

Politikfeldübergreifender Dialog zu Health in all Policies (HiAP)

Konzept

Juli 2016

1 Einleitung

Die Maßnahme „Politikfeldübergreifenden Dialog zu Health in all Policies (HiAP) fördern“ ist im Rahmen der Arbeitsgruppe zum **Rahmen-Gesundheitsziel 1** (Gesundheitsförderliche Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen durch Kooperation aller Politik- und Gesellschaftsbereiche schaffen) entstanden. Im Arbeitsgruppenbericht wird sie als Maßnahme zur Umsetzung des Wirkungsziels 1 „Eine politikfeldübergreifende Kooperation der relevanten Akteure im Sinne einer gesundheitsfördernden Gesamtpolitik aufbauen“ wie unten (Kasten) dargestellt beschrieben.

1.3.8. Politikfeldübergreifenden Dialog zu Health in all Policies fördern

Eine kontinuierliche und gemeinsame Auseinandersetzung von Entscheidungsträger/innen unterschiedlicher Ressorts und politischer Ebenen, Fachleuten und interessierten Bürger/innen mit dem Thema „Health in all Policies“ ist eine wichtige Komponente einer nachhaltigen Umsetzung dieses umfassenden Handlungsansatzes. Dabei geht es zunächst um die Herstellung eines gemeinsamen Verständnisses von Gesundheit sowie um die Identifikation der Einflussmöglichkeiten der unterschiedlichen Ressorts auf Gesundheit und des jeweiligen Nutzens von Gesundheit (health co-benefits). Vor allem soll die Möglichkeit geschaffen werden, Maßnahmen und Modelle der politikfeld-übergreifenden Zusammenarbeit kennenzulernen, Erfolgsfaktoren und Herausforderungen zu erörtern, wissenschaftliche Erkenntnisse zu diskutieren, Anregungen für zusätzliche Kooperationen zu geben etc. Dafür soll ein öffentlich zugängliches Forum etabliert werden, welches für einen solchen Dialog geeignet ist.

In einem ersten Schritt gilt es daher, ein Konzept für eine derartige Dialogmöglichkeit auszuarbeiten, welches in der Folge unter breiter Einbindung verschiedenster Akteure/Akteurinnen aus allen Politikfeldern umgesetzt wird.

Maßnahmenkoordination:

LSD, BMLVS, BMGF und FGÖ gemeinsam

Multiplikatoren und mitverantwortliche Institutionen:

ÖGKV

Voraussichtlicher Start und voraussichtliche Laufzeit der Maßnahme:

Konzept liegt 2015 vor

Im Rahmen der ersten zwei Steuerungsgruppen-Sitzungen wurde von den Koordinatorinnen/Koordinatoren der Maßnahme überlegt, welche Institutionen noch zur Mitarbeit eingeladen werden sollen. In diesem Zusammenhang konnte aber das Bundesministerium für Familien und Jugend (BMFJ), Abt. Jugendpolitik, für die Mitarbeit und Mitgestaltung der Maßnahme gewonnen werden.

Mit dem Österreichischen Gesundheits- und Krankenpflegeverband (ÖGKV) wurde in diesem frühen Stadium noch kein Kontakt aufgenommen, da dieser eher in der Rolle des Multiplikators gesehen wurde.

Die Steuerungsgruppe dieser Maßnahme besteht letztendlich aus Vertreter/innen der Landessanitäts-Direktionen, des Bundesministeriums für Familien und Jugend (BMFJ), des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen (BMGF) sowie des Fonds Gesundes Österreich (FGÖ). Dies soll auch bei einer Aktualisierung des Arbeitsgruppenberichts zum Rahmen-Gesundheitsziel 1 in die Maßnahmenbeschreibung aufgenommen werden.

Das Konzept zur Gestaltung und Umsetzung der Maßnahme wurde von der Steuerungsgruppe mit Unterstützung der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) erstellt.

