce* in Rüti / ZH war Empfängerin von CHF 1'483'000.00 (Vollfinanzierung) für das Projekt „Focus 2003-2006“ (Beurteilung in der Stiftung im Juni 2003). Dabei ging und geht es um die Redaktion und Realisation des Fachmagazins „Focus“, welches die Stiftung als eines der wichtigen Kommunikationsinstrumente für die Gesundheitsförderung seit Anfang 2002 mit vier Ausgaben pro Jahr herausgibt. Ende 2001 war ein erster Beitrag für die Jahre 2002 und 2003 im Umfang von CHF 465'000.00 für dieses Magazin gesprochen worden. In der Sitzung des Stiftungsrates vom 28. August 2003 zum diskutierten Kommunikationskonzept wird zu „Focus“ protokolliert: „Focus ist teuer. Kosten müssen reduziert werden“. 1999 wurde ein erheblicher Beitrag für das damalige Informationsmagazin direkt der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz zugesprochen (vergleiche Übersichtsliste).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Insgesamt 13 Projekte wurden seit 2002 fünf verschiedenen *Instituten der Sozial- und Präventivmedizin* zugesprochen: vier an die Universität Bern (CHF 310'000.00), fünf an zwei Institute in Lausanne (total knapp CHF 700'000.00), je zwei an das Universitätsinstitut in Zürich (CHF 240'000.00) und an Institute in Genf (CHF 15'000.00).

Ein weiterer wichtiger externer Empfänger war *Pro Juventute*. Sie erhielten Beiträge an zwei Projekte im Schwerpunktprogramm 3 „jung & stark“ sowie „Tschau/ciao“, mit CHF 300'000.00 respektive CHF 600'000.00. In beiden Projekten flossen vor 2002 schon erhebliche Mittel an verschiedene Träger (vergleiche Übersichtsliste).

Die Stiftung als Projektträgerin

Die *Stiftung* selber war seit 2002 in 41 von 173 Fällen der deklarierte Empfänger von „Projektbeiträgen“. Das Gesamtbudget der von der Stiftung federführend betreuten Projekte betrug ca. CHF 6.1 Mio., die Stiftung sprach sich respektive kombinierten Trägern unter Federführung der Stiftung Beiträge von ca. CHF 3.65 Mio. zu. Dieser Betrag entspricht ca. 19% aller in diesem Zeitraum vergebenen Projektfinanzierungen, der Anteil der Stiftung an den gesamten Budgets liegt für die 41 Projekte zusammen bei ca. 60%. Werden zu den stiftungseigenen Projekten noch die Beiträge an Radix addiert, beanspruchen diese beiden Organisationen 34% aller Finanzbeiträge.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Projektname	Zuordnung	Projektstatus	Gesamtbudget (T CHF)	Ge-sprochen (T CHF)	Triage GL durch	Triage GL Entscheid	Triage BL durch	Triage BL Entscheid
Promotion Kampagnen FeelYourPower und Gesundheitsförderung Schweiz 2002 mit Auftritten vor Ort	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	145	145	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Peter Burri	Ja
Lach-Labyrinth an der Expo.02	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	80	80	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Newsletter von GFS	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	19	19	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Jahresbericht 2001 von GFS	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	100	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
PR-Massnahmen Romandie 2002	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	60	60	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
PR- und Werbemassnahmen Quelle des Lachens, Expo.02	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	77	77	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Presse- und Redaktionsarbeit GFS	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	150	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Broschüre Tätigkeitsprogramm 2003 - 2006	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	20	20	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Jahresbericht von GFS 2002	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	100	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Newsletter 2003 von GFS	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	13	13	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Erstellen von Projektfilmen zur öff. Präsentation	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	20	20	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Kathrin Kiener	Ja
Jahresbericht von GFS 2003	Kommunikation / Information / PR	abgeschl.	100	0	Bertino Somaini	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Auftritt an Tagungen und Beratungen	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	60	60	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Hosting und Bearbeitung der Homepages	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	400	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Sicherstellen des neuen Namens/Corporate Design	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	20	20	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Phase I. Medienpartnerschaft für Öffentlichkeitsarbeit	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	245	75	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Swisswalking Event 2003-2005	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	1'050	195	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Kommunikationsmassnahmen für Stiftung / Programme / Projekte an der GF-Konferenz in St. Gallen 2003	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	7	7	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Versandarbeiten und Handling Entspannungs-Insel	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	50	50	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Auftritt Gesundheitsförderung Schweiz vor Ort rund um Aktionen	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	280	280	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Internetplattform für Projekte - Zusammenarbeit mit Bluewin	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	168	93	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Kathrin Kiener	Ja
Unterhalt www.feelyourpower.ch	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	15	15	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Kathrin Kiener	eher Ja

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Projektname	Zuordnung	Projektstatus	Gesamtbudget (T CHF)	Gesprochen (T CHF)	Triage GL durch	Triage GL Entscheid	Triage BL durch	Triage BL Entscheid
Newsletter 2004 von GFS	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	14	0	Bertino Somaini	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Versandarbeiten und Handling Entspannungs-Insel	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	30	0	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Projektkommunikations- Kampagne	Kommunikation / Information / PR	Vertrag	935	935	Brigitte Ruckstuhl		Kathrin Kiener	
5. Nationale Gesundheitsförderungs-Konferenz	Dienstleistungen	abgeschl.	140	116	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Bertino Somaini	Ja
Dienstleistung von Gesundheitsförderung Schweiz für Öffentlichkeit	Dienstleistungen	abgeschl.	125	125	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Kathrin Kiener	Ja
Zusammenarbeit Projektdatenbank für Gesundheitsförderung und Prävention	Dienstleistungen	Vertrag	175	0	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Bertino Somaini	Ja
6. Nationale Gesundheitsförderungs-Konferenz in Lugano, 29.-30. Januar 2004	Dienstleistungen	Vertrag	205	102	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Felix Küchler	Ja
Vorarbeiten für Projekt "Gesundheitsfördernde Interventionen in nat. Krebsbekämpfungsprogramm"	GF-Policy Entwicklung	abgeschl.	10	10	Brigitte Ruckstuhl	Ja		
Bestandesaufnahme der Akteure in der GF und der Prävention in der Schweiz	GF-Policy Entwicklung	abgeschl.	100	72	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Bertino Somaini	eher Ja
Ökonomische Beurteilung von Gesundheitsförderung und Prävention	GF-Policy Entwicklung	Vertrag	45	45	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Günter Ackermann	Ja
Seminarien für Gesundheitsförderungs-Professionelle	Bildung	Vertrag	120	120	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Mary-Josée Burnier	Ja
7. Nationale Gesundheitsförderungs-Konferenz, Januar 2005	Bildung	Vertrag	212	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Mary-Josée Burnier	Ja
Evaluation slowUp	Evaluation / Qualitätsmngt	Vertrag	21	13	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Günter Ackermann	Ja
Weiterentwicklung und Verbreitung Ergebnismodell	Evaluation / Qualitätsmngt	Vertrag	87	87	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Günter Ackermann	Ja
Bericht Entspannung - Grundlagen zum Thema unter einer gesundheitsförderlichen Perspektive	SPP I Bewegung Ernährung	abgeschl.	58	58	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Felix Küchler	Ja
Publizieren der 10 Grundsätze für Gesundheitsförderung durch Entspannung	SPP I Bewegung Ernährung	abgeschl.	10	10	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Denise Rudin	Ja
Workshop "Betriebliche Gesundheitsförderung" am 17. Oktober 2003	SPP II Gesundheit und Arbeit	abgeschl.	14	11	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Bertino Somaini	Ja
Beobachter - Extra „Start ins Berufsleben“	SPP III Jugend	Vertrag	206	100	Brigitte Ruckstuhl	Ja	Doris Summermatter	Ja
Evaluationsprojekt zur Früherkennung, GF und Prävention bei erhöhtem Risiko für Diabetes Typ 2	Einzelprojekte	Vertrag	424	120	Brigitte Ruckstuhl	eher Ja	Patrik Hunziker	eher Ja

Tabelle 5: Eigene Projekte der Stiftung

Quelle: Extraktion Projektdatenbank der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz; Basis: abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002.

Die Stiftung hat im Rahmen der Einführung der neuen Projektdatenbank beschlossen, künftig verschiedene der früher als Projekte eingestuftten Aktivitäten nicht mehr so zu steuern und zu deklarieren.



Die regionale Herkunft von Projekten

Wir haben auf Grund der Adressen der Projektträger eine grobe Zuordnung der seit Anfang 2002 bis Herbst 2004 beantragten und zugesprochenen Projekte nach Regionen in der Schweiz vorgenommen. Die von der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz selber getragenen Projekte sind ausgeklammert.

PLZ	Region	Anzahl Projekte			Mio. CHF		
		beantragt	gesprochen	%	beantragt	gesprochen	%
1000-3000	Westschweiz	98	31	32	9.876	3.579	36
3000-4000	Bern (ohne Projekte der Stiftung)	100	40	40	9.003	4.224	47
4000-5000	Basel / Solothurn	38	16	42	2.804	1.717	61
5000-6000	Aargau	17	2	12	1.644	0.028	1.7
6000-6499	Innerschweiz	26	5	19	1.301	0.109	8.3
6500-7000	Tessin	8	2	25	0.573	0.066	12
7000-8000	Graubünden	5	1	20	0.049	0.002	4
8000-9000	Zürich / Schaffhausen	96	23	24	11.590	6.028	52
9000+	Ostschweiz	12	3	25	0.251	0.055	22

Tabelle 6: Regionale Herkunft von Projekten

Quelle: Extraktion Projektdatenbank der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz; Basis: abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002.

Aus dieser Übersicht greifen wir einige auffällige Sachverhalte heraus:

- Aus den drei Regionen / Kantonen Westschweiz, Bern und Zürich wurden je rund 100 Projekte eingegeben, während aus anderen Kantonen / Regionen nur ganz wenige Projekte eingegeben wurden;
- Die „Erfolgsquote“ an bewilligten Gesuchen liegt in den Regionen Bern und Basel / Solothurn mit rund 40% relativ hoch, im Aargau und der Innerschweiz mit unter 20% im Vergleich tief;
- Bezogen auf die beantragten Finanzmittel flossen gestützt auf die Gutheissungen der Stiftung am meisten Mittel in den Kanton Zürich (ca. CHF 6.0 Mio.), den Kanton Bern (gut CHF 4.0 Mio.) und in die Westschweiz (gut CHF 3.5 Mio.), während in den Kanton Graubünden gerade mal CHF 2'000.00 flossen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- In Prozent der gutgeheissenen Finanzmittel bezogen auf die eingereichten Gesuche waren die Gesuchsteller aus Basel / Solothurn mit 61% am erfolgreichsten, gefolgt von den Gesuchstellern aus dem Kanton Zürich (52%) und dem Kanton Bern (47%).

2.4.2 Kritische Würdigung

Die häufige Genehmigung von Projekten respektive Aktivitäten der Stiftung Radix ist auffällig im Sinn der Regelmässigkeit, wie auch der hohen Finanzierungsanteile. Oft geht es inhaltlich nicht um echte Drittprojekte, sondern eher um ausgelagerte Vollzugsaufgaben der Stiftung, z. B. im Bereich des Aufbaus und Betriebs von Dokumentationsstellen der Gesundheitsförderung. Wir fragen uns, wie weit diese enge Partnerschaft auf der Basis eines Wettbewerbs zustande kam oder wie stark sie durch die personelle Verflechtung und die Zusammenarbeit in sehr operativ ausgerichteten Aufgaben „zementiert“ wurde. Radix selber empfindet zwar die Auswahl und Kontrolle durch die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz als streng, doch ist offenbar ein faktisches „Monopol“ entstanden, welches für die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz selber mit der Zeit heikel werden könnte.

Die spezialisierten Universitätsinstitute als häufige Projektträger ergeben sich wohl zwangsläufig durch die fachliche Ausrichtung der Stiftung. Hier gilt es aber ebenso den Wettbewerb unter den Instituten sicherzustellen wie auch darauf zu achten, dass von der Stiftung selber definierte Ausschlusskriterien – z. B. die Nichtunterstützung von Infrastrukturen oder von Forschungsarbeiten – respektiert werden.

In den mehrjährigen vielschichtigen Projekten mit Programm-Charakter hat sich schon in den letzten Jahren eine gewisse Fokussierung auf wenige Partner ergeben, welche eng mit der Stiftung zusammenarbeiten. Im Interesse einer möglichst breiten „Fach-Szene“ der Gesundheitsförderung ist darauf zu achten, dass die Auswahl dieser Partner genügend offen erfolgt und für die Stiftung nicht zu grosse Abhängigkeiten entstehen. Zudem ist es wichtig, dass mit der Zeit in vielen Organisationen mit anderen Kernaufgaben (wie z. B. Pro Juventute, Bundesamt für Sport, Konsumentenorganisationen) ein integriertes Wissen und Engagement für die Gesundheitsförderung wachsen kann.

Unter den von der Stiftung selber getragenen Projekte der Jahre 2002 bis 2004 befinden sich mehrere, bei denen man sich fragen kann, wie weit es unechte Projekte sind, die besser als Teil der Grundlagenarbeiten einzustufen wären. Zudem fragen wir uns, ob der Prozess der Beurteilung der „hausinternen“ Anträge unabhängig genug ist und mit der gleichen Strenge stattfindet wie Drittgesu-




che. Jedenfalls sollten gerade hier Stiftungsrat und Geschäftsleitung bemüht sein, die gleichen qualitativen Anforderungen zu stellen und ebenso strenge Evaluationen der Wirkungen vorzunehmen (respektive von unabhängigen Dritten vornehmen zu lassen).

Die Auswertung der „Regionalstatistik“ der Gesuche deutet auf ein erhebliches Informationsgefälle je nach Region respektive auch auf tiefe Aktivitäten der Kantonsverwaltungen hin, welche z. B. im Aargau, dem Tessin oder Graubünden kaum Gesuchsteller aus ihrem Gebiet für (erfolgreiche) Eingaben motiviert haben dürften. Die Konzentration der gesprochenen Finanzmittel auf die Regionen Zürich, Bern, Westschweiz und Basel entspricht einerseits den effektiven Bevölkerungsschwerpunkten, sie deutet aber wohl auch darauf hin, dass Bedürfnisse nach Gesundheitsförderung eher aus diesen Regionen stammen. Schliesslich spielt sicher der juristische Sitz grosser Gesuchsteller (Stiftungen, Universitätsinstitute, Branchenorganisationen, Bundesämter, Unternehmen) eine Rolle.

2.5 Erteilen „externer Aufträge“ – Auswahl von Informationen

2.5.1 Sachverhalte

Neben den Projekten erteilt die Stiftung auch viele „externe Aufträge“. Für diese gilt eine spezifische Kompetenzregelung, die gegenüber derjenigen für Projekte Dritter modifiziert ist. Wir haben in die Liste der externen Aufträge der Stiftung mit Vertragsabschluss seit 2003 Einsicht genommen.

Bei den *Auftragnehmern* fallen bestimmte Situationen auf, seien es „*Häufungen*“ respektive die Erteilung mehrfacher, teilweise namhafter Aufträge an dieselben Personen oder Firmen, oder andere Besonderheiten. Eine detailliertere Übersicht findet sich im Anhang 2.

Die Praxis der Auftragserteilungen konnten wir in diesem Auftrag weder bezüglich der inhaltlichen Notwendigkeiten, der angewandten Selektionsprozesse noch der Kompetenz der Auftragnehmer näher beurteilen. Uns sind hingegen folgende Punkte aufgefallen:

- Mehrere Auftragnehmer erhielten in der untersuchten Zeit (seit 2003) mehrfach Aufträge von der Stiftung. Dies gilt insbesondere für die Stiftung Radix. Sie ist nicht nur Trägerin wichtiger Projekte, sondern auch in vielen Fällen Auftragnehmerin für gezielte Beratungen. Aus Sicht des Geschäftsführers von Radix werden diese Aufträge auf Grund fachlicher Qualifikation er-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



teilt, manchmal auch auf Grund der schon langjährigen Kompetenz von Radix für Umsetzungsarbeiten bei wichtigen Zielgruppen mit entsprechenden Erfahrungen. Auch ein Mitarbeiter der Stiftung erhielt in kurzer Zeit vier verschiedene Aufträge.

- In verschiedenen Fällen hat die Stiftung sogenannte Rahmenverträge mit Personen oder Firmen abgeschlossen, welche sie dann in einem längeren Zeitraum in einem meist nur grob umschriebenen Aufgabengebiet unterstützen; solche Rahmenverträge machen die entsprechenden Auftragnehmer zu regelmässigen Partnern der Stiftung (gilt z. B. für Radix und für Ita Consult).
- Zwei Aufträge an ein Mitglied des Beirats erfolgten mit sehr offen gehaltenem Auftragsgegenstand.
- Ein substantieller Auftrag erfolgte an eine Einzelperson für eine Projektleitungsfunktion in einem der Schwerpunktprogramme (Suisse Balance), offenbar nicht innerhalb der formellen Projektstrukturen.

Im Anhang 2.2 sind Beispiele für Aufträge der Stiftung an Dritte aufgeführt.

2.5.2 Kritische Würdigung

Die Stiftung verfügt nicht nur für Projekte Dritter, sondern auch für Aufträge an Dritte über relativ detaillierte Kompetenzregelungen sowie über Standardprozesse, Honorarregeln und Musterverträge. Diese Grundlagen machen uns einen professionellen Eindruck; sie geben den Verantwortlichen in der Stiftung genügend Instrumente in die Hand, um Aufträge an Dritte sachgerecht steuern zu können.

Bei der Auftragserteilung erscheint uns besondere Sorgfalt der Stiftung am Platz, wenn Mandate direkt an Personen vergeben werden, mit denen die Stiftung schon über Projekte enge Beziehungen hat (z. B. Radix) oder die in strategisch wichtigen Fragen eine Beratung ausüben. Weiter sollten Aufträge an Mitglieder des Stiftungsrats oder des Beirats in einem besonders transparenten Verfahren erteilt werden. Für Aufträge für Aufgabenerfüllungen im Rahmen oder mit direkter Nutzung für formelle Projekte ist zu fragen, ob solche Arbeiten nicht in das Projekt selber zu integrieren und über diese Kanäle zu beurteilen sind. Und schliesslich haben wir den Eindruck erhalten, dass einzelne Aufträge wohl auch durch Mitarbeitende der Stiftung selber hätten bearbeitet werden können.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



In einem Fall wurde ein Auftrag von einem Mitarbeiter der Stiftung ausgeführt, jedoch im Auftragsverhältnis. Es ist uns nicht verständlich, warum die Stiftung eigenen bei ihr angestellten Mitarbeitenden zusätzlich privat abzugeltende Aufträge erteilt. Eine solche Praxis sollte künftig unterlassen werden.

Arbeiten im Bereich von Fremdevaluationen werden normalerweise über Aufträge vergeben. Auch hier erscheint es als wichtig, dass die Stiftung einen angemessenen Wettbewerb spielen lässt und so einen grösseren Kreis kompetenter Evaluatoren erschliesst.

2.6 Projektfinanzierungen und Aufträge: Analyse von Interessenbindungen

2.6.1 Sachverhalte

In diesem Kapitel geht es um personelle Verflechtungen und Potenziale für persönliche Einflussnahmen. Dies prüften wir insbesondere für die Kreise, welche im Stiftungsrat vertreten sind. Zu diesem Zweck haben wir eine Übersicht der Bindungen der Stiftungsräte erstellt. Daraufhin wurde geprüft, ob und wie die mit den Stiftungsräten verbundenen Organisationen Projektfinanzierungen erhielten. Daneben wurden Aufträge ad personam an Beiräte untersucht.

2.6.2 Kritische Würdigung

Das KVG schreibt vor, welche Kreise in der Stiftung respektive im Stiftungsrat vertreten sein sollen. Damit will das KVG die persönliche Mitwirkung von Fach- und Interessengruppen in der Stiftung erreichen. Mit diesem Ansatz ist es grundsätzlich nicht zu vermeiden, dass die Stiftung Projekte von Institutionen beurteilt und bei gutem Inhalt auch gutheisst, welche in der Stiftung vertreten sind.

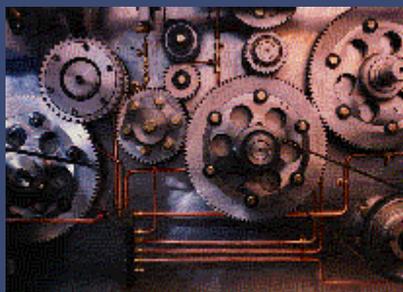
In der Stiftung ist es gängige Praxis, dass Organisationen und Institutionen, welche direkt oder indirekt im Stiftungsrat oder im Beirat vertreten sind, Projekte oder Aufträge finanziert erhalten. Weil im Stiftungsrat offensichtlich die statutarische Ausstandspflicht nicht praktiziert wird, sind die entsprechenden Projektentscheide mit einem formellen Mangel behaftet. Dieser war in den letzten Jahren angesichts der selten kontroversen Abstimmungssituation materiell allerdings kaum je relevant geworden. Trotzdem ist es nicht unproblematisch, wenn Entscheide über teilweise grosse Projekte im

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Beisein von Stiftungsräten fallen, welche am Projekt ein direktes respektive eigenes institutionelles Interesse haben.

Im direkten Gespräch mit Stiftungsräten erhielten wir den Eindruck, dass sich alle Mitglieder des Stiftungsrats bei Gesuchsentscheiden bewusst sind, welche anderen Mitglieder allenfalls am Projekt interessiert sind, so dass sie deren Voten richtig einordnen können. Konflikte mit unterschiedlichen Positionen und einer aktiven Diskussionsmitwirkung interessierter Personen scheinen selten. Hingegen ist es natürlich denkbar, dass in den oft langwierigen Vorphasen der abschliessenden Entscheidungsfindung Einflussnahmen auch aus dem Kreis des Stiftungsrats vorkommen, sei es in informellen Gesprächen mit der Geschäftsleitung, sei es in der frühzeitigen Beratung von Gesuchstellern zur Optimierung der Chancen. Angesichts der transparenten Entscheidungsgrundlagen und der Überblickbarkeit der „Szene“ der Fachpersonen und Akteure sind solche Situationen kaum zu vermeiden.

Die Einflussnahme von Kantons- und Fachorganisationsvertretern auf die Behandlung von Gesuchen dürfte analog zu beurteilen sein. Wichtig sind die Transparenz und das Einbringen von Fachwissen in einem strukturierten Prozess. Die Rolle der Mitglieder des Beirats ist schwierig zu beurteilen, mit Ausnahme eines (inzwischen zurückgetretenen) Mitglieds scheinen diese nicht direkt in die Behandlung von Gesuchen involviert.



3 Wirkung und Nutzen

3.1 Einleitung

Wirkung und Nutzen einer Organisation können auf zwei Ebenen untersucht werden: Einerseits die mittelbare Ebene des Managements (trägt die Art des Managements dazu bei, die Wirkungen zu erzielen?). Andererseits die unmittelbare Ebene der Daten (bestehende Daten, neu erhobene Daten).

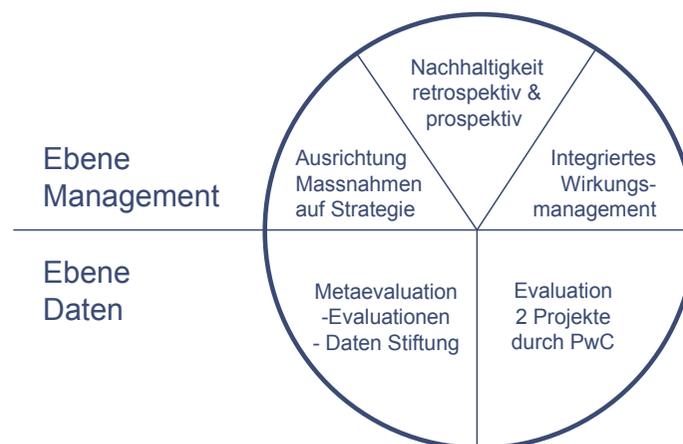
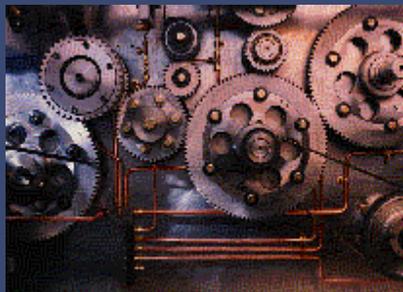


Abbildung 4: Ebenen und Bereiche der Wirkungsanalyse

Zum guten Management gehört die Ausrichtung der Massnahmen auf die Strategie. Dazu wurden die Plausibilität der Projekte und Massnahmen (Kapitel 3.2) sowie der Einsatz und die Aufteilung der Mittel (Kapitel 3.3) untersucht. Ebenso zählt Nachhaltigkeit dazu, retrospektiv in der Praxis der Evaluationen (Kapitel 3.5) und prospektiv in Form der Nachhaltigkeit der Mittelverwendung (Kapitel 3.4). Schliesslich ist zu beurteilen, ob die Stiftung ein Wirkungsmanagement betreibt (Kapitel 3.8).

Als existierende Daten analysierten wir bestehende Evaluationen der Stiftung (Kapitel 3.6) sowie allfällig verwendete Daten und Indikatoren der Stiftung selbst (Kapitel 3.7). Eigene Daten haben wir durch zwei Projektevaluationen erhoben (Kapitel 3.9 und 3.10).

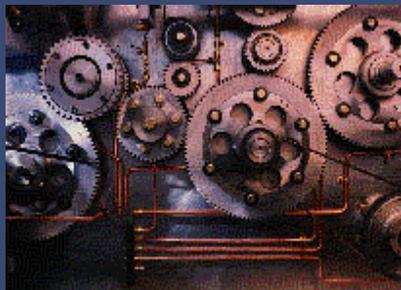
PRICEWATERHOUSECOOPERS 

3.2 Plausibilität der Projekte und Massnahmen

Alle seit dem 01. Januar 2002 eingegebenen und finanzierten 173 Projekte der Stiftung – das sind Projekte, die unter Vertrag stehen oder als abgeschlossen gelten – wurden einzeln auf ihre Plausibilität hin geprüft. Ob die Projekte plausibel sind, wurde an Hand von zwei Kriterien geprüft:

1. Die *strategische Ausrichtung*: Kriterium ist, ob das Projekt gemäss öffentlich zugänglichen Daten zur Umsetzung der Strategie und zur Erreichung der strategischen Ziele beiträgt. Die Beurteilung nahm ein Berater / Strategieexperte von PricewaterhouseCoopers vor.
2. Die *nachhaltige Wirkung in der Breite*: Kriterium ist, ob auf Basis der öffentlich zugänglichen Daten das beurteilte Projekt aus einer wissenschaftlich-medizinischen Sicht der Gesundheitsförderung als wirksam und nachhaltig sowie mit Breitenwirkung erscheint. Diese Beurteilung nahm ein Mediziner und Präventionsexperte vor (Prof. em. / ehem. Chefarzt).

Die Beurteilung der Projekte wurde anhand der Projektbeschreibung, der Projektziele und der vorgesehenen Massnahmen in der Projektdatenbank vorgenommen. Es handelt sich um eine Einschätzung der *Plausibilität* durch Fachpersonen auf Basis der Eckwerte eines Projekts, nicht um eine detaillierte Begutachtung. Dies wird bei der kritischen Würdigung der Ergebnisse berücksichtigt.



Die Beurteilung der Projekte erfolgte nach einem Rating-System. Die individuellen Beurteilungen zur Strategie sowie zur wissenschaftlich-medizinischen Plausibilität wurden zu einem Gesamtrating kombiniert. Das Rating hat folgende Abstufungen:

- A = gutes Projekt, strategische Ausrichtung und Wirkung / Nachhaltigkeit / Breitenwirkung plausibel
- B = genügendes Projekt, strategische Ausrichtung plausibel, jedoch nicht die Wirkung / Nachhaltigkeit / Breitenwirkung
- C = ungenügendes Projekt, strategische Ausrichtung und Wirkung / Nachhaltigkeit / Breitenwirkung nicht plausibel
- D = schlechtes Projekt, weder strategische Ausrichtung noch Wirkung / Nachhaltigkeit / Breitenwirkung gegeben
(zum Teil Administrationsaufgaben)

Die Bewertung der Plausibilität ergab folgendes Resultat.

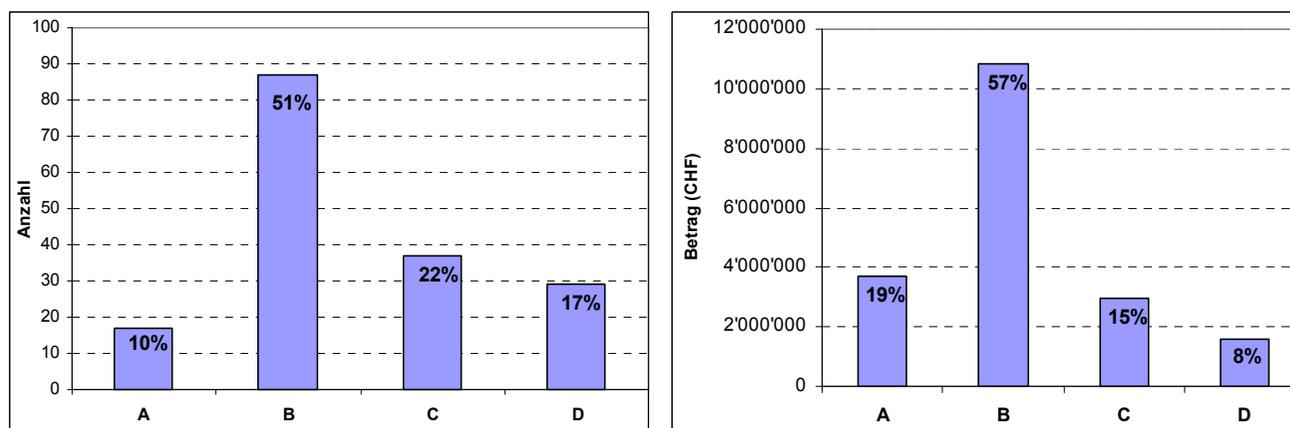
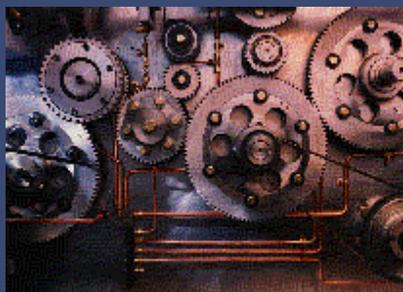


Abbildung 5: Plausibilität von Projekten in Bezug auf strategische Ausrichtung und Wirkung
Quelle: Eigene Beurteilung. Abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



3.2.1 Kritische Würdigung

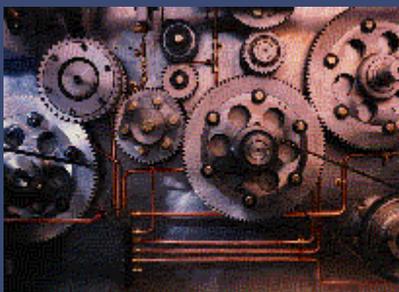
Es zeigt sich, dass rund 60% der Projekte und gut 75% der gesprochenen Projektbeiträge als gut oder genügend, das heisst konform mit der strategischen Ausrichtung der Stiftung eingestuft wurden. Das heisst immerhin noch ein Viertel der gesprochenen Projektbeiträge und rund 40% aller genehmigten Projektanträge erscheinen in Bezug auf die Strategie und ihre Wirkung / Nachhaltigkeit auf Grund der Projektziele und der Massnahmen als nicht plausibel oder sogar ungeeignet.

Lediglich 10% der Projekte und knapp 20% der gesprochenen Gelder wurden als für gut, das heisst konform mit der Strategie und mit erwartbarer Wirkung, eingeschätzt. Offenbar sind dies auch die Projekte mit grösseren Beiträgen der Stiftung. Immerhin 50% der Projekte beziehungsweise 57% der Beiträge wurden als genügend eingestuft, das heisst lediglich mit einem Fragezeichen hinter der Wirkung.

Schlussfolgerungen daraus sind:

- Die breit angelegte Strategie gibt Raum für viele inhaltlich diverse Projekte.
- Die grosse Bandbreite an Projekten geht auf Kosten der Nachvollziehbarkeit ihrer Wirkung.
- Die Wirkung von grösseren Projekten und Programmen lässt sich eher vermitteln. Kleine Projekte mit geringen Beiträgen erscheinen viel eher als unplausibel und unwirksam.
- Eine grosse Zahl (40%) kleiner Projekte (23% der Beträge) verursacht zwar Aufwand, trägt aber wahrscheinlich zur Erreichung der Strategie und zur Erzielung von Wirkung wenig bei.

Plakatativ formuliert: Die Projekte liegen in der Regel im Bereich der Gesundheitsförderung, nur ob sie tatsächlich nachhaltig etwas bewirken, erscheint bei einer substanziellen Zahl von Projekten von aussen betrachtet fraglich. Dies erschwert die Profilbildung und macht die Stiftung angreifbar für Kritik.



3.3 Einsatz und Aufteilung der Mittel

3.3.1 Sachverhalte

Die Mittelverwendung haben wir an Hand der Projektdatenbank auf verschiedene Merkmale hin analysiert (vergleiche auch Kapitel 2 „Verwendung der Mittel“). In diesem Abschnitt steht die Frage im Vordergrund, welche Aussagen mit Blick auf den Einsatz und die Verteilung der Mittel über die strategische Ausrichtung beziehungsweise im Endeffekt die Erreichung von Wirkungen gemacht werden können. Zu diesem Zweck sind folgende Resultate darzulegen:

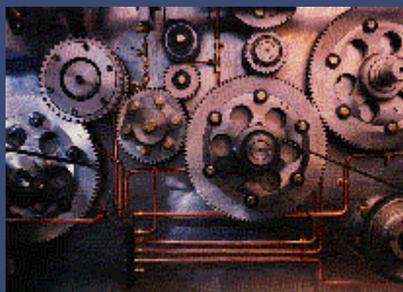
Prozent Finanzierung	Anzahl (ab 2002)		Gesamtbudget (ab 2002)		Gesprochener Betrag (ab 2002)	
	Anzahl	%	T CHF	%	T CHF	%
0.1% - 9.9%	17	10%	4'405	9%	276	1%
10.0% - 24.9%	36	21%	16'446	32%	2'888	15%
25.0% - 49.9%	41	24%	16'838	33%	5'368	28%
50.0% - 74.9%	18	10%	5'114	10%	2'801	14%
75.0% - 100.0%	52	30%	8'055	16%	7'954	41%
Total abgeschlossene Projekte	173	100%	51'340	100%	19'457	100%

*Tabelle 7: Gesprochene Beträge nach Anteilen am Gesamtbudget
(Basis: abgeschlossene Projekte und Projekte unter Vertrag ab 2002)*

Über 30% der Projekte beinhalten eine Förderung von weniger als einem Viertel (25%) des Gesamtbetrags. Dies macht allerdings lediglich 16% der gesprochenen Beträge aus. Es sind also eher die mittleren und kleineren Projektförderungen, welche geringe Anteile an Förderung erhalten. Anders gesagt: Die Stiftung zahlt häufig mit eher kleinen Beträgen geringe Anteile an Projektbudgets. In Interviews wird die Entstehung dieses Resultats wie folgt erklärt:

- Grundsätzlich arbeitete die Stiftung bis heute nach der Förderlogik des Projektantragsprinzips. Dabei würden die verfügbaren Mittel auf eingehende Finanzierungsanträge von Projekten verteilt. Es würden also auf Antrag Projekte gefördert.

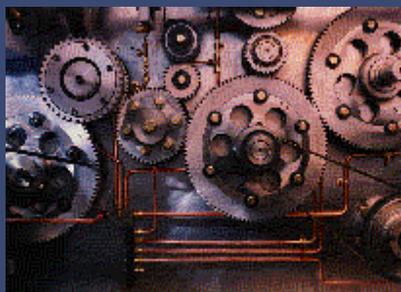
PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Relevant bei der Zuteilung der Mittel sei die Projektbeurteilung, das heisst die Einschätzung, ob ein Projekt gemäss den einheitlichen Kriterien als gut und förderungswürdig eingestuft wird.
- Der Prozentanteil der Förderung der Stiftung am Projektbudget und zudem die absolute Höhe des Förderungsbetrags seien weniger relevant. Über diese Punkte (Anteil und Höhe) würde im Gesuchsprozess in der Regel nicht verhandelt. Im Zentrum stünde vielmehr die Qualität.
- Auf Grund der für mittlere / kleine Projekte nicht sehr aussagekräftigen Förderungs- und Ausschlusskriterien sei es in vielen Fällen für die Stiftung schwierig, Projektgesuche abzulehnen, da bei ausreichender Qualität des Projekts ein Begründungsnotstand der Ablehnung entstehe.
- Die Stiftung selber wirke in vielen Projekten Dritter oder mit Partnern als „minoritär“, verstehe sich als Anschubfinanziererin, so dass sie in der Öffentlichkeit wenig wahrgenommen werde.

Demgegenüber werden 30% der Projekte mit 41% der gesprochenen Beträge zu 75% bis 100% finanziert. Das heisst ein erheblicher Teil des Geldes (über 40%) wird für wenige Projekte mit voller Förderung verwendet. Ein Projektförderungskriterium der Stiftung ist jedoch die Förderung von bis zu maximal 50% der Gesamtbudgets. Betrachtet man die Projekte mit Förderung ab 50% des Gesamtbudgets, so sind es 55% des gesprochenen Betrags. Das heisst etwas mehr als die Hälfte der Projektmittel der Stiftung werden für 50% - 100% Förderungen eingesetzt, die laut erklärter Politik der Stiftung eigentlich nicht erwünscht seien. In den Interviews wurde dieses Resultat wie folgt erläutert:

- In gewissen Feldern will die Stiftung eine aktive Rolle übernehmen. Sie initiiert Aktivitäten und finanziert mit grossen Anteilen z. B. Vorprojekte.
- Eine Verletzung beziehungsweise Abweichung von der Max-50%-Regel wird dann vorgenommen, wenn:
 - a) kein nationaler Träger mit Struktur und Verankerung vorhanden ist (Stiftung führt),
 - b) keine nationale Strategie ersichtlich ist.
- Der Mitteleinsatz erfolgt je nach Struktur der möglichen Partner, welche in den einzelnen Bereichen unterschiedlich ist. Wenn wenige und „schwache“ Akteure als Partner zur Verfügung stehen, werden grössere Anteile am Gesamtbudget übernommen.
- Ein Teil dieser Projekte sind interne 100%-Finanzierungen für administrative Aufgaben wie Jahresbericht und andere.



Eine weitere Frage zur Verwendung der Mittel betrifft die „Grösse“ der Projekte, das heisst der Umfang der zu Gunsten von Projekten gesprochenen Beträge. Die Stiftung kennt zwei interne Abgrenzungen der Höhe von Projektbeiträgen. Projektbeiträge bis zu CHF 10'000.00 sind Kleinbeiträge und gelten als Motivationsbeiträge. Beiträge bis CHF 150'000.00 können von der Geschäftsleitung und den Bereichsleitungen selbst gesprochen werden, Beiträge darüber werden im Stiftungsrat behandelt. Zudem wurde von uns frei eine Grenze zu Grossprojekten definiert. Wir haben den Betrag von CHF 750'000.00 angesetzt. Es zeigten sich folgende Verteilungen:

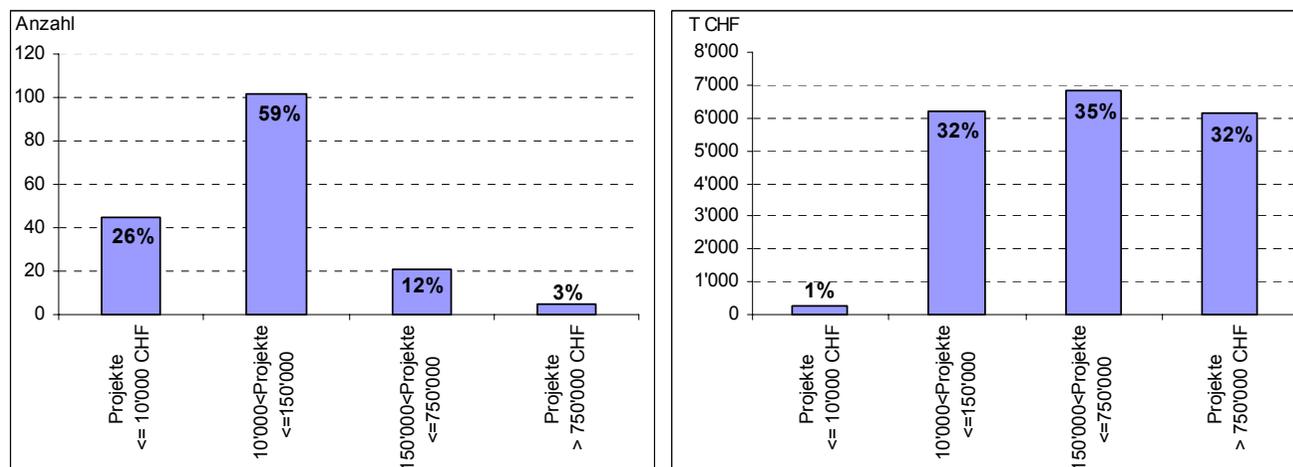
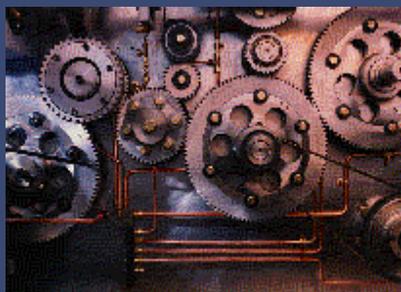


Abbildung 6: Anzahl Projekte und Total gesprochene Beträge nach Höhe der Beiträge
(Basis: abgeschlossene Projekte und Projekte unter Vertrag ab 2002)

Es zeigt sich, dass etwa 26% der bewilligten Anträge Projekte betrafen, die weniger als CHF 10'000.00 Förderung beinhalteten. Diese vereinigten jedoch nur einen sehr kleinen Anteil an den gesamten ausgerichteten Beträgen. Die Stiftung verwendet demgegenüber unter Einbezug des Stiftungsrats mit einem Anteil von etwa 15% der bewilligten Projekte etwa zwei Drittel der Beträge im Umfang von rund CHF 13.0 Mio. Die Stiftung vergibt zudem mit sehr wenigen grossen Projekten (über CHF 750'000.00 Förderung) einen stattlichen Anteil von 32% ihrer Projektmittel.



