



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG



Konferenz der kantonalen Gesundheits-
direktorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs
cantonaux de la santé
Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali della sanità



Gesundheitsförderung Schweiz
Promotion Santé Suisse
Promozione Salute Svizzera

Schlussevaluation der Nationalen Strategie Sucht und der Nationalen Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017-2024

Stellungnahme des Bundesamtes für Gesundheit (für Nationale Strategie Sucht) und des Leitungsgremiums NCD/PSY (für NCD-Strategie)

1. Einleitung

Im Rahmen der Strategie «Gesundheit 2020» hat der Bundesrat die Nationale Strategie Sucht und die Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie) 2017-2024 lanciert. Die Umsetzung der Nationalen Strategie Sucht erfolgt unter der Federführung des BAG. Die Umsetzung der NCD-Strategie erfolgt unter der Trägerschaft des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) und der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz (GFCH). Beide Strategien werden seit 2017 zusammen mit weiteren Partnern (z.B. Bundesstellen, Kantone, Fachorganisationen, Berufsverbände, NGO) umgesetzt.

2. Ziel der Schlussevaluation

Ziel der Evaluation ist die Beschaffung von orientierungs- und handlungsrelevantem Wissen in Bezug auf die beiden Strategien NCD und Sucht, die Bewertung deren Wirksamkeit und Zweckmässigkeit und die Formulierung von Empfehlungen. Die Ergebnisse der Evaluation dienen der Rechenschaftslegung sowie als Entscheidungsgrundlage für die Ausrichtung und Optimierung der NCD-Strategie und der Nationalen Strategie Sucht nach 2024.

3. Ergebnisse der Evaluation

Die Evaluation umfasst Ergebnisse zum Konzept (Relevanz und Kohärenz der beiden Strategien), zu Umsetzung und Output (Zweckmässigkeit von Strukturen, Prozessen und Massnahmen), zu Outcome und Impact (Beitrag zur Zielerreichung), zum Kontext sowie zum weiteren Vorgehen (s. hierzu den Evaluationsbericht, Kap. Zusammenfassung). Auf der Basis dieser Ergebnisse zieht die Evaluation folgende Schlussfolgerungen:

- Mit den nationalen Strategien NCD und Sucht wurde der grösste gemeinsame Nenner der Schweizer Präventions- und Suchtpolitik genutzt und in diesem Rahmen weitgehend das Mögliche umgesetzt.
- Die nationalen Strategien NCD und Sucht erfüllen den Zweck der Verbesserung der freiwilligen Koordination und Nutzung von Synergien.
- Es ist zu vermuten, dass die nationalen Strategien NCD und Sucht, so wie sie bisher ausgerichtet sind und gesteuert werden können, keinen kausal nachweisbaren Einfluss auf die Gesundheit von Zielgruppen oder der Bevölkerung haben werden.

4. Würdigung des Evaluationsberichts

Das Leitungsgremium NCD/PSY (BAG, GDK, GFCH) und das BAG bedanken sich bei der Steuergruppe der Evaluation, bei der Begleitgruppe der Evaluation, beim Evaluationsteam und bei den beteiligten Akteuren für die erfolgreiche Durchführung des Auftrags. Die Ergebnisse der Schlussevaluation stützen die Einschätzung des Leitungsgremiums NCD/PSY und des BAG hinsichtlich der bisherigen Umsetzung der beiden Strategien weitgehend. Die Empfehlungen geben wertvolle Anregungen zur weiteren Umsetzung und strategischen Weiterentwicklung.