2 HiAP in Theorie und Praxis in Österreich

Intersektorale Arbeit im Bereich Gesundheit wird im "HiAP Training Manual" der WHO (2015) wie folgt definiert:

„Intersectoral action refers to the coordinated efforts of two or more sectors within government to improve health outcomes. This can include working across different levels of government such as districts, provincial and national jurisdictions.“ (WHO 2015)

„Politikfeldübergreifende Arbeit bezieht sich auf das abgestimmte Vorgehen zweier oder mehrerer Sektoren einer Regierung, um die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern. Das kann die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Regierungsebenen wie von Bezirken, Bundesländern und nationalen Verwaltungseinheiten beinhalten.“ (übersetzt nach WHO 2015)

In welchem Ausmaß bzw. in welcher Intensität dabei eine Zusammenarbeit mehrerer Akteure stattfinden kann, zeigt die folgende Grafik (WHO 2015).

HiAP kommt vor allem zur **Anwendung** bei (WHO 2015):

- » **komplexen gesundheitsrelevanten Herausforderungen**
Fokus liegt dabei auf Bevölkerungsgesundheit, gesundheitliche Chancengleichheit oder Herausforderungen im Bereich des Gesundheitssystems, welche eine intersektorale Zusammenarbeit benötigen
Bsp.: Nicht-übertragbare Krankheiten (non-communicable diseases, NCDs), Gesundheit und Klimawandel, etc.
- » **politischen Bestimmungen / Strategien / Richtlinien (policies) mit einer großen Auswirkung auf die Bevölkerungsgesundheit, die außerhalb des Gesundheitssektors verortet sind**
Fokus liegt hier auf politischen Richtlinien, Strategien, etc. außerhalb des Gesundheitssektors mit potenziellen großen Auswirkungen auf die Bevölkerungsgesundheit bzw. gesundheitliche Chancengleichheit
Bsp.: Handelsabkommen, Infrastrukturmaßnahmen, etc.
- » **prioritären Themen von Regierungen, die mehrere Sektoren betreffen**
Fokus liegt auf Regierungsprioritäten mit intersektorialem Charakter, die gesundheitspolitisch relevant sind
Bsp.: Frühe Hilfen, Nahrungsmittelsicherheit, etc.

Zwar gibt es in Österreich keine umfassende Analyse zu HiAP-Prozessen, es lassen sich aber rasch einige Beispiele identifizieren:

Ein international herausragendes Beispiel für einen HiAP-Prozess in Österreich ist der Rahmen-Gesundheitsziele (R-GZ) Prozess. Die mehr als 40 Mitglieder des R-GZ Plenums kommen aus unterschiedlichen Ressorts, politischen Ebenen und Gesellschaftsbereichen und treffen sich regelmäßig, um sich gegenseitig über Entwicklungen zu informieren und gemeinsam den R-GZ Prozess und die Umsetzung der Ziele voranzutreiben. In den politik- und gesellschaftsbereichsübergreifend besetzten Arbeitsgruppen verständigt man sich über relevante Handlungsfelder und es werden vielfältige Maßnahmen eingebracht, die zur Umsetzung der Ziele beitragen sollen.

Darunter finden sich auch politikfeldübergreifende Maßnahmen, die einen positiven Beitrag zur Gesundheit in Österreich leisten sollen. Bereits in Umsetzung sind beispielsweise die Frühen Hilfen oder auch die Österreichische Plattform Gesundheitskompetenz.

Es sind aber auch zahlreiche nationale Aktionspläne durch intersektorale Zusammenarbeit entstanden bzw. im Entstehen, die Gesundheit als Hauptfokus oder als Teil integriert haben (beispielsweise (Nationaler Aktionsplan Integration, Österreichische Jugendstrategie, Aktionsplan Frauengesundheit, Demenzstrategie, etc.)