Ein weiteres Kriterium ist die Zuteilung der Mittel auf die einzelnen Fachbereiche:

	TOTAL	SPP1	SPP2	SPP3	Bildung	Dienstleistung	Einzelprojekte	Eval. QM GF Policy internat. Bez.	Gemeinde- / Kantonsprojekte	Kommunikation	"administrative" Kommunikation
Anzahl Projekte	165	19	10	38	5	6	36	15	6	30	
Budget in T CHF	49'931	10'618	1'575	12'102	370	1'000	7'666	2'255	3'428	9'853	1'063
gespr. Betrag in T CHF	18'102	2'892	476	3'384	246	608	2'099	1'226	1'978	4'623	569

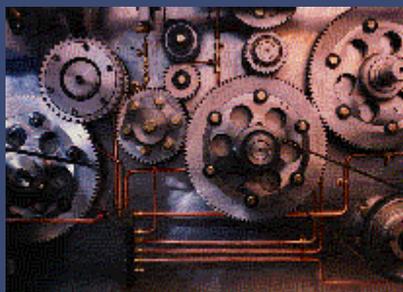
Tabelle 8: Aufteilung der Anzahl Projekte und Projektförderungen nach Fachbereichen
(Basis: Abgeschlossene Projekte oder Projekte unter Vertrag mit Eingabe ab 01.01.2002)

Es zeigen sich sehr unterschiedliche Zuteilungen der Mittel in den letzten drei Jahren. Spitzenreiter der zugesprochenen Mittel sind die meist von der Stiftung geführten Projekte der Kommunikation, gefolgt von Schwerpunktprogramm 3 (Jugend, ca. CHF 3.4 Mio.) und Schwerpunktprogramm 1 (Bewegung, Ernährung, Entspannung, ca. CHF 2.9 Mio.). Einzelprojekte und Gemeinde- / Kantonsprojekte folgen mit je etwa CHF 2.0 Mio. Sehr geringe Mittel fließen dem Schwerpunktprogramm 2 zu (Betriebliche Gesundheitsförderung).

3.3.2 Kritische Würdigung

Insgesamt lässt die *Aufteilung der Mittel* der letzten drei Jahre nicht sofort auf ein gesteuertes und strategisch ausgerichtetes Vorgehen schliessen. Es entscheiden eher situative Faktoren wie Partnerstrukturen, der konkrete Antrag oder die Projektqualität, ob und wie viel Förderung und welcher Gesamtbudgetanteil ein Projekt erhält. Eine Politik oder stringente Strategie der Aufteilung der Mittel ist nicht sichtbar oder ableitbar.

Hierzu gibt es Äusserungen von *Stiftungsräten*, die kritisch darauf hinwiesen, dass die Stiftung Mühe habe, die wissenschaftlich geprägten Arbeiten ins Bewusstsein der Politik, Wirtschaft und Bevölkerung zu bringen. Die Stiftung setze ihre Mittel recht verzettelt ein, es bestehe die Tendenz, viele Kreise (oder Regionen) zufrieden stellen zu wollen. Dies gelte sowohl für die Ansprüche der Kantone wie auch anderer mitwirkender Kreise (z. B. Universitäten, Versicherer).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Im Einzelnen ist zu fragen, ob die Verteilung von Mitteln unter CHF 10'000.00 sinnvoll und wirkungsvoll ist, zumal eine recht grosse Anzahl an Projektanträgen dazu begutachtet und entschieden werden muss. Dies ist sehr aufwändig, weil das entsprechende Standardprozedere angewandt wird. Wir argumentieren nicht grundsätzlich gegen diese „Motivationsbeiträge“, es sollte jedoch eine strategische Fundierung und Ausrichtung dahinter stehen. Diese haben wir nicht erkannt. Hier zeigt sich allenfalls noch eine Belastung aus der erwähnten Vorgeschichte (Kapitel 1.1.1 in diesem Abschnitt).

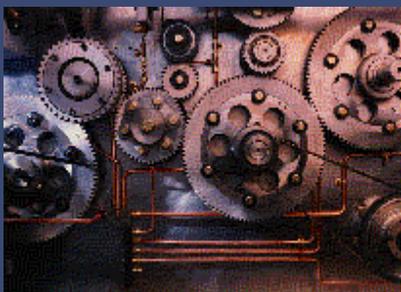
Die Mischung von „grossen“ und „kleinen“ Projektbeiträgen ist denn auch nicht grundsätzlich in Frage zu stellen. Dass die Stiftung nicht nur grosse Programme unterstützt, erscheint uns durchaus plausibel. Entscheidend ist jedoch die strategische Fundierung der Mittelvergabe.

In diesem Zusammenhang sind die teilweise interpretationsbedürftigen und offenbar wenig selektiv wirkenden Beurteilungs- und Ausschlusskriterien kritisch zu hinterfragen. Der Entscheid über die Projektgesuche fällt offenbar recht individuell, oft unter Zeitdruck und mit einem gewissen Begründungsnotstand. Eine Situation, die weder für die Mitarbeitenden noch für die Stiftung optimal ist.

Mit der vorliegenden Art der Mittelverteilung steht die Stiftung vor dem Problem der Profilbildung. Sie agiert in den Schnittfeldern diverser gesellschaftlicher Bereiche wie Wirtschaft, Sport, Umwelt und anderen. Ein eigenes Profil der Gesundheitsförderung zu bilden ist vor diesem Hintergrund eine Herausforderung, die noch stärker angegangen werden sollte. Eine solche verstärkte Profilierung der Gesundheitsförderung sollte sich auch in der Verteilung der Mittel niederschlagen.

Kritisch anzumerken ist, dass sich die Anzahl Projekte und verwendeten Mittel nicht in den personellen Ressourcen widerspiegeln. Eine ungleiche, je nach Aufwand sehr ungünstige Belastungsverteilung dürfte die Folge sein (sie wird auch in den Interviews bestätigt).

Die von der Stiftung erwähnte 50%-Limite der Projektbeteiligung ist in Frage zu stellen, da sie offenbar in der Praxis nicht oder nur zufällig umgesetzt wird.



3.4 Nachhaltigkeit der Mittelverwendung

3.4.1 Sachverhalte

Das Bundesamt für Gesundheit interessiert sich für die Frage, wieweit die Stiftung die Nachhaltigkeit der von ihr unterstützten Projekte im Sinne der Fortsetzung von längerfristig angelegten Vorhaben auch nach Abschluss der Mitfinanzierung durch die Stiftung fördern kann.

Hinweise und Fakten zur Nachhaltigkeit geben die zwei Projektevaluationen („Beilage Beobachter: Sprung ins Berufsleben“ und „Betriebliches Gesundheitsmanagement“, vergleiche die Kapitel 3.9 und 3.10 in diesem Abschnitt):

- Das Projekt „Betriebliches Gesundheitsmanagement“ wurde explizit als Anschubfinanzierung konzipiert. Die Beobachter-Beilage galt als Testlauf für weitere solche Publikationen mit einem Partner.
- Die Weiterbildung „Projektleiter des betrieblichen Gesundheitsmanagements“ hat nach zwei Jahren konsequent kein Geld mehr von der Stiftung erhalten. Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine Nachfolgeorganisation. Heute ist das Netzwerk in eines des neu gegründeten Verbands für betriebliche Gesundheitsförderung übergegangen. Die Beobachter-Beilage wurde im August 2004 publiziert, bis Ende 2004 bestand weder eine Vereinbarung noch Gespräche über die Fortsetzung. Es existieren keine Informationen, welche einen Entscheid über die Fortsetzung des Projekts ermöglichen würden.
- Bei beiden Projekten gab es keine Anreize oder Vorgaben, auch kein Druck auf die Träger hinsichtlich einer eigenständigen Stabilisierung und Fortsetzung der Projekte (eigenständige Trägerschaft des Netzwerks, Vorgaben und Kriterien für Fortsetzung Beobachter-Beilage).
- Die Verträge beider Projekte enthalten keine Vorgaben in Bezug auf die spätere Weiterführung und auch keine Zielformulierungen und Angaben von Entscheidungsgrundlagen, welche für oder gegen eine Fortsetzung angeführt werden könnten.

Die Stiftung verfügte in den letzten Jahren noch nicht über systematische Auswertungen über die Fortsetzung von Projekten. Auf entsprechende Anfrage nach Informationen hat die Stiftung Angaben zusammengestellt. Die Stiftung hat zu jedem abgeschlossenen oder laufenden Projekt mit Ein-

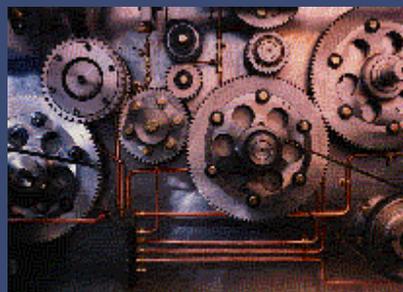
gabedatum ab 1. Januar 2002 Informationen zur geplanten oder tatsächlichen weiteren Fortsetzung des Projekts angegeben.

Wir haben die Angaben mit folgendem Resultat analysiert:

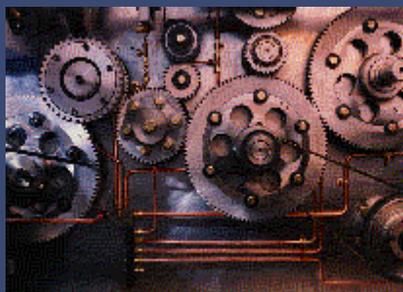
	Unbekannt 1			Keine Fortsetzung 2			Fortsetzung Projekt GfS 3		
	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF
SPP1	0	0	0	10	2'582	549	2	5'900	1'900
SPP2	0	0	0	2	289	50	2	468	121
SPP3	0	0	0	19	3'500	1'032	11	5'433	1'682
Bildung	0	0	0	2	19	13	0	0	0
Dienstleistung	0	0	0	2	395	365	1	85	25
Einzelprojekte	9	2'819	476	6	1'178	236	7	1'471	669
Eval. QM GF Policy internat. Bez.	0	0	0	11	775	578	6	1'152	441
Gemeinde- / Kantonsprojekte	4	3'313	1'956	1	90	22	1	25	0
Kommunikation	1	165	165	9	1'662	692	5	5'608	1'348
TOTAL	14	6'297	2'597	62	10'491	3'537	35	20'142	6'185
	Fortsetzung autonom 4			Periodisch wiederkehrende Fortsetzung 5			läuft noch 6		
	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF	Anzahl Projekte	Budget in T CHF	gespr. Betrag in T CHF
SPP1	7	2'136	444	0	0	0	0	0	0
SPP2	1	156	59	2	140	26	3	522	220
SPP3	8	3'168	670	0	0	0	0	0	0
Bildung	1	20	13	2	332	220	0	0	0
Dienstleistung	0	0	0	2	345	218	1	175	0
Einzelprojekte	14	2'199	718	0	0	0	0	0	0
Eval. QM GF Policy internat. Bez.	3	283	163	0	0	0	1	45	45
Gemeinde- / Kantonsprojekte	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kommunikation	0	0	0	1	1'483	1'483	1	935	935
TOTAL	34	7'962	2'067	7	2'300	1'947	6	1'676	1'199

Tabelle 9: Fortsetzung von Projekten der Stiftung

Quelle: Angaben der Stiftung. Basis: abgeschlossene oder vertraglich vereinbarte Projekte seit 2002.



PRICEWATERHOUSECOOPERS 



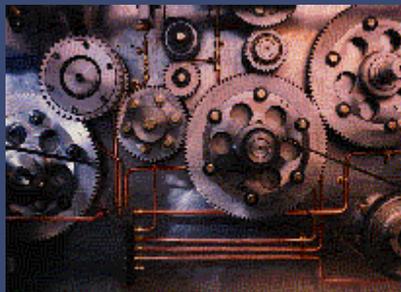
3.4.2 Kritische Würdigung

Quantitative Sicht

Auf Grund der näheren Analyse der Fortsetzung der Projekte der letzten drei Jahre (ab 2002) ist aus unserer Sicht folgende Beurteilung vorzunehmen:

- Zusammengenommen bei gut CHF 6.0 Mio. an gesprochenen Beträgen ist deren weitere Verwendung (noch) unbekannt oder es gibt definitiv keine weitere Fortsetzung. Dies ist ein wesentlicher Anteil der für Projekte ausgegebenen finanziellen Mittel (etwa ein Drittel).
- Die Stiftung weist viele kleine Projektfinanzierungen auf, welche nicht fortgesetzt werden. Der gesprochene Betrag, durch den keine weiteren Massnahmen ausgelöst wurden (Tabelle Rating 2), ist mit rund CHF 3.5 Mio. substantiell. Es gibt oft gute Gründe, ein Projekt nicht fortzusetzen (mangelnde Qualität, Testzweck, beabsichtigter Einzeleffekt etc.). Dennoch ist dieses Resultat ein Anzeichen, dass die Stiftung zu viele kleine Projekte finanziert, deren Nachhaltigkeit sie kaum gewährleisten kann. Sie läuft Gefahr, Kräfte zu verzetteln. Bildlich gesprochen: Werden Mittel „mit der Giesskanne“ verteilt, so ist sicherzustellen, dass sie „auf fruchtbaren Boden“ fallen und nicht „versickern“. Dies ist aufwändig. Es ist fraglich, ob die Stiftung mit der Finanzierung vieler kleiner Projekte effizient arbeitet. Dies spricht nicht gegen die Ausrichtung kleiner Unterstützungsbeiträge, sie sind aber klar zu fokussieren und nachhaltig zu gestalten.
- Bei einem relevanten Anteil an den gesprochenen Beiträgen (CHF 2.6 Mio., Tabelle Rating 1) ist unbekannt, ob es zu einer Fortsetzung der Projekte gekommen ist oder noch kommen wird. Dies gilt für die Gemeinde- / Kantonsprojekte sowie zum Teil für Einzelprojekte. Insbesondere für Gemeinde- / Kantonsprojekte ist die weitere Zukunft unbekannt. Hier könnte sich eine zu schwache Bewirtschaftung und zu wenig langfristige Planung der Projekte zeigen. Die Kantone monieren denn auch die oft fehlende Langfristperspektive bei der Zusammenarbeit.
- Ein ebenso wesentlicher Anteil der Mittel (rund CHF 6.2 Mio., ein Drittel der eingesetzten Beiträge, Tabelle Rating 3) findet in von der Stiftung selbst weiter finanzierten Projekten eine Fortsetzung. Dies sind eher grosse Projekte (Budgets von durchschnittlich ca. CHF 574'000.00) mit grossen Finanzierungsanteilen der Stiftung (Durchschnitt ca. CHF 180'000.00). Dies kann als Fokussierung und Bündelung der finanziellen Mittel interpretiert werden. Jedoch sind dies auch Mittel, die nicht einer autonomen Weiterführung von Massnahmen zugeführt werden konnten und deren Wirkung von der weiteren Finanzierung der Stiftung abhängen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Immerhin CHF 2.0 Mio. gesprochene Mittel in 34 Projekten konnten in eine autonome Fortsetzung übergeführt werden (Tabelle Rating 4). Hier handelt es sich in der Regel um kleine Projektförderungsanteile (Durchschnitt ca. CHF 59'000.00) von insgesamt eher mittelgrossen bis grösseren Projekten (Durchschnitt Gesamtbudget ca. CHF 235'000.00). Das heisst, die Stiftung erreicht dann eine autonome Fortsetzung von Projekten, wenn diese bereits starke Partner und eine wesentliche von der Stiftung unabhängige Finanzierung besitzen. Ob diese Projekte auch ohne Beitrag der Stiftung erfolgreich gestartet wären, muss offen bleiben. Insgesamt erscheint dieser Beitrag zur autonomen Fortsetzung angesichts der Relationen als zu gering.
- Ebenso gross ist der Umfang der Mittel, welche in periodisch wiederkehrende Projekte, Massnahmen und Aktivitäten fliesst. Diese Mittel im Umfang von CHF 2.0 Mio. werden zum Grossten Teil für die Kommunikation verwendet. Die Nachhaltigkeit im Sinne der langfristigen Wirkung kann hier nicht nachvollzogen werden. Sie ist in vereinzelt Evaluationen beurteilt worden. Sie ist für die Legitimation von wiederkehrenden Finanzierungen zwingende Voraussetzung.

Qualitative Sicht

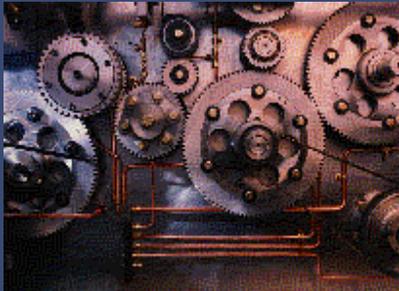
Wichtig anzumerken ist, dass die Interpretation der quantitativen Auswertung des durchgeführten Ratings für eine abschliessende Würdigung zur Nachhaltigkeit der Projekte nicht ausreicht. Bei jedem einzelnen Projekt können nachvollziehbare Gründe vorliegen, warum es mit den entsprechenden Trägern fortgesetzt wurde oder eben nicht. Einige qualitative Aussagen unter anderem mit Blick auf die zwei im Bericht aufgeführten Projektevaluationen sollen die Interpretation ergänzen.

Die Fortsetzung von Projekten durch autonome Träger und die Vernetzung wird grundsätzlich angestrebt, ist als Prinzip festgehalten und wird bei der Projektauswahl in der Regel angewandt. Es sind entsprechende erfolgreiche Beispiele vorhanden. Insbesondere grosse Projekte werden in der Regel nachhaltig im Sinne der Fortsetzung oder der Übergabe an eigenständige Träger geführt.

Problematisch in Bezug auf die Nachhaltigkeit sind:

- mittelgrosse, zum Teil grosse Projekte, deren Fortsetzung und nachhaltige Weiterentwicklung aktiv gesteuert und organisiert werden muss. Dort fehlt den Bereichsleitungen oft die Zeit, eine entsprechende Bewirtschaftung der Projekte, Träger und Informationen vorzunehmen;

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



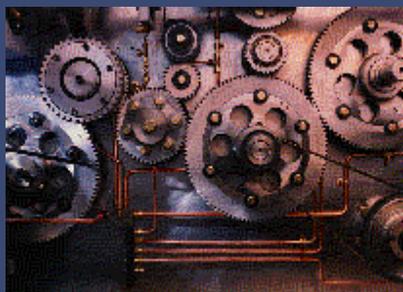
- kleinere Projekte beziehungsweise Einzelprojekte, die von einzelnen Organisationen getragen werden und die thematisch wie bezüglich Träger isolierte Einzelaktionen und einmalige Projekte umsetzen. Die Finanzierung solcher Projekte kann durchaus Sinn machen, Überlegungen zur Sicherung der nachhaltigen Wirkung oder sogar möglichen Fortsetzungen dieser Einzelprojekte scheinen aber oft kaum einzufließen (vergleiche Würdigung der quantitativen Resultate);
- periodisch wiederkehrende Projekte, deren Wirkung unklar ist (wie z. B. Magazin Focus). In der Regel werden periodische Mitteleinsätze regelmässig evaluiert. Jedoch fehlt an manchen Orten (z. B. Tagungen) die effektive Wirkungsinformation. Die Nachhaltigkeit des Mitteleinsatzes müsste sich also an der Prüfung der Wirkung und von Kosten-Nutzen-Analysen zeigen.

Fazit zur Nachhaltigkeit

Insgesamt ist die Nachhaltigkeit als Ziel und Qualitätskriterium vorhanden. Die Stiftung kann denn auch eine gewisse Nachhaltigkeit im Sinne der Fortsetzung von Projektarbeiten vorweisen.

Die Stiftung schafft es allerdings weniger, bei den von ihr massgeblich geprägten und substanziell geförderten Projekten eine nachhaltige sprich autonome Fortsetzung zu erwirken. Fortgesetzt werden Projekte, die bereits starke Partner besitzen und nur mit geringen Finanzierungsanteilen gefördert wurden sowie Projekte, die massgeblich weiter von der Stiftung finanziert werden. Es entsteht der Eindruck, dass die Nachhaltigkeit wenig aktiv gesteuert und systematisch betrieben wird – mit einzelnen Ausnahmen bei insbesondere grossen Projekten.

Im Bereich der Nachhaltigkeit zeigt sich, wie an anderen Orten der Bezug zum ungünstigen System der reinen Projektfinanzierung. Die Stiftung selbst stellt dieses in Frage. Ziel müsste eine aktive Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit von Projekten und Aktivitäten statt der reaktiven Finanzierung von Anträgen sein. Voraussetzung hierzu ist wiederum eine Strategie, die klärt, in welchen Bereichen und für welche (grossen) Projekte nachhaltige Massnahmen angestrebt werden und in welchen Bereichen explizit darauf verzichtet wird: Eine Perspektive der Gesamtsteuerung also.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

3.5 Evaluationspraxis

3.5.1 Sachverhalte

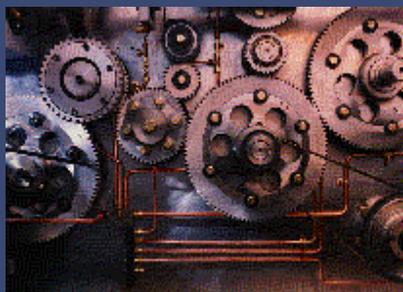
Zahlen

Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz hat gemäss Projektdatenbank bis Ende August 2004 insgesamt 587 Projekte finanziert (abgeschlossen oder aktuell unter Vertrag). Die Evaluationsliste der Stiftung mit Stand im Oktober 2004 (vergleiche Anhang 3.1) zeigt 122 durchgeführte Evaluationen an, davon 53 Fremdevaluationen (69 Selbstevaluationen durch die Träger).

Von den seit dem 01. Januar 2002 total 173 finanzierten Projekten (abgeschlossen beziehungsweise unter Vertrag) wurden laut der erwähnten Evaluationsliste der Stiftung 35 evaluiert, davon acht mit Fremdevaluationen (27 Selbstevaluationen durch die Träger, die Zahl beinhaltet eine Schätzung).

Knapp 21% der durchgeführten beziehungsweise finanzierten Projekte wurde gemäss diesen Zahlen evaluiert. Gut 9% aller Projekte wurden mittels Fremdevaluation überprüft. Projekte mit Eingabe ab 01. Januar 2002 wurden zu rund 20% evaluiert, knapp 5% der Projekte durch Fremdevaluation.

Diese Zahlen sagen etwas über die Häufigkeit von Evaluationen aus, sie geben jedoch keine Hinweise, ob die relevanten Projekte – in der Regel grössere, aber auch strategisch wichtige oder andere Projekte – evaluiert wurden und auch nicht, wie die Evaluationen intern verwendet wurden (vergleiche Abschnitt zum Konzept und den Abläufen).



Aus diesem Grund wurden auf Basis der Projektdatenbank sowohl die Anzahl evaluierter Projekte wie auch der Umfang der evaluierten Projektbudgets analysiert (leere Felder in der Projektdatenbank wurden als „keine Evaluation“ interpretiert):

	Anzahl	%	Gesamt- budget in T CHF	%	Gesproch- ener Betrag in T CHF	%
Externe Evaluationen	8	11%	1'987	25%	558'	17%
Interne Evaluationen	30	39%	2'716	35%	974	29%
interne & externe Evaluationen	2	3%	595	8%	155	5%
Keine Evaluationen	40	53%	3'73	48%	1'971	59%
alle abgeschlossenen Projekte	76	100%	7'841	100%	3'349	100%

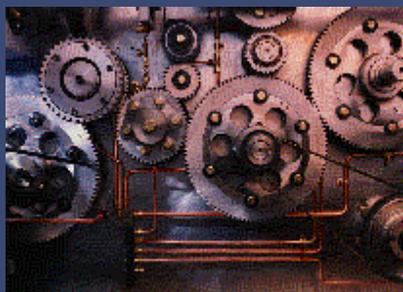
Tabelle 10: Evaluationen bei abgeschlossenen Projekten mit Eingabe ab Januar 2002

Von den 76 seit 2002 abgeschlossenen Projekten wurden acht (11%) extern und 30 (39%) intern evaluiert. Fokussiert man auf das Gesamtbudget der betrachteten Projekte, so wurden 25% des Projektbudgets evaluiert. Dies deutet darauf hin, dass eher Projekte mit grösserem Gesamtbudget einer externen Evaluation unterzogen werden. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Evaluationen zum gesprochenen Betrag in Bezug gebracht werden. Hier zeigt sich, dass bei acht Projekten 17% des gesprochenen Betrags extern und bei 30 Projekten 29% intern evaluiert wurden. Allerdings kann aber auch festgestellt werden, dass über die Hälfte der Projekte (53%) nicht evaluiert worden sind. Das Bild verschlechtert sich zudem deutlich, wenn man sich auf den gesprochenen Betrag der betrachteten Projekte bezieht. So werden 59% des Projektumfangs nicht evaluiert.

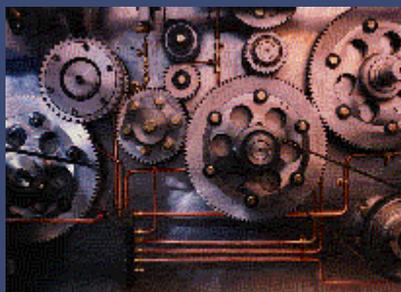
Die Zahlen aus der Projektdatenbank haben den Mangel, dass sie Einzelanträge widerspiegeln und keine Gesamtprojekte. Verschiedene Einzelanträge können zu demselben Projekt gehören, wenn sie z. B. die Fortsetzung des Projekts oder ein Teilprojekt des Gesamtvorhabens betreffen.

Die Stiftung hat daher im Auftrag von PricewaterhouseCoopers die Projektdatenbank ausgewertet und Daten zu den grössten (im Sinne des gesprochenen Betrags) zusammengehörenden Projekten zusammengestellt (vergleiche Anhang 1.4). Die Informationen der Stiftung wurden verdichtet und ergänzt und ergeben nachfolgende tabellarische Übersicht.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Projekt	Anz. Projektanträge	von – bis	Gesamtes Budget (T CHF)	Gesprochener Betrag (T CHF)	Intern mind. einmal evaluiert	extern mind. einmal evaluiert	Metaevaluation PwC
Feel Your Power	8	2000-2004	9'538	9'348	Ja	Ja	Ja
Allez Hop	4	1999-2005	14'650	3'680	Ja	Ja (1999. Erneute Evaluation geplant)	Nein
Focus	3	1999-2006	3'367	3'367	k.A.	Ja	Nein
Gesundheitsförderung in KMU	5	2000-2004	4'730	2'496	Ja	Ja (Feb. 2005: lag noch nicht vor)	Nein
Gesundheitsförderung im Alter	2	1999-2004	5'732	2'402	Ja	Ja (Nationalfondsprojekt)	Nein
Suisse Balance	2	2000-2005	2'915	2'165	Ja	Ja (März 2005)	Nein
Ciao	8	1999-2006	5'236	2'089	Ja	Ja	Nein
Info-Doku-Stelle GF	5	1999-2005	1'861	1'861	Ja	Ja	Nein
Jung & Stark	4	2000-2004	3'475	1'720	Ja	Ja	Ja
Expo.02	5	2001-2002	5'450	1'650	Ja	Ja	Nein
Schule und Gesundheit	4	2000-2004	3'638	1'388	Ja	Ja	Nein
quint-essenz plus / quint-essenz aktiv	1	2001-2007	1'368	1'368	Ja	k.a.	Nein
Action d – Diabetes aktiv vorbeugen	2	2001-2004	2'964	1'320	Ja	Ja	Nein
Fourchette Verte Suisse	4	1998-2004	5'754	1'014	Ja	Ja	Ja
SlowUp	4	2001-2006	4'331	948	Ja	Ja	Ja
50+santé	1	2004-2006	1'800	900	Ja	Ja	Nein
Voilà	5	1999-2006	6'222	817	Ja	Ja	Ja
Lebensqualität in Gemeinden	4	2001-2006	741	711	Ja	k.A.	Nein
Nutrinet	4	1999-2006	514	484	Ja	Ja	Nein
4. – 7. Nationale GF-konferenz	6	2001-2005	647	462	Ja	Nein	Nein



Projekt	Anz. Projektanträge	von – bis	Gesamtes Budget (T CHF)	Gesprochener Betrag (T CHF)	Intern mind. einmal evaluiert	extern mind. einmal evaluiert	Metaevaluation PwC
fantasy projects	3	2000-2005	1'914	432	Ja	Ja	Nein
Zwäg	2	2000-2006	1'413	389	Ja	Ja	Nein
5 am Tag	2	2001-2005	2'391	381	Ja	k.A.	Nein
Nutrinfo	2	1999-2002	1'923	345	Ja	k.A.	Nein
Indikatorensystem Lebensqualität in der Schweiz	5	2001-2003	275	210	Ja	k.A.	Nein
Roundabout – moving girls	3	2001-2004	913	200	Ja	Ja	Nein

Tabelle 11: Evaluationen bei den grössten Projekten

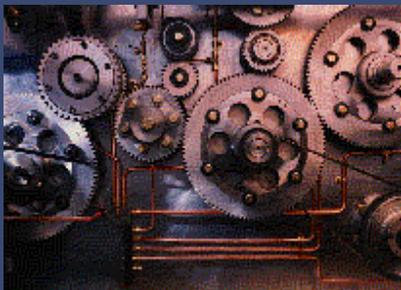
Es ist ersichtlich, dass von den 26 Projekten mit Beiträgen der Stiftung grösser als CHF 200'000.00 19 extern evaluiert wurden, dies sind 73%. Von den 14 Projekten mit Beiträgen der Stiftung von mehr als CHF 1.0 Mio. wurden 12 extern evaluiert, das sind 86%.

Konzepte und Ziele

Im August 2001 hat sich die Stiftung ein Evaluationskonzept gegeben. Das Konzept basiert auf den gesetzlichen Auftrag, das Leitbild und die strategischen Überlegungen („Leistungskonzept“). Es baut auf dem wissenschaftlich fundierten, sogenannten „Ergebnismodell“ auf, das Wirkungsketten in der Gesundheitsförderung aufzeigt. Aus dem „Ergebnismodell“ werden im Konzept Anforderungen an die Praxis / die Projekte und an die Stiftung selbst abgeleitet. Das Konzept nennt Ziele für die Projekte / Programme und vorgesehene Massnahmen der Stiftung (Zusammenfassung im Anhang 3.2). Es wird eine enge Verbindung zur Qualitätsförderung von Projekten hergestellt.

Es existiert ein Dokument zum „Umgang mit Fremdevaluationen“, erstellt vom Bereich Qualität und Evaluation (2 Seiten; Oktober 2003). Es enthält allgemein gehaltene Kriterien, wann eine Fremdevaluation durchzuführen ist und Anmerkungen zum internen Vorgehen sowie zum Vorgehen im Rahmen von Projekten. Daneben existiert ein „Formular Fremdevaluation“, welches als Grundlage zur Besprechung von Evaluationen zwischen der Fachbereichsleitung und der Bereichsleitung Qualität und Evaluation dient. Weitere Leitlinien, Kriterien oder Instrumente (wie ein Leitfaden oder ähnliches) spezifisch zur Evaluation sind nicht dokumentiert.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Organisation, Abläufe und aktuelle Situation der Fremdevaluationen

Die Stiftung hat einen Bereich Qualität und Evaluation eingerichtet (eine Stelle). Die Bereichsleitung besetzt die Stelle seit Mitte 2003. Der Bereich steht gleichwertig neben den anderen Fachbereichen. Er besitzt keine Entscheid- oder Weisungskompetenzen innerhalb der Stiftung. Zur Zeit ist der Bereich mehrheitlich mit Projekten des Qualitätsmanagements (Controlling, Datenbank, internes Qualitätsmanagement, Prozesse des Projektmanagements etc.) sowie des Finanz- und Leistungscontrollings beschäftigt (ausserhalb seiner Zuständigkeit, vergleiche Kapitel 3.8 Wirkungsmanagement). Daneben ist zur Zeit die Hauptaufgabe die Mitwirkung bei Evaluationen in bedeutenden Projekten.

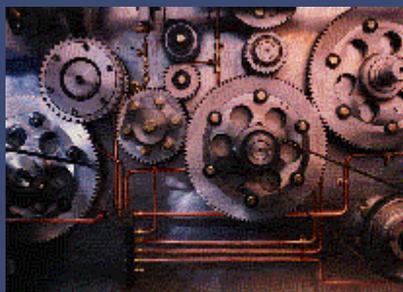
Fremdevaluationen werden mit folgendem Ablauf durchgeführt:

1. Es existiert keine systematische vorgängige Planung von Fremdevaluationen.
2. In der Triage entscheiden die Fachbereichsleitung sowie die Geschäftsleitung über die Durchführung einer Evaluation. In Einzelfällen macht der Stiftungsrat eine entsprechende Auflage. Ab einem Stiftungsbeitrag von CHF 150'000.00 erfolgt „in der Regel“ eine Fremdevaluation.
3. Anhand des Formulars „Fremdevaluationen“ wird die Umsetzung der Evaluation mit der Bereichsleitung Qualität und Evaluation besprochen. Allerdings geschieht dies punktuell, die Bereichsleitung Qualität und Evaluation wird nicht systematisch in allen Fällen konsultiert.
4. Die Fachbereichsleitungen betreuen die Fremdevaluationen (Auftrag, Abnahme Bericht). Teilweise, z. B. bei bedeutenden Projekten, unterstützt der Bereich Qualität und Evaluation.
5. Die Fremdevaluationen werden in den für die Projekte zuständigen Fachbereichen (z. B. Schwerpunktprogramme) zur Kenntnis genommen.

Die Erhebung von Informationen durch Fremdevaluationen erfolgt folglich in den Fachbereichen punktuell und projektbezogen. Eine systematische Erhebung von Informationen oder übergreifende Auswertung von Evaluationen ist nicht dokumentiert, ebenso konnten keine Vorkehrungen oder Vorbereitungen der späteren Metaevaluation festgestellt werden.

Die Fremdevaluationen widmen sich primär qualitativen Aspekten der Projekte (Verbesserung der Umsetzung, vergleiche Kapitel 3.6). Die Etablierung von Qualitätskriterien in der Evaluation wird mit dem Projekt quint-essenz (beziehungsweise quint-essenz plus/aktiv) angestrebt. Hier sind Kriterien

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



in die Vorgaben zur Selbstevaluation eingegangen (siehe unten). Im Bereich der Fremdevaluationen ist keine Aufnahme von quint-essenz Kriterien feststellbar.

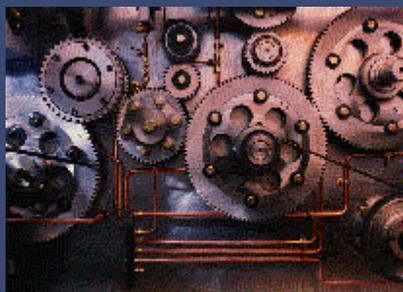
Die Evaluationspraxis unterscheidet in grössere und kleinere Projekte. Für grössere Projekte werden eher Fremdevaluationen durchgeführt. Für kleinere Selbstevaluationen (siehe unten). Es existieren vereinzelt Fremd- und Selbstevaluationen auch für eigene Aktivitäten und Projekte der Stiftung. Spezifische Indikatoren als Vorgaben für Fremdevaluationen sind keine dokumentiert. Eine besondere Unterstützung und Hilfe der Stiftung an die Projekte bei der Realisierung von Fremdevaluationen oder zur Umsetzung von entsprechenden Instrumenten war nicht festzustellen. Die Publikation von Praxisbeispielen („models of good practice“) ist nicht dokumentiert.

Selbstevaluationen

Die von der Stiftung eingeforderten *Selbstevaluationen* der Projekte wurden auf Basis einer zufälligen Stichprobe (die aktuellsten 10 Selbstevaluationen) analysiert. Die Situation in Bezug auf die Selbstevaluationen stellt sich heute wie folgt dar:

- Die Selbstevaluationen sollen explizit primär durch Reflexion und Lernen bei den Projektpartnern / Trägern zur Professionalisierung und Qualitätssteigerung bei den Partnern / Trägern und in der Projektrealisierung beitragen.
- In der Praxis ist dieses Ziel schwer zu erreichen, viele Träger, insbesondere kleinere Organisationen oder volontäre / freiwillige Initiativen, bekunden Mühe mit den Qualitäts- und Evaluationsanforderungen.
- Bislang wurden von den Trägern individuelle Selbstevaluationen im Rahmen des Schlussberichts unstrukturiert, unstandardisiert und ohne Vorgaben eingereicht.
- Bislang wurden in der Regel nicht zu allen Projekten Selbstevaluationen eingereicht, sondern für einen Teil der Projekte.
- Aktuell (seit etwa einem Jahr) gilt eine Vorlage für Schlussberichte, die auch eine Vorgabe für Selbstevaluationen enthält. Über die Anwendbarkeit der Vorlage gibt es intern wie extern unterschiedliche Meinungen. Während sie die Geschäftsleitung für tauglich hält, wird sie von der Praxis eher als untauglich eingeschätzt. Die Vorlage wird hin und wieder revidiert.
- Die Qualität der Selbstevaluationen (Prüfung durch PricewaterhouseCoopers) ist sehr unterschiedlich und oft unzureichend (Aussagen der Stiftung).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- Die Aussagekraft der Selbstevaluationen bezüglich Zielerreichung, Zielgruppen, Wirkung, Erkenntnisse zum Projekt etc. (Prüfung durch PricewaterhouseCoopers), ist ebenfalls sehr unterschiedlich und in der Regel sehr beschränkt.
- Die Fülle der laufenden Projekte, insbesondere kleinerer und mittlerer Grösse, erlaubt es der Stiftung nicht oder zumindest kaum, die Resultate und deren Darstellung in Selbstevaluationen zur Kenntnis zu nehmen, auszuwerten und darauf zu reagieren.

In Angriff genommene Änderungen

Folgende Änderungen, welche die oben beschriebenen Sachverhalte betreffen, sind vorgesehen und wurden bereits in Angriff genommen:

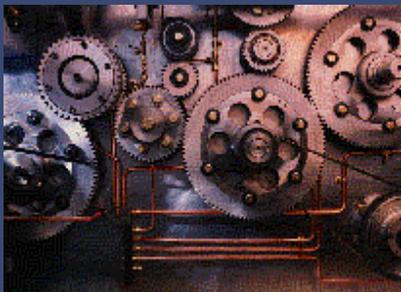
- Die Bereichsleitung Qualität und Evaluation soll in Zukunft bei Fremdevaluationen immer beigezogen werden.
- Die Fremdevaluationen müssen neu (ab 2005) in das Ergebnismodell eingeordnet werden.
- Die Selbstevaluationen sollen in einer neuen Datenbank aufgenommen werden und dort systematisch ausgewertet werden können.
- Neu (ab 2005) sollen Träger von Projekten mit einem Beitrag der Stiftung von über CHF 10'000.00 zwingend eine Selbstevaluation durchführen.
- Neu (ab 2005) sollen die Bereichsleitungen vor einer Projektzusage mit den Trägern die in einer Selbstevaluation zu deklarierenden Ziele klären und festlegen. Diese sind im Ergebnismodell einzuordnen.

3.5.2 Kritische Würdigung

Der Anspruch des *Evaluationskonzepts* der Stiftung ist sehr hoch. Das dahinterliegende Ergebnismodell umfassend. Die Ausrichtung von Konzept und Modell ist wissenschaftlich geprägt.

Die Stiftung schafft es heute mit ihrer Evaluationspraxis nicht, die Anforderungen, die sie an sich selbst stellt, zu erfüllen. Es existiert eine Kluft zwischen theoretisch fundiertem Evaluationskonzept mit wissenschaftlich geprägtem Ergebnismodell und der effektiven Praxis der Evaluationen und des Evaluationsmanagements.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

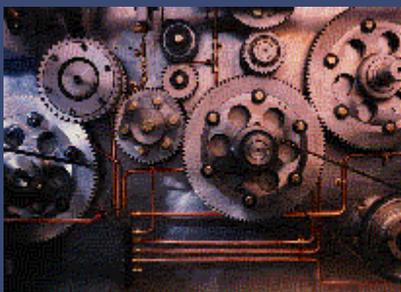


Die *Fremdevaluationen* erfassen die wesentlichen und grossen Projekte. Sie sind aber – obwohl in der Regel vor Projektstart über ihre Durchführung entschieden wird – mit Blick auf das Evaluationskonzept ungenügend konzipiert und geplant sowie untereinander zu wenig konsistent (vergleichbar). Sie sind zudem nicht strategisch ausgerichtet. Zwar wird bei der Entscheidung über die Durchführung von Evaluationen die strategische Bedeutung des betroffenen Projekts ins Feld geführt, es fehlt jedoch eine Strategie der Evaluation, unabhängig von der Bedeutung der Projekte.

