



Fassung vom 25. März 2020

Erläuternder Bericht

zur Totalrevision der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV; SR 641.316)

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Inhalt der Totalrevision.....	3
1.3	Hintergründe zur Subventionierung der Kantone	4
2	Erläuterungen.....	4
2.1	Generelle Bemerkungen	4
2.2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5
	<i>1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen</i>	<i>5</i>
	<i>2. Abschnitt: Kostenbeiträge für einzelne Präventionsmassnahmen</i>	<i>7</i>
	<i>3. Abschnitt: Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme</i>	<i>9</i>
	<i>4. Abschnitt: Fachkommission für den Tabakpräventionsfonds (Art. 16-20).....</i>	<i>11</i>
	<i>5. Abschnitt: Finanzen</i>	<i>11</i>
	<i>6. Abschnitt: Aufsicht</i>	<i>12</i>
	<i>7. Abschnitt: Schlussbestimmungen.....</i>	<i>12</i>
3	Auswirkungen	13

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2003 sprachen sich die eidgenössischen Räte für die Einführung eines Tabakpräventionsfonds (TPF) aus. Dessen rechtliche Grundlagen bilden Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c des Tabaksteuergesetzes vom 21. März 1969 (TStG; SR 641.31) sowie die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds vom 5. März 2004 (TPFV; SR 641.316). Der Tabakpräventionsfonds wird durch die Abgabe von 2,6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung finanziert. Im Jahr 2019 beliefen sich die Einnahmen auf 14,06 Millionen Franken¹. Der Fonds dient der Finanzierung von Präventionsmassnahmen, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen. Er wird seit 2004 von einer Fachstelle betrieben, die administrativ dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) angegliedert ist. Für die breite Abstützung der Entscheide über die Finanzierungsgesuche wird die Fachstelle von einer beratenden ausserparlamentarischen Fachkommission unterstützt.

Die im Jahr 2016 veröffentlichte Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie)² folgte auf das Nationale Programm Tabak und bildet seither gemeinsam mit der Nationalen Strategie Sucht³ den übergeordneten strategischen Rahmen für die Tabakprävention des Bundes. Die beiden Strategien bieten den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren einen Orientierungsrahmen für ihre Anstrengungen und betonen dabei insbesondere die Stärkung der Eigenverantwortung und der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung, die Förderung gesundheitsförderlicher Rahmenbedingungen, die Verhinderung des Einstiegs in den Tabakkonsum, die frühzeitige Unterstützung gefährdeter Personen sowie die Unterstützung beim Ausstieg aus dem Tabakkonsum. Bei der Umsetzung der Strategien kommt den Kantonen eine bedeutende Rolle zu, da sie entsprechende kantonale Programme entwickeln und umsetzen sollen.

1.2 Inhalt der Totalrevision

2018 wurde der TPF einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) unterzogen⁴. Diese hat festgehalten, dass keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Subventionierung der Kantone bestehe und dass hinsichtlich der Aufsicht über den Fonds das Gesetz und die Verordnung inkongruent seien (gemäss TStG liegt die Aufsicht beim BAG, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport [BASPO], gemäss TPFV liegt sie beim Eidgenössischen Departement des Innern [EDI]). Ausserdem seien die Wirtschaftlichkeit von Projekten auf der Antragsstufe sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden bei der Festlegung des Beitragsanteils zu prüfen.

Die EFK hat entsprechend die folgenden drei Empfehlungen gemacht:

- Für wirtschaftlich begründete Entschädigungen an die Kantone sei Rechtskonformität durch eine Anpassung der TPFV herzustellen.
- TStG und TPFV seien bezüglich der Aufsicht zu harmonisieren.
- Die Wirtschaftlichkeit von Projekten sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden seien vertieft zu prüfen.

¹ Aufgrund eines verspäteten Zahlungseingangs 2019 umfasst diese Summe die Steuereinnahmen aus 13 Monaten (Dezember 2018 – Dezember 2019).

² Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nichtübertragbare Krankheiten > Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten.

³ Abrufbar unter www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Sucht > Nationale Strategie Sucht.

⁴ Abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung & Soziales > Gesundheit > Wirtschaftliche Verwendung der zweckgebundenen Mittel - Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen, Prüfauftrag: 17542.

Mit der Totalrevision der TPFV werden zwei von drei Empfehlungen der EFK aufgenommen, indem eine Rechtsgrundlage für die Subventionierung der Kantone geschaffen und der Fachstelle TPF die Möglichkeit gegeben werden soll, bei der Gesuchseinreichung Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin sowie zur Wirtschaftlichkeit von Projekten zu verlangen. Der Empfehlung bezüglich Aufsicht konnte nicht Folge geleistet werden: Da der TPF organisatorisch beim BAG angesiedelt ist, ist aus Gouvernanzgründen eine Aufsicht durch das BAG nicht möglich. Deshalb scheint die Aufsicht durch das EDI im Moment die beste Lösung zu sein. Eine Änderung im Sinne der Empfehlung der EFK würde eine neue institutionelle Anbindung der Geschäftsstelle oder eine Behördenkommission anstelle einer Fachkommission erfordern. Im Rahmen der nächsten Revision des TStG soll die Rechtsgrundlage für die Aufsicht geprüft werden.

