



Wirksamkeitsüberprüfung des Programms zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen (DigiSanté)

Rahmenkonzept

Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung
Bundesamt für Gesundheit

2. Dezember 2024

Genehmigt von der Steuergruppe der Wirksamkeitsüberprüfung am 16. Dezember 2024

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Anlass der Wirksamkeitsüberprüfung	4
2	Das Programm DigiSanté und sein Kontext.....	4
3	Angaben zur Wirksamkeitsüberprüfung.....	5
3.1	Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung	5
3.2	Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung	7
3.3	Zeitplan: Programm DigiSanté, Controlling und Monitoring, Evaluation.....	8
3.4	Kostenschätzung der Wirksamkeitsüberprüfung	8
4	Informationen / Unterlagen	9
5	Kontakt.....	9
6	Anhang.....	10
6.1	Organigramm des Programms DigiSanté.....	10
6.2	Überblick über die Massnahmen, Vorhaben, Ziele und den Kontext von DigiSanté...	11

Ein Abkürzungsverzeichnis befindet sich auf Seite 3.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
DT	Abteilung Digitale Transformation im BAG
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
E+F	Fachstelle Evaluation und Forschung im BAG
G2030	Gesundheitspolitische Strategie des Bundesrats 2020–2030
GS-EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
PMP	Programmmanagementplan

1 Ausgangslage und Anlass der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Digitalisierung im Schweizer Gesundheitswesen ist wenig fortgeschritten. Dies wurde während der Covid-19-Pandemie deutlich. Der Bundesrat und das Parlament haben den Handlungsbedarf erkannt und das Parlament reichte in der Folge verschiedene Vorstösse zu Themen der Digitalisierung ein. Der Bundesrat gab im Mai 2022 dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) den Auftrag, in Zusammenarbeit und Koordination mit weiteren Stellen der Bundesverwaltung, ein Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen (DigiSanté) auszuarbeiten. Der für die Umsetzung nötige Verpflichtungskredit genehmigte das Parlament im Frühling 2024.

Da für das Parlament eine enge Begleitung des Programms zentral ist, macht es dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) klare Vorgaben zur Zielsetzung, zum Controlling und zum Einbezug der betroffenen Akteure. Zudem verlangt es eine jährliche Berichterstattung (siehe Geschäft des Bundesrates [23.076](#)).

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) will die Wirksamkeit des Programms DigiSanté in der Gesamtheit überprüfen und die Ergebnisse auch der Öffentlichkeit zugänglich machen. Das vorliegende Rahmenkonzept der Wirksamkeitsüberprüfung bildet die Grundlage dazu. Falls notwendig, wird es den sich ändernden Gegebenheiten angepasst.

2 Das Programm DigiSanté und sein Kontext

Das Programm DigiSanté basiert auf der Gesundheitspolitischen Strategie des Bundesrats «Gesundheit2030 (G2030)». In dieser wird der technologische Wandel als eine zentrale Herausforderung gesehen. Im Rahmen von G2030 ist das Programm in die Umsetzung der übergeordneten Digitalisierungsstrategien eingebettet. Dabei gibt es Schnittstellen zum Gesundheitsbereich und zur digitalen Transformation der Bundesverwaltung. Bei der Durchführung des Programms DigiSanté wird eine zentrale Aufgabe der Programmleitung sein, diese Schnittstellen systematisch zu bewirtschaften und Synergieeffekte entsprechend zu nutzen.¹

Langfristiges Ziel von DigiSanté ist die Förderung der Schaffung eines digitalen Gesundheitswesens und die bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure. Dies ist erreicht, wenn alle Akteure relevante Gesundheitsdaten nahtlos austauschen und diese von allen Systemen gelesen werden können. Indem alle Akteure unter Wahrung des Datenschutzes und der Datensicherheit Zugang zu den relevanten Gesundheitsinformationen haben und ihre eigenen Daten einheitlich und standardisiert eingeben, werden die Qualität, Sicherheit und Transparenz der Behandlung und somit die Patientensicherheit erhöht. Zudem wird die Effizienz entlang der Behandlungskette der Patientinnen und Patienten gesteigert.²