Blickt man auf die Anforderungen, Ziele und Massnahmen des *Evaluationskonzepts* vom August 2001, so fällt die *Würdigung nach drei Jahren* eher kritisch aus:

- Die angemahnten fehlenden klaren Ausrichtungen und Anforderungen, die Orientierung und konkrete Hilfestellungen ermöglichen (Seite 9), konnten bis heute nicht geschaffen werden.
- Eine Entwicklung bei den Indikatoren und das breite Aufzeigen von Evidenz der Wirkung konnten wir nicht feststellen.
- Projektmanagement, Qualitätsmanagement und Evaluation werden nur informell und punktuell bei einzelnen Projekten zusammengeführt (vergleiche Kapitel 3.2 zum Wirkungsmanagement).
- Von der angestrebten „Kultur der Evaluation“ als Teil der Qualitätsförderung ist man auf Grund der Arbeitsbelastungen noch zu weit entfernt, ebenso von der Etablierung eines Kreislaufs mit Verbindung von Qualitätsförderung und Evaluation (es sind Ansätze vorhanden).
- Das Evaluationsinstrumentarium (inklusive Leitlinien, Kriterien und Instrumente) steckt bei den Fremdevaluationen noch in den Kinderschuhen. Bei den Selbstevaluationen (in Schlussberichten) hat es zu einer administrativen Be- und Überlastung aller Seiten geführt.
- Eine Integration der Qualitätskriterien in die Evaluationsinstrumente ist teilweise erfolgt.
- Eine Systematisierung der Erhebungen ist nicht erkennbar. Den angestrebten „Metaevaluationen“ ist man kaum näher gekommen.
- Die Unterstützung und Hilfe der Stiftung an die Projekte zur Umsetzung von Evaluationen ist nicht effektiv organisiert und kaum spürbar.
- Die breite Publikation von Praxisbeispielen („models of good practice“) war nicht ersichtlich.

Es sind sehr wohl Bemühungen der Stiftung zur Weiterentwicklung im Sinne des Evaluationskonzepts festzustellen (Systematisierung etc.). Angesichts der vielen offenen „Baustellen“ oder noch

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

gar nicht in Angriff genommenen Arbeiten stellt sich aber die Frage, in wie weit die *Führung* gewillt ist und die Stiftung die *Kapazität* besitzt, das Konzept konsequent umzusetzen.

Dies zeigt sich auch in der *Organisation*: Als typische Matrixfunktion oder Querschnittsbereich mit Stabscharakter fehlt dem Bereich Qualität und Evaluation die angemessene Positionierung in der Organisation, der Durchgriff beziehungsweise die Kompetenzen und die prozessuale Einbindung. Der Bereich beschäftigt sich zudem zur Zeit mit Aufgaben zur Unterstützung der Geschäftsleitung.

In den letzten Jahren wurde etwa jedes siebte Projekt und jeder fünfte zugesprochene Franken extern evaluiert (Projektdatenbank). Nach Evaluationsliste waren es noch weniger. Mehr als die Hälfte der Projekte und Gelder wurden gar nicht evaluiert. Dies zeigt die *Diskrepanz* zwischen eigenem Anspruch und der Realität. Es ist nicht ersichtlich, wie diese in Zukunft geschlossen werden kann.

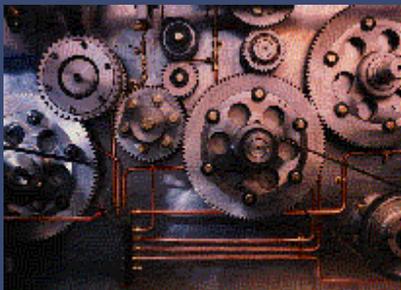
Es stellt sich die Frage, ob die Stiftung einen *umfassenden Anspruch* von Evaluation und Wirkungsnachweis erfüllen muss und angesichts der anderen Aufgaben und ihrer Management-Kapazität erfüllen kann. Eine flächendeckende Evaluierung der finanzierten Projekte mit Selbstevaluation (kleinere / mittlere Projekte) und Fremdevaluationen (grössere und strategisch wichtige Projekte) ist damit in Frage zu stellen. Auch mit weniger, dafür fokussierten, gezielten und strategisch ausgerichteten Evaluationen kann sich die Stiftung dem gestellten Ziel annähern.

Eine *konkret realisierbare Strategie der Evaluation* müsste hier Klarheit verschaffen, indem sie aufzeigt, z. B. welche inhaltlichen Schwerpunkte, welche Massnahmen, welche Indikatoren, welche Methoden der Gesundheitsförderung etc. primär zu evaluieren sind. Dazu könnten auch Projekte und Massnahmen gehören, die nicht von der Stiftung selbst finanziert sind. Eine solche Evaluationsstrategie müsste konsistent mit der Gesamtstrategie der Stiftung sein.

Folglich ist die flächendeckende Anwendung von *umfassenden Selbstevaluationen* und Schlussberichten (mit Budgets ab CHF 10'000.00 obligatorisch) in Frage zu stellen. Sie führt zu Formalismus, inhaltlicher Überforderung der Antragsteller und administrativem Aufwand beziehungsweise Überforderung der Stiftung. Der Nutzen der Selbstevaluationen kann von der Stiftung auf Grund der zu grossen Projektzahl nicht realisiert werden. Das Konzept der Qualitätssicherung und Professionalisierung ist sinnvoll und nachvollziehbar, es dürfte aber in dieser Form gar nicht realisierbar sein.

Das Problem mit den flächendeckenden Selbstevaluationen, welche die Antragsteller inhaltlich und die Stiftung administrativ überfordern, ist ebenfalls ein Ausdruck der mangelnden *Strategie*. Eine klare strategische Ausrichtung würde deutlich machen, für welche Projekte auf welche Art mit wel-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



chen Inhalten beziehungsweise Zielen Selbstevaluationen angemessen und durchführbar sind (z. B. Erfahrungsberichte bei Projekten, die neue methodische Ansätze ausprobieren neben klaren quantitativen Kennzahlen bei Projekten, die eine Zielgruppenvorgabe haben).

Insgesamt wäre zu berücksichtigen, inwieweit die Fremd- wie die Selbstevaluationen in ein umfassendes Wirkungsmanagement integriert werden können (vergleiche dazu Kapitel 3.8). Dazu ist zuerst ein klares und konsistentes *Konzept des Wirkungsmanagements* aufzuzeigen. Die Kluft zwischen dem Ergebnismodell der Stiftung und der noch inkonsistenten Praxis der Fremdevaluationen sowie der angestrebten flächendeckenden Praxis der Selbstevaluation erscheint uns als sehr gross.

3.6 Resultate bestehender Evaluationen (Metaevaluation)

3.6.1 Sachverhalte

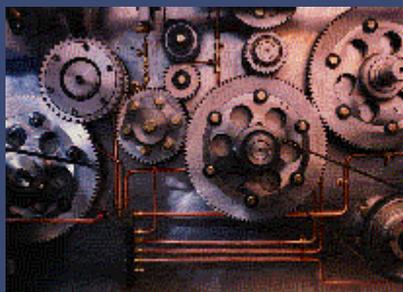
Von den bestehenden Evaluationen wie in Kapitel 3.5 dargestellt, wurde eine Auswahl für eine vertiefere Auswertung getroffen. Zu den Auswahlkriterien zählte die Grösse des Beitrags, die Zugehörigkeit zum Schwerpunktprogramm sowie die Landessprache.

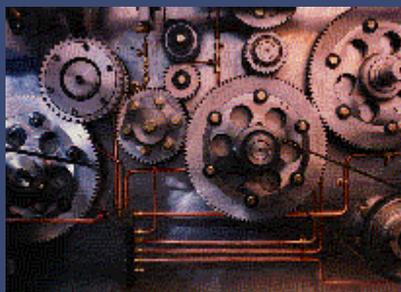
Die Evaluationen wurden auf ihre Resultate hin ausgewertet und zusammengefasst (vergleiche Datenblätter im Anhang 3.3.1). Zudem haben wir die Erreichung der Projektziele, die Erreichung der Zielgruppe, die Rolle der Stiftung sowie die Erzielung von unmittelbaren oder längerfristigen Wirkungen analysiert.

Folgende Resultate zeigen die Evaluationen zu den Projekten:

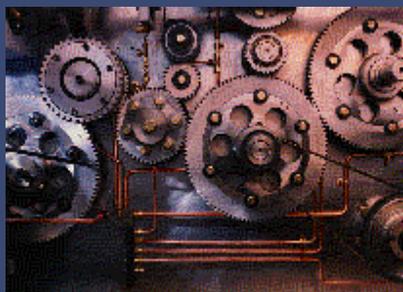
Projekt	Aussagen der Evaluation zum Erfolg des Projekts in Bezug auf...			
	Projektziele	Zielgruppe	Intervention Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz	Wirkung
A pied, c'est mieux 2001 (935)	Bei 74% der Leute keine Verhaltensänderung erfolgt	94% der Zielgruppe hat vom Projekt gehört	Intervention während des Projektes kaum sinnvoll	Keine Verhaltensänderung erfolgt
Fourchette Verte Suisse (1013)	Übergreifende Zielsetzungen nicht evaluiert Kantonale Ziele weitestgehend erreicht	Zielgruppen weitgehend erreicht mit Ausnahme der Konsumenten	Substanzielle Unterstützung von Seiten Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz war vorhanden	Umfassende und nachhaltige gesundheitsfördernde Wirkung
Jung&Stark, Koordinationsstelle Gewalt, Projektumsetzung (895)	Hauptziel (Etablierung Präventionsstrategie Gewalt und Suizid) nicht erreicht Anerkennung und Umsetzung Konzept sozial-emotionales Lernen in der Schweiz und international: Ziel weitgehend erreicht Vordenkerrolle: Ziel erreicht Kompetenzzentrum: Ziel nicht erreicht	Institutionen und Fachleute wurden klar erreicht Eltern wurden klar nicht erreicht	Kontinuierlicher Dialog zwischen der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz und jung&stark „Seitens jung&stark besteht das Gefühl, dass die belastende Beziehung zwischen Gesundheitsförderung Schweiz und dem BAG nicht gerade förderlich für eine Zusage zum Kompetenzzentrum war.“	Wirkungsrichtung: 10 von 25 Projekten (40%) konnten nicht eindeutig den vorgesehenen Themenbereichen von jung&stark zugeteilt werden (Gewalt, Suizid, Konfliktarbeit und Förderung sozialer Kompetenzen)
Schulen und Gesundheit (577)	Schaffung von Rahmenbedingungen: projektinterne Missverständnisse; projektextern ist Debatte zur Notwendigkeit von Gesundheitsförderung in der Schule angelaufen Synergien zwischen Akteuren im Schulbereich: nur schwache Vernetzung, kaum Informationsaustausch	Nicht evaluiert	Keine Interventionen von der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz dokumentiert	Geringe Vernetzung der Institutionen und Projekte erreicht Debatte über Gesundheitsförderung in Schulen angeregt Ungenügende Projektbegleitung infolge geringer (personeller) Ressourcen

PRICEWATERHOUSECOOPERS 





Projekt	Aussagen der Evaluation zum Erfolg des Projekts in Bezug auf...			
	Projektziele	Zielgruppe	Intervention Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz	Wirkung
SlowUp 2003-2005 (1472)	Ziel der nachhaltigen Mobilität nicht erreicht	Keine Definition von Zielgruppen verfügbar	Keine Intervention der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz erwähnt	Keine nachhaltige Gesundheitsförderungs-Wirkungen erzielt
Vivi la città (658)	Ziele nur partiell erreicht	Einzig die Primarschule Locarno wurde gut erreicht; andere Zielgruppen wurden nur partiell oder gar nicht erreicht	Keine Intervention der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz erwähnt	Projekt hat lediglich Initialzündung verursacht; keine Sensibilisierung der Politiker erreicht
Feel Your Power Kampagne 2002 (1362)	Ziel der Reflexion über eigene Verantwortung: nur ansatzweise erreicht Ziel der breiten Diffusion: erreicht	Recognition ist bei der Schweizer Bevölkerung bei 51% (2.8 Mio. Leute), Recall bei 3%	Handlungsempfehlung: Die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz muss als Partner, Sponsor und / oder Initiant offensiver in Erscheinung treten.	18% der Bevölkerung hat über ihre Gewohnheiten nachgedacht, jedoch kaum konkrete Verhaltensänderungen
Voilà (1165/408)	Ziele der Partizipation und des Empowerment ausreichend erfüllt Gender Aspekt nicht berücksichtigt	Nicht evaluiert	Nicht erwähnt	Grosser Wissenserwerb und hohe Umsetzungsfähigkeit bei den Lagerleitenden Wahrnehmbare Verankerung und Umsetzung der Voilà-Anliegen
KMU-vital (780, 838, 983, 1136)	Die im Programm gesetzten Ziele wurden praktisch vollumfänglich erreicht. (Ziele zwar nicht systematisch evaluiert, aber trotzdem weitgehend diskutiert)	173 Unternehmen und 112 potenzielle Anbieter sowie 162 Einzelinteressenten → Zielgruppen erreicht (Frage der Substantialität schwierig zu beantworten)	Sachgerechter Mitteleinsatz und Kontrolle des finanziellen Mitteleinsatzes mit der nötigen Umsicht	Erhobene Veränderungen zeigten sich bei praktisch allen KMU im positiven Bereich Wissen verbessert Wichtiger Beitrag zu einem Netzwerk Keine (Langzeit-)Daten über die Wirkungen



Projekt	Aussagen der Evaluation zum Erfolg des Projekts in Bezug auf...			
	Projektziele	Zielgruppe	Intervention Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz	Wirkung
Allez Hop 1999-2005 (372, 606, 1327)	Knapp ein Viertel der Schweizer Wohnbevölkerung kennt Allez Hop Nur sportlich bereits aktive Personen erreicht Gemessen an der Bevölkerung Ziel noch nicht erreicht	Nicht erreicht, vorwiegend bereits bewegungsaktive Personen sowie Frauen mittleren Alters erreicht	Nicht erwähnt	Allez Hop führt zu einer nachhaltigen Steigerung des Bewegungsverhaltens der Teilnehmenden

Tabelle 12: Zusammengefasste Resultate der Metaevaluation

3.6.2 Kritische Würdigung der Resultate

Die untersuchten Fremdevaluationen, wie im übrigen die Selbstevaluationen auch, konzentrieren sich auf die *Qualität der Projekte* und operative Verbesserungsmöglichkeiten in der Umsetzung. Dies ist ein wichtiger Beitrag der Fremdevaluationen zum Wirkungsmanagement (vergleiche Kapitel 3.8).

Dieser Nutzen der Evaluationen geht jedoch oft auf Kosten von Aussagen über die Erreichung von *Projektzielen* und den angestrebten *Wirkungen*. Aus den ausgewerteten Evaluationen können *nur eingeschränkt Erkenntnisse* über Ziel- und Wirkungserreichung in den Projekten der Stiftung gewonnen werden.

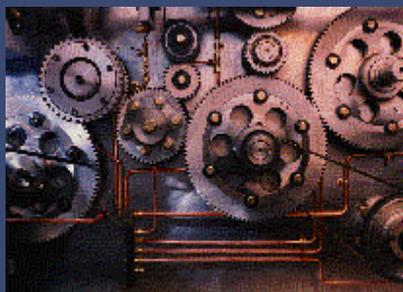
Diese Erkenntnisse lassen sich verallgemeinern. Die *Qualität der Evaluationen* ist noch unbefriedigend, auch für die Stiftung selbst, die sie ja im Sinne des Konzepts und des Ergebnismodells einsetzen möchte.

Wir bewerten die 10 Projekte der untersuchten Fremdevaluationen wie folgt:

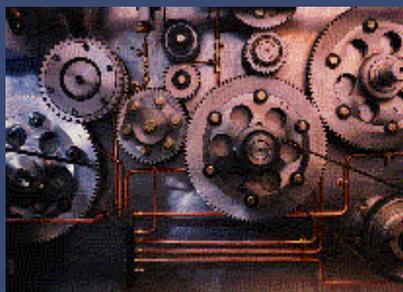
Projekt	Betrag (T CHF)	Projektziele erreicht	Zielgruppe erreicht	Intervention Stiftung	Wirkung	Gesamtwertung
Allez Hop* 1999-2005	3'680 (25.12%)	Ungenügend erreicht	Schlecht erreicht	Nicht ermittelbar	Übergreifend: hoch Unmittelbar: hoch	gut
KMU-vital	2'496 (52.75%)	Gut erreicht	Sehr gut erreicht	Sehr gute Intervention	Übergreifend: nicht ermittelbar Unmittelbar: sehr hoch	gut
Jung& Stark	1'720 (49.5%)	Ungenügend erreicht	Gut erreicht	Gute Intervention	Übergreifend: mässig Unmittelbar: mässig	ungenügend
FYP Kampagne 02	1'426 (88.2%)	Gut erreicht	Sehr gut erreicht	Ungenügende Intervention	Übergreifend: mässig Unmittelbar: hoch	gut
Schulen und Gesundheit	1'388 (38.1%)	Ungenügend erreicht	Nicht ermittelbar	Ungenügende Intervention	Übergreifend: hoch Unmittelbar: mässig	ungenügend
Fourchette Verte Suisse	1'014 (17.6%)	Übergreifende Ziele: nicht ermittelbar Kantonale Ziele: sehr gut erreicht	Gut erreicht	Sehr gute Intervention	Übergreifend: nicht ermittelbar Unmittelbar: sehr hoch	gut
SlowUp 03-05	948 (21.9%)	Nicht ermittelbar	Nicht ermittelbar	Nicht ermittelbar	Übergreifend: mässig Unmittelbar: hoch	gut
Voilà	817 (13.1%)	Gut erreicht	Nicht ermittelbar	Nicht ermittelbar	Übergreifend: hoch Unmittelbar: hoch	gut
Vivi la città	250	Ungenügend erreicht	Ungenügend erreicht	Nicht ermittelbar	Übergreifend: nicht ermittelbar Unmittelbar: mässig	ungenügend
A pied, c'est mieux	210	Ungenügend erreicht	Sehr gut erreicht	Während dem Projekt nicht mehr nötig	Übergreifend: keine Unmittelbar: keine	ungenügend

Tabelle 13: Beurteilung der Resultate der Fremdevaluationen (Synopsis)

* Beurteilung Allez Hop auf Basis von verfügbaren Monitoring Zahlen, keine Fremdevaluation
Bewertungsskala: sehr gutes, gutes, ungenügendes, schlechtes Projekt



PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit ist im Anhang 3.3.2 die Bewertung der Projekte mit Argumenten versehen.

Die Messung von Wirkungen ist im Gesundheitsbereich naturgemäss sehr schwierig, zumal es oft eine unüberschaubare Vielfalt an Drittvariablen zu kontrollieren gilt. So gibt es denn auch zur Gesundheitsförderung oder Prävention als *finale Wirkungsziel* in den untersuchten Fremdevaluationen *wenig Aussagen*. Werden solche Aussagen gemacht, so fallen sie eher negativ aus: sowohl in den Projekten „A pied c'est mieux“ und „SlowUp 2003-2005“, als auch in der „Feel Your Power Kampagne 2002“ konnte von den verschiedenen Evaluatoren keine konkrete Verhaltensänderung festgestellt werden. Die Ausnahme bildet „Fourchette Verte Suisse“, dem im Rahmen der Evaluation eine umfassende und nachhaltige gesundheitsfördernde Wirkung zugesprochen wurde.

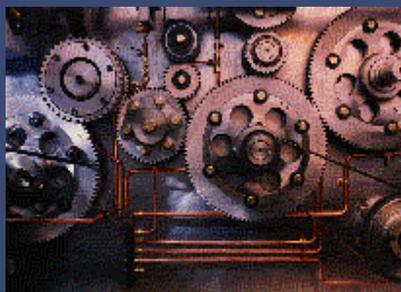
Evaluationen beziehen sich vor diesem Hintergrund eher auf die Projektziele, denn auf Wirkungen. Die analysierten Fremdevaluationen zeigten, dass es im Bezug auf Zielsetzungen und Wirkungsrichtung oft an Transparenz und Fokussierung mangelte. So stellten die EvaluatorInnen für die Programme „Schulen und Gesundheit“, „Feel Your Power Kampagne 2002“ und „jung&stark“ eine *mangelhafte strategische Ausrichtung*, eine Verzettlung der Kräfte sowie unpräzise Ziel- und Meilensteindefinition fest. Selbst im ansonsten hoch gelobten Projekt „Voilà“ stellten die beiden Evaluatorinnen fest, dass die Ziele nicht operationalisiert wurden und dass aus diesem Grund eine zielbezogene Auswertung der Ausbildungsmodule nicht möglich sei.

Oft ist die mangelhafte strategische Ausrichtung politisch-organisatorisch begründet. Dies gilt insbesondere für „jung&stark“, bei dem unterschiedliche Auffassungen zwischen den Projektverantwortlichen der Trägerorganisation einen strategischen Konsens verhinderten. *Unklare Zuständigkeiten und Kompetenzen* sowie divergierende Interessen der beteiligten Partnerinstitutionen waren z. B. auch im Programm „Schulen und Gesundheit“ dafür verantwortlich, dass es an einer gemeinsamen Philosophie und an erkenntlichem Profil fehlte.

In einigen Projekten wurde die *Vernetzung* der involvierten Institutionen und Projekte als Zielsetzung formuliert. Während die Synergiebildung zwischen den einzelnen Kantonsprojekten von „Fourchette Verte Suisse“ als nachahmungswürdig gepriesen wurde, erwies sich die Netzwerkbildung für andere Projekte wie „jung & stark“ oder „Schulen und Gesundheit“ als schwierig.

Die genannten drei Dimensionen – a) eine eindeutige, klare strategische Stossrichtung und Zielformulierung, b) eine eindeutige Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sowie eine effiziente Schlichtung von Interessenkonflikten und schliesslich c) die Netzwerkbildung als

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

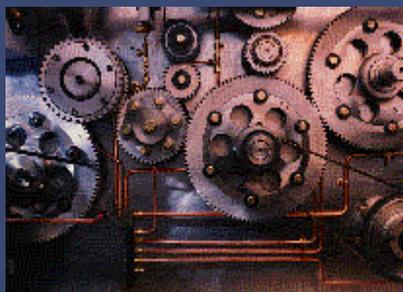


Grundvoraussetzung für Nachhaltigkeit und Multiplikation der erarbeiteten Ergebnisse – sind für das Gelingen von Projekten ausserordentlich wichtig. Gleichzeitig haben gerade diese drei Dimensionen bei den betrachteten Projekten und Programmen mehrheitlich grössere Schwierigkeiten beschert.

Die drei Dimensionen können durch eine Intervention von aussen beeinflusst werden. Zur Sicherstellung des Projekterfolgs könnte (sollte) die Stiftung daher je nach Einzelfall direkt intervenieren. Ob eine solche Intervention bei den betrachteten Projekten und Programmen tatsächlich erfolgt ist, kommt in den Evaluationen nur vereinzelt zum Vorschein. Der Rolle der Stiftung wird in den Projektevaluationen wenig Beachtung geschenkt (für „Fourchette Verte Suisse“, „jung&stark“, „KMU-vital“ sowie „Feel Your Power Kampagne 2002“ wird eine solche Intervention erwähnt). Bei „Feel Your Power“ trat die Stiftung lediglich als Geldgeberin in Erscheinung. Hier fordern die Evaluatoren, dass die Stiftung auch als Ideengeberin auftritt und damit ihren Ruf als Kompetenzzentrum festige. Nach unserer Argumentation müsste eine solche Intervention z. B. auch in Fällen wie „Schulen und Gesundheit“ stattfinden. Im Idealfall hätte die Stiftung hier zunächst bei der Bereinigung von Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Interessengruppen Hilfestellung leisten können, um anschliessend das Programm bei der Konkretisierung der zukünftigen Ausrichtung fachlich zu unterstützen.

Aus den 10 ausgewerteten Evaluationen können folgende zusammenfassende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Mit Blick auf die *Wirkungen* halten sich gute wirkungsvolle Projekte die Waage mit eher ungenügenden Projekten mit wenig ersichtlicher Wirkung.
- *Intervention und Hilfestellung* sind in den Projekten notwendig, insbesondere in den Bereichen Strategie, Zuständigkeiten / Interessenkonflikte sowie Vernetzung.
- Die effektiven Wirkungen von Projekten sollten – obwohl schwierig zu messen – nicht aus den Augen verloren gehen. Es gibt Projekte (wie „à pied c’est mieux“), die von der Stiftung als sehr erfolgreich eingestuft werden, die aber „nur“ in der Umsetzung gut sind oder ihre Zielgruppe gut erreichen, jedoch kaum effektive Wirkungen zeigen (z. B. Verhaltensänderung).



3.7 Daten und Indikatoren der Stiftung

3.7.1 Sachverhalte

Von der Stiftung wurden keine Daten und / oder gemessene Indikatoren zu Wirkungen auf die Förderung der Gesundheit der Bevölkerung oder den allgemeinen Nutzen der Stiftung dokumentiert. Im Weiteren existieren nach den vorliegenden Informationen keine formellen oder effektiv berechneten Kosten-Nutzen-Analysen zu einzelnen Projekten oder ganzen Programmen.

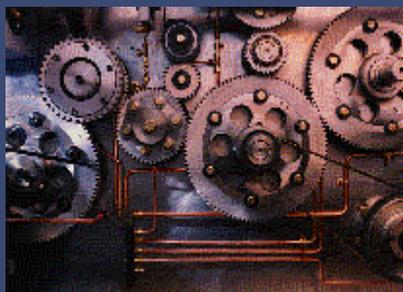
Informationen existieren vereinzelt auf Projektebene auf Basis der Fremdevaluationen, teilweise der Selbstevaluationen oder einzelner Studien (z. B. Bewegungssurvey), welche die Umsetzung der Projektziele oder punktuell von Wirkungen (z. B. Verhaltensänderungen) aufzeigen. Ebenfalls auf Projektebene wird offiziell – z. B. im Jahresbericht oder in Zeitschriftenbeiträgen – der Nutzen und die Erfolge der Stiftung dargestellt.

Indikatoren wurden zum Teil in den Mehrjahresplanungen und in der Regel in den Jahresplanungen für die Fachbereiche definiert. Sie beziehen sich auf Projekte beziehungsweise Massnahmen in den Fachbereichen. Sie wurden bislang noch nicht gemessen, dies soll nach Abschluss des gesamten Programmzyklus (Tätigkeitsprogramm 2003 – 2006) geschehen.

Ein Bezug zu Wirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung wird in den Fachbereichen über wissenschaftliche Evidenzen hergestellt. Entsprechend lassen sich einzelne Bereichsleitungen wissenschaftlich beraten oder begleiten. Zudem werden in den einzelnen Bereichen vereinzelt Informationen gesammelt: Ein Einzelfall wurde festgestellt, bei dem für eine externe Kommunikation an einer Veranstaltung eine Statistik zu Verhaltensänderungen bei der Bevölkerung beigezogen wurde.

In der Regel wird der Erfolg der Stiftung nicht an Hand weiterreichender Wirkungen und Nutzeneffekten auf Bereichs- / Programmebene, Ebene der Gesamtstrategie oder sogar der Gesamtbevölkerung dokumentiert, sondern am Erreichen konkreter Projektziele, das heisst von Projektergebnissen. Die Stiftung (Geschäftsleitung wie Mitarbeitende) sieht es gemäss Interviews auch nicht als ihre Aufgabe, weiterreichende Wirkungen und Nutzen der Stiftung über die Erreichung von Projektzielen hinaus, z. B. auf die Gesundheit der Bevölkerung, zu evaluieren oder zu dokumentieren.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



3.7.2 Kritische Würdigung

Über Wirkungen und Nutzen der Arbeit der Stiftung für die Gesundheit der Bevölkerung der Schweiz kann wenig ausgesagt werden. Es gibt Hinweise, welche die positiven Effekte der Projekte der Stiftung dokumentieren. Ebenso gibt es ganz vereinzelte Hinweise, welche Wirkungen auf Ebene der Gesamtbevölkerung Nahe liegen. Solche Daten werden aber eher zufällig beigezogen und in der Regel weder kommuniziert noch in irgendeiner Form intern weiterverwendet (vergleiche Kapitel Wirkungsmanagement). Der Informationsstand der Stiftung über Wirkung und Nutzen der eigenen Aktivitäten, über vereinzelte konkrete Projekte hinaus, ist daher als gering anzusehen.

Allerdings ist die Frage berechtigt, ob dies die Aufgabe der Stiftung ist. Gesundheitsförderung ist eine langfristige Angelegenheit, die von weiten kausalen Distanzen geprägt ist. Der Nachweis der eigenen Wirkung über die eigenen Projekte hinaus ist anerkanntermassen entsprechend schwierig.

Die Stiftung misst ihren Erfolg an den Projekten der Gesundheitsförderung. Die Stiftung kann hier durchaus Erfolgszahlen oder qualitative Wirkungen vorweisen (z. B. Teilnehmerzahlen, Bekanntheitszahlen; Bewirkung von Verhaltensänderungen, Befindlichkeiten und andere). Neben Projekten, welche den Nachweis des Erreichens von Zielgruppen, Projektzielen und Wirkungen schwer erbringen können, sind nicht wenige wichtige und wertvolle Projekte der Gesundheitsförderung vorhanden.

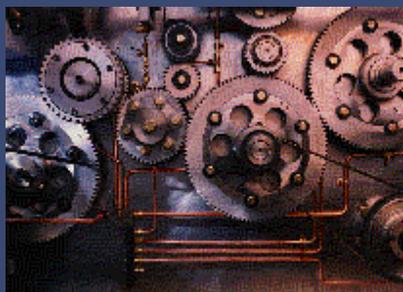
Dennoch kann und sollte die Stiftung nicht bei den Projektevaluationen stehen bleiben. Auf der Ebene der Fachbereiche könnten Wirkungshinweise, z. B. für Schwerpunktprogramme erhoben werden. Möglich wäre auch, Daten bezüglich der Gesamtstrategie der Stiftung zu erheben. Voraussetzung dazu sind kohärente Fachbereichs- und Gesamtstrategien (vergleiche Kapitel 1.2)

Der Ansatz über wissenschaftliche Evidenzen die Wirkungen nachzuzeichnen, ist sinnvoll und angemessen. Er kann noch mehr eingesetzt werden. Mit dem Ergebnismodell ist eine theoretische Grundlage gelegt. Sie müsste mit der empirischen Evidenz zur Wirksamkeit der konkreten Massnahmen ergänzt werden. Die Stiftung könnte im Verbund mit der Wissenschaft oder Partnern die Wirkungen der Bereiche / Programme, grosser Projekte oder Projektkombinationen aufzeigen.

Das Ergebnis zur Analyse der Daten und Indikatoren der Stiftung zu Wirkungen und Nutzen ihrer Aktivitäten fällt zusammengefasst sehr gemischt aus: Es existieren kaum Informationen. Die vorhandenen Informationen über Projekte reichen von „kaum nützlich“ bis „wert- und wirkungsvoll“ im

jeweiligen Projektrahmen. Von Anzeichen einer gewissen Breitenwirkung der Aktivitäten und Projekte der Stiftung kann allenfalls im Bereich der Bewegung gesprochen werden.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



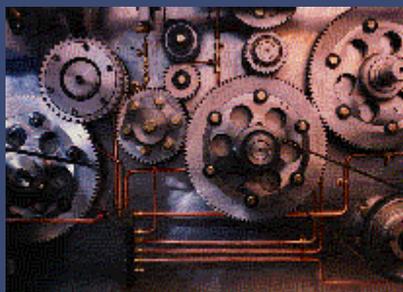
3.8 Wirkungsmanagement

3.8.1 Sachverhalte

Als theoretische Basis eines Wirkungsmanagements gilt das von der Stiftung aufgenommene und adaptierte „*Ergebnismodell*“, das Wirkungsketten in der Gesundheitsförderung aufzeigt (vergleiche Kapitel 3.5 in diesem Abschnitt zur Evaluationspraxis). Bei Projektvergabe sollen die Projekte auf die Zielerreichung gemäss Modell geprüft und der geplante Beitrag zu den Wirkungsketten aufgezeigt werden. Die Einordnung der Projekte soll zum Entscheid über die Anträge beitragen. Ebenso sollen die Ergebnisse von Evaluationen in das Modell eingeordnet werden und den Beitrag von Projekten zu den Wirkungsketten, das heisst letztlich zur Gesundheitsförderung aufzeigen. Das Management von Wirkungen an Hand des Ergebnismodells existiert zur Zeit in der Theorie. Die Stiftung beginnt mit ersten Schritten im Jahr 2005. Eine Integration von Ergebnismodell und Finanzcontrolling / Managementinstrumenten ist später nach Aussage der Geschäftsleitung vorgesehen.

Wirkungsmanagement wird bei der Stiftung auch als *Qualitätsmanagement* verstanden. Gute Projekte erzielen gute Wirkungen. Zur Förderung der Qualität von Projekten wurde das stiftungseigene Qualitätsentwicklungsmodell „quint-essenz“ und entsprechende Projekte (z. B. „quint-essenz plus“) lanciert. Sie sollen durch Fordern (Qualitätsansprüche bei Projektvergabe) und Fördern (Trainer, Ausbildung, Unterstützung der Stiftung) die Professionalität und Qualität in Projekten der Gesundheitsförderung und vor allem solcher der Stiftung steigern. Die erreichten Resultate von quint-essenz wurden in einer Selbstevaluation erhoben. Sie sind auf Grund fehlender Daten noch teilweise unklar. Teilweise konnten die gesetzten Ziele erreicht werden. Offenbar konnte sich aber der Ansatz und der Gedanke der Qualitätsentwicklung noch nicht breiter durchsetzen, das Angebot wird von Projektleitenden zu wenig, zu spät und zu selektiv genutzt. Ebenso wird quint-essenz in der Stiftung selbst noch nicht systematisch angewendet. Mit einem Budget von CHF 650'000.00 für drei Jahre sollen in einem Folgeprojekt („quint-essenz aktiv“) die Ziele der Qualitätsförderung nachdrücklicher verfolgt werden.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Zum Wirkungsmanagement zählt die systematische Durchführung und Auswertung von *Evaluationen*. Zur Evaluationspraxis vergleiche Kapitel 3.5 in diesem Abschnitt. Ein Prozess zur Definition und Planung von Evaluationen ist nicht vorhanden. Eine systematische integrierende Betrachtung der Evaluationen findet nicht statt. Ein die gesamte Stiftung umfassender Evaluationskreislauf ist daher nicht etabliert. Die Evaluationen werden auf Ebene Bereichsleitung zur Kenntnis genommen und fliessen in die Konzipierung, Durchführung beziehungsweise Fortsetzung von Projekten ein. Die Stiftung konnte auf Anfrage von verschiedenen aktiven Anwendungen berichten (erläutert wurden 11 Projekte, vergleiche Protokoll im Anhang 3.4). Die Evaluationen – wo vorhanden – fliessen also in Projektentscheide der Geschäftsleitung oder Projektanträge an den Stiftungsrat ein, sie scheinen demgegenüber für die Führung insgesamt der Stiftung kaum relevant zu sein. Dazu liegt z. B. die Aussage eines Stiftungsrats vor:

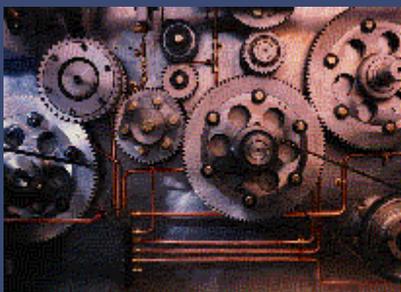
Die Wirkungsevaluationen seien wissenschaftlich, die praktische Nutzbarkeit sei aber noch schwer zu beurteilen. Die Evaluationsverfahren seien recht ausgeklügelt, für den Stiftungsrat hätten sie aber noch wenig greifbare Erkenntnisse gebracht, welche für künftige Arbeiten genutzt werden können. Es wäre wichtig, Erkenntnisse in Workshops innerhalb der Stiftung sowie mit Projektverantwortlichen interaktiv zu diskutieren.

Wirkungsmanagement benötigt *Kennzahlen*. In der Regel sind diese mit denjenigen des Managements abgestimmt. Es ergaben sich keine Hinweise auf benutzte Indikatoren und Kennzahlen der gesundheitsfördernden Wirkungen (vergleiche dazu Kapitel 3.7 in diesem Abschnitt zu Daten und Indikatoren).

Wirkungsmanagement ist in der Stiftung nicht explizit in der *Organisation* verankert. Der Fachbereich „Qualität und Evaluation“ übernimmt unterstützende Funktionen (gleichsam analog Controller). Der Bereich ist in der vertikalen Linie organisiert und untersteht einem „Führungsbereich“.

Insgesamt wurden verschiedene *offene Arbeiten*, die in den Bereich Wirkungsmanagement fallen, identifiziert. Zu diesen Arbeiten zählen die Einführung des Ergebnismodells, die Etablierung von quint-essenz, die Einführung von neuen Projektmanagementdokumenten (Gesuche, Schlussberichte), die neue Projektdatenbank sowie das Evaluationskonzept.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



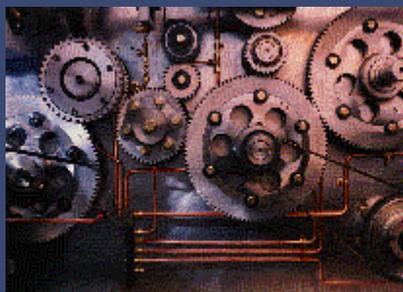
3.8.2 Kritische Würdigung

Es ist positiv zu beurteilen, dass Evaluationen in den Fachbereichen zur Kenntnis genommen und auch angewendet werden, ein Qualitätssicherungs- und -entwicklungssystem aufgebaut wird und mit dem Ergebnismodell eine Basis für ein Wirkungsmanagement geschaffen wurde. Die Arbeit der Stiftung kann *insgesamt als wirkungsorientiert* beschrieben werden.

Die Stiftung befindet sich nach unserer Einschätzung *auf dem Weg* in Richtung eines Wirkungsmanagements, das eine Voraussetzung von Wirkung und Nutzen der Stiftung insgesamt ist. Jedoch sind einige Punkte der aktuellen Situation und auch einige Entwicklungstrends zu hinterfragen:

- Es existiert in Konzept und Anwendung zum Wirkungsmanagement keine Unterscheidung der vielen kleinen Projektanträge von den grösseren Projekten oder ganzen Programmen. Dies behindert ein stufengerechtes und effizientes Management von Wirkungen.
- Das Management der Wirkungen ist eine *Führungsaufgabe*. Die Stelle für Qualität und Evaluation ist organisatorisch in der Stiftung nicht entsprechend positioniert und integriert.
- Die *Evaluationspraxis* lässt allenfalls einen punktuellen Ansatz eines Wirkungsmanagements erkennen. Die Erkenntnisse werden von Stiftungsrat und Geschäftsleitung kaum wahrgenommen und fliessen nicht in die Führung und Steuerung ein. Es werden zudem meist Outputs statt Outcomes gemessen.
- Relevante *Wirkungsdaten* und -indikatoren werden eher zufällig beigezogen und in der Regel weder kommuniziert noch in irgendeiner Form intern weiter verwendet (für das Management).
- Das heisst auch, dass die in der Evaluation des Tätigkeitsprogramms 1998 – 2002 angemahnte Etablierung von *Feedbackschlaufen* im Bereich der Wirkungen unterblieben ist.
- *Quint-essenz* funktioniert noch nicht wunschgemäss und konnte sich nicht durchsetzen. Die Tatsache, dass es selbst in der Stiftung nicht systematisch eingesetzt wird, sollte zu Überprüfungen führen. Die Selbstevaluation hat gezeigt, dass stark standardisierte Angebote der Heterogenität von Projekten der Gesundheitsförderung nicht gerecht werden. Die Anwendung des *Ergebnismodells* kann noch nicht beurteilt werden (Einsatz erst ab 2005).
- Die Entwicklung der Komponenten wie Ergebnismodell oder quint-essenz bergen die Gefahr der *Formalisierung, Bürokratisierung und administrativen Überbelastung* von Anträgen, Be-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



richterstattungen und deren Auswertung. Es ist zu fragen, ob die umfassenden Modelle durch ebenso umfassende administrative Instrumente abgebildet werden müssen.

- Es sind *viele Arbeiten* im Wirkungsmanagement aktuell gleichzeitig pendent. Sie müssten integriert angegangen werden. Es wurde uns nicht klar, ob dies auch geschieht.

Fazit: Die Wirkungsorientierung der Arbeit der Stiftung ist vorhanden. Ein Wirkungsmanagement im Sinne der Integration von Wirkungs- und Managementinformation und deren Anwendung in der Führung und Steuerung, das heisst ein integriertes Management (z. B. Qualität – Wirkung – Balanced Score Card), ist nicht ersichtlich.

3.9 Projektevaluation „Beilage Beobachter: Sprung ins Berufsleben“

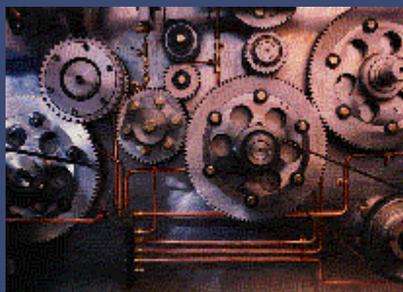
3.9.1 Projektbeschreibung

Der Beobachter und Gesundheitsförderung Schweiz haben sich entschieden, in publizistischer Zusammenarbeit eine Sonderbeilage des Beobachters („Extra“) für Jugendliche zu produzieren. Für Gesundheitsförderung Schweiz war der Beobachter wegen seiner Kreditibilität, seinem qualitativ hohen journalistischen Output und der neu verfolgten Jugendstrategie ein geeigneter Kooperationspartner zur Herausgabe eines Sonderhefts. Das Heft mit dem Namen „Sprung ins Berufsleben“, erschienen am 06. August 2004, hatte als *Zielgruppe* Jugendliche ab 15 Jahren, insbesondere Berufsschüler und Lehrlinge. Zudem interessierte Personal-, Lehrlingsverantwortliche und Eltern als Multiplikatoren.