Nebst den durch die EFK festgestellten Mängeln ist mit der aktuellen TPFV zwar grundsätzlich eine gute Basis für die Aufgabenerfüllung gegeben, allerdings besteht bei zahlreichen Artikeln ein Bedarf, diese an die aktuellen Gegebenheiten und Herausforderungen anzupassen. In diesem Sinne wurden alle revisionsbedürftigen Artikel überarbeitet, um der heutigen Situation umfassend gerecht zu werden. Aufgrund des Umfangs der Revision handelt es sich um eine Totalrevision.

1.3 Hintergründe zur Subventionierung der Kantone

Bei der Umsetzung der nationalen Strategien kommt den Kantonen eine bedeutende Rolle zu, denn es wird angestrebt, dass sie kantonale Programme entwickeln und umsetzen, da diese im Vergleich zu einzelnen Projekten wirksamer und somit auch aus wirtschaftlicher Sicht zu begrüßen sind. Bis Ende 2016 hatte sich der TPF an den Gesamtkosten kantonaler Tabakpräventionsprogramme beteiligt. Um der kantonalen Autonomie Rechnung zu tragen (keine Kontrollaufgaben des TPF bei den konkreten Projekten) wurden ab 2017 nicht mehr die Programme per se, sondern deren Steuerungsleistungen mit 15 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen des TPF unterstützt. Diese Steuerungssubventionierung wurde 2018 von der EFK bemängelt: «Die Zahlungen an die Kantone für die Steuerung erfüllen nicht die Finanzierungsanforderungen gemäss TPFV». In Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde daher nach einer anderen Finanzierungsmöglichkeit gesucht. Entsprechend soll eine rechtliche Grundlage zur Finanzierung von kantonalen Tabakpräventionsmassnahmen geschaffen werden. In der revidierten TPFV werden die rechtlichen Grundlagen für diese neue Finanzierungsform geschaffen (vgl. 3. Abschnitt Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme).

2 Erläuterungen

2.1 Generelle Bemerkungen

Um die Begrifflichkeiten den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, sollen die nachfolgend aufgelisteten Änderungen in der ganzen Verordnung vorgenommen werden. Auf diese grundsätzlichen Änderungen wird unter den einzelnen Artikeln nicht mehr eingegangen.

- **Präventionsmassnahme**

Neu wird durchgehend der breiter gefasste Begriff «Präventionsmassnahmen» anstelle von «Projekten» oder «Präventionsprojekten» verwendet. Die aktuellen Begriffe implizieren ein zeitlich begrenztes, in sich abgeschlossenes Vorhaben. Es zeigt sich jedoch, dass dies nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Um langfristig Wirkung zu erzielen, kann es auch erforderlich sein, Programme oder Daueraufgaben zu finanzieren. Mit der Totalrevision soll eine entsprechende Möglichkeit geschaffen werden.

- **Effizienz**

Der Begriff «effizient» gemäss dem aktuellen Artikel 2 Absatz 1 wird durch «wirtschaftlich» ersetzt, um der Anforderung, vor einer Gesuchsbewilligung die Wirtschaftlichkeit von Präventionsmassnahmen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu bewerten, Folge leisten zu können.

- **Geschäftsstelle**

Die Bezeichnung der Präventionsorganisation, welche den Fonds verwaltet, soll statt «Fachstelle» zukünftig «Geschäftsstelle» heissen. Innerhalb des BAG sind Fachstellen hierarchisch in der Organisation integriert. Diese Konstellation ist im Falle des TPF nicht gegeben. Mit der Verwendung des Begriffs «Geschäftsstelle» soll die Unabhängigkeit des TPF auch in der Aussenwahrnehmung unterstrichen werden.

- **Finanzhilfen**

Der aktuelle Begriff «finanzielle Leistungen» umfasste sämtliche finanziellen Unterstützungsleistungen des TPF für die gesuchstellenden Akteure. Neu soll zwischen Kostenbeiträgen für einzelne Präventionsmassnahmen und Pauschalbeiträgen für kantonale Tabakpräventionsprogramme unterschieden werden. Beide werden auf der Basis von Gesuchen gesprochen.

2.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Fonds

Der TPF wurde 2004 errichtet. Es ist deshalb nicht länger nötig, dies in der Verordnung zu regeln. Die Bestimmung definiert den TPF neu *explizit als rechtlich unselbstständigen* Fonds mit eigener Rechnung nach Artikel 52 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0).

