

Kantonsübergreifender Evaluationsbericht kantonaler Tabakpräventionsprogramme

Bern, den 3. Februar 2020

Kompetenzzentrum für Public Management (KPM), Universität Bern
Fritz Sager, Céline Mavrot, Susanne Hadorn, Leandra Hildbrand

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	4
Management Summary für den TPF	6
Management Summary für den VBGF und Kantone	18
Management Summary für NGO	27
Abkürzungsverzeichnis	35
1 Gegenstand und Grundfrage / Hintergrund der Evaluation	36
2 Kantonale Tabakpräventionsprogramme (Beschreibung des Evaluationsgegenstands)	38
3 Theorie und Methode	40
3.1 Evaluationsmodell	40
3.1.1 Politikkonzept	40
3.1.2 Organisation	41
3.1.3 Leistungen	41
3.1.4 Outcome und Impact	42
3.1.5 Kontext	43
3.2 Daten und empirisches Vorgehen	44
4 Vergleich entlang der Evaluationsfragen	45
4.1 Koordination und Steuerung auf Programmebene: Erkenntnisse für den TPF	45
4.1.1 Voraussetzungen für die kantonale Steuerung	45
4.1.2 Verortung der Programmverantwortung	49
4.1.3 Kantonale Akteur-Konfiguration	53
4.1.4 Nutzung der Selbstevaluation und der externen Evaluation	60
4.1.5 Zusammenstellung der beobachteten Steuerungs- und Koordinationsmechanismen	63
4.1.6 Mehrwert der Programmsteuerung (Synergien, Professionalität, Kohärenz, interdepartementale Zusammenarbeit)	72
4.1.7 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die künftige Schaffung von Programmen	77
4.1.8 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Kantonen und NGO	77
4.1.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone	78
4.1.10 Synthèse : fiche pratique pour les cantons	78
4.2 Vergleich des Projekterfolgs	80
4.2.1 Projekttypen	80
4.2.2 Settings	87
4.2.3 Zielgruppen	110

4.2.4	Handlungsfelder	119
4.2.5	Mittelverwendung	133
4.2.6	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf eine zielgruppengerechte Tabakprävention	139
4.2.7	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf eine wirkungsvolle Verteilung der finanziellen Mittel	139
4.2.8	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die Schaffung einer Nichtraucher norm	140
4.2.9	Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone	140
4.2.10	Synthèse : fiche pratique pour les cantons	141
4.3	Nationale, interkantonale und subnationale Koordination	143
4.3.1	Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der kantonalen Ebene	143
4.3.2	Zusammenarbeit Kantone und Gemeinden	147
4.3.3	Austausch auf der interkantonalen Ebene	149
4.3.4	Abbildung der Kompetenzschwerpunkte in den Kantonen	152
4.3.5	Mögliche nationale Dossiers	155
4.3.6	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die verstärkte Nutzung von Komplementaritäten zwischen den Kantonen	157
4.3.7	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die gezielte Förderung von Kompetenzen der Partner	158
4.3.8	Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die nationale Gesundheitsstrategie	158
4.3.9	Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für den TPF und die Kantone (de/fr)	159
4.3.10	Synthèse : fiche pratique pour le FPT et les cantons	160
5	Abschlusskapitel und Fazit: Kernelemente und Kriterien einer künftigen Steuerung der Schweizer Tabakprävention durch den TPF	161
5.1	Kriterien auf der strategischen Ebene und zum Finanzierungssystem	161
5.2	Kriterien auf der Programmebene und zur Programmsteuerung	165
5.3	Kriterien für die Projektebene	173
A1	Anhang 1: Zusammenstellung der Output über die Kantone hinweg	181
	Referenzen	184
	Impressum	187

Executive Summary

Dieser Bericht präsentiert die Erkenntnisse des Vergleichs der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP), die die nachfolgenden Kantone zwischen 2012 und 2020 umgesetzt haben (chronologisch nach Startzeitpunkt geordnet): Uri, Zug, Solothurn, St. Gallen, Zürich, Wallis, Jura, Thurgau, Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Basel-Landschaft, Tessin und Neuenburg. Diese Programme wurden vom Tabakpräventionsfonds (TPF) wesentlich mitfinanziert und in den freiwillig teilnehmenden Kantonen von Netzwerken aus staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren umgesetzt. Der TPF führte die neue Programmstruktur mit den Hauptzielen ein, eine besser koordinierte, vermehrt evidenzbasierte Tabakprävention in der Schweiz und insbesondere auch auf der kantonalen Ebene zu erreichen, in welchen neben den NGOs auch die Kantone eine verstärkte Rolle einnehmen sollten. Die teilnehmenden Kantone verpflichteten sich, neben der Koordination auch den drei Handlungsfeldern Verhaltensprävention, strukturellen Prävention (auch Verhältnisprävention genannt) sowie Information und Meinungsbildung genügend Rechnung zu tragen. Auch der gesundheitlichen Chancengleichheit sollte in den Programmen besondere Wichtigkeit beigemessen werden.

Die Planung wie auch Umsetzung der kTPP brachte für die Tabakprävention einige zentrale Vorteile mit sich: Erstens ist die Tabakprävention in 14 Kantonen aufgrund der Bündelung in ein kantonales Programm und der dadurch erfolgten Koordination und Abstimmung der Aktivitäten kohärenter geworden. Zuvor bestehende Lücken in den kantonalen Massnahmen konnten gezielt gefüllt werden, indem beispielsweise neue Aktivitäten für Zielgruppen und in Settings umgesetzt wurden, die zuvor nur wenig oder keine Beachtung erhielten (bspw. Migrationsbevölkerung, Personen aus dem Strafvollzug und PatientInnen aus Suchtbehandlungsinstitutionen sowie medizinisches Setting, offene Jugendarbeit). Dies kam nicht zuletzt auch der gesundheitlichen Chancengleichheit zugute, da unter anderem besonders vulnerable Zielgruppen erreicht wurden. Zweitens profitierten auch die einzelnen Massnahmen von der verbesserten Koordination, indem eine gegenseitige Bewerbung und inhaltliche Unterstützung stattfand, wobei insbesondere die neuen Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aner kennenswert sind. Drittens vermochten die eingeführten Selbstevaluationsprozesse ein evaluatives Denken sowie die Logik der evidenzbasierten Politik im Bereich der Tabakprävention zu verankern. Das wiederum begünstigte die Aktivitäten durch die verbesserte Reaktivität vieler Umsetzungsakteure, wenngleich teilweise weiterhin Optimierungspotenzial bei der Steuerung der einzelnen Präventionsprojekte im Falle von Umsetzungsproblemen besteht. Viertens ermöglichte die Programmstruktur durch die stärkere Integration der kantonalen Verwaltung eine intensivierete interdepartementale Kooperation, die vor allem auf die strukturellen Massnahmen einen positiven Effekt hatte. Durch den engeren Austausch zwischen den Gesundheitsämtern und anderen Verwaltungsstellen wie den Lebensmittelinspektoraten oder der Polizei konnten Vollzugsprozesse vielerorts systematisiert und koordiniert werden. Fünftens hatten die Programme einen starken symbolischen Wert, indem dem Thema Tabakprävention durch die reine Durchführung eines kantonalen Programms eine grosse Wichtigkeit beigemessen wurde. Diese demonstrierte politische Unterstützung hatte nicht zuletzt auch einen positiven Effekt auf die Motivation der umsetzenden Partner, was schliesslich den Tabakpräventionsaktivitäten zugutekam. Sechstens konnte die Wirksamkeit vieler kantonalen Tabakpräventionsaktivitäten als Folge der kohärenteren, evidenz-basierten, besser koordinierten und gesteuerten Massnahmen verstärkt werden. Dies zum einen weil die Wirkungszusammenhänge innerhalb vieler Projekte durch das vorgenannte evidenzbasierte und evaluative Denken verbessert wurden, womit bessere Effekte auf die Einzelnen erzielt werden konnten. Zum anderen wurde durch die verstärkte Kooperation in den Kantonen die Reichweite einer Vielzahl von Projekten erhöht, womit schliesslich mehr Personen erreicht werden konnten.

Trotz dieser vielen Fortschritte stehen die Tabakpräventionsakteure auch in Zukunft vor Herausforderungen, denen sie sich annehmen müssen. In absehbarer Zeit steht ein wichtiger struktureller Wechsel im Tabakpräventionssystem an, der die Gefahr birgt, dass die im Rahmen der kantonalen Programme gemachten Fortschritte nicht beibehalten werden können. Alle Akteure –der TPF, die Kantone sowie die nichtstaatlichen Partner– sind daher gefordert, gewisse zentrale Elemente der kTPP beizubehalten und zugunsten einer wirkungsvollen Tabakprävention weiterzuführen. Diese weiterzuführenden Kernaspekte umfassen erstens das Beibehalten und Ausbauen der integrativen Steuerungs- und Umsetzungsstruktur zwecks Einbezugs verschiedener Verwaltungsstellen, nicht-staatlicher Akteure als auch der kommunalen Ebene. Nur so kann die Tabakprävention auch in Zukunft von einer kohärenten Strategie und einer gewinnbringenden, Sektor- und Themen-übergreifenden Kooperation profitieren. Zweitens sollte eine zentrale Koordination und Steuerung der kantonalen Aktivitäten auch in Zukunft ein Kernelement der Tabakprävention sein. Dabei sollten Aktivitäten wie die Umsetzung jährlicher Workshops, der Aufbau von Arbeitsgruppen, die Unterstützung der Multiplikatorenakquise sowie die Identifikation von Optimierungspotenzial zu den Hauptaufgaben einer solchen Programmsteuerung gehören sollten. Drittens erscheint es zwecks weiterer Stärkung der evidenzbasierten Tabakprävention unabdingbar, dass die regelmässigen Selbstevaluations weitergeführt werden, womit auch die Wirkung auf die Zielgruppen aufgrund der regelmässigen Gegenüberstellung von Erreichtem und Geplantem erhöht werden kann. Viertens müssen die Tabakpräventionsakteure eine weitere Stärkung der strukturellen Prävention anstreben, sowohl hinsichtlich des Vollzugs bestehender gesetzlicher Grundlagen als auch hinsichtlich der Einführung neuer, präventionsfreundlicherer Regulierungen.

Auf Basis der Erkenntnisse aus den 14 Kantonen wurden die nachfolgenden 20 Empfehlungen erarbeitet. Um diese umsetzen zu können, bedarf es der Weiterführung der förderlichen Zusammenarbeit aller in die Tabakprävention involvierten Akteure.

Empfehlungen

Strategische Ebene und Finanzierungssystem

- Konsolidierung und Ausbau des Erreichten trotz anstehender Systemänderungen
- Vereinbarkeit multithematischer und substanzspezifischer Ansätze
- Festlegung von klaren und stabilen Regeln im Finanzierungssystem
- Förderung der Akzeptanz der Selbstevaluationsprozesse
- Schaffung kooperationsfördernder Finanzierungsinstrumente
- Einführung eines aufwandsbezogenen Finanzierungsschlüssels

Programmebene und Programmsteuerung

- Programmerarbeitungsprozess partizipativ gestalten
- Sektor-übergreifende Programmsteuerung stärken
- Schaffung einer intersektoralen, interdisziplinären Begleitgruppe
- Balancierung Steuerungsaufgaben und Projektverantwortlichkeiten
- Selbstevaluationsworkshops umsetzen und Arbeitsgruppen schaffen
- Kohärente Programme planen und spezifische Ziele setzen
- Wirkungsmessung weiterführen
- Ideen- und Aktivitäten-Transfer intensivieren

Projektebene

- Erkenntnisse zur Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention einsetzen
- Jugendschutz: Erfolgsfaktoren Testkäufe über die Kantonsgrenzen hinaus nutzen
- Passivrauchschutz: Strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung vorantreiben
- Innovative Projektansätze weiterverbreiten
- Prävention an Schulen neugestalten
- Rauchstopp-Strategie überarbeiten

Executive Summary

Ce rapport présente les résultats de la comparaison des 14 programmes cantonaux de prévention du tabagisme (PCPT) qui ont été mis en œuvre dans les cantons suivants entre 2012 et 2020 (par ordre chronologique de la date de lancement du programme) : Uri, Zug, Soleure, Saint-Gall, Zurich, Valais, Jura, Thurgovie, Bâle-Ville, Fribourg, Vaud, Bâle-Campagne, Tessin et Neuchâtel. Ces programmes ont été co-financés par le Fond de prévention du tabagisme (FPT) et implantés dans les cantons participants par des réseaux d'acteurs étatiques et non-étatiques. Le FPT a introduit cette nouvelle structure sous forme de programmes afin de rendre possible en Suisse, et principalement au niveau cantonal, une prévention du tabagisme plus fortement coordonnée et davantage basée sur l'évidence. Par ailleurs, le rôle des cantons aux côtés des organisations non-gouvernementales a été renforcé. En plus de leurs tâches de coordination, les cantons participants se sont engagés à tenir compte des trois domaines d'action "prévention comportementale", "prévention structurelle" et "information et opinion publique" au sein de leurs programmes respectifs. Une importance particulière devait également être accordée à l'égalité des chances en matière de santé.

La planification ainsi que la mise en œuvre des PCPT ont engendré plusieurs avantages cruciaux. Premièrement, la prévention du tabagisme a gagné en cohérence dans les 14 cantons, grâce au regroupement des activités dans un programme unique et aux effets de coordination et d'harmonisation qui en ont résulté. Des lacunes qui existaient dans les activités cantonales ont pu être comblées, par exemple par la création de nouvelles mesures pour certains groupes-cibles ou au sein de certains settings jusqu'alors pas ou peu couverts (par exemple pour les groupes issus de la migration, pour les patient-e-s des institutions de traitement des dépendances ou dans le setting médical, au sein du système pénitentiaire, dans le domaine de l'animation de jeunesse en milieu ouvert). Ces progrès ont notamment favorisé l'égalité des chances en matière de santé, puisque des groupes-cibles particulièrement vulnérables ont ainsi pu être atteints. Deuxièmement les mesures individuelles ont bénéficié d'une meilleure coordination, d'une promotion réciproque et d'un soutien mutuel au niveau de leur contenu. À cet égard, les nouveaux partenariats établis entre les acteurs étatiques et non-étatiques doivent être salués. Troisièmement, l'introduction de processus d'auto-évaluation a permis d'ancrer une logique d'évaluation et de poursuivre une politique basée sur l'évidence. Ceci a profité aux activités de prévention du tabagisme grâce à la meilleure réactivité de nombreux acteurs chargés de la mise en œuvre, même si un potentiel d'amélioration dans le pilotage des projets demeure dans les cas où des problèmes d'implémentation surviennent.

Quatrièmement, la structure des programmes a permis un renforcement de la coopération interdépartementale au sein des cantons, grâce à la plus grande intégration des administrations. Cela a principalement eu un effet positif sur les mesures structurelles. Les échanges plus étroits entre les départements de la santé publique et d'autres unités administratives, comme par exemple les services de l'hygiène ou la police, ont souvent favorisé la systématisation et la coordination de la mise en œuvre. En cinquième lieu, les programmes avaient également une valeur symbolique forte, la mise en place d'un programme cantonal permettant de mettre la prévention du tabagisme sur le devant de la scène. Ce soutien politique visible a également eu un effet positif sur la motivation des partenaires de mise en œuvre, ce qui a bénéficié aux activités de prévention du tabagisme. Sixièmement, l'efficacité de nombreuses activités cantonales de prévention du tabagisme a pu être renforcée grâce à la mise en œuvre de mesures plus cohérentes, mieux coordonnées et fondées sur l'évidence. Cela s'explique d'une part par le fait que la cohérence interne de nombreux projets a été améliorée

grâce à la logique évaluative, ce qui a permis d'obtenir de meilleurs résultats. D'autre part, le renforcement de la coopération au sein des cantons augmenté la portée d'un grand nombre de projets, permettant au final d'atteindre davantage de personnes.

Malgré ces nombreuses avancées, les acteurs de la prévention du tabagisme font également face à plusieurs défis pour le futur. Un changement structurel important dans le système de prévention du tabagisme est à venir prochainement, et constituera un danger pour les progrès réalisés dans le cadre des programmes cantonaux. Tous les acteurs – le FPT, les cantons et les partenaires non-étatiques – vont devoir travailler à maintenir certains éléments centraux des PCPT et continuer à viser la mise en œuvre d'une politique de prévention efficace. Ces éléments centraux concernent premièrement le maintien et le renforcement d'une structure de pilotage et de mise en œuvre intégrative incluant les divers organes administratifs, les acteurs non-étatiques ainsi que le niveau communal. C'est uniquement de cette manière que la prévention du tabagisme pourra continuer à profiter d'une stratégie cohérente ainsi que de coopérations profitables, que celles-ci soient intersectorielles ou multi-thématiques. Deuxièmement, une coordination et un pilotage centralisés des activités cantonales de prévention du tabagisme doivent être maintenus. À cet effet, des activités telles que l'organisation de workshops annuels, la création de groupes de travail, le soutien dans l'acquisition de multiplicateurs/trices, ainsi que l'identification des potentiels d'amélioration devront demeurer des éléments centraux du pilotage des programmes. Troisièmement, afin de continuer à renforcer une prévention du tabagisme qui soit basée sur l'évidence, il semble indispensable de poursuivre les auto-évaluations régulières des activités en la matière. Les auto-évaluations permettent également d'accroître l'impact sur les groupes-cibles, grâce à la confrontation régulière entre les objectifs initialement prévus et les réalisations effectives. Quatrièmement, les acteurs de la prévention du tabagisme doivent viser un renforcement de la prévention structurelle, tant en ce qui concerne la mise en œuvre des bases légales existantes que l'introduction de nouvelles réglementations plus favorables à la prévention.

Sur la base des résultats obtenus dans les 14 cantons, les 20 recommandations suivantes ont été élaborées. La coopération et la participation de tous les acteurs impliqués dans la prévention du tabagisme est indispensable à la mise en œuvre de ces recommandations.

Recommandations

Niveau stratégique et système de financement

- Consolidation et développement des acquis, malgré les changements de système à venir
- Mise en cohérence des approches multithématiques et des approches liées aux substances
- Établissement de règles claires et stables au niveau du système de financement
- Renforcement de la légitimité et de l'acceptation des processus d'auto-évaluation
- Création d'instruments financiers promouvant la coopération
- Introduction d'une clé de financement basée sur les besoins au-delà du seul budget du programme

Niveau du programme et pilotage du programme

- Concevoir le processus de développement des programmes de manière participative
- Renforcer le pilotage intersectoriel des programmes
- Mettre en place des groupes d'accompagnement intersectoriels et interdisciplinaires
- Équilibrer les tâches de pilotage et celles de mise en œuvre des projets
- Tenir des ateliers d'auto-évaluation et créer des groupes de travail
- Planifier des programmes cohérents et fixer des objectifs précis
- Poursuivre la mesure des effets des activités de prévention du tabagisme
- Intensifier les transferts d'idées et d'activités

Niveau des projets

- Utiliser les learnings en matière d'advocacy pour renforcer la prévention structurelle
- Protection de la jeunesse : diffuser les facteurs de succès des achats-tests au-delà des frontières cantonales
- Protection contre le tabagisme passif : faire progresser la prévention structurelle au niveau infra-législatif
- Diffuser plus largement les concepts de projets innovants
- Réorganiser la prévention au sein des écoles
- Réviser la stratégie d'aide à la désaccoutumance

Management Summary für den TPF¹

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des interkantonalen Vergleichs der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP), die durch den Tabakpräventionsfonds (TPF) massgeblich mitfinanziert wurden, dargelegt. Die vierjährigen Programme wurden, mit unterschiedlichen Startzeitpunkten, zwischen den Jahren 2012 und 2020 von kantonalen Netzwerken umgesetzt. Die evaluierten Kantone sind die nachfolgenden (chronologisch geordnet): Uri, Zug, Solothurn, St. Gallen, Zürich, Wallis, Jura, Thurgau, Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Basel-Landschaft, Tessin, Neuenburg. Die kantonalen Programme umfassten sowohl Akteure aus der kantonalen Verwaltung sowie nichtstaatliche Akteure, die gemeinsam eine Tabakpräventionsstrategie für die jeweiligen Kantone erarbeiteten und umsetzten. Der Leitgedanke hinter der Schaffung dieser neuen Governancestruktur, also den kantonalen Programmen, bestand aus Sicht des TPF aus den nachfolgenden Aspekten: Erstens sollte die intra- und interkantonale Kooperation der verschiedenen im Bereich Tabakprävention aktiven Akteure gefördert werden. Zweitens sollte durch die Programme das Engagement der Kantone, d.h. insbesondere der kantonalen Verwaltung, gefördert werden. In diesem Zusammenhang wurde bei der Ausarbeitung der Voraussetzungen für die Finanzierung der kTPP ein besonderer Fokus darauf gelegt, dass auch der strukturellen Prävention –das heisst der Umsetzung und Aktualisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Tabakprävention wie das Rauchverbot in öffentlichen Räumen und Arbeitsplätzen, das Verbot des Verkaufs an Jugendliche und die Beschränkungen zur Tabakwerbung– die notwendige Bedeutung beigemessen würde. Drittens verfolgte der TPF mit der Schaffung der neuen Programmstruktur die Stärkung der evidenzbasierten Tabakprävention. Durch die obligatorische Einführung von Selbstevaluationsprozessen sowie einer Fremdevaluation (wovon der vorliegende Bericht ein Teil ist), sollten die Tabakpräventionsmassnahmen von einer verstärkten empirisch fundierten konzeptionellen Grundlage profitieren.

Die hier präsentierten Ergebnisse bauen auf den Erkenntnissen der 14 evaluierten Programme auf. Die Evaluationen erfolgten anhand eines mehrstufigen Modells, in welchem zuerst die Konzepte der kTPP sowie die einzelnen Projektkonzepte begutachtet wurden. In einem nächsten Schritt wurde jeweils die Angemessenheit der Umsetzungsorganisation beleuchtet, was neben der Umsetzungsstruktur der einzelnen Projekte insbesondere auch die Programmsteuerungsstruktur (inkl. operative und strategische Steuerung sowie Begleitgremien) beinhaltete. Danach wurde die Güte der erbrachten Leistungen, sowohl auf der Projekt- wie auch auf der Programmebene, gemessen. Schliesslich begutachteten die Evaluationen, auf den vorherigen Schritten aufbauend, die Wirkung der Präventionsaktivitäten auf die jeweiligen Zielgruppen. Zu den Wirkungen auf der gesellschaftlichen Ebene (Impactziele) wurden generelle Aussagen gemacht, die auf Basis der vorliegenden Empirie möglich waren. Der hier vorliegende Bericht dient dem Vergleich der 14 Kantone und bietet einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse für die Tabakprävention. Der Bericht hat zudem den Anspruch, auch Erkenntnisse herauszuarbeiten, die für andere Gesundheitsprogramme von Bedeutung sind und unabhängig vom Politikfeld ‚Tabakprävention‘ Gültigkeit haben.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Erstens wird im Management Summary (jeweils ein spezifisches Summary für den TPF, für die Kantone und für die NGOs) ein Überblick über die Haupteckdaten, über den Mehrwert der neuen Programmstruktur, die zentralen Herausforderungen für die verschiedenen Akteure-Gruppen sowie die diesbezüglich erarbeiteten Empfehlungen geboten. Kapitel 1 gibt Aufschluss über den Hintergrund der Evaluation, Kapitel 2 bietet einen Beschrieb der kantonalen Tabakpräventionsprogramme und Kapitel 3 fasst das Evaluationsmodell sowie die genutzten Daten

¹ Die Einleitung, der Überblick über die Hauptergebnisse sowie der Abschnitt ‚Mehrwert‘ sind in den drei Management Summaries identisch. Die Teile Herausforderungen und Empfehlungen sind in den jeweiligen Management Summaries auf die entsprechende Anspruchsgruppe –d.h. den TPF, die Kantone respektive die NGOs– zugeschnitten.

zusammen. In Kapitel 4 folgt der Vergleich der 14 Kantone entlang der Elemente 1) Programmsteuerung und Koordination 2) Projekte und 3) nationale, kantonale und subkantonale Koordination. Schliesslich werden im abschliessenden Kapitel 5 die Empfehlungen an den TPF und die kantonalen Akteure präsentiert.

Überblick über die Hauptergebnisse

Die Erkenntnisse aus den 14 Kantonen lassen sich auf die Ebene der Programmsteuerung und auf die Ebene der Projekte unterteilen.

Programmsteuerung

Die 14 Kantone haben im Bereich der Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen, wenngleich in unterschiedlichen Mass, Fortschritte erzielt. Zum einen gestaltete sich die Planungsphase in vielen Kantonen durch die neue Programmstruktur sehr partizipativ. In diesem Rahmen konnten die verschiedensten Akteure ihre Prioritäten einbringen und ihre Aktivitäten in der Gesamtstrategie platzieren. Diese gemeinsame Planung hat in den betroffenen Programmen dazu geführt, dass sich die einbezogenen Partner stärker mit den geplanten Massnahmenpaketen identifizierten, was schliesslich ihr Engagement in der Umsetzung erhöhte. In Kantonen, in welchen die Planung noch (zu) stark zentralisiert erfolgte, musste die Motivation der zu wenig in die Planung involvierten Akteure später während der Umsetzung gefördert sowie zuvor nicht berücksichtigten Projekte nachträglich in die kTPP integriert werden. Die Erfahrungen aus den 14 Programmen zeigen somit, dass eine partizipative Konzeptionierungsphase nicht nur der Motivation der Umsetzungspartner, sondern auch der Kohärenz der Massnahmenpakete in den Kantonen dient und ein wichtiger Aspekt einer erfolgreichen Tabakprävention darstellt.

Zum anderen hatte die Programmstruktur auch einen Einfluss auf die Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen während der Umsetzung. Durch das Einsetzen einer Programmleitungsstelle wurden wichtige Koordinationsaufgaben in vielen Kantonen erstmals zentral wahrgenommen und es erfolgte eine Professionalisierung in dieser wichtigen Managementfunktion. Auch hier gab es wiederum Unterschiede in der Intensität und Art der Steuerungsaktivitäten, wobei in allen Kantonen in diesem Bereich Fortschritte beobachtet werden konnten. So wurde in vielen Kantonen durch die Durchführung jährlicher Selbstevaluationsworkshops die Tabakpräventions-Community gefördert, indem über alle zentralen Akteure hinweg ein Austausch stattfinden konnte. In verschiedenen Programmen wurde diese Zusammenarbeit zusätzlich durch die Schaffung von Arbeitsgruppen um spezifische Themen gestärkt, was es vor allem erlaubte, konkrete Zusammenarbeitsmöglichkeiten sowie gemeinsame Strategien für Teilaspekte der Tabakprävention zu erarbeiten (bspw. im Bereich Vollzug oder für das Setting Schule). Einen wichtigen Beitrag leisteten zudem jene ProgrammleiterInnen, die die Projekte aktiv bei der Rekrutierung von Multiplikatorengruppen unterstützten (bspw. durch die Bewerbung der Projekte in den Bildungsinstitutionen der betroffenen Berufsgruppen). Nicht zuletzt spielte die Programmsteuerung durch die gezielte Nutzung der neu eingeführten Selbstevaluationsprozesse und der dadurch gesammelten Daten eine zentrale Rolle. Wenngleich es hier erhebliche Unterschiede zwischen den kTPP gab, dienten die Selbstevaluationsprozesse in verschiedenen Kantonen zur Verbesserung der Steuerung der Präventionsaktivitäten. Wo die Selbstevaluationsformulare realitätsgetreu durch die jeweiligen Projektleitungen ausgefüllt und später im Rahmen bilateraler Gespräche mit der Programmleitung besprochen wurden, ermöglichte dies wenn nötig eine schnelle Anpassung der Aktivitäten und erhöhte dadurch den Projekterfolg. Diesbezüglich erwies sich zudem die Güte der Projektkonzepte als zentrales Element: Waren die gesetzten Ziele messbar, genau und angemessen ambitioniert, diente die Gegenüberstellung des

Gepplanten und dem während der Umsetzung Erreichten der Identifikation von Problemen und beschleunigte die Lösungsfindung. Ungenaue, nicht messbare oder zu wenig ambitionöse Ziele hemmten hingegen die Nützlichkeit der Selbstevaluationen, da dadurch Schwierigkeiten in der Umsetzung weniger eindeutig identifiziert werden konnten. Insgesamt unterstützte eine aktive Programmsteuerung die Projekte unter anderem durch die Verlinkung von verschiedenen Akteuren und Aktivitäten, durch die Unterstützung der Partner bei Herausforderungen sowie durch die Bereitstellung von Informationen. Besonders stark profitierten die Projekte von der Koordinationsleistung in jenen Kantonen, in denen die vorgenannten Steuerungsaktivitäten (sowie weitere, siehe Kapitel 4.1) kombiniert eingesetzt wurden. In dieser Hinsicht gibt es in vielen Kantonen noch Optimierungspotenzial, wenngleich die erzielten Fortschritte bereits begrüssenswert sind.

Projekte und Wirksamkeit

Insgesamt wurden 198 Projekte umgesetzt und evaluiert, wovon 104 als wirksam, 54 als mässig wirksam und 31 als wenig wirksam eingestuft wurden. Dabei gab es keine wesentlichen Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Wirksamkeit der Typ I, Typ II und Typ III Projekte.

Settings

Das am häufigsten abgedeckte Setting war ‚Freizeit-Alltag-Sport‘ (80 Projekte), gefolgt von ‚Schule‘ (44 Projekte), ‚Betrieb‘ (25 Projekte), dem ‚medizinischen Setting‘ (20 Projekte), ‚öffentlichem Raum‘ (17 Projekte), ‚Markt‘ (15 Projekte) und schliesslich ‚Koordination‘ (7 Projekte). Auch hier liessen sich keine signifikanten Unterschiede in der Wirksamkeit der Projekte über die Settings hinweg feststellen. Dabei trafen die Präventionsakteure aber in allen Settings auf gewisse Setting-spezifische Probleme, die durch bestimmte Strategien behoben werden konnten. Im nachfolgenden wird ein Fokus auf die zentralen Herausforderungen sowie Lösungsansätze im Hinblick auf die Erreichung der diversen Settings gelegt, während im Kapitel 4.3 ebenfalls die vielen Erfolge abgebildet werden.

- Im Setting Freizeit-Alltag-Sport bestand häufig das Problem, dass der Thematik Tabak in multi-thematischen Projekten nicht die notwendige Wichtigkeit beigemessen wurde. Diese Problematik bestand in jenen Projekten weniger, in welchen die Konzepte bereits genügend ambitionierte und spezifische Ziele beinhalteten.
- Im Setting Schule stellte sich das Problem der Übersättigung, da Lehrpersonen generell mit sehr vielen unterschiedlichen Themen und Angeboten konfrontiert werden und Tabak häufig keine Priorität darstellte. Dieser Problematik konnte durch die klare Strukturierung des Tabakpräventionsangebots, durch die Integration von neuen Themen (bspw. E-Zigaretten) sowie durch die enge Zusammenarbeit mit den Erziehungsdepartementen (zwecks Schaffung des Zugangs und Kommunikation) entgegengewirkt werden.
- Auch im Setting ‚Betrieb‘ wurde Tabakprävention häufig nicht als Priorität und häufig als private und nicht betriebliche Angelegenheit betrachtet. Als erfolgsversprechende Strategien erwiesen sich die Ansprache der grossen Belegschaft der öffentlichen Verwaltung sowie die Schaffung des Zugangs über die Berufsschulen.
- Die häufig neuen Projekte im medizinischen Setting trafen dort auf Probleme, wo der Zugang zu den nötigen MultiplikatorInnen nicht geschaffen werden konnte. Hilfreiche Strategien zur Behebung dieses Problems war die Identifikation von wichtigen Schlüsselpersonen, die aktive Unterstützung der Akquise durch die Programmleitung sowie die Identifikation der am stärksten motivierten Multiplikatorengruppen pro Themenfeld.
- Die Projekte im Setting ‚öffentlicher Raum‘ (bspw. Vollzug des Rauchverbots) hatten tendenziell häufig Wirksamkeitsprobleme, was insbesondere mit der Schwierigkeit zusammenhing, die für die Umsetzung notwendigen Partnerschaften mit nicht-gesundheitsspezialisierten Verwaltungs-

stellen zu knüpfen. Die Identifikation von Schlüsselpersonen, die ‚Übersetzung‘ der Präventionsbotschaft in die professionelle Sprache der Partner sowie die Integration anderer Verwaltungsstellen in die Programmsteuerungsorganisation halfen dabei, intensive Vollzugsaktivitäten zu fördern.

- Die primäre Herausforderung im Setting Markt war die häufig monierte, fehlende gesetzliche Grundlage für die Testkäufe und die somit mangelhafte politische Unterstützung. Durch die gezielte Kommunikation der Testkäufe-Ergebnisse (d.h. der vielen Gesetzesverstösse) konnte die Notwendigkeit dieser Massnahme aber in verschiedenen Kantonen unterstrichen und dadurch die nötige politische Unterstützung gesichert werden.
- Im Setting ‚Koordination‘ bestand das Problem in vielen Fällen aus zu wenig klaren Projektkonzepten. Eine gezieltere Planung und die Klärung des Projektnutzens hätten in diesen Fällen häufig zu einer Reduktion der Umsetzungsprobleme geführt.

Zielgruppen

Die 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme adressierten Jugendlichen mit 105, RaucherInnen mit 48, die allgemeine Bevölkerung mit 36 sowie spezifische Zielgruppen mit 19 Projekten.

- Jugendliche wurden in den 14 kTPP primär im Rahmen ihrer Ausbildung (Schule und Betrieb) sowie in der Freizeit angesprochen. Es zeigte sich dabei, dass sich die vermehrte Ansprache spezifischer Sub-Gruppen von Jugendlichen lohnen würde, da beispielsweise in der offenen Jugendarbeit, Jugendwohnanstalten oder im Jugendstrafvollzug grosser Bedarf wie auch Interesse an gezielten Massnahmen besteht. Ebenfalls bietet die Integration von neuen Medien grosses Potenzial, da die Tabakprävention so modernisiert und für die Jugendliche attraktiver gemacht werden kann.
- Die kTPP unterstützten RaucherInnen im Rahmen verschiedener Programme in unterschiedlichen Settings beim Rauchstopp. Während die Erfolgsquoten der Teilnehmenden generell hoch waren, bestand das Problem der Angebote häufig in der Rekrutierung der Rauchenden. Wichtige Erkenntnisse aus den Erfahrungen der Kantone sind, dass erstens die Niederschwelligkeit der Angebote zentral ist und dass neue Unterstützungsmodalitäten wie beispielsweise über Facebook in der heutigen Zeit zwecks Reduktion der Zugangshürden (geographische und zeitliche Flexibilität) vielversprechend sind. Zweitens ist die Verknüpfung der verschiedenen Angebote innerhalb der kTPP von grosser Bedeutung für die Rauchstoppangebote, da andere Massnahmen als Rekrutierungshilfe genutzt werden können (d.h. durch Weiterleitung an die Rauchstoppangebote).
- Die allgemeine Bevölkerung wurde durch Öffentlichkeitsarbeit und die Bereitstellung von Anlaufstellen erreicht. Es zeigte sich, dass insbesondere die Auswahl der dafür zuständigen Organisation von grosser Wichtigkeit für diese Projekte war, da vor allem langjährig etablierte Akteure im Bereich der Tabakprävention (meist NGOs) genügend bekannt waren, um eine Anlaufstelle zu betreiben, die auch wirklich genutzt wurde.
- Viele der Kantone nutzte die Gelegenheit, um neue spezifische Zielgruppen anzusprechen, die vor den kTPP noch nicht oder nur wenig von den Tabakpräventionsmassnahmen berücksichtigt wurden. Der Vorteil bei der Ansprache dieser Zielgruppen besteht darin, dass Übersättigungseffekte bei den traditionellen Zielgruppen (Jugendliche, Rauchende, allg. Bevölkerung) vermieden werden können. Zudem können so Gruppen mit besonders hoher Prävalenz angesprochen werden, wobei insbesondere auch die betroffenen Multiplikatorengruppen häufig einen grossen Bedarf an entsprechenden Aktivitäten erkennen.

Handlungsfelder

Von den 191 Projekten umfassten 136 Projekte verhaltenspräventive Massnahmen, während 34 strukturelle Projekte und 38 Informationsprojekte umgesetzt wurden. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aktivitäten lassen sich wiederum keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern erkennen.

- Die 14 kTPP setzten eine grosse Diversität von verhaltenspräventiven Massnahmen um, die insbesondere vom stärkeren evidenzbasierten Denken profitierten und dadurch vermehrt auf soliden Konzepten beruhen. Als besonders erfolgsversprechend erwiesen sich zudem Projekte mit einem Peers-Ansatz sowie der Einsatz von neuen Technologien, um einerseits mit weniger Ressourcen eine bereitere Abdeckung zu erreichen und andererseits die Attraktivität der Tabakprävention zu steigern. Besonderes Potenzial besteht im Hinblick auf die verhaltenspräventiven Massnahmen zudem im noch verstärkten Transfer von Ideen über die Kantonsgrenzen hinaus, da solche Aktivitäten mit wenig Aufwand an die kantonalen Gegebenheiten angepasst und schnell an die Zielgruppen herangetragen werden können.
- Einer der Hauptanliegen des TPF war bei der Einführung der kTPP die Förderung der strukturellen Prävention. Insbesondere im Vollzug des Passivrauchschutzes in Restaurants sowie im Bereich Jugendschutz (Testkäufe und Verkaufsschulungen) wurden viele Aktivitäten umgesetzt und Fortschritte erzielt. Im Hinblick auf bereits bestehende gesetzliche Grundlagen besteht noch grosser Handlungsbedarf im Bereich des Passivrauchschutzes am Arbeitsplatz sowie an Anlässen. Mit Blick auf neue Gesetzesvorhaben konnten die kTPP (noch) nicht die gewünschte Dynamik auf der kantonalen Ebene auslösen. Dabei haben aber einzelne Kantone entweder auf nationaler Ebene die politische Debatte mitgeprägt, oder aber Gesetzesvorhaben auf der kantonalen Ebene zu lancieren versucht. Die kantonalen Verwaltungsstellen sollten sich weiterhin um die tatsächliche Umsetzung der existierenden Bestimmungen bemühen, während die nichtstaatlichen Akteure ihre Handlungsfreiheit ausnutzen und in Zukunft proaktiver Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der Gesetzgebung leisten sollten.
- Mit den Informationsaktivitäten wurde vor allem die allgemeine Bevölkerung erreicht. Im Hinblick auf die Medienarbeit bestand die Herausforderung vor allem in der Zuteilung der Projektverantwortung zur adäquaten Organisation (idealerweise nichtstaatlicher Akteur und nicht kantonale Verwaltung), da nur so die wichtigen und politisch aktuellen Themen aufgegriffen wurden. Hinsichtlich der Anlaufstellen zeigte sich, dass insbesondere die Abstimmung verschiedener Anlaufstellen und das Aufgreifen neuer Themen (bspw. neue Produkte, politische Debatte) zentrale Elemente einer wirkungsvollen Informationsbereitstellung waren.

Mehrwert

Die Schaffung der kantonalen Programme hat auf verschiedenen Ebenen einen Mehrwert für die Tabakprävention erzeugt. Erstens hatten die kTPP einen symbolischen Nutzen für die Präventionsarbeit, indem durch die Finanzierung der Programme dem Thema grosse Bedeutung beigemessen wurde. Dadurch erhöhte sich die Legitimation der Tabakpräventionsmassnahmen, womit sich das Engagement vieler Akteure verstärkte und die Verbindlichkeit, die Massnahmen optimal umzusetzen, gestärkt wurde. Zweitens ermöglichte die erhöhte Finanzierung den Aufbau von neuen Aktivitäten, die insbesondere auch auf Zielgruppen und Settings abzielten, die vor den kTPP kaum oder nicht erreicht wurden (bspw. medizinisches Setting, offene Jugendarbeit sowie Migrationsbevölkerung, Personen aus dem Strafvollzug und PatientInnen aus Suchtbehandlungsinstitutionen). Dadurch wurden nicht zuletzt die Kohärenz der gesamten Tabakprävention und insbesondere die Chancengleichheit gestärkt. Drittens ermöglichte die neue Struktur eine intensiviertere Koordination, sowohl innerhalb der Kantone wie auch kantonsübergreifend. Dadurch profitierten vielen Aktivitäten von

einer besseren Bewerbung sowie vom Austausch von Expertise über die Grenzen der einzelnen Projekte hinaus. Besonders zentral war dabei die häufig neu geschaffene Partnerschaft zwischen nicht-staatlichen Organisationen und den kantonalen Verwaltungen, was eine Nutzung der jeweiligen unterschiedlichen Kompetenzschwerpunkte ermöglichte. Viertens kam es bei vielen der involvierten Akteure durch die Einführung des Selbstevaluationsprozesses zu einer Professionalisierung im Hinblick auf die Nutzung von gesammelter Evidenz. Viele der ProgrammleiterInnen sahen die Vorgaben des TPF als eine Chance, die kantonalen Aktivitäten durch die gezieltere Gegenüberstellung von Geplantem und Geleistetem besser steuern zu können. Wenngleich diesbezüglich in vielen Aktivitäten noch Optimierungspotenzial besteht, wurden in den kTPP Probleme häufig schneller und gezielter identifiziert und gemeinsam Lösungen erarbeitet, was schliesslich die Güte der Leistungen erhöhte. Fünftens förderten die kantonalen Programme die interdepartementale Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltungen, was vor allem im Bereich des Vollzugs bestehender gesetzlicher Bestimmungen in vielen Programmen einen Mehrwert erzeugte. Durch die im Rahmen der kTPP gestärkte Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsämtern und Akteuren wie den Lebensmittelinspektoraten, punktuell den Arbeitsinspektoraten und der Polizei ermöglichten die Programme eine vielerorts eine Systematisierung der Vollzugsaktivitäten. Sechstens, und als Folge der zuvor genannten Änderungen, verbesserte sich die Wirksamkeit vieler Tabakpräventionsmassnahmen. Die Gründe dafür können wie folgt zusammengefasst werden: Auf der einen Seite optimierten die Akteure durch das verstärkt evidenzbasierte und evaluative Denken die Wirkungszusammenhänge in vielen Projekten, was folglich zu besseren Effekten auf die einzelnen Zielpersonen führte. Auf der anderen Seite konnte dank der stärkeren Steuerung und Koordination die Reichweite der Projekte erhöht werden, womit schliesslich eine grössere Anzahl von Personen wirkungsvoll erreicht werden konnten.

Herausforderungen für den TPF

Wie zuvor dargelegt erzeugte die neue Governancestruktur in verschiedenen Aspekten einen Mehrwert für die Tabakprävention. Gleichzeitig gibt es aber auch künftig Herausforderungen, auf die die verschiedenen Akteure reagieren müssen. Die zentralen Herausforderungen für den TPF sowie die diesbezüglichen Massnahmen, die seitens des TPF ergriffen werden könnten, werden nachfolgend zusammengefasst:

Die jüngsten Entwicklungen im Hinblick auf die Finanzierung durch den TPF haben die Ausgangslage so verändert, dass die Gefahr besteht, dass die im Rahmen der kTPP gemachten Fortschritte nicht langfristig beibehalten werden können. Aufgrund des Entscheids auf nationaler Ebene, „dass die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Subventionierung der kantonalen Programme darstelle“,² stehen wichtige Veränderungen für das Tabakpräventionssystem an. Unter Berücksichtigung der verschiedenen grossen Fortschritte, die die neue Struktur mit sich brachte, gibt es einige zentrale Aspekte des bisherigen Finanzierungsregimes, die zwecks Stärkung der Tabakprävention beibehalten werden sollten.