Im Kooperationsvertrag mit dem Beobachter hielt die Stiftung folgende *Projektziele* fest:

- Bewusstmachen und Sensibilisieren für die Thematik mentale Gesundheit bei Jugendlichen.
- Fokussierung auf die in Bezug auf Gesundheit besonders vulnerable Zielgruppe der Lehrlinge. Diese weisen häufig ein gesundheitsschädigendes und risikoreiches Verhalten auf.
- Promotion der Strategie von Gesundheitsförderung Schweiz und Imagegewinn.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Rund die Hälfte der Artikel sollten gesundheitsrelevante Themen fokussieren, bei welchen die Stiftung die Möglichkeit zum fachlichen Lektorat hatte. Die redaktionelle Verantwortung blieb beim Beobachter.

Als wichtigste Kommunikationsmassnahmen hat die Stiftung selber verschiedene Berichte über das Sonderheft veröffentlicht (im Internet, im eigenen Newsletter und im Focus). Sie hat ebenfalls Informationsbriefe mit Heft-Exemplaren und Bestellkarten an die Erziehungsdirektoren der Deutschschweiz verschickt und verschiedene Fachpresse (z. B. nationale Institutionen, Institutionen im Jugend- sowie Berufs- und Bildungsbereich) informiert: Ferner schrieb die Stiftung Publikumspreise wie beispielsweise „Wir Eltern“, „Toaster“, „Spick“, „Junior“, „Pfiff“, „MEX Musenalp“ und „20 Minuten“ an. Das Extra wurde der gesamten Auflage des Beobachters beigelegt (über 330'000 Exemplare) und erreichte damit über eine Million Leser in der Deutschschweiz. Zusätzlich wurden der Stiftung 30'000 Exemplare zur Verfügung gestellt, von denen sie bis Mitte Februar 2005 22'184 Exemplare über eigene Kanäle kostenlos verschickte.

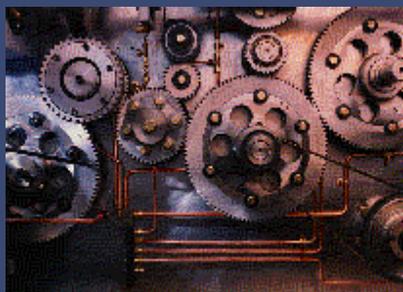
3.9.2 Fragen und Methoden

Fragestellung

Die Evaluation des Projekts Beobachter Jugend Extra Beilage basierte auf folgenden Fragen:

1. *Ziele der Stiftung:* Wurden die von der Stiftung selbst gesetzten Ziele (gemäss ihrem eigenen Projektbeschrieb) erreicht?
2. *Zielgruppenanalyse:* Ist die in Bezug auf die Gesundheit besonders vulnerable Zielgruppe der Lehrlinge fokussiert worden? Wurde die Zielgruppe tatsächlich erreicht und in welchem Umfang?
3. *Wirkungsuntersuchung:* Hat das Heft eine Sensibilisierung für die Thematik mentale Gesundheit und allgemein für Gesundheit bei Jugendlichen erzeugt? Wie gross war die inhaltliche Relevanz und der Nutzen des Sonderhefts für die Zielgruppe? Insgesamt stellte sich hier die Frage nach dem *Impact*, das heisst ob die Botschaften die Jugendlichen nachhaltig erreicht haben.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



4. *Wahl der Mittel und ihre Qualität:* Wurde das richtige Medium zur Erreichung der Zielgruppe gewählt? Hat das Heft die erforderliche Qualität, um die angestrebte Wirkung zu erzielen?
5. *Untersuchung der Funktion von Gesundheitsförderung Schweiz:* Hat die Stiftung das Projekt nachhaltig gestaltet? Wurde die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz wahrgenommen und hat sie von einem Imagegewinn profitiert?

Die Untersuchung erfolgte in einem zweigeteilten Verfahren: Einerseits führte PricewaterhouseCoopers eine quantitative schriftliche Befragung und andererseits führte SCOPE im Auftrag von PricewaterhouseCoopers zwei qualitative Gruppengespräche (Focus Groups) mit ausgewählten Jugendlichen durch.

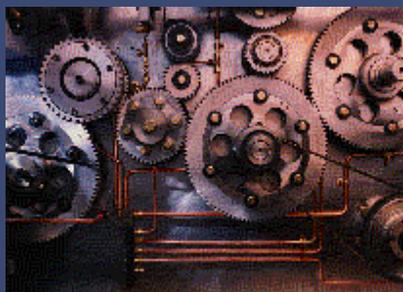
Quantitative schriftliche Befragung

Die *Datenerfassung* erfolgte mittels einer quantitativen schriftlichen Befragung bei sämtlichen Bestellern in der Schweiz und im Fürstentum Lichtenstein, die das Sonderheft über den eigenorganisierten Vertriebskanal von Gesundheitsförderung Schweiz im Zeitraum von August 2004 bis 17. Januar 2005 kostenlos bestellt haben. Diese Personen haben die Hefte für die Weitergabe an Jugendliche bestellt und sind deshalb in einer Art „Multiplikatorenfunktion“ für eine Befragung gut geeignet (nachfolgend sind diese *Untersuchungssubjekte* deshalb auch „Multiplikatoren“ genannt). Für den Versand des Fragebogens an die Untersuchungssubjekte wurden die Adressen von der GEWA, Stiftung für berufliche Integration, die diesen Vertrieb für Gesundheitsförderung Schweiz organisiert, zur Verfügung gestellt.

Die 330'000 Beobachterabonnenten sind nicht in die schriftliche Untersuchung einbezogen worden, da deren Befragung theoretisch zwar möglich, aber mit relativ grossem Aufwand verbunden gewesen wäre: Die Zielgruppe wäre schwer erreichbar gewesen (Beobachterabonnenten sind meistens die Eltern, Zielgruppe aber deren Kinder) und es ist aus der Medienrezeptionsforschung bekannt, dass der Erinnerungseffekt der Jugendlichen ein halbes Jahr nach Erscheinen des Heftes gering ausgefallen wäre.

Zur Strukturierung des Fragebogens gliederten sich die *Programmfragen*, basierend auf dem Untersuchungsziel, in vier thematische Hauptgruppen: a) Grunddaten über die Besteller, b) Weiterverwendung des Hefts, c) Nutzung Zielgruppe, d) Wirkung und Qualität.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die Operationalisierung der Programmfragen in *Testfragen* diente der Umformulierung und Übersetzung in eine Sprache, welche die Befragten verstehen. Die Testfragen waren neben wenigen offenen Fragen, vor allem geschlossene Fragen (teilweise mit der Möglichkeit zu Mehrfachantworten) sowie Skalafragen gegliedert.

Zur Überprüfung des Begleitbriefs und des Fragebogens auf seine Verständlichkeit wurden *Pretests* mit drei Heftbestellern aus den nachfolgenden Kategorien durchgeführt: Besteller für Lehrbetriebe, für Institutionen und Organisationen (z. B. Jugendberatung, Jugendheim und -treff etc.) sowie für Schulen (Primar- und Sekundarschule etc.). Auf Grund der Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge der Pretestkandidaten sowie Verbesserungsvorschlägen der Stiftung wurde der Fragebogen überarbeitet. Dieses Vorgehen stellte sicher, dass die Fragen von verschiedenen Bestellern mit unterschiedlichen Blickwinkeln verständlich sind.

Den endgültigen Fragebogen erhielt die Grundgesamtheit zusammen mit einem *Begleitbrief* und einer *Kopie der Titelseite* des Hefts, die einen Erinnerungseffekt an das Heft erzeugte. Die eigens für diese Evaluation entwickelten und verwendeten schriftlichen Befragungsinstrumente finden sich alle im Anhang 3.5.

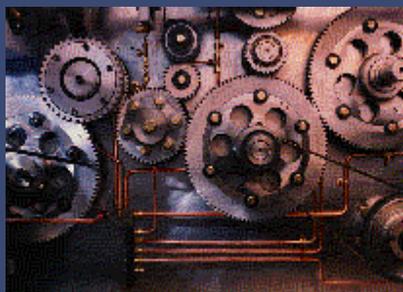
Qualitative Gruppengespräche – SCOPE

Zusätzlich zur quantitativen Befragung führte die Firma SCOPE im Auftrag von PricewaterhouseCoopers eine qualitative Gruppenbefragung durch.

Die *Zielgruppenmerkmale* waren: Jugendliche in Ausbildung (insbesondere Lehrlinge, im Alter von 15 bis 20 Jahren), die regelmässig Printmedien nutzen. Es wurden beide Geschlechter getrennt voneinander untersucht.

Die *angewandte Methodik* der qualitativen Studie zur Wirkungsanalyse des Hefts auf die Jugendlichen waren Focus Groups à ca. zwei Stunden, wobei insgesamt 17 Personen an der Studie teilnahmen. Die Jugendlichen erhielten das Sonderheft im Vorfeld der Gespräche zusammen mit einem Kurzfragebogen. Dieser hielt die spontanen Eindrücke der Jugendlichen fest.

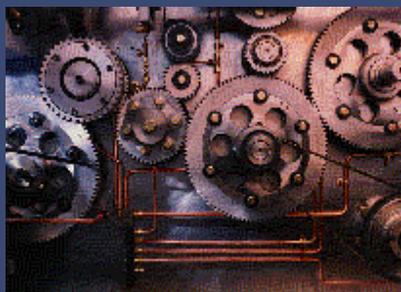
Die Interviews wurden im SCOPE-Institut in Zürich durchgeführt und teilweise von PricewaterhouseCoopers live mitverfolgt. Das verantwortliche Projektleiter-Team von SCOPE hat die Focus Groups moderiert und analysiert.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Methodische Einschränkungen

Folgende methodische Einschränkungen sind bei der Analyse der Ergebnisse und der kritischen Würdigung des Projekts zu beachten:

- Die Befragung bei den Heftbestellern des stiftungseigenen Vertriebskanals liefert keine repräsentativen Daten für die gesamte Verteilmenge der 360'000 Exemplare, da diese Besteller in der Verteilung der interessierenden Merkmale nicht der Grundgesamtheit entsprechen und demzufolge nicht ein verkleinertes, aber sonst wirklichkeitstreuues Abbild der Gesamtheit darstellen, wie die Repräsentativität dies voraussetzen würde. Die Ergebnisse der schriftlichen der Befragung lassen quantitative Aussagen über die mit Hilfe der Multiplikatoren verteilten Hefte an die Zielgruppe zu, sind jedoch nur teilweise repräsentativ für die Gesamtheit der Leser des Sonderhefts.
- Bei den Frage 4a-e handelt es sich um Fremdeinschätzungen von den befragten Multiplikatoren über die Wirkung des Hefts auf die Jugendlichen. Eine Verzerrung der Antworten durch allfällig abweichende Fremdeinschätzung ist nicht mit Sicherheit auszuschliessen.
- Da die kostenlose Bestellung auf höchstens 50 Exemplare pro Person limitiert war, haben einige Besteller mehrmals oder unter verschiedenen Namen bestellt. Dies kann eine leichte Verzerrung bei der Analyse über die Bestelldaten hervorrufen.
- Bei der Auswertung von Fragenkombinationen sind jeweils zwei Kategorien zusammengefasst worden (z. B. „stimme voll und ganz zu“ sowie „stimme teilweise zu“). Diese Datenreduktion erlaubt es, Strukturen in den Aussagen der Befragten besser zu erkennen.
- Um die Validität der Ergebnisse der beiden Focus Groups zu gewährleisten, wäre es erforderlich gewesen, dass jedes untersuchte Segment durch eine Kontrollgruppe ergänzt worden wäre. Bei der vorliegenden Studie wurden zwei Segmente untersucht (Knaben und Mädchen), pro Segment jedoch lediglich eine Focus Group durchgeführt. Die Ergebnisse der beiden Gruppengespräche sind daher als Tendenzen zu interpretieren.
- Seit dem Erscheinen des Sonderhefts bis zur Befragung sind fast sechs Monate vergangen. Aus diesem Grund besteht die Gefahr teilweise verzerrter Erinnerungseffekte bei einigen Befragten Multiplikatoren.



3.9.3 Allgemeine Zahlen und Fakten zum Projekt

Für die Verteilung der Hefte über den stiftungseigenen Vertriebskanal waren 30'000 Exemplare gedruckt. Dank der breiten Information von potenziell interessierten Personen hat die Stiftung in sechs Monaten 73.8% davon – 22'184 Exemplare – an 644 Besteller verteilt. Genauere Angaben zur Verteilstruktur dieser Versendungen finden sich im Anhang 3.5.5 dieses Berichts. Der weitaus grössere Teil, 330'000 Hefte, verteilte der Beobachter als Sonderbeilage an seine Abonnenten. Aus diesem Grund wird an dieser Stelle kurz auf die Wahl des Beobachters als Träger dieses Hefts und dessen Leserstruktur eingegangen, bevor die eigentliche Auswertung der Primärdaten erläutert wird.

Beobachterabonnenten:	Beobachterleser:	Anteil der Beobachterleser, die in Haushalten mit Jugendlichen zwischen 14 – 19 Jahren leben:	Personen in der Deutschschweiz, die den Beobachter lesen und zur Zeit in der Ausbildung / Lehre sind:
330'000 Personen	1'090'000 Personen	17%	5% (57'000 Personen)

Tabelle 14: Angaben zur Leserstruktur des Beobachters²

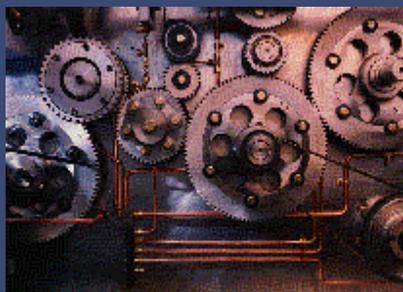
Der *Beobachter* als Konsumentenzeitschrift hat mit 330'000 Abonnenten und über einer Million Leser eine breite Leserstruktur. Von allen Beobachterlesenden der Deutschschweiz leben 17% in Haushalten mit Kindern zwischen 14 und 19 Jahren. 5% der Beobachterleser – oder 57'000 Personen – sind zur Zeit in der Ausbildung respektive der Berufslehre³ und entsprechen somit der eigentlichen Zielgruppe (weitere Angaben zur Leserstruktur des Beobachters befinden sich im Anhang 3.5.3).

Auf der *Homepage vom Beobachter* waren das Inhaltsverzeichnis und eine Kurzfassung der Artikel während ca. zwei Monaten für die breite Öffentlichkeit zugänglich. Während dieser Zeit wurde das Verzeichnis insgesamt 47'101 Mal und einzelne Artikel rund 87'000 Mal aufgerufen. Entsprechende Zugriffszahlen auf die Site des Heftes finden Sie im Anhang dieses Berichts (siehe Anhang 3.5.4 Zugriffszahlen Homepage Beobachter). Nach Angabe von Beobachter sind diese Zugriffszahlen im

² Sämtliche Zahlen- und Prozentangaben beziehen sich auf in der Deutschschweiz lebende Personen über 14 Jahre.

³ In der Kategorie „Ausbildung / Lehre“ sind in dieser Auswertung auch Personen eingeschlossen, die sich in der Ausbildung / Lehre befinden aber älter sind als 19 Jahre. Diese entsprechen aber nicht der eigentlichen Zielgruppe.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Vergleich zu anderen Sonderheften überdurchschnittlich hoch. Zur Zeit ist für Nicht-Abonnenten des Beobachters nur noch das Inhaltsverzeichnis des Hefts aufrufbar.

3.9.4 Ergebnisse der schriftlichen Multiplikatorenbefragung

Bestellungen

597 der Besteller des Hefts „Sprung ins Berufsleben“ (stand Versandliste Anfang Februar) erhielten den schriftlichen Fragebogen, wovon 304 korrekt ausgefüllte Fragebögen retourniert wurden. Dies ergibt eine Rücklaufquote von 50.9%, was für die Repräsentativität der Ergebnisse in Bezug auf die Multiplikatorenbefragung steht, deren wichtigste wir nachfolgend zusammenfassen⁴.

Nur 27 der antwortenden Besteller – meist Mütter oder Väter – haben ein Exemplar bestellt, wogegen 67 Besteller zwischen zwei und 19 Exemplare bestellten. Viel häufiger waren Bestellmengen zwischen 20 und 49 Exemplaren (125 Bestellungen à insgesamt über 3'500 Stück). Bestellmengen zu 50 Exemplaren (angegebene maximale Bestellmenge für Gratislieferungen) erforderten eine Rücksprache mit der Stiftung. Nach Angabe der Befragten kam dies 65 Mal vor. Mehr als 50 Exemplare wurde nur von 20 Bestellern verlangt. Trotzdem wurden auf diese Art über 8'000 Hefte verteilt, wovon über 3'000 Stück für Lehrlinge (Anhang 3.5.5).

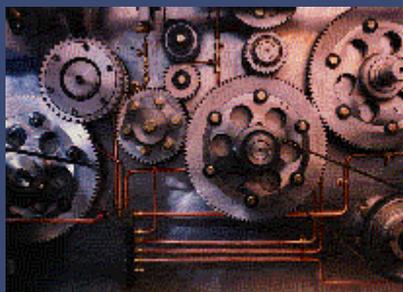
Die Multiplikatoren (Wer hat das Heft bestellt?)

Die befragten Personen wurden von den Evaluatoren auf Grund der Funktion- und Institutionsangaben, in der die Befragten arbeiten, in verschiedene Kategorien eingeteilt⁵: Rund ein Drittel der antwortenden Multiplikatoren hat das Sonderheft als Lehrkraft einer Schule bestellt („Schule“). Weniger als ein Viertel der antwortenden Besteller sind in einem betrieblichen Umfeld, einer Gewerbe- oder Berufsschule respektive in einem Ausbildungszentrum angestellt („betrieblichem Umfeld“). Noch weniger Hefte haben Personen aus Institutionen im Bereich der Jugendarbeit oder der Jugendberatung bestellt („Institutionen“). Viele der antwortenden Multiplikatoren befinden sich in einer Doppelrolle, da sie das Heft primär zur beruflichen Verwendung (z. B. als Lehrerin) bestellten, das Heft aber zusätzlich privat zu Hause verwendet haben (z. B. als Mutter von Jugendlichen). Entsprechende Datenauswertungen und Abbildungen finden sich im Anhang 3.5.6.

⁴ In der folgenden Auswertung beziehen sich die Angaben immer auf die Grundgesamtheit der Personen, die den Fragebogen retourniert haben.

⁵ Es handelt sich bei diesen Angaben um eine Fremdeinschätzung.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

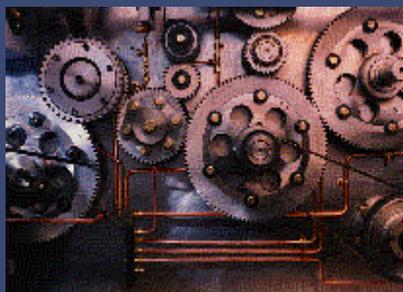


Erreichung der Zielgruppe (Für wen wurde das Heft bestellt?)

Ergebnisse zu Frage 1: Für wen haben die Multiplikatoren das Heft bestellt? Das Beobachter-Extra „Start ins Berufsleben“ wurde nach Angaben der Befragten zu 22% für Lehrlinge bestellt. Zusätzliche 28% bestellten die Sonderbeilage für Schüler ab der 8. Klasse inklusive weiterführenden Schulen bis zu zwei Jahren. Inklusiv der 14%, welche die Hefte für Mittelschüler oder Jugendliche über 15 Jahre in Jugendgruppen etc. bestellten, konnte bei den Bestellungen (nicht der Anzahl Hefte) eine Erreichung der Zielgruppe „Jugendliche“ von fast zwei Drittel erreicht werden. Neben der angestrebten Zielgruppe „Jugendliche ab 15 Jahren in Ausbildung oder Lehre“ empfanden vor allem Lehrpersonen das Heft als grosse Unterstützung bei der Vorbereitung des Unterrichts und als Illustrationsmaterial zur Ergänzung der theoretischen Thematisierung aktueller Jugendthemen: Beinahe ein Drittel bestellte das Heft für die persönliche, private oder berufliche Verwendung. Nur gerade 4% der Besteller planten das Heft an Jugendliche unter 15 Jahre, die nicht der Zielgruppen entsprechen, weiterzugeben (detailliertere Angaben im Anhang 3.5.6, Frage 1).

Impact (Wie viele der Hefte wurden auf welche Art verwendet und verteilt?)

Ergebnisse zu den Fragen 2 und 3: Wie viele Hefte wurden auf welche Art und Weise verwendet? Die Evaluatoren gehen davon aus, dass die verschiedenen Distributionsformen eine unterschiedlich nachhaltige Inhaltsaufnahme und somit ungleiche Beeinflussung auf die Zielgruppe haben. Diese Wirkung auf die Zielgruppe wird im Folgenden als „Impact“ bezeichnet. Der höchste Impact kann nach Einschätzung der Evaluatoren durch die persönliche Abgabe der Hefte *mit* zusätzlicher Besprechung erreicht werden, gefolgt von der Auflage der Hefte zur freien Verfügung *mit* zusätzlicher Besprechung. Der Begriff „Besprechung“ beschreibt in diesem Kontext die gemeinsame inhaltliche Auseinandersetzung von den Jugendlichen und deren Multiplikator mit verschiedenen Artikeln: Der Multiplikator hat die Heftinhalte gemeinsam mit den Jugendlichen im Unterricht, in Gruppenarbeiten, in Diskussionen oder im Einzelgespräch thematisiert. Weniger Impact erreichte dagegen nach Einstufung der Evaluatoren die persönliche Abgabe der Hefte an die Jugendlichen *ohne* Besprechung. Der Nutzwert der Distributionsform „Auflage zur freien Verfügung *ohne* weitere Besprechung“ schätzen die Evaluatoren als ziemlich gering ein, was ebenfalls in den persönlichen Gesprächen bestätigt wurde: „Die Jugendlichen nehmen zwar aufgelegte Zeitschriften mit, werfen sie aber oft bereits kurze Zeit später in den Abfall oder lassen sie im Tram liegen“.

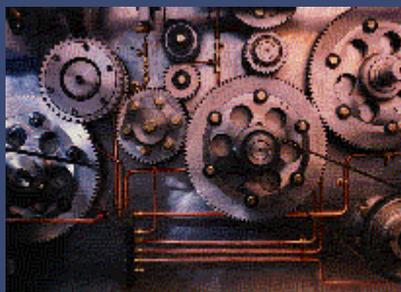


	persönliche Abgabe:	Auflage:	andere Verwendung / keine Einschätzung möglich:
mit Besprechung:	Grösster Impact 161 Bestellungen \cong 40% 3'886 Hefte \cong 27%	Zweitgrösster Impact 57 Bestellungen \cong 14% 1'255 Hefte \cong 9%	Andere Verwendung: 50 Bestellungen \cong 12% 1'006 Hefte \cong 7%
ohne Besprechung:	Zweikleinster Impact 60 Bestellungen \cong 15% 3'293 Hefte \cong 23%	Kleinster Impact 78 Bestellungen \cong 19% 4'133 Hefte \cong 29%	Keine Einschätzung möglich: 779 Hefte \cong 5%

Tabelle 15: Bestellabsicht und tatsächliche Verwendung der Hefte entsprechend dem Impact (Nutzwert) für die Jugendlichen (Frage 2 + 3)

- **Persönliche Abgabe mit Besprechung:** Der grösste Impact (Nutzwert) erzeugten 40% der befragten Besteller bei den Jugendlichen, in dem sie die Hefte persönlich abgegeben und den Inhalt zusätzlich besprochen haben. Auf diese Weise wurden 3'886 Hefte (27% aller Hefte) genutzt.
- **Freie Auflage mit Besprechung:** Eine Minderheit der antwortenden Multiplikatoren (14%) hat das Heft bestellt, um es zur freien Verfügung aufzulegen, es aber zusätzlich mit den Jugendlichen zu besprechen. Auf diese Art wurde nur knapp jedes 10. Heft verteilt, was prozentual die am wenigsten gewählte Benutzungsart der Hefte darstellte (9% respektive 1'255 Hefte).
- **Persönliche Abgabe ohne Besprechung:** 60 der antwortenden Multiplikatoren (15%) haben das Heft bestellt, um es ohne weitere Besprechung persönlich abzugeben. Der zweitkleinste Impact erreichten 3'293 Hefte, was 23% der von den antwortenden Multiplikatoren verwendeten Hefte entspricht.
- **Freie Auflage ohne Besprechung:** Fast ein Fünftel der Bestellungen erfolgte mit dem Verwendungszweck der freien Auflage ohne weitere Besprechung (19%). Auf diese Weise wurden prozentual am meisten Hefte verteilt (29% respektive 4'133 Hefte).

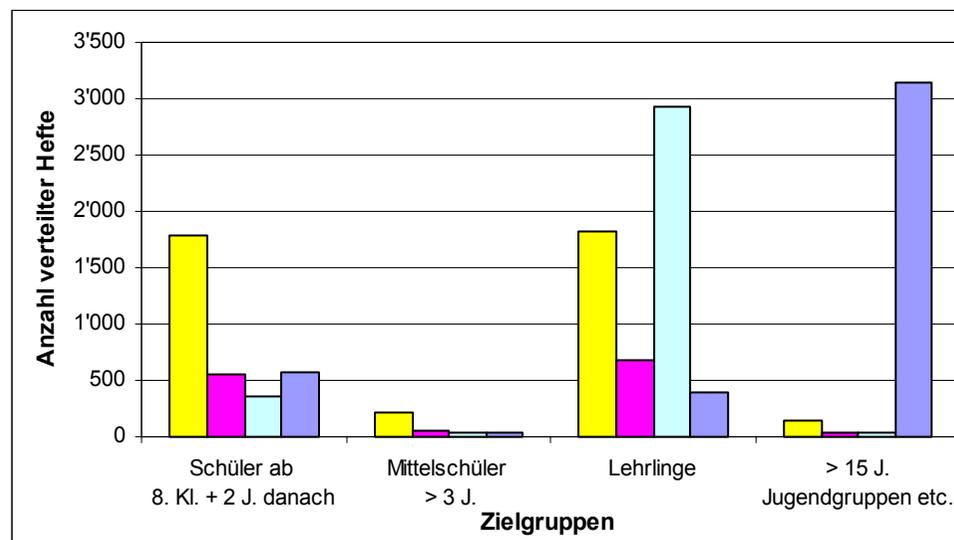
50 der antwortenden Besteller (12%) haben angegeben, das Heft für einen anderen Verwendungszweck als die vier angegebenen Möglichkeiten genutzt zu haben. Dies entspricht insgesamt 1'006 Heften (7%). Bei 29 Bestellungen konnten die befragten Multiplikatoren keine Einschätzung zur An-



zahl der genutzten Hefte abgeben, wodurch 779 bestellte Hefte (5%) nicht zugeordnet werden konnten (detailliertere Angaben im Anhang 3.5.6, Frage 2).

Impact auf die Zielgruppe (Wie viele Hefte wurden auf welche Art an wen verteilt?)

Durch Verknüpfung der Frage 1 + 3 wird ersichtlich, welche Jugendlichen das Heft auf welche Art und Weise, und demzufolge mit welchem Impact, erhalten haben:



Distributionsart:

-  Persönliche Abgabe mit Besprechung
-  Freie Auflage mit Besprechung
-  Persönliche Abgabe ohne Besprechung
-  Freie Auflage ohne Besprechung

Zu erwartender Impact:

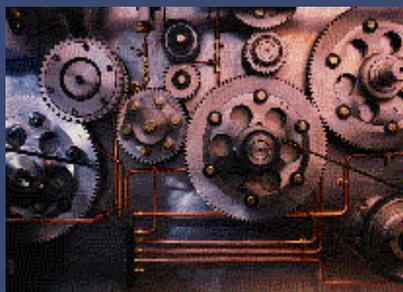
- grösster Impact
- 2. grösster Impact
- 2. kleinster Impact
- geringster Impact

Total verteilter Hefte:

- = 3'975 Hefte
- = 1'328 Hefte
- = 3'361 Hefte
- = 4'140 Hefte

Abbildung 7: Verschiedene Verteilkanäle der Hefte pro Zielgruppe (Frage 1 + 3)

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

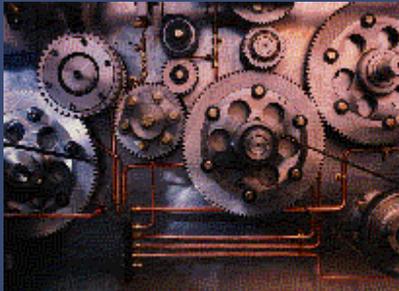


Innerhalb der Zielgruppe „Jugendliche ab 15 Jahren“ konnte der höchste Impact durch persönliche Abgabe der Hefte mit zusätzlicher Besprechung vor allem bei Schülern ab der 8. Klasse und Lehrlingen erreicht werden. Diesen höchsten Impact bei der Zielgruppe erreichten die antwortenden Multiplikatoren mit der Verteilung von insgesamt 3'975 Heften. Nur wenige Hefte wurden für die Zielgruppe frei aufgelegt aber dennoch besprochen (1'328 Hefte), wobei diese die Zielgruppe den zweithöchsten Impact erreichten. Insgesamt 3'361 Hefte wurden zwar persönlich an die Zielgruppe abgegeben, aber nicht mehr weiter besprochen. Diese Verteilform mit dem zweitkleinsten Impact erfolgte vor allem bei der Zielgruppe der Lehrlinge. Im Vergleich zu den anderen Vertriebsmöglichkeiten und Zielgruppen wurden am meisten Hefte an Jugendlichen über 15 Jahre in Jugendgruppen etc. ohne weitere Besprechung frei aufgelegt. Alles in allem legten die antwortenden Multiplikatoren auf diese Weise 4'140 Hefte auf, ohne sie weiter zu besprechen, wodurch der geringste Impact erreicht wurde.

Wirkung auf die Jugendlichen (Einschätzung der Multiplikatoren)

Ergebnisse zu Frage 4a: Formale Aspekte des Hefts. Das Heft spricht nach Meinung von 88% aller Befragten in Stil, Aufmachung und Sprache die Jugendlichen an. Positiv erwähnt wurden besonders die Titelseite und die Bilder. Nur gerade 4% der Befragten kritisierten den Stil und die Aufmachung des Hefts, wobei sie erstens erwähnten, dass die Artikel zu viel und zu unstrukturierten Text enthalten würden, der teilweise auf die Jugendlichen zu erzieherisch wirke. Zweitens seien die Texte vor allem für Jugendliche mit Lernproblemen oder deren Muttersprache nicht Deutsch ist zu anspruchsvoll. Kurzzusammenfassungen am Ende der Artikel hätte nach Meinung dieser Kritiker das Verständnis und den Nutzwert für diese Leserschaft erhöhen können. Drittens fehle dem Heft eine einheitliche Begriffsverwendung: So hiessen die gleichen Artikel an verschiedenen Orten im Heft anders (z. B. „Geliebtes Geld“ respektive „Money, Money, Money“).

Ergebnisse zu Frage 4b: Inhaltliche Aspekte des Hefts. Das inhaltliche Konzept des Hefts, das mit Gesundheitsförderung Schweiz abgesprochen wurde, spricht nach Meinung von 94% der Befragten die Jugendlichen durch seine Inhalte, die konkreten Beispiele und die gute Mischung der Themen „Schule-Beruf-Mensch“ an. Das Heft enthält für praktisch alle Multiplikatoren wesentliche Jugendthemen und beinhaltet viele wichtige Tipps und Adressen. Sehr positiv bewerteten einige Antwortenden den Lerneffekt, der die enthaltenen Tests erreichte. Diesbezüglich betonten sie aber, dass der erwähnte Lerneffekt nur erzielt werden könne, wenn das Heft mit den Jugendlichen besprochen würde (siehe Frage 2). Einige Multiplikatoren kritisierten die falschen Assoziationen, die der Titel wecke: Der Titel „Sprung ins Berufsleben“ suggeriere andere Inhalte als die Vorliegenden (Zitat: „Gemäss dem Titel habe ich eher erwartet, dass es um Berufswahl und Lehrstellensuche geht“).



Andere halten fest, dass dadurch zwei grundlegende Themen vermischt würden: Berufsleben und Gesundheit.

Ergebnisse zu Frage 4c: Unterschiedliches Interesse der verschiedenen Zielgruppen am Heft. Fast 70% der befragten Personen waren der Ansicht, dass das Beobachter-Extra „Start ins Berufsleben“ von den Jugendlichen mit Interesse gelesen wurde. Dagegen beurteilen 30% das Interesse der Jugendlichen am Heft als eher bis sehr gering. Dieses Interesse lässt sich nach Einschätzung der befragten Multiplikatoren danach unterscheiden, für wen das Heft bestellt wurde (Zielgruppe der Bestellung). Dies veranschaulicht folgende Grafik (Kombination der Frage 1 + 4c):

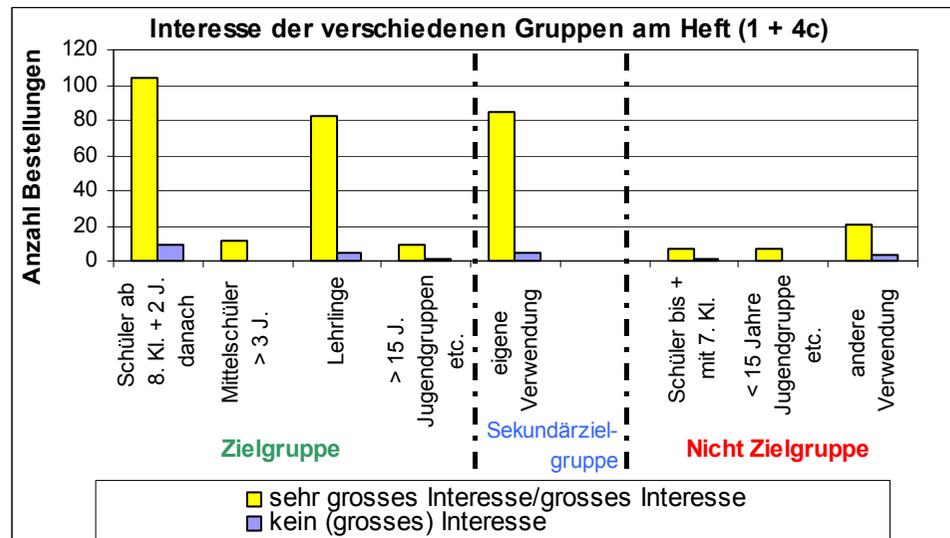
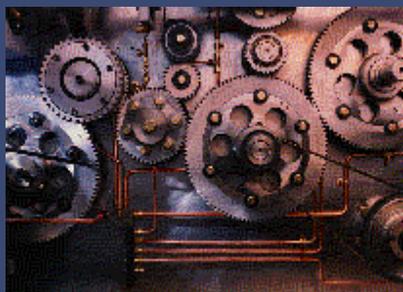


Abbildung 8: Interesse der verschiedenen Zielgruppen am Heft (Frage 1 + 4c)

Eine klare Mehrheit der Heftbestellungen, die nach Einschätzung der antwortenden Multiplikatoren ein grosses bis sehr grosses Interesse bei den Lesern erzeugt haben, wurden für Jugendliche *innerhalb* der Zielgruppe, insbesondere für Schüler ab der 8. Klasse und Lehrlinge bestellt. Nur wenige Heftbestellungen, die nach Einschätzung der antwortenden Multiplikatoren ein grosses oder sehr grosses Interesse bei der Leserschaft erzeugt haben, erfolgten für Jugendliche *ausserhalb* der Zielgruppe. Ebenfalls gross oder sehr gross schätzten viele Antwortende das mit dem Heft erzeugte In-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

teresse ein, die das Heft für sich selber zur beruflichen oder privaten Verwendung bestellt haben. Diese Multiplikatoren können als *Sekundärzielgruppe* bezeichnet werden, da viele von ihnen die Heftinhalte anschliessend z. B. im Unterricht mit Jugendlichen oder privat zu Hause mit ihren eigenen Kindern besprochen haben. Folglich erzielte die überwiegende Mehrheit der Heftbestellungen ein grosses bis sehr grosses Interesse bei Jugendlichen *innerhalb* der Zielgruppe.

Ergebnisse zu Frage 4d: Allgemeiner Nutzen des Hefts für die Jugendlichen. 95% der antwortenden Personen stimmten voll oder eher zu, dass das Heft einen allgemeinen Nutzen für die Jugendlichen habe. Den Nutzen des Hefts für die Jugendlichen beurteilten 4% als gering, wobei es sich dabei um Personen handelte, die bereits in Frage 4c das Interesse der Jugendlichen am Heft als eher oder ganz gering einschätzten.

Vermittlung des Themas Gesundheit

Ergebnisse zu Frage 4e: Bestellung des Hefts wegen Bezug zum Thema der Gesundheit. Fast ein Drittel der antwortenden Multiplikatoren – 31% – haben das Heft nicht unbedingt wegen gesundheitsrelevanten Themen für Jugendliche bestellt. Sogar 12% der Multiplikatoren sahen vor der Heftbestellung überhaupt keinen Bezug zum Thema Gesundheit. Somit bestellte nur gerade die Hälfte der Befragten das Heft wegen gesundheitsrelevanten Themen für Jugendliche (siehe Anhang 3.5.6, Frage 4e).

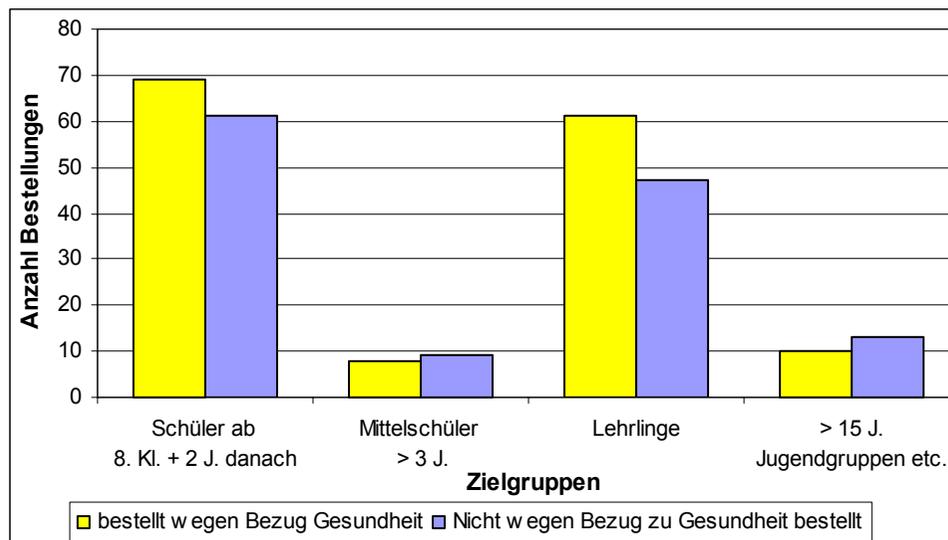
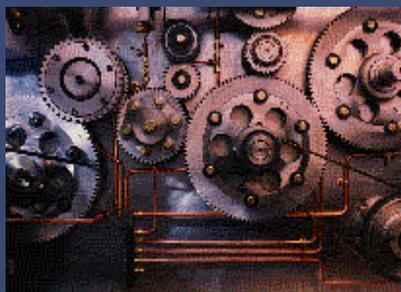


Abbildung 9: Bestellung des Hefts durch die Zielgruppe wegen Gesundheitsthemen (Frage 1 + 4e)

In Kombination mit der Frage 1 wird deutlich, dass in den beiden wichtigsten Zielgruppen – Schüler ab der 8. Klasse und Lehrlinge – fast gleich viele Multiplikatoren das Heft nicht respektive wegen gesundheitsrelevanten Themen für Jugendliche bestellten.