Art. 2: Zweck des Fonds

Absatz 1 legt allgemein fest, dass der TPF Finanzhilfen für Massnahmen der Tabakprävention gewährt. Aufgrund der zunehmenden Menge an neuen Alternativprodukten (z.B. nikotinhaltige E-Zigaretten, Tabakprodukte zum Erhitzen, Tabakprodukte zum oralen Gebrauch z.B. Snus) werden darunter generell Massnahmen gegen die Ausbreitung der Nikotinsucht verstanden. Dies ist insbesondere von grosser Bedeutung im Zusammenhang mit dem Jugendschutz: Die neuen Nikotinprodukte (z.B. E-Zigaretten) sind für Kinder- und Jugendliche von hoher Attraktivität und führen im Jugendalter sehr schnell in die Abhängigkeit, von der nur noch schwer loszukommen ist.

Absatz 2 definiert, welche Ziele mit den Präventionsmassnahmen verfolgt werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend zu verstehen. Die aufgeführten Elemente sollen es ermöglichen, den aktuellen Erfordernissen der Tabakprävention gerecht zu werden.

Abs. 2 Bst. a

Als wichtigste Zielsetzung gilt die Verminderung des Tabakkonsums. Sie steht darum an erster Stelle. Die Verminderung soll erreicht werden durch die Verhinderung des Einstiegs einerseits und die Förderung des Ausstiegs andererseits. Bei der Verhinderung des Einstiegs in den Tabakkonsum geht es insbesondere darum, Kinder und Jugendliche vom Rauchen abzuhalten und Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Rauchen für sie unattraktiv zu gestalten wie zum Beispiel durch rauchfreie Freizeitanlagen. Bei der Förderung des Ausstiegs handelt es sich um verschiedene Angebote zum Rauchstopp wie zum Beispiel Gruppenkurse.

Abs. 2 Bst. b

Dieser Buchstabe bleibt unverändert.

Abs. 2 Bst. c

Die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit in Bezug auf die Auswirkungen des Tabakkonsums ist eine zentrale Präventionsmassnahme.

Abs. 2 Bst. d

Neu soll anstelle der «Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Akteure» die «Förderung der Kooperation zwischen den in der Tabakprävention tätigen Stellen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten» angestrebt werden. Dadurch wird der Buchstabe in seiner Bedeutung konkretisiert. Darunter fällt ebenfalls die Aufgabe des TPF, Kantone, Anbieter von Präventionsmassnahmen und Schlüsselpersonen in geeigneter Form einzubeziehen, wenn es um die Planung von nationalen Präventionsmassnahmen geht.

Abs. 2 Bst. e

Vor dem Hintergrund der geforderten Wirtschaftlichkeit gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b sollen mit dem neu eingeführten *Buchstaben e* durch die Geschäftsstelle explizit Synergien zwischen Präventionsmassnahmen gefördert werden.

Abs. 2 Bst. f

Unter Rahmenbedingungen, welche die Tabakpräventionsarbeit unterstützen, werden Massnahmen verstanden, die für eine wirksame Tabakprävention erforderlich sind. Dies sind beispielsweise Wissensmanagement, Tagungen oder evidenzbasierte Massnahmen gemäss den internationalen Standards für die Tabakprävention (WHO-Rahmenkonvention, FCTC⁵).

Abs. 2 Bst. g

Buchstabe g entspricht dem aktuellen Buchstaben e. Der TPF fördert keine Grundlagenforschung (z. B. Forschung zu den Auswirkungen des Tabakkonsums auf die Verdauung und Resorption von Nährstoffen im Dünndarm). Vielmehr fördert er praxisorientiertes und direkt anwendbares Tabakpräventionswissen. Unter dem Begriff Forschung wird somit beispielsweise tabakpräventionsrelevantes Monitoring, Begleitforschung und Evaluation verstanden.

Art. 3: Grundsatz

Die in Artikel 2 Absatz 1 erwähnten Finanzhilfen werden in Form von Kostenbeiträgen und Pauschalbeiträgen gewährt. Die Kostenbeiträge werden für einzelne Präventionsmassnahmen ausgerichtet, die Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme.

Art. 4: Geschäftsstelle

Abs. 1

Siehe Erläuterungen zur Geschäftsstelle unter Ziffer 2.1.

Abs. 2 Bst. a

Aufgrund der zahlreichen Akteure im Bereich der Tabakprävention ist es nicht erforderlich, dass die Geschäftsstelle selber Tabakpräventionsmassnahmen durchführt. Dies würde zu einem erheblichen Zusatzbedarf an personellen Ressourcen führen (aktuell verfügt die Geschäftsstelle über 5,2 Vollzeitstellen). Die Geschäftsstelle ist jedoch damit beauftragt, Präventionsmassnahmen zu planen und in die Wege zu leiten. Zur Erfüllung dieser Aufgaben kann sie auch Beschaffungen tätigen. Bei der Vorbereitung von Präventionsmandaten werden Kantone, Präventionsakteure sowie Schlüsselpersonen in geeigneter Form einbezogen.