DigiSanté verfolgt vier strategische und sieben operative Ziele (siehe Anhang 6.2). Erreicht werden sollen diese durch die Umsetzung von vier Massnahmenpaketen, die insgesamt über 50 Vorhaben umfassen. Die Vorhaben können in ein oder mehrere Projekte übergehen. DigiSanté setzt jene Vorhaben um, die in der Kompetenz des Bundes liegen und stellt die Koordination und Vernetzung aller Akteure im Gesundheitswesen sicher.³

Das Programm DigiSanté wird bis Ende 2034 in drei Phasen umgesetzt: Phase 1: «Standards und Systemaufbau» (2025–2027), Phase 2: «Dienste und Schnittstellen» (2028–2030)

¹ Botschaft zum Verpflichtungskredit für ein Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen für die Jahre 2025–2034 vom 22. November 2023, S. 18

² Faktenblatt «Ziele und Nutzen von DigiSanté»: siehe <https://www.digisante.admin.ch/de/dokumente> > Faktenblätter

³ Siehe Fussnote 2

und Phase 3: «Optimierung und Verstetigung» (2031–2034). Ein Organigramm des Programms befindet sich im Anhang 6.1.

Der finanzielle Bedarf für die Umsetzung des Programms (2025–2034) beträgt rund 624 Mio. CHF. Der Bundesrat beantragte dem Parlament einen Verpflichtungskredit von 392 Mio. CHF. Dieser wurde im Frühling 2024 genehmigt. Der weitaus grösste Teil der vorgesehenen Mittel fliesst in den Bereich der Digitalisierung der Behördenleistungen (221 Mio. CHF).⁴

3 Angaben zur Wirksamkeitsüberprüfung

3.1 Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Überprüfung der Wirksamkeit von DigiSanté erfolgt anhand des Einsatzes der Instrumente Controlling, Monitoring und Evaluation. Ihr Einsatz erfolgt komplementär. Eine umfassende Betrachtung liefert die externe Evaluation, die auf die Ergebnisse der anderen Instrumente zurückgreift und auch eigene Daten erhebt. Die Instrumente sind nachfolgend kurz beschrieben.

Controlling	Monitoring
<p>Das Controlling unterstützt die Führungstätigkeit des Programms DigiSanté. Es umfasst den gesamten Planungs- und Steuerungsprozess im Aufgabenbereich.</p> <p>Sein Zweck ist es, durch effektive und effiziente Steuerung von Verfahren und Prozessen zur bestmöglichen Zielerreichung beizutragen.</p> <p>Seine Hauptaufgaben sind a) eine Definition und Operationalisierung von Leistungszielen vornehmen b) die zur Erreichung dieser Leistungsziele eingesetzten Mittel und Verfahren überwachen c) Soll-Ist-Vergleiche vornehmen (Fortschrittsmessung) d) kritische Prozesse bzw. Verläufe rechtzeitig entdecken (Frühwarnsystem), damit Anpassungen vorgenommen werden können.</p> <p>Das Controlling des Programms DigiSanté ist ein operatives Controlling (ICO) der Projekte und wird mit einer einheitlichen Methode der Bundesverwaltung durchgeführt.</p>	<p>Monitoring ist die routinemässige, permanente und systematische Sammlung von vergleichbaren Daten.</p> <p>Sein Zweck ist es, den verschiedenen Akteuren zu helfen, Veränderungen und/oder Trends bei der Umsetzung des Programms DigiSanté, beim Verhalten der Zielgruppen und bei den Wirkungen festzustellen.</p> <p>Seine Aufgabe ist es, über einen längeren Zeitraum systematisch Veränderungen zu messen. Beurteilungskriterien sind nicht explizit vorgegeben, da ein Monitoring nur beobachtet. Elemente des Monitorings sind die als Beobachtungsobjekte bestimmten Indikatoren.</p> <p>Das Monitoring des Programms DigiSanté basiert auf einem Wirkungsmodell von DigiSanté.</p>
<p>Ausgewählte Controlling- und Monitoring-Daten fliessen in die jährliche Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament ein (Reporting). Das Reporting orientieren sich an den IKT-Vorgaben der Bundeskanzlei «P038 - Berichterstattung über die DTI-Schlüsselprojekte des Bundes».</p> <p>Zuständigkeit:</p> <p>Die Programmleitung DigiSanté ist zuständig für das Controlling, das Monitoring (siehe Kapitel 3.2 «Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung»), sowie das Wirkungsmodell von DigiSanté.</p>	