Betrachtet man nicht die Anzahl Besteller, sondern die *Anzahl der verwendeten Hefte* wird ersichtlich, dass die Mehrzahl der Hefte wegen Gesundheitsthemen bestellt wurden:

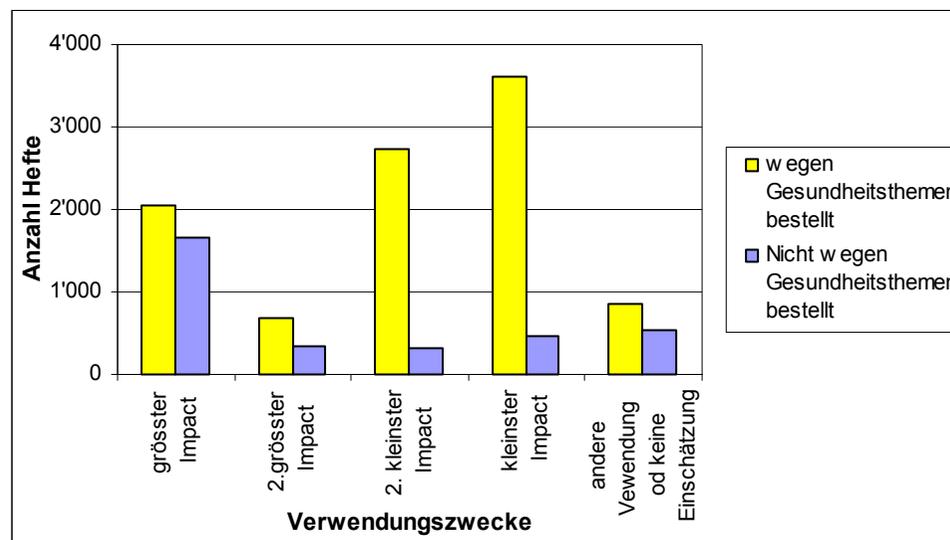
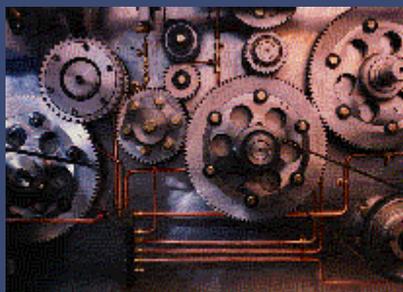


Abbildung 10: *Bestellte Hefte wegen Interesse an gesundheitsrelevanten Themen je Verwendungszweck und dadurch erzeugtem Impact (Frage 3 + 4e)*

In allen Verwendungskategorien wurde nach Angabe der antwortenden Multiplikatoren die Mehrheit der Hefte wegen Gesundheitsthemen bestellt. Insgesamt wurden nach Angaben der antwortenden Besteller 75% der verteilten Hefte eher wegen Gesundheitsthemen bestellt, wovon 2'740 Hefte ohne Besprechung persönlich abgegeben und 3'617 Hefte zur freien Verfügung ohne Besprechung aufgelegt wurden. Bei diesen beiden Verwendungszwecken sind die zu erwartenden Impacts bei den Jugendlichen jedoch am geringsten. Beim grössten zu erwartenden Impact („persönliche Abgabe mit Besprechung“) sind annähernd die Hälfte der Hefte (1'664 Exemplare) nicht wegen den Gesundheitsthemen bestellt worden. Diese Hefte wurden nicht wegen den Artikeln zum Thema Gesundheit, sondern wegen den Artikeln über das Berufsleben bestellt.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Ergebnisse zu Frage 4f: Bezug zum Thema der Gesundheit *nach* dem Lesen. Ein knappes Drittel der Interviewten stimmt nach dem Lesen des Hefts der Aussage voll und ganz zu, das Heft beinhaltet tatsächlich gesundheitsrelevante Themen, während rund die Hälfte dem Gesundheitsbezug nur „eher“ zustimmte. Diese Multiplikatoren bestellten das Heft vor allem wegen den Artikeln über das Berufsleben und hielten fest, dass nur sehr wenige Artikel tatsächlich mit dem Thema der Gesundheit in Verbindung gebracht werden können (Zitat: „Geht es überhaupt um gesundheitsrelevante Themen?“). Fast jeder Fünfte der Befragten und alle Pretestkandidaten realisierten auch nach dem Lesen nicht, dass das Heft gesundheitsrelevante Themen für Jugendliche beinhaltet (siehe Anhang 3.5.6, Frage 4f).

Die Evaluatoren halten diesbezüglich fest, dass der Bezug zum Thema „Gesundheit“ sowie die Präsenz von Gesundheitsförderung Schweiz im Heft von vielen Bestellern nicht realisiert wurde. Dies, obwohl die Existenz von Gesundheitsförderung Schweiz in verschiedenen Teilen des Hefts positioniert war. Dazu zählten a) Ganzseitiges Inserat von Gesundheitsförderung Schweiz, b) Nennung der Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und dem Beobachter im Editorial, c) Darstellung von Projekten und Verweis auf Internetseiten, die Gesundheitsförderung Schweiz mitfinanziert, d) In Artikel integrierte Zitate von Gesundheitsförderung Schweiz und von Fachpersonen, mit denen die Stiftung zusammenarbeitet.

Qualität aus Sicht der Multiplikatoren

Ergebnisse zu den Fragen 4g + h: Erwartungen bei der Bestellung und Wahrscheinlichkeit zur erneuten Bestellung. Bei über 90% der befragten Besteller hat das Heft die Erwartungen „voll und ganz“ oder zumindest „teilweise“ erfüllt (37%). Von den minimalen 4% der mit der Beilage Unzufriedenen handelt es sich vor allem um einige wenige Eltern und Personen, die in Institutionen wie Jugendtreff, -beratung und ähnliches tätig sind (siehe Anhang 3.5.7, Kombination Frage 4h und Einteilung nach Institution). Mit Ausnahmen von zwei Personen, haben all die von der Beilage eher enttäuschten Personen das Heft nicht wegen gesundheitsrelevanten Themen bestellt (Bezug zu Frage 4e).

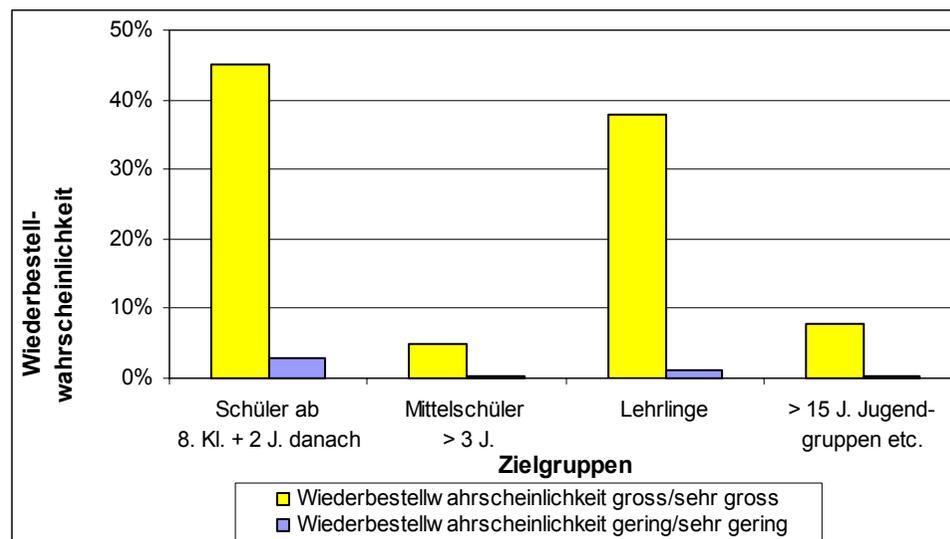
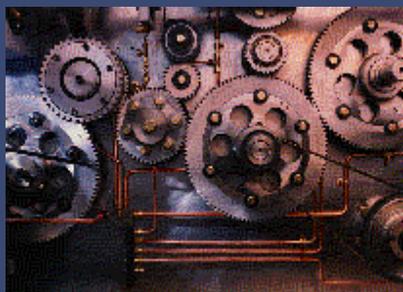


Abbildung 11: Wiederbestellwahrscheinlichkeit je Zielgruppe (Frage 4h + 1)

In oben stehender Abbildung wird zudem ersichtlich, dass sich die Antworten für die beiden Zielgruppen „Schüler ab 8. Klasse“ und „Lehrlinge“ ähnlich verhalten: Befragte, die für eine der beiden Kategorien Hefte bestellten, würden eine solche Beobachterbeilage nach eigener Einschätzung wieder bestellen.

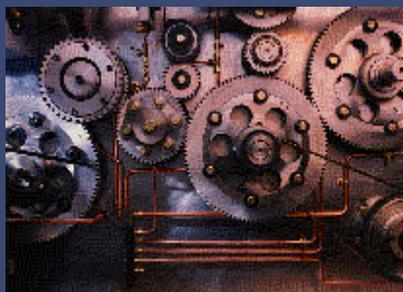
3.9.5 Ergebnisse der qualitativen Gruppengespräche⁶

Der Beobachter als Medium für Jugendliche

Die befragten Jugendlichen informieren sich hauptsächlich durch vier Kanäle: Printmedien, das Fernsehen, Radio und Internet. Bei den Printmedien steht klar „20Minuten“ an erster Stelle. Dieses Medium wird am regelmässigsten und intensivsten gelesen. Weitere regelmässig genutzte Tageszeitungen sind der Tages-Anzeiger und der Blick (der Blick vor allem von den männlichen Befrag-

⁶ Die eigens für diese Evaluation entwickelten und verwendeten Befragungsinstrumente sowie deren Auswertung finden sich in den Anhängen 3.5.8 bis 3.5.11.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



ten). Die weitere Nutzung von Printmedien ist sehr individuell, abhängig von privaten Interessen und der Art der Lehre(z. B. berufsspezifische Magazine).

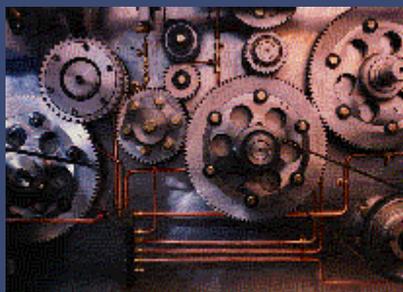
Der *Beobachter* ist dem Grossteil der Befragten bekannt. Jedoch hat lediglich eine Minderheit ein konkretes Bild des Titels „Beobachter“. Generell wird der Beobachter als ein Magazin für „Alle“, tendenziell aber eher ältere Personen als die befragte Zielgruppe (Erwachsene) beschrieben. Als verankerte traditionelle Beobachterthemen sind gewohnte Situationen, das Aufzeigen von alltäglichen Menschen, ihrem Leben und ihren Problemen genannt. Themen, die alle betreffen, mit denen man sich identifizieren kann sowie politische Inhalte. Ein weiterer erwähnter Aspekt ist die Hilfestellung durch den Beobachter (Zitat: „Der hilft Probleme zu lösen“). Die Befragten geben an, den Beobachter eher beiläufig zu lesen, wobei es sich vor allem um ein Durchblättern handelt. Bei interessanten Themen bleiben sie „hängen“ (Zitat: „Wenn er so rumliegt, stöbere ich ihn auch mal durch“).

Positive und negative Eindrücke

Die Mehrheit der Befragten fühlt sich von der Beilage *Sprung ins Berufsleben* spontan angesprochen. Positiv erwähnt wird insbesondere die Tatsache, dass es sich um ein Heft handelt, welches ausschliesslich Jugendliche anspricht respektive Themen thematisiert, die Jugendliche beschäftigen. Die Jugendlichen können sich mit den Themen identifizieren (Zitat: „Es sind viele Dinge darunter, die ich im Freundeskreis besprochen habe. Probleme, die alle Lehrlinge haben“). Goutiert wird insbesondere auch die Vielfältigkeit der Themenwahl. Ein weiterer positiv erwähnter Aspekt ist die persönliche Berichterstattung und die Schilderung der Probleme aus der Perspektive der Jugendlichen.

Wenig geschätzt wird die zum Teil negative Darstellung der Jugendlichen (Zitat: „Da entsteht wieder das Bild, dass alle Jugendlichen kiffen und saufen“) und die zum Teil eher oberflächliche Abhandlung der Themen (Zitate: „Es bietet zum Teil zu wenig konkrete Hilfestellungen“, „mir fehlen die Zahlen“). Wie oben geschildert, fühlen sich die Jugendlichen von Situationen aus der Perspektive Gleichaltriger sehr angesprochen, genau das Gegenteil wird jedoch bewirkt, wenn Erwachsene sich „anmassen“ die Jugendlichen zu verstehen. Dies zeigt sich erstens in der Wahl der Sprache: Erwachsene, die in einer jugendlichen Sprache an die Teenager herantreten, werden sehr skeptisch beurteilt und wirken schnell anbiedernd (Zitat: „Es ist komisch, wenn Erwachsene so wie wir reden. Sie sollten in ihrer Sprache bleiben“). Zweitens empfinden es die Befragten als eher befremdend, wenn sich im Editorial zwei Erwachsene darüber unterhalten, dass die Beilage bei Jugendlichen gut ankommen könnte. Weiter wird bemängelt, dass das Layout tendenziell eher verstaubt und langweilig wirkt (Zitate: „Das Layout passt nicht zur heutigen Jugend, es ist zu verkrampt“).

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



„Drivers“ und „Barriers“, Aufnahme des Hefts

Driver, die Beilage zu lesen, stellt eindeutig die Fokussierung auf die Zielgruppe dar: Die befragten Jugendlichen fühlen sich konkret angesprochen, da Inhalte thematisiert werden, welche für sie relevant sind.

Barriers, die Beilage zu lesen, sind an erster Stelle der Vertriebskanal und -ort (der Beobachter als Medium sowie das Auflegen der Beilage in der Schule oder diversen Beratungsstellen), der für die Befragten nur wenig attraktiv ist. Den Beobachter nehmen die Jugendlichen nur selten zur Hand, insbesondere darum, weil generell wenig zielgruppenspezifische Themen erwartet werden. Ein Heft, welches in der Schule etc. aufliegt, hinterlässt ferner für einen grossen Teil einen eher erzieherischen Eindruck (Zitat: „Das gibt einem das Gefühl, von einem Beratungs-Psychologen-Typ. Ich nehme einen Ratschlag jedoch eher von einem trendigen Gleichaltrigen an“). Ein weiterer Hinderungsgrund die Beilage in die Hand zu nehmen, ist zudem das eher „fade“ Layout und der Titel. Diesen empfinden Personen, die schon in der Lehre sind, zum Teil als wenig ansprechend (Zitat: „Ich bin jetzt im dritten Lehrjahr, den Sprung ins Berufsleben hab ich schon hinter mir“). Zudem wird Seite 3 kritisiert: Im Editorial sehen die Jugendlichen wenig Sinn, es wirkt „zu erwachsen“ und zudem vermissen sie ein grosses und klares Inhaltsverzeichnis.

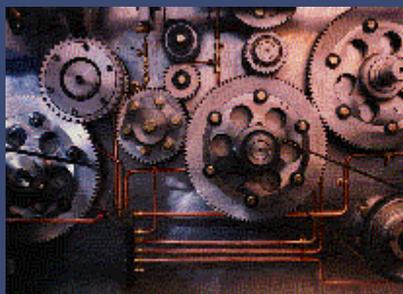
Der *Ansprechestereotyp* wird relativ homogen beschrieben: Personen, die in eine Lehre gehen und möglicherweise auch deren Eltern. Eine Fokussierung auf ein Geschlecht war nicht zu verspüren, obwohl die Titelseite bei einigen Mädchen einen ersten Eindruck eines „Knabenmagazins“ weckte. Der Grossteil der Befragten empfindet die Beilage nicht auf eine bestimmte Branche zugeschnitten. Nur wenige geben an, dass sich eher Büroangestellte angesprochen fühlen könnten.

Die *Relevanz* der thematisierten Inhalte ist für die Befragten sehr hoch. Insbesondere die Themen „Kiffen und Alkohol“, sowie „Schulden“ und „Stress“ sind für die Jugendlichen zentral. Vermisst werden teilweise Inhalte ausserhalb der Lehre, wie beispielsweise Stress mit den Eltern oder Freunden.

Das *Layout* wird wie bereits erwähnt als eher fade, langweilig, verstaubt und sehr formell beschrieben. An der Titelseite wird insbesondere bemängelt, dass das Logo des Beobachters zu zentral sei, das Bild nicht aus der Arbeitswelt stamme, nur Knaben fotografiert wurden und die Titel zu wenig animieren, das Heft aufzuschlagen.

Bewertung der Inhalte

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Folgende *Artikel* werden als besonders attraktiv empfunden: „Money, Money, Money“, „Kleine Fluchten“, „So ein Arsch“ und „Fettes Programm“, wobei „So ein Arsch“ bei den Jungs und „Fettes Programm“ eher bei den Mädchen besser ankommt. Als interessant werden zudem die Artikel „Recht daneben“ und „Ich bin der Chef“ beurteilt. Abgelehnt wurde von beiden Geschlechtern (stärker noch von den Jungs) der Artikel „Yo, Girl“.

Am Artikel „So ein Arsch“ gefällt den Befragten die hohe Relevanz der Thematik Stress, welcher über ein hohes Identifikationspotenzial verfügt (Zitat: „Das hat jeder schon einmal gedacht“). Ebenfalls animiert der provozierende Titel die Jugendlichen zum Weiterlesen. Bemängelt wird dagegen das Bild, das nicht zum Text passt. Ein weiterer Kritikpunkt ist der dazugehörige Test, der als wenig aussagekräftig und als zu durchschaubar beurteilt wird.

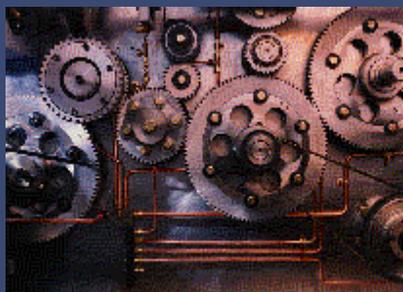
Generell werden die *Tipps* als positiv empfunden und als „nice-to-have“ bezeichnet: Entweder zur Erinnerung oder einfach, um einen neuen Input zu erhalten. Nach Ansicht der Befragten sind diese aber teilweise schon bekannt oder zu wenig hilfreich. Die *Buchtipps* sind für die Befragten (ausser es steht eine konkrete Arbeit über das jeweilige Thema an) wenig interessant. Die Angabe von *Telefonnummern* und *Links von Beratungsstellen* wird positiv bewertet (Zitat: „Falls man Hilfe brauchen würde, wüsste man gleich wohin man sich wenden kann“). Nur wenige geben aber an, dass sie ein *Internetlink* auf Grund eines Artikels auch tatsächlich besuchen würden.

Aufnahme der Grundidee und des Absenders

Die *Grundidee* des Hefts wird auf zwei Ebenen decodiert: Einerseits geht man davon aus, dass der Beobachter ein jüngeres Publikum ansprechen will, andererseits wird die Beilage inhaltlich als Hilfestellung im Alltag oder beim Erwachsenwerden entschlüsselt. Der spezielle Fokus gilt nach Meinung der Befragten dem Bereich der Gesundheit. Dabei beziehen sich die Jugendlichen insbesondere auf den Artikel „Kleine Fluchten“ (Zitat: „Es geht Richtung Prävention, weniger kiffen, weniger saufen, die versuchen ja immer wieder die Jugendlichen davor zu schützen“). Aus der Sicht der Jugendlichen ist das Thema Gesundheit für sie selber im Alter zwischen 14 – 16 kein wichtiges Thema.

Der *Absender* der Sonderbeilage kann von niemandem spontan korrekt beantwortet werden und auch das Inserat von Gesundheitsförderung Schweiz findet fast keine Beachtung. Die Befragten haben kaum ein verankertes Bild der *Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz*. Sie wird aber generell als attraktiv und glaubwürdig im Bereich der Gesundheitsförderung beurteilt, jedoch als zu wenig animierend, um ein entsprechendes Produkt der Stiftung zu berücksichtigen (Zitat: „Dass diese Stif-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



tung etwas für die Gesundheit tut ist schon gut, aber es tönt zu bünzlig, als dass ich es dann lesen würde“).

3.9.6 Kritische Würdigung der Ergebnisse

Die beiden Evaluationen haben in Bezug auf das Erreichen der Zielgruppe, die Untersuchung der Qualität und des Nutzens sowie die Schaffung eines Zusammenhangs zum Thema Gesundheit folgende positive und negative Aspekte ergeben:

Erreichung der Zielgruppe

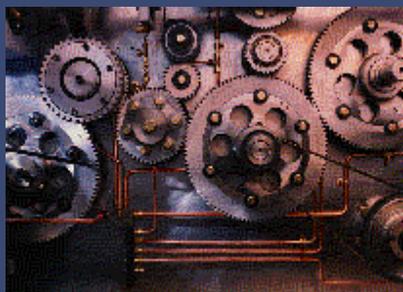
Obwohl Gesundheitsförderung Schweiz die Leserstruktur des Beobachters als einen positiven Grund zur Zusammenarbeit mit dem Beobachter beschreibt, ist die Zielgruppe „Jugendliche in der Lehre oder Ausbildung“ mit dem Versand des Hefts an die Beobachterabonnenten nur zu einem verhältnismässig geringen Teil erreicht worden, was die Analyse der Leserstruktur ergeben hat (5% der Beobachterleser sind tatsächlich in der Ausbildung oder der Lehre, 14% der Personen in Ausbildung oder Lehre). Dies stellt entsprechende Fragen zur Wahl des Mediums (siehe unten).

In absoluten Zahlen haben immerhin in 185'000 Haushalten Jugendliche zwischen 14 bis 19 Jahren potenziell zu Hause Zugang zum Beobachter und 57'000 Beobachterleser sind in Ausbildung oder Lehre (inklusive Hochschulen etc.).

Das heisst, die anteilmässige Erreichung der Zielgruppe war eher gering, wogegen in absoluten Zahlen durchaus von einer breiten Streuung in der Zielgruppe gesprochen werden kann. Eine breite Streuung heisst jedoch noch nicht, dass die Zielgruppe auch erreicht wird. Im Falle der Beilage Beobachter fehlen zwar die Fakten, es ist aber auf Grund des Image des Beobachters bei Jugendlichen (vergleiche Focus Groups) ein grösseres Fragezeichen hinter die effektive Zielgruppenerreichung zu setzen.

Da die Erreichung der Zielgruppe 15 – 19-jährige mit gesundheitsrelevanten Themen schwierig ist, war die Verteilung mit Hilfe der Multiplikatoren sinnvoll. Auf diesem Weg haben 258 der insgesamt 304 antwortenden Besteller – fast 85% – die Hefte für Jugendliche aus der Zielgruppe bestellt. Einschränkung wirkt, dass viele der Hefte, besonders in den Jugendorganisationen, nur zur freien Auflage verwendet wurden, ohne sie mit den Jugendlichen zu besprechen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese über 4'000 Hefte – obwohl sie für die Zielgruppe bestellt wurden – diese auch wirk-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



lich erreicht haben. Es gilt also zu beachten, dass vor allem Jugendliche im direkt und eng betreuten Kontext (Schule) erreicht wurden, immer abhängig von den vermittelnden Multiplikatorpersonen (in diesem Fall meist Lehrpersonen). In dieser Umgebung ist denn auch der grösste Impact zu erwarten. Immerhin wurden in solchen Kontexten über fünftausend Exemplare des Hefts mit hohem respektive sogar sehr hohem Impact an Jugendliche abgegeben. Die Erreichung der Zielgruppe „Jugendliche zwischen 15 – 19 Jahre, insbesondere Lehrlinge“ durch den eigens von der Stiftung organisierten Vertrieb ist insgesamt als gut einzustufen. Die Erreichung der Zielgruppe über den „regulären“ Vertriebs des Beobachters ist mit Fragezeichen zu versehen.

Die Heftbesteller in ihrer Multiplikatorenfunktion können selber als eine sekundäre Zielgruppe bezeichnet werden, da viele von ihnen das Heft oder einzelne Artikel davon im Unterricht oder ähnliches verwendeten und die erhaltenen Informationen auf diesem Weg an die Jugendlichen weiterreichten. Aus diesem Grund ist eine künftige Positionierung gesundheitsrelevanter Themen für Jugendliche in Lehrmitteln oder in Erwachsenenzeitschriften prüfenswert. Die getrennte Zielgruppenansprache mit zweigeteiltem Vorgehen für Jugendliche und Erwachsene bedarf dann einer getrennten Bearbeitung der Inhalte, der unterschiedlichen Informationsträger sowie der verschiedenen Distributionskanäle.

Wahl und Qualität des Mediums

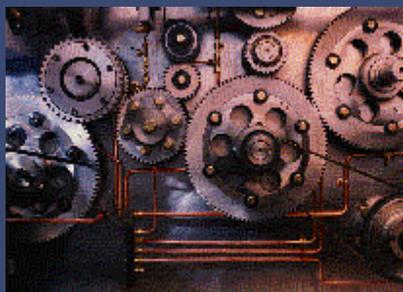
Wie die Auswertungen sowohl der schriftlichen wie auch der mündlichen Befragung ergeben haben, ist der Beobachter als Informationsträger kritisch zu hinterfragen: Er spricht nach Meinung der Multiplikatoren wie auch gemäss den Teilnehmenden der beiden Gruppengespräche in seiner heutigen Version die Jugendlichen nur bedingt an. Als künftiger Träger werden typischere Jugendmagazine (z. B. Seventh Sky) vorgeschlagen.

Positiv ist dennoch, dass die Zielgruppe (Schüler ab der 8. Klasse und Lehrlinge) das Heft nach Einschätzung der antwortenden Multiplikatoren mit grossem Interesse gelesen haben.

Bei Entscheidungen zur Wahl des Mediums sind im Weiteren die absoluten Verbreitungszahlen zu berücksichtigen.

Es scheint vor allem in Bezug auf das Erscheinungsbild des Hefts grosse Diskrepanzen zu geben: Die Multiplikatoren waren mit Stil, Sprache und Aufmachung des Hefts viel zufriedener als die Jugendlichen selber, die finden, die Beilage dürfe viel farbiger und auffälliger gestaltet sein. Es ist folglich wichtig, in Zukunft den Heftentwurf im Voraus auch mit Jugendlichen zu besprechen, damit

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



nicht aus Sicht der Erwachsenen ein Jugendheft gestaltet wird, das gar nicht den Wünschen der Zielgruppe entspricht.

Stringenz der Titel: Es sollte darauf geachtet werden, dass die Titel der Artikel von Titelblatt über Inhaltverzeichnis bis hin zum Artikel selber konsistent sind. Sonst ist das „Zurechtfinden“ für die Jugendlichen, aber auch die gemeinsame Behandlung z. B. im Unterricht schwierig.

Das Titelblatt, der Titel und die Reihenfolge der im Heft enthaltenen Artikel hat nicht dazu beigetragen, dass die Thematik der mentalen Gesundheit und Gesundheitsförderung Schweiz als Stiftung wahrgenommen wurden. Zudem barg der Titel „Sprung ins Berufsleben“ die Gefahr, dass sich die Beilage tendenziell eher an jüngere Personen richtete, die vor der Lehre stehen und sich mit der Berufswahl auseinandersetzen. Dieser Meinung waren sowohl die Jugendlichen in den beiden Focus Groups als auch die befragten Multiplikatoren.

Die formale Kritik einiger Antwortenden am Heft (Auswahl Bilder, Sprache etc.) ist zu relativieren, da viele von ihnen das Heft für verschiedene Altersstufen verwendeten: Dies macht ein zielgruppenorientiertes Gestalten des Hefts allgemein schwierig.

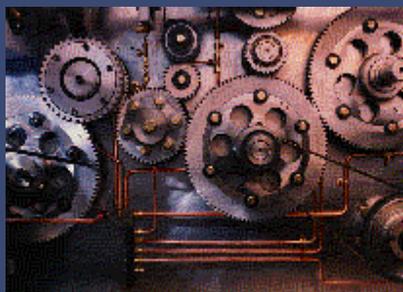
Die befragten Jugendlichen in den Focus Groups schätzen insbesondere von Gleichaltrigen geschriebene Artikel. Dieses Bedürfnis sollte auf verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden: dem Vertriebskanal (z. B. durch das Verteilen der Beilage durch Gleichaltrige), im Editorial (Jugendliche zu Wort kommen lassen) und in der Sprache (Jugendliche, die mit Jugendlichen sprechen und nicht Erwachsene, die versuchen, wie Jugendliche zu sprechen).

Die Jugendlichen bevorzugen auf der Titelseite eher Bilder aus Situationen aus dem Arbeitsalltag. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass die Branchenwahl nicht einschränkend ist und sich gewisse Lehrlinge nicht ausgeschlossen fühlen.

Nutzen und Nachhaltigkeit

Aus der breiten Erfüllung der Erwartungen (vor allem bei Multiplikatoren, die das Heft für Jugendliche der 8. Klasse und Lehrlinge bestellten) und der hohen Wiederbestellwahrscheinlichkeit für ein ähnliches Heft lässt sich schliessen, dass die meisten der Multiplikatoren – aber auch der Jugendlichen selber – mit dem Heft zufrieden waren. Dies erstaunt nicht, da viele von ihnen die Gratisbestellmöglichkeit des Hefts schätzten und sich weitere derartige Bestellungen wünschen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die Nutzwertelemente zum Thema Gesundheit (z. B. Tipps, Tests, Checklisten) und die Hinweise auf weiterführende gesundheitsrelevante Informationen (Websites, Bücherhinweise, Fach- und Beratungsstellen etc.) rühmten zwar die Multiplikatoren, wurden jedoch von den Jugendlichen selber als „nice-to-have“ aber weniger relevant bezeichnet.

Es kann davon ausgegangen werden, dass das Heft für diejenigen Jugendlichen, die es gelesen haben, einen guten Nutzwert erbracht hat. Vor allem aber konnten deren Eltern, Lehrer und Jugendbetreuer, die das Heft persönlich – privat oder beruflich – benutzten, einen hohen Nutzen für Ihre Arbeit im Sinne der Jugendlichen daraus ziehen.

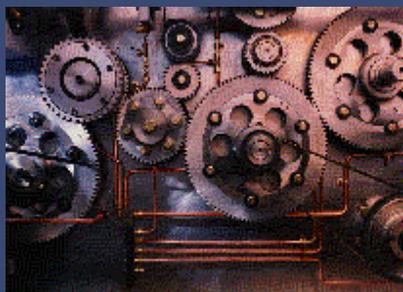
In Bezug auf die nachhaltige Ausgestaltung ist zu erwähnen, dass seitens Gesundheitsförderung Schweiz sowohl während des Projekts wie auch danach kein Projekt-Controlling stattfand, dies obwohl die Stiftung eine weitere Zusammenarbeit mit dem Beobachter in Erwägung zieht. Ausser der vorliegenden Evaluation bestehen keine Auswertungen oder Analysen über die Erreichung der Zielgruppe oder der Übermittlung der gewünschten Botschaft oder die Qualität des Produkts. Ohne die vorliegende Evaluation hätte die Stiftung keine genügende Informationsgrundlage für den Entscheid über die Fortsetzung des Projekts. Das Projekt-Controlling hätte entweder von der Stiftung selber vorgenommen, oder aber in der vertraglichen Projektvereinbarung dem Beobachter respektive dem eigenen Vertriebskanal „GEWA“ übergeben werden müssen.

Wirkung in Bezug auf das Thema Gesundheit und die Stiftung

Obwohl die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz von den Jugendlichen prinzipiell positiv beurteilt wird, sollte sie für die Zielgruppe nicht zu stark als Absender in Erscheinung treten, da die Assoziation zur Institution bei den Jugendlichen einen ungünstigen Effekt haben kann. Dagegen möchten die befragten Multiplikatoren nach eigener Einschätzung besser darüber informiert sein, wer als Trägerorganisation des Hefts fungiert und welche Botschaft das Heft primär verbreiten will.

Der Vertriebskanal und der vermeintliche Absender „Beobachter“ scheinen für die befragten Jugendlichen in den beiden Focus Groups wenig attraktiv. Insbesondere die starke Betonung des Logos auf dem Titelbild bewirkt eine starke Assoziation zum für die Jugendlichen wenig attraktiven Beobachter und bewirkt für die Leser eher einen Bezug zu rechtlichen oder finanziellen Themen. Denn viele der Befragten sind der Ansicht, dass der Beobachter vor allem Artikel zu rechtlichen und finanziellen Fragen veröffentlicht. Die Zusammenarbeit mit einem anderen Informationsträger oder eine diskretere grafische Darstellung des Beobachterlogos auf dem Titelblatt hätte dem Leser mehr Gesundheitsbezug verschaffen und den Gesundheitsaspekt bewusster herauskristallisieren können.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



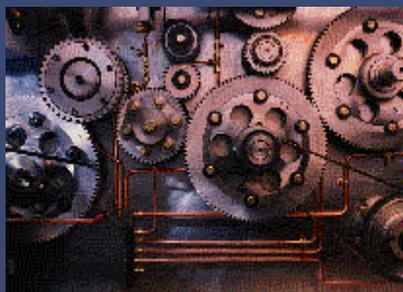
Für die erwachsenen Leser sollte das Heft einen direkteren Bezug zum Thema der Gesundheit schaffen: Sie wünschen sich von Anfang an zu wissen, welche Inhalte das Heft thematisiert (z. B. durch eine geeignete Gestaltung des Titelblatts respektive durch einen treffenderen Titel). Dadurch könne nach Meinung der befragten Multiplikatoren die Zielgruppe einfacher und direkter angesprochen werden.

Starke Themen wie der Artikel „Kleine Fluchten“ können die Grundidee der mentalen Gesundheit bei den Jugendlichen stark in den Schatten stellen. Daher ist es zentral, der Grundidee des Hefts eine entsprechend starke Teaser-Story (Anreisser, Lockmittel) zu geben (der Titel „So ein Arsch“ verfügt beispielsweise über dieses Potenzial).

Auf Grund des Titels „Sprung ins Berufsleben“ haben die meisten befragten Multiplikatoren, aber auch die meisten Jugendlichen, das Heft in Bezug zu Berufs- und nicht zu Gesundheitsthemen gestellt und vor allem Artikel mit direktem Bezug zum Berufsleben gelesen. Deshalb erstaunt es nicht, dass nur die Hälfte aller antwortenden Multiplikatoren – und nur die Hälfte der antwortenden Multiplikatoren, die das Heft für die Zielgruppe bestellt haben – das Heft tatsächlich wegen gesundheitsrelevanten Themen bestellten (vergleiche Abbildung 9: Bestellung des Hefts durch die Zielgruppe wegen Gesundheitsthemen (Frage 1 + 4e)). Von diesen aus gesundheitsrelevantem Gründen bestellten Heften erzeugten aber nur ca. 2'000 Hefte einen grossen Impact bei Jugendlichen. Die restlichen Exemplare wurden mit geringem Impact vorwiegend ohne Besprechung abgegeben oder lediglich zur freien Verfügung aufgelegt (vergleiche Abbildung 10: Bestellte Hefte wegen Interesse an gesundheitsrelevanten Themen je Verwendungszweck und dadurch erzeugtem Impact (Frage 3 + 4e)). Folglich hat nur ein kleiner Teil der mit Hilfe der Multiplikatoren verteilten Hefte zu einer Sensibilisierung für die mentale Gesundheit bei der Zielgruppe geführt. Offen bleibt, ob ein Heft, welches sich nur auf Gesundheitsthemen konzentriert hätte, ebenfalls auf Interesse gestossen wäre.

Im Anschluss an die Lektüre haben fast 4/5 der Befragten angegeben, dass für sie nun ein Bezug zu gesundheitsrelevanten Themen für Jugendliche ersichtlich ist. Es ist aber festzuhalten, dass gemäss Anmerkungen der Multiplikatoren wie auch der Pretestkandidaten eine Sensibilisierung für die Thematik der mentalen Gesundheit bei Jugendlichen nicht spürbar war, da Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren allgemein sehr schwer für das Thema der Gesundheit begeisterbar sind.

Alles in allem kann mit Blick auf die Resultate der Befragung der Multiplikatoren und der Gruppengespräche darauf geschlossen werden, dass die Jugendlichen trotz des „uninteressanten“ Themas Gesundheit angesprochen werden konnten und das Heft insgesamt positiv aufgenommen wurde.

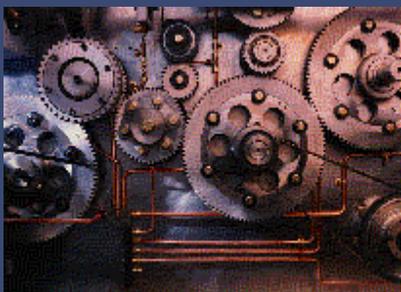
PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Fazit und Empfehlung

Die Zielgruppe der Jugendlichen wurde wahrscheinlich, dank den Multiplikatoren, in befriedigendem Umfang erreicht. Die Botschaft der Gesundheitsförderung konnte vermutlich, etwas verdeckt zwar, vermittelt werden. Die CHF 100'000.00 (für den Beobachter) sowie die CHF 3'542.00 für den Versand an GEWA (exklusive Porto), welche die Stiftung investiert hat, wurden also insgesamt befriedigend eingesetzt. Berücksichtigt man, dass es sich um eine Art „Prototyp“ als Testlauf handelte, so kann von einem guten Projekt gesprochen werden. Allein hinter den gewählten Medienträger und gewisse Gestaltungspunkte ist ein Fragezeichen zu setzen. Sollen die Jugendlichen direkt angesprochen werden, so dürfte eventuell ein anderes Printprodukt und / oder eine veränderte Aufmachung besser ankommen. Soll die Gesundheitsförderung über betreuten institutionellen Kontext der Jugendlichen vermittelt werden (was einen hohen Impact verspricht), so ist eher ein anderes Produkt (Lehrmittel oder ähnliches) und von Beginn weg ein anderer Distributionskanal (Multiplikatoren in Institutionen) zu suchen. Die Kombination von direktem und indirektem Distributionsweg und Vermittlung der Botschaft an Jugendliche ist zu überdenken. Kritisch anzumerken bleibt die ungenügende Begleitung des Projekts im Sinne der Nachhaltigkeit. Wenn die Beilage ein Testlauf darstellt, so ist von Beginn weg der Zielzustand, die Informationsbeschaffung (z. B. durch Pretests des Hefts oder vereinbarte Evaluationen) und der Entscheidmechanismus inklusive Kriterien für die weitere Fortsetzung einzuplanen und umzusetzen. Entsprechend sind Ressourcen bereitzustellen.

Die Evaluatoren empfehlen bei einer Fortsetzung des Projekts:

- Das benutzte Medium kritisch zu hinterfragen, auch auf Basis von bekannten Leserzahlen.
- Eine Aufteilung der Distribution in einen direkten Zugang zu den Jugendlichen und einen indirekten via Multiplikatoren (Lehrer, Jugendverbände etc.) zu prüfen. Entsprechend müssten dann wohl auch zwei unterschiedliche Produkte hergestellt werden.
- Qualitätsanpassungen am Produkt vorzunehmen (gemäss der SCOPE Untersuchung).
- Das begleitende Controlling und die Nachhaltigkeit des Projekts zu verbessern. Dazu sollte der angestrebte Zielzustand umschrieben werden.



3.10 Projektevaluation „Betriebliches Gesundheitsmanagement“

3.10.1 Projektbeschreibung

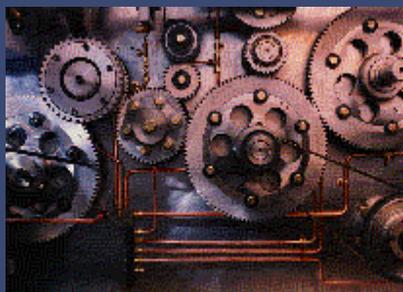
Gesundheitsförderung Schweiz hat die Weiterbildung von RADIX Gesundheitsförderung⁷ „Projektleiter für betriebliches Gesundheitsmanagement“ mit CHF 62'000.00 sowie das „Netzwerk betriebliches Gesundheitsmanagement“ und den Aufbau einer Internetplattform mit insgesamt CHF 84'197.00 finanziell unterstützt.

- *Weiterbildung:* Das Ziel bestand darin, eine Multiplikatorenschulung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung durchzuführen, in der die Absolventen die Gesundheitskonzepte und Strategien betrieblicher Gesundheitsförderung kennen lernen und ein Gesundheitsförderungsprojekt für den eigenen Betrieb umsetzen. Das vermittelte Wissen sollte möglichst praxisnah und im eigenen Betrieb nachhaltig umgesetzt werden können. Die gesamte Weiterbildung beanspruchte 61 Stunden, gliederte sich in vier Module und konnte mit einem Zertifikat abgeschlossen werden.
- *Netzwerk:* Anschliessend an die Weiterbildung bestand die Möglichkeit, in einem von Radix betriebenen Netzwerk mit anderen Fachpersonen der betrieblichen Gesundheitsförderung Erfahrungen zu tauschen und sich themenspezifisch weiterzubilden. Nach dem Start des Netzwerks war eine Pilotphase bis Ende 2001 geplant, gefolgt von einer Konstitutionsphase bis Ende 2003. Ab dem Jahr 2003 nahmen auch Betriebe an den Netzwerktreffen teil, welche den Lehrgang von Suva zur BGF absolviert hatten. Dies aus dem Grund, weil in den Netzwerktreffen von Radix ein sinkendes Teilnahmevervolumen zu verzeichnen war.
- *Internetplattform:* Es wurde eine Internetplattform aufgebaut, über die geplante und durchgeführte Projekte im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung für die Absolventen des Weiterbildungslehrgangs abrufbar waren.

Zielgruppe für die Weiterbildung und das Netzwerk waren nach Radix Verantwortliche für Arbeitssicherheit und Absenzenbearbeitung, Gesundheit, Gesundheitsschutz, Personalbetreuung, Personalaus- und Personalführung mit abgeschlossener Berufsausbildung.

⁷ RADIX Gesundheitsförderung wird des Weiteren kurz „Radix“ genannt.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



3.10.2 Fragen und Methoden

Fragestellung

Die Evaluation des Weiterbildungslehrgangs, des Netzwerks und der Internetplattform verfolgte ein dreigeteiltes Forschungsziel:

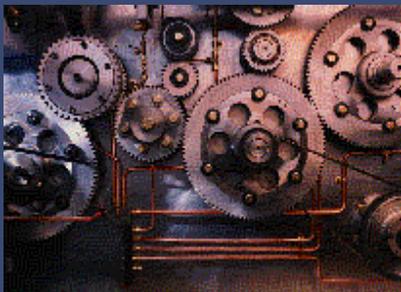
1. *Zielgruppenanalyse*: Quantitative Aussagen über die Teilnehmerstruktur der beiden Projekte. Wie viele Teilnehmende haben an der Weiterbildung und am Netzwerk teilgenommen?
2. *Untersuchung der Teilnehmerprojekte*: Quantitative Aussagen über die Anzahl realisierter Projekte in den Teilnehmerbetrieben. Wie viele Projekte im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung haben die Teilnehmenden initialisiert respektive tatsächlich umgesetzt?
3. *Wirkungsuntersuchung*: Qualitative Aussagen zum Nutzen und zur Nachhaltigkeit der beiden Veranstaltungen und der Internetplattform. Wie gross war die inhaltliche Relevanz und der Nutzen der beiden Veranstaltungen sowie der Internetplattform für die Zielgruppe und die jeweiligen Betriebe?