⁵ Abrufbar unter www.who.int/fctc/en/

Gemäss *Absatz 2 Buchstabe b* ist die Geschäftsstelle zur Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen zuständig. Bei den Entscheidungen werden die Empfehlungen der Fachkommission gemäss Artikel 18 berücksichtigt (vgl. Erläuterungen zu Art. 18).

Absatz 2 Buchstabe c bleibt unverändert.

Abs. 3 und 4

Diese Absätze bleiben materiell weitgehend unverändert. Gemäss *Absatz 4* ist neu ein fakultativer Beizug weiterer Sachverständiger, insbesondere der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten, zur strategischen Ausrichtung des Tabakpräventionsfonds und zu Fragen der Tabakprävention vorgesehen.

2. Abschnitt: Kostenbeiträge für einzelne Präventionsmassnahmen

Art. 5: Voraussetzungen

Absatz 1 legt fest, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Organisationen der Tabakprävention und anderen Rechtsträgern Kostenbeiträge ausgerichtet werden. Der Kreis der Empfänger wird hier bewusst offengehalten.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert.

Abs. 1 Bst. b

Vgl. dazu auch Ziffer 2.1. unter «Effizienz».

Abs. 1 Bst. c

Der aktuelle Buchstabe b wird neu *Buchstabe c*. Weil die neuen nationalen Strategien NCD und Sucht die frühere Tabakpräventionsstrategie abgelöst haben, wird zudem die aktuelle Formulierung angepasst.

Abs. 1 Bst. d

Der aktuelle Buchstabe c wird neu *Buchstabe d*. Der Begriff «Präventionswirkung entfalten» wird durch «hohe Wirksamkeit haben» ersetzt. Damit wird der Neuformulierung gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Rechnung getragen und innerhalb der TPFV Kongruenz hergestellt.

Absatz 1 Buchstabe e entspricht dem aktuellen Buchstaben d.

Abs. 3

Der Verweis auf die Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009 (TStV; SR 641.311) wird angepasst (neu Artikel 38, nach der TStV vom 15. Dezember 1969 Artikel 27). Bei den Abgabepflichtigen handelt es sich um die Hersteller und Importeure von Tabakprodukten.

Abs. 4

Ziel der Pauschalbeiträge an die Kantone ist es, mit geringem administrativem Aufwand für die Gesuchstellung eine Subvention für die kantonalen Programme zu erhalten. Da die Pauschalbeiträge auf 15 % der jährlichen Einnahmen des Fonds begrenzt sind, werden keine zusätzlichen Kostenbeiträge für diese Programme gewährt, ansonsten die 15 % überzogen würden. Ferner würde beim zusätzlichen Antragsverfahren um Kostenbeiträge für kantonale Programme das Ziel des niedrigen administrativen Aufwands verfehlt: Die Kantone müssten reguläre Gesuche verfassen, die vom TPF und der Fachkommission für den TPF beurteilt würden. Entsprechend werden Kantonen Kostenbeiträge nur für Präventionsmassnahmen ausserhalb ihres Tabakpräventionsprogramms gewährt (z.B. Innovationsprojekte). Da

der TPF in der Regel nur nationale Tabakpräventionsmassnahmen finanziert, wird die Gesuchstellung der Kantone um Kostenbeiträge eher die Ausnahme darstellen.

Art. 6: Gesuche

Abs. 1

Um die voraussichtliche Wirksamkeit der Präventionsmassnahmen beurteilen zu können, sind im Gesuch Annahmen zur erwarteten Wirkung und den Wirkungszusammenhängen zu machen (Wirkungsketten). Diese Annahmen müssen durch Verweise auf bisherige Forschungs- und Evaluationsergebnisse oder Erfahrungen aus früheren Projekten plausibel erscheinen. Die angestrebte Wirkung muss durch messbare Indikatoren operationalisiert werden, damit sie mit der Wirkung anderer Interventionen verglichen werden kann.

Abs. 2 Bst. b

Der Begriff «ausführlich» wird durch «detailliert» ersetzt, um zu betonen, dass insbesondere die inhaltliche Qualität der Gesuche von Bedeutung ist. Die Ausführlichkeit oder Länge der Beschreibung einer Präventionsmassnahme ist nicht deckungsgleich mit Aussagekraft und inhaltlicher Relevanz.

Abs. 2 Bst. d

Der aktuelle Buchstabe c wird neu *Buchstabe d*.

Abs. 2 Bst. e

Der aktuelle Buchstabe d wird neu *Buchstabe e*. Bei der Prüfung der Gesuche wird in der Praxis bereits heute der Begriff «Budget» verwendet, da nicht nur die Kosten der Massnahmen zu prüfen sind, sondern auch die Mittelflüsse und -anteile (z. B. Eigenleistungen der Gesuchstellenden, Finanzierungsleistungen von Dritten). Daher ist die Änderung rein formeller Natur.