⁴ Botschaft zum Verpflichtungskredit für ein Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen für die Jahre 2025–2034 vom 22.11.2023, S 18: siehe auch <https://www.digisante.admin.ch/de/programm>

Rahmenkonzept Wirksamkeitsüberprüfung des Programms zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen - DigiSanté

Externe Evaluation

Die externe Evaluation dient sowohl der Wirkungsoptimierung des Programms als auch der Rechenschaftslegung gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Darüber hinaus fördert sie wirkungsorientiertes Denken und Handeln der Stakeholder und leistet dadurch einen Beitrag zum Lernen der beteiligten Akteure und Organisationen.

Die Evaluation soll übergreifend Aussagen zum Stand der Umsetzung, zum Fortschritt der Zielerreichung und den Wirkungen des Programms DigiSanté machen. Dabei soll die Zweckmässigkeit der Vorhaben/Projekte und deren Wirksamkeit beurteilt werden. **Sie nimmt eine bilanzierende Bewertung des Programmerfolgs vor.**

Die Evaluation ist entsprechend den Phasen des Programms strukturiert und wird in drei Phasen durchgeführt. Jede Phase wird anhand eines separaten Mandats extern evaluiert. Im Vorfeld wird jeweils der Fokus der Phase mit der Steuergruppe der Wirksamkeitsüberprüfung festgelegt und ein einfaches Wirkungsmodell erstellt.

Zentrale Untersuchungsbereiche sind:

- Zweckmässigkeit der Programmorganisation und der Organisation der Vorhaben sowie Effizienz der Zusammenarbeit,
- Stand der Umsetzung der vier geplanten Pakete, Fortschritte in der Zielerreichung, auftauchende Schwierigkeiten, Verhältnis von Ressourceneinsatz und Nutzen,
- Erreichungsgrad der strategischen und langfristigen Ziele, Herausforderungen und Optimierungsmöglichkeiten,
- Kontexteinflüsse.

Für jede der drei Phasen der Umsetzung des Programms wird ein Evaluationsbericht und ein Executive Summary vorliegen. Diese Produkte stellen je eine Momentaufnahme der Umsetzung und Zielerreichung von DigiSanté dar und sind Grundlage für eine periodische Berichterstattung an den Bundesrat und das Parlament.

Der Schlussbericht der Evaluation ist eine Synthese der Evaluationsresultate der vorangegangenen Berichte.

Alle Produkte werden zusammen mit einer Stellungnahme der Steuergruppe der Wirksamkeitsüberprüfung auf der Webseite des BAG veröffentlicht.

Zuständigkeit:

Die Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) des BAG ist zuständig für das Evaluationsprojekt (siehe Kapitel 3.2 «Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung»).

Das Zusammenspiel der Instrumente der Wirksamkeitsprüfung und ihr Beitrag zu Berichterstattungen ist nachfolgend dargestellt.

