

Aktionsprogramm zum Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG)

Synthese der Zwischen- evaluation

In Zusammenarbeit mit der Interfakultären Koordinationsstelle für
Allgemeine Ökologie der Universität Bern (IKAÖ)



Projektkoordination und Gesamtevaluation:

Sonja Kahlmeier, Dr. phil. II

Projektleitung:

Charlotte Braun-Fahländer, Prof. Dr. med.

Institut für Sozial- und Präventivmedizin
der Universität Basel
Steinengraben 49
4051 Basel
Tel. 061 267 60 66
Fax 061 267 61 90
<http://www.unibas.ch/ispmb>

Prozessevaluation der Pilotregionen:

Ruth Kaufmann-Hayoz, Prof. Dr.
Heidi Hofmann, lic. phil. hist.
Patrick Emmenegger, stud. rer. soc.
Aldina Camenisch, lic. phil. hist.

Interfakultäre Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie
der Universität Bern (IKAÖ)
Falkenplatz 16
3012 Bern
Tel. 061 631 39 51
Fax 061 631 87 33
<http://www.ikaoe.unibe.ch>

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Vertragsnummer: 98.000884
Laufzeit: 1. Mai 1999 bis 28. Februar 2007
Datenerhebungsperiode: Mitte 2001 bis Ende 2003
Bezug: www.unibas.ch/ispmb/apug/apughome.htm
www.apug.ch
www.health-evaluation.admin.ch

Übersetzung: Ins Französische durch Jean-Marc Frossard, Biel
Ins Englische durch BMP translations AG, Basel

Basel, August 2004

Zusammenfassung

Der Schweizer Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG) wird seit 1998 unter der Leitung der Fachstelle Gesundheit und Umwelt des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) umgesetzt. Leitidee ist die Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden in einer gesunden Umwelt. Mitte 2001 wurde das „Aktionsprogramm“ zum APUG mit einer Laufzeit bis Mitte 2007 gestartet. Im Aktionsprogramm wurden Botschaften und Ziele formuliert sowie vier Instrumente für die Umsetzung definiert (Pilotregionen, Innovationspool, Vernetzung und Kommunikation). Das Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) Basel führt seit dem Start des APUG die externe Evaluation des Gesamtprogramms durch. Der Umsetzungsprozess in den Pilotregionen wird seit 2001 von der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie (IKAÖ) der Universität Bern untersucht. Die vorliegende Synthese fasst die Ergebnisse der externen Evaluation für die Periode von Herbst 2001 bis Ende 2003 zusammen. Der Bericht zur Schlussevaluation ist für Anfang 2007 vorgesehen.

Das Aktionsprogramm zum APUG sieht vor, dass in drei *Pilotregionen* (PReg) beispielhaft je ein Themenbereich umgesetzt werden soll. Neben einer Verbesserung von themenspezifischem Wissen sollen dort auch Veränderungen der Rahmenbedingungen und des Verhaltens erreicht werden. Zum Themenbereich „Wohnen und Wohlbefinden“ wurde die Pilotregion Aarau/Telli-Quartier ausgewählt, zum Themenbereich „Mobilität und Wohlbefinden“ die Region Crans-Montana und zum Themenbereich „Natur und Wohlbefinden“ die Region Thal. Alle PReg sind sehr engagiert und können erste Projekterfolge verzeichnen. Es wurden aktive und qualitativ gute Netzwerke aufgebaut. Die Medienpräsenz nahm insbesondere 2003 zu und es kann eine gewisse Ausstrahlung vor allem auf angrenzende Regionen festgestellt werden. Da PReg gewählt wurden, in denen auf bestehende Aktivitäten aufgebaut werden konnte, zeigt sich jedoch eine gewisse Divergenz zwischen den Zielvorgaben des Aktionsprogramms und dem Problemdruck und somit den Zielen der PReg. Wirkungen bezüglich der thematischen Ziele des Aktionsprogramms konnten bisher punktuell erzielt werden. In den drei Pilotregionen konnten wichtige Umsetzungserfahrungen gewonnen werden. Eine abschliessende Beurteilung ist erst im Rahmen der Schlussevaluation möglich.

Der *Innovationspool* soll beispielhaften Projekten mit Ausstrahlungspotential zur Realisierung verhelfen. Die vorgesehene Anzahl Projekte konnte unterstützt werden, was erhebliche Investitionen im Sinne des Aktionsprogramms auslöste. Die meisten Projekte waren im Themenbereich „Mobilität und Wohlbefinden“ angesiedelt. Der Anspruch, vor allem innovative Projekte zu unterstützen, konnte nur in wenigen Fällen eingelöst werden. Mehrere Projekte formulierten auch unrealistische oder nicht messbare Ziele oder Indikatoren, was eine Überprüfung erschwerte. Die nötige enge Betreuung der Projekte für die Projektformulierung, die Begleitung der Kommunikationsaktivitäten und die Weiterverbreitung überstieg die beschränkten Ressourcen teilweise. Bisher wurde nur ein relativ geringer Teil der Projekte weitergeführt oder kopiert. Eine Weiterführung des Innovationspools in angepasster Form wird aus Sicht der Evaluation unterstützt.

Ziel des Instruments „*Vernetzung*“ ist, dass strategisch wichtige Partner inner- und ausserhalb der Verwaltung die Ziele und Aktivitäten des Aktionsprogramms kennen, mittragen und in ihre Aktivitäten integrieren. Die Umsetzung verzögerte sich. Dennoch hat sich die Kommunikation und Zusammenarbeit auf Bundesebene durch das Aktionsprogramm deutlich verbessert und „Gesundheit“, „Wohlbefinden“ und „Lebensqualität“ sind in anderen Politikbereichen mehr zum Thema geworden. Auch hier ist zur Erreichung der weitergehenden Ziele jedoch eine Verstärkung der Aktivitäten nötig. Der Umgang mit verwandten Programmen und die Rolle der Kantone muss geklärt werden.

Bei der *Kommunikation* wurden in neuerer Zeit wichtige Anpassungen vorgenommen und die Aktivitäten verstärkt. Die Kommunikationsinstrumente wie die APUG-website oder der Newsletter finden eine relativ gute Verbreitung. Die Ziele des Gesamtprogramms müssen jedoch innerhalb des Netzwerkes noch besser kommuniziert werden, und die Medienpräsenz muss verstärkt werden.

Mit einer Erweiterung des Teams sowie einer Professionalisierung der Umsetzung wurden bei der Programmleitung wichtige Anpassungen vorgenommen. Im Rahmen der Reorganisation des BAG ist 2004 vorgesehen, die Fachstelle Gesundheit und Umwelt zu einer eigenen Sektion der Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ aufzuwerten. Insgesamt ist die Umsetzung des Aktionsprogramms auf gutem Weg. Die Aktivitäten müssen nun konsequenter auf eine stärkere Etablierung des Aktionsprogramms APUG als zentrales Bundesprogramm im Bereich Umwelt und Gesundheit ausgerichtet werden.

Key Words: Aktionsplan, Umwelt und Gesundheit, Nachhaltigkeit, Programmevaluation, Pilotregionen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Pilotregionen.....	6
2.1	Beschreibung	6
2.1.1	Pilotregion Aarau-Telli	6
2.1.2	Pilotregion Crans-Montana	7
2.1.3	Pilotregion Thal	7
2.2	Resultate der Evaluation und Beurteilung	8
2.2.1	Allgemeines	8
2.2.2	Pilotregion Aarau-Telli	9
2.2.3	Pilotregion Crans-Montana	10
2.2.4	Pilotregion Thal	10
2.3	Empfehlungen	10
2.3.1	Empfehlungen für die Phase 2004-2006 des Aktionsprogramms zum APUG	10
2.3.2	Generelle Empfehlungen für ein Instrument „Pilotregionen“ (Lessons to be learned)	12
3	Innovationspool.....	13
3.1	Beschreibung	13
3.2	Resultate der Evaluation und Beurteilung	13
3.3	Empfehlungen	14
4	Programmleitung und Vernetzung	14
4.1	Beschreibung	14
4.2	Resultate der Evaluation und Beurteilung	15
4.3	Empfehlungen	16
5	Gesamtbeurteilung und Schlussbemerkungen.....	17