Abs. 2 Bst. f

Neu müssen die Gesuchstellenden nachweisen, dass mit der Finanzhilfe des TPF die Finanzierung der Präventionsmassnahme sichergestellt ist. Da es sich bei den Geldern des TPF um Finanzhilfen handelt, muss eine angemessene Eigenleistung erbracht werden. Diese Eigenleistung beträgt mindestens 20 Prozent (vgl. Art. 8 Abs. 2).

Abs. 3

Diese Bestimmung wird in die Verordnung aufgenommen, da gemäss der Empfehlung der EFK bei der Festlegung der Subventionshöhe die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden zu berücksichtigen ist. Dies kann dazu führen, dass die Subventionshöhe des TPF geringer ausfällt, als vom Gesuchsteller oder von der Gesuchstellerin gewünscht wird.

Abs. 4

Hier wird festgelegt, dass die Geschäftsstelle die Termine für die Einreichung der Gesuche auf ihrer Website veröffentlichen muss.

Art. 7: Verfahren

Die *Absätze 1 und 2* bleiben materiell unverändert.

Abs. 3

Unter Sachverständigen sind externe Expertinnen und Experten aus dem In- und Ausland zu verstehen, die vom TPF für eine Gesuchsprüfung mandatiert werden können.

Abs. 4

Dieser Absatz bleibt materiell unverändert. Die Fachkommission begutachtet die Gesuche gemäss Artikel 18 Absatz 1 und gibt eine Empfehlung zuhanden der Geschäftsstelle ab. Letztere berücksichtigt diese bei der Entscheidungsfindung.

Abs. 5

Angelehnt an Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) können im Bedarfsfall zusätzlich zum Instrument der Verfügung neu Kostenbeiträge auch durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gewährt werden. Somit wird die bisher bestehende Einschränkung auf Verfügungen aufgehoben und der Handlungsspielraum der Geschäftsstelle erweitert. Aus Gründen des Mehraufwands kommen öffentlich-rechtliche Verträge nur in ausgewählten und begründeten Fällen zur Anwendung.

Abs. 6

Dieser Absatz ist materiell unverändert.

Art. 8: Höhe der Kostenbeiträge

Abs. 1

Die Höhe der Kostenbeiträge orientiert sich an der strategischen Bedeutung der Tabakpräventionsmassnahme, ausgehend von den nationalen Strategien im Bereich der Tabakprävention (Strategien NCD und Sucht) und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der gesuchstellenden Organisation.

Absatz 2 legt den maximalen Kostenbeitrag im Verhältnis zu den vom Gesuchstellenden budgetierten Kosten fest. Falls die effektiven Kosten unter den budgetierten Kosten liegen, so richten sich die Beiträge nach den effektiven Kosten, d.h. die Beiträge des TPF reduzieren sich.

Art. 9: Auszahlung

Abs. 1

Durch die neue Möglichkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags in Artikel 7 Absatz 5 wird die Auszahlung der Kostenbeiträge neu entweder in Verfügungen oder Verträgen geregelt (vgl. Art. 16 Abs. 2 SuG).

Abs. 2

Die Möglichkeit für Vorauszahlungen wird gestrichen, da gemäss Artikel 23 Absatz 1 SuG Finanzhilfen erst ausbezahlt werden dürfen, wenn Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Die gestaffelte Auszahlung ist weiterhin zulässig.

Abs. 3

Der Begriff «Leistungen» wird durch den inhaltlich präziseren Begriff «Präventionsmassnahmen» ersetzt. Es wird ausserdem präzisiert, dass verlangt werden kann, dass Nachweise über angelaufene und nicht bereits vollständig durchgeführte Präventionsmassnahmen erbracht werden müssen.

3. Abschnitt: Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme

Die neuen Artikel 10–15 schaffen die Grundlage, um die Kantone bei der Umsetzung von Tabakpräventionsprogrammen mit Pauschalbeiträgen finanziell unterstützen zu können. Die Kantone sind zentrale Akteure der Tabakprävention, insbesondere auch für die Umsetzung der nationalen Strategien NCD und Sucht. Entsprechend ist es von Bedeutung, die kantonalen Programme effizient, zielorientiert und mit geringem administrativem Aufwand unterstützen zu können. Während bei der Vergabe von Kostenbeiträgen ein Gesuch gemäss Artikel 6 gestellt werden muss, werden Pauschalbeiträge an die Kantone

mit Gesuchstellung gemäss Artikel 11 gewährt. Dabei müssen die Kantone darlegen, dass die Tabakpräventionsprogramme die Grundsätze gemäss Artikel 10 erfüllen. Eine Dokumentation des konkreten Programms ist als Gesuchsbeilage einzureichen. Der TPF wird ein Gesuchsformular zur Verfügung stellen. Darin können die Kantone nachweisen, dass das Tabakpräventionsprogramm die Grundsätze nach Artikel 10 erfüllt.