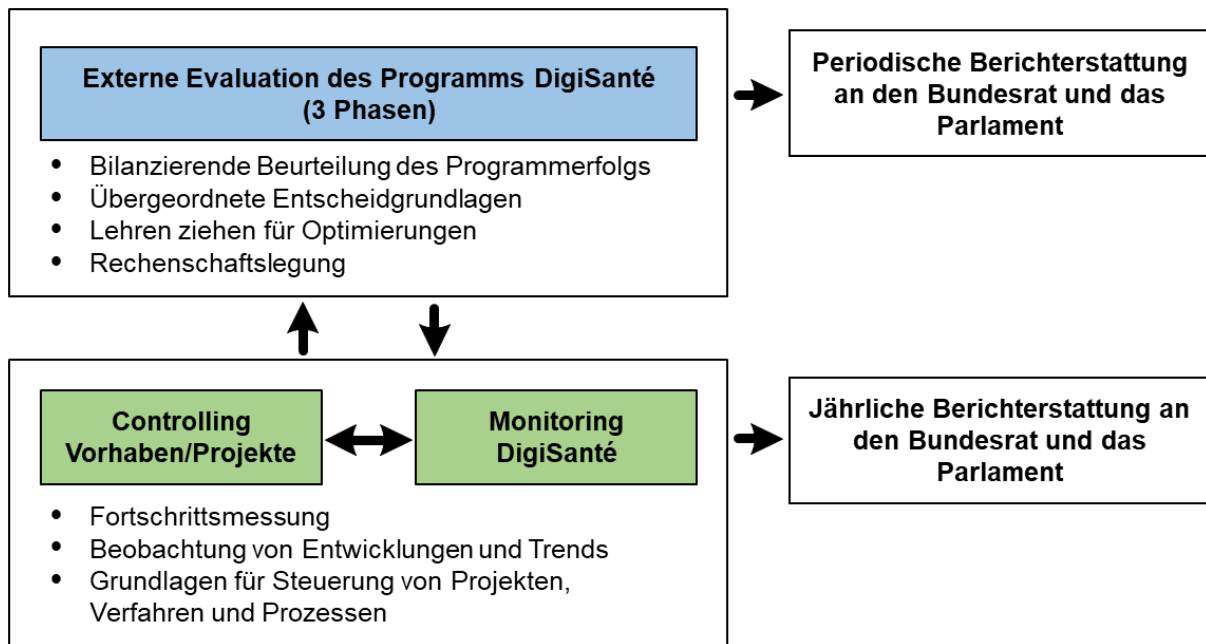


Abbildung 1: Übersicht über die Instrumente der Wirksamkeitsüberprüfung des Programms DigiSanté und ihr Zweck

3.2 Organisation der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Wirksamkeitsüberprüfung des Programms DigiSanté wird im Rahmen einer Projektorganisation durchgeführt. Die Rollen der Projektbeteiligten sind in folgendem Organigramm veranschaulicht:

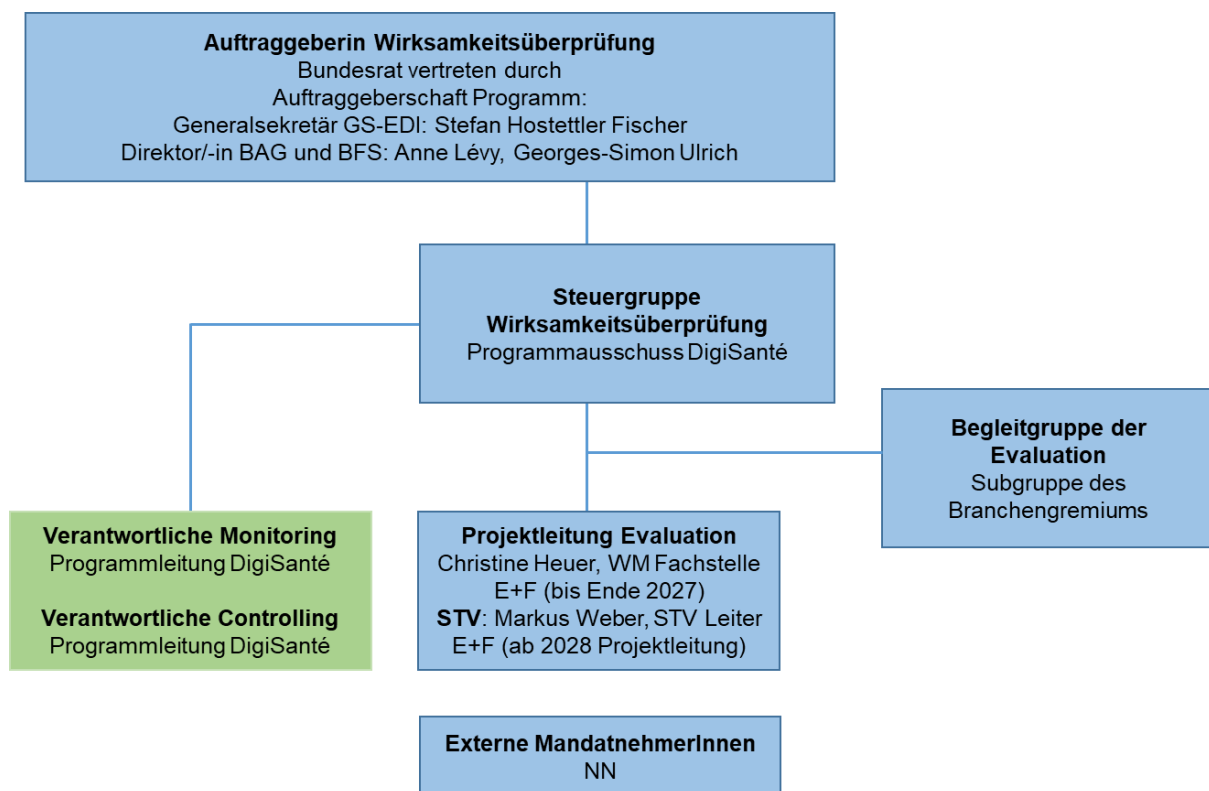


Abbildung 2: Organigramm der Wirksamkeitsüberprüfung

Die Verantwortlichkeiten und Hauptaufgaben der Beteiligten sind wie folgt:

Rollenträger	Verantwortlichkeiten und Hauptaufgaben
Auftraggeber	Gesamtverantwortung für die Wirksamkeitsüberprüfung
Steuergruppe	Überwachung und Steuerung der Wirksamkeitsüberprüfung aus gesamtheitlicher Sicht
Begleitgruppe	Beratende Unterstützung der Evaluation
Projektleitung Evaluation	Planung, Koordination, Prozessführung und Begleitung der Evaluation gemäss den Zielen des Evaluationsmanagements im BAG
Projektleitung Controlling Vorhaben/Projekte Projektleitung Monitoring DigiSanté	Planung, Konzeption, Koordination und Prozessführung des Controllings und des Monitorings nach dem Programmmanageplan (PMP).
Externe Mandatnehmende der Evaluation	Durchführung der Evaluation

3.3 Zeitplan: Programm DigiSanté, Controlling und Monitoring, Evaluation

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Programm DigiSanté													
Phase Initialisierung													
Phase 1													
Phase 2													
Phase 3													
Controlling / Monitoring Progr. DigiSanté													
Aufbau													
Base-Line													
Messungen					X	X	X	X	X	X	X	X	X
Evaluation Progr. DigiSanté													
Phase 1							*						
Phase 2										*			
Phase 3													*

x Jährliche Berichterstattung an BR und Parlament (jeweils im September).
 * Berichterstattung der Evaluation (Nov. 2027, 2030 und 2034). Der letzte Bericht enthält eine Synthese über alle drei Phasen.

3.4 Kostenschätzung der Wirksamkeitsüberprüfung

Evaluation

Phase 1: 2026–2027	noch festzulegen
Phase 2: 2029–2030	noch festzulegen
Phase 3: 2033–2034	noch festzulegen

Controlling und Monitoring

Gemäss Programm-Management-Plan DigiSanté.

4 Informationen / Unterlagen

Zum Programm DigiSanté

Botschaft: [BBI 2023 2908 - Botschaft zum Verpflichtungskred... | Fedlex \(admin.ch\)](#)

Web-Seite DigiSanté: <https://www.digisante.admin.ch/de>

Geschäft des Bundesrates: [23.076 | Programm zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen \(DigiSanté\). Verpflichtungskredit | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Medienmitteilung vom 23.11.2023: [Gesundheitswesen: Bundesrat will mit DigiSanté die Digitalisierung beschleunigen \(admin.ch\)](#)

Zum Hintergrund

#SmartHealthSystems, Digitalisierungsstrategien im internationalen Vergleich: [#SmartHealthSystems \(bertelsmann-stiftung.de\)](#)

Der Digital Health Report 2023/2024: [Digital Health | ZHAW Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie WIG](#)

OBSAN, IHP-Befragung 2022: Bericht [Ärztinnen und Ärzte in der Grundversorgung – Situation in der Schweiz und im internationalen Vergleich | OBSAN](#)

Altroadvice 2024: Studie zur Sicherstellung der Wirksamkeit eines Programms zur Förderung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen («DigiSanté»), internes Arbeitspapier