Finanzierung der kantonalen Steuerung: Erstens umfassen diese die Weiterführung der Finanzierung der kantonalen Steuerungsaktivitäten. Diesbezüglich ist insbesondere die zweckmässige Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Kantone von zentraler Bedeutung. Die Evaluationen haben gezeigt, dass die Steuerungsaktivitäten einen wesentlichen Einfluss auf die Leistungserbringung und somit auf die Zielgruppenerreichung der Projekte haben. Insbesondere neue Projekte profitieren von einer schnelleren Verankerung im lokalen Kontext und einer schnelleren Erreichung der Zielgruppe, wenn

² Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonalen Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

aktiv gesteuert und koordiniert wird. Zudem können bestehende Projekte schneller auf neue Gegebenheiten eingestellt werden und auf plötzlich auftretende Probleme reagieren, wenn die Programmleitung eine aktive Rolle einnimmt. Es ist daher von zentraler Wichtigkeit für die Tabakprävention, dass die engagierten Kantone genügend Mittel für diese Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten zur Verfügung haben. Der TPF spielte diesbezüglich im Rahmen der evaluierten kTPP eine Vorreiterrolle, indem er dieser Programmsteuerungsebene besondere Bedeutung hat zukommen lassen und diese entsprechend finanziert hat. Künftig ist es wichtig, dass diese finanzielle Unterstützung weiterhin zweckgebunden geleistet wird. Der Vergleich der 14 Kantone ermöglicht es dabei, eine allgemeine Aussage über die für die Steuerung notwendigen Ressourcen zu machen: Konkret zeigen die Erfahrungen aus den Kantonen, dass die für die Koordination und Steuerung notwendigen Ressourcen nicht linear mit der Grösse der Tabakpräventionsprogramme zunehmen. Zwar gibt es bei grösseren Programmen mit mehr Aktivitäten und Partnern einen Mehraufwand, jedoch bleiben viele der Basisleistungen der ProgrammleiterInnen unabhängig vom Kanton relativ gleichbleibend. Leistungen wie die Organisation des Austauschs im Rahmen der Selbstevaluationsworkshops, der gezielte Aufbau von Arbeitsgruppen, die Identifikation von möglichen Partnerschaften und die Lösungssuche im Falle von Problemen müssen von allen Programmleitungen geleistet werden, egal ob in grossen oder kleineren Programmen. Es ist daher wichtig, dass ein künftiger Finanzierungsschlüssel dieser Tatsache Rechnung trägt. Konkret sollte unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den 14 Kantonen ein Verteilungsschlüssel vermieden werden, der sich ausschliesslich auf die Grösse der Kantone und der Programme bezieht. Die Festlegung eines Sockelbeitrags, der dann je nach Grösse des Kantons oder Programms erhöht werden könnte, würde mit Blick auf die vorhandene Evidenz sinnvoll erscheinen (siehe Empfehlung 6).

Festlegung von Finanzierungskriterien: Zweitens sollte unter Berücksichtigung der anstehenden Veränderungen im Tabakpräventionssystem darauf geachtet werden, dass durch die Festlegung bestimmter mit der Steuerung zusammenhängender Finanzierungskriterien ein Qualitätsstandard auf dieser Programmleitungsebene festgelegt wird. Auf Basis der Erkenntnisse aus den evaluierten kTPP lassen sich die nachfolgenden, zentralen Bedingungen ableiten, die der TPF auch künftig mit einer Finanzierung verknüpfen sollte. Erstens sollten die Kantone weiterhin dazu verpflichtet werden, eine aktive Rolle in der Tabakprävention zu spielen. Die kTPP waren dort besonders erfolgreich, wo eine Sektor-übergreifende Steuerungsstruktur etabliert wurde und die kantonale Verwaltung eine aktive Rolle einnahm. Dies begünstigte unter anderem die strukturelle Prävention und verhalf nichtstaatlichen Partnern, mit verhaltenspräventiven Massnahmen einen Zugang zu kantonalen Ämtern zu erhalten. Ein erstes Kriterium sollte daher die Schaffung von Sektor-übergreifenden Programmsteuerungsstrukturen umfassen (siehe Empfehlung 8). Dies, damit verwaltungsinterne und nichtstaatliche Organisationen sowie gesundheitsspezialisierte Akteure und solche aus anderen Politikbereichen weiterhin in engem Austausch stehen. Zweitens förderte die aktive Programmsteuerung die erfolgreiche Umsetzung der Präventionsprojekte, weshalb die Festlegung gewisser Minimalstandards für die Steuerungsaktivitäten festgelegt werden sollten (bspw. Umsetzung jährlicher netzwerkweiter Workshops, die Schaffung von themenspezifischen Arbeitsgruppen bspw. im Bereich der strukturellen Prävention oder innerhalb von Settings) (siehe Empfehlung 11). Drittens, und mit der Programmsteuerung verbunden, sollte der TPF die Weiterführung respektive die Einführung (bei Kantonen, die bislang kein kTPP umsetzten) der Selbstevaluationsprozesse anstreben. Dadurch kann das evaluative Denken in den Kantonen gefördert und somit der Notwendigkeit einer evidenzbasierten Politik Rechnung getragen werden. Erfahrungen aus einzelnen Kantonen haben gezeigt, dass dies eine Erhöhung der Akzeptanz dieses Monitoringsinstruments bedingt. Der TPF kann zur Akzeptanzförderung beitragen, indem Ängste vor Finanzierungskürzungen im Zusammenhang Selbstevaluation durch gezielte Kommunikation reduziert und der eigentliche Zweck des Monitoringprozesses –also die Optimierung der Projekte– verdeutlicht wird.

Stärkung der strukturellen Prävention: Drittens besteht eine zentrale Herausforderung für die Tabakpräventionsakteure darin, dass die bereits angestrebte Stärkung der strukturellen Prävention auf der kantonalen Ebene weitergebracht wird. Die Entwicklungen im Hinblick auf das Tabakproduktegesetz auf der nationalen Ebene demonstrieren, wie wichtig der Aufbau von Druck durch die kantonale Ebene wäre, um künftig wichtige Gesetzesprojekte erfolgreich abschliessen zu können. Der TPF kann in dieser Hinsicht durch die weitere Förderung des interkantonalen Austauschs eine wichtige Rolle spielen. Durch das Beibehalten und die Stärkung der Tabak-Community in der Schweiz können im Hinblick auf künftige Themen wie beispielsweise die Verschärfung des Werbeverbots Allianzen gebildet respektive aufrechterhalten werden, die schliesslich die Gesundheitsförderungs- und Präventionsanliegen effizient auf kantonaler und nationaler Ebene vertreten können. Die Kantone sollten die gesetzlichen Kompetenzen, die sie im Rahmen ihrer kantonalen Souveränität geniessen, nutzen und dadurch ihre Interessen im Themenkomplex Gesundheitskosten verteidigen. Der TPF sollte die Kantone wie auch NGOs durch ein Anreizsystem anregen, im strukturellen Bereich aktiv zu sein. Er könnte zudem weiterhin Best-Practice Beispiele zu diesem Thema verbreiten –wie jene Beispiele, die im vorliegenden Bericht zu allen strukturellen Themen gesammelt wurden– sowie zwecks inhaltlicher Unterstützung der unterschiedlichen Akteure weitere Evidenz sowie Erkenntnisse aus der Literatur aufarbeiten. Des Weiteren sollten in der Schweiz, vor allem für nichtstaatliche Akteure, verstärkt Kompetenzen im Bereich Advocacy-Arbeit aufgebaut werden (z.B. im Rahmen von Weiterbildungen). Schliesslich sollten zur politischen Bearbeitung des Themas Allianzen mit anderen Präventions- und Gesundheitspromotionsakteuren gesucht werden.

Vereinbarung themenspezifischer und multithematischer Ansätze: Viertens stellt die im Rahmen der NCD-Strategie gewählte Ausrichtung auf multithematische Präventionsangebote eine Herausforderung für die Tabakprävention dar. Wenngleich in diesem neuen Ansatz eine Chance für die Tabakprävention besteht, indem substanzunabhängige Kompetenzen gestärkt werden und somit eine breite Prävention und Gesundheitsförderung stattfinden kann, besteht die Gefahr einer verminderten Visibilität des Themas Tabak. Der TPF, der stark in die Entwicklung der NCD-Strategie eingebunden ist, steht daher vor der Herausforderung, diese multithematische Ausrichtung mit tabakspezifischen Anliegen vereinen zu können. Dies gilt insbesondere für strukturelle Aspekte, da gerade in politischen Prozessen weiterhin substanzgebundene Debatten stattfinden. Für die Umsetzungsakteure besteht im Moment somit diesbezüglich eine Diskrepanz zwischen, auf der einen Seite, dem Anspruch, eine themenübergreifende Strategie zu konkretisieren und, auf der anderen Seite, der immer noch thematischen Einbettung der Finanzierungsgefässe sowie der gesetzlichen Grundlagen (z.B. Tabak, Alkohol, Drogen).

Im Zusammenhang mit der NCD-Strategie ist der TPF zudem insofern gefordert, als dass die Kantone sich schnellstmöglich in der neuen Landschaft zurechtzufinden müssen. Zentral erscheint dabei, dass die neuen Ansprüche des TPF (und jene anderer NCD-Partner wie bspw. des Bundesamts für Gesundheit und der Gesundheitsförderung Schweiz), die die Kantone und ihre Partner erfüllen müssen, aufeinander abgestimmt sowie transparent und verständlich kommuniziert werden, um den Aufwand dieser erneuten Systemänderung für die kantonalen Akteure möglichst gering zu halten. Des Weiteren sollten die mit der NCD-Strategie verbundenen Ansprüche so schnell wie möglich in für die Kantone und die NGOs konkret und greifbare Elemente operationalisiert werden, damit diese Akteure die Strategie effektiv übernehmen und umsetzen können.

Empfehlungen

Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen und das identifizierte Optimierungspotenzial formuliert der vorliegende vergleichende Bericht 20 Empfehlungen. Nachfolgend werden die für den TPF zentralen Empfehlungen zusammengefasst, während die Details zu den einzelnen Empfehlungen in Kapitel 5 dargelegt werden:

Strategische Ebene und Finanzierungssystem

- Konsolidierung und Ausbau des Erreichten trotz anstehender Systemänderungen
- Vereinbarkeit multithematischer und substanzspezifischer Ansätze
- Festlegung von klaren und stabilen Regeln im Finanzierungssystem
- Förderung der Akzeptanz der Selbstevaluationsprozesse
- Schaffung kooperationsfördernder Finanzierungsinstrumente
- Einführung eines aufwandsbezogenen Finanzierungsschlüssels

Programmebene und Programmsteuerung

- Sektor-übergreifende Programmsteuerung stärken
- Schaffung einer intersektoralen, interdisziplinären Begleitgruppe
- Wirkungsmessung weiterführen
- Ideen- und Aktivitäten-Transfer intensivieren

Projektebene

- Erkenntnisse zur Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention einsetzen
- Passivrauchschutz: Strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung vorantreiben

Management Summary für den VBGF und Kantone³

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des interkantonalen Vergleichs der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP), die durch den Tabakpräventionsfonds (TPF) massgeblich mitfinanziert wurden, dargelegt. Die vierjährigen Programme wurden, mit unterschiedlichen Startzeitpunkten, zwischen den Jahren 2012 und 2020 von kantonalen Netzwerken umgesetzt. Die evaluierten Kantone sind die nachfolgenden (chronologisch geordnet): Uri, Zug, Solothurn, St. Gallen, Zürich, Wallis, Jura, Thurgau, Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Basel-Landschaft, Tessin, Neuenburg. Die kantonalen Programme umfassten sowohl Akteure aus der kantonalen Verwaltung sowie nichtstaatliche Akteure, die gemeinsam eine Tabakpräventionsstrategie für die jeweiligen Kantone erarbeiteten und umsetzten. Der Leitgedanke hinter der Schaffung dieser neuen Governancestruktur, also den kantonalen Programmen, bestand aus Sicht des TPF aus den nachfolgenden Aspekten: Erstens sollte die intra- und interkantonale Kooperation der verschiedenen im Bereich Tabakprävention aktiven Akteure gefördert werden. Zweitens sollte durch die Programme das Engagement der Kantone, d.h. insbesondere der kantonalen Verwaltung, gefördert werden. In diesem Zusammenhang wurde bei der Ausarbeitung der Voraussetzungen für die Finanzierung der kTPP ein besonderer Fokus darauf gelegt, dass auch der strukturellen Prävention –das heisst der Umsetzung und Aktualisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Tabakprävention wie das Rauchverbot in öffentlichen Räumen und Arbeitsplätzen, das Verbot des Verkaufs an Jugendliche und die Beschränkungen zur Tabakwerbung– die notwendige Bedeutung beigemessen würde. Drittens verfolgte der TPF mit der Schaffung der neuen Programmstruktur die Stärkung der evidenzbasierten Tabakprävention. Durch die obligatorische Einführung von Selbstevaluationsprozessen sowie einer Fremdevaluation (wovon der vorliegende Bericht ein Teil ist), sollten die Tabakpräventionsmassnahmen von einer verstärkten empirisch fundierten konzeptionellen Grundlage profitieren.

Die hier präsentierten Ergebnisse bauen auf den Erkenntnissen der 14 evaluierten Programme auf. Die Evaluationen erfolgten anhand eines mehrstufigen Modells, in welchem zuerst die Konzepte der kTPP sowie die einzelnen Projektkonzepte begutachtet wurden. In einem nächsten Schritt wurde jeweils die Angemessenheit der Umsetzungsorganisation beleuchtet, was neben der Umsetzungsstruktur der einzelnen Projekte insbesondere auch die Programmsteuerungsstruktur (inkl. operative und strategische Steuerung sowie Begleitgremien) beinhaltete. Danach wurde die Güte der erbrachten Leistungen, sowohl auf der Projekt- wie auch auf der Programmebene, gemessen. Schliesslich begutachteten die Evaluationen, auf den vorherigen Schritten aufbauend, die Wirkung der Präventionsaktivitäten auf die jeweiligen Zielgruppen. Zu den Wirkungen auf der gesellschaftlichen Ebene (Impactziele) wurden generelle Aussagen gemacht, die auf Basis der vorliegenden Empirie möglich waren. Der hier vorliegende Bericht dient dem Vergleich der 14 Kantone und bietet einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse für die Tabakprävention. Der Bericht hat zudem den Anspruch, auch Erkenntnisse herauszuarbeiten, die für andere Gesundheitsprogramme von Bedeutung sind und unabhängig vom Politikfeld ‚Tabakprävention‘ Gültigkeit haben.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Erstens wird im Management Summary (jeweils ein spezifisches Summary für den TPF, für die Kantone und für die NGOs) ein Überblick über die Haupteckdaten, über den Mehrwert der neuen Programmstruktur, die zentralen Herausforderungen für die verschiedenen Akteure-Gruppen sowie die diesbezüglich erarbeiteten Empfehlungen geboten. Kapitel 1 gibt Aufschluss über den Hintergrund der Evaluation, Kapitel 2 bietet einen Beschrieb der kantonalen Tabakpräventionsprogramme und Kapitel 3 fasst das Evaluationsmodell sowie die genutzten Daten

³ Die Einleitung, der Überblick über die Haupteckdaten sowie der Abschnitt ‚Mehrwert‘ sind in den drei Management Summaries identisch. Die Teile Herausforderungen und Empfehlungen sind in den jeweiligen Management Summaries auf die entsprechende Anspruchsgruppe –d.h. den TPF, die Kantone respektive die NGOs– zugeschnitten.

zusammen. In Kapitel 4 folgt der Vergleich der 14 Kantone entlang der Elemente 1) Programmsteuerung und Koordination 2) Projekte und 3) nationale, kantonale und subkantonale Koordination. Schliesslich werden im abschliessenden Kapitel 5 die Empfehlungen an den TPF und die kantonalen Akteure präsentiert.

Überblick über die Hauptergebnisse

Die Erkenntnisse aus den 14 Kantonen lassen sich auf die Ebene der Programmsteuerung und auf die Ebene der Projekte unterteilen.

Programmsteuerung

Die 14 Kantone haben im Bereich der Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen, wenngleich in unterschiedlichen Mass, Fortschritte erzielt. Zum einen gestaltete sich die Planungsphase in vielen Kantonen durch die neue Programmstruktur sehr partizipativ. In diesem Rahmen konnten die verschiedensten Akteure ihre Prioritäten einbringen und ihre Aktivitäten in der Gesamtstrategie platzieren. Diese gemeinsame Planung hat in den betroffenen Programmen dazu geführt, dass sich die einbezogenen Partner stärker mit den geplanten Massnahmenpaketen identifizierten, was schliesslich ihr Engagement in der Umsetzung erhöhte. In Kantonen, in welchen die Planung noch (zu) stark zentralisiert erfolgte, musste die Motivation der zu wenig in die Planung involvierten Akteure später während der Umsetzung gefördert sowie zuvor nicht berücksichtigten Projekte nachträglich in die kTPP integriert werden. Die Erfahrungen aus den 14 Programmen zeigen somit, dass eine partizipative Konzeptionierungsphase nicht nur der Motivation der Umsetzungspartner, sondern auch der Kohärenz der Massnahmenpakete in den Kantonen dient und ein wichtiger Aspekt einer erfolgreichen Tabakprävention darstellt.

Zum anderen hatte die Programmstruktur auch einen Einfluss auf die Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen während der Umsetzung. Durch das Einsetzen einer Programmleitungsstelle wurden wichtige Koordinationsaufgaben in vielen Kantonen erstmals zentral wahrgenommen und es erfolgte eine Professionalisierung in dieser wichtigen Managementfunktion. Auch hier gab es wiederum Unterschiede in der Intensität und Art der Steuerungsaktivitäten, wobei in allen Kantonen in diesem Bereich Fortschritte beobachtet werden konnten. So wurde in vielen Kantonen durch die Durchführung jährlicher Selbstevaluationsworkshops die Tabakpräventions-Community gefördert, indem über alle zentralen Akteure hinweg ein Austausch stattfinden konnte. In verschiedenen Programmen wurde diese Zusammenarbeit zusätzlich durch die Schaffung von Arbeitsgruppen um spezifische Themen gestärkt, was es vor allem erlaubte, konkrete Zusammenarbeitsmöglichkeiten sowie gemeinsame Strategien für Teilaspekte der Tabakprävention zu erarbeiten (bspw. im Bereich Vollzug oder für das Setting Schule). Einen wichtigen Beitrag leisteten zudem jene ProgrammleiterInnen, die die Projekte aktiv bei der Rekrutierung von Multiplikatorengruppen unterstützten (bspw. durch die Bewerbung der Projekte in den Bildungsinstitutionen der betroffenen Berufsgruppen). Nicht zuletzt spielte die Programmsteuerung durch die gezielte Nutzung der neu eingeführten Selbstevaluationsprozesse und der dadurch gesammelten Daten eine zentrale Rolle. Wenngleich es hier erhebliche Unterschiede zwischen den kTPP gab, dienten die Selbstevaluationsprozesse in verschiedenen Kantonen zur Verbesserung der Steuerung der Präventionsaktivitäten. Wo die Selbstevaluationsformulare realitätsgetreu durch die jeweiligen Projektleitungen ausgefüllt und später im Rahmen bilateraler Gespräche mit der Programmleitung besprochen wurden, ermöglichte dies wenn nötig eine schnelle Anpassung der Aktivitäten und erhöhte dadurch den Projekterfolg. Diesbezüglich erwies sich zudem die Güte der Projektkonzepte als zentrales Element: Waren die gesetzten Ziele messbar, genau und angemessen ambitioniert, diente die Gegenüberstellung des

Gepplanten und dem während der Umsetzung Erreichten der Identifikation von Problemen und beschleunigte die Lösungsfindung. Ungenaue, nicht messbare oder zu wenig ambitionöse Ziele hemmten hingegen die Nützlichkeit der Selbstevaluationen, da dadurch Schwierigkeiten in der Umsetzung weniger eindeutig identifiziert werden konnten. Insgesamt unterstützte eine aktive Programmsteuerung die Projekte unter anderem durch die Verlinkung von verschiedenen Akteuren und Aktivitäten, durch die Unterstützung der Partner bei Herausforderungen sowie durch die Bereitstellung von Informationen. Besonders stark profitierten die Projekte von der Koordinationsleistung in jenen Kantonen, in denen die vorgenannten Steuerungsaktivitäten (sowie weitere, siehe Kapitel 4.1) kombiniert eingesetzt wurden. In dieser Hinsicht gibt es in vielen Kantonen noch Optimierungspotenzial, wenngleich die erzielten Fortschritte bereits begrüssenswert sind.

Projekte und Wirksamkeit

Insgesamt wurden 198 Projekte umgesetzt und evaluiert, wovon 104 als wirksam, 54 als mässig wirksam und 31 als wenig wirksam eingestuft wurden. Dabei gab es keine wesentlichen Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Wirksamkeit der Typ I, Typ II und Typ III Projekte.

Settings

Das am häufigsten abgedeckte Setting war ‚Freizeit-Alltag-Sport‘ (80 Projekte), gefolgt von ‚Schule‘ (44 Projekte), ‚Betrieb‘ (25 Projekte), dem ‚medizinischen Setting‘ (20 Projekte), ‚öffentlichem Raum‘ (17 Projekte), ‚Markt‘ (15 Projekte) und schliesslich ‚Koordination‘ (7 Projekte). Auch hier liessen sich keine signifikanten Unterschiede in der Wirksamkeit der Projekte über die Settings hinweg feststellen. Dabei trafen die Präventionsakteure aber in allen Settings auf gewisse Setting-spezifische Probleme, die durch bestimmte Strategien behoben werden konnten. Im nachfolgenden wird ein Fokus auf die zentralen Herausforderungen sowie Lösungsansätze im Hinblick auf die Erreichung der diversen Settings gelegt, während im Kapitel 4.3 ebenfalls die vielen Erfolge abgebildet werden.

- Im Setting Freizeit-Alltag-Sport bestand häufig das Problem, dass der Thematik Tabak in multi-thematischen Projekten nicht die notwendige Wichtigkeit beigemessen wurde. Diese Problematik bestand in jenen Projekten weniger, in welchen die Konzepte bereits genügend ambitionierte und spezifische Ziele beinhalteten.
- Im Setting Schule stellte sich das Problem der Übersättigung, da Lehrpersonen generell mit sehr vielen unterschiedlichen Themen und Angeboten konfrontiert werden und Tabak häufig keine Priorität darstellte. Dieser Problematik konnte durch die klare Strukturierung des Tabakpräventionsangebots, durch die Integration von neuen Themen (bspw. E-Zigaretten) sowie durch die enge Zusammenarbeit mit den Erziehungsdepartementen (zwecks Schaffung des Zugangs und Kommunikation) entgegengewirkt werden.
- Auch im Setting ‚Betrieb‘ wurde Tabakprävention häufig nicht als Priorität und häufig als private und nicht betriebliche Angelegenheit betrachtet. Als erfolgsversprechende Strategien erwiesen sich die Ansprache der grossen Belegschaft der öffentlichen Verwaltung sowie die Schaffung des Zugangs über die Berufsschulen.
- Die häufig neuen Projekte im medizinischen Setting trafen dort auf Probleme, wo der Zugang zu den nötigen MultiplikatorInnen nicht geschaffen werden konnte. Hilfreiche Strategien zur Behebung dieses Problems war die Identifikation von wichtigen Schlüsselpersonen, die aktive Unterstützung der Akquise durch die Programmleitung sowie die Identifikation der am stärksten motivierten Multiplikatorengruppen pro Themenfeld.
- Die Projekte im Setting ‚öffentlicher Raum‘ (bspw. Vollzug des Rauchverbots) hatten tendenziell häufig Wirksamkeitsprobleme, was insbesondere mit der Schwierigkeit zusammenhing, die für

die Umsetzung notwendigen Partnerschaften mit nicht-gesundheitsspezialisierten Verwaltungsstellen zu knüpfen. Die Identifikation von Schlüsselpersonen, die ‚Übersetzung‘ der Präventionsbotschaft in die professionelle Sprache der Partner sowie die Integration anderer Verwaltungsstellen in die Programmsteuerungsorganisation halfen dabei, intensive Vollzugsaktivitäten zu fördern.

- Die primäre Herausforderung im Setting Markt war die häufig monierte, fehlende gesetzliche Grundlage für die Testkäufe und die somit mangelhafte politische Unterstützung. Durch die gezielte Kommunikation der Testkäufe-Ergebnisse (d.h. der vielen Gesetzesverstösse) konnte die Notwendigkeit dieser Massnahme aber in verschiedenen Kantonen unterstrichen und dadurch die nötige politische Unterstützung gesichert werden.
- Im Setting ‚Koordination‘ bestand das Problem in vielen Fällen aus zu wenig klaren Projektkonzepten. Eine gezieltere Planung und die Klärung des Projektnutzens hätten in diesen Fällen häufig zu einer Reduktion der Umsetzungsprobleme geführt.

Zielgruppen

Die 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme adressierten Jugendlichen mit 105, RaucherInnen mit 48, die allgemeine Bevölkerung mit 36 sowie spezifische Zielgruppen mit 19 Projekten.

- Jugendliche wurden in den 14 kTPP primär im Rahmen ihrer Ausbildung (Schule und Betrieb) sowie in der Freizeit angesprochen. Es zeigte sich dabei, dass sich die vermehrte Ansprache spezifischer Sub-Gruppen von Jugendlichen lohnen würde, da beispielsweise in der offenen Jugendarbeit, Jugendwohnanstalten oder im Jugendstrafvollzug grosser Bedarf wie auch Interesse an gezielten Massnahmen besteht. Ebenfalls bietet die Integration von neuen Medien grosses Potenzial, da die Tabakprävention so modernisiert und für die Jugendliche attraktiver gemacht werden kann.
- Die kTPP unterstützten RaucherInnen im Rahmen verschiedener Programme in unterschiedlichen Settings beim Rauchstopp. Während die Erfolgsquoten der Teilnehmenden generell hoch waren, bestand das Problem der Angebote häufig in der Rekrutierung der Rauchenden. Wichtige Erkenntnisse aus den Erfahrungen der Kantone sind, dass erstens die Niederschwelligkeit der Angebote zentral ist und dass neue Unterstützungsmodalitäten wie beispielsweise über Facebook in der heutigen Zeit zwecks Reduktion der Zugangshürden (geographische und zeitliche Flexibilität) vielversprechend sind. Zweitens ist die Verknüpfung der verschiedenen Angebote innerhalb der kTPP von grosser Bedeutung für die Rauchstoppangebote, da andere Massnahmen als Rekrutierungshilfe genutzt werden können (d.h. durch Weiterleitung an die Rauchstoppangebote).
- Die allgemeine Bevölkerung wurde durch Öffentlichkeitsarbeit und die Bereitstellung von Anlaufstellen erreicht. Es zeigte sich, dass insbesondere die Auswahl der dafür zuständigen Organisation von grosser Wichtigkeit für diese Projekte war, da vor allem langjährig etablierte Akteure im Bereich der Tabakprävention (meist NGOs) genügend bekannt waren, um eine Anlaufstelle zu betreiben, die auch wirklich genutzt wurde.
- Viele der Kantone nutzte die Gelegenheit, um neue spezifische Zielgruppen anzusprechen, die vor den kTPP noch nicht oder nur wenig von den Tabakpräventionsmassnahmen berücksichtigt wurden. Der Vorteil bei der Ansprache dieser Zielgruppen besteht darin, dass Übersättigungseffekte bei den traditionellen Zielgruppen (Jugendliche, Rauchende, allg. Bevölkerung) vermieden werden können. Zudem können so Gruppen mit besonders hoher Prävalenz angesprochen werden, wobei insbesondere auch die betroffenen Multiplikatorengruppen häufig einen grossen Bedarf an entsprechenden Aktivitäten erkennen.

Handlungsfelder

Von den 191 Projekten umfassten 136 Projekte verhaltenspräventive Massnahmen, während 34 strukturelle Projekte und 38 Informationsprojekte umgesetzt wurden. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aktivitäten lassen sich wiederum keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern erkennen.

- Die 14 kTPP setzten eine grosse Diversität von verhaltenspräventiven Massnahmen um, die insbesondere vom stärkeren evidenzbasierten Denken profitierten und dadurch vermehrt auf soliden Konzepten beruhen. Als besonders erfolgsversprechend erwiesen sich zudem Projekte mit einem Peers-Ansatz sowie der Einsatz von neuen Technologien, um einerseits mit weniger Ressourcen eine bereitere Abdeckung zu erreichen und andererseits die Attraktivität der Tabakprävention zu steigern. Besonderes Potenzial besteht im Hinblick auf die verhaltenspräventiven Massnahmen zudem im noch verstärkten Transfer von Ideen über die Kantonsgrenzen hinaus, da solche Aktivitäten mit wenig Aufwand an die kantonalen Gegebenheiten angepasst und schnell an die Zielgruppen herangetragen werden können.
- Einer der Hauptanliegen des TPF war bei der Einführung der kTPP die Förderung der strukturellen Prävention. Insbesondere im Vollzug des Passivrauchschutzes in Restaurants sowie im Bereich Jugendschutz (Testkäufe und Verkaufsschulungen) wurden viele Aktivitäten umgesetzt und Fortschritte erzielt. Im Hinblick auf bereits bestehende gesetzliche Grundlagen besteht noch grosser Handlungsbedarf im Bereich des Passivrauchschutzes am Arbeitsplatz sowie an Anlässen. Mit Blick auf neue Gesetzesvorhaben konnten die kTPP (noch) nicht die gewünschte Dynamik auf der kantonalen Ebene auslösen. Dabei haben aber einzelne Kantone entweder auf nationaler Ebene die politische Debatte mitgeprägt, oder aber Gesetzesvorhaben auf der kantonalen Ebene zu lancieren versucht. Die kantonalen Verwaltungsstellen sollten sich weiterhin um die tatsächliche Umsetzung der existierenden Bestimmungen bemühen, während die nichtstaatlichen Akteure ihre Handlungsfreiheit ausnutzen und in Zukunft proaktiver Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der Gesetzgebung leisten sollten.
- Mit den Informationsaktivitäten wurde vor allem die allgemeine Bevölkerung erreicht. Im Hinblick auf die Medienarbeit bestand die Herausforderung vor allem in der Zuteilung der Projektverantwortung zur adäquaten Organisation (idealerweise nichtstaatlicher Akteur und nicht kantonale Verwaltung), da nur so die wichtigen und politisch aktuellen Themen aufgegriffen wurden. Hinsichtlich der Anlaufstellen zeigte sich, dass insbesondere die Abstimmung verschiedener Anlaufstellen und das Aufgreifen neuer Themen (bspw. neue Produkte, politische Debatte) zentrale Elemente einer wirkungsvollen Informationsbereitstellung waren.

Mehrwert

Die Schaffung der kantonalen Programme hat auf verschiedenen Ebenen einen Mehrwert für die Tabakprävention erzeugt. Erstens hatten die kTPP einen symbolischen Nutzen für die Präventionsarbeit, indem durch die Finanzierung der Programme dem Thema grosse Bedeutung beigemessen wurde. Dadurch erhöhte sich die Legitimation der Tabakpräventionsmassnahmen, womit sich das Engagement vieler Akteure verstärkte und die Verbindlichkeit, die Massnahmen optimal umzusetzen, gestärkt wurde. Zweitens ermöglichte die erhöhte Finanzierung den Aufbau von neuen Aktivitäten, die insbesondere auch auf Zielgruppen und Settings abzielten, die vor den kTPP kaum oder nicht erreicht wurden (bspw. medizinisches Setting, offene Jugendarbeit sowie Migrationsbevölkerung, Personen aus dem Strafvollzug und PatientInnen aus Suchtbehandlungsinstitutionen). Dadurch wurden nicht zuletzt die Kohärenz der gesamten Tabakprävention und insbesondere die Chancengleichheit gestärkt. Drittens ermöglichte die neue Struktur eine intensiviertere Koordination, sowohl innerhalb der Kantone wie auch kantonsübergreifend. Dadurch profitierten vielen Aktivitäten von

einer besseren Bewerbung sowie vom Austausch von Expertise über die Grenzen der einzelnen Projekte hinaus. Besonders zentral war dabei die häufig neu geschaffene Partnerschaft zwischen nicht-staatlichen Organisationen und den kantonalen Verwaltungen, was eine Nutzung der jeweiligen unterschiedlichen Kompetenzschwerpunkte ermöglichte. Viertens kam es bei vielen der involvierten Akteure durch die Einführung des Selbstevaluationsprozesses zu einer Professionalisierung im Hinblick auf die Nutzung von gesammelter Evidenz. Viele der ProgrammleiterInnen sahen die Vorgaben des TPF als eine Chance, die kantonalen Aktivitäten durch die gezieltere Gegenüberstellung von Geplantem und Geleistetem besser steuern zu können. Wenngleich diesbezüglich in vielen Aktivitäten noch Optimierungspotenzial besteht, wurden in den kTPP Probleme häufig schneller und gezielter identifiziert und gemeinsam Lösungen erarbeitet, was schliesslich die Güte der Leistungen erhöhte. Fünftens förderten die kantonalen Programme die interdepartementale Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltungen, was vor allem im Bereich des Vollzugs bestehender gesetzlicher Bestimmungen in vielen Programmen einen Mehrwert erzeugte. Durch die im Rahmen der kTPP gestärkte Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsämtern und Akteuren wie den Lebensmittelinspektoraten, punktuell den Arbeitsinspektoraten und der Polizei ermöglichten die Programme eine vielerorts eine Systematisierung der Vollzugsaktivitäten. Sechstens, und als Folge der zuvor genannten Änderungen, verbesserte sich die Wirksamkeit vieler Tabakpräventionsmassnahmen. Die Gründe dafür können wie folgt zusammengefasst werden: Auf der einen Seite optimierten die Akteure durch das verstärkt evidenzbasierte und evaluative Denken die Wirkungszusammenhänge in vielen Projekten, was folglich zu besseren Effekten auf die einzelnen Zielpersonen führte. Auf der anderen Seite konnte dank der stärkeren Steuerung und Koordination die Reichweite der Projekte erhöht werden, womit schliesslich eine grössere Anzahl von Personen wirkungsvoll erreicht werden konnten.

Herausforderungen Kantone

Wie zuvor dargelegt erzeugte die neue Governancessstruktur in verschiedenen Aspekten einen Mehrwert für die Tabakprävention. Gleichzeitig gibt es aber auch künftig Herausforderungen, auf die die verschiedenen Akteure reagieren müssen. Die zentralen Herausforderungen für die Kantone sowie die Massnahmen, die die Kantone ergreifen könnten, werden nachfolgend zusammengefasst:

Die jüngsten Entwicklungen im Hinblick auf die Finanzierung durch den TPF haben die Ausgangslage so verändert, dass die Gefahr besteht, dass die im Rahmen der kTPP gemachten Fortschritte nicht langfristig beibehalten werden können. Aufgrund des Entscheids auf nationaler Ebene, „dass die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Subventionierung der kantonalen Programme darstelle“,⁴ stehen wichtige Veränderungen für das Tabakpräventionssystem an. Unter Berücksichtigung der verschiedenen grossen Fortschritte, die die neue Struktur mit sich brachte, gibt es einige zentrale Aspekte des bisherigen Finanzierungsregimes, die zwecks Stärkung der Tabakprävention beibehalten werden sollten. Dies betrifft insbesondere die Kantone, die durch die Programmform neu eine zentrale Rolle in der Tabakprävention eingenommen haben. Zugunsten einer wirkungsvollen Erreichung der Zielgruppen sollten gewisse zentrale Elemente auch künftig weiterhin bearbeitet werden:

Ausweitung der interdepartementalen Zusammenarbeit: Erstens war eine der wichtigsten Veränderungen, die mit der Finanzierung durch den TPF herbeigeführt wurde, die Schaffung einer zentralisierten Steuerung und Koordination der Tabakprävention auf kantonalen Ebene. In dieser Hinsicht haben die kantonalen Verwaltungen in der Rolle der Programmleitung –sei dies als strategische oder operative Programmleitung– einen grossen Mehrwert erzeugt. Durch ihre Vernetzung mit anderen

⁴ Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonalen Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

Verwaltungsstellen haben die Gesundheitsämter (und mit einer Ausnahme das Amt für soziale Sicherheit) das Thema Tabakprävention auch bei anderen Verwaltungsstellen einbringen und dadurch vielerorts wichtige Partnerschaften aufbauen können. Vor allem die Vollzugsprojekte konnten in dieser Hinsicht bereits stark von einer Systematisierung profitieren, indem vor allem verstärkt mit den Lebensmittelinspektoraten sowie punktuell mit der Polizei zusammengearbeitet wurde. In Zukunft besteht gleichwohl in gewissen Bereichen weiterhin Optimierungspotenzial, wozu es wiederum neue interdepartementale Kooperationen benötigt (bspw. Passivrauchschutz am Arbeitsplatz und an Anlässen, in gewissen Kantonen Testkäufe zur Stärkung des Jugendschutzes). Im Hinblick auf die Vernetzung verschiedener Verwaltungsstellen bietet zudem auch der Einbezug der kommunalen Ebene noch grosses Ausbaupotenzial. Die Kantone könnten durch eine erfolgreiche Aktivierung der kommunalen Verwaltungen verschiedene tabakpräventionsrelevante Themen stärker im lokalen Kontext verankern und dadurch eine bessere Abdeckung des kantonalen Gebiets erreichen. Dies betrifft zum einen strukturelle Massnahmen, die teilweise unter der Vollzugsverantwortung der Gemeinden liegen. Zum anderen könnten die kommunalen Behörden den Zugang zu gewissen Settings und Institutionen bieten, die sonst nur schwer erreichbar sind (bspw. kommunal verwaltete soziale Einrichtungen oder öffentliche Plätze, die unter kommunaler Aufsicht stehen). Die Programmstruktur bietet mit den Begleitgremien die Möglichkeit, diese für die Tabakprävention zentralen Akteure bereits in die strategische Ausrichtung einzubeziehen. Durch den Einsitz von Gemeinden und anderen Verwaltungsstellen in beispielsweise der strategischen Begleitgruppe könnten die Interessen und Vorbehalte dieser Partner bereits im Planungsprozess berücksichtigt und dadurch ihr Engagement erhöht werden (Empfehlung 9).

Stärkung der evidenzbasierten Politik und des evaluativen Denkens: Zweitens wurde im Rahmen der kantonalen Programme dem Grundgedanken der evidenzbasierten Politik vermehrt Rechnung getragen, was zu solideren Konzepten der Tabakpräventionsmassnahmen führte. Es zeigte sich, dass nichtstaatliche Partner diesem neuen Instrument insbesondere auch aufgrund der Rechenschaftspflicht gegenüber den Kantonen und dem TPF die notwendige Wichtigkeit beigemessen haben. Um dieses evaluative Denken und den Leitgedanken der evidenzbasierten Politikgestaltung auch in Zukunft beibehalten zu können, bedarf es daher seitens der kantonalen Verwaltungen einer klaren Stellungnahme zugunsten der Selbstevaluationsprozesse. Auch bei allfälligen grundlegenden Veränderungen im Tabakpräventionssystem sollten die Kantone darauf bestehen, dass eine angemessene und regelmässige Überprüfung der durchgeführten Aktivitäten erfolgt. Dies ist vor allem auch deshalb wichtig, weil im Rahmen der kantonalen Programme viele neue Massnahmen geplant und umgesetzt wurden. Deren Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit sollten in den kommenden Jahren gezielt überprüft werden, um nicht gewollte Effekte durch gezielte Steuerung zu vermeiden und die angestrebte Wirkung auf die Zielgruppen optimieren zu können (Empfehlung 13).

Optimierung der Rollenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Partnern: Drittens ermöglichten die kTPP eine kompetenzbezogene Verteilung der Aufgaben zwischen der kantonalen Verwaltung und den nichtstaatlichen Partnern. Gerade bezüglich der Programmsteuerung haben viele Kantone neu von den jeweiligen Vorteilen der Verwaltungen (bspw. Zugang zu anderen Verwaltungsstellen, Einsitz in interkantonalen Gremien) und jenen der nichtstaatlichen Partner (bspw. starke Vernetzung im Feld, sehr grosse Expertise durch langjährige Erfahrung im Bereich der Tabakprävention) profitieren können. Diese Möglichkeit einer verbesserten Rollenaufteilung sollte in Zukunft auch in anderen Bereichen noch gezielter ausgeschöpft werden. Konkret zeigten die Entwicklungen in den verschiedenen Kantonen, dass vor allem im Bereich der Advocacy-Arbeit vielerorts noch eine nicht optimale Rollenteilung bestand, da die kantonalen Verwaltungen beispielsweise verantwortlich für die Medienarbeit waren. Dies führte zu einem sehr beschränkten Aufgreifen von politisch aktuellen und debattierten Themen, da die Akteure der kantonalen Verwaltung institutionell bedingt darin beschränkt sind, sich politisch zu positionieren. Um künftig die Präventionsanliegen

auf der kantonalen Ebene sichtbarer und effizienter vertreten zu können, sollten die Gesundheitsdepartemente künftig ihre nichtstaatlichen Akteure noch gezielter dazu motivieren, diese Rolle einzunehmen. Dadurch könnten die kantonalen Tabakpräventionscommunities sich wirkungsvoller in politische Debatten einbringen, respektive solche Diskussionen initiieren. In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu betonen, dass viele Kantone in Hinsicht auf wichtige Gesetzgebungsprojekte auf Veränderungen auf der nationalen Ebene gewartet haben. Diese Strategie erwies sich als wenig sinnvoll, da aufgrund der starken Tabaklobby im nationalen Geschehen die Möglichkeiten für präventionsförderliche Regulierungen beschränkt sind. Wie bereits die Entwicklungen im Bereich des Passivrauchschutzes gezeigt haben, ist die Strategie eines Aufbaus von Druck durch die Kantone sehr vielversprechend: Vorreiterkantone, die eine neue Regulierung umsetzten, können einen Schneeballeffekt auslösen, indem andere Kantone ähnliche Gesetze verabschieden. Dies erhöht schliesslich den Druck auf die nationale Ebene und ermöglicht eine echte Diskussion über eine nationale Gesetzgebung. Die Kantone sollten zusammengefasst in Kooperation mit ihren nichtstaatlichen Partnern ihre Verantwortung im Zusammenhang mit einer verschärften, tabakpräventionsfreundlicheren Gesetzgebung überdenken und eine aktivere Rolle einnehmen (Empfehlung 15).

Ausweitung der interkantonalen Zusammenarbeit: Viertens besteht im Hinblick auf die interkantonale Zusammenarbeit, die zwar im Rahmen der evaluierten kTPP bereits stark verbessert wurde, weiterhin Ausbaupotenzial (Empfehlung 14). Einerseits könnten die verschiedenen Kantone im Zusammenhang mit dem Transfer von Ideen und bereits getesteten Projekten noch stärker voneinander profitieren. Der teilweise verbreitete Gedanke, dass die kantonalen Gegebenheiten zu unterschiedlich für eine solche Übernahme von Aktivitäten aus jeweils anderen Kontexten sind, ist unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Evaluation nicht gänzlich nachvollziehbar. Jene Projekte, die im Rahmen der Programme von einem Kanton auf einen anderen übertragen wurden, konnten mit teilweise kleinen Anpassungen relativ problemlos übernommen werden. Dadurch wurde der Konzeptionsaufwand für die Akteure minimiert und zudem die Zielgruppen schneller erreicht. Von dieser Möglichkeit sollte unter Berücksichtigung der verschiedenen Kompetenzschwerpunkte noch stärker profitiert werden, um sowohl die Effizienz wie auch die Effektivität der Tabakprävention erhöhen zu können. Andererseits besteht auch im Hinblick auf die strukturelle Prävention noch grosses Potenzial in Sachen interkantonalen Kooperation. Dies betrifft zum einen die Verbreitung innovativer Ideen zur Verbesserung des Vollzugs von bestehenden Regulierungen über die Kantonsgrenzen hinaus. Beispielsweise die gezielte Verbesserung des Vollzugs des Passivrauchschutzes bei punktuellen Anlässen (bspw. Zusammenarbeit mit Sicherheitsfirmen), innovative Ansätze zum Schutz vor Passivrauch zum Beispiel auf Spielplätzen, Vollzugsaktivitäten bezüglich Werbebeschränkungen von Tabakprodukten sowie Akzeptanz- und Wirkungsfördernde Massnahmen hinsichtlich der Tabaktestkäufe (bspw. aktive Kommunikation der vielen Verstössen, Einbezug von Gemeinden zwecks Mahnung der Verkaufsstellen) sollten noch breiter genutzt werden. Zum anderen könnte, wie im dritten Aspekt bereits erwähnt, die interkantonale Ebene auch im Hinblick auf das Anstreben von neuen Regulierungen noch stärker zugunsten der Präventionsanliegen genutzt werden. Interkantonale Gremien wie die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) oder die Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung (VBGF) bieten eine ideale Plattform, um neue Ideen zu fördern und interkantonale Allianzen zu knüpfen. Vereinzelt wurde dies im Rahmen der evaluierten kTPP bereits gemacht, wobei dieser Ansatz künftig noch stärker zum Tragen kommen sollte.