Erfahrungen aus der internationalen Praxis zu HiAP zeigen folgende Aspekte und Beispiele auf, die die Umsetzung von HiAP unterstützen:

1. Entwickeln einer Agenda

- a. Agenden, für die HiAP relevant ist, identifizieren und die Umsetzung des HiAP-Ansatzes analysieren, z.B. inhaltliche Relevanz, Regierungspriorität, Machbarkeit, Einschätzung von gesundheitlichen Auswirkungen von Policies (GFA), Windows of Opportunity erkennen und nutzen

2. Ressortübergreifende Zusammenarbeit und den Einbezug externer Stakeholder unterstützen

- a. Kooperation mit Kolleg/innen in anderen Sektoren/Organisationseinheiten pflegen
- b. Informationen teilen
- c. Die Sprache der anderen Akteur/innen erlernen und anwenden bzw. gemeinsame Sprache entwickeln
- d. Formale Mechanismen und Strukturen der intersektoralen Zusammenarbeit entwickeln
- e. Dialogplattformen kreieren
- f. Kontaktpersonen für intersektorale Zusammenarbeit ernennen
- g. Gatekeepers und Entscheidungsträger/innen identifizieren
- h. Hochrangige politische Unterstützung gewinnen
- i. Unterstützende Netzwerke aufbauen

3. Institutionelle Kapazitäten stärken

- a. Teams mit unterschiedlicher Expertisen und Fähigkeiten aufbauen
- b. HiAP institutionell verankern (z.B. Arbeitsplatzbeschreibungen, Leistungsanordnung, Geschäftseinteilung, Geschäftsordnung und ähnliches)

4. Forschung zum Thema fördern

3 Maßnahmenbeschreibung

Eine gemeinsame Auseinandersetzung zur politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit ist aus Sicht der Maßnahmenkoordinatoren ein wichtiger Schritt für eine nachhaltige Etablierung des HiAP-Ansatzes. Die im Folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen richten sich an unterschiedliche Zielgruppen. Das Konzept kann dem Rahmen-Gesundheitsziele Plenum bzw. der Arbeitsgruppe zum Rahmen-Gesundheitsziel 1 „Gesundheitsförderliche Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle Bevölkerungsgruppen durch Kooperation aller Politik- und Gesellschaftsbereiche schaffen“ vorgestellt werden.

Diese Maßnahmen verstehen sich als Vorschläge möglicher Veranstaltungen bzw. Aktivitäten und als ein Baustein zur Förderung von HiAP in Österreich.

3.1.1 Workshop zu politikfeldübergreifender Zusammenarbeit

Der Workshop zur politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit ist zunächst auf der Bundesebene angesiedelt.

Es werden gezielt ein bis drei Personen aus der Verwaltungsebene jedes Ministeriums, die sich im Rahmen ihrer Aufgaben auch mit Gesundheit beschäftigen eingeladen. Die Teilnehmer/innen sollen sich beim Workshop mit dem Thema politikfeldübergreifende Zusammenarbeit in Theorie und Praxis beschäftigen und gemeinsam ihre Erfahrungen (vor allem gute Praxis) der politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit diskutieren und Verbesserungsmöglichkeiten skizzieren.

Intentionen:

- » Politikfeldübergreifende Zusammenarbeit auf Beamtenebene der Ministerien erleichtern
- » Erfahrungen und Bedarf zu politikfeldübergreifender Zusammenarbeit zwischen Ministerien (Beamtenebene) erheben
- » Beispiele guter Praxis beleuchten und diskutieren
- » Förderliche und hinderliche Faktoren identifizieren und Lösungen erarbeiten

Um beim Workshop den Bedürfnissen der (potenziellen) Teilnehmer/innen zu entsprechen, werden vorab Gespräche mit Vertreter/innen unterschiedlicher Ministerien geführt. Auch werden jene Plenumsmitglieder des Rahmen-Gesundheitsziele Prozesses, die ein Ministerium vertreten, am Rande einer Plenumsveranstaltung zu deren Interessen und Bedarfen zum Thema politikfeldübergreifende Zusammenarbeit befragt. Anhand dieser Gespräche kann das konkrete Programm der Veranstaltung geplant werden.