Die Grundlage zur Ausschüttung der Pauschalbeiträge bildet die Verfügung, es werden keine Leistungsvereinbarungen ausgestellt. Mit diesem Abschnitt wird der Empfehlung der EFK, für wirtschaftlich begründete Entschädigungen an die Kantone Rechtskonformität herzustellen, Rechnung getragen.

Art. 10: Voraussetzungen

Dieser Artikel legt die Voraussetzung für die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen fest. Um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Rechnung zu tragen, sind Doppelspurigkeiten mit den nationalen Tabakpräventionsmassnahmen, die bereits durch den TPF finanziert sind, zu vermeiden (vgl. Art. 5 Abs. 4). Unter kantonalen Tabakpräventionsprogrammen werden Programme verstanden, wie sie aktuell im Rahmen der nationalen Strategien NCD und Sucht vorgesehen sind. Dabei kann es sich um monothematische Tabakpräventionsprogramme oder substanzübergreifende Programme mit konkreten Massnahmen der Tabakprävention handeln. Bei der Konzeption und Umsetzung der Programme sind die Grundsätze der relevanten nationalen Strategien zu beachten, wie sie von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), dem TPF, dem BAG und Gesundheitsförderung Schweiz für kantonale Programme⁶ festgelegt wurden.

Art. 11: Gesuche

Unter diesem Artikel werden der Termin und die Voraussetzungen festgelegt, die für die Einreichung von Gesuchen zur Ausrichtung von Pauschalbeiträgen gelten. Es ist möglich, im Rahmen eines Gesuchs Pauschalbeiträge für höchstens vier Jahre zu beantragen. Es muss dargelegt werden, dass alle Grundsätze gemäss Artikel 10 erfüllt sind.

Art. 12: Verfahren

Die Gesuchsprüfung erfolgt durch die Geschäftsstelle TPF. Sie weist unvollständige oder unklare Gesuche zur Nachbesserung an den Kanton zurück (*Abs. 1*). Die Geschäftsstelle trifft den Entscheid über die einzelnen Gesuche bis spätestens Ende September und zwar in Form einer anfechtbaren Verfügung (*Abs. 2*).

Wird ein Pauschalbeitrag für mehrere (max. 4) Jahre beantragt, kann er im Grundsatz für die gesamte beantragte Dauer gesprochen werden. Die Geschäftsstelle legt jedoch die Höhe des jährlichen Pauschalbeitrags pro Kalenderjahr neu fest für jeweils das Folgejahr, da die Steuereinnahmen des TPF und die Anzahl gesuchstellender Kantone schwanken (*Abs. 3*).

Art. 13: Höhe der Pauschalbeiträge

Der Pauschalbeitrag wird gemäss dem detailliert im Anhang beschriebenen Berechnungsverfahren bestimmt (vgl. Erläuterungen zum Anhang).

⁶ Abrufbar unter www.gdk-cds.ch > Prävention und Gesundheitsförderung > NCD-Strategie > Grundsätze für kantonale Programme.

Art. 14: Zeitpunkt der Auszahlung

Die Pauschalbeiträge werden im Jahr ausbezahlt, für das die Pauschalbeiträge beantragt werden.

Art. 15: Berichterstattung

Der TPF ist nicht nur bei der Vergabe von Kostenbeiträgen gemäss dem 2. Abschnitt verpflichtet, seine Mittel zweckgebunden, wirksam und wirtschaftlich zu verwenden, sondern auch bei der Vergabe von Pauschalbeiträgen. Um dies sicherzustellen, sollen die Kantone jährlich über die Verwendung der Mittel und über die Einhaltung der Voraussetzungen gemäss Artikel 10 berichten. Dazu wird die Geschäftsstelle ein Formular zur Verfügung stellen. Der Bericht muss bis spätestens Ende April des folgenden Jahres eingereicht werden.

4. Abschnitt: Fachkommission für den Tabakpräventionsfonds (Art. 16-20)

Die Fachkommission begutachtet Gesuche um Kostenbeiträge nach Artikel 6 (vgl. Art. 7 Abs. 4) und nicht um Pauschalbeiträge gemäss Artikel 11. Letztere beschreiben nicht die konkreten Tabakpräventionsmassnahmen, sondern legen lediglich dar, dass die Grundsätze gemäss Artikel 10 eingehalten werden. Dies lässt eine Prüfung der konkreten Tabakpräventionsmassnahmen nicht zu. Dieser Abschnitt hat keine materiellen Änderungen erfahren.

5. Abschnitt: Finanzen

Art. 21: Finanzierung

Artikel 21 umschreibt die Finanzierung des Fonds und entspricht weitestgehend dem aktuellen Artikel 8.

In *Buchstaben d* wird der Begriff «Verwaltung von Aktiven» gestrichen, da die Verwaltung keine Erträge generiert.

Art. 22: Vermögensverwaltung

Die Sachüberschrift des Artikels lautet neu «Vermögensverwaltung», da dies der heute gängigen Terminologie entspricht. Diese Umbenennung hat keine materiellen Veränderungen zur Folge. Zudem wird in *Absatz 2* der Verweis auf den relevanten Artikel in der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006⁷ angepasst.