Empfehlungen

Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen und das identifizierte Optimierungspotenzial formuliert der vorliegende vergleichende Bericht 20 Empfehlungen. Nachfolgend werden die für die Kantone zentralen Empfehlungen zusammengefasst, während die Details zu den einzelnen Empfehlungen in Kapitel 5 dargelegt werden:

Programmebene und Programmsteuerung

- Programmearbeitungsprozess partizipativ gestalten
- Sektor-übergreifende Programmsteuerung stärken
- Schaffung einer intersektoralen, interdisziplinären Begleitgruppe
- Balancierung Steuerungsaufgaben und Projektverantwortlichkeiten
- Selbstevaluationsworkshops umsetzen und Arbeitsgruppen schaffen
- Kohärente Programme planen und spezifische Ziele setzen
- Wirkungsmessung weiterführen
- Ideen- und Aktivitäten-Transfer intensivieren

Projektebene

- Erkenntnisse zur Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention einsetzen
- Jugendschutz: Erfolgsfaktoren Testkäufe über die Kantons Grenzen hinaus nutzen
- Passivrauchschutz: Strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung vorantreiben
- Innovative Projektansätze weiterverbreiten
- Prävention an Schulen neugestalten
- Rauchstopp-Strategie überarbeiten

Management Summary für NGO⁵

In diesem Bericht werden die Ergebnisse des interkantonalen Vergleichs der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP), die durch den Tabakpräventionsfonds (TPF) massgeblich mitfinanziert wurden, dargelegt. Die vierjährigen Programme wurden, mit unterschiedlichen Startzeitpunkten, zwischen den Jahren 2012 und 2020 von kantonalen Netzwerken umgesetzt. Die evaluierten Kantone sind die nachfolgenden (chronologisch geordnet): Uri, Zug, Solothurn, St. Gallen, Zürich, Wallis, Jura, Thurgau, Basel-Stadt, Freiburg, Waadt, Basel-Landschaft, Tessin, Neuenburg. Die kantonalen Programme umfassten sowohl Akteure aus der kantonalen Verwaltung sowie nichtstaatliche Akteure, die gemeinsam eine Tabakpräventionsstrategie für die jeweiligen Kantone erarbeiteten und umsetzten. Der Leitgedanke hinter der Schaffung dieser neuen Governancestruktur, also den kantonalen Programmen, bestand aus Sicht des TPF aus den nachfolgenden Aspekten: Erstens sollte die intra- und interkantonale Kooperation der verschiedenen im Bereich Tabakprävention aktiven Akteure gefördert werden. Zweitens sollte durch die Programme das Engagement der Kantone, d.h. insbesondere der kantonalen Verwaltung, gefördert werden. In diesem Zusammenhang wurde bei der Ausarbeitung der Voraussetzungen für die Finanzierung der kTPP ein besonderer Fokus darauf gelegt, dass auch der strukturellen Prävention –das heisst der Umsetzung und Aktualisierung der gesetzlichen Bestimmungen zur Tabakprävention wie das Rauchverbot in öffentlichen Räumen und Arbeitsplätzen, das Verbot des Verkaufs an Jugendliche und die Beschränkungen zur Tabakwerbung– die notwendige Bedeutung beigemessen würde. Drittens verfolgte der TPF mit der Schaffung der neuen Programmstruktur die Stärkung der evidenzbasierten Tabakprävention. Durch die obligatorische Einführung von Selbstevaluationsprozessen sowie einer Fremdevaluation (wovon der vorliegende Bericht ein Teil ist), sollten die Tabakpräventionsmassnahmen von einer verstärkten empirisch fundierten konzeptionellen Grundlage profitieren.

Die hier präsentierten Ergebnisse bauen auf den Erkenntnissen der 14 evaluierten Programme auf. Die Evaluationen erfolgten anhand eines mehrstufigen Modells, in welchem zuerst die Konzepte der kTPP sowie die einzelnen Projektkonzepte begutachtet wurden. In einem nächsten Schritt wurde jeweils die Angemessenheit der Umsetzungsorganisation beleuchtet, was neben der Umsetzungsstruktur der einzelnen Projekte insbesondere auch die Programmsteuerungsstruktur (inkl. operative und strategische Steuerung sowie Begleitgremien) beinhaltete. Danach wurde die Güte der erbrachten Leistungen, sowohl auf der Projekt- wie auch auf der Programmebene, gemessen. Schliesslich begutachteten die Evaluationen, auf den vorherigen Schritten aufbauend, die Wirkung der Präventionsaktivitäten auf die jeweiligen Zielgruppen. Zu den Wirkungen auf der gesellschaftlichen Ebene (Impactziele) wurden generelle Aussagen gemacht, die auf Basis der vorliegenden Empirie möglich waren. Der hier vorliegende Bericht dient dem Vergleich der 14 Kantone und bietet einen Überblick über die wichtigsten Erkenntnisse für die Tabakprävention. Der Bericht hat zudem den Anspruch, auch Erkenntnisse herauszuarbeiten, die für andere Gesundheitsprogramme von Bedeutung sind und unabhängig vom Politikfeld ‚Tabakprävention‘ Gültigkeit haben.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert: Erstens wird im Management Summary (jeweils ein spezifisches Summary für den TPF, für die Kantone und für die NGOs) ein Überblick über die Haupteckdaten, über den Mehrwert der neuen Programmstruktur, die zentralen Herausforderungen für die verschiedenen Akteure-Gruppen sowie die diesbezüglich erarbeiteten Empfehlungen geboten. Kapitel 1 gibt Aufschluss über den Hintergrund der Evaluation, Kapitel 2 bietet einen Beschrieb der kantonalen Tabakpräventionsprogramme und Kapitel 3 fasst das Evaluationsmodell sowie die genutzten Daten

⁵ Die Einleitung, der Überblick über die Haupteckdaten sowie der Abschnitt ‚Mehrwert‘ sind in den drei Management Summaries identisch. Die Teile Herausforderungen und Empfehlungen sind in den jeweiligen Management Summaries auf die entsprechende Anspruchsgruppe –d.h. den TPF, die Kantone respektive die NGOs– zugeschnitten.

zusammen. In Kapitel 4 folgt der Vergleich der 14 Kantone entlang der Elemente 1) Programmsteuerung und Koordination 2) Projekte und 3) nationale, kantonale und subkantonale Koordination. Schliesslich werden im abschliessenden Kapitel 5 die Empfehlungen an den TPF und die kantonalen Akteure präsentiert.

Überblick über die Hauptergebnisse

Die Erkenntnisse aus den 14 Kantonen lassen sich auf die Ebene der Programmsteuerung und auf die Ebene der Projekte unterteilen.

Programmsteuerung

Die 14 Kantone haben im Bereich der Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen, wenngleich in unterschiedlichen Mass, Fortschritte erzielt. Zum einen gestaltete sich die Planungsphase in vielen Kantonen durch die neue Programmstruktur sehr partizipativ. In diesem Rahmen konnten die verschiedensten Akteure ihre Prioritäten einbringen und ihre Aktivitäten in der Gesamtstrategie platzieren. Diese gemeinsame Planung hat in den betroffenen Programmen dazu geführt, dass sich die einbezogenen Partner stärker mit den geplanten Massnahmenpaketen identifizierten, was schliesslich ihr Engagement in der Umsetzung erhöhte. In Kantonen, in welchen die Planung noch (zu) stark zentralisiert erfolgte, musste die Motivation der zu wenig in die Planung involvierten Akteure später während der Umsetzung gefördert sowie zuvor nicht berücksichtigten Projekte nachträglich in die kTPP integriert werden. Die Erfahrungen aus den 14 Programmen zeigen somit, dass eine partizipative Konzeptionierungsphase nicht nur der Motivation der Umsetzungspartner, sondern auch der Kohärenz der Massnahmenpakete in den Kantonen dient und ein wichtiger Aspekt einer erfolgreichen Tabakprävention darstellt.

Zum anderen hatte die Programmstruktur auch einen Einfluss auf die Steuerung und Koordination der Tabakpräventionsmassnahmen während der Umsetzung. Durch das Einsetzen einer Programmleitungsstelle wurden wichtige Koordinationsaufgaben in vielen Kantonen erstmals zentral wahrgenommen und es erfolgte eine Professionalisierung in dieser wichtigen Managementfunktion. Auch hier gab es wiederum Unterschiede in der Intensität und Art der Steuerungsaktivitäten, wobei in allen Kantonen in diesem Bereich Fortschritte beobachtet werden konnten. So wurde in vielen Kantonen durch die Durchführung jährlicher Selbstevaluationsworkshops die Tabakpräventions-Community gefördert, indem über alle zentralen Akteure hinweg ein Austausch stattfinden konnte. In verschiedenen Programmen wurde diese Zusammenarbeit zusätzlich durch die Schaffung von Arbeitsgruppen um spezifische Themen gestärkt, was es vor allem erlaubte, konkrete Zusammenarbeitsmöglichkeiten sowie gemeinsame Strategien für Teilaspekte der Tabakprävention zu erarbeiten (bspw. im Bereich Vollzug oder für das Setting Schule). Einen wichtigen Beitrag leisteten zudem jene ProgrammleiterInnen, die die Projekte aktiv bei der Rekrutierung von Multiplikatorengruppen unterstützten (bspw. durch die Bewerbung der Projekte in den Bildungsinstitutionen der betroffenen Berufsgruppen). Nicht zuletzt spielte die Programmsteuerung durch die gezielte Nutzung der neu eingeführten Selbstevaluationsprozesse und der dadurch gesammelten Daten eine zentrale Rolle. Wenngleich es hier erhebliche Unterschiede zwischen den kTPP gab, dienten die Selbstevaluationsprozesse in verschiedenen Kantonen zur Verbesserung der Steuerung der Präventionsaktivitäten. Wo die Selbstevaluationsformulare realitätsgetreu durch die jeweiligen Projektleitungen ausgefüllt und später im Rahmen bilateraler Gespräche mit der Programmleitung besprochen wurden, ermöglichte dies wenn nötig eine schnelle Anpassung der Aktivitäten und erhöhte dadurch den Projekterfolg. Diesbezüglich erwies sich zudem die Güte der Projektkonzepte als zentrales Element: Waren die gesetzten Ziele messbar, genau und angemessen ambitioniert, diente die Gegenüberstellung des

Geplanten und dem während der Umsetzung Erreichten der Identifikation von Problemen und beschleunigte die Lösungsfindung. Ungenaue, nicht messbare oder zu wenig ambitionöse Ziele hemmten hingegen die Nützlichkeit der Selbstevaluationen, da dadurch Schwierigkeiten in der Umsetzung weniger eindeutig identifiziert werden konnten. Insgesamt unterstützte eine aktive Programmsteuerung die Projekte unter anderem durch die Verlinkung von verschiedenen Akteuren und Aktivitäten, durch die Unterstützung der Partner bei Herausforderungen sowie durch die Bereitstellung von Informationen. Besonders stark profitierten die Projekte von der Koordinationsleistung in jenen Kantonen, in denen die vorgenannten Steuerungsaktivitäten (sowie weitere, siehe Kapitel 4.1) kombiniert eingesetzt wurden. In dieser Hinsicht gibt es in vielen Kantonen noch Optimierungspotenzial, wenngleich die erzielten Fortschritte bereits begrüssenswert sind.

Projekte und Wirksamkeit

Insgesamt wurden 198 Projekte umgesetzt und evaluiert, wovon 104 als wirksam, 54 als mässig wirksam und 31 als wenig wirksam eingestuft wurden. Dabei gab es keine wesentlichen Unterschiede zwischen der durchschnittlichen Wirksamkeit der Typ I, Typ II und Typ III Projekte.

Settings

Das am häufigsten abgedeckte Setting war ‚Freizeit-Alltag-Sport‘ (80 Projekte), gefolgt von ‚Schule‘ (44 Projekte), ‚Betrieb‘ (25 Projekte), dem ‚medizinischen Setting‘ (20 Projekte), ‚öffentlichem Raum‘ (17 Projekte), ‚Markt‘ (15 Projekte) und schliesslich ‚Koordination‘ (7 Projekte). Auch hier liessen sich keine signifikanten Unterschiede in der Wirksamkeit der Projekte über die Settings hinweg feststellen. Dabei trafen die Präventionsakteure aber in allen Settings auf gewisse Setting-spezifische Probleme, die durch bestimmte Strategien behoben werden konnten. Im nachfolgenden wird ein Fokus auf die zentralen Herausforderungen sowie Lösungsansätze im Hinblick auf die Erreichung der diversen Settings gelegt, während im Kapitel 4.3 ebenfalls die vielen Erfolge abgebildet werden.

- Im Setting Freizeit-Alltag-Sport bestand häufig das Problem, dass der Thematik Tabak in multi-thematischen Projekten nicht die notwendige Wichtigkeit beigemessen wurde. Diese Problematik bestand in jenen Projekten weniger, in welchen die Konzepte bereits genügend ambitionierte und spezifische Ziele beinhalteten.
- Im Setting Schule stellte sich das Problem der Übersättigung, da Lehrpersonen generell mit sehr vielen unterschiedlichen Themen und Angeboten konfrontiert werden und Tabak häufig keine Priorität darstellte. Dieser Problematik konnte durch die klare Strukturierung des Tabakpräventionsangebots, durch die Integration von neuen Themen (bspw. E-Zigaretten) sowie durch die enge Zusammenarbeit mit den Erziehungsdepartementen (zwecks Schaffung des Zugangs und Kommunikation) entgegengewirkt werden.
- Auch im Setting ‚Betrieb‘ wurde Tabakprävention häufig nicht als Priorität und häufig als private und nicht betriebliche Angelegenheit betrachtet. Als erfolgsversprechende Strategien erwiesen sich die Ansprache der grossen Belegschaft der öffentlichen Verwaltung sowie die Schaffung des Zugangs über die Berufsschulen.
- Die häufig neuen Projekte im medizinischen Setting trafen dort auf Probleme, wo der Zugang zu den nötigen MultiplikatorInnen nicht geschaffen werden konnte. Hilfreiche Strategien zur Behebung dieses Problems war die Identifikation von wichtigen Schlüsselpersonen, die aktive Unterstützung der Akquise durch die Programmleitung sowie die Identifikation der am stärksten motivierten Multiplikatorengruppen pro Themenfeld.
- Die Projekte im Setting ‚öffentlicher Raum‘ (bspw. Vollzug des Rauchverbots) hatten tendenziell häufig Wirksamkeitsprobleme, was insbesondere mit der Schwierigkeit zusammenhing, die für

die Umsetzung notwendigen Partnerschaften mit nicht-gesundheitsspezialisierten Verwaltungsstellen zu knüpfen. Die Identifikation von Schlüsselpersonen, die ‚Übersetzung‘ der Präventionsbotschaft in die professionelle Sprache der Partner sowie die Integration anderer Verwaltungsstellen in die Programmsteuerungsorganisation halfen dabei, intensive Vollzugsaktivitäten zu fördern.

- Die primäre Herausforderung im Setting Markt war die häufig monierte, fehlende gesetzliche Grundlage für die Testkäufe und die somit mangelhafte politische Unterstützung. Durch die gezielte Kommunikation der Testkäufe-Ergebnisse (d.h. der vielen Gesetzesverstösse) konnte die Notwendigkeit dieser Massnahme aber in verschiedenen Kantonen unterstrichen und dadurch die nötige politische Unterstützung gesichert werden.
- Im Setting ‚Koordination‘ bestand das Problem in vielen Fällen aus zu wenig klaren Projektkonzepten. Eine gezieltere Planung und die Klärung des Projektnutzens hätten in diesen Fällen häufig zu einer Reduktion der Umsetzungsprobleme geführt.

Zielgruppen

Die 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme adressierten Jugendlichen mit 105, RaucherInnen mit 48, die allgemeine Bevölkerung mit 36 sowie spezifische Zielgruppen mit 19 Projekten.

- Jugendliche wurden in den 14 kTPP primär im Rahmen ihrer Ausbildung (Schule und Betrieb) sowie in der Freizeit angesprochen. Es zeigte sich dabei, dass sich die vermehrte Ansprache spezifischer Sub-Gruppen von Jugendlichen lohnen würde, da beispielsweise in der offenen Jugendarbeit, Jugendwohnanstalten oder im Jugendstrafvollzug grosser Bedarf wie auch Interesse an gezielten Massnahmen besteht. Ebenfalls bietet die Integration von neuen Medien grosses Potenzial, da die Tabakprävention so modernisiert und für die Jugendliche attraktiver gemacht werden kann.
- Die kTPP unterstützten RaucherInnen im Rahmen verschiedener Programme in unterschiedlichen Settings beim Rauchstopp. Während die Erfolgsquoten der Teilnehmenden generell hoch waren, bestand das Problem der Angebote häufig in der Rekrutierung der Rauchenden. Wichtige Erkenntnisse aus den Erfahrungen der Kantone sind, dass erstens die Niederschwelligkeit der Angebote zentral ist und dass neue Unterstützungsmodalitäten wie beispielsweise über Facebook in der heutigen Zeit zwecks Reduktion der Zugangshürden (geographische und zeitliche Flexibilität) vielversprechend sind. Zweitens ist die Verknüpfung der verschiedenen Angebote innerhalb der kTPP von grosser Bedeutung für die Rauchstoppangebote, da andere Massnahmen als Rekrutierungshilfe genutzt werden können (d.h. durch Weiterleitung an die Rauchstoppangebote).
- Die allgemeine Bevölkerung wurde durch Öffentlichkeitsarbeit und die Bereitstellung von Anlaufstellen erreicht. Es zeigte sich, dass insbesondere die Auswahl der dafür zuständigen Organisation von grosser Wichtigkeit für diese Projekte war, da vor allem langjährig etablierte Akteure im Bereich der Tabakprävention (meist NGOs) genügend bekannt waren, um eine Anlaufstelle zu betreiben, die auch wirklich genutzt wurde.
- Viele der Kantone nutzte die Gelegenheit, um neue spezifische Zielgruppen anzusprechen, die vor den kTPP noch nicht oder nur wenig von den Tabakpräventionsmassnahmen berücksichtigt wurden. Der Vorteil bei der Ansprache dieser Zielgruppen besteht darin, dass Übersättigungseffekte bei den traditionellen Zielgruppen (Jugendliche, Rauchende, allg. Bevölkerung) vermieden werden können. Zudem können so Gruppen mit besonders hoher Prävalenz angesprochen werden, wobei insbesondere auch die betroffenen Multiplikatorengruppen häufig einen grossen Bedarf an entsprechenden Aktivitäten erkennen.

Handlungsfelder

Von den 191 Projekten umfassten 136 Projekte verhaltenspräventive Massnahmen, während 34 strukturelle Projekte und 38 Informationsprojekte umgesetzt wurden. Im Hinblick auf die Wirksamkeit der Aktivitäten lassen sich wiederum keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern erkennen.

- Die 14 kTPP setzten eine grosse Diversität von verhaltenspräventiven Massnahmen um, die insbesondere vom stärkeren evidenzbasierten Denken profitierten und dadurch vermehrt auf soliden Konzepten beruhen. Als besonders erfolgsversprechend erwiesen sich zudem Projekte mit einem Peers-Ansatz sowie der Einsatz von neuen Technologien, um einerseits mit weniger Ressourcen eine bereitere Abdeckung zu erreichen und andererseits die Attraktivität der Tabakprävention zu steigern. Besonderes Potenzial besteht im Hinblick auf die verhaltenspräventiven Massnahmen zudem im noch verstärkten Transfer von Ideen über die Kantonsgrenzen hinaus, da solche Aktivitäten mit wenig Aufwand an die kantonalen Gegebenheiten angepasst und schnell an die Zielgruppen herangetragen werden können.
- Einer der Hauptanliegen des TPF war bei der Einführung der kTPP die Förderung der strukturellen Prävention. Insbesondere im Vollzug des Passivrauchschutzes in Restaurants sowie im Bereich Jugendschutz (Testkäufe und Verkaufsschulungen) wurden viele Aktivitäten umgesetzt und Fortschritte erzielt. Im Hinblick auf bereits bestehende gesetzliche Grundlagen besteht noch grosser Handlungsbedarf im Bereich des Passivrauchschutzes am Arbeitsplatz sowie an Anlässen. Mit Blick auf neue Gesetzesvorhaben konnten die kTPP (noch) nicht die gewünschte Dynamik auf der kantonalen Ebene auslösen. Dabei haben aber einzelne Kantone entweder auf nationaler Ebene die politische Debatte mitgeprägt, oder aber Gesetzesvorhaben auf der kantonalen Ebene zu lancieren versucht. Die kantonalen Verwaltungsstellen sollten sich weiterhin um die tatsächliche Umsetzung der existierenden Bestimmungen bemühen, während die nichtstaatlichen Akteure ihre Handlungsfreiheit ausnutzen und in Zukunft proaktiver Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der Gesetzgebung leisten sollten.
- Mit den Informationsaktivitäten wurde vor allem die allgemeine Bevölkerung erreicht. Im Hinblick auf die Medienarbeit bestand die Herausforderung vor allem in der Zuteilung der Projektverantwortung zur adäquaten Organisation (idealerweise nichtstaatlicher Akteur und nicht kantonale Verwaltung), da nur so die wichtigen und politisch aktuellen Themen aufgegriffen wurden. Hinsichtlich der Anlaufstellen zeigte sich, dass insbesondere die Abstimmung verschiedener Anlaufstellen und das Aufgreifen neuer Themen (bspw. neue Produkte, politische Debatte) zentrale Elemente einer wirkungsvollen Informationsbereitstellung waren.

Mehrwert

Die Schaffung der kantonalen Programme hat auf verschiedenen Ebenen einen Mehrwert für die Tabakprävention erzeugt. Erstens hatten die kTPP einen symbolischen Nutzen für die Präventionsarbeit, indem durch die Finanzierung der Programme dem Thema grosse Bedeutung beigemessen wurde. Dadurch erhöhte sich die Legitimation der Tabakpräventionsmassnahmen, womit sich das Engagement vieler Akteure verstärkte und die Verbindlichkeit, die Massnahmen optimal umzusetzen, gestärkt wurde. Zweitens ermöglichte die erhöhte Finanzierung den Aufbau von neuen Aktivitäten, die insbesondere auch auf Zielgruppen und Settings abzielten, die vor den kTPP kaum oder nicht erreicht wurden (bspw. medizinisches Setting, offene Jugendarbeit sowie Migrationsbevölkerung, Personen aus dem Strafvollzug und PatientInnen aus Suchtbehandlungsinstitutionen). Dadurch wurden nicht zuletzt die Kohärenz der gesamten Tabakprävention und insbesondere die Chancengleichheit gestärkt. Drittens ermöglichte die neue Struktur eine intensiviertere Koordination, sowohl

innerhalb der Kantone wie auch kantonsübergreifend. Dadurch profitierten vielen Aktivitäten von einer besseren Bewerbung sowie vom Austausch von Expertise über die Grenzen der einzelnen Projekte hinaus. Besonders zentral war dabei die häufig neu geschaffene Partnerschaft zwischen nicht-staatlichen Organisationen und den kantonalen Verwaltungen, was eine Nutzung der jeweiligen unterschiedlichen Kompetenzschwerpunkte ermöglichte. Viertens kam es bei vielen der involvierten Akteure durch die Einführung des Selbstevaluationsprozesses zu einer Professionalisierung im Hinblick auf die Nutzung von gesammelter Evidenz. Viele der ProgrammleiterInnen sahen die Vorgaben des TPF als eine Chance, die kantonalen Aktivitäten durch die gezieltere Gegenüberstellung von Geplantem und Geleistetem besser steuern zu können. Wenngleich diesbezüglich in vielen Aktivitäten noch Optimierungspotenzial besteht, wurden in den kTPP Probleme häufig schneller und gezielter identifiziert und gemeinsam Lösungen erarbeitet, was schliesslich die Güte der Leistungen erhöhte. Fünftens förderten die kantonalen Programme die interdepartementale Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen Verwaltungen, was vor allem im Bereich des Vollzugs bestehender gesetzlicher Bestimmungen in vielen Programmen einen Mehrwert erzeugte. Durch die im Rahmen der kTPP gestärkte Zusammenarbeit zwischen den Gesundheitsämtern und Akteuren wie den Lebensmittelinspektoren, punktuell den Arbeitsinspektoraten und der Polizei ermöglichten die Programme eine vielerorts eine Systematisierung der Vollzugsaktivitäten. Sechstens, und als Folge der zuvor genannten Änderungen, verbesserte sich die Wirksamkeit vieler Tabakpräventionsmassnahmen. Die Gründe dafür können wie folgt zusammengefasst werden: Auf der einen Seite optimierten die Akteure durch das verstärkt evidenzbasierte und evaluative Denken die Wirkungszusammenhänge in vielen Projekten, was folglich zu besseren Effekten auf die einzelnen Zielpersonen führte. Auf der anderen Seite konnte dank der stärkeren Steuerung und Koordination die Reichweite der Projekte erhöht werden, womit schliesslich eine grössere Anzahl von Personen wirkungsvoll erreicht werden konnten.

Herausforderungen für die NGOs

Wie zuvor dargelegt erzeugte die neue Governancestruktur in verschiedenen Aspekten einen Mehrwert für die Tabakprävention. Gleichzeitig gibt es aber auch künftig Herausforderungen, auf die die verschiedenen Akteure reagieren müssen. Die zentralen Herausforderungen für die NGOs sowie die Massnahmen, die diese nichtstaatlichen Akteure ergreifen könnten, werden nachfolgend zusammengefasst:

Die jüngsten Entwicklungen im Hinblick auf die Finanzierung durch den TPF haben die Ausgangslage so verändert, dass die Gefahr besteht, dass die im Rahmen der kTPP gemachten Fortschritte nicht langfristig beibehalten werden können. Aufgrund des Entscheids auf nationaler Ebene, „dass die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Subventionierung der kantonalen Programme darstelle“,⁶ stehen wichtige Veränderungen für das Tabakpräventionssystem an. Unter Berücksichtigung der verschiedenen grossen Fortschritte, die die neue Struktur mit sich brachte, gibt es einige zentrale Aspekte des bisherigen Finanzierungsregimes, die zwecks Stärkung der Tabakprävention durch die NGOs beibehalten respektive intensiviert werden sollten:

Stärkung der strukturellen Prävention durch Advocacy-Arbeit: Erstens war eines der zentralen Ziele der Einführung der kantonalen Programme die Stärkung der strukturellen Prävention. Die Erfahrungen aus den 14 Kantonen zeigen, dass im Bereich des Vollzugs des Passivrauchschutzes in Bars und

⁶ Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonalen Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

Restaurants sowie hinsichtlich der Intensivität der Vollzugsaktivitäten zur Einhaltung des Verkaufsmindestalters bereits Fortschritte gemacht wurden. Um den Vollzug anderer bestehender Regulierungen wie dem Passivrauchschutz am Arbeitsplatz künftig ebenfalls zu gewährleisten, bedarf es vor allem des Engagements staatlicher Behörden. Noch wenige Fortschritte wurden im Rahmen der Programme hingegen im Hinblick auf das Vorantreiben neuer Gesetzgebungsprojekte gemacht. Gerade in diesem Bereich sollten die NGOs in Zukunft in vielen Kantonen eine noch stärkere Rolle einnehmen und die politischen Debatten noch stärker beeinflussen. Die Erfahrungen aus den 14 Kantonen zeigten, dass es die nichtstaatlichen Akteure sind, die in diesem Bereich die Advocacy-Arbeit übernehmen müssen, da Verwaltungsstellen in ihrer Fähigkeit politische Arbeit zu leisten zu stark beschränkt sind. NGOs sollten sich daher künftig noch stärker positionieren, um eine präventionsfreundliche Dynamik im politischen Dialog zu ermöglichen und sich dabei auch nicht scheuen, Forderungen zu stellen, die aus Sicht der kantonalen Verwaltungen als zu weitreichend eingeschätzt werden könnten. Auch Tabakpräventionsorganisationen, die zwar massgeblich durch den Staat finanziert werden (wie bspw. die CIPRETS), aber gesetzlich unabhängig sind, sollten ihre Freiheit nutzen, um gewisse Schwerpunkte zu setzen und ambitionierte Tabakpräventionsmassnahmen zu initiieren. Nur so können wichtige und aktuelle Themen trotz eines vielerorts präventions-skeptischen politischen Klimas überhaupt aufgegriffen werden.

Weiterführung der Partnerschaft mit staatlichen Akteuren: Zweitens gilt es zu beachten, dass im Rahmen der kTTP neue und für die Tabakprävention sehr sinnvolle Partnerschaften zwischen den NGOs und den kantonalen Gesundheitsverwaltungen aufgebaut wurden. In allen 14 Kantonen konnten –wenngleich in unterschiedlichem Umfang– Kooperationen zwischen diesen beiden zentralen und sich ergänzenden Akteuren etabliert werden. Aufgrund der obengenannten Änderungen des zukünftigen Tabakpräventionssystems in der Schweiz besteht die Gefahr, dass diese neuen Verlinkungen wieder verloren gehen. Unter Berücksichtigung dieser möglichen Entwicklung sollten die NGOs darauf hinarbeiten, dass die wertvollen Kommunikationswege mit den unterschiedlichen kantonalen Verwaltungen und staatlichen Umsetzungsakteuren weiter gepflegt werden. Dies betrifft sowohl die Partnerschaften mit den Gesundheitsdepartementen wie auch jene mit den Erziehungsdepartementen oder der Polizei. Ziel sollte dabei sein, dass die Errungenschaften dieser Kooperationen nicht rückgängig gemacht werden, damit künftige Aktivitäten in den Kantonen darauf aufbauen können. Die NGOs sollten somit anstreben, mit diesen Partnern weiterhin im Rahmen von Gremien, Arbeitsgruppen und regelmässigem bilateralen Austausch in engem Kontakt zu bleiben. Wie die Analyse der Umsetzung der kTTP gezeigt hat, können staatliche Akteure die NGOs in verschiedenen Aspekten in ihrer Arbeit unterstützen (bspw. mit der Schaffung eines Zugangs zu Zielgruppen, symbolischer Unterstützung sowie der Bereitstellung von Kompetenzen und Informationen), was zentral für den Erfolg der Tabakprävention ist.

Ausweitung der interkantonalen Zusammenarbeit: Drittens haben die kTTP zu grossen Fortschritten im Bereich der interorganisationalen und interkantonalen Kooperation geführt. Dabei bestand aber eine relativ grosse Distanz zwischen den verschiedenen Sprachregionen, da der interkantonale Austausch primär innerhalb der jeweiligen Sprachregion stattfand. Im Hinblick auf die verschiedenen regionalen Kompetenzschwerpunkte und das grosse Potenzial eines Expertisen-austauschs zwischen den Regionen wäre ein intensivierter Informationsfluss zwischen den Sprachregionen wünschenswert. Die NGOs könnten in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle einnehmen, da die Erfahrungen aus den 14 kTTP zeigen, dass diese nichtstaatlichen Akteure schneller und unkomplizierter neue Partnerschaften aufbauen, als dies den Verwaltungen möglich ist. Zudem ist die thematische Expertise häufig bei den NGOs zentralisiert, womit es der Mitarbeit dieser Akteure bedarf, um einen effektiven Kompetenzen-Transfer ermöglichen zu können. Es scheint in dieser Hinsicht zentral, dass (mit nennenswerten Ausnahmen) vor allem jene NGOs einen interkantonalen Austausch als wenig sinnvoll

erachteten, die bereits über grosse Erfahrung in der Tabakprävention verfügten. Um einen gewinnbringenden Wissenstransfer zu fördern, benötigt es aber insbesondere auch der Unterstützung dieser bereits sehr erfahrenen NGOs, da sie als essenzielle Anlaufstellen für weniger etablierte Akteure dienen können. Zusammengefasst bedarf die Tabakprävention in der Schweiz eines ständigen Austauschs über die kantonalen Grenzen hinweg, wobei einerseits Aktivitäten geplant werden müssen, die zum jeweiligen kantonalen Kontext passen, andererseits aber diese Unterschiede zwischen den kantonalen Kontexten nicht überbewertet werden sollten. Ein gewisser Transfer von Ideen ist in der kleinräumigen Schweiz mit den überall sehr ähnlichen Verwaltungsstrukturen und Akteur-Konstellation trotz gewisser kantonalen Eigenheiten möglich und erhöht sowohl die Effizienz wie auch die Effektivität der Tabakprävention. Dabei können auch die nationalen NGOs eine wichtige Rolle spielen, indem sie bei der Gestaltung von Typ II Projekten darauf achten, dass die kantonalen Bedürfnisse bestmöglich abgeholt und integriert werden. Zentral ist dabei, dass NGOs und kantonale Akteure sich als sich ergänzende Partner betrachten. Entsprechend sollten sich Typ II Projekte nach den kantonalen Strukturen –beispielsweise der Programmstruktur– richten, um eine reibungslose Integration dieser Projekte in die kantonalen Strategien und Massnahmenpläne zu ermöglichen. Nur so können die Synergien zwischen der guten lokalen Verankerung der kantonalen Akteure und dem fachlichen Wissen und der kantonsübergreifenden Rolle der NGOs bestmöglich genutzt werden.

Empfehlungen

Im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen und das identifizierte Optimierungspotenzial formuliert der vorliegende vergleichende Bericht 20 Empfehlungen. Nachfolgend werden die für die NGOs zentralen Empfehlungen zusammengefasst, während die Details zu den einzelnen Empfehlungen in Kapitel 5 dargelegt werden:

Programmebene und Programmsteuerung

- Programmearbeitungsprozess partizipativ gestalten
- Sektor-übergreifende Programmsteuerung stärken
- Schaffung einer intersektoralen, interdisziplinären Begleitgruppe
- Balancierung Steuerungsaufgaben und Projektverantwortlichkeiten
- Selbstevaluationsworkshops umsetzen und Arbeitsgruppen schaffen
- Kohärente Programme planen und spezifische Ziele setzen
- Wirkungsmessung weiterführen
- Ideen- und Aktivitäten-Transfer intensivieren

Projektebene

- Erkenntnisse zur Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention einsetzen
- Jugendschutz: Erfolgsfaktoren Testkäufe über die Kantonsgrenzen hinaus nutzen
- Passivrauchschutz: Strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung vorantreiben
- Innovative Projektansätze weiterverbreiten
- Prävention an Schulen neugestalten
- Rauchstopp-Strategie überarbeiten

Abkürzungsverzeichnis

ASN	Associazione Svizzera Non-fumatori
CIPRET	Centre d'Information pour la Prévention du Tabagisme
FPT	Fonds de prévention du tabagisme
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
J+S	Jugend und Sport
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KPM	Kompetenzzentrum für Public Management
kTPP	Kantonales Tabakpräventionsprogramm
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPT	Nationales Programm Tabak
PMU	Policlinique médicale universitaire de Lausanne
TPF	Tabakpräventionsfonds
VBGF	Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung

1 Gegenstand und Grundfrage / Hintergrund der Evaluation

Dieses erste Kapitel fasst den Evaluationsgegenstand zusammen, bietet einen Überblick über die Gründe des Tabakpräventionsfonds (TPF), eine neue Governancestruktur –also die kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP)– einzuführen und erläutert die Struktur des Berichts.

Evaluationsgegenstand und -Ziel: Gegenstand dieses Berichts ist der Vergleich der 14 kantonalen Präventionsprogramme, die jeweils über 4 Jahre hinweg im Zeitraum zwischen 2012 und 2020 umgesetzt und massgeblich vom TPF und den Kantonen finanziert wurden. Ziel dieses Berichts ist es, Erkenntnisse aus dem Vergleich der bereits evaluierten 14 kantonalen Programme zu gewinnen. Die evaluierten Kantone umfassen die folgenden:

- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Uri, 2012-2015
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Zug, 2012-2015
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Solothurn, 2012-2015
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons St. Gallen, 2012-2015
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Zürich, 2013-2016
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Wallis, 2013-2016
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Jura, 2014-2017
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Thurgau, 2014-2017
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Basel-Stadt 2014-2017
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Freiburg, 2014-2017
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Waadt, 2014-2017
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Basel-Landschaft, 2015-2018
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Tessin, 2015-2018
- Kantonales Tabakpräventionsprogramm des Kantons Neuenburg, 2016-2020

Hauptanliegen des Berichts ist es, die zentralen Erkenntnisse im Hinblick auf die nachfolgenden Aspekte herauszuarbeiten und entsprechende Empfehlungen für die künftige Tabakprävention in der Schweiz zu formulieren:

- Best-Practice Ansätze zur Steuerung und Koordination der kTPP
- Erfolgsfaktoren und Hindernisse hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Projekte in den verschiedenen Settings, für die verschiedenen Zielgruppen sowie in Bezug auf die verschiedenen Handlungsfelder
- Erkenntnisse zur Koordination der verschiedenen Verwaltungsebenen (national, kantonal, subkantonal) und der verschiedenen Akteure (staatliche Akteure, lokale und nationale NGOs)

Hintergrund: Im Jahr 2003 entschied das Schweizerische Parlament, die Tabaksteuern sowie den durch diese Abgaben finanzierten Präventionsbeitrag substanziell zu erhöhen. Diese zusätzlichen Ressourcen wurden durch den im 2004 neu gegründeten TPF verwaltet. Der Zweck des TPF ist in der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) verankert und lautet wie folgt, „ Aus dem Fonds werden Präventionsmassnahmen finanziert, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen“ (Art. 2. Al. 1 TPFV, 641.316). Dieser Richtungsentscheid in der nationalen Tabakpräventionspolitik führte somit zu einer Systemänderung in der Schweizerischen Tabakprävention. Basierend auf

dem Nationalen Programm Tabak (NPT) erarbeitete der TPF in den darauffolgenden Jahren eine Strategie zur Förderung der Tabakprävention auf der kantonalen Ebene und beschloss in diesem Rahmen die Einführung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme.

14 Kantone haben sich in der Folge für die Planung und Umsetzung eines solchen Programms entschieden und wurden durch den TPF finanziell dabei unterstützt. Jeder durch den Kanton investierte Franken wurde durch den TPF mit maximal einem zusätzlichen Franken aufgestockt. Die Lancierung dieser kTPP ist der Startpunkt des vorliegenden Berichts, der (nachdem die einzelnen kTPP bereits evaluiert wurden) nun eine abschliessende Begutachtung der neuen Governanceform und der im Rahmen dieser kTPP geleisteten Präventionsarbeit bietet. Alle einzelnen Evaluationsberichte zu den kantonalen Tabakpräventionsprogrammen sind auf der Website des TPF verfügbar.⁷

Struktur des Berichts: Dieser Bericht wurde Ende 2019 fertiggestellt und ist wie folgt gegliedert. Nach der vorliegenden Einführung in den Evaluationsgegenstand und die Hintergründe dieser Evaluation werden im Kapitel 2 die kantonalen Tabakpräventionsprogramme kurz beschrieben. Kapitel 3 fasst anschliessend das Evaluationsmodell sowie die im Rahmen der Untersuchung genutzten Daten zusammen. In Kapitel 4 werden die Ergebnisse des Vergleichs dargelegt und anhand der Elemente 1) Koordination und Steuerung, 2) Projekterfolg und 3) nationale, kantonale und subkantonale Koordination gegliedert. In Kapitel 5 werden auf Basis der Erkenntnisse aus den 14 Kantonen die zentralen Empfehlungen an den TPF, die Kantone sowie NGOs präsentiert.⁸

Das Evaluationsteam möchte sich an dieser Stelle bei allen beteiligten Akteuren für ihre aktive Teilnahme und ihre Unterstützung an der Evaluation bedanken. Dies gilt insbesondere für die Unterstützung, die die verschiedenen Mitarbeitenden des TPF, geleistet haben sowie die zahlreichen InterviewpartnerInnen, die uns durch die Bereitstellung von Informationen in unserer Arbeit unterstützt haben. Diese umfassten sowohl die Programmpartner inklusive den ProgrammleiterInnen wie auch die Projektleitenden als auch MultiplikatorInnen und programmexterne ExpertInnen sowie Umsetzungspartner, die es ermöglichten, einen umfassenden Überblick über die kantonalen Aktivitäten zu erhalten.

⁷ <https://www.tpf.admin.ch/tpf/fr/home/kant-prog-nav/kantonsuebergreifende-evaluation.html>

⁸ Einen Teil der Empfehlungen (auch ‚Kriterien‘ genannt) wurden bereits im Zwischenbericht, der am 30.09.2019 zuhanden des TPF fertiggestellt wurde, dargelegt. Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurden Ergänzungen vorgenommen.

2 Kantonale Tabakpräventionsprogramme (Beschreibung des Evaluationsgegenstands)

Dieses Kapitel stellt die kantonalen Tabakpräventionsprogramme (kTPP) sowie die Finanzierungsgrundsätze des TPF in zusammengefasster Form vor.⁹

Gemäss dem TPF sollten die hier evaluierten Tabakpräventionsprogramme dazu beitragen, dass Aktivitäten, die eine Reduktion des Tabakkonsums anstreben, auf der kantonalen Ebene gezielt gesteuert und koordiniert werden. Dies, um die gesetzten Wirkungsziele erreichen zu können, die sich an den NPT-Zielen (2008-2016) orientieren sollten. Dabei war eine der Voraussetzungen für die Finanzierung, dass die vier nachfolgenden Handlungsfelder von den Programmen bearbeitet werden:

- Koordination und Zusammenarbeit
- Gesundheitsschutz und Marktregulierung
- Verhaltensprävention
- Information und Meinungsbildung

Die Abstimmung der verschiedenen in einem Programm enthaltenen Aktivitäten war dabei eines der Kernelemente der neuen Programmstruktur. Eine Reihe von Erfolgsfaktoren und Qualitätskriterien sollte bei der Erarbeitung der kTPP Berücksichtigung finden:¹⁰ Erstens war die Schaffung eines evidenzbasierten und auf die kantonalen Bedingungen abgestimmten Programms ein zentrales Element der neuen Struktur. Zweitens sollte gemäss den Vorgaben des TPF ein Schwerpunkt auf die gesundheitliche Chancengleichheit gelegt werden. Drittens betonte der TPF im Finanzierungsleitfaden auch die Wichtigkeit einer partizipativen Gestaltung der kTPP durch die beteiligten Akteure sowie den Einbezug aller relevanten kantonalen Akteure. Schliesslich sollte die Innovationsfähigkeit der Tabakprävention und die dafür notwendige Flexibilität gefördert werden.

Um das zu erreichen, mussten die Kantone, die eine Mitfinanzierung durch den TPF beantragten, ein Wirkungsmodell erstellen. In diesem Modell wurden die Leistungsziele (Outputziele), die Outcomeziele (also die Wirkungen der jeweiligen Projekte auf die Zielgruppen) sowie die Impactziele (angestrebte gesellschaftliche Veränderung) und letztlich ausgewählte NPT-Ziele in einen kohärenten Zusammenhang gebracht werden. Wichtig ist dabei, dass neben den substanziellen Projekten (also jenen Projekten, die eine direkte Erreichung der Zielgruppen anstrebten) pro Programm auch ein Steuerungsprojekt (auch Projekt S genannt) geplant und umgesetzt werden musste. Mit diesem Element wurde angestrebt, dass die Programmstruktur durch gezielte Steuerung und Koordination ihren vollen Nutzen erzeugen kann. Nachfolgend werden zwecks Verständlichkeit des vorliegenden Berichts und der Begrifflichkeiten die verschiedenen zentralen Aspekte der in die Programme integrierten substanziellen Projekte kurz erklärt.

Handlungsfelder: Die Präventionsprojekte wurden in den Programmen in drei verschiedene Handlungsfelder kategorisiert:¹¹ Erstens in Projekte im Bereich Verhaltensprävention, welche auf der indi-

⁹ Dieser Abschnitt orientiert sich am Dokument „Finanzierung kantonalen Programme: Anleitung zur Programmentwicklung“, das im Jahr 2011 vom TPF publiziert wurde.

¹⁰ Hier wird eine Auswahl der zentralen Kriterien abgebildet.

¹¹ Der TPF bezieht sich auf 4 Handlungsfelder, wobei das Handlungsfeld „Koordination und Zusammenarbeit“ durch die das jeweilige Steuerungsprojekt (also Projekt S) abgedeckt wurde.

viduellen Ebene eine Verhaltensveränderung anstreben. Zweitens wurden Projekte im Bereich der Verhältnisprävention (auch strukturelle Prävention genannt) geplant umgesetzt. Bei diesen Projekten wurde der Vollzug oder die Neueinführung von Regulierungen in Bezug auf Tabakprodukte angestrebt. Drittens wurden Informations- und Meinungsbildungsaktivitäten umgesetzt, um eine Erhöhung des Wissens über beispielsweise tabakbedingte Risiken in der Bevölkerung oder in spezifischen Gruppen zu erreichen.