Die Untersuchung der Forschungsfragen erfolgte in einem zweigeteilten Verfahren: eine schriftliche flächendeckende und eine telefonische Quota-Befragung.

Schriftliche Befragung

Basierend auf vorangehenden Gesprächen mit Beteiligten der Weiterbildung und des Netzwerks, einem Aktenstudium und der Analyse von Sekundärdaten erstellten die Evaluatoren einen dreiseitigen schriftlichen Fragebogen, der zusammen mit einem Begleitbrief via E-Mail an alle Teilnehmenden der vier Radix-Lehrgänge „Projektleiter für betriebliches Gesundheitsmanagement“ versandt wurde (Vollerhebung). Die Befragung war eine Mischform quantitativer und qualitativer Befragung. Der Fragebogen umfasste nebst Angaben zu den Teilnehmenden sieben Testfragen, entsprechend der Programmfragen in vier Themenblöcke gegliedert: a) Grunddaten der Weiterbildungs- und Netzwerkteilnehmenden, b) Weiterbildungslehrgang „Projektleiter für betriebliches Gesundheitsmanagement“, c) Netzwerktreffen betriebliches Gesundheitsmanagement, d) allgemeine Fragen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Mündliche Telefonbefragung

Nach der schriftlichen Datenerhebung erfolgte eine explorative Nachstudie mit vier *fokussierten Telefoninterviews* mit vier ausgewählten Absolventen der Weiterbildung. Zwei der Telefonkandidaten nahmen fast immer am Netzwerktreffen teil, die zwei anderen nur sehr selten oder gar nicht.

Die eigens für diese Evaluation entwickelten und verwendeten Befragungsinstrumente finden sich in den Anhängen 3.6.1, 3.6.2 und 3.6.3.

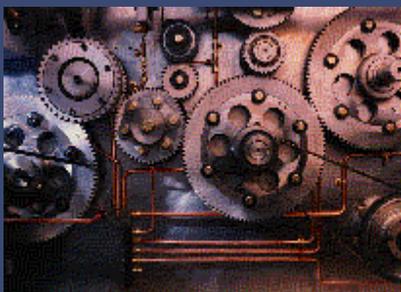
Methodische Einschränkungen

Auf Grund der geringen Grundgesamtheit bei der schriftlichen Befragung kann bei den folgenden Auswertungen nicht von repräsentativen Antworten gesprochen werden. Mit der zweigeteilten Datenerfassung konnten aber zu den quantitativen Angaben der Befragten zusätzlich ergänzende qualitative Informationen gewonnen werden.

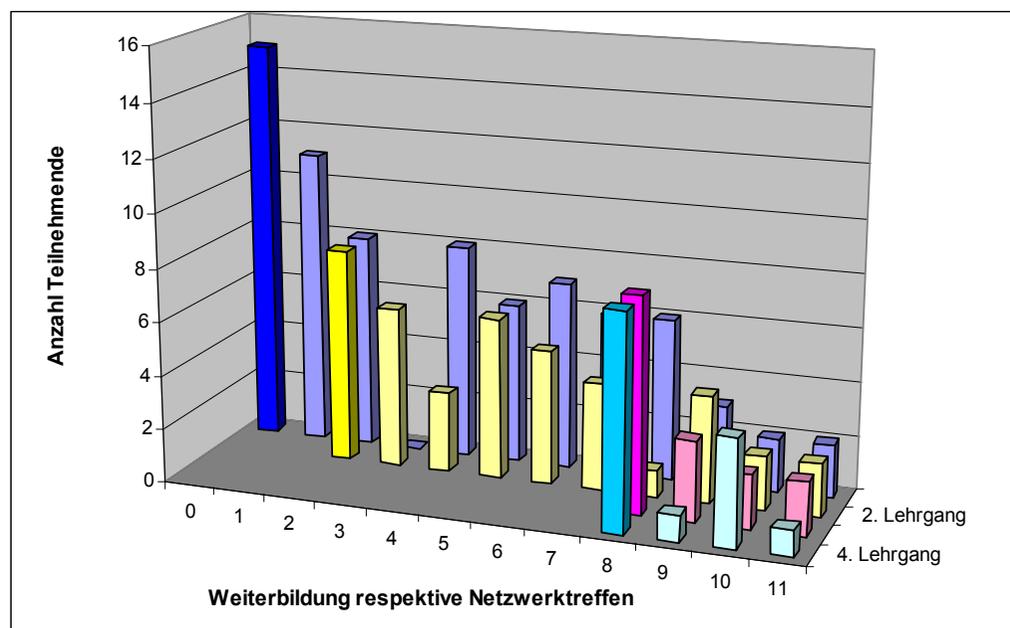
3.10.3 Ergebnisse der Evaluation: Teilnehmerstruktur⁸

Insgesamt wurden 39 Teilnehmende mit Unterstützung von Gesundheitsförderung Schweiz zum Projektleiter betriebliches Gesundheitsmanagement ausgebildet. Trotz Abklärungen konnten einige E-Mail-Adressen von Teilnehmenden nicht mehr ausfindig gemacht werden (Namensänderung infolge Heirat, Arbeitsortwechsel etc.). Nach Ablauf des Einsendeschlusses und mit Hilfe von telefonischem Nachfassen haben 15 Personen den korrekt ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt. Dies entspricht einer Rücklaufquote der Fragebögen von 38.5%.

⁸ Die Auswertungen der Primärdaten werden mit Angaben aus vorhandenen Sekundäranalysen basierend auf Zwischenevaluationen und Berichten entsprechend ergänzt.



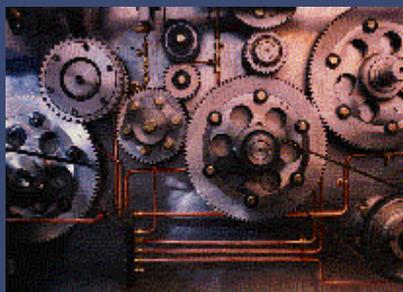
Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Teilnehmerzahlen zu den vier Weiterbildungslehrgängen und zu den anschliessenden 11 Netzwerktreffen von Radix:



	WB	1. NW	2. NW	3. NW	4. NW	5. NW	6. NW	7. NW	8. NW	9. NW	10. NW	11. NW
1. Lehrgang	15	11	8	0	8	6	7	6	6	3	2	2
2. Lehrgang			8	6	3	6	5	4	1	4	2	2
3. Lehrgang									8	3	2	2
4. Lehrgang									8	1	4	1
Total TN an NW		11	8	6	11	12	12	10	7	11	10	7

WB = Weiterbildung
NW = Netzwerktreffen

Abbildung 12: Grafische und numerische Darstellung der Anzahl Teilnehmend pro Lehrgang und Netzwerktreffen



Entsprechend den Angaben von Radix haben an der *Weiterbildung* zum Projektleiter betriebliches Gesundheitsmanagement insgesamt 39 Absolventen teilgenommen, wovon am ersten Kurs 15 Personen und an den drei weiteren Kursen jeweils 8 Personen teilnahmen. An der Multiplikatorenschulung nahmen mehrheitlich Personen aus der Ostschweiz mit Schwerpunkt Zürich, vereinzelt auch aus Bern oder Biel teil. Die Absolventen waren mehrheitlich Angestellte mittlerer und grosser Betriebe, statt wie ursprünglich von Radix erhofft von KMU's. Fast die Hälfte der Befragten (43%) arbeiten nicht in einer Kaderposition. Keine der antwortenden Teilnehmenden ist in einer oberen Kaderstelle tätig.

Teilnahme am Netzwerk: Von den 39 Absolventen der Weiterbildung beteiligten sich deren 29 am Netzwerk. 9 Personen haben einmal und 16 Personen mehr als zweimal am Erfahrungsaustausch teilgenommen. Die Teilnahme an den Netzwerktreffen ist mit sinkender Tendenz verlaufen (Anhang 3.6.4, Teilnahmestruktur Weiterbildung und Netzwerk).

3.10.4 Ergebnisse der Evaluation: Weiterbildungslehrgang

Praktische Umsetzbarkeit des generierten Wissens

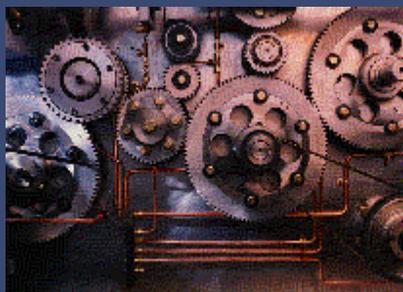
Zwei der antwortenden Projektleiter für betriebliches Gesundheitsmanagement beurteilten in Frage 1 das in der Weiterbildung generierte Wissen als sehr gut in ihr berufliches Umfeld umsetzbar. Eine klare Mehrzahl der Befragten (60%) empfand die Weiterbildung als „gut“ umsetzbar, wogegen vier Personen der letzten beiden Lehrgänge die Umsetzbarkeit des generierten Wissens in den beruflichen Alltag als „nicht gut“ bezeichneten: (Zitat: „Nach dem Lehrgang war ich nicht fähig, betriebliche Gesundheitsförderung in meinem Betrieb direkt umzusetzen. Dafür war die Weiterbildung zu kurz“). Alle diese kritischen Personen arbeiten heute nicht mehr, oder nur noch teilweise, im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung (Kombination der Frage 1 und 5).

Praxisprojekte im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung (Geplante respektive umgesetzte Projekte im eigenen Betrieb)

Mehr als 1 Projekt umgesetzt:	1 Projekt umgesetzt:	Ein Projekt geplant aber nicht umgesetzt:	Kein Projekt geplant:
3 Antwortende	6 Antwortende	3 Antwortende	3 Antwortende
60% der Antwortenden haben ≥ 1 Projekt realisiert.		40% der Antwortenden haben kein Projekt realisiert.	

Tabelle 16: Anzahl realisierter Projekte während der Weiterbildung (Frage 2)

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- *Mehr als ein Projekt umgesetzt*: drei der antwortenden Projektleiter haben mehr als ein Projekt in ihrem Betrieb umgesetzt. Dabei handelte es sich um Projekte wie z. B. Stressprävention, Ergonomie am Arbeitsplatz, Abgabe von Gratiswasser oder der Einführung von Nichtraucher-räumlichkeiten.
- Sechs Projektleiter haben während der Weiterbildung *ein Projekt* umgesetzt (wie dies die Weiterbildung auch vorsah). Bei den angegebenen Projekten der Befragten handelte es sich sowohl um Umsetzungs- als auch um Startprojekte („Wie überzeuge ich die Geschäftsleitung meines Betriebes, dass betriebliche Gesundheitsförderung in unserer Unternehmung finanziell unterstützt wird?“).
- Drei der Antwortenden haben zwar ein Projekt im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung *konzipiert und geplant*, konnten es jedoch nicht realisieren.
- Überhaupt *kein Projekt konzipiert* oder geplant haben drei weitere Absolventen, wobei alle drei keiner Kaderfunktion angehörten.

Demzufolge haben neun der 15 Antwortenden – 60% – tatsächlich ein Projekt der betrieblichen Gesundheitsförderung realisiert (siehe Anhang 3.6.4, Frage 2). Einige Teilnehmende haben nach Beendigung der Weiterbildung (weitere) Projekte respektive Anschlussprojekte realisiert.

3.10.5 Ergebnisse der Evaluation: Netzwerktreffen⁹

Nachhaltiger allgemeiner Nutzen

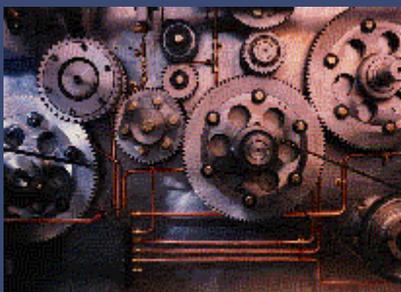
Für 10 der Antwortenden hatte gemäss Antworten in Frage 3a der Austausch von Wissen und Erfahrung im Netzwerk einen nachhaltigen allgemeinen Nutzen in ihrem Betrieb. Sechs dieser 10 Personen haben in mehr als zwei Netzwerktreffen teilgenommen. Für zwei der Antwortenden war der allgemeine Nutzen des Netzwerks nicht spürbar (siehe Anhang 3.6.4, Frage 3a).

Generierung von Ideen und konkrete Unterstützung

Das Netzwerk bot für 13 der Antwortenden einen Rahmen, in dem sich die Teilnehmenden als Delegierte ihrer Betriebe gegenseitig bei der Generierung von Ideen für mögliche gesundheitsfördernde

⁹ Die nachfolgenden Ergebnisse aus der Evaluation basieren auf Antworten der „ursprünglichen“ Netzwerkteilnehmenden von Radix, ohne Teilnehmende des Suva-Lehrgangs zur BGF.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



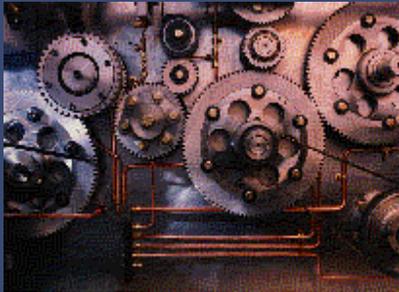
de Projekte unterstützten (Frage 3b). Es ermöglichte ihnen einen wertvollen Erfahrungsaustausch, vermittelte Informationen und Kontakte. Dagegen waren nur sieben der antwortenden Projektleiter der Meinung, dass sie durch den Austausch im Netzwerk in ihrem beruflichen Alltag konkret unterstützt wurden (Frage 3c). Zusammengefasst profitierten fast alle der Teilnehmenden im Netzwerk von neuen Ideen, aber nur etwas mehr als die Hälfte erfuhr durch konstruktive Zusammenarbeit konkrete Unterstützung (siehe Anhang 3.6.4, Frage 3b und c).

In den Bemerkungen zu Frage 3 war mehrmals zu lesen, dass zwischen einigen Netzwerkteilnehmenden sich ein informeller Austausch auch ausserhalb der organisierten Treffen entwickelte. Dies bestätigten alle Telefoninterviewten, wobei sie diese positive Entwicklung auf die vorangegangene gemeinsame Weiterbildung zurückführten. Diese gemeinsame Basis beurteilten aber alle als nicht essenzielle Voraussetzung für ein gutes Gelingen des Netzwerkes.

3.10.6 Ergebnisse der Evaluation: Allgemeine Fragen

3-teilige Struktur von „Weiterbildung – Projektumsetzung – Netzwerktreffen“

- *Nur Weiterbildung:* Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass nur gerade drei Personen der Aussage zustimmten, dass die Weiterbildung ohne Realisierung eines Praxisprojektes und ohne Netzwerktreffen genauso hilfreich gewesen wäre. 10 der Antwortenden stehen der alleinigen Weiterbildung kritisch oder sogar sehr kritisch gegenüber (siehe Anhang 3.6.4, Frage 4a).
- *Weiterbildung und Projektrealisierung:* Für 11 Personen wäre auch die Weiterbildung mit Projektrealisierung nicht ausreichend genug gewesen. Nur eine Person hätte diese zweiteilige Struktur befriedigt (siehe Anhang 3.6.4, Frage 4b).
- *Weiterbildung, Projektrealisierung und Netzwerktreffen:* Diese dreiteilige Struktur betrachteten zwei Drittel der Antwortenden als wichtig respektive sehr wichtig und erfolgsversprechend: (Zitat: „Die mit BGF betrauten Mitarbeitenden erhalten in den Treffen Stärkung, die sie sehr benötigen, da ihnen oft die betriebliche Unterstützung fehlt“). Dieses Ergebnis wird bereits im Evaluationsbericht von 2001 bestätigt, in dem die Absolventen diese inhaltliche Gliederung als besonders gewinnbringend bezeichneten (siehe Anhang 3.6.4, Frage 3c).



Die aktive Partizipation an den Netzwerktreffen zur betriebspezifischen Gesundheitsförderung wurde von drei der 15 Antwortenden als nicht wichtig empfunden. Diese kritischen Beurteiler sind heute alle nur noch teilweise mit Aufgaben der betrieblichen Gesundheitsförderung betraut.

Bezug zur betrieblichen Gesundheitsförderung in heutiger beruflicher Funktion

Vier der antwortenden Personen sind gemäss Frage 5 in ihrer heutigen beruflichen Funktion immer noch „voll und ganz“ mit der Thematik der betrieblichen Gesundheitsförderung betraut. 10 der 15 Befragten sind in ihrer heutigen Funktion nur noch teilweise mit der beruflichen Gesundheitsförderung konfrontiert und nur eine Person gibt an, (wegen Pensionierung) überhaupt nicht mehr mit der betrieblichen Gesundheitsförderung konfrontiert zu sein (siehe Anhang 3.6.4, Frage 5).

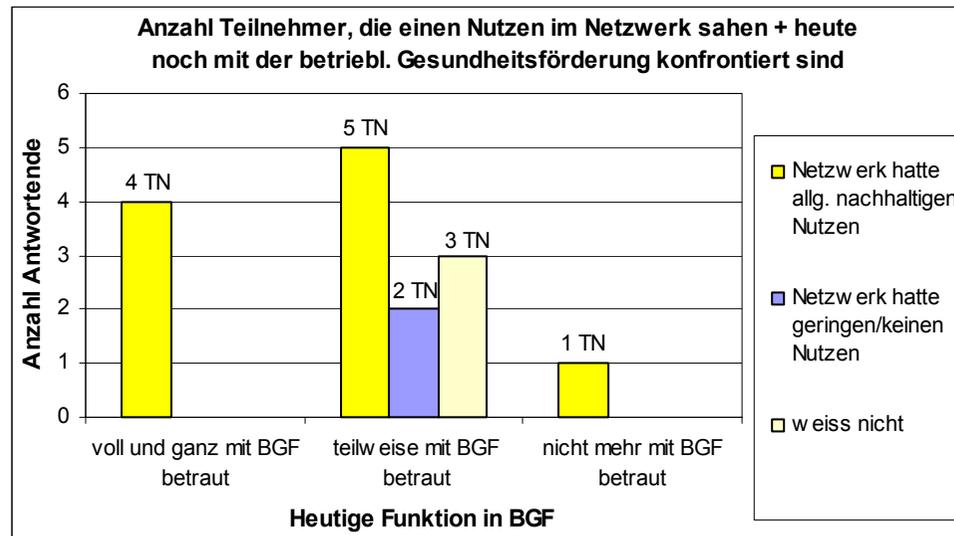
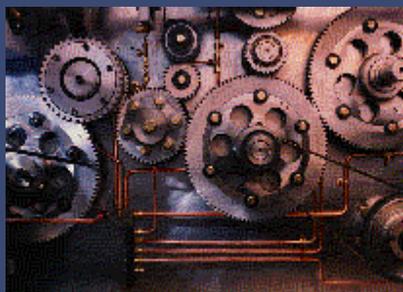


Abbildung 13: Einschätzung des Nutzens des Netzwerks kombiniert mit der heutigen Funktion in der betrieblichen Gesundheitsförderung (Frage 5 + 3a)

Von den 14 Personen, die entweder noch voll und ganz oder zumindest teilweise mit der betrieblichen Gesundheitsförderung betraut sind, bestätigten neun den allgemeinen nachhaltigen Nutzen durch den Austausch im Netzwerk (Kombination von Frage 5 + 3a). Drei Personen konnten keine

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Angabe machen. Die zwei Antwortenden, die einen nachhaltigen Nutzen durch den Austausch im Netzwerk bezweifelten, sind heute nur noch teilweise in einer Funktion der betrieblichen Gesundheitsförderung tätig.

Zusätzlich kann festgehalten werden, dass wer heute noch mit der betrieblichen Gesundheitsförderung „voll und ganz“ betraut ist, die dreigeteilte Struktur der Weiterbildung (Weiterbildung – Projektumsetzung – Netzwerk) als wichtig bis sehr wichtig bewertet hat. Diese dreiteilige Kombination haben Berufsleute, die heute nur noch teilweise in der Funktion der beruflichen Gesundheitsförderung arbeiten als weniger wichtig betrachtet (siehe Anhang 3.6.5, Kombination Frage 5 + 4c).

Nachhaltigkeit der Weiterbildung und des Netzwerks

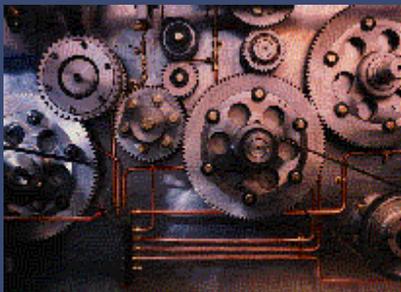
Sowohl der Weiterbildungslehrgang als auch das Netzwerktreffen finden, wenn auch mit veränderter Teilnehmerstruktur und zusammen mit anderen Trägerorganisationen, nach wie vor statt:

1. Weiterbildungslehrgang: Der Weiterbildungslehrgang wurde von der Stiftung mit einer Anstossfinanzierung unterstützt. In den geführten Telefoninterviews wurde vermehrt kritisiert, dass die Stiftung den Lehrgang fälschlicherweise wie ein Projekt behandelte (Zitat: „[...] es gibt keinen Endzeitpunkt wie in einem normalen Projekt“). Aus diesem Grund stiess der Finanzierungsabbruch auf Unverständnis seitens der Kursteilnehmenden.

Da Radix alleine zu wenig Teilnehmende für weitere Weiterbildungslehrgänge gewinnen konnte und die Finanzierung nicht weiter gesichert war, ging der Kurs in den Suva-Radix-Lehrgang auf: Suva und Radix organisieren gemeinsam, basierend auf einem Zusammenarbeitsvertrag, einen ähnlichen Lehrgang „Betriebliche Gesundheitsförderung“. Der Teilnehmerkreis hat sich gegenüber der ursprünglichen Weiterbildung geöffnet, so dass ebenfalls Personen teilnehmen, die in ihrer beruflichen Funktion nur am Rande oder gar nicht mit betrieblicher Gesundheitsförderung betraut sind. Dadurch konnten die Teilnehmerzahlen gegenüber dem Radix-Lehrgang fast verdoppelt werden.

2. Netzwerk: Da es sich bei der finanziellen Unterstützung der Stiftung am Netzwerk um eine Anstossfinanzierung gehandelt hat, wurde das Netzwerk nach dem 10. Treffen nicht mehr finanziert. Die Idee, das Netzwerktreffen nach der Pilotphase selbsttragend zu gestalten, musste von Radix verworfen werden. Es hatte sich nach deren Meinung klar gezeigt, dass das Netzwerk ohne finanzielle Unterstützung von Dritten nicht weiter existieren könnte, da die längerfristige Finanzierung nicht über Beiträge der teilnehmenden Betriebe abgegolten werden könne. Für die Teilnehmenden waren die Netzwerktreffen anfänglich gratis, später wurde ein Unkostenbeitrag von CHF 100.00 pro Teilneh-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



mende pro Jahr erhoben. Die Telefoninterviewten teilten den Evaluatoren demgegenüber mit, dass sich deren Betriebe „ziemlich sicher“ auch mit einem höheren Betrag finanziell beteiligt hätten (z. B. CHF 700.00).

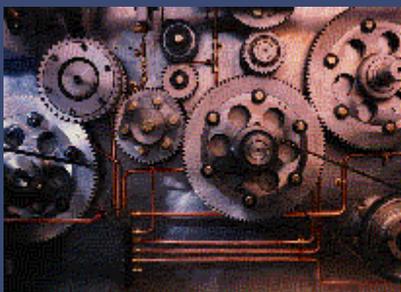
Im Jahr 2003 wurde unter dem Patronat des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) der schweizerische Verband für betriebliche Gesundheitsförderung (SVBGF) gegründet. Dieser hat unter dem Namen „Transfer BGF“ eine neue Vernetzungsstruktur als Nachfolger zum ursprünglichen Netzwerktreffen von Radix aufgebaut. Das neue ERFA-Treffen, das bis Februar 2005 einmal stattfand, ist wie sein Vorgänger ein von Radix moderiertes Netzwerk von Betrieben, die betriebliche Gesundheitsförderung umsetzen. Als Anwender sind neu 31 Mitgliederunternehmen mit insgesamt mehr als 177'000 Personen registriert. Dies entspricht rund 4.9% aller Schweizer Erwerbstätigen. Am ersten ERFA-Treffen des Verbandes haben ca. 60 Vertreter von Mitgliederunternehmen teilgenommen, wovon fünf ehemalige Netzwerkteilnehmende waren. Die Gesamtteilnehmerzahl ist eine deutliche Steigerung gegenüber den ursprünglichen Netzwerk-Treffen (vergleiche Anhang 3.6.4, Frage „Anzahl besuchter Netzwerktreffen“). In Zukunft möchten 12 der antwortenden Projektleiter diese ERFA-Treffen besuchen. Einige Teilnehmende kritisierten in den persönlichen Gesprächen diesen grösseren Teilnehmerkreis, der ihnen zu unpersönlich erschien. Andere bezeichneten den Einbezug von weiteren Unternehmungen als „Professionalisierung“, wodurch eine breitere Abstützung und eine grössere Bedeutung der neuen ERFA-Treffen erreicht werden könne. Dies verdeutlicht nachfolgendes Zitat: „Vorher war es eher ein „Grüppeli“ Gleichgesinnter, die nie wirklich ein Ziel erreichten. Mit der neuen Formation, in der viele, auch grosse Schweizer Unternehmen vertreten sind, hat das Treffen eine Art Lobby erhalten. The real network can begin!“

Internetplattform

Mit Mitteln von Gesundheitsförderung Schweiz hat Radix eine Internetplattform mit Themen der betrieblichen Gesundheitsförderung (www.gesunde-betriebe.ch) aufgeschaltet. Zugriffszahlen auf die Site existieren keine.

- Die Plattform ist für alle zugänglich, die Projektdatenbank jedoch nur für den begrenzten Besucherkreis der Netzwerkteilnehmenden.
- Die Site ist auf dem Stand der Erhebung vom Jahr 2003 und wurde seither nicht mehr aktualisiert.
- Unter der Rubrik „Angebote für Betriebe“ sind die Themengebiete „Beratung Betriebliche Gesundheitsförderung“ und „Weiterbildung und Netzwerk“ zu finden. Auf der Projektdatenbank

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



sind 99 Projekte, unterteilt in 18 Themenschwerpunkte gegliedert. Es ist nicht ersichtlich, ob es sich bei den aufgeführten Projekten um geplante oder bereits realisierte Projekte handelt.

- Das Logo von Gesundheitsförderung Schweiz ist auf jeder Site positioniert, was für den Benutzer auf die Mitwirkung der Stiftung an der Plattform hinweist und Gesundheitsförderung Schweiz als Institution positioniert.
- Die Site ist inhaltlich mit der Website KMU von Gesundheitsförderung Schweiz und dem Forum BGF verknüpft, was einem breiteren Teilnehmerkreis die Nutzung der Site ermöglicht.
- Von den telefonisch interviewten Teilnehmenden der Weiterbildung und des Netzwerks haben mindestens drei Viertel die Internetplattform nie besucht.

Trotz der schlechten Nutzung der Site durch die Absolventen ist geplant, dass die Projektdatenbank in Zukunft vom Verband SVBGF betrieben wird. Wegen fehlender vertraglicher Vereinbarung zwischen Radix und der Stiftung ist noch unklar, wie die rechtliche Situation und die allfällige finanzielle Abgeltung für die Internetplattform zwischen Radix und der Stiftung geregelt wird.

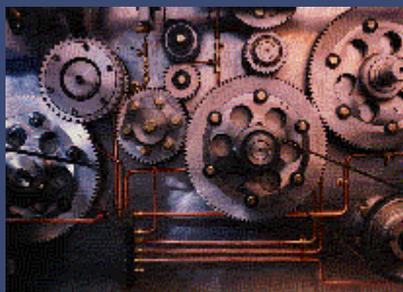
3.10.7 Kritische Würdigung der Ergebnisse

Zur Erreichung der Zielgruppe, der Projektumsetzungen in den Betrieben, des Nutzens und der Nachhaltigkeit der Weiterbildung sowie des Netzwerks können abschliessend folgende positive und negative Punkte festgehalten werden:

Erreichen der Zielgruppe

1. *Quantitativ (wie viele Personen sollten erreicht werden?):* Die Anhaltspunkte über die vorgesehene Anzahl Teilnehmende an der Weiterbildung, an den Netzwerktreffen aber auch die beabsichtigten Benutzerzahlen der Internetplattform fehlten. Eine objektive Beurteilung ist deshalb auf Grund der fehlenden quantitativen Zielvereinbarung nicht möglich. Diese Teilnehmer- und Benutzerzahlen hätten in den verschiedenen Vereinbarungen zwischen der Stiftung und Radix schriftlich festgehalten werden sollen. Als Aussenstehende stellen wir aber fest, dass trotz der Anbindung des Netzwerktreffens an die Weiterbildung keine hohen Teilnehmerzahlen beim Besuch des Netzwerks erreicht werden konnten. Wir beurteilen die Teilnehmerzahlen als eher gering.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die quantitativ moderate Erreichung der Zielgruppe kann wie folgt begründet werden:

- *Verbindlichkeit zur Teilnahme an Netzwerktreffen:* Dem sinkenden Verlauf der Netzwerkteilnehmenden hätte eine verbindliche Teilnahme nach der Weiterbildung entgegengewirkt, indem das Netzwerk als integrierender Bestandteil der Weiterbildung zum Projektleiter betriebliches Gesundheitsmanagement erklärt worden wäre. Diesen Vorschlag begrüßten die telefonisch interviewten Absolventen.
- *Themenvermischung:* Die Kombination der beiden Themenbereiche „Arbeitssicherheit und Gesundheitsförderung“ kann als konzeptioneller Fehler im Aufbau der Weiterbildung betrachtet werden. Diese Verknüpfung kann die tiefen Teilnehmerzahlen begründen: Viele potenziellen Teilnehmenden interessierten sich nur für eines der beiden Themen und fühlten sich deshalb vom Gesamtkurs zu wenig angesprochen. Die neue Weiterbildung von Suva-Radix nimmt die thematische Trennung vor.

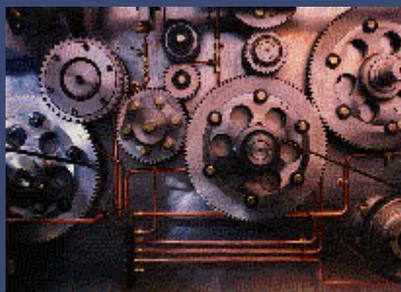
2. *Qualitativ (wer sollte erreicht werden?):* Die qualitative Umschreibung der Zielgruppe der Weiterbildung und des Netzwerks war in den verschiedenen Vereinbarungen zwischen der Stiftung und Radix zusammengefasst wie folgt vereinbart:

- Betriebsinterne *Verantwortliche* für die Gesundheitsförderung am Arbeitsplatz,
- die in den *Bereichen* Arbeitssicherheit, Absenzenbearbeitung, Gesundheit, Gesundheitsschutz, Personalbetreuung, Personalausbildung und Personalführung mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung
- und über *Umsetzungsmöglichkeiten* eines Praxisprojekts der betrieblichen Gesundheitsförderung im eigenen Betrieb verfügen und
- künftig auch aus den *Regionen* Basel, Olten, St. Gallen und später eventuell aus der Westschweiz kommen.

Als Aussenstehende beurteilen wir die qualitative Erreichung der Zielgruppe als „weitgehend erreicht“. Wir halten aber anhand oben umschriebener Merkmale folgende Einschränkungen fest:

- *Hierarchische Stellung der Teilnehmenden:* In der Vereinbarung zwischen der Stiftung und Radix wurde die hierarchische Stellung des Zielpublikums mit „[...] *Verantwortliche* in den Bereichen Gesundheit, Arbeitssicherheit [...]“ umschrieben, was auf eine Führungsfunktion schliessen lässt. Trotzdem waren fast zwei Drittel der antwortenden Befragten nicht in einer

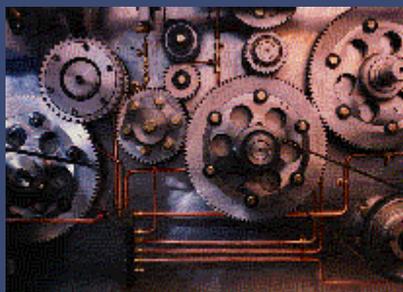
PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Kaderfunktion angestellt, weshalb die Zielgruppe in Bezug auf die hierarchische Stellung der Teilnehmenden nicht erfüllt wurde. Zusätzlich muss die teilweise fehlende organisatorische Verankerung der Projektleiter für betriebliches Gesundheitsmanagement in den Teilnehmerbetrieben kritisiert werden. Oft fehlten nach Kündigungen oder Funktionsänderungen in den Betrieben adäquate Stellvertretungs- oder Nachfolgeregelungen auf entsprechender hierarchischer Ebene. Dadurch war vor allem mittel- bis langfristig die Erreichung der Zielgruppe nicht in jedem Teilnehmerbetrieb gegeben.

- *Teilnehmerstruktur:* Die Kursteilnehmenden waren bezüglich ihrer Funktion durchaus in verschiedenen Organisationseinheiten und unterschiedlichen Unternehmungen (Branchen) angesiedelt. Diese Unterschiede sind aber nicht als Erschwernis zu interpretieren, sondern konnten als Lernfeld genutzt werden, da sie eigentlich ein typisches Abbild der betrieblichen Gesundheitsförderung in der Praxis widerspiegeln. Wie in der Formulierung des Zielpublikums in der Vereinbarung zwischen der Stiftung und Radix zusätzlich vorgesehen, waren praktisch alle Teilnehmende Praktizierende des innerbetrieblichen Gesundheitsmanagements. Damit konnte vom Selbsterfahrungscharakter der Teilnehmenden profitiert und das Verantwortungsgefühl der Projektleiter wie gewünscht gefördert werden.
- *Zulassungsbedingungen für Kursteilnehmende:* Wegen den vergleichsweise tiefen Kurskosten erhielten viele Teilnehmende von ihren Vorgesetzten relativ einfach die Einwilligung zur Kursteilnahme, ohne vorher abzuklären, ob sie dem Zielpublikum des Kurses tatsächlich entsprechen und über die Möglichkeit zu einer Projektrealisierung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung verfügen. Dies hätte mit strikteren Zulassungsbedingungen zum Kurs (obligatorische Projektrealisierung) vermieden werden können.
- *Regionale Ausbreitung:* Die in der Vereinbarung zwischen der Stiftung und Radix festgehaltene geplante regionale Ausdehnung des Lehrgangs auf Teilnehmende der Region Basel, Olten und St. Gallen konnte nur vereinzelt erreicht werden. Die erwähnte Möglichkeit der Ausbreitung des Lehrgangs in die Westschweiz wurde gar nicht realisiert. Aus diesen Gründen bemängeln die Evaluatoren die fehlende Prüfung der Marktauglichkeit und der vorhandenen Sprachbarrieren im Vorfeld der Weiterbildung und die mangelnde Integration in die strategische Planung.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

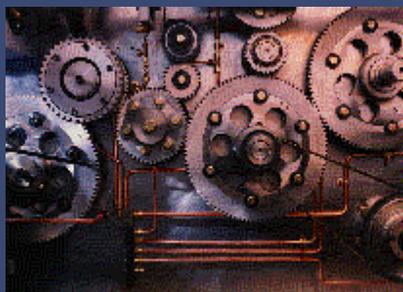


Umsetzung der Praxisprojekte in den Betrieben

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung und der persönlichen Gespräche zeigten, dass die Projektrealisierung für die Teilnehmenden sehr unterschiedlich abgelaufen ist. Allgemein ist aber die Anzahl der tatsächlich umgesetzten Projekte der betrieblichen Gesundheitsförderung als (relativ) gering einzustufen, vor allem wenn man bedenkt, dass die Weiterbildung bereits auf dem Anmeldeformular eine Projektrealisierung im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung durch die Teilnehmenden vorsah. Folgende Sachverhalte begründen die geringe Anzahl umgesetzter Projekte:

- *Mangelhafte Begeisterung zur Projektrealisierung:* Bei manchen Absolventen, vor allem von deren Betriebe, war die Umsetzung eines Praxisprojekts nicht besonders erwünscht. Diese Problematik hätte beispielsweise in einem Anmeldegespräch vor Beginn der Weiterbildung und einer eindeutigeren Zulassungsbedingung zur Weiterbildungsteilnahme (siehe auch Anmerkungen zur Erreichung der Zielgruppe) eliminiert werden können.
- *Innerbetriebliche Ressourcen:* Die Alltagsrealität in den Unternehmen diktierte oft einschränkende Rahmenbedingungen für die umzusetzenden Projekte, wobei es oft an den notwendigen Ressourcen fehlte (Zeit und Geld).
- *Hierarchische Stellung der Absolventen:* Wie bereits in der Analyse zur „hierarchischen Stellung“ der Befragten festgehalten, fehlte es vielen Teilnehmenden an den nötigen Kompetenzen, um über Initiierung und Umsetzung von Projekten entscheiden zu können. Hier bestätigt sich die bereits im Evaluationsbericht im Jahr 2001 genannte Notwendigkeit der vermehrten Einbindung von Führungskräften in den Lehrgang, aber auch der vermehrten finanziellen Verpflichtung der Betriebe zur Unterstützung der Weiterbildung, der Umsetzung von Projekten und der anschliessenden Netzwerktreffen.
- *Keine Verbindlichkeit:* Radix sah sich nicht verantwortlich für die Umsetzung der Betriebsprojekte, sondern hielt fest, dass sie lediglich eine Unterstützungsstruktur geboten, aber keine Verbindlichkeiten zur Realisierung ausgesprochen habe.
- *Zeithorizont:* Der geplante Umsetzungszeitraum während der Weiterbildung (ca. sieben Monate) war unter Umständen für manche Absolventen zu kurz. Es ist deshalb möglich, dass einige Absolventen ihre Projekte erst nach Beendigung der Weiterbildung initialisierten und umsetzten.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Über die Anzahl der initialisierten und umgesetzten Projekte der Absolventen sowie über Wirkungsanalysen der Praxisprojekte bestehen seitens Radix keine Informationen. Es fehlten vertragliche Regelungen über die Zuständigkeit eines Controllings für die umgesetzten Praxisprojekte der Absolventen (z. B. durch Radix durchzuführen, oder als Teil der Ausbildung von den Absolventen selber). Eine Evaluation der Praxisprojekte sei von Radix aber deshalb nicht durchgeführt worden, weil die Verhinderungsgründe der Umsetzung vor allem betriebsseitig zu suchen gewesen seien. Ferner gestalteten sich Evaluation bei vielen Projekten im Bereich der betrieblichen Gesundheitsförderung allgemein als schwierig, da der Nutzen nur schwer messbar gewesen wäre (z. B. was bringt es den Mitarbeitenden, wenn das Mineralwasser gratis abgegeben wird?). Trotz dieser Problematik haben einzelne Betriebe selbstständig Wirkungsanalysen basierend auf Personalbefragungen oder Kennzahlenanalysen vorgenommen. Diese Auswertungen standen den Evaluatoren nicht zur Verfügung.

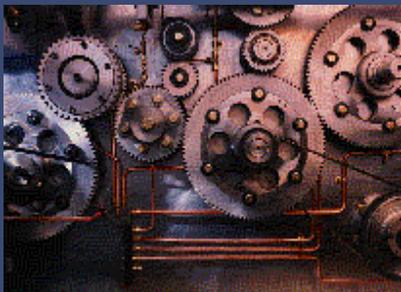
Nutzen und Nachhaltigkeit der Internetplattform

Die Analyse des Teilprojekts „Internetplattform“ hat sowohl in der Planung als auch in der Umsetzung verschiedene Mängel aufgezeigt:

- *Die Internetplattform wurde kaum genutzt:* Die potenziellen Nutzungswahrscheinlichkeiten der Internetplattform wurden im Vorfeld zu wenig abgeklärt (Benutzen die Teilnehmenden das Internet als Informationsträger? Bestand überhaupt Interesse der Teilnehmenden an einem derartigen Informations- und Austauschmedium).
- *Die Internetplattform ist nicht aktuell:* Die fehlende Aktualisierung der Site kann als wichtiger Grund für die moderate Nutzung der Plattform bezeichnet werden. Abmachungen über Häufigkeit der Aktualisierung hätten vor Projektbeginn getroffen werden müssen (wie häufig wird die Site mindestens aktualisiert; wer ist dafür zuständig?).
- *Vertragliche Vereinbarungen und rechtliche Regelung:* Neben den fehlenden Vereinbarungen über die Wartungszuständigkeiten der Site (Wer betreibt die Site? Wer übernimmt die Wartungskosten?) ist die fehlende rechtliche Regelung zwischen der Stiftung und Radix über den Besitz der Site zu bemängeln.

Diese Schwachpunkte in der Planung und Umsetzung zeigen die mangelhafte Ausführung von Managementaufgaben des Teilprojekts „Internetplattform“. Es handelt sich bei der Internetplattform nicht um einen integrierenden Bestandteil des Gesamtprojekts von Radix „Weiterbildung und Netzwerk“, sondern um ein isoliertes potenzielles Unterstützungsinstrument für die Absolventen. Zusammengefasst muss festgehalten werden, dass das Wirkungsvermögen der Plattform als gering

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



und die Internetplattform von den Evaluatoren zum heutigen Zeitpunkt als nicht nachhaltig eingestuft wird.

Nutzen der Weiterbildung und des Netzwerks

Der allgemeine Nutzwert der Weiterbildung und des Netzwerks kann qualitativ und quantitativ wie folgt beurteilt werden:

a) *Qualitativ*

Förderung von Ideen und Austausch von Informationen: Der Erfahrungsaustausch im Netzwerktreffen entsprach den Bedürfnissen der Befragten. Sie lernten neue Trends kennen, konnten Informationen und Ideen austauschen und offene Fragen klären.