1 Einleitung

Der Schweizer Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG)¹ wird seit 1998 unter der Leitung der Fachstelle Gesundheit und Umwelt des BAG umgesetzt. Leitidee ist die Förderung von Gesundheit und Wohlbefinden in einer gesunden Umwelt. Der APUG konzentriert sich auf die drei Themenbereiche „Wohnen und Wohlbefinden“, „Mobilität und Wohlbefinden“ und „Natur und Wohlbefinden“. Da die externe Evaluation zeigte, dass eine Umsetzungsstrategie fehlte, wurde das „Aktionsprogramm“ zum APUG entwickelt und Mitte 2001 mit einer Laufzeit bis Mitte 2007 gestartet. Dabei wurden auch Einschränkungen vorgenommen, da deutlich wurde, dass die ursprünglich im APUG formulierten Ziele mit den vorhandenen Ressourcen nicht erreichbar waren. Im Aktionsprogramm wurden Ziele und Botschaften formuliert sowie vier Instrumente für die Umsetzung definiert (Pilotregionen, Innovationspool, Vernetzung und Kommunikation). Im Zentrum des Aktionsprogramms steht als Ziel die Verbreitung der übergeordneten Botschaft, dass gesundheits- und umweltgerechtes Handeln und Denken sich gegenseitig beeinflussen und fördern. Übergreifende Zielsetzungen sind auch, dass öffentliche und private Institutionen aus den Bereichen Umwelt und Gesundheit vermehrt zusammenarbeiten sollen, und dass Strukturen entstehen sollen, die dies fördern. Ausserdem sollen themenspezifische Botschaften verbreitet werden. In drei *Pilotregionen* soll im Sinne eines „Umsetzungs-Experiments“ beispielhaft je ein Themenbereich umgesetzt werden. Dabei sollen neben einer Verbesserung von themenspezifischem Wissen auch Veränderungen der Rahmenbedingungen und des Verhaltens der Bevölkerung erreicht werden. Übergeordnetes Ziel der *Vernetzung* ist der Aufbau und die Pflege von Kontakten zu strategisch wichtigen Partnerinnen und Partnern. Der *Innovationspool* soll beispielhaften Projekten mit Ausstrahlungspotential zur Realisierung verhelfen. Die *Kommunikation* unterstützt die anderen Instrumente durch die Sensibilisierung und die Verbreitung der Erfahrungen.

Für die Umsetzung jedes Instrumentes ist jeweils eine Person zuständig (Instrumentenleitung). Die übergeordnete Programmleitung ist verantwortlich für die Kohärenz des Gesamtprogramms. Dem Aktionsprogramm APUG stand 2001 ein Budget von 1.5 Mio. Franken zur Verfügung, 2002 waren es 1.39 Mio. Franken und 2003 1.34 Mio. Franken.

Das Institut für Sozial- und Präventivmedizin (ISPM) der Universität Basel führt seit dem Start des APUG die externe Evaluation des Gesamtprogramms durch. Einerseits wird der Umsetzungsprozess beurteilt, wobei die Frage im Zentrum steht, ob die verschiedenen Aktivitäten zur Erreichung der Ziele des Aktionsprogramms geeignet sind (Prozessevaluation). Andererseits wird die Erreichung der themenspezifischen Ziele anhand ausgewählter Indikatoren untersucht (Resultatevaluation). Die Ergebnisse der Evaluation werden zur laufenden Optimierung der Umsetzung des Programms auch regelmässig mit der Programmleitung besprochen (formative Evaluation). Die Evaluation soll zudem Grundlagen zur Weiterentwicklung des Programms liefern. Die Umsetzung in den Pilotregionen wird von einer externen Partnerin, der Interfakultären Koordinationsstelle für Allgemeine Ökologie der Universität Bern, untersucht. Die Resultatevaluation wurde mit dem Start des Aktionsprogramms auf die Pilotregionen beschränkt, da nur noch dort Verhaltensänderungen erreicht werden sollen.

Die vorliegende Synthese fasst, basierend auf einem internen Arbeitsbericht, die Ergebnisse der externen Evaluation von Herbst 2001 bis Ende 2003 zusammen. Die Instrumente werden jeweils kurz beschrieben, die bisherigen Entwicklungen bewertet und die wichtigsten Empfehlungen präsentiert. Zuerst werden die Ergebnisse zum zentralen Instrument, den drei Pilotregionen, vorgestellt (Kapitel 2). Anschliessend wird auf den Innovationspool eingegangen (Kapitel 3). Programmleitung und Vernetzung sind personell und inhaltlich eng verknüpft, weshalb sie zusammen im letzten Teil behandelt werden (Kapitel 4). Die Kommunikation wurde im Zusammenhang mit den anderen Instrumenten untersucht.

Die Evaluation wird weitergeführt, und der Bericht zur Schlussevaluation ist für Anfang 2007 vorgesehen.

¹ Siehe www.apug.ch

2 Pilotregionen

Zu den Zielen des Aktionsprogramms für die Bereiche „Natur und Wohlbefinden“, „Wohnen und Wohlbefinden“ sowie „Mobilität und Wohlbefinden“ sollen in drei ausgewählten **Pilotregionen** (PReg) Projekte zu je einem Schwerpunktthema initiiert und gefördert werden. Die Pilotregionen sollen auch Vorbildcharakter für andere Gemeinden und Regionen in der Schweiz haben. Die Evaluation soll zeigen, ob die **Bildung von Pilotregionen ein geeignetes Instrument** für die Erreichung der Ziele des Aktionsprogramms ist.

Für die drei Bereiche wurden themenspezifische Botschaften formuliert. Mit „Wohnen und Wohlbefinden“ wurde die Botschaft verbunden, dass ein qualitativ gutes Wohnumfeld sowie Innenräume mit guter Luftqualität positiv auf Umwelt und Gesundheit wirken². Die Botschaft zu „Mobilität und Wohlbefinden“ ist, dass die Fortbewegung aus eigener Kraft und mit öffentlichen Verkehrsmitteln positiv auf Umwelt und Gesundheit wirken. Und für den Bereich „Natur und Wohlbefinden“ wurde die Botschaft formuliert, dass eine ausgewogene Ernährung mit saisonal und regional produzierten Lebensmitteln positiv auf Umwelt und Gesundheit wirkt. Zu allen drei Botschaften wurden jeweils Ziele bezüglich Wissen, Handeln und Rahmenbedingungen formuliert. Das Aktionsprogramm trägt 50% der Kosten der PReg (jährlich maximal 200'000.- Franken pro Region), die restlichen Mittel müssen die PReg selber einbringen.

In den Pilotregionen werden sowohl der Umsetzungsprozess als auch die Resultate (Wirkungen) evaluiert. Für die Prozessevaluation werden die Projektprozesse inhaltlich, qualitativ und bezüglich der Reichweite beschrieben. Auch die Vernetzung und Zusammenarbeit der Bereiche Umwelt und Gesundheit werden untersucht. Ausserdem werden die Kommunikationsaktivitäten und der Demonstrationseffekt auf andere Regionen evaluiert. Abschliessenden Aussagen zum Demonstrationseffekt sind jedoch erst bei der Schlussevaluation 2006 möglich. Für die Resultatevaluation wurden anhand der Ziele des Aktionsprogramms APUG für die drei Themenbereiche Indikatoren für eine Vorher-Nachher-Untersuchung abgeleitet. Es zeigte sich jedoch, dass nicht zu allen Zielen des Aktionsprogramms geeignete Indikatoren definiert werden konnten, so z.B. zum Wissens-Ziel zu „Wohnen und Wohlbefinden“ („Wissen der Bevölkerung, dass ein qualitativ gutes Wohnumfeld sowie Innenräume mit guter Luftqualität positiv auf Umwelt und Gesundheit wirken, nimmt zu.“). Es wurden vorzugsweise Indikatoren verwendet, zu denen schweizerische Vergleichsdaten vorhanden sind, um eine Abschätzung der auf die Intervention zurückzuführenden Veränderungen zu ermöglichen³. Wo dies nicht möglich war, werden (meist qualitative) Angaben der Pilotregionen aus ihrer Selbstevaluation verwendet. Anhand der ausgewählten Indikatoren wurde 2001/2002 eine Ausgangserhebung in den Pilotregionen durchgeführt, welche 2006 wiederholt werden soll. Zur Zwischenevaluation wurde basierend auf den Jahresberichten der Pilotregionen eine qualitative Abschätzung über mögliche erste Wirkungen vorgenommen.