Zielgruppen: Jedes der Projekte adressierte eine bestimmte Zielgruppe, bei welcher eine Verhaltensänderung angestrebt wurde. Die im Rahmen der kTPP angesprochenen Zielgruppen umfassten Jugendliche, RaucherInnen, die allgemeine Bevölkerung sowie spezifische Zielgruppen (wie die Migrationsbevölkerung, werdende Eltern resp. Eltern von Kleinkindern, SuchtpatientInnen).

Settings: Um die vorgenannten Zielgruppen bestmöglich erreichen zu können, wurden Massnahmen in unterschiedlichen Lebensbereichen, also Settings, geplant und umgesetzt. Die kantonalen Programme bearbeiteten (je nach Priorisierung unterschiedlich stark) die folgenden Settings: Schule, Freizeit-Alltag-Sport, Betrieb, medizinisches Setting, öffentlicher Raum, Markt und Koordination.

Projekt-Typen: Auf Basis der vom TPF erstellten Richtlinien für die Finanzierung der kantonalen Programme wurden die Projekte in Typ I, Typ II und Typ III-Projekte eingeteilt. Typ I-Projekte waren jene Projekte, die nicht vom TPF mitfinanziert wurden (bspw. Vollzugsprojekte oder bestehende Websites). Bei den Typ II-Projekten handelte es sich um spezifische, nationale Massnahmen, die von den Kantonen in ihre Programme aufgenommen werden konnten und vom TPF indirekt mitfinanziert wurden. Die Typ III-Projekte sind kantonale Massnahmen, die entweder einen innovativen Charakter hatten oder bereits vor den kTPP bestanden, aber vom TPF noch nicht beurteilt worden waren. Diese Typ III-Projekte wurden direkt vom TPF mitfinanziert.

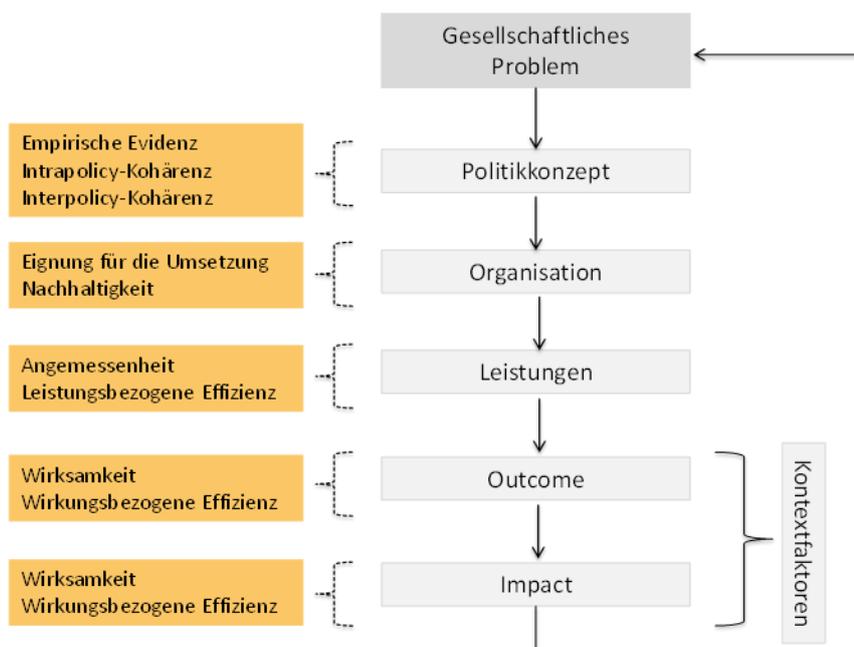
Die Ausgewogenheit innerhalb dieser verschiedenen Elemente innerhalb der kTPP – also die Koordination zur Stärkung der Kohärenz der kantonalen Tabakpräventionsaktivitäten insbesondere im Hinblick auf die Auswahl der Handlungsfelder, Settings und Zielgruppen – war eins der wichtigsten Ziele der neuen Programmstruktur. Im nachfolgenden Kapitel werden die Erfahrungen aus den 14 Kantonen verglichen und die wichtigsten Erkenntnisse für die künftige Tabakprävention in der Schweiz dargestellt.

3 Theorie und Methode

3.1 Evaluationsmodell¹²

Das folgende Evaluationsmodell wurde in jedem der 14 kantonalen Evaluationsberichte angewendet. Ausgehend vom klassischen Policy-Cycle-Modell in Darstellung D 3.1. folgt die Evaluation dem Ansatz der theoriegeleiteten Evaluation. Unter Einbezug des kantonalen Kontextes werden im Folgenden Hypothesen zur Wirksamkeit des kantonalen Programms formuliert. Da die Projektevaluationen je nach Typ variieren, werden zu den Projektevaluationen keine generellen Hypothesen entwickelt. Für die im Stufenmodell aus Abbildung D 3.1 dargestellten Evaluationsgegenstände Politikkonzept, Organisation, Leistungen (Output), Outcome und Impact wurden Wirkungshypothesen aufgestellt, die sich auf die dazugehörigen Evaluationskriterien beziehen.

D 3.11.1: Stufenmodell der Politikevaluation



Quelle: adaptiert nach Bussmann, Werner; Klöti, Ulrich; Knoepfel, Peter (Hrsg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation. Basel/Frankfurt a.M.: Helbling & Lichtenhahn, S. 70.

3.1.1 Politikkonzept

Die Bewertung des Politikkonzeptes, also des genehmigten kantonalen Programms, stützt sich auf die Expertenevaluationen des Gesuchs (externe ExpertInnen und TPF) sowie auf ergänzende Analysen des Evaluations-teams. Die Evaluationskriterien des Evaluationsteams beziehen sich auf drei Aspekte: Erstens auf die empirische Evidenz, also die Abstützung der vermuteten Programmwirkungen

¹² Der Abschnitt 3.1 „Evaluationsmodell“ wurde wortgleich aus den kantonalen Evaluationsberichten übernommen, um einen Überblick über das Vorgehen im Rahmen der kantonalen Evaluationen zu bieten.

durch wissenschaftliche Studien oder nach-gewiesene Erfahrungswerte in den Bereichen Tabakprävalenz, Wirkung und Erfolgskriterien staatlicher Gesundheitsprogramme sowie Präventionsforschung; Zweitens auf die innere Kohärenz, sprich ob die einzelnen Programmelemente zueinander passen und ob innere Widersprüche vermieden werden können und Drittens auf die äussere Kohärenz, also die Abstimmung auf den politischen Kontext, insbesondere die Vermeidung von Widersprüchen mit anderen öffentlichen Politiken. Hinsichtlich der empirischen Evidenz wird dabei unter anderem der sogenannten „Multi-Channel“-Logik Beachtung geschenkt, die impliziert, dass eine Verhaltensänderung von Adressaten besonders dann erreicht werden kann, wenn die Politik die Adressaten über mehrere Kanäle erreicht. Ein geeignetes Programmkonzept ist gemäss der Unterscheidung von „Policy Failure“ und „Implementation Failure“ neben der geeigneten Umsetzung eine notwendige Bedingung für eine wirksame Politik. Entsprechend beziehen sich die Hypothesen zum Politikkonzept auf die Wirksamkeit kantonaler Programme:

H1.1: Eine gute empirische Evidenz des Programmes erhöht seine Wirksamkeit.

H1.2: Eine präzise Zielsetzung erhöht die Wirksamkeit des Programms.

H1.3: Eine gute interne Kohärenz des Programms erhöht seine Wirksamkeit.

H1.4: Die Abstimmung des Programms auf weitere programmexterne politische Interventionen bei der Zielgruppe erhöht seine Wirksamkeit.

3.1.2 Organisation

Die Kategorie Organisation betrifft die Umsetzungsstruktur des kantonalen Programms, die im Rahmen des Vollzugs tatsächlich realisiert wird. Die Organisation umfasst die Entscheidungs- und Handlungskompetenzteilung, die verfügbaren finanziellen und personellen Mittel sowie die Fachkenntnisse. Die beiden Evaluationskriterien sind die Eignung und die Nachhaltigkeit der Organisation. Die Eignung bezieht sich auf die Frage, inwiefern die tatsächliche Umsetzungsstruktur den gegebenen Aufgaben entspricht. Die Nachhaltigkeit betrifft die langfristige Absicherung der Umsetzungsstrukturen mit dem Zweck der Vermeidung von „Stop-and-Go-Problemen“. Entsprechend werden die folgenden Hypothesen aufgestellt:

H2.1: Die Eignung der Umsetzungsstruktur für die Aufgaben des Programms erhöht dessen Wirksamkeit.

H2.2: Die Nachhaltigkeit der Umsetzungsstruktur erhöht dessen Wirksamkeit.

3.1.3 Leistungen

Die Leistungen oder Outputs sind im Falle des kantonalen Tabakpräventionsprogramms einerseits die Managementleistungen gegenüber den Projektträgern, also die Steuerung und Kontrolle der ProjektpartnerInnen, das Kontraktmanagement, die Koordination zwischen den Projekten sowie die Informations- und Kommunikationsleistungen auf der Gesamtprogrammebene. Andererseits umfassen die Leistungen die kantonsinterne Koordination mit anderen betroffenen Verwaltungsstellen,

politischen Behörden und Interessenvertretungen sowie den Bund und den TPF. Die Evaluationskriterien für die Outputs sind die Angemessenheit und die Effizienz. Die Angemessenheit bezeichnet die Übereinstimmung der tatsächlich erbrachten Leistungen mit den im Programm-konzept vorgesehenen Leistungen. Die Effizienz benennt das Kosten-Leistungs-Verhältnis. Das Kriterium der Effizienz der Leistungen ist sinnvoll für die Bewertung des Vollzugs selber, hat aber keinen plausiblen Wirkungs-bezug. Es wird deshalb für die wirkungsorientierte Evaluation der kantonalen Programme nicht berücksichtigt. Entsprechend formulieren wir die folgende Hypothese:

H3.1: Die Angemessenheit der Leistungen des Programms erhöht dessen Wirksamkeit hinsichtlich seines Outcomes.

3.1.4 Outcome und Impact

Die Wirkungsgrößen in diesem Modell sind der Outcome und der Impact. Die Programmevaluation bezieht sich auf den Impact, welcher den Beitrag eines Programms zur Lösung des gesellschaftlichen Problems, also der Tabakprävalenz, darstellt. Die Grösse Outcome bezeichnet die Verhaltensänderung der Politikadressaten aufgrund der Leistungen (Outputs). Die Kausalität zwischen den projektspezifischen Interventionen und den gewünschten Verhaltensänderungen der primären Adressaten wird in den Projektevaluationen erhoben. Die Hypothese in der vorliegenden Programmevaluation bezieht sich daher auf die Schnittstelle Programm-Projekte. Dies bedeutet zunächst, dass wirksame Projekte innerhalb eines Programms dessen Wirksamkeit positiv beeinflussen. Diesen Zusammenhang bringt folgende Hypothese zum Ausdruck:

H4.1: Die outcomebezogene Wirksamkeit der Projekte im Rahmen des Programms erhöht dessen Wirksamkeit.

Auch hier muss die Multi-Channel Logik auf Projekt- sowie auf Programmebene beachtet werden. Ausserdem gelten Tabakpräventionsprogramme dann als besonders wirksam, wenn sie im Eingriffsumfeld auf eine sogenannte „Tabak-Koalition“ zurückgreifen können. Unter einer solchen Koalition sind Individuen und Organisationen zu verstehen, die über unterschiedliche Ressourcen und Fähigkeiten verfügen, diese in den Dienst eines Projekts oder einer Massnahme stellen, das Projekt im lokalen Umfeld verankern und somit bei der Entstehung gesundheitlicher Auswirkungen an unterschiedlichen Stellen fördernd eingreifen. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass die Existenz solcher nichtstaatlichen Promotoren die Wirksamkeit eines Projekts erhöht. Schliesslich gilt es zu beachten, dass primär auf Jugendliche abzielende Projekte als besonders wertvoll für die Tabakprävalenz erachtet werden, da die meisten Menschen in jungem Alter zu rauchen beginnen und Jugendliche zudem Primärziele der Werbeindustrie sind. Folglich wird vermutet, dass kantonale Programme, die einen signifikanten Anteil von auf Jugendliche zielende Projekte enthalten, vergleichsweise wirksamer sind. Diesen Ausführungen entsprechend werden zusätzlich folgende Hypothesen formuliert:

H4.2: Die Verschiedenartigkeit und ausgewogene Eingriffslogik von Projekten erhöhen die Wirksamkeit des Programms.

H4.3: Die Stärke von Tabak-Koalitionen im Umfeld der einzelnen Projekte erhöht die Wirksamkeit des Programms.

H4.4: Enthält das Programm einen signifikanten Anteil auf Jugendliche ausgerichtete Projekte, erhöht das seine Wirksamkeit.

3.1.5 Kontext

Kontextfaktoren beeinflussen die Art und Weise, wie Adressaten auf eine Intervention reagieren und sind somit dafür verantwortlich, ob die gleiche Intervention einmalig wirkt oder nicht. Im Falle des kantonalen Tabakpräventionsprogramms gibt es gesundheitliche, soziostrukturelle und politische Kontextfaktoren. Die gesundheitlichen Faktoren umfassen die Tabakprävalenz und die kantonspezifischen Konsummuster. Es kann angenommen werden, dass der Gesundheitskontext insgesamt die Wirksamkeit eines Präventionsprogramms beeinflusst, indem sich ein „Catch-up-Effekt“ einstellt, sich also bei grossen Gesundheitsproblemen einfacher eine Wirkung entfaltet. Hieraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H5.1: Grosse tabakspezifische und allgemeine Gesundheitsprobleme im Kanton wirken sich positiv auf die Wirksamkeit eines Tabakpräventionsprogramms aus.

Gesellschaftliche Faktoren umfassen die Urbanität, die ökonomische und geografische Situation, die Bildungsstruktur, die Altersstruktur, den Migrationsanteil und die Wirtschaftsstruktur (insbesondere Tabakindustrie und Tabakbau) eines Kantons. Diese gesellschaftliche Struktur ist von grosser Bedeutung für das Gesundheitsverhalten der Bevölkerung, weshalb die folgende Hypothese formuliert wird:

H5.2: Ein ungeeigneter soziostruktureller Kontext wirkt sich negativ auf die Wirksamkeit des Tabakpräventionsprogramms hinsichtlich des Impacts aus.

Die politischen Kontextfaktoren betreffen das allgemeine Präventions- und Gesundheitsförderungsbudget, bereits laufende Programme und Projekte im Bereich der Tabakprävention (Pfadabhängigkeiten), die politische Zusammensetzung der Regierung und die Parteizugehörigkeit des/der zuständigen Direktionsvorstehers/-in, die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments, die Stärke von politischen Promotoren und Gegnern der Tabakprävention, die vergangenen und laufenden politischen Geschäfte, Vorstösse und Entscheidungen im Bereich der Tabakprävention sowie den rechtlichen Kontext. Das regulative Umfeld kann eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber der Tabakprävention widerspiegeln und in Form konkreter politischer Vorgaben die Wirksamkeit kantonalen Programme unterstützen. Besondere Bedeutung innerhalb des regulativen Umfelds haben hierbei umfassende Werbeverbote im Tabakbereich. Solche umfassenden Verbote tragen nachweislich zu einer langfristigen signifikanten Senkung des Konsums bei. Für die vorliegende Evaluation sind sie deshalb relevant, weil eine Absenz dieser dazu führt, dass die kantonalen Programme konstant gegen die Werbeindustrie „ankämpfen“ müssen.

H5.3: Ein begünstigender politischer Kontext wirkt sich positiv auf die Wirksamkeit des Tabakpräventionsprogramms hinsichtlich des Impacts aus.

Die Indikatoren und Datenquellen für die Untersuchung dieser Hypothesen basieren auf den Projektevaluationen sowie zusätzlichen Erhebungen des Evaluationsteams für jede kTPP: Eine Medienanalyse, die Analyse parlamentarischer Debatten, ökonomische sowie soziodemographische Daten, Interviews im Kanton, Dokumentenanalyse von gesundheits- und tabaksspezifischem kantonalem Material.

3.2 Daten und empirisches Vorgehen

Die Evaluationsberichte der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme sowie die umfassenden Datensätze, die im Rahmen dieser Evaluationen erhoben wurden, dienen als Grundlage der vorliegenden kantonsübergreifenden Analyse. Allgemein umfasst der Datensatz der kantonsübergreifenden Evaluation die 14 kantonalen Programmanalysen, 199 Projektanalysen (die Datenbasis für jede Projektanalyse sind Selbstevaluationen über 3 Jahre, die jährlich durch die Projektleitenden ausgefüllt wurden), 145 Interviews mit Umsetzungsakteuren sowie 14 umfassende kantonale Kontextanalysen. Die Daten wurden für jeden Kanton jeweils über eine 3-jährige Programmumsetzungsphase durch das Evaluationsteam erhoben. Jedes (Vor-)Projekt, das in ein kTPP integriert ist, wurde in die Analyse einbezogen. Es gilt aber zu beachten, dass in gewissen Kantonen weitere Tabakpräventionsaktivitäten ausserhalb der kTPP durchgeführt wurden. Die jeweils in den Kantonen interviewten Akteuren waren folgende: die Programmleitung, jede Projektleitung (Gesundheitsamt, öffentliche Organisationen oder NGOs), wichtige Umsetzungspartner (bspw. Verwaltungsakteure von unterschiedlichen Departementen, Polizei, Lehrpersonal, Sportverbände, medizinische Fachgruppen). Für die kantonsübergreifende Analyse wurden die jeweiligen Ergebnisse der 14 kantonalen Evaluationen einander entlang der wichtigsten Themenbereiche systematisch gegenübergestellt: Koordination und Steuerung des Programms, Projekterfolg sowie nationale, subnationale und kantonale Koordination. Der Fokus der Analyse lag auf den fördernden Faktoren und den Hürden einer erfolgreichen Planung und Umsetzung von wirksamen Präventionsmassnahmen und umfasst die lokale, kantonale und nationale Aktionsebene. Darauf basierend stellt dieser Bericht die finalen Erkenntnisse vor, die sich aus der Synthese aller in der Schweiz durchgeführten kantonalen Tabakpräventionsprogramme ergeben. Dies dient als Basis für die Formulierung von Erkenntnissen für die strategische sowie operative Ebene, um eine weitere Optimierung der Tabakpräventionsaktivitäten in der Schweiz zu ermöglichen (Kapitel 5).

4 Vergleich entlang der Evaluationsfragen

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse des interkantonalen Vergleichs präsentiert. Das erste Subkapitel 4.1 befasst sich mit der Koordination und Steuerung der kantonalen Programme. Kapitel 4.2 präsentiert die Erkenntnisse aus dem interkantonalen Vergleich zu verschiedenen Aspekten auf der Projektebene (d.h. zu Projekttypen, Settings, Zielgruppen, Handlungsfelder und der Mittelverwendung). Im letzten Subkapitel 4.3 werden die zentralen Elemente der nationalen, interkantonalen und subkantonalen Zusammenarbeit dargelegt.

4.1 Koordination und Steuerung auf Programmebene: Erkenntnisse für den TPF

Dieser Teil des Berichts befasst sich mit der Steuerung und Koordination der kantonalen Programme. Dabei werden erstens die unterschiedlichen Voraussetzungen der neuen Programmstruktur und zweitens die Angliederung der Programmleitung an entweder die kantonale Verwaltung oder eine kantonale NGO sowie die damit verbundenen Vor- und Nachteile beleuchtet. Drittens befasst sich dieser Berichtsteil mit den jeweiligen Akteur-Konfigurationen in den Kantonen und viertens mit der Nutzung und Nützlichkeit der Selbstevaluationsprozesse. Fünftens bietet der Bericht eine Übersicht über die genutzten Steuerungsaktivitäten und zieht schliesslich ein Fazit über den Mehrwert der neuen Programmstruktur und der damit verbundenen Programmsteuerung.

4.1.1 Voraussetzungen für die kantonale Steuerung

Nach einem kurzen Überblick über die verschiedenen Impulse, die zur Lancierung eines kTPP geführt haben, werden nachfolgend die wichtigsten Faktoren im Zusammenhang mit der kantonalen Ausgangslage aufgezeigt, welche die kantonale Steuerung über Tabakpräventionsprogramme beeinflussen. Als wichtige Voraussetzungen für die kantonale Steuerung haben sich politische, wirtschaftliche, aber auch geographische Kontextfaktoren erwiesen. Auch wirken sich nationale Entwicklungen sowie die Vernetzung der kantonalen Akteure vor der Einführung der kantonalen Programme auf die kantonale Steuerung aus.

Initialer Impuls: Die Entscheidung, ein kantonales Programm zu planen, wurden in den verschiedenen Kantonen durch unterschiedliche Impulse ausgelöst. Die persönliche Unterstützung von politischen Schlüsselpersonen (bspw. zuständige(r) Regierungsrätin/-Rat) oder von zentralen Akteuren aus der Verwaltung (bspw. Kantonsarzt oder kantonal(e) Beauftragte(r) für Gesundheitsförderung) spielte bei der Lancierung der Programme eine wichtige Rolle, um die Thematik auf die politische Agenda zu bringen.¹³ Verschiedentlich haben VertreterInnen der Kantone in der VBGF einen wichtigen Beitrag zur Lancierung eines Programms in den jeweiligen Kantonen geleistet, indem diese Schlüsselpersonen bereits in den Aufbau des Systems involviert waren und später dann auf eine Übernahme im eigenen Kanton hingearbeitet haben.¹⁴ Die Erfahrungen zeigen zudem, dass vermeintlich kleine Impulse wie beispielsweise der Brief des TPF an den Kanton hinsichtlich der Möglichkeit einer Programmfinanzierung genügten, um den Prozess im Kanton anzustossen.¹⁵ Das neue Instrument „Programm“ und die damit verbundenen zusätzlichen finanziellen Mittel haben auf kantonaler Ebene den politischen Prozess zugunsten der Tabakprävention beeinflusst und der Thematik Legitimation

¹³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 80-81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 34; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 33

¹⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 35

¹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 63, S. 78

verschafft.¹⁶ Als wichtiger Motivationsfaktor für die Förderung des Engagements der betroffenen Akteure wurde zudem in einem kTPP die Tatsache genannt, dass sich der Kanton durch die Umsetzung der gemeinsamen Strategie als Pionierkanton im Bereich der Tabakprävention positionieren konnte¹⁷. Die Lancierung eines kantonalen Programms profitierte zudem von Volksabstimmungen aus vorhergegangenen Jahren, die zugunsten der Tabakprävention ausfielen. Entsprechend war das Klima im betroffenen Kanton für die Etablierung eines kTPP förderlich und es entstanden keine Gegenbewegungen.¹⁸ Zentral erscheint dabei aber auch, dass Programme und spezifische (Gesetzgebungs-)Projekte teilweise bei einer grundsätzlich nicht ganz optimalen politischen Konstellation, also wenn parteipolitische Interessen grundsätzlich nicht präventionsförderlich waren, lanciert werden konnten (vgl. Kapitel 4.2.4.3).¹⁹ Nicht zuletzt wurde in einigen Kantonen die evaluierte Programmphase als Nachfolgeprogramm zum bereits vorher umgesetzten kTPP lanciert, da auf den bereits gemachten, positiven Erfahrungen aus vorherigen Programmen aufgebaut werden konnte.²⁰

Wirtschaftliche Interessen: Wenngleich die evaluierten Programme alle erfolgreich lanciert werden konnten, trafen die Tabakpräventionsakteure in verschiedenen Kantonen auf gewissen Widerstand aufgrund von wirtschaftlichen Interessen. Einerseits war die Präsenz der Tabakindustrie in einigen Kantonen spürbar und hatte insbesondere im Bereich der strukturellen Prävention einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Programmaktivitäten.²¹ Beispielsweise im Kanton Zug kommunizierte der Tabakkonzern British American Tobacco offen, dass er im Rahmen von tabakrelevanten Gesetzgebungsprozessen konsultiert werden möchte.²² Auch in anderen Kantonen war die Präsenz der Tabaklobby klar spürbar, indem sie Widerstand gegen die Verabschiedung eines verschärften Werbeverbots leisteten²³, während sie in anderen Programmen indirekt einen hemmenden Einfluss auf den Vollzugsprozess hatten.²⁴ Auch die Vermarktung von neuen Tabakprodukten hat dazu geführt, dass Präventionsakteure sich rasch in eine neu aufkommende politische Debatte einbringen mussten.²⁵ Andererseits haben auch andere wirtschaftliche Interessen insbesondere im Bereich Tourismus und Gastronomie zu Widerstand gegen die Programmaktivitäten geführt. So wurden wiederum insbesondere strukturelle Massnahmen als Angriff auf die lokale Wirtschaft verstanden und entsprechend bekämpft.²⁶

Kantonsgrösse: Einen zentralen Einfluss auf die Umsetzung der kantonalen Programme haben indes auch die Grösse des Kantons sowie die Verwaltungsstrukturen. Kantone mit sehr vielen, kleinen Gemeinden stiessen aufgrund der grossen Fragmentierung von bspw. Vollzugsbefugnissen auf die

¹⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 43; S. 72, S. 77

¹⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 80-81

¹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 35

¹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 111

²⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 40; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 37; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 41

²¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 77

²² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 80

²³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90

²⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 77; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2020

²⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 62, S. 103, S. 104

²⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105

Schwierigkeit, dass Massnahmen nicht oder nur regional in engagierten Gemeinden umgesetzt werden konnten.²⁷ Kantone mit wenigen Gemeinden profitierten dahingegen von einer grösseren Zentralisierung der Aufgaben und haben dadurch insbesondere in der Umsetzung den Vorteil, dass weniger Koordinationsaufwand nötig war, um Massnahmen flächendeckend umsetzen zu können.²⁸ Ebenfalls im Zusammenhang mit der Grösse des Kantons meldeten gewisse Akteure, dass in kleinstädtischen Kantonen eine erhöhte Gefahr bestand, dass negative Vorfälle schnell sichtbar und mediatisiert werden und dass schnell eine Übersättigung im Hinblick auf ein Thema entstehen kann. Gleichzeitig haben Akteure in kleineren Kantonen aber darauf hingewiesen, dass sich auf Ebene der kantonalen Verwaltung der Vorteil ergibt, dass zwischen den verschiedenen Ämtern kurze Wege bestehen, wodurch Kooperationen auf informelleren und somit schnelleren Wegen geknüpft werden können.²⁹ Im Gegensatz dazu sind die Wege in grösseren Kantonen länger sowie die Akteursstrukturen teilweise wesentlich komplexer.³⁰ Aufgrund der grossen kantonalen Verwaltung wurde der Zugang für nichtstaatliche Organisationen erschwert, da ein informeller Zugang zu Schlüsselpersonen aufgrund der vielen Hierarchiestufen verunmöglicht wurde. Zudem war in einem Kanton durch die Existenz von regionalen Suchtpräventionsstellen der Koordinationsaufwand sehr hoch, wenngleich eine solche regionale Verankerung den Mehrwert mit sich bringt, dass die Verantwortlichen die lokalen Bedürfnisse kennen und besser auf diese eingehen können.³¹

Nationale Politik: Es hat sich in verschiedenen kantonalen Programmen abgezeichnet, dass das politische Geschehen auf der nationalen Ebene ebenfalls einen Einfluss auf die kantonalen Tätigkeiten hatten. So haben Akteure auf der kantonalen Ebene teilweise von der Lancierung von Gesetzgebungsprojekten abgesehen, weil sie auf die Ergebnisse der politischen Verhandlungen auf der nationalen Ebene gewartet haben.³² Gleichzeitig haben sich aber auch mehrere Programmleitungen aktiv in nationale Debatten eingebracht und diese mitgestaltet.³³ Gemäss den Erfahrungen im Bereich Passivrauchschutz und Jugendschutz zeigt sich insgesamt, dass eine abwartende Haltung seitens der kantonalen Akteure im Hinblick auf mögliche Fortschritte auf der nationalen Ebene wenig zielführend ist. Vielmehr können die Kantone in diesem Bereich eine Vorreiterrolle einnehmen, indem sie Regulierungen beschliessen, die später in anderen Kantonen ähnlich umgesetzt und schliesslich auf der nationalen Ebene einen Druck erzeugen, um die nationale Gesetzgebung zu stärken. Das Argument, dass auf kantonaler Ebene abgewartet wird, da sich auf der nationalen Ebene Veränderungen abzeichnen, ist somit aus Sicht der Evaluation nicht zielführend.

Unterschiedliche Integrationsgrade: In einigen Kantonen haben die Akteure bereits vor der evaluierten Programmphase zusammen tabakbezogene Massnahmenpakete umgesetzt, während die entsprechende Zusammenarbeit in anderen Kantonen lose oder noch inexistent war. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen haben sich auf die Zusammenarbeit innerhalb des Programms ausgewirkt. Die

²⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 21, S. 51-52, S. 87; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 30, S. 42, S. 86

²⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 22, S. 88

²⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 81

³⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 86-87

³¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 79-80

³² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 42-43; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 50; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81

³³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 41, S. 53; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 61, S. 74, S. 101

Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass eine bereits bestehende Vernetzung der verschiedenen Akteure insbesondere während der Programmierungsphase von Vorteil war, da bereits eine gemeinsame Vision hinsichtlich der Stossrichtungen der Tabakprävention bestand. Konflikte *innerhalb* der kantonalen Netzwerke entstanden im Gegensatz dazu insbesondere dort, wo die Akteure sich vorher noch nicht koordiniert hatten und Spannungen hinsichtlich der als ungenügend partizipativen Planungsphase oder hinsichtlich der Angemessenheit der Rollenverteilung entstanden.³⁴ Wichtig erscheint dabei, dass sowohl Programme mit bereits sehr gut vernetzten wie auch solche mit weniger integrierten Programmleitungen von sehr aktiven Steuerungsaktivitäten profitieren konnten (vgl. Kapitel 4.1.5 Steuerungs- und Koordinationsmechanismen). Noch nicht stark vernetzte Programmleitungen haben eine Chance darin gesehen, besonders stark von der neuen Netzwerkstruktur zu profitieren, da noch viel Verbesserungspotenzial vorhanden war.³⁵ Die Herausforderung war dabei, alle Akteure zusammenzubringen, auch wenn die Kooperation nicht auf bestehendes Vertrauen aufgebaut werden konnte. Hingegen konnten stark integrierte Programmleitungen häufig aus den bestehenden Austauschgefässen Nutzen ziehen und dadurch die Vernetzung der Akteure weiter vorantreiben.³⁶ In Kantonen mit bereits guten Vernetzungen bestand dabei teilweise die Gefahr, dass der Status Quo hinsichtlich der Vernetzung innerhalb des Kantons als bereits ideal eingeschätzt wurde und somit nur sehr wenige neue Kooperationen mit noch nicht integrierten Akteuren aufgebaut wurden.³⁷ Nicht zuletzt konnten auch Erfahrungen aus anderen Programmen wie „Gesundes Körpergewicht“ zugunsten der kTPP genutzt werden. Das Wissen war bei der Erarbeitung des Programms und es gab Lerneffekte bspw. hinsichtlich des Aufbaus von Partnerschaften.³⁸

³⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 87-88; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 78

³⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87

³⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 41, S. 96; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

³⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 34-35

³⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 12, S. 30, S. 81

Tabelle 1: Zusammenfassung „Voraussetzungen für die kantonale Steuerung“

- Unterschiedliche und teilweise vermeintlich kleine Impulse können zur Lancierung eines kantonalen Tabakpräventionsprogramms führen: Bspw. ein Brief des TPF, das Engagement eines zentralen kantonalen Akteurs, die Aussicht auf einen finanziellen Beitrag sowie frühere positive Erfahrungen mit kantonalen Programmen.
- Die Präsenz der Tabakindustrie wirkte sich vor allem auf strukturelle Massnahmen (sowohl bei neuen Gesetzgebungsprojekten wie auch im Vollzug) aus. Akteure aus den Bereichen Tourismus und Gastronomie haben teilweise ebenfalls Widerstand gegen die Programmaktivitäten geleistet (insb. Passivrauchschutz).
- Die Existenz von vielen (kleinen) Gemeinden in einem Kanton führt zu einer Komplexität im Vollzugsprozess, insbesondere wenn die entsprechende Vollzugskompetenz auf der kommunalen Ebene liegt. Wenige Gemeinden haben den Vorteil, dass einfacher kantonal gesteuert werden kann.
- In Kantonen mit einer vergleichsweise kleinen Verwaltung bestand teilweise der Vorteil, dass die Kommunikationswege zwischen verschiedenen Ämtern kürzer waren, was zu einer erleichterten interdepartementalen Kooperation führte. Grössere kantonale Verwaltungen führen zu komplexeren Kommunikationskanälen zwischen verschiedenen Ämtern sowie zu einem erschwerten Zugang für nichtstaatliche Akteure.
- In Kantonen mit bereits bestehender Zusammenarbeit zwischen den Akteuren im Bereich Tabakprävention konnten die Programme von den bestehenden Austauschgefässen profitieren. Dabei bestand teilweise die Gefahr, dass aufgrund der bestehenden intrakantonalen Kooperation kein Bedarf für eine noch intensivere Zusammenarbeit gesehen wurde.
- Aufgrund der fehlenden gemeinsamen Vision erschwerte sich der Gesuchbearbeitungsprozess in gewissen Kantonen, in welchen im Bereich der Tabakprävention vor dem evaluierten Programm noch nicht zusammengearbeitet wurde. Gleichzeitig haben aber gewisse Programmleitungen die fehlende Kooperation als Chance gesehen, besonders stark von der neuen Programmstruktur zu profitieren und entsprechend ihre Steuerungsleistung optimiert.

4.1.2 Verortung der Programmverantwortung

In den untersuchten Kantonen gab es unterschiedliche Programmorganisationen. In einigen Kantonen waren die strategischen und die operativen Programmleitungen der Tabakpräventionsprogramme an verschiedene Verwaltungsstellen angegliedert, häufig bei der kantonalen Gesundheitsdirektion. Teilweise wurden die in der Verwaltung angesiedelten strategischen Programmleitungen von operativen oder fachlichen Begleitgruppen unterstützt. In anderen Kantonen lag die Programmverantwortung bei einer nichtstaatlichen Organisation. Oft war in solchen Fällen die strategische Programmverantwortung bei einem strategischen Steuerungsorgan angesiedelt, welches aus Akteuren aus Verwaltung und NGOs bestand. Die Verortung der Programmverantwortung innerhalb respektive ausserhalb der kantonalen Behörden bringen verschiedene Vor- und Nachteile mit sich, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

Angliederung der Programmleitung an kantonale Verwaltung vs. NGO: Als grosser Vorteil der Programmverantwortung innerhalb der kantonalen Verwaltung kann der erleichterte Zugang zu (programmexternen) Verwaltungsstellen genannt werden, welche für die Umsetzung sowie die weitere Verankerung der Tabakprävention in den Kantonen relevant sind. Während eine in der Verwaltung

angesiedelte Programmleitung innerhalb dieser normalerweise gut vernetzt ist, müssen sich Programmleitungen aus nichtstaatlichen Organisationen aktiv um Zugänge bemühen, um die Tabakpräventionsaktivitäten zu koordinieren.³⁹ Konkrete Vorteile, die daraus resultierten, waren bspw. die gezielte Bewerbung von Projekten wie ‚Rauchfreie Lehre‘ und ‚Unternehmen Rauchfrei‘ bei der Belegschaft der kantonalen Verwaltungen, wodurch die Reichweite der entsprechenden Aktivitäten gesteigert werden konnte.⁴⁰ Im Gegensatz dazu stellte das Fehlen von Fachwissen und Erfahrungswerten im Bereich der Tabakprävention teilweise einen Nachteil der Verortung der Programmverantwortung innerhalb der kantonalen Verwaltung dar. Während die Kantone teilweise mit den Tabakpräventionsprogrammen zum ersten Mal eine aktive Rolle in der Umsetzung der Tabakpräventionsaktivitäten übernahmen, konnten viele NGOs bereits auf langjährige Aktivität in diesem Bereich zurückblicken.⁴¹ So waren in vielen Kantonen die historisch gewachsene Expertise und die durch langjährige Präsenz etablierten Netzwerke grosse Vorteile der Angliederung der Programmverantwortung an die entsprechenden nichtstaatlichen Akteure. Diese verfügten des Weiteren in gewissen Bereichen über grössere Flexibilität und Handlungsspielräume als staatliche Akteure, zum Beispiel bei der Anstellung von Personal und der Lancierung neuer Aktivitäten.⁴²

Des Weiteren hat sich gezeigt, dass im Hinblick auf die Angliederung der operativen Programmleitung an eine Stelle der kantonalen Verwaltung die Problematik einer nicht optimalen Legitimation der Steuerungsaktivitäten entstehen kann. Und zwar haben sich in verschiedenen Kantonen –wenngleich mit unterschiedlichen Auswirkungen– Spannungen ergeben, die auf das Verhältnis zwischen der staatlichen Programmleitung und den nicht-staatlichen Programmmitgliedern zurückzuführen waren. So wurde in einem Fall die Steuerungsrolle noch nicht optimal ausgefüllt, weil die entsprechende Programmleitung selbst ein Eingreifen in die Aktivitäten von nicht-staatlichen Partnern als illegitime top-down Intervention verstand. Dies führte dazu, dass die Programmleitung zwar wo möglich Informationen zur Verfügung stellte und auf Anfrage Hilfe bot, aber im Hinblick auf die proaktive Einbringung von Ideen und Verbesserungspotenzial vergleichsweise inaktiv blieb.⁴³ In einem anderen Fall kam es im Verhältnis zwischen der Programmleitung (ebenfalls ein kantonales Amt) und einer zentralen NGO im Kanton zu Reibungen, die schliesslich zu einer weitgehenden Sistierung der Steuerungsaufgaben führte.⁴⁴ Die betroffene NGO, die vor dem Programm eine zentrale Funktion im Kanton eingenommen hatte, bewertete die Steuerung durch die kantonale Verwaltung als wenig gewinnbringende Schnittstelle zwischen den Feldakteuren und dem TPF. Durch die zentrale Position dieser NGO im kantonalen Netzwerk hatte die Meinung dieses Akteurs einen nicht vernachlässigbaren Einfluss auf die Dynamik innerhalb des Programms. Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass kantonale Ämter die die Programmleitungsfunktion innehaben, teilweise in einem Spannungsfeld zwischen der Nutzung ihrer institutionell gegebenen Autorität und dem Bedarf nach partnerschaftlichen Verhältnissen mit den betroffenen NGOs stehen. Diese Spannung kann einerseits von

³⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75, Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 87-88

⁴⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 94

⁴¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 78

⁴² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 74

⁴³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 119-120; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 82

⁴⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 79

den kantonalen Verwaltungen selbst so wahrgenommen werden, andererseits kann diese durch die Wahrnehmung von NGOs entstehen, wenn diese die Verteilung der Aufgaben als illegitim bewerten.

Vorteile von Sektor-übergreifenden Steuerungsstrukturen: Erkenntnisse aus den evaluierten Kantonen zeigen, dass sich vor allem auch eine Programmorganisation bewährt hat, bei welcher die Programmverantwortung bei einem Mix aus verwaltungsinternen und externen Akteuren verortet ist, wie dies in verschiedenen Kantonen der Fall war. Insbesondere in kTPP, bei welchen die operative Programmleitung bei einer NGO liegt, wurden die Behörden häufig auf der strategischen Ebene integriert. Dort hat sich die Strategie bewährt, Personen aus der kantonalen Verwaltung in verschiedene Arbeitsgruppen des Programms einzubinden.⁴⁵ Während die Verwaltung so einen Einblick in die Aktivitäten der NGOs erhielt, gewährt diese den NGOs wertvolle Unterstützung für ihre Arbeit.⁴⁶ Auch in anderen Kantonen lag operative Programmverantwortung bei der verwaltungsexternen Lungeliga, während die strategische Steuerung durch das verwaltungsinterne Ressort Gesundheitsförderung, Prävention und Sucht des kantonsärztlichen Dienstes wahrgenommen wurde. Durch diese Programmstruktur und eine enge Zusammenarbeit zwischen operativer und strategischer Programmleitung konnten Themen leicht an den richtigen verwaltungsinternen Stellen platziert werden. Gleichzeitig konnte durch die Ansiedelung der operativen Programmleitung bei einer im Bereich der Tabakprävention etablierten NGO von vorhandenem Fachwissen profitiert werden.⁴⁷ Die regelmässigen Austauschtreffen zwischen der operativen und strategischen Programmleitung führten dabei zu einer gut abgestimmten Steuerung des kTPP.⁴⁸ Eine solche Aufteilung bietet zudem den Vorteil, auf diese Weise die Legitimität der operativen Programmleitung erhöht werden kann, da die Verwaltung aktiv am Programm teilnimmt.⁴⁹ Es hat sich insbesondere als sinnvoll erwiesen, wenn beispielsweise über die Teilnahme von Schlüsselpersonen aus bestimmten Verwaltungsstellen in Begleitgruppen des jeweiligen Programms integriert wurden.⁵⁰

Nichtstaatlichen Akteuren half die Zusammenarbeit mit kantonalen Behörden in gewissen Aktivitäten (z.B. gemeinsame Kommunikation vor einer ersten Tabaktestkaufwelle im Tessin) zudem dabei, die Tragweite einer vermittelten Botschaft zu erhöhen und grössere Unterstützung der Bevölkerung zu gewinnen.⁵¹ Die Verwaltung verfügte zudem oft über nützliche Kontakte zu bestimmten Berufsgruppen, welche in bestimmten Projekten als Multiplikatoren agieren konnten.⁵² Aufgrund der grossen Belegschaft birgt die Verwaltung zudem grosses Teilnahmepotenzial bei einigen Projekten (z.B. „Unternehmen Rauchfrei“ und „Ready4life“) und die verwaltungsinterne Bewerbung könnte dabei helfen, mehr Rauchende zu erreichen und die Wirkung einzelner Projekte zu erhöhen.⁵³ Diese Vorteile könnten besser und gezielter genutzt werden, wenn intersektorale Kooperationen im Rahmen der zuvor beschriebenen Gefässe (z.B. Begleitgruppe) institutionalisiert würden, was noch nicht in

⁴⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

⁴⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

⁴⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 34

⁴⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 91

⁴⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 74

⁵⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 114

⁵¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 111; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 92-93

⁵² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 86-87

⁵³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 86-87

allen kTPP entsprechend erfolgt ist.⁵⁴ Neben der dadurch geschaffenen Regelmässigkeit des Austauschs wird dadurch nicht zuletzt auch das Engagement der entsprechenden Partner erhöht, da sie sich als aktive Teilnehmende am Planungs- und Implementierungsprozess und nicht mehr als externe Unterstützende verstehen.