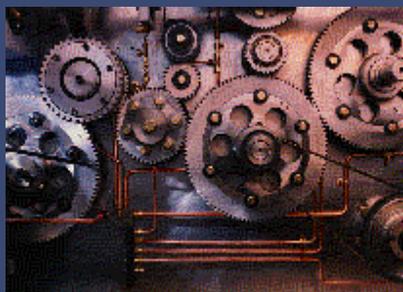
Stärkung im Berufsalltag: Die beiden Veranstaltungen halfen den Absolventen mehrheitlich, trotz Alltagshektik und teilweise anderen Prioritäten in ihren Betrieben an gesundheitsfördernden Projekten dranzubleiben. Die befragten Personen erlebten sich oft als Einzelgänger mit dem Thema Gesundheit in ihrem Betrieb und fühlten sich durch diese Kontakte wieder bestärkt und unterstützt. Einzelne hatten sogar vorgeschlagen, die Netzwerktreffen als verbindliches Qualifikationselement an die Weiterbildung in Form verbindlichen „Refresher-Kursen“ anzuhängen.

Engagement der Teilnehmenden ausserhalb der beiden Veranstaltungen: Wie in einem Zwischenbericht festgehalten, haben sich drei Betriebe zusätzlich im von der Gesundheitsförderung Schweiz initiierten Langzeitprogramm „BGF für KMU“ engagiert. Weiter wurde ein von den Netzwerkteilnehmenden mitinitiiertes Projekt international ausgezeichnet und zwei Netzwerkteilnehmende engagierten sich ferner an einer Tagung zur BGF. Dies lässt auf ein nachhaltiges Engagement der Weiterbildungs- und Netzwerkteilnehmenden schliessen.

Sensibilisierung: Eine Sensibilisierung zur Thematik der betrieblichen Gesundheitsförderung auf den verschiedenen Hierarchieebenen der beteiligten Unternehmungen war nach Meinung der antwortenden Absolventen spürbar. Ferner generierte man ihrer Meinung nach in der Weiterbildung und im Netzwerk notwendiges Wissen zur Argumentation in Gesprächen mit den Vorgesetzten über betriebliche Gesundheitsförderung im eigenen Betrieb.

Legitimation: Die Weiterbildung und das Netzwerk führten zu einer Legitimation der Umsetzung der betrieblichen Gesundheitsförderung in den Absolventen-Betrieben. Zitat: „Man konnte der Ge-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



schäftsleitung dadurch zeigen, dass andere Betriebe ebenfalls Projekte der BGF unterstützen“; „Projekte zur betrieblichen Gesundheitsförderung werden nun teilweise auch als Imagegewinn der Unternehmung von der GL gerechtfertigt“.

Sowohl die Sensibilisierung als auch die notwendige Legitimation zur Realisierung betrieblicher Gesundheitsförderung hätte erhöht werden können, indem man die Vorgesetzten vermehrt einbezogen hätte (z. B. jährliches Treffen der Netzwerkteilnehmenden mit ihren Vorgesetzten; Vorgesetzte als Mentoren etc.).

b) Quantitativ

Trotz allem Ruhm an den Treffen ist festzuhalten, dass am Ende nicht einmal jeder fünfte Absolvent der Weiterbildung am Netzwerk teilgenommen hat. Eine kritische Betrachtung der Kosten-Nutzen-Relation erscheint deshalb als gerechtfertigt.

Kosten-Nutzen-Verhältnis: Mit der finanziellen Unterstützung von Gesundheitsförderung Schweiz von insgesamt CHF 62'000.00 wurden 39 Teilnehmende zum Projektleiter betriebliches Gesundheitsmanagement ausgebildet. Das mit CHF 84'197.00 unterstützte Netzwerk (inklusive Internetplattform) besuchten insgesamt 29 Teilnehmende, wovon am Ende nur noch deren sieben beteiligt waren. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der beiden Veranstaltungen ist in Frage zu stellen.

Bei aller Kritik muss in Betracht gezogen werden, dass in der Schweiz bis zum Lehrgang von Radix keine vergleichbare Weiterbildung und kein vergleichbares Netzwerk zur betrieblichen Gesundheitsförderung existierte. Aus diesem Grund konnte nicht auf Erfahrungen Dritter zurückgegriffen, sondern musste mit vielen Unklarheiten umgegangen werden. Betrachtet man demzufolge die beiden Veranstaltungen als Pioniere, kann deren Nutzwert als erfolgreich beurteilt werden.

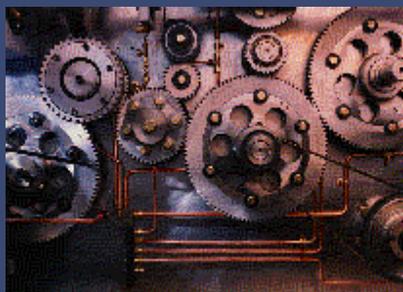
Nachhaltigkeit der Weiterbildung und des Netzwerks

Die Evaluation hat folgende Ergebnisse zur Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit durch die Stiftung und zur Nachhaltigkeit der beiden Veranstaltungen selber ergeben:

a) Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit durch die Stiftung

Externer Evaluationsbericht: Positiv wird bewertet, dass Radix zusammen mit dem Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich im Jahr 2001 – wie in der Vereinbarung zwischen der Stiftung und Radix schriftlich festgehalten – eine Evaluation des Weiterbildungslehrgangs in

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Form eines Zwischenberichts veranlasste. Dadurch konnten für die nachfolgenden Weiterbildungen bestehende Stärken und Schwächen eruiert werden, was zur Qualitätssicherung des Weiterbildungslehrgangs beitrug. Die Verbesserungsvorschläge wurden aber nicht alle realisiert (z. B. vermehrter Einbezug der Vorgesetzten, Zulassungsbedingungen zur Weiterbildung verbessern etc.).

Projektcontrolling insgesamt: Ausser dieser Evaluation waren zwischen Radix und der Stiftung keine weiteren Leistungsnachweise seitens Radix vertraglich vereinbart. Ein obligatorisches, regelmässiges Projektcontrolling oder z. B. verbindliche durchzuführende Teilnehmerbefragungen am Ende der einzelnen Lehrgänge waren nicht abgemacht. Es gab lediglich Zwischenberichte von Radix an die Stiftung. Die Netzwerktreffen wurden mit einer mündlichen Evaluation abgerundet, wobei dazu keine Daten oder Auswertungen existieren.

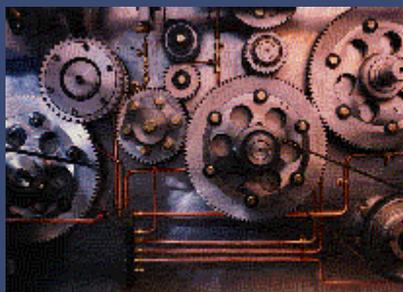
Nachfolgeveranstaltungen: Kritisch anzumerken ist die ungenügende Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit der Projekte durch Gesundheitsförderung Schweiz. Die beiden Nachfolgeveranstaltungen (Suva-Lehrgang und ERFA-Treffen des Verbands) sind nicht unter Mitwirkung von Gesundheitsförderung Schweiz entstanden, sondern wurden vor allem auf Initiative seitens Radix, der Suva und des Verbandes entwickelt. Aus dieser Perspektive sind die beiden von der Stiftung mitfinanzierten Projekte abgebrochen worden und daher eher als gescheitert zu betrachten.

b) Nachhaltigkeit von Nutzen und Effekten der beiden Veranstaltungen

Nachhaltigkeit des erworbenen Wissens in den Teilnehmerbetrieben: Obwohl einige Teilnehmende zur Befragungszeit nicht mehr in ihrer ursprünglichen Funktion oder nicht mehr im gleichen Betrieb angestellt sind, fehlen in diesen Unternehmen Stellvertretungs- oder Nachfolgeregelungen für die ausgebildeten Projektleiter im Bereich des betrieblichen Gesundheitsmanagements. Infolgedessen können viele Betriebe nicht mehr von dem im Weiterbildungslehrgang oder im Netzwerk erworbenen Wissen profitieren, weshalb der nachhaltige Nutzen in diesen Teilnehmerbetrieben als moderat zu beurteilen ist.

Erreichung der Projektziele: Zur Nachhaltigkeit der Weiterbildung und des Netzwerks war in der Vereinbarung zwischen Radix und der Stiftung folgendes Ziel festgehalten: „Das Projekt ist so konzipiert, dass der Lehrgang nach Unterstützung der Pilotkurse möglichst selbsttragend sein sollte und weitergeführt werden kann“. Allerdings fehlte es seitens Radix an Vorabklärungen, wie es nach Beendigung der Anschubfinanzierung durch Gesundheitsförderung Schweiz mit dem Lehrgang und dem Netzwerk weitergeht. Deshalb wurde zu spät ersichtlich, dass es möglicherweise einem Widerspruch respektive einem Wunschenken entsprach, gleichzeitig die beiden Ziele der Anschubfinan-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



zierung und der Nachhaltigkeit zu verfolgen. Der notwendige Ressourcenaufwand für die selbstständige Weiterführung der beiden Veranstaltungen nach der Mitfinanzierung durch die Stiftung wurde unterschätzt.

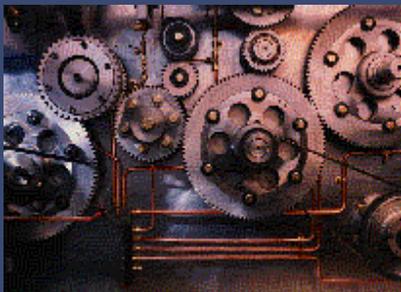
Nachfolgeprojekte: Aus dem Weiterbildungslehrgang und dem Netzwerktreffen von Radix konnte je ein gut strukturiertes Nachfolgeprodukt entwickelt werden, die beide auf deren Vorgängern aufbauen. Das neue ERFA-Treffen des Verbandes übernahm viele inhaltliche und strukturelle Elemente des ursprünglichen Netzwerktreffens, was die Nachhaltigkeit des ursprünglichen Netzwerks von Radix bestärkt. Es hat durch seine schweizweite Ausbreitung, die Zusammenarbeit mit dem seco und der Vernetzung mit ähnlichen europäischen Organisationen (z. B. ENWHP) an Bedeutung gewonnen. Durch den Einbezug der Betriebe in das Netzwerk, und nicht wie zuvor von einzelnen Betriebsmitarbeitenden, kann gegenüber dem ehemaligen Netzwerk eine grössere Unterstützung der Betriebe erwartet werden. Dadurch können die beteiligten Unternehmungen in Zukunft stärker finanziell eingebunden werden. Sowohl der Weiterbildungslehrgang von Suva-Radix als auch das ERFA-Treffen vom Verband SVBGF führen die ursprünglich von Radix entwickelte Idee des betrieblichen Gesundheitsmanagements weiter, wodurch die Evaluatoren die Nachhaltigkeit der beiden Veranstaltungen als gegeben beurteilen.

Alles in allem wird die Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit durch die Stiftung als eher mangelhaft, die Nachhaltigkeit von Nutzen und Effekten der beiden Veranstaltungen (mit Ausnahme der Internetplattform) aber als weitgehend erfolgreich beurteilt.

Fazit

Die beiden Projekte „Weiterbildung zum Projektleiter betriebliches Gesundheitsmanagement“ sowie „Netzwerk betriebliches Gesundheitsmanagement“ waren inhaltlich weitgehend erfolgreich. Die beiden Veranstaltungen sind mit der dreiteiligen Struktur „Weiterbildung – Projektrealisierung – Netzwerk“ konzeptionell gut gestaltet und der Übergang in die zwei Nachfolgeveranstaltungen der Suva und des Verbandes seitens Radix nachhaltig umgesetzt worden.

Trotzdem bleibt zu kritisieren, dass die strategische Ausrichtung des gesamten Konzepts unklar und die langfristige Zielsetzung sowie Planung der beiden Veranstaltungen nicht ausreichend nachhaltig und klar formuliert waren. So ist denn auch die Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit der beiden Projekte durch die Stiftung (z. B. fehlende schriftliche Befragungen der Teilnehmenden, fehlendes Projektcontrolling, keine Planung der Nachfolgeprojekte) als „zu wenig forciert“ zu bezeichnen, zumal

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

sich die Evaluatoren dem Eindruck nicht entziehen können, dass die beiden Nachfolgeprojekte der Suva und des Verbandes SVBGF ohne Einfluss der Stiftung entstanden sind.

Der fehlende Nachdruck der Stiftung während der Umsetzung und nach Abschluss der beiden Projekte kann allenfalls auf personelle Wechsel bei der Projektbetreuung durch die Stiftung begründet werden, wobei diesbezüglich die mangelhafte Nachfolgeregelung der Projektbetreuung seitens der Stiftung zu kritisieren wäre.

Zu beanstanden ist ausserdem die Aufschaltung und Betreibung der Internetplattform, deren Kosten-Nutzen-Verhältnis wir auf Grund der geringen Nachfrage durch die Teilnehmenden als ungenügend beurteilen. Neben der fehlenden Vorabklärungen über das Nachfragepotenzial bei den Teilnehmenden bemängeln wir auch hier die fehlende langfristige Ausrichtung und Planung des Projekts sowohl durch Radix als auch durch die Stiftung. Dies liess sich z. B. in der ungeklärten Kostenübernahme für die mittel- bis langfristig anfallenden Wartungskosten erkennen.

Insgesamt ist das Internetprojekt als eher gescheitert, dagegen die beiden Veranstaltungen, die ein Pilotversuch darstellten, als weitgehend positiv zu beurteilen.



4 Aussenbezug

Mit der gezielten Befragung von Kantonen der deutschen und französischen Schweiz, der Auswertung von Unterlagen und Konzepten haben wir die Zusammenarbeit, Kommunikation und Wahrnehmung von Seiten der Partnerorganisationen evaluiert.

4.1 Arbeit mit Kunden und Partnern (insbesondere Kantone)

4.1.1 Sachverhalte

Allgemeines

Im Rahmen ihres Auftrags unterstützt die Stiftung Projekte, die gemeinsam mit den Kantonen geplant und realisiert werden. Für diese Zusammenarbeit hat die Stiftung eine Anzahl Kriterien zur Beurteilung und Unterstützung von Projekten erstellt. Will ein Kanton ein Projektgesuch einreichen, müssen diese Kriterien erfüllt werden.

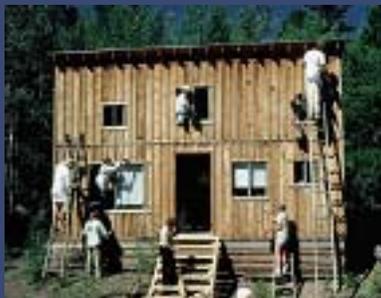
In den „Grundsätzen für die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und Gesundheitsförderung Schweiz“ verabschiedete der Stiftungsrat am 08. Mai 2003 die strategischen Ausrichtungen für die Zusammenarbeit. Gemäss diesen Grundsätzen sollen die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit durch die Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Kantons geschaffen werden.¹⁰

Ziel der Stiftung ist, mit einer verstärkten kantonalen Zusammenarbeit, mit guten Beispielen zum potenziellen Nutzen der Gesundheitsförderung sowie dem Bekanntmachen positiver kantonalen Projektergebnisse, die Gesundheitsförderung vermehrt in die Politik einfliessen zu lassen.

Im Gespräch mit Kantonsvertretern wurde darauf hingewiesen, dass die Stiftung zuwenig auf die spezifisch kantonalen Prioritäten und Bedürfnisse eingeht. Gemäss diesen Vertretern wurden oft Projekte der Kantone abgelehnt. Für Sie sind diese Ablehnungen nicht immer nachvollziehbar, zumal ihre kantonalen Prioritäten auf Grundlagen von wissenschaftlichen Elementen (schweizerische

¹⁰ Jahresbericht 2003: Gesundheitsförderung Schweiz – Gemeinsam Chancen schaffen

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Erhebungen zur Gesundheit, spezifische Untersuchungen) und lokalen Begebenheiten definiert¹¹ worden seien, Gegenstand von Bewertungen seien und in engem budgetären Umfeld, in dem sich die Kantone befinden, durchgeführt würden.

Aus Sicht der Stiftung ist hier zu unterscheiden, dass es einzelne sogenannte „Kantonsprojekte“ gibt, die von den jeweiligen Regierungen unterstützt und finanziell mitgetragen werden. Sie werden besonders behandelt, i.d.R. mit längeren Vorbereitungsphasen der Koordination Kantone – Stiftung. Daneben gibt es Projekte, die von kantonalen Stellen mitgetragen werden oder solche von kantonalen Bedeutung, die von anderen Organisationen eingegeben werden. Die letzteren werden nach den üblichen Kriterien und Prozessen behandelt.

Konkrete Zusammenarbeit mit der Westschweiz

Gemäss den Vertretern der Westschweizer Kantone verläuft die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen der Westschweiz und des Tessins mit der Geschäftsstelle in Lausanne sehr gut. Der Vertreter der Geschäftsstelle in Lausanne nimmt an den Versammlungen der DiPPS teil und unterhält bilaterale Kontakte mit jedem Kanton.

Probleme würden sich eher aus Widerrufern seitens der Geschäftsleitung in Bern gegenüber der Geschäftsstelle in Lausanne ergeben. Zuständigkeiten würden nicht delegiert, obschon die Geschäftsleitung in Bern die spezifischen Probleme der Kantone der Romandie und des Tessins nicht kenne und somit auch nicht verstehen könne. Hierzu hält die Geschäftsleitung der Stiftung fest, dass formelle Entscheide über Projektgesuche nie widerrufen würden. Allenfalls würde eine Kooperation im Vorfeld von Entscheiden vom Antragsteller schon als positiver Entscheid missinterpretiert.

Gemäss verschiedenen Kantonsvertretern funktioniere die Zusammenarbeit im Innern der Stiftung nicht immer einwandfrei. Fehlende Kompetenzdelegationen erschwerten die Arbeit. Mitarbeitende hätten keinen Zugang zu Informationen, durch die sie Fragen der Kantone beantworten könnten. Daraus ergäben sich Widersprüche in den getroffenen Entscheidungen oder in den übermittelten Informationen.

¹¹ Die Begebenheiten und Bedürfnisse sind je nach Kanton unterschiedlich. Ein Stadtkanton hat nicht die selben Bedürfnisse wie ein ländlicher oder zum Teil ländlicher Kanton.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Die Kantonsvertreter haben mehrmals darauf hingewiesen, dass die Zusammenarbeit mit der Stiftung dadurch erschwert ist, dass die Aufgabenteilung unter den verschiedenen Akteuren der Gesundheitsförderung nicht optimal definiert ist. So lehnt die Stiftung manchmal Projekte ab, die ihrer Meinung nach von anderen Organisationen (BAG, Verbände) finanziert werden sollten. Werden diese Projekte durch die Kantone bei anderen Organisationen beantragt, werden sie ebenfalls abgelehnt, weil man der Meinung ist, dass die Stiftung die Kosten übernehmen sollte¹².

Im Gespräch mit den Kantonsvertretern wurde vereinzelt darauf hingewiesen, dass die Kundenorientierung noch nicht optimal sei. Die Projektpartner von Seiten der Kantone hätten teilweise Mühe, den Mehrwert der Stiftung zu erkennen und zu schätzen.

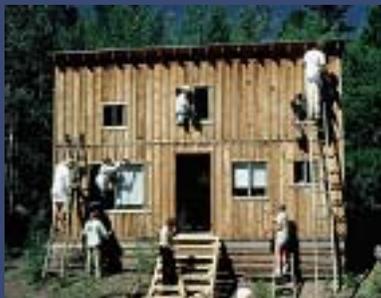
Bearbeitung von Projektgesuchen

Für die Kantonsvertreter sind die Gesuchsverfahren zu aufwändig und zu lang, die Gesuchsformulare zu umfangreich und ihre Terminologie zu komplex. Diese hohen Anforderungen in Bezug auf die Form werden als übertrieben empfunden, auch führen diese zu oft zu Ablehnungen von Gesuchen. Auch wird gesagt, dass das Gesuchsverfahren der Stiftung sich auf jenes der Forschungsprogramme des Nationalfonds stütze und dieses Verfahren für Universitäten angebracht sei, nicht aber für kleine Verbände, die an Ort und Stelle aktiv sind. Vielfach seien solche Gesuchsteller gezwungen, sich an Beratungsstellen zu wenden, um bei der Formulierung von Gesuchen Unterstützung zu finden. Auch komme es vor, dass die Stiftung für die Verlängerung der finanziellen Unterstützung von bereits bestehenden und somit ihr bekannten Projekten, die Ausarbeitung von neuen vollständigen Gesuchen verlangt. Das ganze Verfahren muss also wieder aufgenommen werden. Dadurch gehe viel Zeit verloren, was zu Frustration, Motivationsverlust und Ressourcenverschwendung führen könne.

Gemäss den Aussagen von Kantonsvertretern sind die Anforderungen, welche von der Stiftung gestellt werden, sehr variabel: Sie ändern quasi von Monat zu Monat und seien teilweise schwer verständlich. Für sie wären hohe Anforderungen durchaus akzeptabel, wenn sie wissenschaftlich gerechtfertigt wären und nicht immer wieder ändern würden. Denn zu oft stellten die Anforderungen unüberwindbare Schranken für kleine Strukturen dar und stünden sie so in keinem Verhältnis zu den jeweiligen Beträgen. Ein Mangel an Transparenz wird hervorgehoben, die Wirkung von Projekten ist nicht immer ersichtlich.

¹² Verweis auf das Kapitel 1.1 Gesundheitspolitische Positionierung.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Gemäss Interviewaussagen seien verschiedene Kantone kaum mehr motiviert, Gesuche einzureichen. Nebst dem hohen Aufwand für Gesuche vermittele die Stiftung den Eindruck, dass die kantonalen Prioritäten unzureichend wissenschaftlich begründet seien und nicht unbedingt mit den von der Stiftung gestellten Prioritäten übereinstimmen.

Berücksichtigung der Kantone

Allgemein kam öfters zum Ausdruck, dass die Stiftung die Kantone wie einen Partner unter vielen behandle, ohne der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Gesundheitspolitik in der Zuständigkeit der Kantone liege. Gemäss ihnen nehme die Stiftung auch direkt mit Gemeinden oder Verbänden Kontakt auf, ohne die Kantone konsultiert und informiert zu haben. Erst wenn die Verbände oder Gemeinden die Kantone um Unterstützung im Rahmen des Gesuchsverfahrens bitten oder bei ihnen eine Finanzierung beantragen würden, welche beispielsweise durch die Stiftung abgelehnt wurde, erführen die Kantone davon. Die Stiftung respektiere damit föderalistische Prozesse kaum.

Die Vertreter von Kantonen machten ebenfalls darauf aufmerksam, dass die Stiftung ihre Ziele und Prioritäten definiere, ohne die Kantone in strukturierten Konsultationen beizuziehen und ohne die von den Kantonen festgelegten Prioritäten zu berücksichtigen. So sei beispielsweise die gegenwärtig in Arbeit stehende „Strategie 2020“ (neu „langfristige Strategie“) durch die Geschäftsleitung in einem kleinen Gremium festgelegt und anschliessend direkt dem Stiftungsrat vorgelegt worden, ohne Konsultationsverfahren mit den Kantonen oder anderen Partnern. Diese Haltung sei für die Kantone unbegreiflich, denn sie müssten ihrer Meinung nach nicht nur bei der Umsetzung der Strategie miteinbezogen werden, sondern als kompetente Instanz im Gesundheitsbereich auch bei der Ausarbeitung. Die Stiftung hält demgegenüber fest, dass im involvierten Stiftungsrat auch Kantonsvertreter vertreten seien, die Strategie in den regionalen Gesundheitsdirektorenkonferenzen vorgestellt worden sei und in einem zweiten Schritt die einzelnen Kantone (neben Bund etc.) konsultiert würden.

Die Kantonsvertreter äusserten zudem die Meinung, dass viele Arbeiten, die in ihren Kantonen bereits geleistet wurden, von der Stiftung nochmals neu erfunden werden. Deshalb könnten mit mehr Transparenz und gegenseitigem Informationsaustausch zahlreiche Doppelspurigkeiten verhindert werden. Zusätzlich unterstreichen sie, dass die Stiftung zu eigenmächtig handle, nach einer Führungsrolle in der Gesundheitsförderung der Schweiz suche und einen gewissen Profilierungsdrang ausstrahle.

In den Aussagen der Westschweizer Kantone kam zum Ausdruck, dass sie sich von Seiten der Stiftung nicht immer akzeptiert fühlen. Sie unterstreichen die Tatsache, dass die Stiftung ursprünglich

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



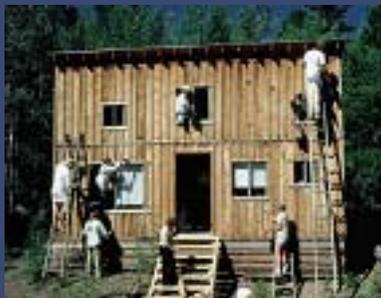
ein Westschweizer Projekt war mit Sitz in Lausanne. Als das Projekt auf nationaler Ebene übernommen und der Sitz nach Bern verlegt wurde, habe sich eine gewisse Arroganz gegenüber der Westschweiz entwickelt. Diese empfinden die Kantonsvertreter der Westschweiz heute immer noch. Sie fühlen sich missverstanden, vor allem dadurch, dass die Geschäftsleitung in Bern gute Projekte ablehnte, welche sie zusammen mit der Geschäftsstelle Lausanne ausgearbeitet hatten. Sie weisen auch darauf hin, dass im Jahre 2001 die Rede davon war, die Geschäftsstelle Lausanne zu schliessen, unter dem Vorwand, dass man keine guten Fachleute aus dem Bereich Gesundheitsförderung finden würde, die bereit sind, in Lausanne zu arbeiten. Die Schliessung der Geschäftsstelle Lausanne sei nur dank des Eingreifens der GDK verhindert worden.

4.1.2 Kritische Würdigung

Die Grundsätze, welche für die Zusammenarbeit zwischen der Stiftung und den Kantonen durch den Stiftungsrat verabschiedet wurden, stellen einen ersten guten Schritt für eine koordinierte und definiertere Zusammenarbeit dar. Wie aus den Gesprächen hervorgeht, können die Kantone diese Grundsätze noch nicht genügend wahrnehmen, da sie offenbar nicht explizit umgesetzt und gelebt werden. Die Kantonsvertreter fühlen sich in ihrer Funktion und ihrer Arbeit mit der Stiftung noch zu wenig einbezogen, informiert und unterstützt.

Kritische Punkte sind wie folgt zu vermerken:

- Es zeigt sich auch im Umgang mit Partnern und den Kantonen das Fehlen einer nationalen Gesundheitspolitik (gemeinsam von Bund und Kantonen entwickelt) als Basis.
- Es mangelt an einer klaren und transparenten Aufgabenteilung zwischen der Stiftung und den verschiedenen Partnerorganisationen sowie an einer klaren Aufteilung der Kompetenzen und Verantwortungen zu den Kantonen mit Regelung von Prioritäten und Bedürfnissen.
- Die Koordination mit den Kantonen beschränkt sich heute offenbar auf die speziellen „Kantonsprojekte“. Angesichts der Bedeutung der Kantone wäre hier eine Intensivierung und Ausdehnung der Koordination auch auf Projekte der kantonalen Verwaltung oder solche von anderen Organisationen mit kantonalen Bedeutung angezeigt.
- Die dargestellten divergierenden Sichtweisen um den Einbezug der Kantone in den Strategieprozess der Stiftung werfen die Frage auf, ob die Kantone auf der Führungsebene die Stiftung angemessen berücksichtigen (Priorität der Stiftung) und auf der anderen Seite, ob die Konsultationen durch die Stiftung prozess- und stufengerecht sind (Entwurf an Direktorenkonferenz).



- Für eine optimale Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen, müssten die Arbeitsabläufe und Verantwortungen innerhalb der Stiftung geklärt und kommuniziert werden.
- Die Frage, ob die Erhaltung der Geschäftsstelle in Lausanne zukünftig sinnvoll ist, scheint auf einen Grundsatzkonflikt hinzudeuten. Wir sind der Meinung, dass dieser „Doppelsitz“ zu überdenken ist, wobei verschiedene Lösungsansätze vertretbar sind, welche die sachgerechten Kundenkontakte in der Westschweiz sicherstellen können.
- Die Anforderungen und administrativen Abläufe bei den Projektgesuchen engen die Chancen von Kleinprojekten beziehungsweise weniger starken / etablierten Akteuren ein. Eine Lockerung der Anforderungen für Kleinprojekte beziehungsweise eine Differenzierung der Anforderungen sollte in Betracht gezogen werden.

4.2 Kommunikation

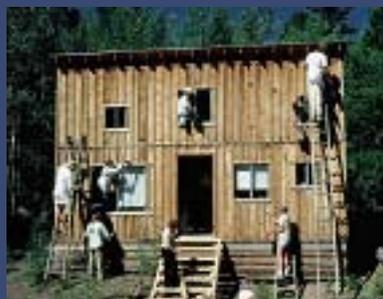
4.2.1 Sachverhalte

Nach Aussagen der Stiftung leitete der Bereich Kommunikation 2003 einen Prozess für die Entwicklung eines neuen Kommunikationskonzepts ein, welches Ende August 2003 durch den Stiftungsrat verabschiedet wurde. Mit der Erstellung des Konzepts wurden Rahmenbedingungen festgelegt, an denen sich die heutige Kommunikation orientieren kann. Im Gespräch mit der Stiftung wurde deutlich, dass die Ausarbeitung des Kommunikationskonzepts mit Schwierigkeiten verbunden war, welche auf das Fehlen von interner Unterstützung und Informationsunterlagen zurückzuführen gewesen seien.

Das Konzept erlaubt heute der Kommunikation eine gezieltere Ausrichtung und Planung. Dies sei vor 2003 mangels klaren Richtlinien oft sehr schwierig gewesen, zumal interne Prozesse bremsend entgegenwirkten. Im Weiteren hat die Kommunikationsabteilung der Stiftung in den letzten zwei Jahren viel Zeit und Energie in die Verbesserung der Kommunikation und der Kommunikationsmittel investiert.

Kommunikationsmittel

Auf unsere Frage nach dem Nutzen der verschiedenen Kommunikationsmittel der Stiftung haben wir von Seiten der bezüglich der Wahrnehmung der Stiftung konsultierten Kantonsvertreter positive



Rückmeldungen erhalten. Als wichtige Mittel wurden genannt: a) der neue Internetauftritt (seit 2004), b) das Fachmagazin Focus, c) der Newsletter (4-mal jährlich an Stakeholder), d) spezifische Mailings, e) Jahresbericht, f) die Fact-Sheets über die Projekte, g) die organisierte Jahrestagung.

Einige Kantonsvertreter waren der Meinung, dass eine gesamtschweizerische Übersicht zu allen gesundheitsfördernden Projekten noch fehlt und sinnvoll wäre, denn dies würde die Transparenz in der Zusammenarbeit mit der Stiftung sowie mit den anderen Kantonen verstärken. Vertreter des Stiftungsrats, von Kantonen und von Partnerorganisationen halten als wichtige Anliegen fest (vergleiche Anhang 4, Aussenbezug):

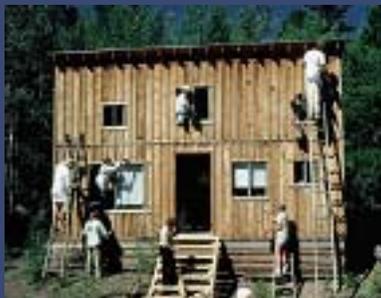
- Die Stiftung solle durchaus eine eigene „Marke“ entwickeln, diese solle aber nicht ins Zentrum von Kampagnen gestellt werden. Die Stiftung solle nicht primär über sich selbst kommunizieren.
- Die Kommunikation sei recht abstrakt, die Ausrichtung noch zu wenig klar. Die Stiftung solle eine stärker auf die „Stakeholder“ ausgerichtete Kommunikation führen. Wichtig sei die Verankerung und Vertrauensbildung der Stiftung gegenüber den vielen Entscheidungsträgern und (potenziellen) Projektpartnern, die Stiftung sollte sich als „enabler“ positionieren.
- Die Stiftung solle primär durch die Aktivitäten in Erscheinung treten, die sie finanziert.

Aus den verschiedenen Unterlagen, wie dem Kommunikationskonzept oder der Massnahmenplanung wird ersichtlich, wie die Kommunikation geplant ist. Beispielsweise wurde für 2003 – 2006 eine Massnahmenplanung erstellt, welche folgende Hauptgruppen umfasst: a) Corporate Communications, b) Public Relations, c) Medienarbeit, d) Werbung.

Als ein Beispiel zeigt die anschliessende Tabelle die für 2004 geplanten Aktionen, welche anhand der Kommunikationsmittel umgesetzt werden sollten¹³.

Was	Zielgruppe	Ziel
Imageinserat NZZ Folio und Mailing	Stakeholder	Imageförderung in themenspezifischem Umfeld
Projektspezifisches Imageinserat	Themeninteressierte	Imageförderung in projektspezifischem Umfeld

¹³ Aus dem Grundlagenkonzept Gesundheitsförderung Schweiz Projektkommunikation 2004, 28. April 2004, Partner&Partner AG



Was	Zielgruppe	Ziel
Workshop zu Projekten	Projektpartner und Trägerschaft	Form der Zusammenarbeit ist geklärt
Information Couchepin	Pascal Couchepin und EDI	Botschaften überbringen und DIE STIFTUNG GESUNDHEITSFÖRDERUNG SCHWEIZ positionieren
Botschafter Retraite	Stiftungsrat	Stiftungsräte zu Botschafter ernennen
Faktenmappe	Verschiedene	Botschaften verankern und einem breiteren Publikum bekannt machen
Botschafter Tools	Stiftungsrat	Die zu vermittelnden Botschaften sind bekannt und werden aktiv transportiert
Kick-off Projektkommunikation	Kommunikationsverantwortliche der Krankenversicherer	Individuelle Information durch Multiplikatorenwirkung
Informationsveranstaltung GDK	Schweizerische Konferenz der kant. GesundheitsdirektorInnen	Sensibilisierung auf die Themen „Inaktivität und Übergewicht, Diabetes Typ 2 und action d“
Kantonale Kommunikationsverantwortliche	Kantone	Die zu vermittelnden Botschaften sind bekannt und werden aktiv transportiert
Kantonale Verwaltung	Ausgewählter Kanton	Das Programm wird durchgeführt und die Botschaften umgesetzt
Heft Focus	Stakeholder	Imageförderung und „Wiedererkennung“
Begleitende Massnahmen	Stakeholder und Bevölkerung	Mitglieder des Parlaments im zeitlichen Umfeld der Sessionen
Tagung Aufsichtskommission	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und Ständerats	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- und Ständerats

Tabelle 17: Kommunikationsmittel und Aktionen im Jahr 2004

Die Tabelle zeigt, dass die Kommunikationsarbeiten heute zielgruppenspezifisch geplant werden. Es war nicht unsere Aufgabe, diese detaillierter zu beurteilen.

Kulturelle Unterschiede

Die Westschweizer Kantone haben darauf hingewiesen, dass die Kommunikation der Stiftung nicht genügend auf die sprachlichen und kulturellen Unterschiede der Landesteile eingeht. Nach ihrer Einschätzung wende die Stiftung die gleichen Prinzipien für alle Sprachregionen des Landes an (zentralistisches Modell), ohne die kulturellen Unterschiede zu berücksichtigen. Man könne die Deutschschweizer Kampagnen nicht einfach auf Französisch oder Italienisch übersetzen, ohne



dass die Gefahr bestehe, auf Unverständnis zu stossen. Gewisse Kampagnen hatten keine Wirkung auf das Westschweizer Publikum, sie seien aus Westschweizer Sicht zum Teil sogar lächerlich gewesen (Beispiel: Dr. Demoniak). Die Kantonsvertreter regen an, dass die kulturellen Unterschiede in den Kampagnen besser berücksichtigt werden.

4.2.2 Kritische Würdigung

Die investierte Zeit und Energie der Stiftung für die Optimierung der Kommunikationsarbeit hat sich offenbar gelohnt. Nach Analyse der verschiedenen Unterlagen sind wir der Meinung, dass sich die Ergebnisse heute sehen lassen können.

Als weiterer Schritt sollte der Kommunikationsprozess in eine gesamtstrategische Ausrichtung der Stiftung integriert werden, mit klaren Aufgabenteilungen und Prozessen mit den Partnern und zwischen der Kommunikationsabteilung und der Geschäftsleitung.

Die Priorisierungen der Kommunikation sollten verstärkt auf eine Vertrauensbildung gegenüber den Partnerorganisationen zielen und weniger in der Positionierung des eigenen Labels. In diesem Zusammenhang sowie bezogen auf die Kosten der Produktionsmittel ist die Effektivität breit angelegter Kampagnen in Frage zu stellen.

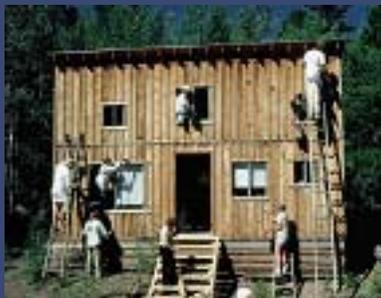
Kulturelle Unterschiede der Sprachregionen sollten berücksichtigt werden, sprachliche Missverständnisse in Kampagnen und Informationen sind soweit möglich zu verhindern.

4.3 Wahrnehmung der Stiftung

4.3.1 Sachverhalte

Wie früher beschrieben, ist die Stiftung mit einer Vorgeschichte belastet, welche noch bis heute auf das Image und die Wahrnehmung Auswirkungen hat. Die Partnerorganisationen und Kantone haben für diese erfahrenen Anfangsschwierigkeiten Verständnis gezeigt, sind aber der Meinung, dass jetzt die Zeit für eine klare Ausrichtung gekommen ist. Die Partnerorganisationen sind sich einig, dass die Stiftung eine schwierige Aufgabe erfüllen muss. Sie muss zwei Verhandlungslinien mitein-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



ander in Einklang bringen. Einerseits ist sie mit den Kantonen, dem Bund und den Krankenversicherern in einem ständigen Aushandlungsprozess, andererseits muss sie ihre Arbeit gegenüber Politik und Öffentlichkeit legitimieren.

Gemäss Aussagen der Kantonsvertreter hat der dreifache Wechsel des Namens und des Logos in der Politik und Verwaltung zu viel Verwirrung und Nicht-Identifizierung geführt. Die fehlende Strategie hat sowohl auf interner als auch auf Ebene der Partnerorganisation zur Vermittlung eines diffusen Bildes geführt.

Andere negativ bewertete Erscheinungen auf das Image wurden von einzelnen Gesprächspartnern genannt:

- die Verlegung des Sitzes von Lausanne nach Bern;
- der Kauf der Villa; die hohen Betriebskosten;
- die personellen Veränderungen;
- der Nichteinbezug von kantonalen Anträgen;
- die Problematiken bei der Wortwahl von Kampagnen;
- die Probleme kultureller Einbindungen.

Unsere Umfragen haben gezeigt, dass die Stiftung unter Fachleuten bekannt ist, in der Bevölkerung hingegen weniger. Mit den häufigen internen Wechsels konnten die verschiedenen Exponenten der Stiftung kaum nachhaltig wahrgenommen werden:

- der Direktor wird bei Partnern, weniger jedoch in der Politik wahrgenommen;
- die verschiedenen Programmverantwortlichen und Bereichsleiter werden am ehesten von den Projektpartnern wahrgenommen;
- die Kommunikationsleiterin ist vor allem innerhalb von Projekten und im Rahmen von Kampagnen bekannt;
- die Stiftungsräte werden ad personam nicht spezifisch der Stiftung zugewiesen;
- die Beiräte sind öffentlich nicht bekannt.



Die Kantone kennen grundsätzlich die Stiftung, aber nicht sehr gut. Sie wird als Finanzierungsquelle wahrgenommen und nicht als Entwicklerin oder als Kompetenzzentrum. Von kantonalen Parlamentariern wird berichtet, dass sie angesichts der Existenz der Stiftung (als Finanzierungsquelle) die Meinung vertreten, dass die Kantone zu viel für die Gesundheitsförderung ausgeben.

4.3.2 Kritische Würdigung

Wir entnehmen den Aussagen unserer Gesprächspartner, dass die Stiftung kein klares Profil entwickelt hat. Sie wird als Partner für Gesundheitsförderung noch nicht breit wahrgenommen. Zudem tragen viele Akteure offensichtlich noch Bilder der Stiftung in sich, welche in der Zeit des Aufbaus, der vielen personellen Wechsel und der Profilsuche entstanden und die negativ geprägt sind.

Eine Verbesserung der Wahrnehmung könnte durch folgende Massnahmen erzielt werden:

- Bewusstes Arbeiten an der Konstanz der Mitarbeitenden und an ihrer Fachkompetenz nicht nur als Wissenschaftler, sondern auch als wertvolle Partner für die Umsetzungsakteure.
- Die stiftungsinterne Abstimmung der Eigenwahrnehmung und ihre konsistente Vermittlung nach aussen, gestützt auf ein gemeinsam erarbeitetes klares Profil.
- Praxisorientiertes Korrigieren von vergangenheitsbezogenen kritischen Einschätzungen.
- Weiterführen einer systematischen, wirkungs- und nutzenorientierten Projektkommunikation.
- Konkretisieren der institutionellen Partnerschaft mit Kantonen, Versicherern und Bund und deren Verankerung in einer erneuerten Langfriststrategie der Stiftung.



IV FAZIT, EMPFEHLUNGEN, MASSNAHMEN

1 Fazit der kritischen Würdigungen

1.1 Zusammenfassung der positiven Befunde

Der Sinn und Zweck sowie die grundsätzliche Notwendigkeit der Stiftung sind bei den befragten Kantonen unbestritten. Sie wird als nationaler und internationaler Akteur mit sichtbarer sensibilisierender Kommunikation für Prävention und Gesundheitsförderung geschätzt.