Bei Interesse können diese Treffen in regelmäßigen Abständen weitergeführt werden.

Das Format kann auch für Veranstaltungen auf Länderebene zur Verfügung gestellt werden. Für einen Workshop auf Landesverwaltungsebene könnten hier vorab Gespräche mit Beamt/innen aus unterschiedlichen Abteilungen geführt werden, mit denen bereits einmal zusammengearbeitet wurde bzw. bekannt ist, dass ein Interesse für politikfeldübergreifende bzw. abteilungsübergreifende Zusammenarbeit besteht.

3.1.2 After-Work-Treffen

Um einen informelleren Austausch zu ermöglichen, kann ein After-Work-Treffen ein geeignetes Format darstellen. Auch hier wird zunächst an die obige Zielgruppe gedacht. Eine Koppelung des oben angeführten Workshops mit After-Work Treffen ist vorstellbar. Hierbei könnten die Teilnehmer/innen sich weiter vernetzen.

Sollte weiteres Interesse dieser oder anderer Personen an solchen Veranstaltungen entstehen, kann auch eine Wiederholung angedacht werden.

3.1.3 Themenspezifische Workshops im Bereich politikfeldübergreifende Zusammenarbeit

Sollte bei den Teilnehmer/innen das Interesse an einer weiteren Beschäftigung mit dem Thema politikfeldübergreifende Zusammenarbeit geweckt werden, können weitere Workshops mit thematischen Schwerpunkten angedacht werden. Ein Beispiel für einen solchen Folge-Workshop stellt das Thema Gesundheitsfolgenabschätzung (GFA) dar.

3.2 HiAP im Rahmen-Gesundheitsziele Plenum

Auch wenn der Rahmen-Gesundheitsziele (R-GZ) Prozess im Sinne von HiAP umgesetzt und das Plenum als zentrales Gremium politikfeldübergreifend aufgestellt ist, zeigt sich immer wieder, dass die Mitglieder nach wie vor ein unterschiedliches Verständnis sowohl von Gesundheit als auch von Health in All Policies besitzen. Daher soll der Diskurs darüber im Rahmen eines R-GZ Plenums weitergeführt werden. Es wird angedacht, einen interaktiven HiAP-Teil in eine oder mehrere der nächsten Plenarsitzungen einzugliedern. Das Plenum soll sich hierbei mit den Grundprinzipien des R-GZ Prozesses näher auseinandersetzen. Hierbei ist aber wichtig, eine konkrete Fragestellung vorzubereiten, da die Plenums-Mitglieder schließlich bereits Teil eines politikfeldübergreifenden Prozesses sind. Für die Vorbereitung dieses Teils kann das HiAP Manual der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) herangezogen werden. Die Planung und Umsetzung erfolgt in Abstimmung mit dem R-GZ Begleiteteam der GÖG bzw. dem BMGF als führende Institution des R-GZ Prozesses.

3.3 Vernetzung von Maßnahmen in den R-GZ Arbeitsgruppen

Eine weitere Vernetzung im Sinne von HiAP kann in den Arbeitsgruppen zu den einzelnen R-GZ geschehen. In den jeweiligen Arbeitsgruppenberichten sind ja bereits politikfeldübergreifende Maßnahmen beschrieben, die zur Erreichung der einzelnen Ziele beitragen sollen.

Im Rahmen des Monitorings der R-GZ ist geplant, dass die einzelnen Maßnahmenverantwortlichen jährlich Rückmeldung zu den selbstgesetzten Messgrößen geben. Die Ergebnisse des Monitorings sollen einmal jährlich von den Arbeitsgruppenmitgliedern für ihr R-GZ besprochen werden. Diese Treffen könnten genutzt werden, um über weitere Kooperationen bzw. Verbindungen zwischen Maßnahmen nachzudenken. In diesem Zusammenhang könnten auch Ideen für neue politikfeldübergreifende Maßnahmen gesammelt und in die Umsetzung gebracht werden.