Integration von weiteren Akteuren in die strategische Steuerung: In vielen Kantonen gab es durch den Mix von Stellen der kantonalen Verwaltung und nichtstaatlichen Akteuren in der Programmleitung und Steuerungsgremien bereits einen sinnvollen Austausch zwischen verschiedenen Akteuren. Um eine noch optimalere Erreichung verschiedener programmexterner Umsetzungsakteure erreichen zu können, hätte sich die Integration von weiteren InteressensvertreterInnen in operativen oder strategischen Begleitgruppen angeboten. Die möglichen zusätzlichen Partner umfassen die folgenden Gruppen. Erstens standen die Netzwerkpartner in verschiedenen Programmen vor der Herausforderung, dass insbesondere Vollzugsaufgaben oder sonstige kommunal geregelte Aktivitäten nur durch ein stärkeres Engagement der Gemeinden hätten optimal umgesetzt werden können. Eine Integration von GemeindevertreterInnen bspw. in die Begleitgruppen der kTPP hätte dieser Problematik möglicherweise Abhilfe schaffen können, indem die Vorbehalte und die Anliegen der kommunalen Akteure direkter in die Planung der Aktivitäten hätten einbezogen werden können.⁵⁵ Zweitens besteht innerhalb der verschiedenen Settings die Herausforderung, dass die notwendigen Partnerschaften mit MultiplikatorInnen und Zielgruppen hergestellt werden können (vgl. Kapitel 4.2.2). Um diesen Zugang zu verbessern, wäre wiederum die Integration von entsprechenden VertreterInnen in die strategischen Begleitgremien denkbar. Im Falle von gewissen Kantonen betraf dies beispielsweise Unternehmen, wobei der Einbezug einer Vertretung dieser Akteure im Setting Markt eine Unterstützung für diverse Dossiers (bspw. Jugendschutz, Verstärkung des Projekts „Unternehmen Rauchfrei“) darstellen könnte.⁵⁶ Auch bei bereits sehr integrativen Programmstrukturen hätte durch die Integration von VertreterInnen aus spezifischen Berufsgruppen noch einen zusätzlichen Nutzen erzeugt werden können.⁵⁷ Dabei wäre zwecks besserer Verankerung der Massnahmen und Schaffung einer höheren Akzeptanz in den diversen Settings die Integration von nicht-gesundheitsspezialisierten Partnern eine vielversprechende Strategie.⁵⁸

⁵⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 114; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 87

⁵⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 91

⁵⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 116

⁵⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 109-110, Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 82-83

⁵⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 96

Tabelle 2: Zusammenfassung "Verortung der Programmverantwortung"

- Die Ansiedlung der Programmsteuerung zu einem Verwaltungsakteur bringt den Vorteil eines einfacheren Zugangs zu anderen (programmexternen) Verwaltungsstellen. Dies erleichtert wiederum die Bewerbung gewisser Projekte sowie die interdepartementale Zusammenarbeit bei beispielsweise strukturellen Projekten.
- Nichtstaatliche Akteure haben im Bereich der Tabakprävention im Vergleich zu den kantonalen Verwaltungen häufig eine sehr grosse und langjährig aufgebaute Expertise sowie starke Netzwerke. Dies wiederum befähigte viele der nichtstaatlichen Programmleitungen, die kTPP gezielt und sehr aktiv zu steuern.
- Verwaltungsinterne Programmleitungen haben teilweise das Problem einer nicht optimalen Legitimation gegenüber ihren nichtstaatlichen Partnern (bspw. weil sie vorher keine aktive Rolle in der Tabakprävention eingenommen haben und die nichtstaatlichen Partner keinen Mehrwert in der neuen Programmleitung sehen).
- Ein Sektor-übergreifendes Steuerungsgremium hat sich in den evaluierten Programmen als optimale Organisationsstruktur erwiesen. Die vorgenannten Stärken der jeweiligen Akteure können optimal kombiniert werden und erhöhen dabei die Legitimität des kantonalen Programms.
- Neben der operativen und strategischen Programmleitung waren ebenfalls die teilweise vorhandenen Begleitgruppen ein wichtiges Element der Programmsteuerung. Dabei hat respektive hätte die Integration von Akteuren wie nichtgesundheits-spezialisierten Verwaltungsstellen, GemeindevertreterInnen, VertreterInnen von wichtigen Multiplikatoren- oder Zielgruppen (bspw. Unternehmen) einen Mehrwert für die Tabakprävention geschaffen.

4.1.3 Kantonale Akteur-Konfiguration

Im vorliegenden Abschnitt sollen erstens die kantonalen Akteur-Konfigurationen beschrieben werden. Zweitens wird der Einfluss der Planungsphase auf die Dynamik zwischen den verschiedenen Akteuren beschrieben. Drittens werden selektionierte Erkenntnisse im Hinblick auf Integration von spezifischen Akteursgruppen beleuchtet, die relevant für den Erfolg der Programme waren.

Beschrieb Akteur-Konfigurationen: Drei Aspekte sollten im Hinblick auf die Akteur-Konstellationen in den Kantonen besonders hervorgehoben werden, die sich zwischen den Netzwerken stark unterschieden haben. Erstens hat sich die Anzahl der partizipierenden Partner stark zwischen den 14 Programmen unterschieden (gezählt wurden die Organisationen, die entweder die operative Programmleitung oder Projektleitungsaufgaben übernommen haben). Konkret nahmen zwischen 3⁵⁹ und 11⁶⁰ Organisationen aktiv an der Planung und Umsetzung der kantonalen Programme teil. In der Tendenz umfassten Netzwerke mit einer staatlichen Programmleitung mehr Partner als jene, die durch eine nichtstaatliche Organisation geleitet wurden. Das ist primär damit zu erklären, dass nichtstaatliche programmleitende Organisationen meistens einen hohen Anteil der Projekte selbst umgesetzt haben. Zweitens unterschieden sich die Anteile kantonalen versus ausserkantonalen Akteure

⁵⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016

⁶⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015

in den Programmen. Während in einigen Programmen fast zwei Drittel der Projektleitenden ausserkantonale Akteure waren,⁶¹ verzichteten andere kTPP gänzlich auf den Einbezug ausserkantonalen Organisationen.⁶² Hier zeigte sich, dass nichtstaatliche Akteure tendenziell stärker auf die kantonale Expertise aufbauten, während staatliche Akteure vergleichsweise mehr ausserkantonale Akteure einbezogen. Drittens war der Anteil der staatlichen Akteure unterschiedlich, wobei kTPP mit einer staatlichen Programmleitung generell von der Teilnahme der Gesundheitsdirektion sowie einer zweiten Verwaltungsstelle profitierten. In Programmen mit nichtstaatlichen Programmleitenden nahmen mit einer Ausnahme jeweils nur die Gesundheitsdirektion und keine weitere Verwaltungsstelle als Projektleitende im kTPP teil.

Programmerarbeitungsprozess: Im Hinblick auf die Zusammenarbeit innerhalb der kTPP zeigt Evaluation nicht zuletzt die Wichtigkeit eines gut ausgestalteten Programmerarbeitungsprozesses auf. Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen haben demonstriert, dass sich Konflikte während der Erarbeitung des jeweiligen Programms später auch auf dessen Umsetzung auswirken können. Dabei können Kontroversen sowohl innerhalb der kantonalen Netzwerke wie auch zwischen den kantonalen Akteuren und der nationalen Ebene, das heisst dem TPF, entstehen. Spannungen entstanden aus verschiedenen Gründen, die jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die Implementierungsphase hatten. Im Hinblick auf das Zusammen Arbeitsklima *innerhalb* der kantonalen Netzwerke kann hinsichtlich der Programmerarbeitung insbesondere ein zentraler Grund identifiziert werden, der zu Unstimmigkeiten führte: Ein aus Sicht der Netzwerkpartner ungenügend partizipativer Programmerarbeitungsprozess. Erfahrungen aus einem Kanton zeigen beispielweise, dass die Auslagerung der Gesuchserarbeitung dazu führen kann, dass nicht alle notwendigen Akteure konsultiert und ins Programm einbezogen werden.⁶³ Ebenfalls als problematisch erwies sich in einem anderen Programm die Integration von Aktivitäten ins kTPP, die durch Akteure geleitet wurden, die aber nicht oder nicht genügend in die Planung miteinbezogen wurden.⁶⁴ Wichtig erscheint dabei, dass ungenügend partizipative Planungsphasen nicht nur zu einer Reduktion der Motivation der betroffenen Netzwerkpartner führen, sondern dass auch die im Kanton vorhandene Expertise nicht in das Politikkonzept einfließen kann. Eine breitere Integration der zentralen Akteure hätte in den betroffenen Kantonen somit nicht zuletzt dazu geführt, dass vorhandenes Wissen und vorhandene Netzwerke in den zu bearbeitenden Settings optimaler hätten genutzt werden können.

In anderen Kantonen hat die sehr partizipative Planungsphase zu einer hohen Akzeptanz der Netzwerkstruktur und zu einer guten Voraussetzung für die Zusammenarbeit geführt.⁶⁵ Eine wichtige Erkenntnis war in dieser Hinsicht, dass nebst dem Einbezug der Kernakteure – also der Projektleitenden und den strategischen Entscheidungsträger – auch die zentralen Partner auf der Projektebene (wie bspw. Multiplikatorengruppen oder Akteure aus den jeweiligen Settings) stärker in die Planung integriert werden sollten, um die Akzeptanz der Massnahmen im jeweiligen Umsetzungskontext zu

⁶¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015

⁶² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017

⁶³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 88

⁶⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015

⁶⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 77

erhöhen.⁶⁶ Schliesslich hat die neue Programmstruktur in einigen Kantonen zu einem neuen Equilibrium zwischen den verschiedenen Akteuren geführt, da sich durch das stärkere Engagement der kantonalen Verwaltung die Rolle der nicht-staatlichen Partner teilweise veränderte. Dieser Aspekt, also die neue Akteuren-Konstellation und die damit verbundenen neuen Rollen, sollten während der Planungsphase proaktiv thematisiert werden, um negative Auswirkungen auf die Implementierungsphase zu vermeiden.⁶⁷ Das ist insbesondere deshalb zentral, weil dadurch vermieden werden kann, dass durch mangelnde Abstimmung der verschiedenen Akteure bereits bestehende Partnerschaften mit programmexternen Akteuren ungenutzt bleiben. Nicht zuletzt erhöhte eine partizipative Planungsphase die Legitimation der Programme.

Die Spannungen zwischen den kantonalen Akteuren und dem TPF hatten wiederum verschiedene Ursachen. Ein Grund, der in verschiedenen Kantonen zu Spannungen zwischen kantonalen Akteuren und dem TPF führte, waren die gemäss den kantonalen Partnern ungenügend klaren und instabilen Regeln seitens des TPF im Hinblick auf die Finanzierungskriterien. Die teilweise bestehende Planungsunsicherheit führte in gewissen Kantonen zu langen und komplizierten Programmearbeitungsphasen.⁶⁸ Während diese Komplikationen in einigen Kantonen bis zur Implementierung gelöst werden konnten⁶⁹, wirkte sich der langwierige Bewilligungsprozess in anderen Kantonen auf die Umsetzung aus.⁷⁰ Durch die lange Unklarheit hinsichtlich der nationalen Finanzierung reduzierte sich gemäss den kantonalen Akteuren die Motivation innerhalb des Programms, die neue Struktur zu übernehmen. Dies führte zu einer schwierigen Ausgangslage der entsprechenden Programmleitung, da die Legitimation der Steuerung und der neuen Kooperationsform unter dem problematischen Erarbeitungsprozess gelitten hatte. Es muss aber berücksichtigt werden, dass der TPF im Rahmen seiner Mitfinanzierung den nachvollziehbaren Anspruch von soliden Programmearbeitungsprozessen hatte, um schliesslich –wenn nötig durch gewisse Überarbeitungen– in jedem Kanton die Existenz eines robusten Programmkonzepts zu gewährleisten. Nebst diesen Spannungsfeldern gab es in einigen wenigen Fällen auch Unstimmigkeiten zwischen den kantonalen Akteuren und grundsätzlicheren Entscheidungen des TPF. Diese betrafen einerseits das gewählte Finanzierungsmodell mit dem entsprechenden Verteilungsschlüssel, sowie andererseits präventionspolitische Entscheide hinsichtlich der Anforderungen an die Ausgestaltung der Programme.⁷¹

Kantonsexterne Projektleitende: Die Integration von kantonsexternen Akteuren als Projektleitenden hat sich zwischen den verschiedenen Kantonen stark unterschieden. Während in einigen Kantonen kaum oder keine ausserkantonalen Projektleitenden eingebunden wurden,⁷² hatten andere kantonale Programme einen grossen Anteil an nationalen Projektleitungen.⁷³ Zwei Erkenntnisse sind im

⁶⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 77

⁶⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 78

⁶⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 28; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 30

⁶⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 28

⁷⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 29

⁷¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 32-33; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 30

⁷² Bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017

⁷³ Bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018

Hinblick auf diesen Aspekt zentral. Einerseits zeigte sich, dass Projekte mit nationalen Projektleitenden gewisse Herausforderungen antrafen, die es in dieser Form bei kantonal geleiteten Projekten nicht gab. Konkret hat sich in verschiedenen Fällen gezeigt, dass nationale ProjektleitenderInnen aufgrund ihrer vergleichsweise grossen Distanz zum Umsetzungskontext Schwierigkeiten hatten, sich Zugang zu MultiplikatorInnen und Zielgruppen zu verschaffen. Die Identifikation und Mobilisierung von professionellen Gruppen wie bspw. Gesundheitsfachpersonal oder Akteuren im Bereich von Migrationsvereinen verlief in diesen Fällen primär dann erfolgreich, wenn die nationale Projektleitung aktive Unterstützung von kantonal verankerten Akteuren erhielt. Diese letzteren konnten entweder die jeweiligen Programmleitungen oder aber in die Projektstruktur integrierte VermittlerInnen (bspw. Peers) sein. Eine zweite Herausforderung von national geführten Projekten bestand in der Spannung zwischen der optimalen Abdeckung innerhalb eines spezifischen Kantons und der möglichst breiten Abdeckung von unterschiedlichen Regionen. Konkret hat sich gezeigt, dass nationale Projektleitende aufgrund ihrer Verantwortlichkeit für die Zielerreichung in verschiedensten Kantonen dazu geneigt waren, bei einer minimalen Zielerreichung die Aktivitäten im betroffenen Kanton einzustellen (oder zumindest stark zu reduzieren), um die verbleibenden Ressourcen für die Erreichung der Ziele in anderen Kantonen einsetzen zu können. Programmleitende sollten sich dieser Problematik bewusst sein und in Zusammenarbeit mit den nationalen Projektleitenden eine Lösung finden, um diesem Zielkonflikt entgegenzuwirken (bspw. sehr aktive Unterstützung bei der MultiplikatorInnen-Akquise durch die Programmleitung zur Reduktion des Aufwand für die Projektleitenden).⁷⁴

Andererseits birgt die Integration von nationalen Projekten verschiedene Vorteile. Die entsprechenden Projekte basieren häufig auf sehr soliden Konzepten und wurden in vielen Fällen mindestens einmalig evaluiert, um die Wirksamkeit zu überprüfen. In diesem Sinne können die kantonalen Akteure im Hinblick auf die Übernahme von evidenzbasierten Massnahmen von der Expertise der nationalen Organisationen profitieren. Das führt nebst diesen inhaltlichen Vorteilen auch zu weniger Ressourcenaufwand auf der kantonalen Ebene, da solche Projekte die von den einzelnen Kantonen mit relativ geringem Aufwand an den jeweiligen Kontext angepasst werden können, aber weitgehend umsetzungsreif sind. Weitere Details zu diesem Aspekt werden im Kapitel 4.2.1. Projekttypen erläutert.

Integration programmexterner Verwaltungsstellen und nichtstaatlicher Akteure (inkl. Peers und MultiplikatorInnen): Mit der Verankerung der Aktivitäten in verschiedensten Settings war die planmässige Umsetzung der Tabakpräventionsprogramme massgeblich von der Kooperationswilligkeit von programmexternen Partnern abhängig. Dieser Abschnitt bietet einen kurzen Überblick über 1) die Vorteile von der Nutzung von Peers und MultiplikatorInnen sowie 2) die zentralen Hemmnisse und möglichen Ansätze im Hinblick auf die erfolgreiche Aktivierung dieser Akteure. Kapitel 4.2.2 bietet weitere Details zu der Zusammenarbeit mit MultiplikatorInnen in den verschiedenen Settings, während die zentralen Erkenntnisse zur Zusammenarbeit mit Gemeinden in Kapitel 4.3.2 dargestellt und hier nicht beleuchtet werden.

Die Vorteile einer Zusammenarbeit mit Peers und MultiplikatorInnen sind verschiedenartig und betreffen insbesondere die Reichweite und Nachhaltigkeit der Präventionsmassnahmen. Das Projekt

⁷⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 44

„Rauchfreie Luft – Gesunde Kinder“ ist exemplarisch für die Wichtigkeit von regional verankerten Peers. Konkret zeigte sich, dass das Projekt in Kantonen mit kantonalen Peers deutlich besser umgesetzt werden konnte, als in Kantonen, die sich auf ausserkantonalen Peers stützten mussten.⁷⁵ Gemäss der Projektleitung, die in dieser Hinsicht über einen interkantonalen Überblick verfügt, sind kantonale Peers deshalb zentral, weil die durch ihre lokale Verankerung schneller einen Zugang zu den auszubildenden professionellen Gruppen erhalten. Dadurch können nicht nur mehr Kurse zwecks Ausbildung von MultiplikatorInnen organisiert und durchgeführt werden, sondern es können auch jene Multiplikatorengruppen identifiziert werden, die besonderes Interesse an der tabakbezogenen Ausbildung äussern. Der Einsatz von MultiplikatorInnen ist dabei nicht zuletzt von grosser Bedeutung bei der Erreichung von sonst nur schwer zugänglichen Settings.⁷⁶ Auch im Hinblick auf die Nachhaltigkeit hat sich die Ansprache von MultiplikatorInnen bewährt: Beispielsweise im Projekt „Experiment Nichtrauchen“ zeigte sich, dass jene Lehrpersonen, die bereits einmal am Projekt teilgenommen haben, dies auch in den Folgejahren taten. Ähnlich verhielt es sich im Projekt „Rauchfreie Lehre“, wo BerufsschulleiterInnen, die einmal für das Projekt gewonnen werden konnten, sich auch später am Projekt beteiligten. Die Investition in die Akquise und Informierung von professionellen Gruppen ist somit in verschiedenen Bereichen eine nachhaltige Strategie, um das Thema Tabakprävention längerfristig an die Zielgruppen herantragen zu können.

Zusammengefasst ist die Nutzung von MultiplikatorInnen daher aus Präventionssicht zwecks Erhöhung der Reichweite und der Nachhaltigkeit der Massnahmen sehr sinnvoll. Aus diesen Grund empfahl das Evaluationsteam im Hinblick auf die Ausweitung und noch stärkere Verankerung der Tabakpräventionsaktivitäten verschiedenen kantonalen Programmen die Diversifizierung der geschulten MultiplikatorInnen. In den meisten Kantonen wurde bereits eng mit Personen aus Schulen, Berufsschulen, Sportteams zusammengearbeitet. Diese Strategie könnte in vielen Fällen durch die Inklusion von weiteren Multiplikatorengruppen diversifiziert werden. Die dazu geeigneten professionellen Gruppen umfassen sowohl gesundheitsspezialisierte wie auch nicht gesundheitsspezialisierte Berufsgruppen: SchulärztInnen zwecks Erstellung einer Früherkennungskette im schulischen Setting, KleinkindererzieherInnen und Hebammen zwecks Stärkung des Passivrauchschutzes in privaten Räumen, Mitarbeitende in Institutionen für SuchtpatientInnen sowie SozialarbeiterInnen beispielsweise zur Erreichung der offenen Jugendarbeit, Institutionen im Strafvollzug.⁷⁷

Die Einbindung von nicht gesundheitsspezialisierten Verwaltungsstellen sowie nichtstaatlichen Akteuren aus verschiedenen Settings stellte (und stellt in Zukunft) aber in allen kTPP eine zentrale Herausforderung dar.⁷⁸ Je nach Setting und damit auch abhängig von der betroffenen Multiplikatorengruppe bestanden unterschiedliche hemmende Faktoren, die die Mobilisierung der professionellen Gruppen erschwerten. Diese Faktoren sowie mögliche Lösungen werden nachfolgend beleuchtet.

Bildungsbereich: Massnahmen, die an Schulen umgesetzt werden, bedürfen in jedem Fall die Unterstützung von professionellen Gruppen wie Lehrpersonen oder Schulkrankenschwestern, um einen

⁷⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 121

⁷⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 83-84

⁷⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Fribourg, 2017, S. 98; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112 & 121; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 81

⁷⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 85

Zugang zu den SchülerInnen zu erhalten. Als ein wichtiger Faktor für die Ansprache dieser und anderer MultiplikatorInnen im Bildungsbereich hat sich dabei die Zusammenarbeit zwischen den KTPP und den Erziehungsdepartementen in den Kantonen erwiesen. In Fällen, in welchen keine gewinnbringende Zusammenarbeit etabliert werden konnte, gestaltete sich die Schaffung des Zugangs zu diesem Setting schwierig.⁷⁹ Wo im Gegensatz dazu die Erziehungsdirektion bei der Verteilung von Informationen und der Bewerbung der Projekte mitwirkte, konnten die Schulen und die darin aktiven Akteure flächendeckend und gezielt angesprochen werden.⁸⁰ Ob eine entsprechende interdepartementale Kooperation zustande kam oder nicht, hing nicht zuletzt mit der jeweiligen Organisationskultur innerhalb der kantonalen Verwaltung zusammen. Konnten die notwendigen Ansprechpersonen durch informelle Wege direkt kontaktiert werden, gestaltete sich die Zusammenarbeit einfacher als in Kantonen, in welchen die formellen Dienstwege eingehalten werden mussten. Als weiterer erschwerender Faktor hinsichtlich des Zugangs zu Schulen erwies sich die Tatsache, dass die Lehrpersonen generell mit sehr vielen unterschiedlichen Themen konfrontiert werden, wodurch eine Überlastung entstehen kann. Dabei sind beispielsweise Mobbing oder Alkohol häufig Themen, die im Schulalltag eine akutere Reaktion bedürfen als Tabakkonsum, weshalb letzteres Thema für Lehrpersonen häufig keine Priorität darstellte. Die Erfahrung zeigte, dass dem entgegengewirkt werden kann, indem ein schlankes, gut koordiniertes und für die MultiplikatorInnen klares Angebot geschaffen wird. Eine mögliche Lösung ist beispielsweise die Zusammenstellung einer Broschüre, in welcher das schulische Angebot zusammengefasst wird und in welchem die Passung zur Altersstufe, sowie ein Überblick über die behandelten Themen (bspw. monothematisch vs. multithematisch) abgebildet werden. Dadurch wird der Vorbereitungs- und Auswahlaufwand für die Lehrpersonen reduziert, die sich folglich schneller orientieren und entscheiden können.⁸¹ Ebenfalls wichtig ist, dass die Tabakpräventionsaktivitäten auf aktuelle Entwicklungen wie E-Zigaretten eingehen, da Lehrpersonen gerade bei solchen neuen Problematiken einen Informationsbedarf haben und grosses Interesse zeigen.⁸²

Medizinischer und sozialer Bereich: In medizinischen und sozialen Bereich gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Multiplikatorengruppen, die durch die kantonalen Akteure in die Umsetzung der Präventionsprogramme einbezogen wurden. Diese umfassen unter anderen ApothekerInnen, Pharma-AssistentInnen, ÄrztInnen, Pflegepersonal, Hebammen, SozialarbeiterInnen sowie interkulturelle VermittlerInnen. Um diese für den jeweiligen Projekterfolg zentralen Partner erfolgreich in die Massnahmen einzubinden, sind nachfolgende Learnings aus den 14 Kantonen von grosser Bedeutung. Erstens müssen die richtigen Berufsgruppen ausgewählt werden, was vom jeweiligen Projekttyp und -Inhalt abhängig ist. Für die Ansprache von Schwangeren und ihren Partnern in Bezug auf die Risiken von Passivrauchschutz war beispielsweise ausschlaggebend, dass jene Multiplikatorengruppen ausgewählt wurden, die nicht nur einen kurzen Kontakt zu den neugewordenen Eltern haben (wie bspw. Krankenschwestern), sondern Fachpersonen, die einen längerfristigen Kontakt zu den Zielgruppen herstellen konnten (bspw. Hebammen). Die Überlegung, welche Fachpersonen wann die richtigen MultiplikatorInnen darstellen, sollte bereits während der Planung sorgfältig bedacht werden. Zwei-

⁷⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 40

⁸⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 36, S. 38

⁸¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 123

⁸² Siehe. bspw. Evaluationsbericht Kanton Zürich, S. 81; Evaluationsbericht Kanton St. Gallen, S. 71-72

tens können Schlüsselpersonen aus den jeweiligen Bereichen dabei helfen, Aktivitäten zu institutionalisieren, wodurch später auch andere MultiplikatorInnen dazugewonnen werden können. Ein Beispiel dafür gab es bei der Förderung von Tabakpräventionsaktivitäten in Spitälern, wo insbesondere die erfolgreiche Involvierung von PneumologInnen dazu führte, dass ein grundsätzliches Engagement der Spitäler aufgebaut und auch andere Berufsgruppen erreicht werden konnten (bspw. Pflegepersonal).⁸³ Als eine ebenfalls in gewissen Fällen sinnvolle Strategie zur Stärkung der Motivation bei Akteuren im Gesundheitswesen hat sich die Förderung des Wettbewerbs erwiesen. Insbesondere bei der Involvierung von Spitälern zeigte sich, dass der Imagefaktor zu einem nicht zu unterschätzenden Treiber für ein Engagement im Bereich Tabakprävention werden kann. Profiliert sich ein Spital, sind andere Spitäler in der Region den Erfahrungen zu urteilen nach eher gewillt, das Thema ebenfalls zu bearbeiten.

Vollzug: Im Bereich des Vollzugs von tabakbezogenen Regulierungen sind die Gesundheitsdirektionen besonders stark von der Kooperation mit anderen nichtgesundheits-spezialisierten Akteuren abhängig. Während die Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Programms bei den diversen Gesundheitsakteuren lag, verfügen nicht diese, sondern andere Akteure über die Vollzugskompetenz. Diese Entkoppelung der Verantwortung und Kompetenz führt dazu, dass der Erfolg oder Misserfolg von Vollzugsprojekten somit massgeblich davon abhängig war, ob die notwendigen Partner aktiv an den Aktivitäten teilnahmen. Je nach Projekt umfassen diese Akteure die Arbeits- und Lebensmittelinspektorate sowie kantonale oder kommunale Polizei.

Ein Grund für die teilweise limitierte Kooperation bestand in diesem Bereich wiederholt darin, dass die entsprechenden Vollzugsbeamten andere Prioritäten hatten als gesundheitsbezogene Themen. Die Integration der Passivrauchschutzkontrollen in die Inspektionen im Bereich Gastronomie und am Arbeitsplatz hing entsprechend massgeblich davon ab, ob es den Projektleitenden gelang, die Relevanz von Tabakprävention in der professionellen Sprache der Inspektorate zu vermitteln. Die Erfahrungen aus gewissen Kantonen zeigen, dass eine erfolgreiche Strategie darin bestand, eine Person zu identifizieren, die als Schnittstelle zwischen den verschiedenen Policy-Bereichen agieren kann. Diese Rolle hat im Bereich des Passivrauchschutzes in Bars und Restaurants beispielsweise ein Polizist eingenommen, der aufgrund seiner früheren Tätigkeit im Gesundheitsamt bereits für Gesundheitsthemen sensibilisiert war. Ihm gelang es, die Relevanz der tabakbezogenen Kontrollen aus Sicht seiner KollegInnen zu erhöhen, indem er diese als eine Vollzugsfrage – und nicht primär als eine Gesundheitsfrage – formulierte.⁸⁴ Diese Frage hinsichtlich der Priorisierung von Aufgaben widerspiegelte sich in einem Kanton, wo das Engagement der Polizei im Bereich des Verkaufsverbots hoch war, da es eine separate Jugendschutzpolizei gab,⁸⁵ da es sich bei der Wahrung des Jugendschutzes um eine der Kernaufgaben dieser Beamten handelte. Somit ist die Güte der Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsbereichen auch abhängig von der jeweiligen Verwaltungsstruktur des Kantons. Nicht zuletzt kann wie zuvor beschrieben die erfolgreiche Mobilisierung von nichtgesundheits-spezialisierten Verwaltungsstellen auch mit entsprechenden Arbeitsgruppen und Austauschgefässen gefördert werden.⁸⁶

⁸³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 36

⁸⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017

⁸⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 5

⁸⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 56

Tabelle 3: Zusammenfassung "Kantonale Akteuren-Konfigurationen"

- Die Qualität des Programmierarbeitsprozesses hat einen nicht vernachlässigbaren Einfluss auf die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Umsetzungspartnern. Ein genügend partizipativer Planungsprozess ist zentral für eine erfolgreiche Kooperation, da dadurch sowohl das Engagement der Beteiligten erhöht und zudem die vorhandene Expertise ideal genutzt werden kann.
- Die sich aufgrund der neuen Programmstruktur verändernden Rollen innerhalb des Kantons (bspw. stärkere Teilnahme der Verwaltung) sollten bereits in der Planung besprochen werden, um allfällige Spannungen zwischen den Umsetzungspartnern frühzeitig angehen zu können.
- Die Stabilität und Transparenz der durch den TPF gesetzten Regeln sind ausschlaggebend für die Güte der Umsetzung der Programme. Sich ändernde und unklare Voraussetzungen bezüglich der Finanzierung hemmen die Motivation der kantonalen Akteure und wirken sich negativ auf die Umsetzung aus.
- Im Hinblick auf die Leitung von Projekten haben nationale Akteure, die nicht sehr nah an den kantonalen Gegebenheiten sind, den Nachteil eines nicht optimalen Zugangs zu Multiplikatoren- und Zielgruppen. Eine aktive Verlinkung und Unterstützung durch die Programmleitung zwecks Schaffung des Zugangs zu Settings ist von grosser Wichtigkeit für national geleitete Projekte.
- Die Integration von Peers und MultiplikatorInnen fördert die Nachhaltigkeit und die Reichweite der entsprechenden Projekte. Beispielsweise folgende Berufsgruppen wurden bereits in gewissen Kantonen in die Umsetzung integriert respektive könnten künftig noch stärker einbezogen werden: Lehrpersonen, Berufsschulen, Sportteams, SchulärztInnen, KleinkindererzieherInnen und Hebammen, Mitarbeitende in Institutionen für SuchtpatientInnen, SozialarbeiterInnen sowie Institutionen im Strafvollzug.
- Für einen erfolgreichen Einbezug von MultiplikatorInnen im Setting Schule ist eine Zusammenarbeit mit dem Erziehungsdepartement von grossem Vorteil, da dadurch der Zugang und die Kommunikation erleichtert werden. Zudem ist die Schaffung eines schlanken und übersichtlichen Angebots für die Lehrpersonen aufgrund der generellen Überlastung in diesem Setting ein wichtiger Faktor für die effektive Umsetzung der Tabakpräventionsmassnahmen an Schulen.
- Der Einbezug von MultiplikatorInnen im Gesundheits- und Sozialbereich hat sich durch die Programmaktivitäten stark verbessert, wobei gerade in diesem Bereich noch grosses Ausbaupotenzial besteht und neue Gruppen angesprochen werden könnten.
- Im Hinblick auf die strukturellen Projekte war die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungsstellen (bspw. Arbeitsinspektor, Lebensmittelinspektorat, Polizei) von grosser Bedeutung. Eine gewinnbringende Kooperation kann durch die Identifikation von motivierten Schlüsselpersonen, durch die Übersetzung der Botschaft in die professionelle Sprache dieser staatlichen Akteure, sowie durch die Integration dieser Partner in strategische Gremien gefördert werden.

4.1.4 Nutzung der Selbstevaluation und der externen Evaluation

Mit dem Ziel, die Qualität, die Effizienz und die Effektivität der kantonalen Tabakpräventionsprogramme und der darin enthaltenen Projekte zu verbessern, wurde das Instrument der jährlichen Selbstevaluation eingeführt. Die Erkenntnisse aus den Kantonen zeigen, dass diese für die kantonalen Tabakpräventionsprogramme grundsätzlich förderlich sind, ihr Potenzial jedoch noch nicht überall im gleichen Ausmass ausgeschöpft werden konnte.

Mehrwert der Selbstevaluation: Die neuen Selbstevaluationen ermöglichen eine Systematisierung der Projektüberwachung, welche zur Verbesserung der Steuerungsprozesse der kantonalen Tabak-

präventionsaktivitäten beitragen. Durch das präzisere und regelmässige Monitoring konnten Projekte reflektiert, Probleme in der Umsetzung besser erkannt und entsprechend korrektive Massnahmen getroffen werden. Die Selbstevaluationen wurden in den untersuchten Kantonen bereits zu diesem Zweck genutzt und das Instrument führte dazu, dass in einigen Fällen Schwachstellen der Projekte und Programme identifiziert werden konnten und im Allgemeinen besser fundierte Entscheidungen hinsichtlich der Orientierung und Ziele einzelner Projekte getroffen werden konnten.⁸⁷ Die Selbstevaluationen förderten auch die Etablierung einer wirkungsorientierten Denkweise und Methodologie in den Prozessen, was von beteiligten Akteuren als positiv bewertet wurde und sich potenziell auch auf andere Politikbereiche abfärben könnte.⁸⁸ Positiv hervorzuheben ist auch die Akkumulation von Daten, welche in zukünftigen Zieldefinitionsprozessen bzw. in der Ausarbeitung von Wirkungsmodellen als Grundlage verwendet werden können.⁸⁹ Trotzdem könnte das Instrument teilweise noch proaktiver genutzt werden, um negative Trends zu analysieren und Standortbestimmungen vorzunehmen.⁹⁰ Das Monitoring von Projekten und die Messung der Zielerreichung könnten noch besser gestaltet werden, denn sie blieben teilweise zu prozessbezogen und es fand in den betroffenen Kantonen eine bisher zu wenig systematische Gegenüberstellung von Angestrebtem und Erreichtem (z.B. Anzahl umgesetzte Testkäufe, Anzahl etablierte rauchfreie Plätze) statt, wodurch Probleme bei der Umsetzung nur beschränkt erkannt und keine notwendigen Anpassungen vorgenommen werden können.⁹¹ Eine ähnliche Problematik entstand in vielen untersuchten Kantonen aufgrund ungenügender Zielformulierungen und Schwachstellen in den Wirkungsmodellen der kTPP, wie die durchgeführten Evaluationen gezeigt haben. Die Outputziele waren häufig wenig ambitioniert, wodurch die Leistungen zwar einfach erreicht, die angestrebten Wirkungen jedoch nicht erzielt wurden.⁹² Teilweise waren die Wirkungsmodelle und die formulierten Ziele zu ungenau und in der Folge nicht messbar, sodass die Zielerreichung nur schwierig oder gar nicht überprüft werden konnte.⁹³ Im Hinblick auf die Programmsteuerung und die Nutzung der Selbstevaluationen ist dies problematisch, da so die Schwächen von Projekten schwerer ersichtlich sind und der Handlungsbedarf für entsprechende Korrekturmassnahmen möglicherweise nicht erkannt wird.

Einfluss des Projektportfolios auf die Selbstevaluation: In einigen untersuchten Kantonen konnte weiter aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des kTPP nur beschränkt vom Mehrwert der Selbstevaluationen profitiert werden. Um möglichst weitgehend von finanziellen Beiträgen des TPF profitieren zu können, wurden in gewissen Kantonen zwecks Erhöhung des kantonalen Beitrags auch Projekte ins kTPP integriert, die nur einen beschränkten Bezug zum Thema Tabak aufwiesen. Das Ausfüllen

⁸⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 125

⁸⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81

⁸⁹ Siehe Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 85

⁹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 114

⁹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 119-120; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 87

⁹² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 93-94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 85 und S. 86

⁹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 76; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 84; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 121-122; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 119; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 125-126

der entsprechenden Selbstevaluationen verursachte für die betroffenen Akteure einen administrativen Aufwand, für welchen nur wenig Verständnis aufgebracht wurde.⁹⁴ Als Folge kam es zu Frustrationen und einer Dynamik, welche sich negativ auf die erfolgreiche Umsetzung auswirkte.⁹⁵ Im einem Kanton, in welchem die Programmleitung in vielen Fällen mit der Projektleitung identisch war, fiel aufgrund dieser Struktur der Mehrwert der verbesserten Rechenschaft zwischen Projekt- und Programmleitung weg und die Projekt-Selbstevaluationen verursachten redundante und aufwändige Arbeit, ohne dass diese den Nutzen einer besseren Überwachung und Steuerung generierten.⁹⁶

Akzeptanz des Selbstevaluationssystems: Eine wichtige Erkenntnis aus dem Vergleich der Nutzung der Selbstevaluationen in den verschiedenen Kantonen ist, dass seitens der Programmleitungen die Wahrnehmung und Akzeptanz dieses vom TPF eingeführten Monitorings Systems zentral für die damit verbundene Schaffung eines Mehrwerts ist. In vielen Kantonen wurde trotz teilweise anfänglicher Skepsis gegenüber diesem Instrument mit der Zeit eine Akzeptanz dafür geschaffen, indem durch die sachdienliche Nutzung ein Mehrwert für die Umsetzungspartner entstanden ist. Sauber dokumentierte Informationen zum Projektfortschritt erlaubten es, den Dialog zwischen Programmleitungen und Projektmanagern zu strukturieren und diente als Basis für Anpassungen von problematischen Umsetzungsprozessen. In anderen Kantonen bestand eine grundsätzliche Skepsis gegenüber diesem Selbstevaluationsprozess, die auch im Verlaufe der Umsetzung nicht verschwand. Die Haltung der jeweiligen Programmleitung spielte eine massgebliche Rolle in der Entwicklung dieser Akzeptanz gegenüber dem neuen Monitoring-Prozess.

Im Hinblick auf die Schaffung eines nützlichen Selbstevaluationsprozesses gibt es zwei Punkte die besonders beachtet werden müssen. Erstens ist es wichtig, dass der Prozess so gestaltet wird, dass mit möglichst geringem Aufwand die notwendigen Informationen gesammelt werden können. Gewisse Elemente des Selbstevaluationsmodells haben zu Beginn dessen Einführung Kritik bei den kantonalen Umsetzungsakteuren ausgelöst, da die betroffenen Teile (der jährliche Bericht durch die Programmleitung) aus ihrer Sicht eine Redundanz zu anderen Formularen (insbesondere den kumulierten Selbstevaluationen durch die Programmleitung) darstellte. Solche Überschneidungen, die den Bearbeitungsaufwand bei den Umsetzungsakteuren erhöhen, reduzieren die Akzeptanz des Monitoringprozesses und können zu einer ungenauen Datensammlung führen. Die vom TPF getroffene Entscheidung, dieser Kritik entgegenzuwirken und den Prozess durch die Streichung des jährlichen Berichts schlanker zu halten, ist daher aus Sicht der Evaluation begrüssenswert.

Zweitens zeigen die Erfahrungen aus einzelnen Kantonen, dass der Selbstevaluationsprozess bei den Umsetzungsakteuren teilweise die Befürchtung erzeugt hat, dass eine Rapportierung von Problemen in Projekten in einer Kürzung oder Streichung der finanziellen Unterstützung seitens des TPF resultieren könnte.⁹⁷ Dies führte punktuell dazu, dass Herausforderungen nicht transparent rapportiert wurden, sondern die Umsetzungsergebnisse beschönigt dargestellt wurden. Diese Vorgehensweise ist insofern problematisch, als dass dadurch eine gezielte Identifikation von Problemen und eine entsprechende Lösungssuche (gerade auch im Austausch zwischen der Programmleitung und den Projektverantwortlichen) erschwert wurden. Aus Sicht des TPF und EntscheidungsträgerInnen in den

⁹⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 84

⁹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 84

⁹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 33, S. 85

⁹⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 82

Kantonen erscheint es daher wichtig, dass die der Einführung des Selbstevaluationsprozesses zugrundeliegende Motivation klar kommuniziert wird. Dabei sollte die Selbstevaluation als Prozessoptimierungsinstrument und nicht als möglicher Sanktionierungsmechanismus definiert und kommuniziert werden.

Tabelle 4: Zusammenfassung „Nutzung der Selbstevaluation und der externen Evaluation“

- Durch den eingeführten Selbstevaluationsprozess konnten in vielen Kantonen vorhandene Umsetzungsprobleme gezielter identifiziert und entsprechenden Lösungen gesucht werden. Die Sammlung der Daten kann zudem für eine künftige Zielsetzung genutzt werden, womit sich schliesslich eine kohärente Tabakprävention definieren lässt.
- In einzelnen Kantonen wurde das Instrument ‚Selbstevaluation‘ noch nicht ideal genutzt, wofür es verschiedene Gründe gab: Erstens wurden teilweise negative Konsequenzen (konkret die Kürzung der finanziellen Mittel) aus der Rapportierung von Umsetzungsproblemen gefürchtet. Deshalb wurden erzielte Ergebnisse vereinzelt zu positiv dargestellt. Zweitens empfanden gewisse Akteure die Selbstevaluation als wenig nützlichen Zusatzaufwand, was der Datenqualität schadete. Drittens führte die Übernahme vieler Projekte durch die Programmleitung selbst zu einer Aushebelung des eigentlichen Zweiebenensystems (d.h. die Programmleitung und die Projektleitung waren dieselbe Person), was zu einem verminderten Nutzen des neuen Systems führte (insb. kein konstruktiver Dialog über mögliche Anpassungen).
- Die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen, dass die Güte der Projektkonzepte einen wichtigen Einfluss auf die Selbstevaluation hat. Durch ungenaue oder zu wenig ambitionierte Ziele wird die Gegenüberstellung des Geplanten und Erreichten erschwert, da Schwachstellen weniger deutlich identifiziert werden können. Eine solide Konzeption ist somit die Grundlage für eine gute Steuerung, welche durch die Selbstevaluation erleichtert wird.
- Zwei Aspekte müssen im Hinblick auf eine angemessene Nutzung des Selbstevaluationsprozesses beachtet werden: Erstens müssen die entsprechenden Formulare möglichst effizient gestaltet sein, damit die Umsetzungsakteure dies akzeptieren und nicht einen unnötigen Aufwand darin sehen. Zweitens muss seitens des TPF deutlich kommuniziert werden, dass das Instrument der Verbesserung dient und nicht bei Projekten mit Problemen als Argument für mögliche Finanzierungskürzungen genutzt wird.

4.1.5 Zusammenstellung der beobachteten Steuerungs- und Koordinationsmechanismen

In diesem Abschnitt werden die Aktivitäten der ProgrammleiterInnen zusammengefasst. Diese umgesetzten Koordinationsaufgaben können in vier verschiedene Aktivitätsgruppen eingegliedert werden: 1) Prozessvereinbarungen, 2) Arrangieren, 3) Erkundung von Inhalten, 4) Verbindungen herstellen.^{98,99} Im Nachfolgenden wird eine Übersicht über die genutzten Strategien in den verschiedenen kantonalen Programmen bereitgestellt, wobei zwecks Illustrierung punktuell einzelne Beispiele konkret aufgelistet werden.

⁹⁸ Diese Kategorien stammen aus der Netzwerk Management Literatur und wurden aus dem nachfolgenden Englischsprachigen Beitrag von Klijn et. al (2010) übersetzt. Klijn, Erik-Hans; Steijn, Bram; Edelenbos, Jurian (2010): The impact of network management on outcomes in governance networks. In *Public administration* 88 (4), pp. 1063–1082.

⁹⁹ Die präsentierte Einordnung der Aktivitäten durch die Programmleitung in die vier Managementstrategie-Kategorien basiert auf Hadorn (2019).

Prozessvereinbarungen: Programmleitungen können von ‚Prozessvereinbarungen‘ Gebrauch machen, um Abläufe innerhalb der Netzwerke zu systematisieren und vereinheitlichen. Es handelt sich dabei somit primär um Massnahmen, die einmalig und meist zu Beginn der Implementierungsphase definiert werden. Das Kernelement der Prozessvereinbarungen war in allen kantonalen Programmen die Einführung der Selbstevaluationsprozesse sowie die vereinbarte Partizipation der Programmakteure an der Fremdevaluation. Beide Prozesse waren fixe Bestandteile der vom TPF eingeführten neuen Struktur und mussten entsprechend in den Kantonen übernommen werden. Es gibt somit in diesem Aspekt nur wenige kantonale Unterschiede, wobei die Güte der im Rahmen der Selbstevaluation gesammelten Daten und die Nutzung dieser Daten zwischen den Kantonen variierte. Diese Aspekte werden nachfolgend unter ‚Erkundung von Inhalten‘ spezifischer dargestellt (vgl. auch 4.1.4). Im Hinblick auf die Partizipation an der Selbst- und der Fremdevaluation gilt es zu erwähnen, dass in einigen Kantonen die Programmleitungen eingreifen mussten, um die Einhaltung der Vereinbarungen (also das Rapportieren der Daten und die Teilnahme an Interviews) sicherzustellen.¹⁰⁰ Das zeigt, dass der Mehrwert entsprechender Prozessvereinbarungen auch davon abhängt, inwiefern die Programmleitungen innerhalb des Netzwerks überprüfen, ob die entsprechenden Prozesse auch planmässig umgesetzt werden. Ein zusätzliches Beispiel für eine Prozessvereinbarung war in einem Kanton die Einrichtung einer Netzwerk-internen Informationsaustauschplattform.¹⁰¹ In dem dafür geschaffenen digitalen Forum konnten sich die verschiedenen Umsetzungsakteure über den jeweiligen Projektfortschritt auf dem Laufenden halten. Es hat sich gezeigt, dass ein solcher Informationsaustauschprozess nebst dem inhaltlichen Nutzen auch einen symbolischen Mehrwert für das Netzwerk hatte, indem das Wir-Gefühl gestärkt wurde.