Insgesamt gestaltet die Stiftung ihre Arbeit wirkungsorientiert. Es konnten viele wertvolle Projekte und Programme identifiziert werden, deren Beurteilung durch Evaluationen einen wirkungsvollen Beitrag zur Gesundheitsförderung dokumentieren.

Die Projektfinanzierung erfolgt insgesamt kriterien- und reglements basiert und ohne wesentliche Beanstandungen bezüglich der Entscheidungsfindung.

Die Stiftung hat sich in den letzten Jahren intensiv entwickelt und insbesondere ihre Prozesse und Instrumente erarbeitet oder weiterentwickelt. Es gibt Hinweise für erfolgreiches Erfahrungslernen. Es sind grosse Fortschritte gegenüber der Gründerzeit festzustellen. Besonders positiv hervorgehoben werden kann der Bereich der Kommunikation, in dem viel erreicht worden ist.

Wesentliche fortbestehende Probleme werden von der Stiftung selber erkannt. Es ist eine selbstkritische Einstellung anzutreffen und es sind sinnvolle Anstrengungen zur Behebung von festgestellten Defiziten und Mängeln ersichtlich. Insbesondere ist das Management positiv bemüht, die Führung und Steuerung der Stiftung nach der schwierigen Anfangszeit in den Griff zu bekommen.

Das Engagement der Mitarbeitenden für die Sache ist spürbar. In der Regel sind die etablierten „Kunden“ respektive Projektpartner mit der Zusammenarbeit auf Projektebene auch zufrieden.

Die Stiftung strebt Transparenz an.

Die Kooperation der Vertreter der Stiftung mit den vom BAG beauftragten Evaluatoren während der Evaluation war sehr gut.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



1.2 Grundsätzliche Fragen

1.2.1 Strukturfrage: Eignung der Stiftungsform nach KVG Art. 19 f.

Die Gesundheitsförderung ist eine ausgesprochene Verbundaufgabe von Kantonen und Bund einerseits und verschiedensten privaten Akteuren andererseits. Sie spricht die gesamte Bevölkerung an. Deshalb halten wir es für sinnvoll, wenn eine wichtige Trägerin von Aufgaben der Gesundheitsförderung als „Public Private Partnership“ ausgestaltet ist. Die Rechtsform einer Stiftung kann sich dafür gut eignen, um das Anliegen der langfristigen Ausrichtung und Stabilität sowie der Unabhängigkeit von direkten Dritteinflüssen zu unterstreichen.

Die heutige rechtliche Basis im KVG Artikel 19 f. ist insofern nicht ganz optimal, als dass die Artikel einen struktur- und vertretungsorientierten Zugang zum Thema aufweisen und primär die Versicherer und die Kantone beauftragen, eine geeignete Trägerschaft zu bilden, welche zudem weitere interessierte Kreise in das Lenkungsorgan aufzunehmen habe und zudem der Bundesaufsicht unterstellt ist. Während diese Normierung detailliert ist, ist der inhaltliche Auftrag offen umschrieben und nicht von anderen Aufgaben in der Gesundheitsförderung (und Prävention) abgegrenzt.

Für die Zukunft empfehlen wir deshalb, die Rechtsform der Stiftung weiterzuführen, deren Verankerung bei den an der Gesundheitsförderung interessierten Kreisen zu optimieren und die Rolle der Stiftung zu konkretisieren. Die laufenden Revisionen des KVG und das zur Diskussion stehende neue Präventionsgesetz des Bundes könnten eine sinnvolle Gelegenheit bieten, diese Fragen zu klären und die Verankerung der Stiftung respektive die Rahmenbedingungen für ihre optimale Aufgabenerfüllung zu verbessern. Wir empfehlen hingegen, weder die Aufgaben der Gesundheitsförderung zu einer ausschliesslichen Staatsaufgabe zu machen – auf Stufe der Kantone, des Bundes oder kombiniert – noch einen Rückzug der Gemeinwesen aus der Mitverantwortung für die Gesundheitsförderung.

1.2.2 Die Frage der Erhöhung der Versichertenbeiträge

Ein Grund für das EDI respektive BAG zum Auslösen der vorliegenden Evaluation war das Gesuch der Stiftung auf Erhöhung der Beiträge der Versicherten. Das BAG ist deshalb daran interessiert, von PricewaterhouseCoopers eine Stellungnahme zur Frage zu erhalten, ob dieses Gesuch sachgerecht war. Wir könnten diese Frage sowohl mit Ja wie auch mit Nein beantworten, denn es gibt

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



einerseits eine betriebliche (Empfehlung: zur Zeit nein) und andererseits eine politische Sicht (Empfehlung: wenn gewünscht zukünftig ja) der Situation.

Die heutige Stiftung verfügt im Rahmen der bisherigen Tätigkeiten nach unserer Einschätzung über genügende finanzielle Mittel, um ihre Aufgaben zur Zeit mit den vorhandenen Einnahmen – respektive den Versichertenbeiträgen in bisheriger Höhe – zu erbringen. Einerseits haben wir in unserer Evaluation verschiedene Bereiche betriebswirtschaftlicher Optimierung identifiziert, die es fraglich erscheinen lassen, ob die Stiftung zum aktuellen Zeitpunkt auf eine angemessene und wirkungsvolle Verwendung der Mittel bereits vorbereitet wäre. Die Stiftung ist auf dem Weg, sich diese Bereitschaft zu erwerben. Andererseits verfügte die Stiftung per Ende 2003 über erhebliche finanzielle Reserven, das heisst bisher nicht genutzte Einnahmen, sodass sie eine Projektunterstützung in einem Gesamtumfang finanzieren könnte, der während einiger Jahre über den jährlichen Einnahmen liegen würde. Wir kommen deshalb aus betrieblicher Sicht zum Schluss, dass eine Erhöhung der Versichertenbeiträge bei einer Fortsetzung der Stiftungsaktivitäten im bisherigen Rahmen nicht nötig ist und die Stiftung aktuell noch nicht optimal darauf vorbereitet wäre.

Die Frage könnte aber aus politischer Sicht auch bejaht werden, wenn die Stiftung und ihre Träger – inklusive dem Bund – der Gesundheitsförderung wesentlich mehr Gewicht geben würden, deshalb zusätzliche grössere Programme auslösen und deren Umsetzung (oder zumindest Finanzierung) der Stiftung anvertrauen möchten. Die gegenwärtige Neuformulierung der Strategie der Stiftung wäre die Plattform, um eine derartige wesentlich weitergehende Ambition für die Stiftung zu verankern. Eine solche „Offensive“ müsste nach unserer Einschätzung allerdings mit einem veränderten Rollenverständnis und einer breiten Akzeptanz für eine Art „Führungsrolle“ der Stiftung verbunden sein – das heisst mit dem Anvertrauen der Führungsverantwortung der Stiftung durch deren Hauptpartner der Versicherer, der Kantone und des Bundes. Neben einer entsprechend klaren (neuen) Strategie wäre auch ein fundierter Businessplan nötig, welcher aufzeigen würde, wie mögliche Zusatzeinnahmen in konkreten Programmen über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren investiert würden. Wir halten es für denkbar, dass die Stiftung durch ihre Strategiearbeit und die künftigen Projekteinsätze in den nächsten Jahren die Grundlage für eine solche Offensive legen kann. Insofern kann es zukünftig durchaus angebracht sein, eine Erhöhung der Versichertenbeiträge beim EDI zu beantragen und diese gutzuheissen.

1.3 Die fehlende nationale Gesundheitsförderungspolitik

Nationale Politik der Gesundheitsförderung und Prävention

Die Arbeit der Stiftung leidet unter der fehlenden *nationalen Politik der Gesundheitsförderung und Prävention*. Dazu gehört eine koordinierte Politik der Kantone und des Bundes zu den Schwerpunkten der Gesundheitsförderung. Bund und Kantone sind sich dieser Situation bewusst.

In diesem Zusammenhang ist die *Beziehung der Stiftung zum Bund und den Kantonen* zu sehen. Die Beziehung genügt in den Bereichen Kommunikation, Koordination und föderal stufengerechte Zusammenarbeit nicht den Anforderungen an eine national ausgerichtete Gesundheitsförderung. Hier sind *alle Beteiligten* gefordert. Gerade auch die Krankenversicherer und diverse private und gemeinnützige Institutionen können als Partner in einer aktiven „Public Private Partnership“ einen wertvollen Beitrag leisten.

Positionierung und Klärung von Stellung, Auftrag und Ambition

Unsere Analysen haben gezeigt, dass die fehlende strategische Klarheit auf politischer Ebene die Definition eines anerkannten und konkreten inhaltlichen Auftrags der Stiftung sowie von deren Strategie erschwert. Es ergibt sich dadurch eine unklare gesundheitspolitische Positionierung der Stiftung. Diese Positionierung, die Stellung der Stiftung zu den anderen relevanten Akteuren in Gesundheitsförderung und Prävention, ihr Auftrag sowie die Ambition der Stiftung sollten geklärt werden. Bund, Kantone, Versicherer und andere wesentliche Träger der Stiftung und Akteure in der Gesundheitspolitik sollten hernach die definierte Rolle der Stiftung entsprechend anerkennen. Eine solche Positionierung könnte gemäss den folgenden zwei Beispielen erfolgen:

- Modell „*Policy*“: Die Stiftung wird als die zentrale Drehscheibe und treibende Kraft der Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz positioniert. Auf solider wissenschaftlicher Basis nimmt sie eine offensive Rolle wahr und treibt aktiv die Entwicklung und Umsetzung von Politiken („policies“) der Gesundheitsförderung und Prävention voran. Sie entwickelt, testet und realisiert zusammen mit Partnern, vor allem dem Bund den Kantonen und den Versicherern, wirkungsvolle Programme. Sie vernetzt und koordiniert dazu die wesentlichen Akteure.
- Modell „*Wissenschaft*“: Die Stiftung ist ein wissenschaftlich ausgerichtetes Kompetenz- und Beratungszentrum der Gesundheitsförderung und Prävention in der Schweiz. Sie verzichtet auf die Entwicklung und Realisierung von Politiken („policies“) der Gesundheitsförderung und

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Prävention sowie von grossen Programmen und konzentriert sich auf die Erarbeitung theoretischer Grundlagen (z. B. Wirkungsmodell), auf die Evaluation von Massnahmen, das Testen und die Weiterentwicklung von Methoden, die Beratung der Akteure, die Verbreitung von Wissen und die Vernetzung (Wissensgemeinschaft). Projekte oder allenfalls vereinzelt grössere Programme werden zur Erkenntnisgewinnung und Methodenentwicklung finanziert und entsprechend intensiv evaluatorisch begleitet.

Die zwei aufgezeigten Modelle sind noch wenig konkretisierte und ungeprüfte Beispiele. Es sind weitere Möglichkeiten der Positionierung der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz denkbar. Heute scheint die Stiftung zwischen diesen beiden Modellen zu stehen.

Politisches Management notwendig

Die wenig definierte schweizweite Gesundheitspolitik sowie die zur Zeit etwas unglücklichen Beziehungen unter den wesentlichen Akteuren mögen zu einer Verunsicherung der Stiftung, einer zu breiten Gestaltung der Strategie, einer breiten reaktiven Projektfinanzierung und einer eher wissenschaftlichen denn praktischen Ausrichtung geführt und damit zur Kritikanfälligkeit der Stiftung beigetragen haben. Sie dürfen aber nicht als „Generalabsolution“ gedeutet werden, welche es der Stiftung verunmöglichen würde, ihre Arbeit effektiv und effizient zu erbringen. Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass Aufsichtsbehörde und Stiftung drei Ebenen der Einflussnahme unterscheiden: Erstens die Ebene der „politischen“ Grundsatzentscheide und Rahmenbedingungen, zweitens die Ebene der Wirkungsorientierung und als drittes die Ebene der betriebswirtschaftlich optimalen Führung.

Eine betriebswirtschaftlich einwandfreie Arbeit kann unabhängig von der Wirkung und politischen Rahmenbedingungen gewährleistet werden – sie nützt selbstverständlich den Anspruchsgruppen nichts, wenn sie wirkungslos oder wirkungsschwach ist. Zudem können Massnahmen betrieblich effizient und zugleich wirkungsvoll sein, aber nicht einer anerkannten politischen Priorität entsprechen. Kurz: Die Stiftung kann und soll auch unabhängig von den politischen Vorgaben betrieblich einwandfreie und ausgewiesene (oder vermutete) wirkungsvolle Arbeit verrichten.

In diesem Sinne kommen wir zum Schluss, dass die fehlende nationale Politik der Gesundheitsförderung ein nicht zu unterschätzendes Risiko darstellt, das optimale Leistungen letztlich wenig relevant werden lässt. Doch gleichzeitig sind wir überzeugt, dass das heute offenbar bis zu einem gewissen Grad vorhandene „Vakuum“ klarer strategischer Rahmenbedingungen und Rollenzuteilungen die Stiftung nicht daran hindert (oder hindern dürfte), durch kompetente persönliche Engage-



ments auf allen Stufen die vorhandenen Freiräume aktiv zu nutzen und selber Beziehungen zu pflegen und Prioritäten dort zu setzen, wo andere dies bisher nicht wahrgenommen haben. Entsprechende Aktivitäten der Stiftungsleitung würden mit dem Begriff „politisches Management“ beschrieben.

1.4 Verbesserungspotenzial innerhalb der Stiftung

Stiftungsleitung

Der *Stiftungsrat* sollte eine Optimierung seiner Arbeitsorganisation erreichen: personelle Straffung (unter Vorbehalt der heute geltenden sehr detaillierten gesetzlichen Vorgabe), Bilden von Ausschüssen und Ressorts, klare Positionierung oder Verzicht auf den Beirat, transparentere Darstellung der Interessenpositionen und die Durchsetzung der Ausstandspflicht (hierbei geht es um die Einhaltung einer gesetzlichen Verpflichtung).

In *Führung und Management* der Stiftung ist Verbesserungspotenzial vorhanden. Dies betrifft insbesondere die

- *Strategische Führung*: Der Stiftung selber fehlt eine kohärente, integrierte und intern wie extern partizipativ entwickelte Strategie in Bezug auf die gesamte Stiftungstätigkeit und die einzelnen Fachbereiche. Der Zeitbedarf für die Strategieentwicklung und -entscheidung war bisher zu gross. Die heutigen strategischen Leitlinien sind zu breit angelegt und schaffen zu wenig Orientierung und Fokussierung. Die Umsetzung der Strategie ist durch ein einfaches, aber präzises Instrumentarium des Controllings zu beaufsichtigen. Auf die vorhandenen Ansätze kann aufgebaut werden.
- *Personalführung*: Rekrutierung, Erhaltung und interne Diffusion von Wissen und Kompetenz sind zu stärken. Das Arbeitsklima ist dringlich zu verbessern. Individuelle Belastung und Ressourceneinsätze sind stärker zu planen und auszugleichen. Orientierung und Motivation sind zu stärken.
- *Organisation*: Aufbau und Abläufe sollten sich nach der (neuen) Strategie richten. Stabsaufgaben und Querschnitts- / Matrixfunktionen sind noch nicht entsprechend in der Organisation integriert und mit angemessenen Kompetenzen ausgestattet. Verantwortungen und Entscheidungskompetenzen sind zu klären und im Aussenbezug transparent zu machen.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



- **Operative Effizienz:** Die Tendenzen zur Bürokratisierung, zu Formalismus und Administrierung (mit entsprechendem Aufwand auf allen Seiten) sowie zur Theorielastigkeit sind zurückzudrängen. Praktische Fachkompetenz, Erfahrung und intensiver Austausch mit Partnern und innerhalb der Stiftung sind zu fördern. Dies sollte auch zum Abbau von internen wie externen Doppelspurigkeiten sowie zur Schliessung der Kluft zwischen fundierter Theorie und der Anwendung in der Praxis beitragen.
- **Kommunikation:** Die interne wie externe Kommunikation erreicht noch nicht ausreichend Verständnis, Orientierung und Akzeptanz Mitarbeitenden, Partnern, Politik und der Öffentlichkeit. Hilfreich könnte hier eine stärker prospektive Kommunikation sein.

Projektfinanzierung

In der *Projektfinanzierung* ist das „reaktive“ und standardisierte System der Entscheide über externe Projektgesuche zwar strukturiert, aber nicht mehr sehr effizient. Die aktive, strategisch ausgerichtete Projektplanung und Programmgestaltung ist weiter voranzutreiben. Ein entsprechendes transparentes und prozessorientiertes Vorgehen ist zu entwickeln. Ein strategieorientiertes, nach der Komplexität der Dossiers differenziertes System von Anforderungen und Kriterien (inklusive Ausschlusskriterien) soll der Verschiedenartigkeit der Fragestellungen und Projektträger wieder besser angepasst werden. Die bestehenden Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten in der Projektbeurteilung sind anzuwenden.

Erzielung und Management von Wirkungen

Die Stiftung besitzt noch unausgeschöpftes Potenzial zur Erzielung von *Wirkung und Nutzen*. Zudem braucht es mehr Anstrengungen zur Generierung und Systematisierung von gezielter (nicht breiter) Information über Wirkungen und Nutzen. Dies kann auf Basis von Projektevaluationen geschehen, sollte aber soweit möglich darüber hinaus gehen. Eine Zusammenarbeit mit Partnern und der Wissenschaft ist erstrebenswert. Die Information ist in ein integriertes Wirkungsmanagement einzubinden, in dem Controlling, Projektplanung, Abwicklung von Projektgesuchen, Management von Qualität und Nachhaltigkeit sowie die Evaluation von Wirkungen zusammengeführt werden. Die Aufteilung der Mittel, das Management der Nachhaltigkeit und die Evaluationspraxis sind entsprechend strategisch und nach angestrebten Wirkungen auszurichten. Dadurch kann auch die Plausibilität der Projektfinanzierungen weiter erhöht werden.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



1.5 Wandel der Erwartungen und des Images

Die Stiftung hatte nach der Revision des KVG von 1996 Mühe, die ihr mit den Krankenkassenbeiträgen zur Verfügung gestellten namhaften Mittel einzusetzen. Sie finanzierte zuerst nur wenige Projekte. So entstand Druck zur Erbringung des Nachweises, **dass** die Mittel überhaupt Verwendung finden. Die Reaktion der Stiftung war eine extensivere Finanzierung von Projekten auf der Basis einer vorerst ungenügend geklärten strategischen Ausrichtung und ohne angemessene Managementinstrumente. In der Folge kam es zu einer „Flut“ an Projektanträgen, wurden die Begehrlichkeiten grösser und blieb die Qualität noch unbefriedigend. Die internen Ressourcen wurden überspannt, die Wirkung und die Strategie blieben intern wie extern unklar.

Diese negativen Entwicklungen prägten ein entsprechend ungünstiges Bild seitens der Partner, Stakeholder und Akteure der Gesundheitspolitik über die Stiftung. Langsam wuchs der Druck in eine andere Richtung: inzwischen muss die Stiftung nachweisen, **wie** ihre Mittel Verwendung finden, nämlich kontrolliert, wirkungsvoll und strategisch sinnvoll. Die Reaktion der Stiftung war der Versuch der Klärung der künftigen Strategie, die Einführung zahlreicher Reglemente und Weisungen, von Prozessen zur Standardisierung der Projektverfahren sowie von neuen Managementinstrumenten. Diese Anstrengungen absorbierten die Organisation stark und sie schufen verstärkt Formalismus und administrative Belastungen.

Heute ist die Stiftung an einem Punkt, bei dem sie das Pendel sinnvollerweise wiederum gegen die Mitte hin zu einem pragmatischeren, flexibleren und gleichzeitig fokussierten Verhalten zurückschlagen lassen sollte. Wertvolle theoriebasierte Grundlagen müssen nun für die Praxis wirklich anwendbar gemacht werden. Die weitere Professionalisierung von Führungs- und gestaltenden Controllinginstrumenten ist ebenso angezeigt wie die partnerschaftlich entwickelte Ausrichtung einer wirklich integrierten und wirkungsorientierten Strategie. Dies sind Aufgaben, welche der Stiftungsrat unter der neuen Präsidentin zusammen mit der fachlich allseits als kompetent eingestuftem Direktion der Stiftung anpacken können.



1.6 Spannungsfelder

Im Zuge der Evaluationsarbeiten haben sich verschiedene Spannungsfelder gezeigt, worin die Stiftung agieren muss. Auch die Stiftung hat in Ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf auf diese hingewiesen. Die Stiftung muss unter anderem in folgenden Bereichen eine optimale Balance finden:

- Eine klare und fokussierte Strategie beinhaltet Priorisierung und Verzicht. Dagegen stehen die breiten Erwartungen, Ansprüche und Prioritäten der Stakeholder (z. B. Kantone, Verbände).
- Das Aufzeigen von langfristigen Wirkungen (impact und outcome) steht dem kurzfristigen Erfolgsausweis gegenüber (output).
- Das Erreichen von Qualität und Wirkung sowie das Controlling der Projekte beinhaltet fachliche Anforderungen, Prüfungen und Administration. Zugleich muss die fachliche und administrative Überbelastung sowohl der Kunden wie auch der Stiftung vermieden, die Administrationskosten gering gehalten und eine effiziente Projektfinanzierung gewährleistet werden.

Der Verweis auf diese oder andere Spannungsfelder entlässt die Stiftung nicht aus der Verantwortung, möglichst optimale Lösungen für den Umgang damit zu finden.

2 Zusammengefasste Beantwortung der Fragen des Auftrags

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Wie erfolgt die Projektfinanzierung?

Die angewandten Kriterien der Projektfinanzierung sind grundsätzlich professionell. Sie erlauben aber kaum eine strategieorientierte Steuerung in der Gesuchsbeurteilung. Die etablierten Prozesse für die Gesuchsteller sind formalisiert und standardisiert. Eine Differenzierung nach Komplexität und Ambitionen der Projekte wäre hilfreich. Die Entscheidungsfindung im Stiftungsrat erfolgt meist sachorientiert; die Ausschlussregeln sind anzuwenden. Die Führungs- und Controllinginstrumente zur Steuerung aller Projektfinanzierungen sollten noch ausgebaut werden. Bei den „Eigenprojekten“ der Stiftung ist auf einen transparenten und objektivierten Prozess der Priorisierung und Entscheidung zu achten. Administrations- und Projektkosten sind transparenter getrennt darzustellen. Durch die Vereinfachungen und Flexibilisierungen können die Verwaltungskosten und stiftungsinternen Projekt(anteils)kosten gesenkt werden. In der beurteilten Projektfinanzierung der letzten zwei Jahre sind, mit Ausnahme der Ausstandspflicht im Stiftungsrat, keine Unregelmässigkeiten oder Regelverstösse aufgefallen. Eine Erhöhung der Versichertenbeiträge drängt sich zur Zeit nicht auf.

Wie sind Wirkung und Nutzen der Stiftung zu beurteilen?

Die Arbeit der Stiftung zeigt sukzessive Wirkung und sie nützt der Gesundheitsförderung. Die Stiftung arbeitet zunehmend wirkungsorientiert, aber noch ohne systematisches Wirkungsmanagement. Das vorhandene Potenzial wird noch nicht ausgeschöpft. Mit den verfügbaren Mitteln könnten noch mehr Wirkung und grösserer Nutzen erzielt werden. Dazu müsste die Stiftung ihre Positionierung im gesundheitspolitischen Umfeld klären können, sich eine fokussierte Zielsetzung und umfassende Strategie geben, Verbesserung und Anpassungen im Management vornehmen (inklusive Controlling, Personalführung, Organisation und Wirkungsmanagement) sowie eine intensivere Arbeit und Vernetzung mit den wesentlichen Partnern anstreben.

Wie wird die Stiftung von den Partnern (insbesondere den Kantonen) wahrgenommen?

Die Stiftung wird im Bereich der wissenschaftlichen Grundlagen als kompetent wahrgenommen. Sie gilt als eher theorieorientiert. Institutionelle Partner (vor allem Kantone) stufen das Verhalten der Stiftung als wenig kooperationsorientiert ein. Die externe Kommunikation hat sich professionalisiert, weiter auszubauen ist die direkte und pro-aktive Kommunikation mit Stakeholdern, insbesondere zur Bearbeitung noch bestehender kritischer Wahrnehmungen.



3 Empfehlungen und Massnahmen

Die einleitende Übersicht stellt stichwortartig unsere Empfehlungen nach einer doppelten Systematik dar: einerseits nach der Zuordnung zu den Untersuchungsbereichen (übergeordnete Fragen, Projektfinanzierung, Evaluation / Wirkungen und Wahrnehmung / Kommunikation), andererseits nach der Wirkungsebene der Empfehlung (Grundsätzliche Fragen, Strategie, Führung & Management, Organisation, Prozesse, finanzielle Ressourcen und Personelles). Im Anschluss an diese Übersicht erläutern wir eine Auswahl dieser Empfehlungen mit einigen Praxishinweisen noch näher. Im dritten Teil schlagen wir diejenigen Massnahmen vor, die sofort umgesetzt werden könnten und sollten.

3.1 Empfehlungen im Überblick

Bereich	Allgemeines / übergeordnetes	Projektfinanzierung	Evaluationen / Wirkungen	Wahrnehmung / Kommunikation
Grundsätzliche Fragen	Nationale Politik der Gesundheitsförderung und Prävention klären. Stiftung beibehalten; aber positionieren, Auftrag, Stellung & Ambition klären. Gesetzesbasis präzisieren. Zur Zeit keine Erhöhung des Pro-Kopf-Beitrags.	Neue Förderpraxis. Abkehr vom Primat der reaktiven Gesuchsbehandlung.	Umfassenden Anspruch reduzieren.	Kritische (vorbelastete) Wahrnehmung bei Stakeholdern pro-aktiv bearbeiten.
Strategie	Gesamtstrategie Stiftung klären, partizipative Erarbeitung.	Differenzierte Strategie: - top-down-Programme - Inhaltliche Schwerpunkte - Einzelprojekte - Bezug zu Kantonen - etc.	Evaluationen strategisch ausrichten. Engere Verknüpfung von Strategie und Wirkungszielen.	Kommunikation strategisch ausrichten.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Bereich	Allgemeines / übergeordnetes	Projektfinanzierung	Evaluationen / Wirkungen	Wahrnehmung / Kommunikation
Führung & Management	Managementinstrumente optimieren und anwenden.	Profilbildung im Einsatz der Mittel; Fokussierung. Klärung Beurteilungs- und Ausschlusskriterien.	Integriertes aber einfaches Wirkungsmanagement anstreben.	Stakeholder-Orientierung (versus breite Kampagnen). Interne Kommunikation zwischen Geschäftsleitung und Personal verbessern.
Organisation	Neuorganisation nach Strategieprioritäten. „Echter“ Bundesvertreter im Stiftungsrat.	Lösung für Rolle Geschäftsstelle Lausanne,	Bereich Qualität & Evaluation angemessen positionieren.	Integration der Kommunikationsleistungen in Geschäftsleitung.
Prozesse	Einbindung BAG in Stiftungsrat. Klärung Aufsichtsprozesse Bund. Konsultation Bund – Kantone – Versicherer – Stiftung für wichtige Reformen etablieren.	Ausstandspflicht. Transparenz für Dritte. Differenzierung Projektfinanzierung gemäss Strategie (z. B. nach Projektgrösse, nach top-down-Partnerprogrammen) Eingrenzung „Bürokratie“.	Prozess der Planung, Umsetzung und Auswertung von Evaluationen etablieren. Bewirtschaftung der Nachhaltigkeit.	Kommunikationsinhalte in lateinischer Schweiz „von innen heraus“ erarbeiten (versus übersetzen).
Finanzielle Ressourcen	Strategie entwickeln für Umgang mit den finanziellen Reserven. Allfällige Erhöhung der Beiträge der Versicherten mit Strategie koppeln.	Beurteilungskriterien überprüfen (Nutzung der Finanzreserve). Personalkosten und Allokation der Ressourcen auf Aufgabenbereiche der Stiftung optimieren.	Keine Empfehlungen.	Kosten einzelner Kommunikationsinstrumente kritisch überprüfen.
Personelles	Arbeitsklima verbessern. Managementkompetenz Geschäftsleitung stärken.	Qualifikationen in der Gesuchsbeurteilung weiter optimieren. Personalkosten prüfen Arbeits- / Gesuchlast ausgleichen.	Austausch von Wissen und Erfahrung fördern.	Kommunikation in allen Projekten verankern. Kompetente Kommunikation für Westschweiz (und Tessin).

Tabelle 18: Übersichtstabelle Empfehlungen

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



3.2 Hinweise, Erläuterungen, Anregungen

Die Stiftung wünscht in Ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf diverse Konkretisierungen, detailliertere Analysen und Empfehlungen. Die Berichterstattung stösst hier an die Grenzen des Auftrags. Dennoch sind nachstehend einige Vertiefungen und Hinweise angemerkt.

Konkretisierung der Strategie

Abgestimmt auf die nationale Politik und ihre Positionierung sollte die Stiftung eine Gesamtstrategie entwickeln. Der hierzu angestossene Prozess sollte wie erwähnt partizipativ mit den relevanten Akteuren fortgesetzt werden. Dabei ist wichtig, dass die Gesamtstrategie konkretisiert werden kann und auch auf alle Bereiche heruntergebrochen wird. Das heisst als Teil der Strategie oder ableitbar auf Grund der Strategie sollten Anweisungen zu inhaltlichen Schwerpunkten, zu grossen Projekten, zu langfristigen Programmen, zu Kantons- / Gemeinde- / Einzelprojekten, zu förderungswürdigen Methoden, zur Aufteilung der Mittel (Verteilung der Förderanteile), zu den zu erhebenden Wirkungsinformationen, zur Praxis von Fremd- und Selbstevaluationen, zu Beurteilungs- und Ausschlusskriterien, zur Organisation, zur Kommunikation etc. gegeben werden können.

Es sind als Strategie für die Stiftung weitere Vorgaben und Differenzierungen möglich, die aufgezählten stellen einige Bereiche dar. Wichtig ist, dass eine Strategie nicht nur aus der Auswahl eines inhaltlichen Themas besteht (wie mentale Gesundheit, Gewicht oder ähnliches.), sondern Folgerungen für die gesamte Organisation umfasst.

Strategische Projektplanung statt reaktive Bewilligung von Projektgesuchen

Unser Bericht empfiehlt die Einführung einer neuen, strategisch ausgerichteten Förderpraxis mit Abkehr vom Primat der Projektanträge (Antragssystem) hin zur Programmsteuerung und zur strategisch gesteuerten Projektvergabe. Die Stiftung wünscht dazu Konkretisierung.

Wichtig als Voraussetzung ist die Strategie. Ist diese konsistent vorhanden, kann die Stiftung aktiv werden. Statt im Prinzip auf Projektgesuche zu warten und diese dann zu beurteilen, kann sie vorab definieren, wie die Mittel der Stiftung gemäss Strategie aufgeteilt werden sollen. Dazu zählt z. B. die Bedeutung von grossen Projekten oder Programmen gegenüber kleinen Projekten oder Motivationsbeiträgen. Vorstellbar ist z. B. die Konzentration eines Grossteils der Mittel auf wenige, z. B. 4 – 5 grosse Prioritäten / Projekte / Programme, welche gemeinsam mit Partnern und mit Unterstützung der wesentlichen Stakeholder definiert und längerfristig umgesetzt werden. Wichtig ist die Definition

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



von konkreten strategischen Zielen. Solche Programme würden mit Kennzahlen und (formativen) Zwischenevaluationen geführt sowie mit einer (summativen) Schlussevaluation beendet.

Parallel ist die Einrichtung von Fonds oder Finanzpools möglich z. B. für kleine Projekte und Motivationsbeiträge auf Gesuch hin. Diese Pools sollten wiederum klare strategische Vorgaben erhalten, wie z. B. die spezifische Förderung und Testung (= Evaluation) bestimmter Methoden, die Stärkung bestimmter Regionen, die Vorbereitung zukünftiger Schwerpunkte etc. So wird die konsequente Beurteilung von Projektgesuchen ermöglicht. Entsprechend wären die Beurteilungskriterien für Projektgesuche der kleinen Pools je nach Strategie (z. B. Anwendung spezifischer Methoden, Zugehörigkeit zu einer Region etc.) auszuformulieren. Möglich wäre ebenfalls einen Fond für Partner einzurichten, die ausserhalb des Gesundheitsbereichs agieren und eine wichtige Rolle bei der Gesundheitsförderung spielen.

Aufbau und Ablauforganisation sollten entsprechend der strategischen Projektfinanzierung gestaltet sein, z. B. Fachbereiche je Programm und je Fonds / Finanzpool oder getrennte Prozesse nach Programmgestaltung und Abwicklung von kleinen Einzelprojektgesuchen.

Administrationsbelastung bei Projektfinanzierung

Wir empfehlen die Reduktion von Formalismus und administrativer Komplexität. Hier steht die Stiftung in einem Spannungsfeld (vergleiche das entsprechende vorangehende Kapitel). Wir können hier erste Andeutungen und Ideen formulieren. Die Stiftung erwähnt zu recht, dass hier gute Lösungen gefragt sind, um gute, fachlich basierte Projekte zu finanzieren, die bewertbar sind. Wir ermuntern die Stiftung, solche Lösungen in Zukunft zu suchen und umzusetzen.

Ein Ansatz könnte – in Bezug zur erwähnten strategischen Projektplanung – eine differenzierte Anwendung von Kriterien und Anforderungen an Projekte und Programme sein. Kleine Projekte eines Finanzpools hätten demnach einfachere und pragmatischere Auflagen zu erfüllen als grössere mit Partnern organisierte Programme, welche umfassende wissenschaftlich fundierte Anforderungen zu erfüllen haben. Ebenso sind Projektgesuche, mit denen die Stiftung Massnahmen ausprobieren oder Entwicklungen ins Rollen bringen möchte (Anschubfinanzierung), intensiver und wohl auch administrativ aufwändiger zu behandeln – in diesen Fällen ist namentlich stärker für die Nachhaltigkeit und ein intensiveres Controlling und allenfalls für die ausführliche Evaluation zu sorgen. Demgegenüber stehen einfache Projektgesuche in von der Strategie vordefinierten Bereichen. Hier sollten wenige praktische Angaben zum Projekt wie Inhalte, Ziele, Massnahmen, Durchführung, Budget, durchführende Organisation und ähnliches genügen. Es ist zudem für den Antragsteller admi-

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



nistrativ einfacher, wenn die Zuteilung zu Beurteilungskriterien nicht im Antrag erfolgt. Die formale Zuteilung (z. B. Wirkungsmodell, Qualitätskriterien etc.) und die gesundheitsfördernde Bewertung erfolgt dann bei der Projektbeurteilung in der Stiftung intern. Dies sollte machbar sein, wenn intern die Strategie und die Kriterien geklärt sind. Stiftungsintern sollten wenige Kriterien ausreichen. Ist ein Projekt von Interesse, vereinbart die Stiftung gemeinsam mit dem Antragsteller die (möglichst einfachen und pragmatischen) Indikatoren zur Ziel- und / oder Wirkungsmessung, den jeweiligen Soll-Wert und wie sie gemessen werden. Der Schlussbericht könnte sich auf die Belege der Durchführung und die Darstellung der Indikatoren beschränken.

Ansprüche an die Evaluation

Im Zusammenhang mit den administrativen Aufwänden und formalen Anforderungen an Projektgesuche stehen auch die Ansprüche an die Evaluation. Auch hier entsteht ein Spannungsfeld: Hohe qualitative Anforderung an den Wirkungsnachweis und gleichzeitig Beschränkung des (vor allem administrativen) Aufwands sowohl für die Stiftung wie für die Antragsteller und Partner.

Mögliche Basis einer Lösung ist die grundsätzliche Eingrenzung der theoretisch und wissenschaftlich umfassenden Ansprüche und zugleich die Fokussierung der Kräfte. Das heisst Verzicht auf die Evaluation in der Breite (alle Projekte umfassend). Im Gegenzug werden die Wirkungsnachweise im Voraus im Einklang mit der Strategie geplant. Das wiederum heisst, es werden Schwerpunkte gebildet, punktuell Evaluationen geplant oder ganze Evaluationsprogramme (z. B. im Zusammenhang mit Kleinprojekten) zusammengestellt. Diese Evaluationen werden dann sorgfältig vorbereitet und mit durchdringender Tiefe, das heisst auch möglichst mit Wirksamkeitsuntersuchung allenfalls über Jahre, umgesetzt. Mit anderen Worten: Die Stiftung entwickelt ein Konzept des Wirkungsmanagements, abgestimmt mit der Gesamtstrategie der Stiftung. Ein Wandel im Ansatz wird sichtbar: Ausgangslage für Evaluationen sind nicht einzelne Projekte und die Frage, ob sie evaluiert werden sollten (beziehungsweise der Anspruch alle zu evaluieren), sondern ein strategisch ausgerichtetes Konzept mit der Frage, welche Projekte zu seiner Umsetzung wie evaluiert werden sollten.

Mit diesem Vorgehen wird es weiterhin einige Projekte geben, welche nicht evaluiert werden, auch nicht mit einer „Selbstevaluation“. Betroffen sind vorab kleinere Projekte. Dies ist solange akzeptierbar als dass die Strategie hinter den Projekten eindeutig klar und die Wirksamkeit der Strategie (eventuell wissenschaftlich) nachgewiesen oder zumindest sehr plausibel ist. Dann reicht die Ermittlung der Zielerreichung, das heisst die Messung des Outputs der Projekte, im Rahmen eines üblichen Controllings, z. B. durch Selbstdeklaration über gemeinsam vereinbarte Indikatoren.

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



Konsequenzen hat dieses Vorgehen auch für die Organisation. Die Stelle für Qualität und Evaluation wird führend und ist verantwortliche Stabsstelle für die Erarbeitung und Realisierung des Wirkungsmanagements zuhanden der Geschäftsleitung. Sie unterstützt die Geschäftsleitung in der Erarbeitung der Strategie der Evaluationen. Gemeinsam mit den Fachbereichen und den Projektverantwortlichen definiert sie die Evaluationsmassnahmen in Bezug auf die Projekte.

Eine Strategie der Evaluationen beziehungsweise ein Konzept des Wirkungsmanagements könnte z. B. Fragen beantworten wie

- welche *Wirkungsinformationen* zu welchen Programmen, Projekten oder Finanzpools erhoben werden. Hier könnten z. B. längerfristige Begleitungen und Partnerschaften mit der Wissenschaft gesucht werden (in der Regel ohne Finanzierung durch die Stiftung), welche die gewünschten Daten im Rahmen von Forschungsprojekten erhebt;
- unter welchen Bedingungen in welchem Umfang zu welchen Themen (z. B. Inhalte, Methoden oder andere) *externe Evaluationen* und wann wie *Selbstevaluationen* durch die Projektpartner durchgeführt werden. Ein umfassender Anspruch an die Evaluationspraxis wird aufgegeben. Z. B. könnten auf bestimmte Themen wie mentale Gesundheit bei Jugendlichen oder Bewegung / Übergewicht konzentrierte Evaluationen bei den entsprechenden Projekten durchgeführt werden. Oder die Selbstevaluationen könnten nur von nach bestimmten Kriterien ausgewählten Projektpartnern, dafür einheitlich und ausführlicher einverlangt werden.



3.3 Sofortmassnahmen

Wir schlagen folgende sofort anzugehende Massnahmen vor:

Aufnahme eines *konstruktiven Dialogs* zwischen Bund und Stiftung auf oberster Ebene (Bundesrat des zuständigen Departements sowie Stiftungsratspräsidentin). Danach rasche Etablierung des Dialogs zwischen der zuständigen Bundesstelle (Bundesamt für Gesundheit BAG) und der Stiftung.

Das Departement des Innern fällt vorläufig einen *negativen Entscheid* betreffend Gesuch der Stiftung um *Beitragserhöhung*. Das Departement und die Stiftung verständigen sich über die Voraussetzungen und Bedingungen einer Beitragserhöhung. Sollten für den Bundesrat keine grundsätzlichen Gründe gegen eine Erhöhung sprechen, erfolgt zudem eine Verständigung über den geeigneten Zeitpunkt einer neuerlichen Eingabe des Antrags auf Beitragserhöhung.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) beauftragt die Stiftung, die *Empfehlungen des Berichts zur innerbetrieblichen Weiterentwicklung* zu prüfen und wenn möglich umzusetzen. Die Stiftung berichtet dem BAG gemäss Terminvorgabe über das Resultat der Prüfung, die Planungen für das weitere Vorgehen und die laufende Umsetzung und informiert entsprechend auch ihre Mitarbeitenden.

Der aktuelle Stand der *Strategiedefinition* („langfristige Strategie“) wird von der Stiftung rasch für die aktuelle Führung, Steuerung und Organisation *konkretisiert*. Die Stiftung richtet sich entsprechend aus. Danach wird der laufende Strategiedefinitionsprozess gestoppt und neu aufgesetzt. Der Stiftungsrat bringt sich mit aktivem politischem Management ein und stellt die stufengerechte Partizipation der wesentlichen Akteure in der Gesundheitspolitik am Definitionsprozess sicher. Die zuständigen Bundesstellen unterstützen und begleiten den Prozess.

Das *Vorgehen*, wie die Rahmenbedingungen, Positionierung und Stellung der Stiftung geklärt werden können, wird rasch festgelegt. Dazu zählt die Klärung im BAG, ob und wenn ja wie und wann die *Rechtsgrundlage* angepasst werden soll. Im Weiteren zählt die Koordination der wesentlichen Akteure der Gesundheitspolitik dazu sowie das Vorgehen zur partizipativen Definition der neuen Strategie der Stiftung.