2.1 Beschreibung

2.1.1 Pilotregion Aarau-Telli

Im Quartier „Telli“ lebt rund ein Viertel der Aarauer Bevölkerung, über die Hälfte davon (rund 2500 Personen) in der Grossüberbauung „Telli“. Die Überbauung besteht aus vier Blöcken mit Wohnungen, die durch Liegenschaftsverwaltungen vermietet oder von Stockwerkeigentümern gekauft wurden. Der Anteil der ausländischen Bewohnerschaft hat seit 1990 im Vergleich zum Aarauer Durchschnitt um 10 Prozentpunkte zugenommen und lag 2000 bei 33%. Im Telli-Quartier gibt es ein Einkaufszentrum mit Restaurant, ein Kulturzentrum, ein Naherholungsgebiet am Ufer der Aare, ein Gemeinschaftszentrum, zwei Schulen, Verwaltungsgebäude und Gewerbebetriebe. Die Ausgangserhebung zeigte, dass die Bewohnerschaft mit der Qualität des Wohnumfeldes im Allgemeinen sehr zufrieden war. Handlungsbedarf zeigte sich insbesondere beim Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche, bei den Begegnungsmöglichkeiten. Die Bewohner fühlten sich auch überdurchschnittlich häufig durch Lärm von anderen Personen, Industrie

² Siehe Bundesamt für Gesundheit (2002): Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit 2002-2007: Ziele, Strategie und Instrumente. Fachstelle für Gesundheit und Umwelt. Bern. S. 20-22.

³ Da die Ziele des Aktionsprogramms nicht quantifiziert wurden, werden jedoch nur beschränkt Wirkungsaussagen möglich sein.

und Gewerbe gestört. Die Belästigung durch Passivrauchen entsprach dem Schweizer Durchschnitt. Drei Viertel der Bewohnerschaft engagierten sich nicht im Quartier. Aufgrund von Angaben der PReg gab es auch gewisse Anzeichen einer sozialen Desintegration.

In Form des Programms „allons-y Telli!“ will die Stadt Aarau die Lebens- und Wohnqualität nachhaltig fördern und damit einer sozialen Desintegration im Telli-Quartier vorbeugen. Da im Quartier Probleme sozialer Art im Vordergrund stehen (z.B. Anzeichen von sozialer Desintegration durch einen hohen Ausländeranteil und Gefühle von Unsicherheit), legte die PReg das Schwergewicht ihrer Projekte auf die Förderung der Quartierstrukturen. Das vorgegebene Schwerpunktthema „Wohnen und Wohlbefinden“ wurde auf Aspekte des sozialen Milieus und des psychosozialen Wohlbefindens fokussiert. Es wurden deshalb verschiedene Projekte in den Bereichen Bildung, Jugendarbeit und Integration der ausländischen Bewohnerschaft durchgeführt. Daneben fanden auch Aktivitäten zur ökologischen Siedlungsaufwertung, zur Gesundheitsförderung und zur Mitwirkung der Bewohnerschaft statt⁴.

2.1.2 Pilotregion Crans-Montana

In der Region Crans-Montana haben sich sechs Gemeinden zur Pilotregion mit dem Schwerpunktthema „Mobilität und Wohlbefinden“ zusammengeschlossen: Chermignon, Icogne, Lens, Mollens, Montana sowie Randogne. Seit Ende des 19. Jahrhunderts hat sich Crans-Montana als Tourismusregion stark entwickelt und der Dienstleistungssektor ist heute der wichtigste Wirtschaftsbereich. In der Winterhochsaison steigt die Population auf bis zu 50'000 Personen, wodurch es oft zu starken Verkehrsbelastungen kommt. 1999 lancierte Crans-Montana einen Agenda 21-Prozess, der inzwischen weitgehend in den Pilotregionen-Aktivitäten aufging. Die Ausgangserhebung zeigte, dass die Bevölkerung für die Bedeutung der Fortbewegung aus eigener Kraft und den Einfluss von Umweltfaktoren auf die Gesundheit weitgehend sensibilisiert war, jedoch Informationsbedarf über das nötige Ausmass an Bewegung bestand. Auch bezüglich Infrastruktur für den Langsamverkehr im Alltag bestand Handlungsbedarf. Alltagswege wurden überdurchschnittlich häufig motorisiert zurück gelegt, und die Benützung des öffentlichen Verkehrs (öV) war leicht rückläufig. Das Bewegungsverhalten lag im Schweizer Durchschnitt. Die Mehrheit unternahm jedoch kaum Wanderungen.

Die sechs Gemeinden der PReg Crans-Montana, im Verbund mit Wirtschaft und Bevölkerung, wollen im Rahmen des Programms „Mobilité et Bien-être“ ein nachhaltiges Mobilitätsverhalten fördern. Die Region will die Lebensqualität der Bevölkerung und der Besucher in einer nachhaltig geschützten Umwelt steigern und die drängenden Mobilitätsprobleme angehen. Dazu führt die PReg Crans-Montana verschiedene Projekte durch⁵, wobei das Projekt „Mobilité pour tous“ das Wichtigste ist. Es hat eine Neuorganisation der Verkehrssituation durch die Förderung des Zu-Fuss-Gehens und der öV-Benützung sowie eine bessere Kanalisierung des Verkehrs aus dem Tal zum Ziel. Daneben wurden Lehrpfade eingerichtet und Projekte zu gesunder Ernährung und Passivrauchen durchgeführt.

2.1.3 Pilotregion Thal

Die Region Thal im Kanton Solothurn besteht aus neun Gemeinden mit rund 14'000 Einwohnern: Aedermannsdorf, Balsthal, Gänsbrunnen, Herbetswil, Holderbank, Laupersdorf, Matzendorf, Mümliswil-Ramiswil sowie Welschenrohr. Die Pilotregion ist ländlich geprägt und seit einigen Jahren wandelt sie sich von einer Industrie- und Gewerbe- hin zu einer Wohn- und Erholungsregion. Ausserhalb der Siedlungsräume stellt die Landwirtschaft einen wichtigen Wirtschaftszweig dar. Wie die Ausgangserhebung zeigte, war das Wissen über umwelt- und gesundheitsgerechte Ernährung in der Pilotregion bereits gut, mit Ausnahme des Wissens über Biolabel und über die Saisonalität bestimmter Früchte und Gemüse. Ökologische Kriterien wurden beim Einkaufen überdurchschnittlich häufig beachtet und Bio-Produkte durchschnittlich häufig gekauft. Auch das Ernährungsverhalten entsprach dem Schweizerischen Durchschnitt, mit Ausnahme des häufigeren Fleischkonsums. Der Anteil der Bio-Betriebe lag im Vergleich zur Schweizer Bergzone ebenfalls im Durchschnitt. Thal unterscheidet sich somit nicht wesentlich vom

⁴ Projektliste siehe www.telli-quartier.ch

⁵ Projektliste siehe www.paes-crans-montana.ch

Schweizerischen Durchschnitt. Wie die gesamtschweizerische Ausgangserhebung zum APUG zeigte⁶, besteht aber für die meisten Bereiche Handlungsbedarf, um die gesteckten Ziele erreichen zu können.

Als Pilotregion für „Natur und Wohlbefinden“ will der Verein Region Thal das Bewusstsein für eine gesunde Lebensweise in einem intakten, natürlichen Umfeld steigern und sich ein deutlicheres Profil im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung geben. Erste Anstrengungen zur nachhaltigen Landwirtschaft und zur Erhaltung siedlungsnaher Naturräume sollen weiterverfolgt werden. Insbesondere soll der Trend zum Einkaufen in der Stadt oder im Einkaufszentrum zugunsten lokaler, umwelt- und gesundheitsgerechter Angebote abgeschwächt werden. Um diese Ziele zu erreichen, lanciert die PReg eine grosse Anzahl und eine breite Palette von Projekten zu den Schwerpunkten „Landwirtschaft und Ernährung“ und „Bewegung und Naturgenuss“⁷.

2.2 Resultate der Evaluation und Beurteilung

2.2.1 Allgemeines

In den drei Pilotregionen konnten wichtige Umsetzungserfahrungen gewonnen werden: In einem Stadtquartier zum Inhalt „Wohnen“, in einer touristisch aktiven Bergregion zum Inhalt „Mobilität“ und in einer ländlichen Gegend zum Inhalt „Natur“. Alle PReg sind sehr aktiv und können erste Projekterfolge verzeichnen. Die Projektpalette ist vielfältig und zu einem grossen Teil auf die Ziele des Aktionsprogramms zum APUG fokussiert.