Arrangieren: Die Kategorie ‚Arrangieren‘ umfasst die Etablierung von neuen Austauschgefässen wie Arbeitsgruppen oder die Institutionalisierung des Austauschs zwischen den verschiedenen Akteuren im Rahmen von regelmässigen Treffen. Die in den kantonalen Programmen umgesetzten Aktivitäten variieren diesbezüglich. Die erste wichtige Massnahme, die in der Mehrheit (aber nicht in allen) Kantonen umgesetzt wurde, ist die Durchführung von jährlichen programminternen Austauschtreffen. Wo umgesetzt, haben eine grosse Mehrheit der involvierten Akteure ein positives Fazit gezogen und berichtete über die Förderung des Wir-Gefühls, über einen besseren Austausch sowie die Möglichkeit der Identifikation von neuen Synergien.¹⁰² In einem Fall wurden die jährlichen Treffen zwecks Erhöhung des damit verbundenen Nutzens für die Teilnehmenden mit wechselnden thematischen Schwerpunkten verbunden.¹⁰³ Das Thema wurde dabei von den Netzwerkpartnern definiert, woraufhin die Programmleitung eine(n) externe(n) BeraterIn engagierte, um professionelle Inputs zu geben und die Projektleitenden bei der Umsetzung des Besprochenen zu unterstützen. Solche zusätzliche Instrumente können der potenziellen Gefahr entgegenwirken, dass die Treffen nach dem ersten Kennenlernen an Nutzen verlieren.

In einzelnen Kantonen wurden aber keine solchen jährlichen Workshops umgesetzt, da die jeweiligen Programmleitungen keinen Nutzen darin sahen. Gründe dafür waren, dass es nur eine geringe

¹⁰⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 45; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 28.

¹⁰¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 45.

¹⁰² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 41; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 36

¹⁰³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 84

Anzahl an Partnern innerhalb der Programmstruktur gab, die teilweise bereits in anderen Gefässen im Austausch standen, weshalb von der Organisation eines Netzwerktreffens abgesehen wurde.¹⁰⁴ In anderen Kantonen vertrat die Programmleitung die Meinung, dass ein bilateraler Austausch zwischen ihr und den verschiedenen Projektleitungen eine sinnvollere Methode darstellte, um den nötigen Informationsfluss zu garantieren.¹⁰⁵ Diesbezüglich erscheint wichtig, dass die Analyse der konkret geschaffenen Synergien in diesem Modell (d.h. keine Netzwerktreffen) vergleichsweise niedrig war, da das fehlende Netzwerktreffen den Austausch zwischen den verschiedenen Projektleitenden limitierte. Aus Sicht des Evaluationsteams bietet die neue Programmstruktur gerade im Bereich der netzwerkinternen Vernetzung grosses Optimierungspotenzial im Vergleich zu fragmentierten Projekten, das aber nur durch die Schaffung von entsprechenden Gefässen wie den jährlichen Workshops entsprechend ausgeschöpft werden kann.

Die zweite in verschiedenen Kantonen umgesetzte Massnahme im Bereich ‚Arrangieren‘ umfasst die Schaffung von neuen thematischen Arbeitsgruppen. Diese befassten sich in verschiedenen Programmen mit spezifischen Aspekten der Programmumsetzung und hatten zum Ziel, die Kooperation zwischen verschiedenen (teils auch programmexternen) Akteuren anzustossen respektive zu intensivieren. Die entsprechenden Gruppen umfassten Themen wie Jugendschutz, Vollzug Passivrauchschutz sowie setting-spezifische Gruppen (bspw. Schule).¹⁰⁶ Dies führte zur Klärung von Zuständigkeiten,¹⁰⁷ sowie zur Koordination von Aktivitäten innerhalb von spezifischen Settings.¹⁰⁸ Diese Strategie könnte in den verschiedenen Kantonen noch stärker genutzt werden, um den themenspezifischen Austausch zu erhöhen. Während die jährlichen Netzwerktreffen vor allem die Gelegenheit bieten, sich und die jeweiligen Aktivitäten besser kennenzulernen, bieten Austauschgruppen einen Rahmen für die Planung von konkreteren Kooperationsmöglichkeiten.

Erkundung von Inhalten: In der Kategorie ‚Erkundung von Inhalten‘ geht es um Aktivitäten der Programmleitung, die einerseits die Abstimmung von Meinungen und Interessen der verschiedenen Netzwerkakteure betreffen. Andererseits umfasst diese Kategorie Massnahmen im Hinblick auf die Sammlung von Informationen, den Transfer dieses Wissens sowie dessen Nutzung innerhalb der Programmstrukturen. Zu der Kategorie ‚Erkundung von Inhalten‘ gehört ebenfalls die Sammlung von Ideen aus andere Kantonen, das heisst der interkantonale Austausch, wobei dieser Aspekt der Programmleitungs-Leistung im Kapitel 4.3.3 stärker beleuchtet wird.

Erstens besteht ein zentraler Aspekt dieser Steuerungskategorie in der Abgleichung von Zielen und Erwartungen der verschiedenen Akteure. In vielen Programmen gab es diesbezüglich grosse Fortschritte, insbesondere durch die mehrheitlich partizipativ gestalteten Gesuchserarbeitungsprozesse. Dennoch besteht in einigen wenigen Kantonen diesbezüglich noch Verbesserungspotenzial. Zu we-

¹⁰⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 36

¹⁰⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015

¹⁰⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 88; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017

¹⁰⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 57

¹⁰⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 88; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 36

nig partizipative Planungsphasen resultierten in verschiedenen Kantonen in einer zumindest anfänglich niedrigen Legitimation der neuen Programmstruktur.¹⁰⁹ Während der Umsetzung zeigte sich zudem vereinzelt, dass auf der Ebene der Projekte in gewissen Bereichen noch Unstimmigkeiten bezüglich der gesetzten Ziele bestanden. Dies geschah vor allem dann, wenn verschiedene Netzwerkpartner im selben Projekt tätig waren, aber nicht gänzlich dieselbe Vision des Projekts hatten. Durch unterschiedliche Zielsetzungen ergaben sich gewisse Spannungen zwischen den Projektpartnern, die sich letztlich auf die Umsetzung auswirken.¹¹⁰ Es zeigt sich somit, dass gerade bei Projekten mit verschiedenen Umsetzungspartnern die Programmleitung zu Beginn der Umsetzung sicherstellen muss, dass die involvierten Akteure dieselben Ansprüche an das Projekt stellen, um später einen reibungslosen Implementierungsprozess zu gewährleisten.

Zweitens umfasste die Rolle der Programmleitungen in vielen Kantonen die Bereitstellung von themenbezogener Expertise. Insbesondere die bereits stark als Kompetenzzentren etablierten nicht-staatlichen Organisationen haben in verschiedenen Programmen wissenschaftliche Evidenz zur Verfügung gestellt, um ihre Projektpartner zu unterstützen.¹¹¹ Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in diesem Politikbereich verfügten sie über die dafür notwendige Expertise und haben diese Aufgabe bereits vor der Einführung der kantonalen Programme übernommen. Diese Tätigkeit war in Programmen mit einer staatlichen Programmleitung generell weniger ausgeprägt, da diese in vielen Fällen erst seit Beginn der kTPP eine aktive Rolle im Bereich Tabakprävention einnahmen und dadurch (noch) nicht über die notwendige Expertise verfügten. Dafür haben aber Programmleitungen, die in der kantonalen Verwaltung angesiedelt waren, im Gegensatz zu nichtstaatlichen Programmleitungen den Vorteil gehabt, dass sie durch die Bereitstellung von Kontaktdaten die Projekte bei der Akquise von MultiplikatorInnen und Zielgruppen unterstützen konnten.¹¹²

Die Nutzung von Informationen beinhaltet zudem auch, dass die im Rahmen des Selbstevaluationsprozesses gesammelten Daten systematisch ausgewertet und durch Diskussionen zwischen der Programmleitung und den Projektleitenden in die Planung des Umsetzungsprozesses einfließen. In dieser Hinsicht gab es wiederum wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Wie bereits zuvor dargelegt, gab es Unterschiede in der Güte der Datensammlung (z.B. Befürchtung von finanziellen Konsequenzen bei der Rapportierung von Umsetzungsproblemen; unklare Zuordnung von Aktivitäten zu Projekten). Dies führte zu einer unterschiedlichen Qualität der vorhandenen Informationen, wobei wiederum zu wenig spezifische oder unsystematische Daten deren Nutzung beeinträchtigen.

Die Probleme im Hinblick auf die Nutzung der gesammelten Daten äusserten sich in einer teilweise noch verbesserungswürdigen Intervention der Programmleitenden im Falle von Problemen innerhalb von Projekten. Dabei ging es darum, dass Probleme erstens nicht als solche erkannt, die Ziele

¹⁰⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 35

¹¹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 30

¹¹¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 4

¹¹² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 39; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 31. Zu den Unterschieden zwischen Programmleitungen der kantonalen Verwaltungen und nicht-staatlichen Programmleitungen, siehe Kapitel 4.1.2.

nicht entsprechend adaptiert und die Aktivitäten zu wenig rasch und zielführend an die neuen Gegebenheiten angepasst wurden.¹¹³ Wichtig erscheint aber, dass alle Programmleitenden auf Anfragen der Projektleitenden reagiert und auf Nachfrage reaktiv Unterstützung geleistet haben. Das Verbesserungspotenzial besteht daher in jenen Kantonen, in denen die Steuerung noch nicht optimal verlaufen ist, darin, dass sich eine proaktive Steuerungskultur etabliert. Einer der Gründe für eine noch ungenügend proaktive Unterstützung der Projektleitenden lag wie im Kapitel 4.1.2 beschrieben darin, dass sich staatliche Programmleitende als nicht legitim wahrnahmen, in die Aktivitäten ihrer Netzwerkpartner einzugreifen. Es scheint in dieser Hinsicht zentral, dass in den kTPP eine Zusammenarbeitskultur etabliert wird, in der die Steuerungsmassnahmen der Programmleitung –unabhängig davon, ob diese NGOs oder der Verwaltung angehören– als Unterstützung und nicht als Kontrolle oder autoritäres Eingreifen verstanden werden. Um dies zu erreichen, muss sich nicht zuletzt auch das eigene Rollenverständnis der betroffenen Programmleitenden verändern.¹¹⁴ Ein anderer Grund lag darin, dass die Programmleitenden sich nicht primär auf ihre Steuerungsrolle, sondern auf die Implementierung der eigenen Projekte fokussierten.¹¹⁵ Die Allokation von vielen Projekten zur selben Person, die die Steuerungsrolle innehat, kann somit zu einer Reduktion der Steuerungsleitung führen.

Drittens umfasst der Aspekt ‚Erkundung von Inhalten‘ auch, dass Programmleitungen für die Umsetzung relevante anstehende Veränderungen innerhalb der Programmstruktur beobachten und wenn nötig Massnahmen ergreifen, um potenzielle negative Auswirkungen dieser Veränderungen abzufedern. In dieser Hinsicht zeigten die Evaluationen, dass personelle Wechsel auf der Ebene der Projekte teilweise nicht sorgfältig genug geplant wurden, sodass bei der Übergabe projektrelevante Informationen verloren gingen und/oder eine längere Vakanz in der Projektleitung entstand.¹¹⁶ Wenngleich in gewissen Fällen Vakanzen nicht zu vermeiden sind, sollten Programm- und Projektleitende den Transfer von Wissen früh genug planen, damit die Umsetzung der Aktivitäten nicht in Stocken kommt.

Viertens ermöglichte die neue Programmstruktur durch die engere Zusammenarbeit nicht zuletzt auch die Sammlung und Nutzung von im Netzwerk vorhandenen Ideen, was auch der Kategorie ‚Erkundung von Inhalten‘ zuzuordnen ist. Durch den Austausch innerhalb der Netzwerktreffen und der teilweise etablierten Arbeitsgruppen (siehe Abschnitt ‚Arrangieren‘) wurde die strukturellen Bedingungen geschaffen, um vorhandenes Ideenpotenzial gezielter auszuschöpfen.¹¹⁷ Diesbezüglich gab es aber teilweise trotz des erhöhten Austauschs Verbesserungspotenzial, da Ideen nicht gezielt durch die Programmleitenden abgeholt und in die Umsetzung integriert wurden.¹¹⁸ Es erscheint in diesem Hinblick wichtig, dass nicht nur die Austauschgefässe geschaffen werden, sondern insbesondere auch thematische Schwerpunkte so gesetzt werden, dass kreative Lösungen auch wirklich angesprochen werden können.

¹¹³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 33

¹¹⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 119-120

¹¹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016,

¹¹⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 32

¹¹⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017

¹¹⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 39

Verbindungen herstellen: Erstens gehört zur Kategorie ‚Verbindungen herstellen‘ vor allem die Identifikation möglicher Synergien sowie die Verlinkung der entsprechenden Partner, damit das vorhandene Potenzial auch genutzt wird. So wurden in allen Kantonen durch die geleistete Vernetzungsarbeit neue Synergien geschaffen, wobei die Anzahl und Art zwischen den Programmen variierten. Die häufigste Art der neu geschaffenen Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren bestand in einer gegenseitigen Bewerbung der jeweiligen Aktivitäten.¹¹⁹ So haben sich beispielsweise schulische Projekte gegenseitig beworben und Projekte für Unternehmen haben gegenseitig auf das jeweilig andere Projekt aufmerksam gemacht (z.B. hat „Rauchfreie Lehre“ „Unternehmen Rauchfrei“ beworben, wobei teilweise eine Vergünstigung für die Nutzung des jeweiligen anderen Angebots gewährt wurde).¹²⁰ Diesbezüglich gab es in einzelnen Kantonen auch eine bewusste Verlinkung zwischen Angeboten auf der Stufe der obligatorischen Schule und Angeboten an Berufsschulen (bspw. Bewerbung von „Rauchfreie Lehre“ im Rahmen des Projekts „Kodex“)¹²¹. Zudem wurden beispielsweise Rauchstoppkurse im Rahmen von anderen Aktivitäten beworben, um dadurch mehr Rauchstoppwillige zu erreichen.¹²²

In verschiedenen Projekten kam es aber auch zu einer noch engeren Zusammenarbeit, indem beispielsweise Experten aus einem Projekt die Partner aus anderen Aktivitäten zum Thema Tabakprävention schulten (bspw. Schulung der SchulärztInnen zum Thema Tabakprävention durch das Spital¹²³), oder ExpertInnen andere Projekte fachlich vor Ort unterstützten (bspw. Lungenliga das Projekt „Midnight Sports“ durch die Umsetzung von Kurzinterventionen und die Bewerbung von Rauchstoppangeboten¹²⁴). Ebenfalls wurden teilweise Schulungsunterlagen für MultiplikatorInnen von einem Projekt an ein anderes weitergegeben (bspw. hat „Cool and Clean“ dem Projekt „Midnight Sports“ Schulungsunterlagen zur Verfügung gestellt)¹²⁵. Wie dargelegt entstanden neue Kooperationen häufig innerhalb derselben Settings (bspw. innerhalb des Settings Schule oder Betrieb).¹²⁶ Noch vorhandenes Ausbaupotenzial besteht dabei häufig darin, dass auch Synergien zwischen Aktivitäten aus verschiedenen Settings genutzt werden könnten.¹²⁷

Zweitens gehört zur Kategorie ‚Verbindungen herstellen‘ zudem die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren. Wie bereits im Abschnitt 4.1.2 dargelegt, hatten verwaltungsinterne und nichtstaatliche ProgrammleiterInnen unterschiedliche Voraussetzungen was die Steuerung der Programme anbelangte. Dies zeigte sich insbesondere bei der Nutzung der Strategien in der Kategorie ‚Verbindung herstellen‘. Verwaltungsinterne Programmleitungen hatten den Vorteil, dass sie verwaltungsexterne Aktivitäten innerhalb der Verwaltung bewerben konnten (bspw. „Rauchfreie Lehre“).¹²⁸ Ebenfalls konnten sie ihre Programmpartner mit anderen Verwal-

¹¹⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 33

¹²⁰ Bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 37; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 30; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 35

¹²¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 36

¹²² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 161

¹²³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 37

¹²⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 33

¹²⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 36

¹²⁶ Siehe oben sowie bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 31

¹²⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 87

¹²⁸ Bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 37; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 29

tungsstellen vernetzen, wodurch die Aktivitäten an neue Umsetzungspartner sowie Zielgruppen herangetragen werden konnten. Es gilt dabei aber zu beachten, dass dieser Vorteil nicht von allen Programmleitungen im gleichen Masse genutzt wurde und in diesem Bereich teilweise noch Ausbaupotenzial besteht.¹²⁹

Drittens haben sich ProgrammleiterInnen sich im Hinblick auf die Mobilisierung von Multiplikatoren unterschiedlich stark zugunsten der verschiedenen Projekte engagiert. Während in verschiedenen Kantonen die Bewerbung der Projekte bei den MultiplikatorInnen weitestgehend den jeweiligen Projektleitenden überlassen wurde, haben sich anderen Programmleitende stark in diesen Mobilisierungsprozess eingebracht. Durch das Bewerben der Projekte im Rahmen der Ausbildung von beispielsweise Gesundheitsfachpersonen und Lehrpersonen haben Programmleitende die Projektaktivitäten auf einen Schlag bei vielen potenziellen MultiplikatorInnen bekanntgemacht.¹³⁰ Zudem unterstützten die ProgrammleiterInnen die Projektleitenden durch die Identifikation von möglichen Ansprechpartnern in den verschiedenen Settings (bspw. Migrationsvereine, Spitäler).¹³¹ Dadurch wurde der Rekrutierungsaufwand für die betroffenen Projektleitenden stark reduziert und vom häufig bereits bestehenden Netzwerk der Programmleitenden profitiert. Wichtig erscheint diesbezüglich, dass eine Unterstützung der Mobilisierung von MultiplikatorInnen insbesondere für nationale Projekte sehr wichtig war, da in diesen teilweise die lokale Verankerung fehlte. Das gezielte Bewerben dieser Aktivitäten sowie die Verknüpfung der Projektleitenden mit kantonalen Akteuren gehörte entsprechend zu den Kernaufgaben der ProgrammleiterInnen. In vielen Kantonen wurde diese Aufgabe bereits sehr aktiv wahrgenommen,¹³² während in anderen diesbezüglich noch Verbesserungsbedarf besteht. Nichtstaatliche Programmleitenden haben sich in dieser Hinsicht bislang als generell aktiver erwiesen als verwaltungsinterne ProgrammleiterInnen.

Viertens gehört die Erhöhung der Kohärenz innerhalb der Programme ebenfalls in die Kategorie ‚Verbindungen herstellen‘, da eine kohärente kantonale Umsetzung nur durch entsprechende Koordinationsleistungen erfolgen kann. Insgesamt haben die Programme zu einer Verbesserung der Kohärenz der Tabakpräventionsaktivitäten innerhalb der Kantone beigetragen. So wurde bereits in der Planungsphase jeweils ein Schwerpunkt auf die Abstimmung der verschiedenen Angebote gelegt, was insgesamt zu einer kohärenten Abdeckung der verschiedenen Zielgruppen und Settings resultierte (vgl. Kapitel 4.1.6). In diesem Abschnitt werden nur Beispiele hervorgehoben, in denen die Abstimmung der verschiedenen Projekte noch nicht optimal erfolgte. Erstens zeigte sich, dass durch eine nicht umfassende Integration der relevanten Akteure in die Programmearbeitung die Schaffung der Kohärenz erschwert wurde. Da programmexterne Anbieter von tabakrelevanten Aktivitäten nicht in die Planung und Umsetzung der kTPP integriert wurden, war es den entsprechenden Programmleitungen nicht möglich (oder es wurde nicht als ihre Aufgabe betrachtet), in allen Settings eine gut abgestimmte Strategie zu verfolgen.¹³³ Zweitens kam es vereinzelt auch zwischen den Aktivitäten von programminternen Partnern zu gewissen Doppelspurigkeiten, wenn Aktivitäten neu geplant

¹²⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 31; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 31

¹³⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 47

¹³¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 35

¹³² Bzgl. der Bewerbung nationaler Projekte auf der kantonalen Ebene siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 39; bzgl. der Vernetzung von nationalen Projektleitenden mit kantonalen Multiplikatorengruppen siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 85

¹³³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 88;

wurden, ohne dass bereits bestehende Massnahmen genügend berücksichtigt wurden (bspw. Schaffung einer zweiten Anlaufstelle für Fragen aus der Bevölkerung).¹³⁴ In solchen Fällen hätte die Programmleitung im Rahmen der Prüfung der programmweiten Kohärenz der Interventionen die Problematik erkennen sollen, um Effizienzverluste aufgrund der Überschneidungen zwischen den Projekten zu vermeiden. Drittens wurden Kohärenzprobleme innerhalb von Programmen durch Lücken in der Interventionslogik verursacht. Dies betraf insbesondere die Früherkennungskette, die in verschiedenen Kantonen fehlte. Konkret gab es gerade im Hinblick auf Jugendliche zwar in vielen Programmen Massnahmen, die darauf abzielen, junge Rauchende beim Rauchstopp zu begleiten. Gleichzeitig fehlte es aber in diesen Programmen häufig an Früherkennungsmassnahmen, was darin resultierte, dass die Nachfrage nach den Rauchstoppkursen unter den Erwartungen blieb.¹³⁵ Wenn gleich diese Problematik primär aufgrund einer nicht gänzlich optimalen Planung entstand, hätte hier ein aktives Eingreifen der betroffenen Programmleitungen geholfen, das Problem frühzeitig zu erkennen und entsprechende Früherkennungsmassnahmen ins kTPP zu integrieren.

Kombination von unterschiedlichen Strategien: Zusammengefasst zeigen die Erfahrungen aus den 14 Kantonen, dass die dargelegten Massnahmen, die durch die Programmleitungen umgesetzt wurden respektive künftig noch stärker genutzt werden sollten, insbesondere in Kombination gewinnbringend sind. Dabei dienen Aktivitäten aus den beiden Kategorien ‚Prozessvereinbarungen‘ und ‚Arrangieren‘ als Fundament für einen förderlichen Austausch innerhalb der Programme, während aber die Nutzung entsprechender Strategien alleine nicht genügend waren, um eine optimale Steuerung zu erreichen. In Kantonen, in welchen Austauschgruppen gebildet wurden, war es für die Programmleitenden später entsprechend einfacher, Informationen über den Programmfortschritt zu sammeln (‚Erkundung von Inhalten‘) und Akteure gezielt miteinander zu vernetzen (‚Verbindungen herstellen‘). Auch die Umsetzung der jährlichen Selbstevaluationsworkshops hat eine Basis für künftige weitergehende Kooperationen gelegt, wodurch gezielter Synergien identifiziert und genutzt wurden. Um das entsprechende Zusammenarbeitspotenzial und den nötigen Verbesserungsbedarf überhaupt erkennen (‚Erkundung von Inhalten‘) und entsprechende Partnerschaften herstellen zu können (‚Verbindungen herstellen‘), mussten die Programmakteure aber systematisch Gebrauch von den Selbstevaluations machen (‚Prozessvereinbarungen‘). Zusammengefasst zeigen die Erfahrungen, dass Programmleitungen insbesondere dann einen Mehrwert erzeugen können, wenn eine Diversität von verschiedenen Steuerungs- und Koordinationsmassnahmen aus den vier vorgenannten Kategorien gemeinsam eingesetzt wird. Der Aufbau von Austauschgefässen wie die jährlichen Netzwerktreffen und die Gründung von Arbeitsgruppen sowie auch die Etablierung eines Selbstevaluationsprozesses stellen dabei die Grundlage einer stärkeren Koordination dar. Diese Massnahmen sollten aber im Idealfall durch weitere Strategien –wie die gezielte Nutzung der im Selbstevaluationsprozess gesammelten Daten und die Einbringung von Ideen hinsichtlich neuen Zusammenarbeitsmöglichkeiten– ergänzt werden.

¹³⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 108

¹³⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 94

Tabelle 5: Zusammenfassung "Zusammenstellung der beobachteten Steuerungs- und Koordinationsmechanismen"

- Die ProgrammleiterInnen haben in den evaluierten Programmen von einer grossen Diversität an Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten Gebrauch gemacht. Diese umfassen die Kategorien ‚Prozessvereinbarungen‘, ‚Arrangieren‘ ‚Erkundung von Inhalten‘ sowie ‚Verbindungen herstellen‘,
- Die ‚Prozessvereinbarungen‘ umfassten in allen Kantonen die Einführung der Selbstevaluationsprozesse sowie die Vereinbarung der Teilnahme an der Fremdevaluation. In einzelnen Kantonen wurden zusätzliche Prozessvereinbarungen getroffen, indem beispielsweise der Austausch von Informationen auf Onlinenplattformen institutionalisiert wurde.
- Die Kategorie ‚Arrangieren‘, welche vor allem die Durchführung der jährlichen Workshops und die Installation von neuen Arbeitsgruppen beinhaltete, wurde durch die verschiedenen ProgrammleiterInnen sehr unterschiedlich stark genutzt.
 - Die Mehrheit der ProgrammleiterInnen führte jährliche netzwerkweite Workshops durch, was zu einem stärkeren Wir-Gefühl innerhalb der Programme sowie einem besseren Verständnis für die Aktivitäten der Partner führte.
 - Einzelne Programmleitende sahen von der Durchführung der Netzwerktreffen ab, da beispielsweise ein bilateraler Austausch zwischen der Programmleitung und den Projektverantwortlichen als sinnvoller bewertet wurde.
 - In der Tendenz zeigte sich eine weniger starke Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Partner (bspw. Nutzung von Synergien) in Kantonen, in welchen die Workshops nicht umgesetzt wurden.
 - In verschiedenen Kantonen wurden neuen Arbeitsgruppen gegründet, um die Abstimmung der Aktivitäten verschiedener Akteure innerhalb eines Settings oder rund um ein bestimmtes Thema (bspw. Vollzug Passivrauchschutz) zu verbessern. Daraus resultierten innovative Ansätze und eine gute Verankerung der Tabakpräventionsmassnahmen in den betroffenen Bereichen. Diese Strategie wurde allerdings noch nicht in allen Programmen optimal genutzt.
- Im Bereich ‚Erkundung von Inhalten‘ gab es ebenfalls grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Insbesondere im Hinblick auf die gezielte Nutzung der im Rahmen der Selbstevaluation gesammelten Daten. Während gewisse Programmleitungen der Gegenüberstellung von Geplantem und Geleistetem grosse Bedeutung beimassen, besteht diesbezüglich in anderen Programmen noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Insbesondere durch die Setzung von genaueren, besser messbaren Zielen und der realistischen Abbildung des Erreichten könnten künftig die Selbstevaluationen teils noch einen grösseren Nutzen erzeugen.
- Durch die Nutzung Strategien aus der Kategorie ‚Verbindungen herstellen‘ profitierten viele der kantonalen Programme von einer besseren Zusammenarbeit. Die Programmleitungen trugen insbesondere durch die folgenden Koordinationsaktivitäten dazu bei: Durch die gezielte Akquise von Multiplikatorengruppen (bspw. Bewerbung in Bildungsstätten), durch das Zusammenbringen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (bspw. durch die Schaffung des Zugangs zur kantonalen Verwaltung) und durch die Verknüpfung verschiedener Projekte (bspw. Vermittlung von ExpertInnen zwischen unterschiedlichen Projekten).
- Zusammengefasst zeigte sich, dass insbesondere die kombinierte Nutzung dieser verschiedenen Steuerungs- und Koordinationsaktivitäten einen Nutzen erzeugte. Während ‚Prozessvereinbarungen‘ und ‚Arrangieren‘ die Basis für einen intensiveren Austausch darstellen, sind es die Kategorien ‚Erkundung von Inhalten‘ und ‚Verbindungen herstellen‘, bei denen die ProgrammleiterInnen einen gezielten Beitrag zu den täglichen Aktivitäten leisten können.

4.1.6 Mehrwert der Programmsteuerung (Synergien, Professionalität, Kohärenz, interdepartementale Zusammenarbeit)

Ziel der Einführung der Programme war die Stärkung der Evidenz-Basierung der kantonalen Tabakpräventionsaktivitäten, die Ausgestaltung von kohärenteren Massnahmenpaketen, die Förderung der Zusammenarbeit innerhalb der Kantone sowie die interkantonale Kooperation sowie nicht zuletzt die Stärkung des Engagements kantonalen Akteure. In diesem Abschnitt wird ein Überblick über den durch die Programmsteuerung und die neue Programmstruktur erreichten Mehrwert geboten.

Schaffung eines Überblicks: Ein zentraler Mehrwert in der Programmstruktur bestand gemäss verschiedenen Akteuren in der Schaffung eines Überblicks über die kantonalen Aktivitäten.¹³⁶ Als Folge konnten kohärente(re) Massnahmenpläne zusammengestellt werden, die später in der Umsetzung von einer gezielteren Koordination profitierten. Dadurch ergab sich eine gezieltere Nutzung von Synergiepotenzial sowie teilweise die Eliminierung von vorher bestehenden Doppelungen in den Kantonen. In allen Programmen wurden –wenngleich in unterschiedlichem Ausmass– neue Kooperationen zwischen den verschiedenen Partnern und deren Aktivitäten aufgebaut, was schliesslich die Umsetzung der Projekte begünstigte.

Ausweitung des Projektportfolios durch zusätzliche Ressourcen: Durch das neue System konnten in allen Kantonen neue Projekte lanciert werden, durch die in den meisten Programmen zuvor nicht abgedeckte Settings und Zielgruppen angesprochen wurden.¹³⁷ Die zusätzlich zur Verfügung gestellten Mittel haben somit auch im Bereich der grösseren kantonalen Abdeckung einen zentralen Mehrwert geschaffen. Wichtig erscheint dabei insbesondere, dass die kantonalen Akteure durch die erhöhte Koordination gezielt die bestehenden Lücken identifiziert haben und so eine insgesamt kohärentere Tabakpräventionsstrategie entwickeln konnten. Von besonderer Bedeutung war die Ausweitung der Aktivitäten insbesondere im Hinblick auf die Ansprache des medizinischen Settings, das in vielen Kantonen erstmals abgedeckt wurde.¹³⁸ Zudem hat sich der Fokus in vielen KTPP von den generellen Hauptzielgruppen Jugendliche, Rauchende und allgemeine Bevölkerung neu auch auf spezifischere Gruppen mit höherer Vulnerabilität verlegt, was sehr zu begrüssen ist.¹³⁹

Bessere Wirksamkeit: Insgesamt zeigte sich in den verschiedenen Kantonen, dass eine gezielte Steuerung durch die Programmleitung die Leistungsfähigkeit und somit auch die Wirksamkeit der Projekte erhöhen kann. Dabei ist der Mehrwert insbesondere auch bei neuen Projekten nennenswert, da dort der Handlungsspielraum der Steuerung besonders gross ist. Dies hängt mit strukturellen Unterschieden zwischen bestehenden und neuen Projekten zusammen. Neue Projekte müssen neue Strukturen aufbauen (d.h. es muss bspw. eine neue Projektleitung eingestellt werden), neue Partnerschaften mit MultiplikatorInnen müssen geknüpft werden und die Ausgestaltung der Aktivitäten muss häufig (nach der groben Projektskizzierung in der Planungsphase) während der Umsetzung noch konkretisiert werden. In diesen Aspekten haben die verschiedenen Programmleitungen jeweils einen stärkeren oder weniger starken Einfluss auf die Umsetzung gehabt, was letztlich in besseren

¹³⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 72; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81

¹³⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017

¹³⁸ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018

¹³⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017

oder weniger optimalen Outputs der Projekte resultierte ist. Bei bestehenden Projekten sind diese Prozessschritte –also der Aufbau von Projektstrukturen, die Schaffung von Partnerschaften und die Einbringung von neuen Ideen– in den meisten Fällen bereits abgeschlossen, weshalb der Mehrwert, den eine Programmleitung einbringen kann, für diese Projekte geringer ist als bei neuen Aktivitäten. Dabei muss aber beachtet werden, dass Neuorientierung oder plötzlich auftauchende Probleme ebenfalls eine Realität von bestehenden Projekten darstellen, Situationen in welchen die Programmleitung wiederum einen zentralen Nutzen bringen kann. Nicht zuletzt sind bestehende Projekte in kantonalen Programmen insbesondere deshalb zentral, weil bereits bestehende Kooperationen mit Akteuren aus den verschiedenen Settings auf neue Aktivitäten übertragen werden und die Expertise der darin tätigen Akteure genutzt werden können. Einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf bestehende Aktivitäten leistete die neue Struktur durch die Systematisierung der Wirkungsmessung. Bereits lange umgesetzte Projekte wurden im Rahmen des Programms evaluiert, womit teilweise erstmals eine Überprüfung der den Aktivitäten zugrundeliegenden Interventionshypothesen stattfand. Dadurch konnten Aktivitäten optimiert werden, ungewollte Effekte behoben und die Zielgruppen wirkungsvoller erreicht werden.¹⁴⁰

Evaluativer Ansatz und evidenzbasierte Politikkonzepte: Zusammenhängend mit dem letztgenannten Punkt gilt es zudem die durch die neue Programmstruktur erreichte Stärkung des evaluativen Ansatzes und evidenzbasierten Denkens in den Kantonen zu erwähnen. Zum einen legte der TPF grossen Wert auf kohärente und auf Evidenz basierende Projektkonzepte, womit sich in dieser Hinsicht eine Professionalisierung in den Kantonen einstellte. Zum anderen haben sich die Akteure im Rahmen der jährlichen Selbstevaluationen kontinuierlich mit ihren Leistungen und den damit zusammenhängenden Stärken und Schwächen im Umsetzungsprozess auseinander setzen müssen (für mehr Details dazu siehe 4.1.4). Insgesamt haben somit die kantonalen Programme zu besser fundierten Politikkonzepten sowie einem systematischeren Umsetzungs-Monitoring geführt, was die Wirksamkeit der Tabakprävention als Ganzes begünstigte.¹⁴¹

Programm dient als Argument für die Wichtigkeit von Tabakprävention: Ein weiterer Mehrwert der neuen Struktur bestand darin, dass die neue Programmstruktur in unterschiedlichen Projekten als Argument genutzt werden konnte, um Aktivitäten zu stärken oder zu lancieren. Beispielsweise konnte die Qualität der Aktivitäten gegenüber programmexternen Akteuren unterstrichen (bspw. „MidnightSport“ gegenüber Gemeinden) werden. Ebenfalls konnten projektinterne Partner zu einer qualitativ guten Umsetzung des Geplanten bewegt werden, da mit dem kTPP eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem TPF bestand („Integration ambulante Suchtberatung“). Auch die generelle Aussenwirkung des Programms sei gemäss der Programmleitung nicht zu unterschätzen: Mit Verweis auf das kTPP kann betont werden, dass Tabakprävention im Kanton schwerpunktmässig behandelt wird, womit wiederum die Wichtigkeit des Themas unterstrichen werden kann.¹⁴² Dies und insbesondere die finanzielle Unterstützung durch den Bund führt zu einer Legitimation der Aktivitäten,

¹⁴⁰ Siehe. bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 88

¹⁴¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 72

¹⁴² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 38

wodurch sich die politische Unterstützung in den Kantonen erhöht hat.¹⁴³ So konnte das Thema Tabak bspw. in einem Kanton verstärkt in den kantonalen Suchtberatungsinstitutionen verankert werden, da das Thema Tabak dank des Programms an Bedeutung gewann.

Stärkung der strukturellen Prävention: Ein zentraler Mehrwert der kantonalen Programme war zudem die Stärkung der strukturellen Prävention. Insbesondere im Bereich des Vollzugs des Passivrauchschutzes im öffentlichen Raum sowie hinsichtlich des Vollzugs des Jugendschutzes konnten in vielen Kantonen nennenswerte Fortschritte gemacht werden. Durch die gezielte Steuerung der Massnahmen konnten neue Partnerschaften mit Verwaltungsstellen wie dem Lebensmittelinspektorat und der kantonalen respektive kommunalen Polizei aufgebaut werden. Diese letztgenannten Akteure haben sich folglich im Rahmen ihrer Tätigkeiten für die Tabakprävention eingesetzt. Das Erreichte unterschied sich dabei zwischen den Kantonen, da noch nicht in allen die notwendigen Kooperationen aufgebaut werden konnten. Zudem besteht insbesondere im Bereich Passivrauchschutz am Arbeitsplatz noch grosser Handlungsbedarf, während auch die erhofften Fortschritte im Hinblick auf die Advocacy-Arbeit noch nicht erfolgten, da dieser Bereich von vielen kTPP nicht respektive nicht prioritär behandelt wurde (siehe auch Kapitel 4.3).

Hemmende Faktoren für die Programmsteuerung und den Programm-Mehrwert: Es können aus den Erfahrungen der Kantone gewisse Faktoren abgeleitet werden, die zu einer Verminderung des Mehrwerts der Programmsteuerung führten, da durch diese die im Kapitel 4.1.5 beschriebenen Steuerungsaktivitäten reduziert werden. Erstens kann personelle Instabilität in der Position der Programmleitung dazu führen, dass sich keine nachhaltigen Partnerschaften entwickeln können und dadurch das Vertrauen zwischen den Umsetzungsakteuren vermindert wird.¹⁴⁴ Dies kann insbesondere dann zum Problem werden, wenn durch die Zuteilung der Programmleitung die vor dem Programm bestehende Akteurs-Konstellation im Kanton stark verändert und dadurch Spannungen zwischen einzelnen Organisationen entstehen. Gibt es in solchen Konfigurationen zusätzlich wiederholte Wechsel in der Besetzung der Programmleitung, kann das zu einer wahrgenommenen Reduktion der Legitimität dieser Steuerungsfunktion innerhalb des Netzwerks und letztlich zu vergleichsweise geringen Programmleitungsaktivitäten führen.

Zweitens hat die Verteilung der Projektleitungs- und Programmleitungsaufgaben einen Einfluss auf den durch die neue Struktur generierten Mehrwert. In Fällen, in welchen die Leitung vieler Projekte demselben Akteur wie die Programmleitungsaufgaben zugeordnet wird, wird der Nutzen der Steuerung und des Selbstevaluationsprozesses reduziert.¹⁴⁵ Konkret wird das eigentliche Zweiebenensystem, in welchem die Programmleitung und die Projektmanager bspw. bei Problemen gemeinsam nach Lösungen suchen, ausgehebelt, da dieselbe Person die beiden Ebenen besetzt. Gleichzeitig führt eine Akkumulation von Projektleitungsaufgaben bei dem/der Programmleitenden auch dazu, dass für die Koordinationsaufgaben weniger Zeit zur Verfügung steht. Konkret zeigen die Erfahrungen aus den Kantonen, dass in solchen Fällen die Implementierungsaufgaben (d.h. die Projektleitungsaufgaben) priorisiert werden.

¹⁴³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 81

¹⁴⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 82

¹⁴⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 85

Drittens ist der Aufbau einer kohärenteren und optimal koordinierten Tabakpräventionsstrategie primär dann erreichbar, wenn möglichst alle im Kanton bestehenden Aktivitäten berücksichtigt werden. Das heisst nicht, dass alle vorhandenen Projekte ins Programm eingeschlossen werden müssen, da dies ein strategischer Entscheid des Kantons darstellt. Eine kohärente Abdeckung des kantonalen Gebiets bedingt aber zumindest eine gewisse Koordination mit den wichtigsten Massnahmen, auch wenn diese ausserhalb der Programmstruktur umgesetzt werden. Die Nichtberücksichtigung von programm-externen Projekten kann zu nicht genutzten Synergien oder ungewollten Doppelungen führen. Es hat sich gezeigt, dass diese Problematik insbesondere bei grossen Kantonen besteht, da dort die Schaffung eines Überblicks und die Koordination durch die grosse Fülle an Aktivitäten und Akteuren erschwert wird.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 88

Tabelle 6: Zusammenfassung "Mehrwert der Programmsteuerung"

<p>Mehrwert</p> <ul style="list-style-type: none">• Die neue Programmstruktur hat sowohl in finanzieller und symbolischer Hinsicht wie auch im Hinblick auf die Kooperation der Tabakpräventionsakteure innerhalb der Kantone verschiedene Mehrwerte erzeugt.• Dank der zusätzlichen Ressourcen, die der TPF den kantonalen Programm zur Verfügung gestellt hat, konnte die Tabakprävention durch den Aufbau von neuen Aktivitäten jene Zielgruppen (bspw. Migrationsbevölkerung, Personen aus dem Strafvollzug sowie PatientInnen aus Suchtbehandlungsinstitutionen) und Settings (bspw. das medizinische Setting sowie die offene Jugendarbeit) erreichen, die von den Programmen nicht oder nur marginal berücksichtigt wurden.• Die in die Programme integrierten Projekte profitierten von der intensivierten Koordination, wodurch beispielsweise eine breitere Bewerbung sowie die Nutzung der Expertise anderer Akteure ermöglicht wurden. Insbesondere in neuen Projekten hat dies zu einer schnelleren Verankerung der Aktivitäten und somit zu einer schnelleren Erreichung der Zielgruppen geführt.• Die neue Programmstruktur stärkte die Tabakprävention, indem dieses die Wichtigkeit des Themas Tabakprävention demonstrierte und den umgesetzten Aktivitäten zu mehr Legitimität verhalf.• Die Programme stärkten das Engagement der Kantone in der Tabakprävention und damit die Vollzugstätigkeiten im Bereich Passivrauchschutz in der Gastronomie sowie den Jugendschutz. <p>Hemmende Faktoren für die Programmsteuerung und den Programm-Mehrwert</p> <ul style="list-style-type: none">• Es zeigte sich, dass personelle Instabilität, insbesondere in der Rolle der Programmleitung, eine Reduktion des Mehrwerts der neuen Programmstruktur zur Folge haben kann. Konkret wird dadurch der Aufbau von vertrauensvollen Beziehungen erschwert, was wiederum den Aufbau von konkreten Kooperationen sowie die Steuerung der Programmaktivitäten erschwert.• Ein weiterer Faktor, der den Mehrwert der Programmstruktur zu vermindern vermag, ist die Häufung vieler Projekte durch die ProgrammleiterIn. Ist die/der ProgrammleiterIn und die/der ProjektleiterIn dieselbe Person, wird das Zweiebenensystem (insb. im Selbstevaluationsprozess) ausser Kraft gesetzt. Dadurch wird eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen der Programm- und Projektleitung verunmöglicht, was wiederum die Gefahr einer weniger kritischen Auseinandersetzung mit der Umsetzung mit sich bringt.• Die Nicht-Integration gewisser Aktivitäten in die kantonalen Programme hat sich als Faktor erwiesen, der teilweise den Mehrwert der neuen Struktur zu vermindern vermag. Durch eine ungenügende Berücksichtigung möglichst aller im Kanton vorhandenen Tabakpräventionsaktivitäten besteht die Gefahr von ungenutzten Synergien oder unerkannten Doppelspurigkeiten, was wiederum die Präventionsarbeit als Ganzes schwächen kann.• Schliesslich ist die Einstellung der NetzwerkpartnerInnen und insbesondere der Programmleitung gegenüber dem neuen System zentral für die optimale Ausschöpfung des möglichen Mehrwerts der Programmstruktur. Es zeigte sich, dass vorhandene Vorbehalte gegenüber der neuen Governancestruktur dazu führen können, dass diese nicht optimal dazu genutzt wird, die intra- und interkantonale Kooperation zum Vorteil der Tabakprävention zu verbessern.
--

4.1.7 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die künftige Schaffung von Programmen

- Durch die Schaffung von Stabilität und Transparenz im Hinblick auf die Rahmenbedingung des Förderungsinstruments kann der TPF Planungssicherheit für die Kantone schaffen und dadurch die Motivation der kantonalen Netzwerke erhöhen.
- Der TPF sollte die intra- und interkantonale Kooperation bereits im Zusammenhang mit der Konzepterarbeitung ermöglichen respektive fördern, um den Erarbeitungsaufwand für die betroffenen Akteure zu minimieren und den Austausch von Expertise zu ermöglichen.
- Das Selbstevaluationssystem sollte zwecks Verbesserung der Planung sowie Umsetzung der Tabakprävention als Voraussetzung für die Bereitstellung von finanziellen Beiträgen beibehalten werden.
- Der TPF kann die Güte der Steuerungsaktivitäten durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln fördern. Dies ist vor allem deshalb von zentraler Bedeutung, da die Evaluationen gezeigt haben, dass durch Programmmanagementaktivitäten die Leistungen der einzelnen Projekte verbessert werden können.
- Der TPF sollte die Programmsteuerung wie bis anhin mit angemessenen finanziellen Mitteln fördern. Zentral ist dabei, dass der Mittelbedarf zumindest in Teilen nicht proportional mit der Programmgrösse (d.h. Budget) oder der Bevölkerungsgrösse der entsprechenden Kantone zunimmt. Ein Sockelbeitrag mit möglicher Aufstockung auf Basis der Grösse des Kantons erscheint eine sinnvolle Lösung zu sein.
- Der TPF sollte Minimalstandards bezüglich der Programmsteuerung festlegen, in welchen die Umsetzung von jährlichen netzwerkweiten Workshops sowie die Schaffung von Arbeitsgruppen als Minimalleistungen festgelegt sind.