5. Empfehlungen und Stellungnahmen des Leitungsgremiums NCD/PSY und des BAG

Auf der Grundlage der Ergebnisse gibt die Evaluation fünf Empfehlungen ab, zu denen das Leitungsgremium NCD/PSY (für die NCD-Strategie) sowie das BAG (für die Nationale Strategie Sucht) in der Folge Stellung nehmen:

E1. Strategien in einer befristeten Übergangsphase weiterführen und parallel dazu eine Nachfolgelösung erarbeiten: *«Wir empfehlen den Trägerschaften der Strategien NCD und Sucht, so rasch wie möglich mit der Erarbeitung einer Nachfolgelösung zu beginnen und diese allerspätestens ab 2029 umzusetzen. Der optimale Zeitpunkt muss durch die Trägerschaft festgelegt werden. Bis dahin sollen die bisherigen Strategien in einer Übergangsphase mit wenigen Anpassungen weitergeführt werden.»*

Weitergehend empfiehlt die Schlussevaluation für die Übergangsphase:

- Das Thema «Chancengerechtigkeit» soll besser verankert werden.
- Das Thema «Psychische Gesundheit» soll sichtbarer gemacht werden.
- Die Zusammenbeitskultur soll mit bestehenden Instrumenten weiter sichergestellt werden.
- Erfolgreiche Massnahmen sollen verstärkt umgesetzt und verankert und die Chancen und Grenzen der Strategien hinsichtlich ihres Wirkungspotenzials besser aufgezeigt werden.

Die Träger anerkennen die Notwendigkeit, die Erarbeitung einer Nachfolgelösung zeitnah zu starten und diese möglichst rasch in die Umsetzung zu bringen. Auch die Anregungen für die Übergangsphase erachten die Träger als zielführend.

Die von der Evaluation empfohlenen wenigen Anpassungen wurden in den Massnahmenplänen 2025-2028 bereits vorgenommen:

- In den Massnahmenplänen 2025-2028 wurde die Chancengerechtigkeit als prioritärer Aspekt bei den Massnahmen gestärkt und durch eine qualitätssichernde Massnahme konkretisiert (Sucht 7.2, NCD E.2 «Chancengerechtigkeit und Gesundheitskompetenz fördern»). Die Massnahmen im Bereich «Psychische Gesundheit» wurden vollständig in die Massnahmenpläne integriert.
- Bezüglich der Zusammenarbeit gehören nach Einschätzung der Träger insbesondere die Steuer- und Partnergremien sowie die regelmässigen Treffen mit den Bundespartnern der Strategien zu den bewährten Gefässen. Diese sollen im Rahmen der Umsetzung 2025-2028 weitergeführt werden. Die Zusammensetzung des Partnergremiums NCD wird auf Wunsch des Leitungsgremiums NCD/PSY überprüft.
- Schliesslich wurde bei der Überarbeitung der Massnahmenpläne 2025-2028 ein besonderes Augenmerk auf Wirkungsmodelle gelegt und die Massnahmen mit Wirkungszielen konkretisiert, was die Wirkungsorientierung stärkt und hilft, erfolgreiche Massnahmen zu identifizieren.
- Die Erarbeitung einer strategischen Nachfolgelösung soll ab Mitte 2025 gestartet werden. Dabei soll ein Stakeholder- bzw. Experteneinbezug ermöglicht werden, um relevante Entwicklungen aufnehmen und deren Übersetzung in konkrete Massnahmen diskutieren zu können. Die Anhörung zur Nachfolgelösung soll Ende 2026 abgeschlossen sein. So ist sichergestellt, dass bis

dahin die wesentlichen Inhalte der Nachfolgelösung stehen und Organisationen, die ihre Strategien unter das Dach der Nachfolgelösung stellen, sich entsprechend orientieren können. Die strategische Nachfolgelösung soll schliesslich 2027 verabschiedet werden. Ab Beginn 2027 soll mit der Erarbeitung darauf aufbauender Umsetzungsinstrumente/Aktionspläne begonnen werden. Diese sollen laufend und spätestens bis Ende 2028 verabschiedet werden.