Dennoch sind hier auch Widersprüche auszumachen: Wegen des relativ kurzen Zeitraums für die Umsetzung des Aktionsprogramms in den PReg (5 Jahre) wurden Regionen gesucht, in denen bereits Aktivitäten existierten, welche durch das Aktionsprogramm gezielt unterstützt werden konnten. Bereits bei der Auswahl der Pilotregionen war jedoch erkennbar, dass die Ziele der PReg nur teilweise mit denen des Aktionsprogramms übereinstimmten. Die Ziele und Vorgaben des APUG und des Aktionsprogramms wurden zunächst unabhängig von den Gegebenheiten in den PReg entwickelt; deren Relevanz wurde somit mit dem Experiment „Pilotregionen“ einem ersten „Realitätstest“ unterzogen. In den Verhandlungen mit den PReg achtete die Programmleitung darauf, dass die Wirkungsziele des Programms in den Aktivitäten der PReg möglichst weitgehend aufgenommen wurden. Dennoch ist eine nicht optimale **Zielkongruenz** insbesondere im Bereich „Wohnen und Wohlbefinden“ festzustellen. Bereits bei der Auswahl der Pilotregion Aarau war deutlich, dass soziale und nicht ökologische Aspekte des Wohnumfeldes für die Region im Vordergrund standen. Gleichzeitig wurde von der externen Evaluation früh darauf hingewiesen, dass die Ziele des Aktionsprogramms für dieses Thema relativ diffus und nur beschränkt überprüfbar sind. In den Rahmenverträgen wurden die Wirkungsziele des Aktionsprogramms und die Ziele der PReg separat aufgeführt. Die weiteren Ziele der PReg wurden jedoch bewusst nicht ins Aktionsprogramm übernommen, und es wurden auch keine Wirkungsziele dazu formuliert, die extern evaluiert werden können.

Wie bereits erwähnt sollte jede Pilotregion einen der drei Themenbereiche modellhaft umsetzen. Für alle drei PReg ist jedoch festzustellen, dass sie nicht nur Projekte zu dem für ihre Region vorgesehenen Themenbereich durchführten, sondern auch andere, die über den Pilotregion-spezifischen Themenbereich hinausgehen oder bei denen der Zusammenhang mit den Anliegen des Aktionsprogramms zum APUG nicht direkt erkennbar ist. In der Pilotregion Thal beschränken sich die Aktivitäten nicht auf den Themenbereich „Natur und Wohlbefinden“, sondern es wurde beispielsweise mit dem „Juraweg Thal“ auch ein Thema aus dem Bereich „Mobilität“ erfolgreich aufgegriffen. In Crans-Montana finden auch Projekte zu Passivrauchen oder Ernährung statt. In der Praxis zeigte sich, dass die gewünschte Konzentration auf einen Themenbereich für die PReg nur schwer vollziehbar ist.

⁶ Kahlmeier S, Braun-Fahrlander C: Evaluation des Aktionsplans Umwelt und Gesundheit APUG. Ausgangslage im Teilbereich „Natur und Wohlbefinden“. ISPM Basel, Juli 2000.

⁷ Projektliste siehe www.regionthal.ch

Es zeigte sich auch, dass alle PReg zuerst einige Zeit benötigten, um die neuen Programme zu lancieren. Der vorhandene Zeitraum von 5 Jahren dürfte deshalb knapp bemessen sein, um auch die mit dem Aktionsprogramm angestrebten Verhaltensänderungen zu erreichen.

Alle PReg konnten aktive und qualitativ gute **Netzwerke** mit 50 bis 150 Personen aufbauen. Die meisten involvierten Personen haben im Rahmen des Aktionsprogramms zum APUG neue Kontakte geknüpft, welche als positiv beurteilt werden. Bis Ende 2003 wurden jedoch im Rahmen dieser neuen Zusammenarbeit nur vereinzelt neue Projekte gestartet.

Als Erfolg ist in allen drei PReg die zunehmende **Medienpräsenz** zu nennen. Die PReg Aarau und Thal holten 2003 den anfänglichen Vorsprung von Crans-Montana nahezu auf. Mit Ausnahme von Crans-Montana investieren die PReg jedoch relativ wenig in die nationale Kommunikation, diese wird hauptsächlich als Aufgabe des BAG betrachtet. Allgemein ist eine erste überregionale Ausstrahlung festzustellen, allerdings noch beschränkt auf unmittelbar angrenzende Regionen.

Das **Coaching und Controlling** der PReg durch die Programmleitung wurde generell geschätzt. Dank der guten Zusammenarbeit wurden schwierige Situationen gemeinsam gelöst. Der Instrumentenleiter ist gemäss den vorliegenden Dokumenten (Jahresziele, Selbstevaluation) sowohl für die Begleitung (Coaching) der PReg als auch für das Controlling zuständig, wobei er beim Controlling von der Programmleitung unterstützt wird. Gemäss den Präzisierungen der Programmleitung wurden Controllingentscheide jeweils vom Instrumentenleiter vorbereitet und anschliessend von der Programmleitung gefällt. Dennoch ist es bezüglich thematischer Ausrichtung, ausgewogenem Projekt-Mix und Zeitstruktur nicht immer gelungen, die Vorstellungen der Programmleitung durchzusetzen.

Insgesamt zeigt die Zwischenevaluation zu den Pilotregionen, dass

- das Instrument „Pilotregionen“ geeignet ist, um Umsetzungserfahrungen im Bereich Umwelt und Gesundheit zu sammeln,
- das Zusammenführen von Umwelt- und Gesundheitsaspekten in konkreten Projekten eine sehr anspruchsvolle Aufgabe ist, so dass bisher bei Einzelprojekten häufig entweder der Gesundheits- oder der Umweltaspekt im Vordergrund steht,
- das Instrument seine volle Wirkung dann entfalten kann, wenn auf bestehenden Akteursnetzwerken aufgebaut werden kann und wenn die PReg selber ein Interesse an der Rolle als „Demonstrationsobjekt“ hat. Für die PReg liegt das Hauptinteresse verständlicherweise stärker auf der Durchführung der konkreten Projekte und der Kommunikation in der Region. Daraus folgt, dass die Teilaspekte „Netzwerkbildung“ und „Demonstrationsfunktion“ durch die Instrumenten- bzw. Programmleitung stärker forciert werden müssen.

2.2.2 Pilotregion Aarau-Telli

Die PReg Aarau-Telli ist sehr aktiv und treibt die Projekte mit grossem Engagement voran. Als erfreuliches Ereignis ist trotz kontroverser Diskussion im Einwohnerrat von Aarau der Beschluss (2003) zur Fortführung des Programms „allons-y-Telli!“ zu nennen. Positiv zu werten ist das zwar kleine Netzwerk von Aarau-Telli, das im Verlauf der APUG-Zeit durch die Integration verschiedener Akteure (Gemeinschaftszentrum, Quartierverein, Stadt Aarau) jedoch stetig verbessert werden konnte. Trotzdem hat das Netzwerk noch einige Lücken: So konnten z.B. die Stockwerkeigentümer oder die ausländische Wohnbevölkerung noch nicht genügend in die Aktivitäten der PReg eingebunden werden. Die seit 2003 verbesserte Kommunikation innerhalb des Telli-Quartiers wird aber in Zukunft auch diesem Manko besser entgegen treten können. Unter dem Thema „Schulentwicklung“⁸ wurden Projekte mit einer guten Reichweite und mit ersten Wirkungen durchgeführt. Die Projekte zur ökologischen Aufwertung haben sich jedoch verzögert. Das Medienecho zu „allons-y-Telli!“ nahm 2003 deutlich zu, wobei vor allem Projekte in den Bereichen Kinder/Jugend/Schule ein grösseres mediales Interesse verzeichneten. Bis Ende 2003 konnte jedoch nur ein geringer überregionaler Demonstrationseffekt ausgelöst werden.

⁸ Siehe www.telli-quartier.ch

2.2.3 Pilotregion Crans-Montana

Das grosse Engagement der PReg Crans-Montana trägt erste Früchte: Im Juni 2004 haben die sechs Gemeinden der Region im Rahmen des Projekts „Mobilité pour tous“ einen versuchsweisen Betrieb von zwei Begegnungszonen mit Tempo 20 und Fussgängervortritt beschlossen und dafür auch ausserhalb des Aktionsprogramms Finanzierungsquellen gefunden. Dies stellt einen wichtigen Schritt in Richtung der Ziele dar, die Infrastruktur für den Langsamverkehr zu verbessern und so zu mehr Bewegung im Alltag zu animieren. Die bisherigen Aktivitäten hatten sich vor allem auf das Zu-Fuss-Gehen resp. Wandern in der Freizeit konzentriert. Diese positive Entwicklung ist unter anderem dem gut funktionierenden Netzwerk von Crans-Montana und der hohen Identifikation der Bevölkerung mit dem Schlüsselprojekt „Mobilité pour tous“ zu verdanken. Die PReg zeichnet sich weiter durch eine aktive Kommunikationstätigkeit und den Einsatz eines guten Kommunikationsmix⁹ aus. Vor allem die lokalen und regionalen Medien konnten angesprochen werden. Eine überregionale Präsenz wurde hauptsächlich mit Berichten in verschiedenen Fachzeitschriften erreicht. In der PReg Crans-Montana lassen sich deshalb erste Hinweise auf einen Demonstrationseffekt im Sinne der Beachtung der Aktivitäten im Rahmen des Aktionsprogramms APUG über die Region hinaus finden. Schwierigkeiten bereitete der PReg Crans-Montana anfänglich - wegen ihres partizipativen Ansatzes und der längeren Planungshorizonte - die Handhabung der Planungsdokumente (Jahresvereinbarungen, Jahresberichte). 2003 konnte dieses Problem jedoch gelöst werden.