4.1.8 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Kantonen und NGO

- Der TPF sollte Kantone im Rahmen von Informationsaktivitäten auf die Möglichkeit eines kantonalen Programms hinweisen, da auch vermeintlich kleine Impulse zu einer Lancierung eines Programms führen können.
- Eine Sektor-übergreifende Steuerungsstruktur fördern, um sowohl die Vorteile der kantonalen Verwaltung sowie auch die Expertise der nichtstaatlichen Akteure gezielt ausnutzen zu können.
- Die Promotion von inklusiven Steuerungsgremien, in welchen Vertretungen von Gemeinden, Multiplikatorengruppen (bspw. Gesundheitsfachpersonal) sowie Verwaltungsstellen aus gesundheitsfremden Bereichen vertreten sind. Dies fördert die Verankerung innerhalb verschiedener Settings und stärkt die Legitimation der Tabakpräventionsaktivitäten.
- Das Engagement der Programmleitenden über Aktivitäten wie die Organisation von Netzwerktreffen und Arbeitsgruppen hinaus fördern, indem bspw. Best Practice Beispiele zur Mobilisierung von Multiplikatorengruppen bekanntgemacht werden.
- Die Nutzung des Selbstevaluationssystems durch die Reduktion von diesbezüglichen Ängsten vor finanziellen Konsequenzen durch die Klarstellung des eigentlichen Zwecks – d.h. Erreichung von Optimierungen in der Planung und Umsetzung der Tabakprävention – gefördert werden.

4.1.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone

Deutsche Version

- Eine möglichst gewinnbringende Programmleitung kann durch die Kombination verschiedener Koordinations- und Steuerungsaktivitäten erreicht werden. Diese umfassen beispielsweise die Organisation von jährlichen Netzwerktreffen, der Aufbau von Arbeitsgruppen in spezifischen Themenbereichen, die aktive Intervention bei Projekten mit Problemen durch die Bereitstellung von Ideen aus anderen Kontexten (bspw. andere Kantone), sowie die gezielte Verknüpfung verschiedener Akteure.
- Netzwerktreffen sollten zur ersten Verknüpfung der verschiedenen Akteure genutzt werden, um dann durch beispielsweise Arbeitsgruppen in spezifischen Bereichen (bspw. Setting-spezifisch; Vollzug) konkrete Kooperationen aufbauen zu können.
- Eine erfolgreiche Umsetzung bedingt eine Planungsphase, in welche alle relevanten Akteure genügend in die Definition der Schwerpunkte und Massnahmen involviert werden. Die Akzeptanz der Strategien und Massnahmenpläne hängt massgeblich davon ab, ob sich die Umsetzungsakteure mit diesen identifizieren oder nicht.
- Akteure, die nicht in die Kern-Programmorganisation eingebunden sind (bspw. Akteure, die nicht auf Präventionsfragen spezialisiert sind), sollten im Rahmen der Planung dennoch integriert respektive konsultiert werden, um eine kohärente Tabakprävention innerhalb des Kantons und über die Grenzen der Programmstruktur hinaus zu ermöglichen.
- Für die optimale Ausnutzung der Programmorganisation bedarf es eines Austauschs zwischen der Programmleitung und den Projektleitenden. Dabei müssen Programmleitenden die Legitimation und das Wissen haben, um sich aktiv in den Umsetzungsprozess der Projekte einbringen zu können. ProgrammleiterInnen sollen dabei als übergeordnete Koordinations- und Steuerungseinheit wahrgenommen werden, die beispielsweise bei Umsetzungsproblemen aktiv Unterstützung leisten können. Partnerschaftliche Beziehungen sind die Grundlage für eine solche Zusammenarbeit.
- Der Selbstevaluationsprozess hat sich in vielen Kantonen als gewinnbringendes Steuerungsinstrument erwiesen, das insbesondere für die Projektleitenden von grossem Nutzen für die Optimierung ihrer Aktivitäten war. Die Rolle der Programmleitenden ist es, eine Evaluationskultur innerhalb der Programme zu schaffen, in der eine faktengetreue Rapportierung der Umsetzung sowie eine selbstkritische Gegenüberstellung des Geplanten und Erreichten die Normalität darstellt.

4.1.10 Synthèse : fiche pratique pour les cantons

Version française

- La direction d'un programme peut être optimisée en combinant diverses activités de coordination et de pilotage. Ces activités comprennent notamment l'organisation de réunions annuelles de réseau, la constitution de groupes de travail dans des domaines thématiques spécifiques, une intervention active auprès des projets présentant des problèmes de mise en œuvre via

l'apport d'idées provenant d'autres contextes (par exemples d'autres cantons), ou encore la mise en réseau ciblée de différents acteurs.

- Les réunions de réseau doivent servir premièrement à la mise en relation entre les différents acteurs, et deuxièmement à constituer des groupes de travail dans des domaines thématiques spécifiques (liés par exemple aux différents settings ou aux activités de mise en œuvre de la loi) et ainsi instaurer des collaborations concrètes.
- Une mise en œuvre réussie nécessite une phase de planification ayant suffisamment intégré tous les acteurs concernés dans la définition des points forts et des mesures prioritaires. L'acceptabilité des stratégies et des plans d'action dépend fortement du degré avec lequel les acteurs de la mise en œuvre peuvent s'y identifier.
- Les acteurs n'étant pas directement impliqués dans le cœur de l'organisation du programme (par ex. les acteurs non-spécialisés dans la prévention) doivent néanmoins être intégrés ou consultés lors de la planification afin de permettre une politique cantonale de prévention du tabac qui soit pleinement cohérente au-delà de la seule structure du programme.
- Pour une mise à profit maximale du programme en tant que mode d'organisation, des échanges entre la direction du programme et les chef-fe-s de projet sont nécessaires. À cet effet, la direction du programme doit disposer de la légitimité et des connaissances nécessaires à son investissement actif dans la mise en œuvre des projets. Les directions des programmes doivent être perçues comme des unités de coordination et de pilotage disposant d'une vision d'ensemble, et pouvant apporter un soutien actif en cas de problèmes de mise en œuvre. Des rapports de partenariat sont à la base d'une telle collaboration.
- Dans beaucoup de cantons, les auto-évaluations se sont avérées être un outil de pilotage profitable, et ont été particulièrement utiles aux chef-fe-s de projet pour optimiser leurs activités. Le rôle de la direction du programme est de mettre en place une culture de l'évaluation au sein du programme, afin de permettre une appréciation informée de l'état de la mise en œuvre ainsi que la confrontation critique des résultats atteints en regard des objectifs initialement fixés.

4.2 Vergleich des Projekterfolgs

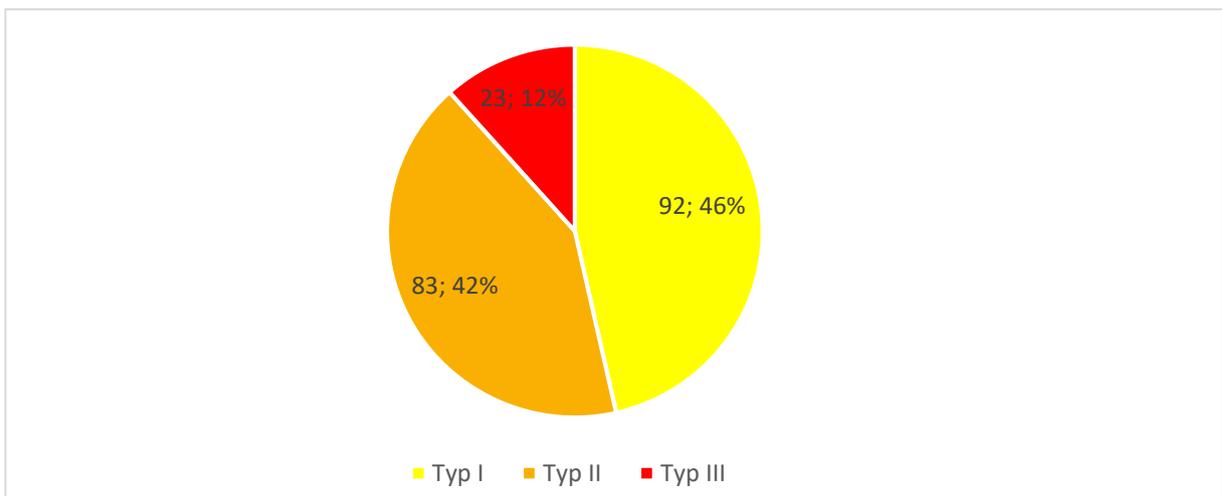
Im folgenden Unterkapitel soll der Projekterfolg der Tabakpräventionsaktivitäten der kTPP vorgestellt und die allgemeinen für die Tabakprävention relevanten Erkenntnisse präsentiert werden, welche sich aus den kantonalen Evaluationen ergeben haben. Sowie der Projekterfolg als auch die Erkenntnisse werden nach Projekttypen (Kapitel 4.2.1), Settings (Kapitel 4.2.2), Zielgruppen (Kapitel 4.2.3) und Handlungsfelder (Kapitel 4.3.4) strukturiert.

4.2.1 Projekttypen

4.2.1.1 Übersicht über Erfolg pro Projekttyp (deskriptiv)

In die kTPP wurden Projekte dreier Typen integriert. Typ I-Projekte sind kantonale Projekte ohne Finanzierung durch den TPF. Typ II-Projekte sind nationale Projekte, welche in verschiedenen Kantonen umgesetzt werden und bei Typ III-Projekten handelt es sich um von den Kantonen entwickelte Projekte, welche durch den TPF finanziell unterstützt werden. Abbildung D 4.2.1 stellt die kantonsübergreifende Verteilung der Projekte nach Projekttyp dar.

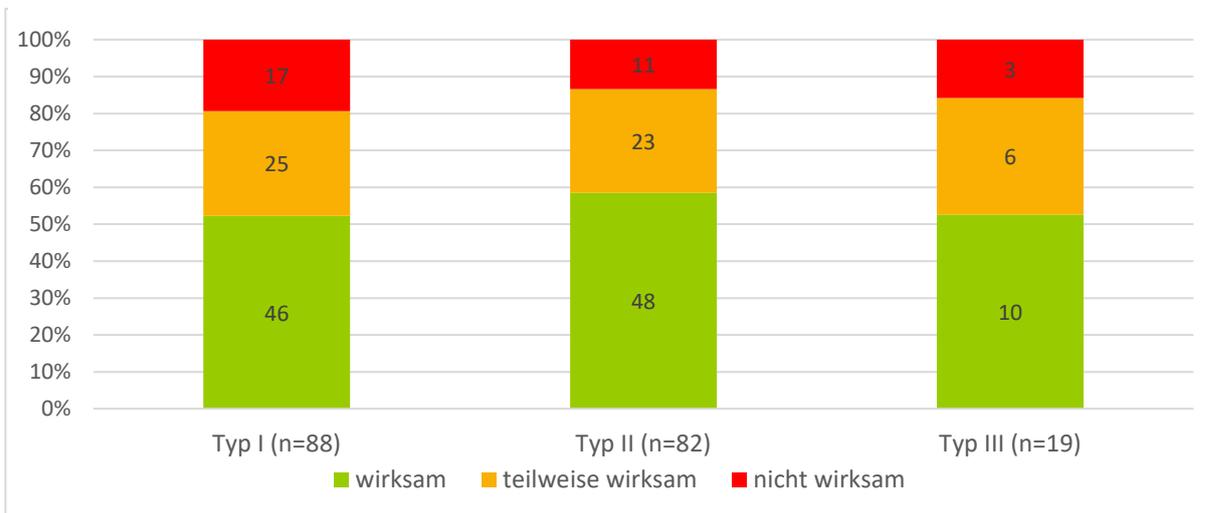
D 4.2.1: Zuordnung der Projekte nach Projekttyp (n=198)



In Abbildung D 4.2.2 wird der Erfolg der Tabakpräventionsprojekte nach Projekttyp (Typ I, Typ II, Typ III) dargestellt. Als Erfolg wird der Beitrag der einzelnen Projekte zu einer wirkungsvollen Tabakprävention verstanden, basierend auf der detaillierten Analyse der einzelnen Projekte der kTPP. Diese

Beurteilung erfolgte nicht nur auf der Basis der Leistungserbringung und der Erreichung der gesetzten Ziele der Projekte (Output- und Outcomeziele), sondern berücksichtigt auch deren Angemessenheit und die Relevanz der Zielsetzung (ambitiös vs. zu niedrig, Einbezug von tabakrelevanten Zielen).

D 4.2.2: Tabakpräventionswirkung: Projekterfolg pro Projekttyp (n=189)



Anmerkung: n=189, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte, welche den Typen I, II oder III zugeordnet wurden (Vorprojekte nicht berücksichtigt, zwei Typ I-Projekte nicht bewertet)

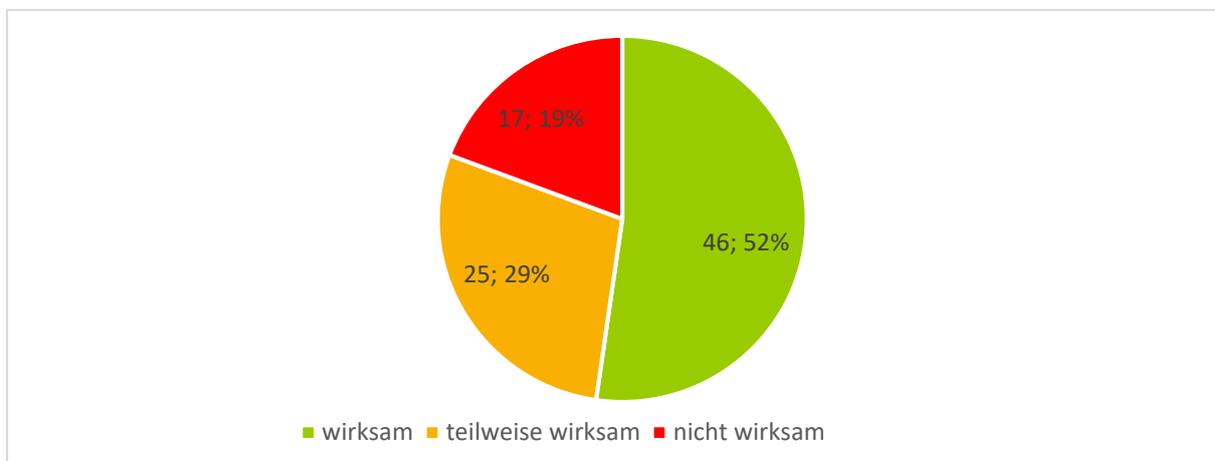
- In den kTPP wurden insgesamt 92 Typ I-Projekte durchgeführt, wovon in den entsprechenden Evaluationen 88 Projekte evaluiert wurden (4 Projekte konnten aufgrund fehlender Daten respektive verkürzter Umsetzungsdauer nicht bewertet werden). Die kantonalen Typ I-Projekte konnten in 52% der Fälle bereits einen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention leisten (46 wirkungsvolle Projekte). Weitere 29% (n=25) waren mässig wirksam, konnten jedoch zumindest teilweise Wirkungen erzielen. 19% der Projekte (n=17) wurden als bisher erfolglos bewertet und zeigten nur wenig Wirkung auf die entsprechenden Zielgruppen.
- Insgesamt wurden in den kTPP 83 Typ II-Projekte umgesetzt und 82 davon durch das Evaluationssteam bewertet (ein Projekt mit verkürzter Laufzeit nicht bewertet). Die Projekte waren insgesamt sehr erfolgreich und 59% (n=48) der Projekte wurden als wirkungsvoll eingestuft. Weitere 28% (n=23) waren zumindest teilweise wirksam und nur 13% (n=11) konnten bisher keinen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention in den Kantonen leisten.
- In 11 von 14 evaluierten Kantonen wurden in den kTPP Projekte des Typ III durchgeführt. Insgesamt gab es 23 Projekte, wovon 19 schlussendlich bewertet werden konnten. Während etwas mehr als die Hälfte dieser Projekte (53%, n=10) bereits gute Tabakpräventionswirkungen erzielten, wurden weitere 31% (n=6) als teilweise wirksam und 16% (n=3) als nicht wirksam beurteilt.

Nachfolgend wird nun genauer auf die einzelnen Projekttypen eingegangen und die Ergebnisse hinsichtlich Projekterfolg sowie allgemeine relevante Erkenntnisse beschrieben.

4.2.1.2 Hürden und Erfolgsfaktoren Typ I-Projekte

Kantonsübergreifend wurden 88 Typ I-Projekte der kTPP evaluiert. Deren Projekterfolg wird nachfolgend in Abbildung D 4.2.3 dargestellt.

D 4.2.3: Tabakpräventionswirkung Typ I-Projekte (n=88)



Anmerkung: n=88, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Typ I-Projekte

Die Evaluationsergebnisse der kantonalen, nicht durch den TPF finanzierten Typ I-Projekte erlauben verschiedene Rückschlüsse in Bezug auf Hürden und Erfolgsfaktoren für die Umsetzung. Insgesamt lässt sich sagen, dass die Kantone über solide eigene Projekte verfügen und es meist gelungen ist, kantonales Wissen aufzubauen. Besonders erfolgreich waren in den Kantonen die Projekte, welche gut funktionierende Zugänge zu Settings und Zielgruppen schaffen und nutzen konnten. Ein erfolgreiches Beispiel ist das Projekt „Schulärztliche Untersuchungen“ aus dem basel-städtischen kTPP, wo die Tabakprävention in eine bereits institutionalisierte und vertrauliche Untersuchung integriert wurde und so ein etablierter Zugang zu Jugendlichen im Setting Schule gewinnbringend genutzt werden konnte.¹⁴⁷ In solchen Projekten konnte die Tabakprävention relativ rasch und nachhaltig verankert werden.

Eine relativ häufig festgestellte Hürde für den Projekterfolg stellte entsprechend noch eine ungenügende Aktivierung notwendiger Partner als Multiplikatoren dar, wie beispielsweise im Kanton Jura bei der anvisierten Zusammenarbeit verschiedener Akteure zur Kontrolle des Passivrauchschutzes, welche von den Partnern abgelehnt wurde.¹⁴⁸ Eine weitere Hürde stellte in diversen multithematischen Typ I-Projekten noch das Fehlen tabakspezifischer Leistungen dar. Ein Beispiel hierfür ist das Thurgauer Projekt „Freelance“, welches zwar nützliche Unterrichtsmaterialien erarbeiten konnte und entsprechend auch die gesetzten Ziele weitgehend erreichte, jedoch die tabakspezifischen Aspekte noch nicht wie geplant umgesetzt und entsprechend durch das Projekt ein geringer Beitrag zur Tabakprävention im Kanton geleistet wurde.¹⁴⁹

In den kTPP weisen die strukturellen Typ I-Projekte besonderes Entwicklungspotenzial auf. In vielen Kantonen wurden dank der kTPP kantonale strukturelle Bemühungen vorangetrieben und die Aktivitäten im strukturellen Bereich konnten diversifiziert werden, indem man neben dem Passivrauchschutz auch vermehrt in den Bereichen Jugendschutz und Tabakwerbung/Sponsoring aktiv wurde. Massnahmen wie Testkäufe wurden durch die Tabakpräventionsprogramme legitimiert.¹⁵⁰ Dennoch

¹⁴⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 135

¹⁴⁸ Evaluationsbericht Kanton Tabakpräventionsprogramm Jura, 2017, S. 46, S. 54

¹⁴⁹ Evaluationsbericht Kanton Tabakpräventionsprogramm Thurgau, 2017, S. 119-120

¹⁵⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 47

hätten viele Projekte von noch proaktiverem und zielbewussterem Handeln profitiert, um ihre geplanten Wirkungen gänzlich zu erreichen.¹⁵¹ Häufig stand dies im Zusammenhang mit einem Abwarten aufgrund gesetzlicher Entwicklungen auf nationaler Ebene (u.a. aufgrund des Bundesgesetzes über Tabakprodukte), was sich rückblickend nicht bewährt hat. Förderlich für die Typ I-Projekte, insbesondere im Bereich Passivrauchschutz, war die interdepartementale Zusammenarbeit (d.h. die Kooperation zwischen Gesundheitsämtern und dem Lebensmittelinspektorat oder der Polizei).

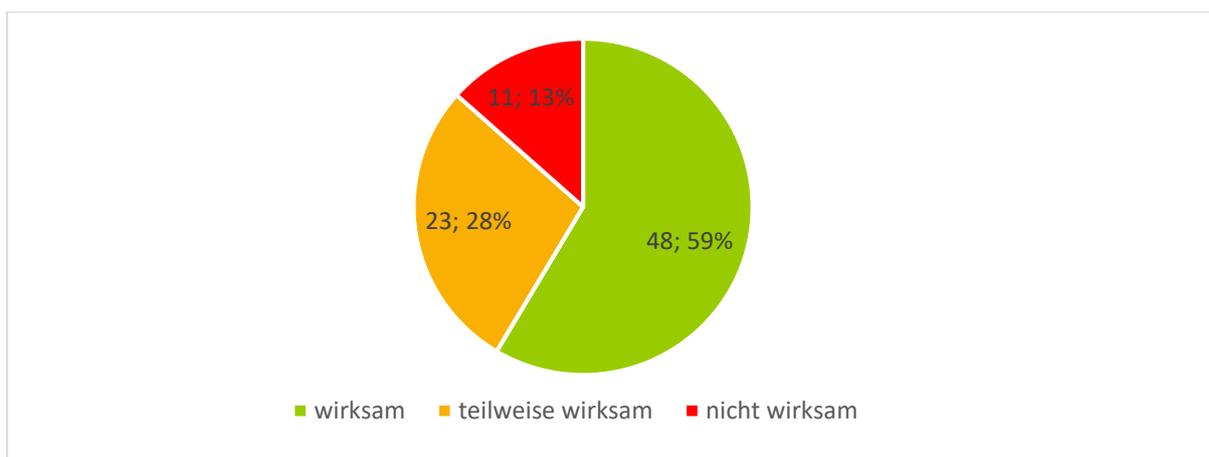
Tabelle 7: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Typ I-Projekte “

- Erfolgsfaktoren für Typ I-Projekte waren die Schaffung und Nutzung guter Zugänge zu Zielgruppen sowie zu verschiedenen Multiplikatorenkreisen. Eine wenig erfolgreiche Aktivierung von Partnern/Multiplikatoren bzw. fehlende Zugänge zu Settings und Zielgruppen wirkten entsprechend erfolgsmindernd.
- Während durch die interdepartementale Zusammenarbeit wertvolle Synergien genutzt werden konnten, waren fehlendes Engagement und Investition von zeitlichen und finanziellen Ressourcen mit geringem Projekterfolg verbunden. Hierzu gehörte – insbesondere bei strukturellen Projekten – auch das Abwarten bzw. Passivität aufgrund nationaler Entwicklungen.
- Einen geringen Beitrag zur Tabakprävention erzielten auch Projekte, welche konzeptionelle Schwächen zeigten oder welche nur einen geringen Bezug zum Thema Tabak aufwiesen und in der Folge nur wenig tabakspezifische Leistungen erbrachten.

4.2.1.3 Hürden und Erfolgsfaktoren Typ II-Projekte

In den durchgeführten Evaluationen der kTPP wurden insgesamt 82 Typ II-Projekte evaluiert. Ihr Projekterfolg ist in Abbildung D 4.2.4 dargestellt.

D 4.2.4: Tabakpräventionswirkung Typ II-Projekte (n=82)



Anmerkung: n=82, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Typ II-Projekte

Die nationalen Typ II-Projekte wurden in den meisten Kantonen sehr erfolgreich umgesetzt, d.h. sie wiesen eine hohe Zielerreichungsquote auf und auch ihr Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention wurde durch das Evaluationsteam oft als wirkungsvoll eingestuft. Vielerorts konnte folglich gewinnbringend von Erfahrungswerten aus anderen Kantonen und von externem Wissen profitiert

¹⁵¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 73; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 78-79

werden, was die Umsetzung erleichterte.¹⁵² Es gab im Rahmen bestimmter Projekte beispielsweise gemeinsame Tagungen und jährliche Treffen der Projektleitungen sowie Sitzungen mit dem TPF, welche einen gewinnbringenden Erfahrungs- und Informationsaustausch gewährleisteten. Diverse Zielgruppen konnten durch nationale Projekte in verschiedenen Settings bereits wirkungsvoll erreicht werden und insbesondere Projekte für Jugendliche wurden als erfolgreich eingestuft. Trotzdem muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass es sich bei vielen Typ II-Projekten um bestehende Projekte handelte, welche teilweise vor den kTPP extern und oft auf der nationalen Ebene evaluiert worden waren und so nur wenig Evidenz zu den aktuellen Wirkungen sowie zu spezifischen Wirkungen bei der lokalen Umsetzung dieser Projekte vorhanden war.

Es hat sich gezeigt, dass in verschiedenen Kantonen die Reichweite der Projekte noch grosses Ausbaupotenzial hat und noch vermehrt an einer flächendeckenden Verbreitung gearbeitet werden muss.¹⁵³ Insbesondere Typ II-Projekte für Rauchende sowie solche im Setting Betrieb – namentlich das Projekt „Unternehmen Rauchfrei“ – kämpften besonders häufig mit Rekrutierungsschwierigkeiten und mangelnder Nachfrage.¹⁵⁴ Doch auch Projekte wie „Cool and clean“ hatten in einigen Kantonen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Interessenten und MultiplikatorInnen.¹⁵⁵ Teilweise litten Projekte auch unter nationalen Entwicklungen, welche zu Projektunterbrüchen oder sogar Projektabbrüchen von ansonsten wirkungsvollen Projekten führten, wie beispielsweise das Projekt „Rauchfreie Lehre“ (siehe auch Kapitel 4.2.2.4 Setting Betrieb).¹⁵⁶ Weitere Hürden für den Projekterfolg waren bei verschiedenen Projekten mangelnde Prioritäten und wenig ambitionierte Zielsetzungen. Zum Beispiel im Tessin wurden einige Typ II-Projekte ins kTPP integriert, ohne für den Kanton eine Priorität darzustellen, was sich im geringen Erfolg dieser Projekte widerspiegelte.¹⁵⁷ Die mangelnde Priorität äusserte sich auch in einer noch verbesserungswürdigen Zusammenarbeit zwischen der nationalen und kantonalen Ebene.¹⁵⁸ Ähnliches konnte auch in Solothurn beobachtet werden, wo auffallend viele Typ II-Projekte zu wenig vorangetrieben wurden, wenig ambitionierte Zielsetzungen aufwiesen, entsprechend nur ungenügende Leistungen erbrachten und wenig wirkungsvoll waren.¹⁵⁹

¹⁵² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 73-74; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 55-56; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 55

¹⁵³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 84; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 66; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 65

¹⁵⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 66; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 68; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 49-50; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 83

¹⁵⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 73-74; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 83

¹⁵⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 78-79; Evaluationsbericht Kanton Tessin, 2019, S. 83

¹⁵⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 84

¹⁵⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 84

¹⁵⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Solothurn, 2015, S. 79-80

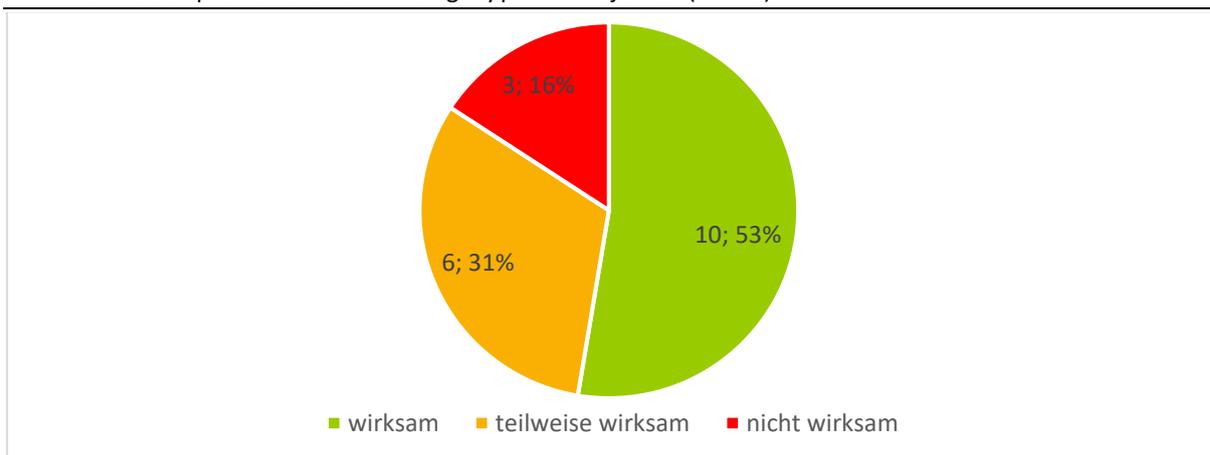
Tabelle 8: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Typ II-Projekte“

- Die nationalen Typ II-Projekte konnten gewinnbringend von externem Wissen und Erfahrungswerten profitieren, welche die Umsetzung erleichterten. Der interkantonale Austausch war hier besonders förderlich.
- Hürden für die Umsetzung von Typ II-Projekten waren entsprechend mangelnde Prioritäten, wenig ambitionierte Zielsetzungen sowie eine schlechte Koordination zwischen nationaler und kantonaler Ebene.
- Kontextuelle Faktoren wie geringe Nachfrage bzw. mangelndes Interesse bei Adressaten waren ebenfalls Hürden für einige Typ II-Projekte, was sich in Rekrutierungsschwierigkeiten widerspiegelte, welche den Projekterfolg minderten.

4.2.1.4 Hürden und Erfolgsfaktoren Typ III-Projekte

Die kantonalen Typ III-Projekte experimenteller Natur, welche durch den TPF mitfinanziert werden, stellten in den kTPP mit 23 Projekten den kleinsten Anteil an Projekten dar. Der Projekterfolg der 19 bewerteten Projekte ist in Abbildung D. 4.2.5 dargestellt.

D 4.2.5: Tabakpräventionswirkung Typ III-Projekte (n=19)



Anmerkung: n = 19, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Typ III-Projekte

Trotz der geringen Anzahl Projekte konnten durch die Evaluationen der kTPP einige interessante Erkenntnisse im Hinblick auf ihren Erfolg gewonnen werden. Bereits die Hälfte aller Typ III-Projekte konnten einen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention in den Kantonen leisten und erreichten ihre Zielgruppen auf wirksame Weise in unterschiedlichen Settings. Bei vielen Typ III-Projekten handelte es sich um neue Projekte. Entsprechend verfügten die Kantone noch nicht über Erfahrungswerte, welche gewinnbringend genutzt werden konnten.¹⁶⁰ Einige Projekte weisen noch Schwächen in der Konzeption auf, bei anderen muss die Nachhaltigkeit in Zukunft noch besser gewährleistet

¹⁶⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2017, S. 55; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 65

werden.¹⁶¹ Im Hinblick auf letzteres könnte vermehrt auf Synergien mit bestehenden Projekten gesetzt werden – so konnte im Kanton Basel-Stadt das Typ III-Projekt „Vitalina“ in ein bestehendes Projekt integriert und somit besonders rasch erfolgreich verankert werden.¹⁶²

Obwohl noch nicht alle Typ III-Projekte ihre Ziele erreichen konnten, weisen viele vielversprechende Ansätze auf und schufen eine gute Basis für zukünftige Tabakpräventionsaktivitäten, wie im Beispiel des Kantons Uri für die Ausweitung von strukturellen Massnahmen an Schulen (Projekt Tabakkonsumregelung auf Pausenplätzen) oder wie in Freiburg in Bezug auf vielversprechende verhaltenspräventive Vorgehensweisen mit Peers (Projekt Prévention par les pairs).¹⁶³ Typ III-Projekte zeichnen sich weiter durch die Nutzung innovativer Zugänge zu Settings und Zielgruppen aus. In Waadt beispielsweise wurden hierfür bestehende Synergien auf eine sehr sinnvolle Weise genutzt, indem über das Projekt „Tabagisme – autres problèmes de santé“ der Zugang zum medizinischen Setting und zur Zielgruppe Rauchende über die Verbindung der Tabakprävention mit anderen Gesundheitsthemen wie Alkoholismus oder Diabetes geschaffen wurde.¹⁶⁴ Ebenfalls in Waadt wurde mit dem Typ III-Projekt „Tabac Miroir du Monde“, welches im Rahmen des neuen Lehrplans in der Romandie (plan d'étude romand) Module und Lehrmaterial zum Thema Tabak entwickelt und zur Verfügung stellt, ein alternativer Zugang zum Schulsetting geschaffen, was besonders im Hinblick auf die Veränderungen im Setting grosses Potenzial aufweist (vgl. Kapitel 4.2.2.2 Setting Schule).¹⁶⁵ Ein drittes Projekt des kTPP in Waadt (Loisirs sans tabac) suchte einen neuen Zugang zu Jugendlichen über Jugendfreizeitzentren und hat hierfür erste vielversprechende Schritte unternommen.¹⁶⁶ In vielen Typ III-Projekten wurde versucht, Zugänge über verschiedene MultiplikatorInnen zu schaffen und entsprechende Strategien auszuarbeiten, beispielsweise im Kanton Freiburg, wo Multiplikatorenschulungen zur Tabakprävention an Fachhochschulen im Gesundheits- und sozialen Bereich durchgeführt wurden.¹⁶⁷

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich die Entwicklung eines Typ III Projekts dann lohnt, wenn die Kombination folgender Faktoren auftritt: Erstens sollte kein äquivalentes Projekt auf der nationalen Ebene existieren (Typ II Projekt), da in diesem Falle bereits eine evidenzbasierte und umsetzungsbereite Massnahme zur Verfügung stehen würde. Zweitens ist die Entwicklung eines Typ III Projekts dann sinnvoll, wenn ein spezifisches lokales Bedürfnis befriedigt werden soll (bspw. spezifische Konsummuster, gewisse Bedürfnisse spezifischer Zielgruppen, spezifische lokale Debatten und Möglichkeiten). Drittens lohnt es sich vor allem dann, wenn sich die Entwicklung des Typ III Projekts auf starke lokale Kompetenzen der dortigen Präventionsakteure im betroffenen Themengebiet stützen kann (bspw. Methodik, Projektmanagement, thematische Kenntnisse). Viertens sollte ein solider Zugang zu den anvisierten Zielgruppen vorhanden sein, oder es muss möglich sein, einen solchen herstellen zu können. Fünftens ist die Entwicklung eines Typ III Projekts insbesondere dann vielversprechend, wenn das Projekt in der Zukunft auf andere Kantone übertragen werden kann.

¹⁶¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 107; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 65

¹⁶² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 65

¹⁶³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 55, S. 123-124; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 68

¹⁶⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 78-79, S. 151-155

¹⁶⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 78-79, S. 147-148

¹⁶⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 78-79, S. 106, S. 143-144

¹⁶⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 68, S. 125-126

Tabelle 9: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Typ III-Projekte“

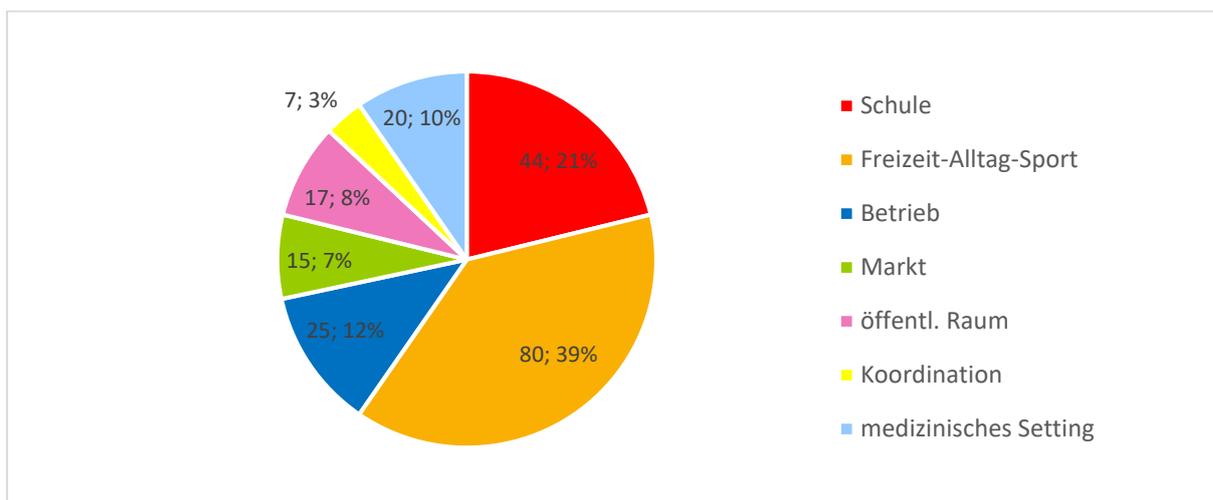
- Die experimentellen Typ III-Projekte konnten trotz fehlender Erfahrungswerte neue Ansätze vorantreiben und innovative Zugänge zu Setting und Zielgruppen schaffen, welche auch aktuelle Entwicklungen im Kontext antizipieren.
- Da es sich häufig um neue Projekte handelte, waren in den Projekten teilweise noch Konzeptionsschwächen vorhanden, welche sich erfolgsmindernd auswirkten und in Zukunft noch behoben werden müssen.

4.2.2 Settings

4.2.2.1 Übersicht über Erfolg pro Setting (deskriptiv)

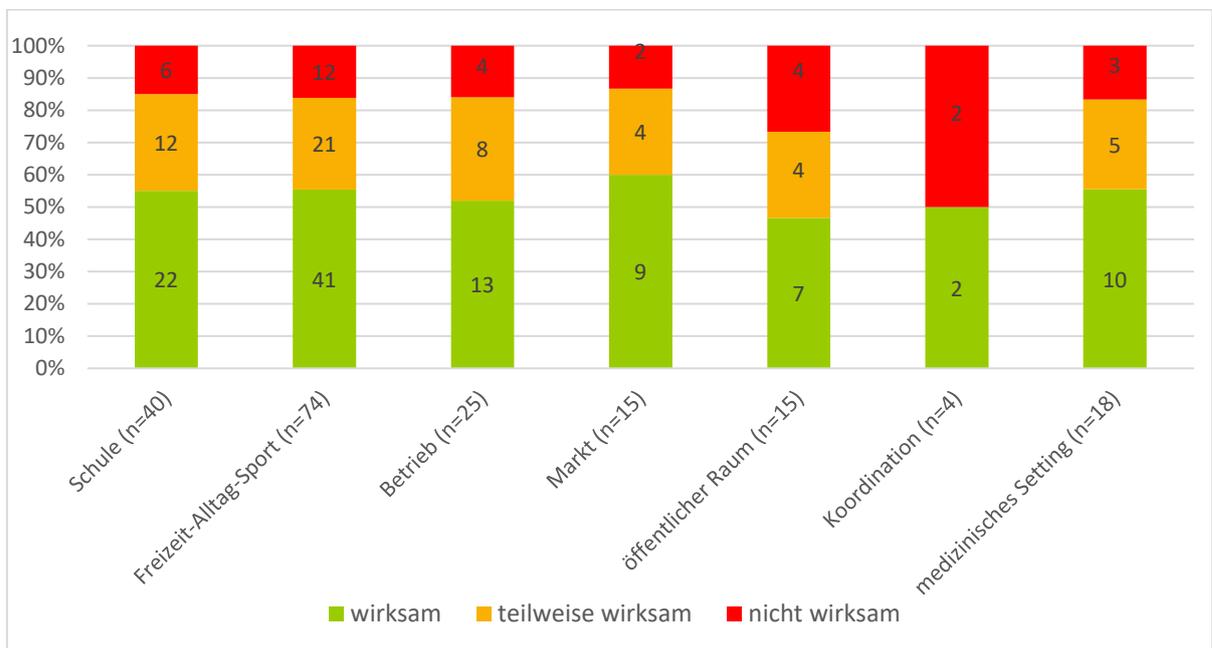
In den kTPP fanden Tabakpräventionsprojekte in sieben verschiedenen Settings statt: Schule, Freizeit-Alltag-Sport, Betrieb, Markt, öffentlicher Raum, Koordination und im medizinischen Setting. Abbildung D 4.2.6 bildet die kantonsübergreifende Zuordnung der Projekte in die sieben Settings ab.

D 4.2.6: Zuordnung der Projekte nach Setting (n=208)



In Abbildung D 4.2.7 wird der Erfolg der Tabakpräventionsprojekte, welche durch das Evaluationsteam effektiv bewertet wurden bzw. bewertet werden konnten, pro Setting abgebildet.

D 4.2.7: Projekterfolg pro Setting (n=191)



Anmerkung: n=191, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte in den oben aufgeführten Settings (Vorprojekte und vorzeitig terminierte nicht berücksichtigt).

Auch hier wird der Beitrag der einzelnen Projekte zu einer wirkungsvollen Tabakprävention dargestellt, in Berücksichtigung von nicht hauptsächlich der Zielerreichungsquote, sondern vor allem auch der Angemessenheit und Relevanz der jeweiligen Zielsetzungen.

- **Schule:** In den kTPP wurden gesamthaft 44 Projekte im Setting Schule geplant. Das Setting war somit kantonsübergreifend das zweithäufigste Setting für Tabakpräventionsaktivitäten (44 von 208 Projekten, 21%). Von den 44 geplanten Projekten wurden 40 schlussendlich durchgeführt bzw. die Wirkungen durch das Evaluationsteam bewertet. Über die Hälfte der bewerteten Projekte (55%, n=22) konnten bereits einen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention leisten. Weitere 30% (n=12) waren zumindest teilweise wirksam und 15% (n=6) wurden als nicht wirksam eingestuft.
- **Freizeit-Alltag-Sport:** Im Setting Freizeit-Alltag-Sport fanden kantonsübergreifend in den evaluierten Tabakpräventionsprogrammen die meisten Aktivitäten statt (80 von 208 Projekten, 39%). 56% (n=41) der Projekte im Setting waren wirksam, 28% (n=21) teilweise wirksam und nur 16% (n=12) hatten nicht die gewünschten Wirkungen auf die Zielgruppen.
- **Betrieb:** Das Setting Betrieb wurde mit insgesamt 25 Projekten abgedeckt (25 von 208 Projekten, 12%). Auch hier waren mehr als die Hälfte erfolgreich (52%, n=13), 32% (n=8) mässig wirksam und 16% (n=5) konnten noch keinen Projekterfolg erzielen und waren nicht wirksam.
- **Markt:** Im Setting Markt fanden mit 15 Projekten (15 von 208, 7%) nur wenige Tabakpräventionsaktivitäten statt. Von den 15 Projekten konnten jedoch neun Projekte (60%) gute Wirkungen erzielen. Während weitere vier Projekte (27%) teilweise wirkungsvoll waren, blieben zwei Projekte (13%) bisher erfolglos.

