



Quintessenz

Der APUG: innovativ, aber noch nicht marktreif!

Innovationen sind der Motor der gesellschaftlichen, der wirtschaftlichen und der technischen Entwicklung. Entsprechend hoch ist ihr Stellenwert in der Politik. Nach dem Volkswirtschaftler Joseph Schumpeter umfasst der Begriff der Innovation die Idee einer Neuerung und deren Durchsetzung auf dem Markt. Um innovativ zu sein, genügt es also nicht, eine gute Idee zu haben, diese muss sich auf dem Markt auch bewähren. Der Weg von der Idee zu einem auf dem Markt erfolgreichen Produkt ist aber lang und beschwerlich. Untersuchungen zeigen, dass weniger als ein Prozent aller Ideen als Innovationen erfolgreich sind. Den meisten Ideen fehlen die Ressourcen, um sich durchzusetzen. Eine Faustregel der Innovationsforschung besagt, dass die eigentliche Erfindung weniger als zehn Prozent der Mittel beansprucht, die es braucht, um ein Produkt zur Marktreife zu bringen.

Die Erfahrung, dass eine gute Idee nicht ausreicht, um erfolgreich zu sein, hat auch das Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit machen müssen. Als Idee geht dieses Programm auf den Erdgipfel von Rio 1992 zurück. Dort wurde die Staatengemeinschaft aufgefordert, Aktivitäten mit dem Ziel «gesunde Menschen in einer gesunden Umwelt» zu veranlassen. Der Gedanke, dass die Ziele der Umwelt- und der Gesundheitspolitik am wirksamsten gemeinsam verfolgt werden sollten, war damals ganz neu. Die Schweiz nahm diese Aufforderung ernst. Im Auftrag des Bundesrates verfolgte eine Expertengruppe 1996/97 die Idee weiter und entwickelte den nationalen Aktionsplan Umwelt und Gesundheit (APUG). Diesen setzte die Sektion Gesundheit und Umwelt des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zwischen 1997 und 2007 um. Ab 2008 werden dieser Innovation die Mittel gestrichen. Das ist zwar bedauerlich, aber ein Schicksal, das die überwiegende Mehrheit aller Innovationen trifft.

Was war aus politikwissenschaftlicher Sicht innovativ am APUG?

Erstens verfolgte der APUG einen multisektoralen Ansatz. Multisektoral zusammenarbeiten bedeutet im Falle des APUG, dass Umwelt- und Gesundheitserfordernisse



gemeinsam Berücksichtigung finden und die zuständigen Behörden zusammenarbeiten. «Umwelt und Gesundheit gehören zusammen» war seine zentrale Programmbotschaft. Klassischerweise ist die Politik wenig sektorübergreifend angelegt. Dies gilt im Besonderen im schweizerischen politischen System mit der hohen Autonomie der Departemente. In unserem Land verwalten die Bundesräte ihre Ministerien mit einer hohen Eigenständigkeit. Die Departemente agieren sehr unabhängig voneinander. Mischt sich ein Bundesrat in den Einflussbereich eines anderen, wird dies wenig geschätzt. Nun ist aber seit lan-

gem klar, dass sich die gesellschaftlichen Herausforderungen nicht um Departementsgrenzen kümmern. Dies gilt ganz besonders für Fragen, welche die Gesundheit und die Umwelt betreffen. Der APUG hat diese Tatsache ernst genommen. Dies geschah mit Erfolg, solange die Politikbereiche Umwelt und Gesundheit zum selben Departement gehörten. Mit der Verlagerung der Umweltthematik ins Infrastrukturdepartement bei gleichzeitiger Belassung der Gesundheitsfragen im Departement des Innern nahm die politische Unterstützung für den multisektoralen Ansatz massiv ab.

Zweitens war der APUG von Anfang an dem Advocacy-Ansatz verpflichtet. Die Erfinderinnen und Erfinder des Aktionsplans hatten nie die Absicht, die Ziele des Programms im Alleingang zu verfolgen. Immer ging es in erster Linie darum, das Thema Gesundheit in andere Politik- und Themenbereiche einfließen lassen. Das anwaltschaftliche Eintreten für die Gesundheit war von Anfang an die zentrale Strategie des Aktionsprogramms. Es ist auch der Ansatz, den die Weltgesundheitsorganisation WHO seit langem propagiert. Der APUG hatte mit diesem Vorgehen auch einigen Erfolg, wie der Direktor des BAG in der Einleitung dieser Publikation feststellt: Gemeinsam mit der Landwirtschaft, dem Mobilitätsbereich und dem Tourismus oder mit Bildungsinstitutionen konnten zahlreiche Projekte realisiert werden. «Anwaltschaftliches Eintreten» meint allerdings weniger vornehm formuliert «konsequentes Einmischen» in Angelegenheiten, welche auf den ersten Blick nichts mit Gesundheit zu tun haben. Mit dem Advocacy-Ansatz hat sich der APUG auf jeden Fall nicht viele Freunde geschaffen. Auch innerhalb des BAG blieb der Aufschrei aus, als der Entscheid zur Abschaffung der Sektion Umwelt und Gesundheit fiel.