5 Kontakt

Projektleitung

Christine Heuer, BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

e-mail: christine.heuer@bag.admin.ch, Telefon-Nr.: 058 462 63 55 (anwesend: Mo–Do)

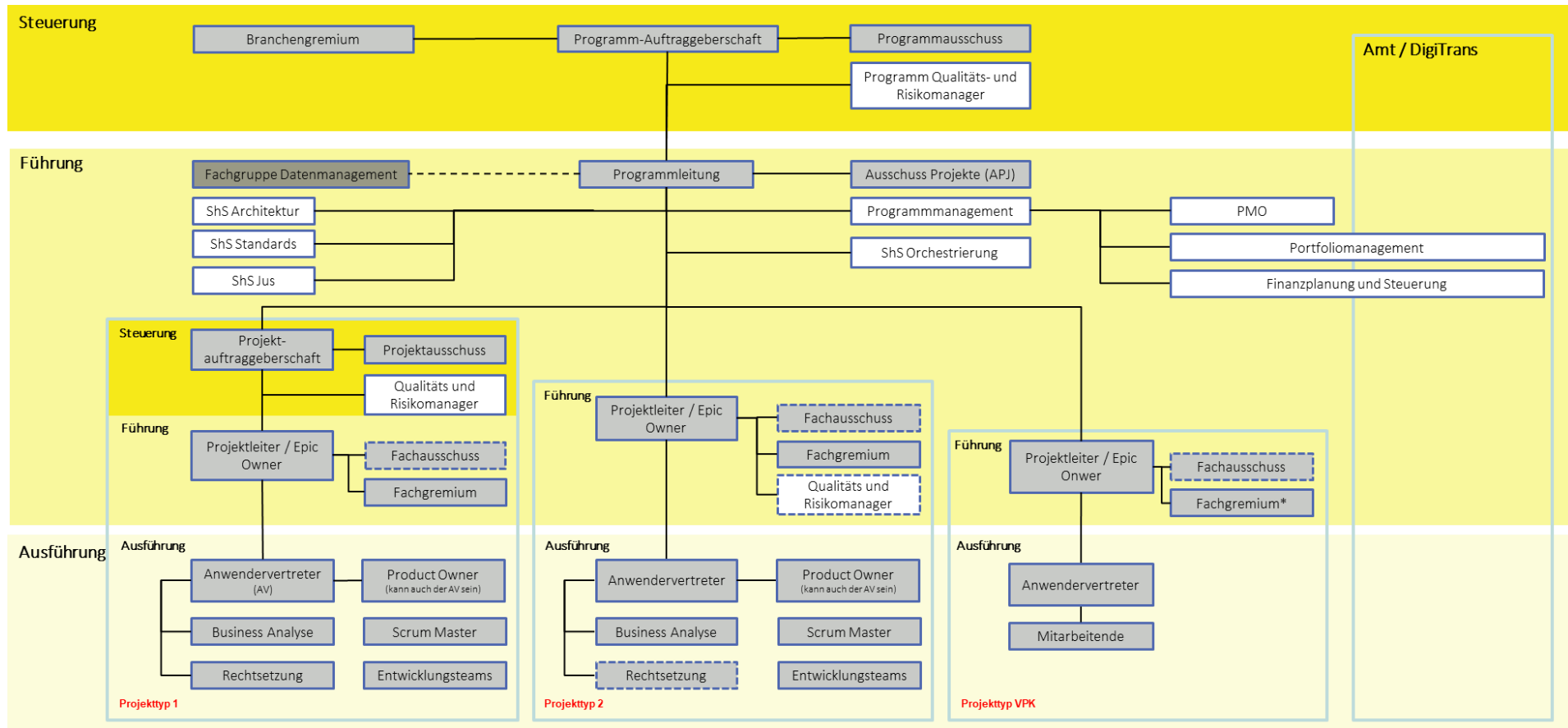
Stellvertretung

Markus Weber, BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

e-mail: markus.weber@bag.admin.ch, Telefon-Nr.: 058 463 87 24 (anwesend: Mo–Fr)