2.2.4 Pilotregion Thal

Die PReg Thal setzt sich aktiv und engagiert mit dem Thema „Natur und Wohlbefinden“ auseinander und führt eine grosse Palette von verschiedenen Projekten durch. Das Projekt „viTHAL Menu“ sowie die Einweihung des Juraweges sind im Moment die Highlights von Thal¹⁰. Mit dem Verein Region Thal leitet eine professionelle und kompetente Organisation die Umsetzung und garantiert die reibungslose Zusammenarbeit mit den zahlreichen Beteiligten. Durch die sehr hohe Identifikation der Projektleitung mit dem Aktionsprogramm baute die PReg Thal ein grosses und gut funktionierendes Netzwerk auf. Die Projekte wurden in den Medien anfänglich aber vor allem als „Bundesprojekte“ dargestellt. Um dem entgegenzutreten, verstärkte die Projektleitung die lokale Kommunikation und konnte im Jahr 2003 auch einen markanten Anstieg der regionalen Medienpräsenz verzeichnen. Schwieriger für Thal war die Kommunikation ausserhalb der PReg, da die Region wenig nationale Aufmerksamkeit geniesst und kaum Mittel hat, eine solche zu generieren. Trotzdem gibt es Hinweise auf einen schwachen Demonstrationseffekt auf die direkt anliegenden Regionen. Bezüglich der Reichweite der Projekte zeichnet sich in der PReg Thal jedoch ein Problem ab: Einige Projekte sprechen vor allem bereits Sensibilisierte an und nicht den grossen Teil der Thaler Bevölkerung, andere Projekte lehnen sich stark an vom Aktionsprogramm APUG unabhängig laufende Aktivitäten an. Zudem ist ein wichtiges Projekt zur Veränderung der Rahmenbedingungen vorläufig gescheitert, welches die Platzierung regionaler Bio-Produkte bei Coop zum Ziel hatte. Insgesamt dürfte die PReg deshalb bisher nur punktuelle Wirkungen im Hinblick auf die Ziele des Themenbereichs erreicht haben.

2.3 Empfehlungen

2.3.1 Empfehlungen für die Phase 2004-2006 des Aktionsprogramms zum APUG

Im Folgenden werden zuerst allgemeine und anschliessend spezifische Empfehlungen zu den drei Pilotregionen formuliert.

⁹ Einbezug von Printmedien, Radio, aktuelle Internet-Seite, Intranet, CD-Rom zur PReg, Fachhochschulen und lokalem Tourismusverein.

¹⁰ Siehe <http://vithal.regionthal.ch>.

Allgemeine Empfehlungen an die Instrumentenleitung

In der Schlussphase des Programms sollte das Hauptaugenmerk auf zwei Schwerpunkte gelegt werden:

Sicherung der Kontinuität

- ☞ Im Zeitraum 2005/06 muss insbesondere geklärt werden, (a) wie die Finanzierung nach 2006 erfolgen soll, (b) welche Projekte nach 2006 weitergeführt werden sollen, (c) wie die personelle Betreuung des Programms in der PReg erfolgen soll und (d) wie die Akteursnetzwerke institutionalisiert und gegebenenfalls ausgeweitet werden können. Wir empfehlen, in die Jahresvereinbarungen 2005/06 ein Projekt aufzunehmen, das die Institutionalisierung der Aktivitäten der Pilotregionen vorantreibt. Dabei sollte versucht werden, Synergien mit anderen, institutionalisierten Akteuren in der Pilotregion zu erzeugen und mögliche Verbindungen mit anderen Projekten des Bundes zu prüfen. Die Instrumentenleitung sollte zudem darauf achten, dass einige Projekte zeitlich über das Aktionsprogramm zum APUG hinaus laufen.

Demonstrationseffekt

- ☞ Die überregionale Medienpräsenz der Aktivitäten der PReg hat 2003 erfreulich zugenommen, ist aber vermutlich noch nicht so stark, dass ein grosser Demonstrationseffekt erwartet werden kann. Damit die PReg noch mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen können, muss die Kommunikation ins Zentrum der einzelnen Projekte gerückt werden. Die Projekte müssen von der Instrumentenleitung konsequent nach dem Kriterium ihres Kommunikationspotentials evaluiert und gefördert werden. Zusätzlich müssen für Kommunikationsaufgaben mehr Ressourcen reserviert werden.

Spezifische Empfehlungen an die Leiter der drei Pilotregionen und die Instrumentenleitung

In der **Pilotregion Aarau-Telli** sollten folgende Aspekte speziell beachtet werden:

- ☞ Das Netzwerk der Pilotregion Aarau-Telli hat 2003 an Stärke gewonnen. Die gezielten Anstrengungen zur Einbindung weiterer wichtiger Akteure, insbesondere der Liegenschafts- und StockwerkeigentümerInnen und der ausländischen Wohnbevölkerung, sollten mit hoher Priorität fortgesetzt werden.
- ☞ Eine Verbindung der in den Medien sehr positiv aufgenommenen Aarauer Schulprojekte zum Projekt „Gesunde Schule konkret“ (BAG) könnte der Institutionalisierung dienlich sein und sollte vom BAG unterstützt werden.
- ☞ Der Schwerpunkt der Aktivitäten zur Verbesserung der Wohnqualität sollte beim Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche gesetzt werden.

In der **Pilotregion Crans-Montana** sollten folgende Aspekte speziell beachtet werden:

- ☞ Das Programm in Crans-Montana ist stark geprägt vom Projekt „Mobilité pour tous“. Beim Versuchsbetrieb der zwei Begegnungszonen müssen deshalb allfällige positive Wirkungen so kommuniziert werden, dass sie auch von ursprünglichen Skeptikern als Gewinn wahrgenommen werden.
- ☞ Crans-Montana verfügt insgesamt über ein hervorragendes Netzwerk. Die Bemühungen um die Integration wichtiger Akteure (z.B. Personen, die bisher eher skeptisch eingestellt waren) und die Pflege des Netzwerks sollten auch in Zukunft fortgesetzt werden.
- ☞ Die Mobilität aus eigener Kraft und mit dem öffentlichen Verkehr für Alltagswege sollte noch stärker ins Zentrum der (Kommunikations-) Aktivitäten gestellt werden.

In der **Pilotregion Thal** sollten folgende Aspekte speziell beachtet werden:

- ☞ Die Bemühungen, die Projektzahl in der Pilotregion Thal zu reduzieren, sollten weitergeführt werden. Dies beugt einer Verzettelung der Kräfte vor und hilft der PReg bei der Fokussierung auf erfolgversprechende Projekte mit einem guten Kommunikationspotential.
- ☞ Das Problem, dass einige Projekte dieser PReg eine geringe Reichweite haben und somit bisher nur punktuelle Wirkungen erzielen konnten, besteht weiterhin. Die PReg-Leitung sollte versuchen, Projekte mit grösserer Reichweite voranzutreiben.

2.3.2 Generelle Empfehlungen für ein Instrument „Pilotregionen“ (Lessons to be learned)

Die folgenden Empfehlungen sollten bei der Planung zukünftiger Aktionsprogramme des Bundes, die ein Instrument analog den Pilotregionen vorsehen, berücksichtigt werden.

Zielkongruenz

- ☞ Eine allfällige Divergenz zwischen den Vorgaben eines Bundesprogramms, das auf Grund bestehenden Wissens zunächst unabhängig von konkreten Regionen entwickelt wurde, und den Handlungsfeldern, die aus dem Problemdruck in einzelnen Regionen formuliert werden, ist klar herauszuarbeiten und zu diskutieren. Damit wird eine erste Überprüfung und allfällige Anpassung der Programmziele möglich und das Programm kann zu einem „lernenden Programm“ werden. Ein expliziter Umgang mit solchen Divergenzen erlaubt auch, die gemeinsam von der Programmleitung und den Pilotregionen akzeptierten Ziele für die Region realistisch zu formulieren und zu quantifizieren, so dass sie am Ende des Programms überprüft werden können. Wird eine PReg ausgewählt, obwohl ihre Ziele nicht gänzlich jenen des Bundesprogramms entsprechen, muss dies explizit festgehalten werden und sich in allen Dokumenten in einer Neuformulierung der Programmziele für die PReg ausdrücken.