Drittens setzte der APUG auf das Steuerungsprinzip des aktivierenden Staates. Dem Programm standen keine regulativen Instrumente zur Verfügung. Die Mittel für die Lancierung attraktiver finanzieller Anreize waren zu knapp. Vielmehr konzentrierte sich der APUG auf die Förderung der Aktivitäten von Partnerinnen und Partnern in ausgewählten Pilotregionen. Der APUG nahm damit die Steuerungsphilosophie des kooperativen Staates vorweg, wie sie heute in der politikwissenschaftlichen Literatur unter dem Stichwort Governance diskutiert wird. Dort wird vor dem teilweisen Versagen klassischer Politik darüber diskutiert, gesellschaftlichen Wandel mit neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesell-

NACHWORT

schaftlichen Organisationen auf prinzipiell akzeptierte Ziele zu lenken. Der APUG hat mit seinem partnerschaftlichen Konzept von Pilotregionen Praxiserfahrungen mit einem für viele Politikfelder neuartigen Ansatz gesammelt.

Viertens hat der APUG systematisch neue Konzepte der Verwaltungsführung umgesetzt. Von Anfang an wurden mit den Pilotregionen Rahmenverträge abgeschlossen, in welchen Leistungs- und Wirkungsziele festgehalten waren. Gestützt darauf wurde ein standardisierter Jahresrhythmus installiert und für jedes Projekt jährliche Leistungskataloge und Wirkungsziele mit den zugehörigen Indikatoren festgelegt. Nach dem Jahresabschluss wurden die erstellten Leistungen und die erreichten Wirkungen an den geplanten Werten der Jahresvereinbarung gemessen. Was der Delegierte für Verwaltungsreform gegenwärtig mit viel Energie auf breiter Front in der Bundesverwaltung zu realisieren versucht, praktiziert der APUG bereits seit 1999: eine wirkungsorientierte, kostenbewusste und an modernen Verwaltungsgrundsätzen orientierte Bundesverwaltung.

Und fünftens legte der APUG grossen Wert auf die Evaluation, notabene bevor dieser Gedanke in der neuen Bundesverfassung festgeschrieben wurde. Artikel 170 der

1999 gutgeheissenen Bundesverfassung verlangt nämlich von der Bundesversammlung, dafür zu sorgen, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sowohl die Prozesse wie die Ergebnisse des APUG wurden systematisch im Hinblick auf ihren Zielbeitrag überprüft. Einerseits stellte sich das Team regelmässig der Selbstevaluation. Jedes Teammitglied des APUG setzte sich jährlich Ziele und reflektierte deren Erreichung bei Jahresabschluss. Im Team wurden die Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Werten diskutiert und Schlüsse für die gemeinsame weitere Arbeit gezogen. Andererseits wurden Hochschulen mit der Durchführung einer externen Evaluation beauftragt. Die Empfehlungen, welche das Evaluationsteam 2004 formulierte, wurden ernst genommen. Der APUG hat die Evaluationskultur bereits umgesetzt, die der Bundesrat in seinem Beschluss vom 3. November 2004 zur Umsetzung des Verfassungsartikels verlangt.

Trotz aller Innovation: Der APUG wurde dem politischen Gegenwind geopfert. Auf Ende 2007 muss die Sektion Gesundheit und Umwelt des BAG ihre Aktivitäten einstellen. Woran mag dies liegen? Sicher hat der APUG in der Umsetzung zahlreiche Fehler gemacht. Vielleicht war er zu komplex angelegt – multisektorale Politik ist nicht einfach zu vermitteln. Vielleicht gingen die Massnahmen und



die Ziele zu wenig auf die Bedürfnisse der Pilotregionen ein. An verschiedenen Orten mussten die lokalen Behörden mehr als einmal vom Sinn des Engagements im APUG überzeugt werden. Die Ausführungen im vorliegenden Bericht haben mehrere weitere Dutzend Hinweise auf Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten. Weitere Empfehlungen sind in der externen Evaluation enthalten.

Vielleicht war der APUG aber auch einfach seiner Zeit voraus. Innovationen werden von den Menschen erst wahrgenommen, wenn sie dafür einen Bedarf sehen. Dazu müssen diese jedoch mit deren Prioritätenordnung übereinstimmen. Innovationen können von der Bildfläche verschwinden und werden zu einem späteren Zeitpunkt in einer angepassten Form und in einem neuen Kontext wieder aufgenommen. Vielleicht wird dies auch mit der Innovation APUG geschehen!

Andreas Balthasar
Ökonom und Politologe
Institutsleiter und Gründer von Interface Politikstudien,
Luzern