3.4 Vernetzung von verschiedenen Initiativen in Österreich

In Österreich existieren verschiedene Initiativen und Audits, wie beispielsweise familienfreundliche, gesundheitsfördernde Betriebe, klimafreundliche Gemeinden, gesunde Schulen, gesundheitsförderliche Krankenhäuser usw. Das Gemeinsame besteht darin, dass diese ihr Anliegen in einem strukturierten Prozess verankern und direkt wie indirekt auch Gesundheit thematisieren. Viele dieser Initiativen haben Netzwerke gebildet, die politikfeldübergreifend nah an der Bevölkerung arbeiten. Langfristig gesehen könnte eine Vernetzung zwischen den Trägern dieser unterschiedlichen Netzwerke bzw. Initiative förderlich für die Umsetzung von HiAP sein. Bevor so ein Treffen stattfinden kann, müsste vorab recherchiert werden, was bereits für relevante Netzwerke bzw. Initiativen bestehen, wie diese strukturiert sind bzw. arbeiten und wer die jeweilige Ansprechperson ist.

Quellen

Kickbusch / Buckett (2010): Implementing Health in All Policies. Adelaide 2010. Government of South Australia. <http://www.who.int/sdhconference/resources/implementinghiapadel-sahealth-100622.pdf>

WHO (2015): Health in All Policies, Training Manual. <http://www.who.int/life-course/news/health-in-all-policies/en/>

Anhang: Detailkonzept für den Workshop zu politikfeldübergreifender Zusammenarbeit

Der Workshop zu politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit kann zunächst auf der Bundesebene angesiedelt sein.

Es können gezielt ein bis drei Personen aus der Verwaltungsebene jedes Ministeriums, die sich im Rahmen ihrer Aufgaben auch mit Gesundheit beschäftigen eingeladen werden. Die Teilnehmer/innen sollen sich beim Workshop mit dem Thema politikfeldübergreifende Zusammenarbeit in Theorie und Praxis beschäftigen und gemeinsam ihre Erfahrungen (vor allem gute Praxis und event. zu konkreten Themen/Vorhaben) der politikfeldübergreifende Zusammenarbeit diskutieren und Verbesserungsmöglichkeiten skizzieren.

Intentionen:

- » Politikfeldübergreifende Zusammenarbeit auf Beamtenebene der Ministerien erleichtern
- » Erfahrungen und Bedarf zu politikfeldübergreifender Zusammenarbeit zwischen Ministerien (Beamtenebene) erheben
- » Beispiele guter Praxis beleuchten und diskutieren
- » Förderliche und hinderliche Faktoren identifizieren und Lösungen erarbeiten

Um den Workshop den Bedürfnissen der (potenziellen) Teilnehmer/innen zu entsprechen, sollten vorab Gespräche mit Vertreter/innen unterschiedlicher Ministerien geführt werden. Auch werden jene Plenumsmitglieder des Rahmen-Gesundheitsziele Prozesses, die ein Ministerium vertreten, am Rande einer Plenumsveranstaltung zu deren Interessen und Bedarfen zum Thema politikfeldübergreifende Zusammenarbeit befragt. Anhand dieser Gespräche kann das konkrete Programm der Veranstaltung geplant werden.

Bei Interesse können diese Treffen in regelmäßigen Abständen weitergeführt werden.

Das Format kann auch für Veranstaltungen auf Länderebene zur Verfügung gestellt werden. Für einen Workshop auf Landesverwaltungsebene könnten hier vorab Gespräche mit Beamt/innen aus unterschiedlichen Abteilungen geführt werden, mit denen bereits einmal zusammengearbeitet wurde bzw. bekannt ist, dass ein Interesse für politikfeldübergreifende bzw. abteilungsübergreifende Zusammenarbeit besteht.