Art. 23: Mittelverwendung

Absatz 1 legt fest, dass für die Pauschalbeiträge 15 Prozent der Einnahmen des TPF vorgesehen sind. Die *Festlegung* der Höhe der Pauschalbeiträge ist im Anhang geregelt.

Absatz 2 entspricht dem aktuellen Absatz 3. Die Anpassung der Formulierung dieses Absatzes hat keine materielle Änderung zur Folge.

Art. 24: Verwaltungskosten und Entschädigungen

Artikel 24 entspricht dem aktuellen Artikel 11. Der Inhalt bleibt unverändert.

⁷ SR 611.01

6. Abschnitt: Aufsicht

Art. 25: Allgemeine Aufsicht

Die EFK hat in ihrem Bericht⁸ festgehalten, dass hinsichtlich der Aufsicht über den Fonds das Gesetz (TStG) und die Verordnung (TPFV) inkongruent seien. Die Aufsicht über den TPF sei somit in Gesetz und Verordnung zu harmonisieren.

Gemäss Artikel 28 Absatz 4 TStG steht der Fonds unter der Aufsicht des BAG in Zusammenarbeit mit dem BASPO. Gemäss Artikel 12 der aktuellen TPFV wird die Fachstelle allerdings vom EDI beaufsichtigt. Im Rahmen der Revisionsarbeiten wurden die Möglichkeiten ausgelotet, diesen Widerspruch aufzulösen und die Aufsicht gesetzeskonform zu gestalten. Allerdings hat sich gezeigt, dass aufgrund der institutionellen Anbindung des Fonds an das BAG eine Aufsicht durch das BAG aus Gouvernanzgründen nicht möglich ist. Entsprechend scheint die Aufsicht beim EDI im Moment die beste Lösung zu sein. Im Rahmen der nächsten Revision des TStG soll geprüft werden, ob die Rechtsgrundlage hinsichtlich der Aufsicht anzupassen ist.

Der Artikel bleibt somit unverändert, wird jedoch um *Absatz 3* ergänzt:

Mit einer Richtlinie des EDI soll die Aufsichtstätigkeit – unter Einbezug des BASPO und unter Berücksichtigung der Rückmeldungen der EFK hinsichtlich Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit – klar festgelegt werden.

Die Aufsicht umfasst die Genehmigung der Jahresplanung, des Jahresberichts und der Jahresrechnung und kann um zusätzliche Aspekte erweitert werden.

Art. 26: Finanzaufsicht

Artikel 26 entspricht dem aktuellen Artikel 13. Der Inhalt bleibt unverändert.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 27: Aufhebung eines anderen Erlasses

Da es sich um eine Totalrevision handelt, muss die aktuelle Tabakpräventionsverordnung aufgehoben werden.

Art. 28: Pauschalbeiträge für die Jahre 2020 und 2021

Abs. 1

2020 können die Kantone die Gesuche um Pauschalbeiträge für die Jahre 2020 und 2021 einreichen, sobald die Totalrevision der Verordnung in Kraft ist. Die Frist für die Gesuchseinreichung wird auf den 31. August 2020 festgelegt.

Abs. 2

Die Verfügungen werden von der Geschäftsstelle bis 30. September 2020 ausgestellt.

Abs. 3

- Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme, die 2020 durchgeführt werden:
Die Pauschalbeiträge für das Jahr 2020 werden auf der Basis der Steuereinnahmen 2019 sowie

⁸ Abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung & Soziales > Gesundheit > Wirtschaftliche Verwendung der zweckgebundenen Mittel - Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen, Prüfauftrag: 17542

der Anzahl gesuchstellender Kantone berechnet. Die Pauschalbeiträge für das Jahr 2020 werden ausnahmsweise im Jahr der Gesuchstellung ausbezahlt.

- Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme, die 2021 durchgeführt werden: Die Pauschalbeiträge für das Jahr 2021 werden gemäss Anhang Ziffer 1 auf der Basis der Steuereinnahmen 2019 berechnet und 2021 ausbezahlt.

Art. 29: Inkrafttreten

Es ist geplant, die Verordnung per 1. August 2020 in Kraft zu setzen.

Anhang: Berechnung der Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme

Ziffer 1

Im Jahr der Gesuchstellung gelten als Berechnungsgrundlage für die Pauschalbeiträge die Steuereinnahmen des Vorjahrs sowie die Anzahl antragstellender Kantone. Die Geschäftsstelle entscheidet über die Gesuche jeweils bis spätestens 30. September (Art. 12 Abs. 2). Die Auszahlung des Pauschalbeitrags erfolgt im Jahr nach der Gesuchstellung (Ausnahme für das Jahr 2020 siehe Art. 28 Abs. 3). Somit kann sichergestellt werden, dass die Kantone über ausreichend Planungssicherheit verfügen.