E2. An übergeordneten Zielen festhalten und Orientierungsrahmen schaffen: *«Wir empfehlen dem Bund, den Kantonen und den weiteren Akteuren der Präventions- und Suchtpolitik im Sinne einer gemeinsamen Vision an den übergeordneten Zielen der Strategien NCD und Sucht festzuhalten. Sie sollen der Schweizer Präventions- und Suchtpolitik weiterhin als Orientierungsrahmen dienen.»*

Die Evaluation kommt zum Schluss, dass die strategischen Ziele der Strategien weiterhin den gegebenen Herausforderungen entsprechen und daher stimmig sind. Die Evaluation empfiehlt weiter:

- In Analogie zum Vier-Säulen-Modell der Nationalen Strategie Sucht soll aufgezeigt werden, wie negative Folgen von chronischen Erkrankungen vermieden werden sollen. Auf diese Weise soll eine Verbindung zur Gesundheitsversorgung hergestellt werden.
- Zuständigkeiten sollen im Rahmen der Nachfolgelösung klar abgebildet werden und es soll festgehalten werden, dass Fortschritte nur möglich sind, wenn die Akteure sich in ihren jeweiligen eigenen Kompetenzbereichen engagieren.

Die Träger teilen die Einschätzungen der Evaluation bezüglich der Ziele der Strategien und nehmen die weiteren Anregungen zur Prüfung und Umsetzung auf:

- Die strategischen Ziele sollen auch für die Erarbeitung einer strategischen Nachfolgelösung Gültigkeit haben, jedoch wenn nötig angepasst oder konkretisiert werden.
- Bei der Erarbeitung dieser Nachfolgelösung soll geprüft werden, ob eine Nachfolgestrategie erarbeitet werden kann, welche sowohl die Themenfelder der bisherigen Strategien NCD und Sucht sowie die Psychische Gesundheit umfasst, oder ob weiterhin zwei separate Strategien geführt werden sollen.
- Zuständigkeiten und Kompetenzen sollen im Rahmen der strategischen Nachfolgelösung und insbesondere im Rahmen der Umsetzungsinstrumente/Aktionspläne klar benannt werden.

E3. Dialog sichern: *«Wir empfehlen dem Bund, den Kantonen und den weiteren Akteuren der Präventions- und Suchtpolitik, geeignete Massnahmen zu treffen, um den erfolgreich geführten Dialog und die geschaffene Zusammenarbeitskultur in der Präventions- und Suchtpolitik weiterzuentwickeln und nachhaltig zu sichern.»*

Die Evaluation schlägt in diesem Zusammenhang die Schaffung eines «föderalen Dialogs Präventions- und Suchtpolitik» vor.

Die Träger sind der Ansicht, dass für die Zusammenarbeit bereits bewährte Instrumente bestehen, welche weitergeführt werden sollen (s. Empfehlung E1):

- Es soll aber geklärt werden, wie die strategische Führung für die Erarbeitung und die Umsetzung der Nachfolgelösung aussehen soll und über welche Gefässe der Austausch unter den Partnern weiterentwickelt werden kann.

E4. Verbindliche Schwerpunkte setzen: *«Wir empfehlen dem Bund, den Kantonen und den weiteren Akteuren der Präventions- und Suchtpolitik, drei bis fünf verbindliche Schwerpunkte zu setzen, in welchen in den nächsten acht bis zehn Jahren massgebliche Fortschritte auf Ebene der Bevölkerungsgesundheit erzielt werden sollen.»*

Für jeden Schwerpunkt schlägt die Evaluation die Schaffung eines Aktionsplans mit realistischen, verbindlichen, klar definierten und messbaren Zielen vor.