6 Anhang

6.1 Organigramm des Programms DigiSanté



* Einige VPK sind ohne Fachgremium

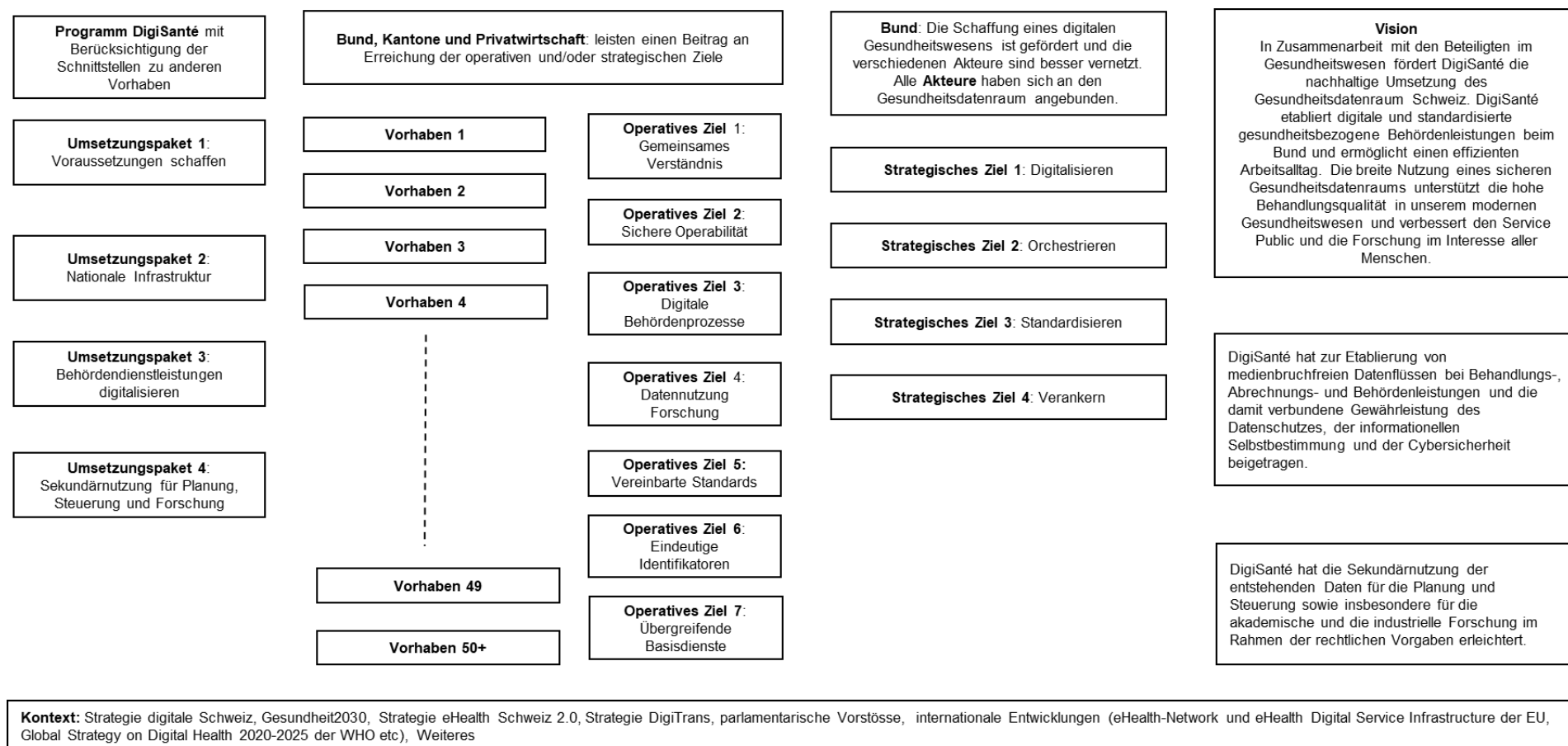


= Fakultativ, resp. nur bei Bedarf

Quelle: BAG, Abteilung DT, Foliensatz zur Programmorganisation DigiSanté, Stand vom 3.10.2024

6.2 Überblick über die Massnahmen, Vorhaben, Ziele und den Kontext von DigiSanté

> wird jeweils vor den Programmphasen mit einem einfachen Wirkungsmodell ersetzt.



Quelle: BAG, Fachstelle E+F, November 2024