Netzwerk

- ☞ Ein tragfähiges Akteursnetzwerk bedarf der Pflege, und es muss für neue Akteure offen sein. Nötigenfalls sollte die Pilotregion gezielt jene Akteure suchen, die für die relevanten Themen besonders wichtig sind. Zentral ist die Dynamik des Netzwerks. Die Pilotregion muss dafür besorgt sein, dass es immer wieder zu Treffen kommt, an denen man Kontakte knüpfen und sich informell austauschen kann. Die Pilotregion sollte versuchen, alle (neuen) Projekte über das bestehende Netzwerk zu lancieren. Damit kann einerseits die partizipative Basis der Projekte gestärkt werden, andererseits trägt die Lancierung über das bestehende Netzwerk auch zur Institutionalisierung des entsprechenden Projekts bei.

Demonstrationsfunktion

- ☞ Die Programmleitung sollte darauf insistieren, dass innerhalb der PReg-Leitung eine Person explizit mit der Kommunikation betraut wird und dafür genügend Ressourcen budgetiert sind. Wenn die Kommunikation einfach ein Teil des Pflichtenhefts der PReg-LeiterIn ist, besteht die Gefahr, dass diese Aufgabe nicht genügend wahrgenommen wird und aus Sicht der PReg nicht vordringliche Elemente wie die nationale Kommunikation zu wenig Gewicht erhalten. Zudem sollte für jedes Einzelprojekt ein spezifischer Kommunikationsplan erstellt werden. Eine Anreizstruktur für die nationale Kommunikation ist ebenfalls empfehlenswert. Beispielsweise kann als Anreiz eine finanzielle Entschädigung für die Pilotregion bei Aufwendungen für die nationale Kommunikation vorgesehen werden.

Coaching und Controlling

- ☞ Die Coaching- und Controlling-Tätigkeiten sollten grundsätzlich klar voneinander getrennt werden, da die beiden Funktionen unterschiedlichen Logiken folgen. Die mit dem Coaching der PReg betraute Person („Coach“) wird von den Pilotregionen als Bindeglied zwischen ihnen und dem Bundesprogramm bzw. der externen Evaluation wahrgenommen. Durch die enge Zusammenarbeit und die vielen Kontakte entsteht eine Nähe, die für die Umsetzung des Programms grundsätzlich von Vorteil ist. Für die Erfüllung der Controlling-Pflichten ist jedoch eine gewisse Distanz nötig, da sonst das Controlling nicht oder ungenügend durchgeführt wird. Die Controllingentscheide sollten den PReg deshalb auch separat und nicht durch den Coach kommuniziert werden.
Das Coaching sollte sich auch auf die thematische Ausrichtung der Projekte beziehen und konsequent auf Konformität mit den festgelegten Programmzielen achten. Weiter sollte das Coaching auf einen ausgewogenen Projekt-Mix abzielen und die Zeitstruktur des Programms im Auge behalten: Ziele müssen eine grosse Anzahl Partizipierender zu Beginn sowie ein Konzentrationsprozess und eine Fokussierung auf Kommunikationstätigkeiten in der zweiten Hälfte der Programm-Laufzeit sein.

3 Innovationspool

3.1 Beschreibung

Ziel des Innovationspools ist die Unterstützung von fünf bis zehn innovativen Projekten pro Jahr aus den Themenbereichen des Aktionsprogramms APUG, die das Potential für eine nationale oder regionale Ausstrahlung haben. Die Projekte müssen unabhängig vom Aktionsprogramm Aussicht auf Weiterführung haben. Zudem sollen sie sich auf andere Orte oder auf die nationale Ebene übertragen lassen.

2002 wurden 33 und 2003 24 Projekte eingegeben. Die Eingaben wurden jeweils von drei Personen (zwei Team-Mitglieder sowie externe Experten) mit Hilfe eines standardisierten Bewertungsrasters beurteilt. In beiden Jahren wurden je neun Projekte unterstützt, wovon 16 effektiv umgesetzt wurden. Für diese 16 Projekte wurden insgesamt etwa 1.5 Mio. Franken investiert, wovon rund 250'000 Franken durch das Aktionsprogramm APUG getragen wurden.

Der Innovationspool läuft in der bisherigen Form mit reduziertem Budget noch bis Ende 2004. Ab 2005 kommt ein neues Konzept zum Einsatz, welches die Einrichtung von drei bis vier regionalen Vermittlungsstellen in bisher untervertretenen Regionen vorsieht. Sie sollen durch eine aktive Vermarktung für die Weiterverbreitung der bisherigen Innovationspool-Projekte sorgen.

3.2 Resultate der Evaluation und Beurteilung

Der Innovationspool konnte die angestrebte Zahl von Projekten in den Zielbereichen des Aktionsprogramms unterstützen. Dabei kam es bei einem relativ geringen finanziellen Engagement durch den Innovationspool zu erheblichen Investitionen im Sinne des Aktionsprogramms APUG. Die unabhängige Beurteilung der Eingaben durch drei Personen hat sich bewährt. Thematisch waren rund zwei Drittel der Projekte im Bereich „Mobilität und Wohlbefinden“ angesiedelt, während zum Themenbereich „Wohnen und Wohlbefinden“ nur ein Projekt unterstützt werden konnte. Auch dies ist ein Hinweis auf die schwierige Umsetzbarkeit dieses Themenbereichs des Aktionsprogramms APUG (siehe auch Kapitel 2.2.1). Geographisch war die Romandie, Graubünden und insbesondere das Tessin untervertreten. Vier der 16 Projekte können als innovativ bezeichnet werden, die meisten waren lediglich zum Teil innovativ. Die bis Anfang 2004 abgeschlossenen Projekte waren, gemessen an den eigenen Zielen, teilweise erfolgreich. Es wurden jedoch oft unrealistische oder nicht messbare Ziele oder Indikatoren definiert und in den Schlussberichten wurde des öfteren nicht auf die vereinbarten Indikatoren eingegangen. Hier, wie auch bezüglich der Kommunikation (siehe unten), zeigte sich, dass die beschränkten Ressourcen der Instrumentenleitung (40%-Stelle) für die nötige enge Begleitung der Projekte nicht immer ausreichend waren. Wie eine Analyse der Schlussberichte zeigte, leistete eines der sechs bisher abgeschlossenen Projekte einen hohen, vier einen mittleren und eines einen tiefen Beitrag zur Zielerreichung des Aktionsprogramms APUG. In den meisten Projekten wurde nur ein Teilaspekt der Botschaften des Aktionsprogramms umgesetzt oder die Botschaften waren nicht sehr zentral.

Aufgrund der relativ kurzen Laufzeit des Innovationspools ist noch keine abschliessende Aussage über den Vorbildcharakter der unterstützten Projekte möglich. Erste Erfahrungen deuten jedoch darauf hin, dass bisher nur ein relativ geringer Teil der Projekte weitergeführt oder kopiert wurde. Neben der schwierigen Finanzsuche dürfte dafür auch die bis Ende 2003 für eine schweizweite Verbreitung ungenügende Kommunikationstätigkeit ein Grund gewesen sein. Anfang 2004 wurde dann im Rahmen eines „APUG-Monatsschwerpunkts“ (siehe Kapitel 4) aktiv über die Innovationspool-Projekte informiert.

3.3 Empfehlungen

Empfehlungen an die Instrumentenleitung „Innovationspool“

- ☞ Innovative Ansätze wären für eine Weiterverbreitung der Projekte zwar förderlich, die Realität zeigt jedoch, dass dieser Anspruch schwer realisierbar ist. Die Innovativität sollte deshalb weniger stark gewichtet werden („nice to have“). Die Botschaften des Aktionsprogramms APUG sollten von den Projekten jedoch noch mehr ins Zentrum gestellt werden.
- ☞ Die Instrumentenleitung muss sich stärker für eine Weiterverbreitung der Projekte engagieren. Die Weiterführung des Innovationspools in der vorgesehenen angepassten Form, welche die gezielte Vermarktung der Projekte in einigen Regionen vorsieht und eine engere Betreuung erlauben soll, wird deshalb aus Sicht der externen Evaluation unterstützt.
- ☞ Neben der Vermarktung bisheriger Projekte sollten auch thematische Lücken identifiziert und dort gezielt Projekte entwickelt oder angestossen werden. Dafür sollten auch Erfahrungen und Kontakte von Vernetzungspartnern in den Bereichen „Wohnen“ und „Natur“ genutzt werden.
- ☞ Es muss auch verstärkt darauf hingewirkt werden, dass die Projekte sich realistische Ziele setzen, im gegebenen Rahmen messbare Indikatoren zur Überprüfung wählen und die Umsetzung entsprechend planen. Bei den bisherigen Projekten sollten diesbezüglich vor einer Weiterverbreitung die nötigen Anpassungen vorgenommen werden.