Ziffer 2

Unter *Ziffer 2* wird detailliert beschrieben, wie das Berechnungsverfahren für die Pauschalbeiträge erfolgt. Basis für die Festlegung der Bevölkerungszahl gemäss *Ziffer 2.3* sind die aktuellsten Zahlen des Bundesamtes für Statistik (Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton). Auf Seite 14 ist ein Berechnungsbeispiel auf der Basis der Steuereinnahmen von 2019 dargestellt.

Ziffer 3

Für den Fall, dass nicht alle Kantone ein Gesuch einreichen, werden die nicht ersuchten Pauschalbeiträge auf die gesuchstellenden Kantone umverteilt. Somit wird der Pauschalbeitrag erhöht, wobei die Erhöhung auf maximal +30 Prozent beschränkt ist. Damit soll erreicht werden, dass der Kantonsanteil möglichst ausgeschöpft wird.

Nicht ausgeschüttete Pauschalbeiträge verbleiben im Fonds und werden für andere Tabakpräventionsmassnahmen eingesetzt.

3 Auswirkungen

Durch die Totalrevision der TPFV entsteht gesamthaft gesehen kein finanzieller und personeller Mehraufwand, die Einführung der Artikel 10–15 und 23 Absatz 1 bewirken jedoch eine andere Verteilung der Mittel, da 15 Prozent der Steuereinnahmen an die Kantone zugunsten der kantonalen Tabakprävention fließen sollen.

Auswirkungen auf den Bund

Es ergeben sich keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund.

Auswirkungen auf die Kantone

Der TPF unterstützt die Kantone zurzeit mit 15 Prozent der Steuereinnahmen zur Steuerung kantonaler Programme. Dies wurde von der EFK allerdings gerügt. Mit der revidierten Verordnung wird eine Rechtsgrundlage für die Unterstützung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme mittels Pauschalbeiträgen geschaffen. Pauschalbeiträge dürfen ausschliesslich gemäss dem Zweckartikel (Art. 2 Abs. 2) eingesetzt werden. 20 Prozent der Pauschalbeiträge dürfen für unspezifische Präventionsmassnahmen wie zum Beispiel die Förderung von Lebenskompetenzen eingesetzt werden.

Berechnungsbeispiel gemäss Ziffer 2 des Anhangs zur Berechnung der Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme:

Auf der Basis der Steuereinnahmen von 2019 können die Kantone für das Jahr 2020 und 2021 von folgenden Beträgen ausgehen, wobei der Pauschalbeitrag die Situation einer Gesuchstellung aller Kantone darstellt. Dieser erhöht sich um maximal 30 Prozent (vgl. Anhang Ziffer 3.), wenn nicht alle Kantone ein Gesuch stellen.

Kanton	Einwohner	Grundbeitrag	Zusätzlicher Beitrag nach Bevölkerungszahl	Pauschalbeitrag	Pauschalbeitrag + 30%
Appenzell I. Rh.	16'105	30'000	2'523	32'523	42'280
Uri	36'299	30'000	5'687	35'687	46'393
Obwalden	37'575	30'000	5'887	35'887	46'653
Glarus	40'349	30'000	6'322	36'322	47'218
Nidwalden	42'969	30'000	6'732	36'732	47'752
Appenzell A. Rh.	55'178	30'000	8'645	38'645	50'238
Jura	73'290	30'000	11'483	41'483	53'927
Schaffhausen	81'351	30'000	12'745	42'745	55'569
Zug	125'421	30'000	19'650	49'650	64'545
Schwyz	157'301	30'000	24'645	54'645	71'038
Neuenburg	177'964	30'000	27'882	57'882	75'247
Basel-Stadt	193'908	30'000	30'380	60'380	78'494
Graubünden	197'888	30'000	31'004	61'004	79'305
Solothurn	271'432	30'000	42'526	72'526	94'284
Thurgau	273'801	30'000	42'897	72'897	94'766
Basel-Landschaft	287'023	30'000	44'969	74'969	97'459
Freiburg	315'074	30'000	49'363	79'363	103'173
Wallis	341'463	30'000	53'498	83'498	108'547
Tessin	353'709	30'000	55'417	85'417	111'041
Luzern	406'506	30'000	63'688	93'688	121'795
Genf	495'249	30'000	77'592	107'592	139'870
St. Gallen	504'686	30'000	79'070	109'070	141'792
Aargau	670'988	30'000	105'125	135'125	175'663
Waadt	793'129	30'000	124'262	154'262	200'540
Bern	1'031'126	30'000	161'549	191'549	249'014
Zürich	1'504'346	30'000	235'690	265'690	345'397

Auswirkungen auf weitere Akteure

Für die gemäss Artikel 5 ff. gesuchstellenden Akteure bedeutet die revidierte Verordnung eine erweiterte Prüfung der Gesuche hinsichtlich Wirtschaftlichkeit von Präventionsmassnahmen (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c) und kann eine Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden zur Folge haben (vgl. Art. 6 Abs. 3).