Die Träger teilen die Einschätzung, dass die Definition verbindlicher Schwerpunkte dabei helfen kann, dass Prävention und Suchthilfe einen wirksamen Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung leisten. Deshalb soll die Definition von Schwerpunkten für die strategische Nachfolgelösung und deren Umsetzungsinstrumente/Aktionspläne geprüft werden. Folgende Schritte wurden deshalb bereits unternommen resp. sind geplant:

- Bei der Überarbeitung des Massnahmenplans zur NCD-Strategie für 2025-2028 haben die Träger entschieden, die Massnahmen auf die Schwerpunkte «Psychische Gesundheit», «Tabakkonsum» und «Übergewicht/Adipositas» auszurichten. Diese weisen insgesamt die höchste Krankheitslast auf und verursachen hohe Kosten.
- Bei der Überarbeitung des Massnahmenplans zur Nationalen Strategie Sucht für 2025-2028 wurden aktuelle politische Vorstösse berücksichtigt. Diese spiegeln sich auch in den Vertiefungsthemen «Verhaltenssuchte» und «Mischkonsum bei Jugendlichen», welche nach Konsultation der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (EКСN) festgelegt wurden.
- Basierend auf epidemiologischer Entwicklung und Evidenz sollen auch im Rahmen der strategischen Nachfolgelösung Schwerpunkte geprüft und mittels geeigneter Instrumente und unter Federführung der zuständigen Stellen umgesetzt werden. Dabei können sowohl einzelne Risikofaktoren als auch schutz- und risikofaktorenübergreifende sowie suchtfornübergreifende Ansätze berücksichtigt werden.

E5. Gesetzliche Rahmenbedingungen anpassen: *«Wir empfehlen dem Bund und den Kantonen zu prüfen, welche gesetzlichen Rahmenbedingungen notwendig sind, um die Präventions- und Suchtpolitik der Schweiz und letztlich die Gesundheitspolitik zu stärken. Denn die Erreichung der übergeordneten Ziele in diesen Bereichen wird nur gelingen, wenn die gesetzlichen Rahmenbedingungen angepasst werden.»*

Die Evaluation stellt hierzu Fragen zu notwendigen Anpassungen für eine wirksame Prävention auf Verhältnisebene, für die kohärente Steuerung der Präventions- und Suchtpolitik, für die Koordination der Finanzierung sowie zu grundsätzlichen Regulierungslücken.

Die Träger nehmen diese Empfehlungen zur Kenntnis. In der Tat bestehen keine übergreifenden Bestimmungen zur Präventions- und Suchtpolitik in der Schweiz. Die Ausgangslage, Lücken und Lösungsansätze werden aktuell im Rahmen der Erarbeitung zweier Postulatsberichte analysiert:

- Postulat 22.3671 Wasserfallen Flavia. Wirksame Prävention in der Gesundheitsversorgung.
- Prüfauftrag für gesetzliche Grundlage zur substanz- und suchtfornübergreifenden Prävention (entstanden aus Bericht zum Postulat 17.4076 Rechsteiner Paul. Perspektiven der schweizerischen Drogenpolitik).

In Bezug auf die Tabakprävention laufen aktuell Beratungen im Parlament zur Revision des Tabakproduktegesetzes aufgrund des neuen Verfassungsartikels.

Im Hinblick auf die Erarbeitung einer strategischen Nachfolgelösung soll im Dialog eine Grundsatzdiskussion zur Präventionspolitik geführt werden. Ziel soll es sein, Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz etwa mit den verfügbaren finanziellen Mitteln des Bundes, der obligatorischen Krankenversicherung und der Kantone zu stärken, um Krankheitslast und Ausgabenwachstum zu dämpfen.

6. Schlusswort

Die Empfehlungen der Schlussevaluation zur NCD-Strategie und zur Nationalen Strategie Sucht bieten eine wertvolle Grundlage für eine Optimierung der Umsetzungsphase 2025 – 2028 sowie für die Ausrichtung der weiteren strategischen Arbeiten.

Wir bedanken uns beim Evaluationsteam für die geleistete Arbeit und bei allen Befragten für ihr grosses Engagement.

Bern, 23. Juli 2024

Für die Nationale Strategie Sucht, die Vorsitzende der Steuergruppe Sucht:
Linda Nartey Stuber (BAG)

Für die NCD-Strategie, das Leitungsgremium NCD/PSY:
Petra Baeriswyl (BAG), Salome von Greyerz (BAG), Kathrin Huber (GDK), Jvo Schneider (GFCH)