Empfehlungen an die Instrumentenleitung „Kommunikation“

- ☞ Die Projekte müssen bei den Kommunikationsaktivitäten verstärkt begleitet werden. Dabei sollte auch darauf geachtet werden, dass das Aktionsprogramm APUG in Medienberichten über Innovationspool-Projekte mehr Erwähnung findet.

4 Programmleitung und Vernetzung

4.1 Beschreibung

Die **Programmleitung** ist verantwortlich für das Zusammenführen der Aktivitäten zu einem kohärenten Gesamtprogramm, die Vertretung nach aussen, das Ressourcenmanagement und die Evaluation sowie die Weiterentwicklung des Aktionsprogramms. Für das Aktionsprogramm standen 2001 2.5 und 2002 und 2003 3 Stellen zur Verfügung. Die Budgetentwicklung war leicht rückläufig; es belief sich 2003 auf gut 1.3 Mio. Franken. 2001 mussten viele Ressourcen für die Implementierung des neuen Aktionsprogramms APUG eingesetzt werden und zudem kam es 2002 zu mehreren Wechseln im Team. Deshalb wurde die Fachstellenleitung, welche auch das Programm leitete, stark belastet. Sie entschloss sich deshalb zu einer Neustrukturierung, wobei im Herbst 2002 eine eigene Stelle für die Leitung des Aktionsprogramms APUG geschaffen wurde. Der neue Programmleiter übernahm auch das Instrument „Vernetzung“. Ende 2003 wurde der Bereich „Kommunikation“, welcher Anfang 2002 extern vergeben worden war, wieder intern besetzt.

Ab 2002 wurden regelmässige Teamsitzungen durchgeführt. Ab 2003 fanden ausserdem regelmässige Treffen zwischen Fachstellenleitung, Programmleitung und dem Leiter des Programms „AMEPA“¹¹ statt, für das ebenfalls die Fachstelle verantwortlich ist. Während die Selbstevaluation 2001 erst mit grosser Verspätung durchgeführt wurde, fanden die weiteren Selbstevaluationen zeitgerecht statt. Knapp 10% der Aktivitäten der Programmleitung dienten der Vertretung des Programms nach aussen (Vorträge, Teilnahme an Tagungen etc.). Zu erwähnen ist auch, dass der Bereich „Umwelt und Gesundheit“ 2001 als eines von neun Geschäftsfeldern für die neue Gesamtstrategie des BAG ausgewählt wurde. Im Rahmen

¹¹ Massnahme 8 der Strategie Nachhaltigkeit: „Effets interactifs positifs entre alimentation, mouvement, environnement et production agricole“, weitere Informationen unter <http://www.are.admin.ch/are/de/nachhaltig/strategie/index.html>

der Reorganisation des BAG ist 2004 vorgesehen, die Fachstelle Gesundheit und Umwelt zu einer eigenen Sektion der Abteilung „Multisektorale Gesundheitspolitik“ aufzuwerten.

Kurzfristige Ziele der **Vernetzung** bis Ende 2004 sind die Förderung der intersektoriellen Zusammenarbeit mit Partnern auf Bundes- und Kantonsebene, Gemeinde- und Städteorganisationen sowie ausgewählten privaten Institutionen, die Sicherung einer stabilen institutionellen Verankerung des Aktionsprogramms und die Integration der Ziele in die Aktivitäten dieser Netzwerkpartner. Mittelfristig sollen die Anliegen des Aktionsprogramms bei diesen Partnern fest etabliert sein und langfristig sollen sie ein Nachfolgeprogramm mittragen. Es fanden ein bis zwei Treffen pro Jahr mit Partnern aus Bundesämtern und Kantonen statt. 2002 und 2003 wurde auch eine Netzwerktagung mit allen Partnern durchgeführt. 2001 fehlten dafür wegen der Lancierung des Aktionsprogramms die nötigen Ressourcen. Die Leitung des Instrumentes Vernetzung wirkte zudem in ausgewählten Arbeitsgruppen mit. 2002 wurde ausserdem eine Koordinationsgruppe aus Aktionsprogramm APUG/BAG, ARE und BFE ins Leben gerufen. Für 2004 ist der Aufbau eines Netzes von 10 sogenannten „APUG-BotschafterInnen“ aus Verwaltung und Politik vorgesehen, die das Aktionsprogramm APUG unterstützen und mittragen.

Im Rahmen der **Kommunikation** zum Gesamtprogramm wurde im Herbst 2001 eine eigene Webseite zum APUG aufgeschaltet. Die Anzahl Zugriffe nahm bis zum Frühling 2003 relativ kontinuierlich zu und stabilisierte sich dann bei knapp 5000 Anfragen pro Monat. Ab Mitte 2003 wurde auf der Homepage ein monatliches Schwerpunktthema vertieft behandelt. Ab 2004 wurde ausserdem mit Info-E-mails auf Neuigkeiten auf der Homepage hingewiesen. Ab Herbst 2002 erschien auch ein vierteljährlicher Newsletter zum Aktionsprogramm, den Ende 2003 rund 950 Personen erhielten. Es lagen für 2001 17, für 2002 10 und für 2003 9 Medienberichte zum Aktionsprogramm vor, wobei jeweils rund drei Viertel in überregionalen oder gesamtschweizerischen Publikationen erschienen.

4.2 Resultate der Evaluation und Beurteilung

Die Implementierung des Aktionsprogramms und personelle Wechsel banden bis ins Jahr 2002 viele Ressourcen. Deshalb stand zu wenig Zeit für die eigentliche **Programmleitung** zur Verfügung und die einzelnen Instrumente arbeiteten am Anfang relativ unabhängig voneinander. Mit der Trennung von Fachstellen- und Programmleitung wurde die nötige Anpassung der Organisationsstruktur vorgenommen und es wurden Massnahmen eingeführt, die eine zunehmend kohärente Umsetzung des Programms sicherstellen und die verstärkte Kommunikation im Team fördern. Der Kommunikationsfluss zwischen den Instrumenten sowie zur Administration funktionierte jedoch noch nicht immer zuverlässig.

Die Selbstevaluation hat sich sehr positiv entwickelt. Von Seiten der Programmleitung besteht auch eine hohe Lern- und Diskussionsbereitschaft. Es herrscht ein konstruktives Diskussionsklima mit der externen Evaluation und wichtige Empfehlungen werden aufgenommen. So wurden beispielsweise mit der Entwicklung eines Umsetzungsprogramms oder mit dem Ausbau und der Professionalisierung der Programmleitung wichtige positive Veränderungen erzielt. Einzig bei der Dokumentation des Evaluationsteams kam es teilweise zu Verzögerungen.

Die Ressourcen des Aktionsprogramms sind nach wie vor beschränkt und das Budget konnte, beispielsweise im Gegensatz zur Tabakprävention, nicht vergrössert werden. Die vorgesehene Aufwertung der Fachstelle innerhalb des BAG bedeutet jedoch eine Stärkung. Dagegen haben sich die politischen Rahmenbedingungen und insbesondere auch die angespannte Finanzlage als wenig förderlich für das Aktionsprogramm entwickelt.

Durch den mehrfachen Wechsel der Verantwortlichkeit für den Bereich „**Vernetzung**“ hat sich die Umsetzung dieses Instrumentes verzögert. Ein grosser Teil der vorgesehenen Partnerinnen und Partner sind jedoch im Netzwerk enthalten. Mit einigen Partnern auf Bundesebene bestehen aber lediglich bilaterale Kontakte und die Vernetzung mit privaten und Gemeindeorganisationen ist erst im Aufbau. Dennoch konnten erste Erfolge erzielt werden: Die Kommunikation und Zusammenarbeit auf Bundesebene hat sich durch das Aktionsprogramm APUG deutlich verbessert und „Gesundheit“, „Wohlbefinden“ oder „Lebensqualität“ sind in anderen Politikbereichen mehr zum Thema geworden. Zwei Projekte von Bauern-

verband und Innovationspool konnten zur Ausstellung „Natürlich fit – Cultivez votre santé!“ zusammengeführt werden¹². Die Gründung der Koordinationsgruppe BAG/ARE/BFE stellt zudem einen wichtigen Schritt für die weitere nachhaltige Zusammenarbeit dar.