1. Mögliche Vorab-Fragen

Im Zuge der Einladung sollte die Aufforderung an die Teilnehmer/innen ausgesprochen werden, eigene Themen für die Beschäftigung mit politikfeldübergreifender Zusammenarbeit mitzubringen. Hierzu sollen vorab folgende Fragen per Mail geschickt werden:

- » Welche Erfahrungen haben Sie persönlich mit politikfeldübergreifender Zusammenarbeit?

- » Welche Themenfelder sind für Ihren Bereich besonders relevant für politikfeldübergreifende Zusammenarbeit?
- » Gibt es konkrete Projekte, Maßnahmen und dergleichen bei denen Sie eine Zusammenarbeit mit einen oder mehreren Ministerien als sinnvoll erachten würden? Wenn ja, welche?
- » Gibt es in Ihrem Bereich Beispiele guter Praxis für politikfeldübergreifende Zusammenarbeit?

Die Beantwortung dieser Fragen soll die Teilnehmer/innen aufs Thema einstimmen und die Bedarfe der unterschiedlichen Bereiche erheben.

2. Mögliche Bausteine des Workshops

Erläuterung der Entstehungsgeschichte des Workshops bestehend aus Bericht über die Rahmen-Gesundheitsziele (R-GZ) und insbesondere die Arbeitsgruppe zum R-GZ 1 sowie der gegenständlichen Maßnahme „Politikfeldübergreifenden Dialog zu Health in all Policies fördern“ und der Vorstellung der Mitglieder der Steuerungsgruppe. So können auch die R-GZ kommunikativ in die Breite getragen werden.

Kennenlernen der Teilnehmer/innen und ihrer Aufgaben.

Fachinput zu einem Thema in Bezug auf politikfeldübergreifende Zusammenarbeit. In diesem Zusammenhang könnten Themen wie HiAP und Beispiele aus anderen Ressorts eingebracht werden. Materialien wie z.B.: HiAP Fact Sheets, Gradient Evaluation Framework, usw. könnten eingebracht werden.

Mögliche Inhalte von Inputs:

- » Policy-Making Process (z.B.: HiAP Training Manual: Kapitel 4)
- » Formen der politikfeldübergreifenden Zusammenarbeit (z.B.: HiAP Training Manual: Kapitel 5)
- » Faktoren zur Zielerreichung von politikfeldübergreifende Zusammenarbeit
- » Politikfeldübergreifende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich: HiAP inkl. Beispiel
- » Potenzielles Querschnittsthema: Chancengerechtigkeit
- » ...

In geeigneten Formaten widmen sich die Teilnehmer/innen aktiv den Themen:

- » Erfahrungen mit politikfeldübergreifender Zusammenarbeit
- » Bedarf generell und bei konkreten Vorhaben
- » Beispiele guter Praxis
- » Förderliche und hinderliche Faktoren für politikfeldübergreifende Zusammenarbeit

Hierbei stehen v.a. ihre Erfahrungen aus der ministeriellen Praxis im Vordergrund. Des Weiteren soll auch der Frage nachgegangen werden, was es für eine (noch) bessere politikfeldübergreifende Zusammenarbeit in Österreich braucht und wie diese erreicht werden kann. Folgende Fragen können für eine solche Diskussion leitend sein:

- » Was hat in der Vergangenheit gut bzw. nicht gut funktioniert und warum?

- » Was kann man für künftige politikfeldübergreifende Zusammenarbeit übernehmen?
- » Gibt es konkrete Handlungsfelder/Vorhaben, bei denen kooperiert werden sollte?

Aus der Diskussion sollen konkrete Ableitungen getroffen werden, welche (Organisations-)Strukturen intersektorale Zusammenarbeit unterstützen.