Bei den interviewten Netzwerkpartnerinnen und -partnern kommt eine gewisse Ambivalenz gegenüber dem Aktionsprogramm zum Ausdruck. Einerseits wurde mehrfach geschätzt, dass das Aktionsprogramm als Rahmen für die gemeinsame Arbeit an diesen Themen vorhanden ist. Die Partnerinnen und Partner betrachten sich mehrheitlich als Teil des Netzwerkes APUG. Sie sehen ihre Rolle vor allem im Informationsaustausch, was eines der kurzfristigen Ziele des Aktionsprogramms ist. Grundsätzlich räumen sie dem Programm weiterhin Chancen ein, etwas zu verändern und die Mehrheit unterstützt eine Weiterführung des Programms nach 2007. Einige Netzwerkpartnerinnen und -partnern brachten jedoch auch eine gewisse Distanz zum Aktionsprogramm zum Ausdruck und es zeigte sich auch ein Informationsdefizit über die mittel- und langfristigen Ziele des Programms und das bestehende Netzwerk. Das Erreichen einer stabilen institutionellen Verankerung und einer Übernahme von Verantwortung ist auf Bundesebene noch nicht gesichert.

Die häufige Nennung ähnlicher Ziele oder Inhalte in Dokumenten zeigt auch, dass verschiedene Akteure den Bereichen „Landwirtschaft/Ernährung“ und „Mobilität/Bewegung“ zunehmend Bedeutung beimessen. Inwiefern dies auf das Aktionsprogramm APUG oder ein generelles „Mainstreaming“ zurückzuführen ist, lässt sich kaum feststellen. Ein expliziter Bezug zum Aktionsprogramm fehlte jedoch häufig. Es wurden auch neue Bundesprogramme gestartet, welche z.T. starke Parallelen zum Aktionsprogramm APUG aufweisen (z.B. AMEPA der Strategie Nachhaltigkeit, SuisseBalance¹³, Teile der neuen Sportpolitik¹⁴). Dies zeigt, dass trotz erster Erfolge bei der Zusammenarbeit wirkliche intersektorale Kooperation bei strategischen Entscheidungen der Bundesämter nicht stattfand und sich das Aktionsprogramm APUG als zentrales Bundesprogramm in diesen Bereichen noch zu wenig etablieren konnte.

Das Aktionsprogramm APUG ist zudem auf Kantonsebene nicht gut verankert. Die Kantonsvertreter waren schlechter über das Aktionsprogramm informiert als die anderen Partner. Sie bezeichneten ihr Rolle öfter als „bescheiden“ und es fanden wenig Aktivitäten statt. Es wird nun angestrebt, die kantonalen Ansprechpersonen des Aktionsprogramms APUG, des ARE und des BFE in einem gemeinsamen Forum zusammenzufassen.

Die Zugriffe auf die Webseite zum Aktionsprogramm APUG liegen in einem guten mittleren Bereich und der Newsletter findet eine relativ weite Verbreitung. Positiv zu bewerten ist der hohe Anteil überregionaler Medienberichte zum Gesamtprogramm. Insgesamt war die Anzahl Berichte jedoch eher tief. Da weniger Publikationen in Tageszeitungen erschienen, ging zudem die erreichte Auflage deutlich zurück. Auch die Anzahl Links zur APUG-homepage auf den Webseiten der Partnerinnen und Partner ist noch ungenügend. Die Re-Integration der Kommunikation ins Team ist als positiv zu bewerten, wie die neuere Entwicklung zeigt.

4.3 Empfehlungen

Empfehlung an die Fachstellenleitung

- ☞ Die Klärung der Abgrenzung zwischen den beiden in der Fachstelle angesiedelten Programmen APUG und AMEPA ist weiterzuführen und auch nach aussen zu kommunizieren.

Empfehlungen an die Programmleitung

- ☞ Die Konsolidierung des Teams sollte weiterhin gefördert werden. Die Kommunikation und der Wissenstransfer zwischen den Instrumenten sowie zur Administration kann insbesondere im oft hektischen Alltagsgeschäft noch weiter verbessert werden.

¹² Informationen unter http://www.bauernverband.ch/de/medien/presse/2004/april/pdf/040423_natuerlich_fit.pdf

¹³ Informationen unter <http://www.suissebalance.ch>

¹⁴ Informationen unter http://www.hepa.ch/gf/gf_baspo/sportpol_202d.pdf

- ☞ Die Aktivitäten des Gesamtprogramms müssen konsequenter auf eine stärkere Etablierung des Aktionsprogramms APUG als zentrales Bundesprogramm für Umwelt und Gesundheit ausgerichtet werden, um langfristig das Ziel eines gemeinsamen Programms, in dem die Partnerinnen und Partner die Verantwortung mittragen, erreichen zu können.
- ☞ Die thematische Ausrichtung des Aktionsprogramms APUG, insbesondere des Themenbereichs „Wohnen“, sollte vor einer allfälligen Weiterführung in einem Nachfolgeprogramm kritisch überprüft werden.

Empfehlungen an die Instrumentenleitung „Vernetzung“

- ☞ Die Einbindung der Netzwerkpartner muss verstärkt vorangetrieben und institutionalisiert werden, um die Ziele, welche über den Informationsaustausch hinaus gehen, erreichen zu können. Es sollten nun vermehrt gemeinsame Aktivitäten angestossen und das Netzwerk durch noch fehlende oder schwach eingebundene Partner ergänzt werden.
- ☞ Das Netzwerk des Aktionsprogramms muss nach aussen noch stärker sichtbar werden, z.B. durch die explizite Nennung des Aktionsprogramms APUG in wichtigen Dokumenten von Netzwerkpartnern und durch eine bessere Verlinkung auf deren Webseiten. Dies fördert die Integration der Ziele in die Aktivitäten der Partner über einen generellen „Mainstreaming-Effekt“ hinaus und damit auch die institutionelle Verankerung.
- ☞ Die angestrebte organisatorische Zusammenführung der kantonalen Ansprechpartner mehrerer Programme in einem gemeinsamen Forum ist zu begrüßen. Die Rolle der Kantone im Netzwerk des Aktionsprogramms sollte jedoch auch inhaltlich geklärt werden.
- ☞ Synergien, Parallelen und Überschneidungen zwischen verwandten Programmen und dem Aktionsprogramm APUG sind zu klären. Im Hinblick auf die für die Vernetzung formulierten Ziele sollte darauf hingewirkt werden, diese soweit als möglich in das Aktionsprogramm APUG als zentrales Bundesprogramm einzubinden.
- ☞ Das Umsetzungskonzept für das Instrument „Vernetzung“ sollte entsprechend angepasst und weiterentwickelt werden.

Empfehlungen an die Instrumentenleitung „Kommunikation“

- ☞ Innerhalb des Netzwerks müssen die Ziele des Instrumentes „Vernetzung“, das bisher bestehende Netzwerk und die mittel- und langfristige Strategie des Gesamtprogramms besser kommuniziert werden.
- ☞ Die Medienpräsenz des Aktionsprogramms muss verstärkt werden. Um auch ein breiteres Publikum zu erreichen, wären auch weiterhin Berichte in (auflagestarken) Tageszeitungen anzustreben.

5 Gesamtbeurteilung und Schlussbemerkungen

Der APUG ist ein komplexes Programm, und er beschreitet mit dem Ziel der Vernetzung und der Zusammenarbeit zwischen bisher getrennten Politikbereichen neue Wege. Insgesamt ist die Umsetzung des Aktionsprogramms zum APUG bisher auf gutem Weg. Die Fachstelle Gesundheit und Umwelt hat sich als Struktur etabliert, sie ist zu einem Kristallisationspunkt für die Vernetzung geworden, und es wurden die nötigen Kompetenzen aufgebaut.

Die Pilotregionen als zentrales Instrument des Aktionsprogramms haben sich als geeignetes Mittel erwiesen, um mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand vielfältige, konkrete Umsetzungserfahrungen zu sammeln und lokal Strukturen und Prozesse im Sinne des Aktionsprogramms auszulösen oder zu verstärken. Ob auch die beabsichtigten Wirkungen und eine Ausstrahlung in andere Regionen erzielt werden können, wird sich erst im Rahmen der Schlussevaluation beurteilen lassen. Um auf nationaler und lokaler Ebene nachhaltige Wirkungen im Sinne des Aktionsprogramms zu erzielen, wird eine Weiterführung der Aktivitäten von entscheidender Bedeutung sein, da die angestrebten Veränderungen von Struktur und Verhalten einen langen Zeithorizont benötigen.