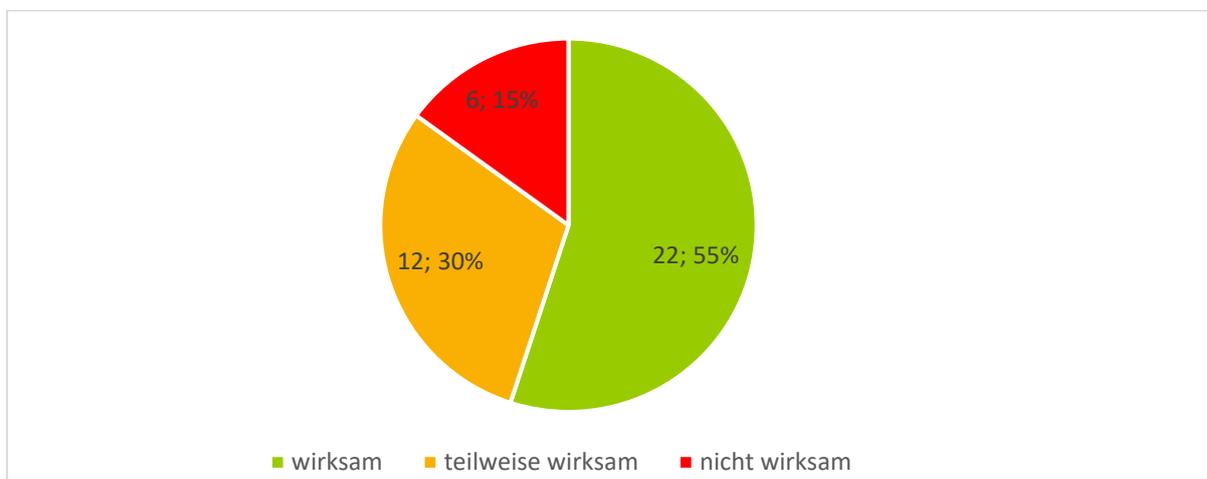
- Öffentlicher Raum: In den kTPP fanden 17 Projekte (17 von 208, 8%) im Setting Öffentlicher Raum statt und der Projekterfolg von 15 Projekten konnte schliesslich durch das Evaluationsteam bewertet werden. Von diesen 15 Projekten waren sieben (46%) erfolgreich, jeweils vier Projekte (27%) waren teilweise bzw. nicht wirksam.
- Koordination: Nur in vier evaluierten Kantonen gab es Projekte im Setting Koordination (7 von 208, 3%), wovon die Projekte aus drei Kantonen auch bewertet wurden. Der Projekterfolg ist durchgezogen: Von den insgesamt vier bewerteten Koordinationsprojekten können zwei als Erfolg bezeichnet werden, weitere zwei waren jedoch erfolglos.
- Medizinisches Setting: Das medizinische Setting stellte in den analysierten kTPP keine Priorität dar und nur 10% aller Projekte (20 von 208) fanden in diesem Setting statt. 18 Projekte wurden vom Evaluationsteam bewertet, zehn davon (55%) erzielten gute Wirkungen auf ihre Zielgruppen, fünf (28%) waren teilweise wirksam und drei (17%) bisher erfolglos.

Die Ergebnisse hinsichtlich Projekterfolg sowie allgemeine relevante Erkenntnisse zu den einzelnen Settings werden nachfolgend beschrieben.

4.2.2.2 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Schule

Kantonsübergreifend wurden im Setting Schule 40 Projekte im Setting Schule evaluiert bzw. der Projekterfolg in den Evaluationen bewertet. Dieser ist in Abbildung D 4.2.8 dargestellt.

D 4.2.8: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting Schule (n=40)



Anmerkung: n=40, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting Schule

Nachfolgend sollen verschiedene Erkenntnisse zu den Aktivitäten im Setting Schule vorgestellt und identifizierte Hürden und Erfolgsfaktoren präsentiert werden.

Die Projekte im Setting Schule verschiedener Kantone sahen sich mit (programmabhängigen) Entwicklungen im Setting konfrontiert. Im Zeitraum der kTPP gab es in verschiedenen Kantonen Schul-

reformen und Änderungen des allgemeinen Präventionsansatzes an Schulen, welche sich durch Zentralisierungstendenzen auszeichnen.¹⁶⁸ Im Kanton Freiburg werden beispielsweise neu alle Präventionsaktivitäten über ein interdirektionales Büro, über welches alle Akteure ihre Projekte einreichen müssen, zentral koordiniert. Zudem wurde diskutiert, ob die Präventionsarbeit vermehrt über die Lehrpersonen und nicht über externe Organisationen laufen solle, was für die Tabakprävention eine essentielle Veränderung bedeuten würde.¹⁶⁹ Durch solche Systemänderungen werden die Zugänge zum Setting und je nachdem auch die Prioritäten und Schwerpunkte der Präventionsarbeit verändert, was die Programm- und Projektleitungen vor die Herausforderung stellen, sich dem neuen System anzupassen, neue Vorgehensweise zu etablieren und Partnerschaften zu knüpfen. Diese Veränderungen können sowohl eine Chancen wie auch ein Risiko für die Tabakprävention darstellen, je nachdem wie gut sich die Präventionsakteure in der neuen Situation positionieren konnten. Für den Projekterfolg hat es sich als zentral erwiesen, diese Systemänderungen zu antizipieren und – sofern möglich – bereits im Rahmen der Gesuchserarbeitung entsprechende Koordinationsmassnahmen vorzusehen und dabei auch die Projektleitenden zu involvieren. Dies geschah zum Beispiel im Kanton Basel-Stadt erfolgreich.¹⁷⁰

Angesichts der Tendenzen, die Präventionsarbeit den Lehrpersonen zu überlassen, waren Präventionsprojekte vielversprechend, welche die Gestaltung von Unterrichtsmaterial vorsahen. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass für die effektive Nutzung solcher Materialien eine aktive Bewerbung und Sensibilisierung von Lehrpersonen notwendig ist. Dies, da die Behandlung von Tabakthemen von den Präferenzen dieser Multiplikatorengruppe abhängen.¹⁷¹ Im waadtländischen Projekt „Tabac miroir du monde“ wurden internetbasierte Module und Lehrmaterial zu Tabakthemen entwickelt, welche im neuen Lehrplan der Romandie zur Anwendung kommen sollen. Obwohl es auch hier vor allem noch Schwierigkeiten organisationeller Natur gab, ist der Ansatz begrüßenswert, da so den Tendenzen im Setting entgegengewirkt werden kann, namentlich der Tendenz weg von Primärprävention und hin zu transversaler Prävention.¹⁷² Neben solchen grösseren Veränderungen im Kontext können auch lokale kontextuelle Faktoren sich auf die erfolgreiche Umsetzung von Projekten im Setting Schule auswirken. Im Kanton Jura löste beispielsweise ein Zeitungsartikel, der sich kritisch zum Schulprojekt „Experiment Nichtrauchen“ äusserte, eine solch grosse Kontroverse aus, dass die Weiterführung des Projekts hinterfragt und dieses schliesslich nur unter bestimmten Bedingungen umgesetzt wurde.¹⁷³ Das Beispiel illustriert, dass obwohl die Tabakprävention für Jugendliche im Setting Schule generell breite Unterstützung erfährt, lokale Kontextfaktoren einen wirkungsmindernden Einfluss haben können.

¹⁶⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 89; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90-91; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 107; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 81-82

¹⁶⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90-91

¹⁷⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 89

¹⁷¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 44

¹⁷² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 148

¹⁷³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017 S. 76

In verschiedenen Kantonen hat sich gezeigt, dass das Setting Schule aufgrund der grossen Anzahl von Anfragen für Präventionsaktivitäten Anzeichen von Übersättigung aufweist.¹⁷⁴ Denn insbesondere in diesem Setting steht die Tabakprävention auch in Konkurrenz mit anderen Themen, welche von den Schulen als dringlicher wahrgenommen werden. Dies wurde zum Beispiel im multithematischen Projekt „Freelance“ im Kanton Thurgau festgestellt, wo das Thema Tabak aufgrund konkurrierender, noch aktuelleren Themen wie Social Media nur sehr nebensächlich behandelt wurde.¹⁷⁵ Neu aufkommende Tabakthemen wie das Aufkommen der E-Zigarette können so eine Chance für die Steigerung der Attraktivität der Thematik darstellen, da dadurch neue Informationsbedürfnisse und Interessen entstehen und die Thematik an Aktualität und Priorität gewinnen kann.¹⁷⁶ Im Hinblick auf die Ausgestaltung und Umsetzung der kTPP erwiesen sich eine gezieltere Auswahl von Projekten und eine noch systematischere Koordination von programminternen mit programmexternen Aktivitäten als wichtig, um eine übersichtlichere Angebotspalette im Setting Schule zu erreichen und Übersättigungseffekte zu vermeiden.¹⁷⁷ Als besonders interessant haben sich hierfür auch Ansätze abgezeichnet, welche das Setting über alternative Kanäle zu erreichen versuchen. In verschiedenen Kantonen konnte dieses namentlich durch die Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Multiplikatoren noch besser erreicht werden, wie je nach Projekt über den schulärztlichen Dienst¹⁷⁸, über bestimmte Fachberatungsstellen für Lehrpersonen (z.B. Fachberater Lebenskunde)¹⁷⁹ oder auch über Projekte, welche Eltern und Erziehungsberechtigte miteinbeziehen.¹⁸⁰ Ein Vorgehen über solche verschiedenen Zugangswege formeller und informeller Natur, wie es im Kanton Zug beobachtet werden konnte, bringt den Vorteil mit sich, dass durch die Flexibilität je nach Situation die passende Vorgehensweise gewählt und auch blockierte Zugangswege umgangen werden können.¹⁸¹ Aus der Analyse der kTPP geht weiter hervor, dass es sich bei den Massnahmen im Setting Schule sehr häufig um verhaltenspräventive Massnahmen handelt. Um der Übersättigung im Setting sowie den oben beschriebene kontextuellen Veränderungen entgegenzuwirken und die Zielgruppe Jugendliche dennoch wirkungsvoll zu erreichen, bietet sich auch ein stärkerer Fokus auf strukturelle Massnahmen an, beispielsweise über die Einführung von rauchfreien Pausenplätzen oder ganzen Schularealen (siehe auch Kapitel 4.2.4.3 Strukturelle Prävention).¹⁸² Entsprechende Schritte waren teilweise in Projektkonzepten bereits vorgesehen, wurden aber bisher in den kTPP nicht weiter vorangetrieben und umgesetzt, beispielsweise im Kanton Zürich aufgrund eines Zuständigkeitsproblems.¹⁸³ Dass Handlungsbedarf besteht, betont beispielsweise eine an Tessiner Schulen durchgeführte Umfrage,¹⁸⁴ welche aufzeigt,

¹⁷⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 71; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 117

¹⁷⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 94-95

¹⁷⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 71-72

¹⁷⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 117

¹⁷⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 75; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 82

¹⁷⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 82

¹⁸⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 71; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 39

¹⁸¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 82

¹⁸² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 93; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 82

¹⁸³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 89-90

¹⁸⁴ Associazione Svizzera Non-fumatori (2017). Risultati del "Sondaggio nelle scuole me-die". Canobbio: ASN.

dass fast 30% der Schulen über keine Regelung zu Rauchen auf dem Schulareal verfügen und 40% einen Rauchplatz für Lehrpersonen besitzen.¹⁸⁵

Die Erkenntnisse aus den analysierten Kantonen betonen die zentrale Rolle von Partnernetzwerken und der aktiven Nutzung von Synergien als Erfolgsfaktoren für die Umsetzung von Projekten im Setting Schule.¹⁸⁶ Konkret gab es beispielsweise im Kanton Thurgau setting-interne Austauschtreffen, wo sich die Projektleitenden der schulischen Projekte regelmässig trafen. So konnten Verknüpfungspunkte zwischen den Projekten identifiziert werden, Kooperationen zwischen den Aktivitäten geschaffen werden und Kompetenzen gefördert werden.¹⁸⁷ Die Projekte konnten auch gewinnbringend von Kontaktpflege und gegenseitiger Bewerbung profitieren, was auch zwischen unterschiedlichen Settings vorteilhaft wäre, beispielsweise über die Zusammenarbeit zwischen Projekten für Jugendliche in den Settings Schule und Freizeit, welche bisher weitgehend noch nicht klappte.¹⁸⁸ Obwohl die aufgebauten Netzwerke sich sehr positiv auf die Projekte auswirkten, gilt es zu betonen, dass diese häufig noch Personenabhängigkeiten aufweisen und von den guten Beziehungen von Personen aus Programm- und Projektleitung abhängen.¹⁸⁹ Die Sicherstellung der Nachhaltigkeit der Netzwerke erfordert deshalb aktive Bemühungen von Seiten der Projekt- und Programmleitungen.

Tabelle 10: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Schule“

- Für die Projekte im Setting Schule zeichneten sich vor allem Kontextfaktoren als potenzielle Hürden ab, welche durch zusätzliche Koordinationsmassnahmen und alternative Vorgehensweisen antizipiert werden müssen.
- Aufgrund sich verändernden Prioritäten und einer sich abzeichnenden Übersättigung, waren die Erreichung des Settings über alternative Kanäle und die Zusammenarbeit mit verschiedenen Multiplikatoren, wie dem schulärztlichen Dienst, Erfolgsfaktoren.
- Besonders vielversprechend waren Präventionsprojekte an Schulen, welche neben verhaltenspräventiven Ansätzen auch strukturelle Aspekte beinhalteten, um zusätzlich eine Nichtraucher norm bottom-up zu fördern.

4.2.2.3 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Freizeit, Alltag, Sport

Das Setting Freizeit-Alltag-Sport war in den kTPP das Setting mit den meisten Tabakpräventionsaktivitäten und von 80 Projekten im Setting wurden 74 Projekte in den Evaluationen in Bezug auf ihren Beitrag zur Tabakprävention bewertet. Diese Ergebnisse sind in Abbildung D 4.2.9 dargestellt.

¹⁸⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 113

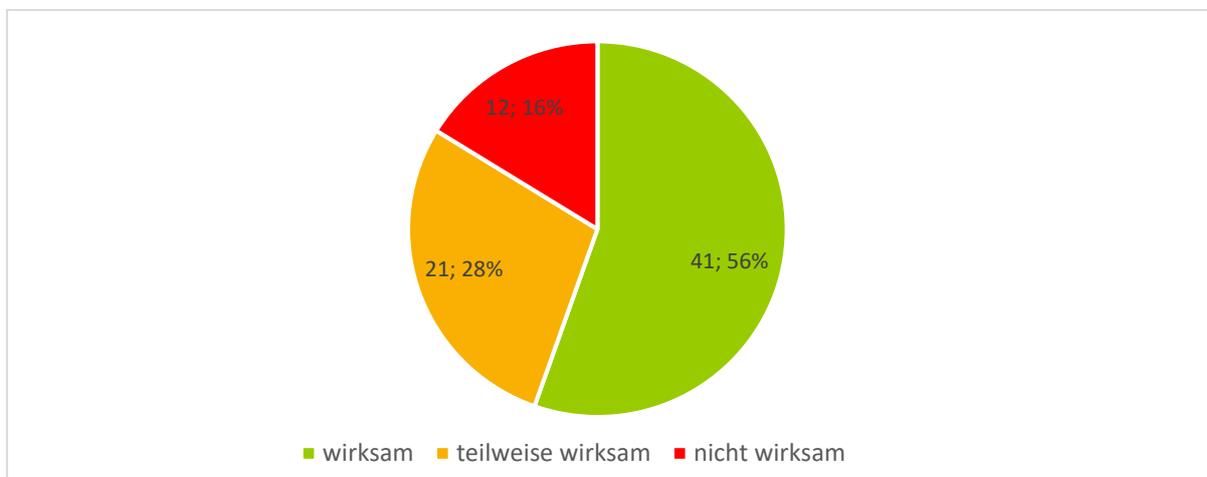
¹⁸⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 84; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 76-77; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88

¹⁸⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88

¹⁸⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 76-77

¹⁸⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 79, S. 84

D 4.2.9: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting Freizeit-Alltag-Sport (n=74)



Anmerkung: n=74, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting Freizeit-Alltag-Sport

Besonders häufig waren verhaltenspräventive nationale Projekte für Jugendliche (Typ II-Projekte), Projekte der Dimension Ausstieg für Rauchende sowie Informationsprojekte für die allgemeine Bevölkerung. Aufgrund der hohen Anzahl an Projekten wird das Unterkapitel in die Sub-Settings ‚Freizeit Jugend‘, ‚Freizeit Rauchende‘ und ‚Freizeit allgemeine Bevölkerung / Alltag‘ unterteilt. Die Evaluationen der kTPP ergaben einige interessante Erkenntnisse in Bezug auf den Erfolg oder Misserfolg der einzelnen Projekte, welche nachfolgend genauer vorgestellt werden.

Freizeit Jugend

Im Sub-Setting ‚Freizeit Jugend‘ wurden insbesondere verhaltenspräventive nationale Projekte im sportlichen Bereich durchgeführt, wie beispielsweise die fast in allen Kantonen durchgeführten Projekte „Tabakprävention in offenen Turnhallen (Midnight Sports)“ oder „Cool and clean“.

Cool and clean. Das Projekt „Cool and clean“, welches sich schweizweit für fairen und sauberen Sport einsetzt, wurde in vielen Kantonen erfolgreich umgesetzt und die Zielgruppe Jugendliche konnte bereits von der Tabakpräventionswirkung des Projekts profitieren. Für die Rekrutierung von teilnehmenden Teams, welche sich teilweise noch als schwierig erwies, wirkten sich insbesondere gute Netzwerke der Projektleitungen zu Sportvereinen und -verbänden sowie die durch die kTPP neu eingesetzten BotschafterInnen positiv aus.¹⁹⁰ Verschiedene kantonale „Cool and clean“-Projekte konnten auch von einer Bewerbung über J+S-Kursen und an Sportturnieren und Meisterschaften sowie der Integration der Projektprinzipien in Sportcamps profitieren.¹⁹¹ Im Hinblick auf die Etablierung einer Nichtrauchernorm besteht zwar häufig noch Optimierungspotenzial, doch wurden in vielen Kantonen die verhaltenspräventiven Massnahmen mit ersten Schritten in Richtung strukturelle Prä-

¹⁹⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 37; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 51; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 44

¹⁹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 43; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 51-52; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 45; Evaluationsbericht Kanton Zug, 2015, S. 38

vention ergänzt und zum Beispiel auf die Einführung rauchfreier Sportanlagen hingearbeitet, entsprechende Konzepte erarbeitet und teilweise bereits umgesetzt.¹⁹² Auch hierfür stellte die Zusammenarbeit mit verschiedenen Schlüsselpersonen einen Erfolgsfaktor dar, wie beispielsweise Haus- bzw. Platzwarte der beteiligten Sportanlagen.¹⁹³ Förderlich war auch die Strategie des Austauschs von gemachten positiven Erfahrungen, um Befürchtungen gegenüber neuen Regelungen von Seiten der Vereine und Gemeinden zu entkräften.¹⁹⁴

Midnight Sports. Das Projekt „Tabakprävention in offenen Turnhallen (Midnight Sports)“ ist wie „Cool and clean“ auf der Dimension Verhinderung des Einstiegs aktiv und richtet sich an Jugendliche, für welche mit sportlichen Aktivitäten eine rauchfreie Alternative für den Samstagabend geschaffen werden soll. Das Projekt wurde grösstenteils erfolgreich durchgeführt und der rauchfreie Gedanke wurde praktiziert, doch als multidimensionales Projekt wurde häufig der Aspekt der Tabakprävention noch zu wenig aktiv und gezielt angegangen.¹⁹⁵ Für die Tabakprävention waren insbesondere die speziell zum Thema Tabak durchgeführten Schulungen für leitende Jugendliche positiv zu werten, durch welche diese zum Nichtrauchen verpflichtet und sich ihrer Vorbildfunktion bewusst gemacht wurden.¹⁹⁶ Obwohl ein solcher Ansatz über Peers sich schon teilweise zu bewähren scheint, wurde die tatsächliche Einhaltung dieser Nichtrauchernorm noch wenig überprüft sowie die Reaktion bei Fehlverhalten bzw. die Ansprache des Tabakkonsums bisher nur wenig konsequent und systematisch ausgeführt.¹⁹⁷ Besonders erfolgreich war das Projekt für die Tabakprävention dann, wenn aktiv mit der Lungenliga und Multiplikatoren zusammengearbeitet wurde, wie beispielsweise im Kanton Thurgau. Dort war die Lungenliga an Anlässen präsent und führte CO-Tests durch und eine engagierte Ärztin aus St. Gallen, welche das Gespräch mit Jugendlichen suchte und diese auf ihr Konsumverhalten ansprach und beriet.¹⁹⁸ Als erfolgsbestimmender Faktor für die Umsetzung von „Midnight Sports“ erwies sich auch der lokale Kontext. Konkret gab es in einem Kanton unerwarteten Widerstand von AnwohnerInnen einer Turnhalle, was dazu führte, dass das Projekt nicht am geplanten Standort durchgeführt werden konnte.¹⁹⁹ Vielerorts besteht zudem noch Optimierungspotenzial im Hinblick auf die nachhaltige Absicherung der Standorte, wie zum Beispiel in Basel-Landschaft, wo aufgrund mangelnder Finanzierung ein Standort geschlossen werden mussten.²⁰⁰ Im Kanton Tessin hingegen lässt sich die grosse Beliebtheit des Projekts wohl auch mit dem lokalen (geographischen) Kontext erklären: Das Projekt fand nämlich insbesondere in kleinen, ländlichen, etwas abgelegenen Orten mit wenig alternativen Freizeitangeboten grossen Anklang und wurde teilweise auch auf die Eigeninitiative von Gemeinden oder Elterngruppen hin durchgeführt.²⁰¹ Um die Bekanntheit zu er-

¹⁹² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 52, S. 67; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 44

¹⁹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 83

¹⁹⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

¹⁹⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 38-39; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 57

¹⁹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 38-39; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 37-38; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 53

¹⁹⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 47-48; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 49

¹⁹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 45-46

¹⁹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 37-38, S. 72

²⁰⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 52

²⁰¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 113-114

höhen wurde mit lokalen Medien zusammengearbeitet, es wurden Sportveranstaltungen mitorganisiert und bei der Durchführung wurde auf lokale Gegebenheiten Rücksicht genommen, z.B. auf die ÖV-Fahrpläne, wobei in einer Gemeinde sogar ein Extrabus organisiert wurde, damit Jugendliche am „Midnight Sports“-Abend teilnehmen können.²⁰² Im Tessin wurde zudem das ergänzende Projekt „E-verfresh“ ins kTPP integriert, das Jugendliche an speziellen Schulungen zu Coaches zum Thema Tabak ausbildet, welche anschliessend an „Midnight Sports“-Anlässen vor Ort sind und verschiedene Aktivitäten für ihre Peers durchführen. Das Projekt war bereits sehr erfolgreich und stellte eine wertvolle Ergänzung zu „Midnight Sports“ dar.²⁰³

Zusätzlich zu den zwei grossen nationalen Projekten für Jugendliche gab es in verschiedenen Kantonen im Subsetting ‚Freizeit Jugend‘ Aktivitäten, welche besonders innovative Ansätze verfolgten oder neue Interventionsorte zu etablieren versuchten. Durch das Pilot-Projekt „Prévention par les pairs“ im Kanton Freiburg konnte die Tabakthematik beispielsweise auf besonders attraktive und wirkungsvolle Weise an die Zielgruppen gebracht werden, indem mit den Zielgruppen selbst verschiedene künstlerische Projekte (Filme oder Theaterstücke) zum Thema erarbeitet wurden. Durch den modernen Ansatz und die sehr guten Leistungen und Wirkungen des Projekts scheint sich nicht nur das durch die Literatur betonte Potenzial von solchen Peer-Education-Ansätzen zu bestätigen, die Tabakprävention konnte auch modernisiert und beachtliches Interesse bei den Umsetzungspartnern generiert werden.²⁰⁴ Ebenfalls vielversprechend sind Projekte, welche im Bereich der offenen Jugendarbeit durchgeführt wurden, da so alternative Zugänge zur Zielgruppe der Jugendlichen geschaffen werden können (siehe auch Kapitel 4.2.3.2 Zielgruppe Jugend). Obwohl die Projekte bisher nur wenig Wirkung erzielen konnten, da der Fokus bisher auf Weiterbildungen und Sensibilisierungen und weniger auf konkreten Aktivitäten lag, konnten bereits Bedürfnisse abgeklärt, neues Wissen aufgebaut und wertvolle Kontakte zu einem neuen Setting geknüpft werden, welches sich durch seine hohe Rauchprävalenz auszeichnet und daher auch im Hinblick auf die Chancengleichheit grosses Potenzial birgt.²⁰⁵ Auch das waadtländische Projekt „Loisirs sans tabac“ hat zwar seine Wirkungen bisher nur teilweise erreicht, hat aber wertvolle Schritte unternommen, um Jugendliche über einen alternativen Zugang in ihrer Freizeit zu erreichen, konkret über Jugendfreizeitzentren.²⁰⁶

Zuletzt gab es im Setting Freizeit Informationsprojekte und Beratungsangebote für Jugendliche, deren Bilanz eher durchzogen ausfällt. Während teilweise der direkte Bezug zum Thema Tabak noch fehlt und entsprechend im Hinblick auf die Tabakprävention nur wenig Wirkung erzielt werden konnte (z.B. Projekt „Beratungsangebote“ in Basel-Landschaft)²⁰⁷, muss bei anderen Projekten noch besser darauf geachtet werden, Doppelspurigkeiten zu vermeiden (z.B. im basel-städtischen Projekt „Mix-your-life“, wo mit „feel-ok-.ch“ bereits ein ähnliches nationales Angebot existierte).²⁰⁸

²⁰² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 113-114

²⁰³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 53-54, S. 167-169

²⁰⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 60-61, S. 93-94 S. 143

²⁰⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 67-68; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 50

²⁰⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 106, S. 115-116

²⁰⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 70

²⁰⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2018, S. 57

Freizeit Rauchende

Das Subsetting ‚Freizeit Rauchende‘ umfasst die verschiedenen Projekte, die im Bereich Rauchstopp/Ausstieg für die Zielgruppe Rauchende durchgeführt wurden (Erkenntnisse hierzu auch in Kapitel 4.2.3.3 Zielgruppe Rauchende). Hierzu gehören verschiedene Rauchstoppangebote in Beratungsstellen, telefonische Rauchstoppllinien, das nationale Projekt eines Rauchstoppwettbewerbs sowie verschiedene Projekte für spezifische Zielgruppen.

Rauchstoppberatungen/-Kurse. Insbesondere in Bezug auf Rauchstoppberatungen in Form von Gruppenkursen wurde in einigen Kantonen die Tendenz beobachtet, dass diese mit einer geringen Nachfrage konfrontiert waren und entsprechend nicht die angestrebten Leistungen und Wirkungen erzielt werden konnten. Gründe hierfür waren die schwierige Terminfindung sowie auch Faktoren wie die Kantonsgrösse, da in kleinen Kantonen weniger Interessierte leben und diese aufgrund lokaler starker Vernetzungen sich vor Stigmatisierung bei einer Teilnahme an Suchtberatungskursen fürchten.²⁰⁹ In einigen Kantonen wie zum Beispiel im Wallis hat sich gezeigt, dass die Bevölkerungsfragmentierung, die mit der geographischen Besonderheit des Kantons verbunden sind, auch eine Hürde für die Nutzung einer zentralen Rauchstoppberatung dargestellt hat. Folglich entstand dort das Social-Media Projekt « J’arrête de fumer » als dezentralisierte Unterstützungsmöglichkeit für alle BewohnerInnen des Kantons. Zudem war in anderen Kantone die schwierige Akquise von Teilnehmenden für Gruppenentwöhnungskurse eine Hürde für die erfolgreiche Umsetzung dieser Massnahme. Einzelberatungen sowie Angebote für spezifische Zielgruppen (wie z.B. türkischsprachige Rauchende im Projekte „Tiryaki Kukla“) waren deutlich erfolgreicher.²¹⁰ Wie in vielen Projekten war auch für Rauchstoppberatungen die Bewerbung in verschiedenen Multiplikatorenkreisen ein Erfolgsfaktor. So wurden beispielsweise im Kanton Thurgau viele ÄrztInnen über die Beratungsangebote informiert, wodurch die Beratungsangebote eine höhere Zuweisungszahl erreichen konnten.²¹¹ Durch die Bewerbung über Projekte im Setting Betrieb und Sport konnten insbesondere auch Jugendliche auf die bestehenden Rauchstoppangebote aufmerksam gemacht und rekrutiert werden.²¹² Im Kanton Zürich wirkte sich eine aktive Bewerbung über eine breit angelegte Werbekampagne sehr positiv aus – deren Effekt wurde zwar durch die Kantonsgrösse verstärkt und sie war sehr kostspielig, jedoch wird die Werbungsstrategie im Kanton auch regelmässig evaluiert.²¹³ Konkret können so auch Mängel identifiziert und bei Bedarf Korrekturmassnahmen eingeleitet werden – was noch nicht überall erfolgreich geschah.²¹⁴

Rauchstopplinie. In viele kTPP wurden Projekte zur Bewerbung der nationalen telefonischen Rauchstopplinie integriert. Obwohl der Projekterfolg aufgrund der nationalen Zielsetzung auf nationaler Erhebungen basierte und in den einzelnen Kantonen teilweise schwierig abzuschätzen war (bspw. wurde die Herkunft der Anrufer nicht erfasst)²¹⁵, gab es einige Erkenntnisse zu erfolgsbestimmenden Faktoren. In einigen Kantonen wurden beispielsweise geschickt Synergien innerhalb der kTPP

²⁰⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 40; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 41

²¹⁰ Vgl. bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 40-42, S. 79

²¹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 46

²¹² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89

²¹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 45

²¹⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 41

²¹⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 68

genutzt und die Rauchstopplinie wurde in verschiedenen Projekten in unterschiedlichen Settings beworben, beispielsweise im Tessin über das Projekt „Hospital Territorial Quit Support“ in Kliniken und Spitälern, in Basel-Landschaft über in der Apothekenberatung sowie die ambulante Suchtberatung und in Waadt über die medizinischen Beratungen der PMU Lausanne.²¹⁶ Informationen zur Rauchstopplinie wurden auch auf verschiedenen Plattformen der Lungen- und Krebsligen bereitgestellt, sie wurden in Schulungen für Schulkrankenschwestern integriert und die Rauchstopplinie wurde systematisch bei Anfragen ans CIPRET angesprochen.²¹⁷ In Neuenburg gab es weiter eine sehr aktive Bewerbung an kulturellen Anlässen, Festivals, an Informationsständen in Einkaufszentren sowie im Radio.²¹⁸ Systematischere Bestrebungen in diese Richtung wären kantonsübergreifend erstrebenswert, um die Erreichung eines möglichst breiten Zielpublikums zu verbessern.

Rauchstoppwettbewerb. Eine Hürde für das in viele kTPP integrierte Projekte eines Rauchstoppwettbewerbs waren nationale Entwicklungen, auf welche die kantonalen Projektleitungen keinen Einfluss hatten. Konkret wurde das nationale Projekt in einem Programmjahren nicht durchgeführt und danach angepasst, was sich negativ auf die Kohärenz der kantonalen Programme auswirkte, indem es die Planbarkeit und Konkretisierung auf kantonaler Ebene erschwerte.²¹⁹ Die Anpassungen am Projekt, konkret die gleichzeitige Bewerbung des Rauchstoppwettbewerbs mit einem Rauchstopptag, sorgten zudem für Verwirrung bei Interessierten und hatten weniger Anmeldungen zur Folge.²²⁰ Planmässig lief jedoch die Bewerbung über sehr breite Multiplikatorenkreise in den Kantonen.²²¹

Freizeit allgemeine Bevölkerung

Ins letzte Subsetting wurden Projekte im Bereich Alltag für die allgemeine Bevölkerung oder spezifische Zielgruppen eingeordnet. In vielen Kantonen wurden Informationsprojekte und Aktivitäten im Bereich Öffentlichkeits- und Sensibilisierungsarbeit durchgeführt. Die Beurteilung der Leistungen und Wirkungen auf die Zielgruppen sind sehr unterschiedlich. Während einige Projekte noch grosses Optimierungspotenzial haben und aufgrund beschränkter Reichweite noch keinen grossen Beitrag zu einer besseren Sichtbarkeit der Tabakthematik leisten konnten, waren andere bereits sehr erfolgreich und konnten mit vielfältigen Leistungen gute Wirkungen erzielen und den Platz der Tabakprävention in der Öffentlichkeit stärken.

In verschiedenen Kantonen wurde der Projekterfolg gemindert, wenn mit wenig ambitionierten Zielen gearbeitet und entsprechend wenig effektive Leistungen erbracht wurden.²²² Ebenfalls negativ auf die erfolgreiche Umsetzung wirkten sich Fehleinschätzungen in Bezug auf Bedarf sowie die unklare Definition des Zielpublikums von Projekten aus.²²³ Verschiedene Projekte hatten aufgrund der gewählten Plattformen eine beschränkte Reichweite: Das Projekt „Öffentlichkeitsarbeit“ in Basel-

²¹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 57; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105-106

²¹⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 57; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 44; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 66

²¹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 66

²¹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 45, S. 117-118

²²⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 46

²²¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 54-55

²²² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 55; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 41

²²³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 41; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 47, S. 57

Landschaft beispielsweise nutzte vor allem verwaltungsinterne Kanäle, war aber in den Medien sehr wenig präsent und entsprechend noch nicht ausreichend öffentlichkeitswirksam.²²⁴ Eine gute Medienresonanz erwies sich als erfolgsbestimmender Faktor, damit die entsprechenden Stellen als zentrale Anlaufstellen/Kompetenzzentren im Bereich der Tabakprävention wahrgenommen werden.²²⁵ Besonders erfolgreich waren Projekte, welche eine breite Palette an Aktivitäten für ein breit gefächertes Publikum in verschiedenen Bereichen und über diverse Kommunikationskanäle umfassten. Konkret gab es Präsenz an verschiedenen kulturellen oder sportlichen Veranstaltungen, es wurden Ateliers/Workshops für spezifische Zielgruppen organisiert, Schulungen und Beratungen durchgeführt, Informationsmaterial bereitgestellt, Anfragen aus der Bevölkerung beantwortet sowie Medienmitteilungen und Newsletter verschickt, Flyer verteilt und Webauftritte aufgebaut. Der Erfolg der Öffentlichkeitsarbeit konnte auch erhöht werden, indem die Visibilität durch die Vernetzung mit anderen Projekten gestärkt wurde, wie im Kanton Uri über die Vernetzung mit „Cool and clean“.²²⁶ Besonders förderlich waren auch der Einbezug aktueller Themen, wie die E-Zigarette und andere neue Tabakprodukte, sowie die Arbeit in sozialpädagogischen Jugendzentren und Jugendstrafanstalten, welche aufgrund erhöhter Prävalenz in diesen Milieus auch eine wichtige Chancengleichheitskomponente aufwies.²²⁷ Erfolgreiche Projekte profitierten zudem von erfahrenen und extrem engagierten NGOs als Projektleitung.²²⁸

Tabelle 11: „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Freizeit, Alltag, Sport“

- Als Hürden für den Erfolg der Projekte im Sub-Setting „Freizeit Jugend“ erwiesen sich Rekrutierungsschwierigkeiten (Cool and Clean), ein fehlender Bezug zum Thema Tabak (Midnight Sports) sowie Doppelspurigkeiten (Beratungsangebote). Erfolgsfaktoren hingegen war das Vorantreiben innovativer und moderner Ansätze (Peer-Education), die Schaffung alternativer Zugänge zu Zielgruppen über neue Settings (z.B. offene Jugendarbeit, Freizeitzentren) und die Stärkung der Nichtraucher*innen durch strukturelle Massnahmen (Midnight Sports). Erfolgsbestimmend für die Projekte – positiv und negativ – waren auch lokale Kontextfaktoren sowie die Zusammenarbeit mit verschiedenen Schlüsselpersonen (Midnight Sports).
- Die Projekte im Sub-Setting „Freizeit Rauchende“, insbesondere die Rauchstopp-Gruppenkurse, kämpften häufig mit mangelnder Nachfrage. Eine aktive und diversifizierte Bewerbung der verschiedenen Angebote in diversen Multiplikatorenkreisen sowie über andere Projekte und Settings war hingegen sehr gewinnbringend. Faktoren wie Finanzierungsunterbrüche oder Projektanpassungen wirkten sich hinderlich auf die Kohärenz der Projekte und folglich den Projekterfolg aus.
- Schlussendlich waren für die Öffentlichkeits-/Informationsprojekte im Sub-Setting „Freizeit allg. Bevölkerung / spezifische Zielgruppen“ die Wahl der Kommunikationskanäle, breite und diverse Aktivitäten, die projektübergreifende Vernetzung und der Einbezug aktueller Themen erfolgsbestimmend.

4.2.2.4 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Betrieb

Im Setting Betrieb wurden kantonsübergreifend 25 Projekte durchgeführt und deren Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention bewertet. Der Projekterfolg ist in Abbildung D 4.2.10 ersichtlich.

²²⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Basel-Landschaft, 2018, S. 55, S. 69

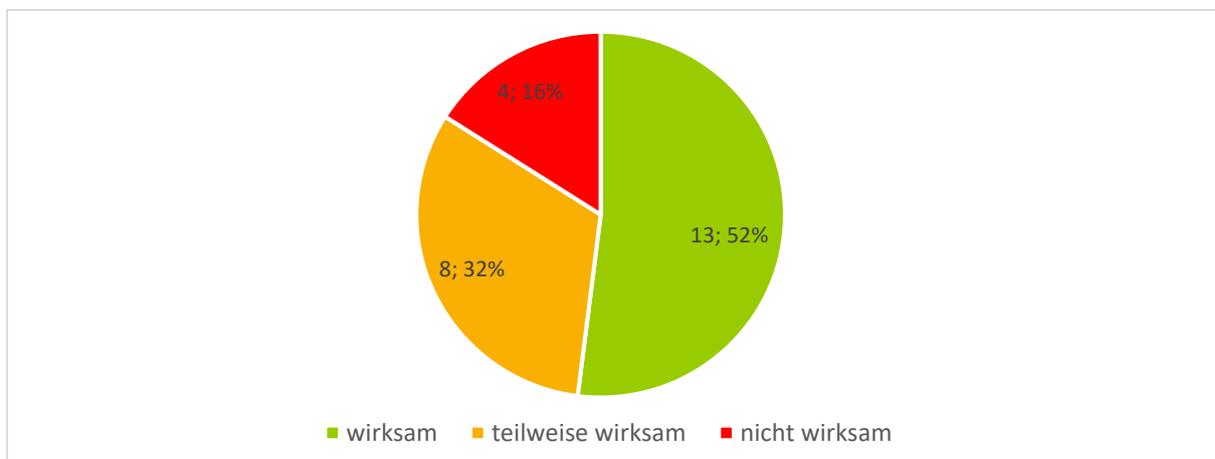
²²⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 57; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 59; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 41

²²⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 42

²²⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 67; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 41

²²⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 71-72

D 4.2.10: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting Betrieb (n=25)



Anmerkung: n=25, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting Betrieb

Im Setting Betrieb wurden in den meisten Kantonen vor allem verhaltenspräventive Projekte mit Fokus in den Zieldimensionen Ausstieg und Einstieg durchgeführt. Die durchgeführten Evaluationen lieferten die Erkenntnis, dass sich der Zugang zu den Unternehmen für Projekte im Setting Betrieb als relativ schwierig gestaltet. Das Projekt „Unternehmen Rauchfrei“, welches den Rauchausstieg von Angestellten in teilnehmenden Unternehmen mit Kursen und Informationsveranstaltungen unterstützt, stiess beispielsweise bei den Unternehmen nur auf geringes Interesse und es waren vor allem öffentliche Organisationen und grössere Betriebe, die daran teilnahmen.²²⁹ Es stellte sich heraus, dass dies auch auf die wirtschaftliche Konjunktur und die lokale Wirtschaftsstruktur zurückzuführen ist. So wurden beispielsweise im Kanton St. Gallen in Unternehmen, die stark von der Eurokrise betroffen waren, kostenpflichtige Rauchstoppangebote gestrichen.²³⁰ Im von grossen multinationalen Unternehmen geprägten Kanton Zug war der Zugang zu den Unternehmen zwar teilweise aufgrund gut regulierter Betriebsstrukturen einfacher, doch herrschte innerhalb dieser Unternehmen oftmals eine liberale Unternehmenskultur, welche sich durch eine ablehnende Haltung gegenüber staatlichen Gesundheitsprojekten auszeichnet.²³¹ Als potenzielle Hürde für Aktivitäten im Setting Betrieb hat sich entsprechend die Tatsache gezeigt, dass die Tabakprävention in den Unternehmen als private und nicht als berufliche Angelegenheit angesehen wird und gemäss der Projektleitungen von „Unternehmen Rauchfrei“ bestand von Seiten der Unternehmen häufig die Angst, zu stark in die individuellen Freiheiten der Mitarbeitenden einzugreifen und sich in ihr Privatleben einzumischen.²³² Obwohl die Rekrutierung für „Unternehmen Rauchfrei“ so vielerorts schwierig war, konnte in einigen Kantonen eine zufriedenstellende Anzahl Rauchstoppkurse in Unternehmen durchgeführt werden, die eine gute Wirkung erzielten, wie beispielsweise im Kanton Wallis. Der Erfolg im Wallis kann auf eine diversifizierte Bewerbung des Projekts zurückgeführt werden: Neben den üblichen Kanälen und direkter Kontaktaufnahme mit den Unternehmen wurde dieses dort auch über andere Programme und Labels der Gesundheitsförderung Wallis beworben. Weiter konnte das Problem weniger Anmeldungen umgangen werden, indem im Oberwallis Kurse mit Teilnehmenden

²²⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 80

²³⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

²³¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 84

²³² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72; Evaluationsbericht Kanton Zug, 2015, S. 84

aus mehreren Unternehmen durchgeführt wurden.²³³ Angesichts des geringen Interesses von Seiten der Unternehmen aus der Privatwirtschaft könnte vermehrt das Teilnahmepotenzial der kantonalen Verwaltungen genutzt werden und die Angebote entsprechend innerhalb der Verwaltung beworben werden, um die Reichweite von ansonsten wirkungsvollen Projekten wie „Unternehmen Rauchfrei“ zu erhöhen. Erste Bemühungen in diese Richtung fanden beispielsweise im Kanton Basel-Stadt statt.²³⁴ Diese sind nicht nur aufgrund der grossen Belegschaft kantonalen Verwaltungen vielversprechend, sondern auch weil auf bereits bestehende Netzwerke von Programm- und Projektleitungen zurückgegriffen werden kann. Letzteres war beispielsweise für die Projekte im Wallis oder in Waadt erfolgsbestimmend.²³⁵

Im Projekt „Rauchfreie Lehre“, welches sich im Setting Betrieb an die Lernenden in Unternehmen richtet und deren Raucheinstieg verhindern soll, zeigten sich ebenfalls verschiedene Hürden und Erfolgsfaktoren. Eine erste Hürde stellte in diesem Projekt in einigen Kantonen die unsichere Finanzierungslage dar, da seitens des TPFs die finanziellen Mittel gestrichen wurden, was die Umsetzung des ansonsten erfolgreichen Projekts massgeblich erschwerte.²³⁶ Als besonders förderlich erwiesen sich hingegen die interkantonale Zusammenarbeit, der enge Kontakt zu Berufsschulen sowie die Bewerbung und Bekanntmachung über andere Tabakpräventionsaktivitäten für Jugendliche.²³⁷ Eine wichtige Rolle spielte ebenfalls die Motivation und das Engagement von einerseits Projektleitung, andererseits den beteiligten Lehrverantwortlichen, welche häufig sehr sozial engagiert sind und somit auch als wichtige Zugangspunkte zu Unternehmen dienen können. Als Best-Practice-Beispiel kann hier das Projekt im Kanton St. Gallen genannt werden.²³⁸ Im Kanton Zürich konnte beobachtet werden, dass das Projekt grundsätzlich sehr erfolgreich durchgeführt wurde, sich die Rekrutierung innerhalb gewisser Branchen und Berufsschulen insbesondere im handwerklichen Bereich jedoch schwierig gestaltete.²³⁹ Im Hinblick auf die Chancengleichheit und die erhöhte Rauchprävalenz gerade in diesen Branchen wäre eine diversifizierte Rekrutierungsstrategie empfehlenswert. Im Kanton Wallis wurde beispielsweise auf die besonderen Semesterpläne von bestimmten Berufsschulen Rücksicht genommen und man zeigte Flexibilität beim Timing der Anmeldungen für das Projekt, was die Rekrutierung förderte. Weiter wurde im Wallis eine interessante Rekrutierungsstrategie in einem Unternehmen beobachtet, welches eine Art „Belohnungssystem“ entwickelte und man bei einer erfolgreichen Projektteilnahme einen zusätzlichen Ferientag erhielt.²⁴⁰ Mit solchen kreativen Ansätzen könnten Lernende auf relativ einfache Weise zu einer Teilnahme motiviert werden.

²³³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 77

²³⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 94

²³⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 43; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 46, S. 60

²³⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 106; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 106; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 128

²³⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 82-83 & S. 105

²³⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 105

²³⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 91

²⁴⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 77

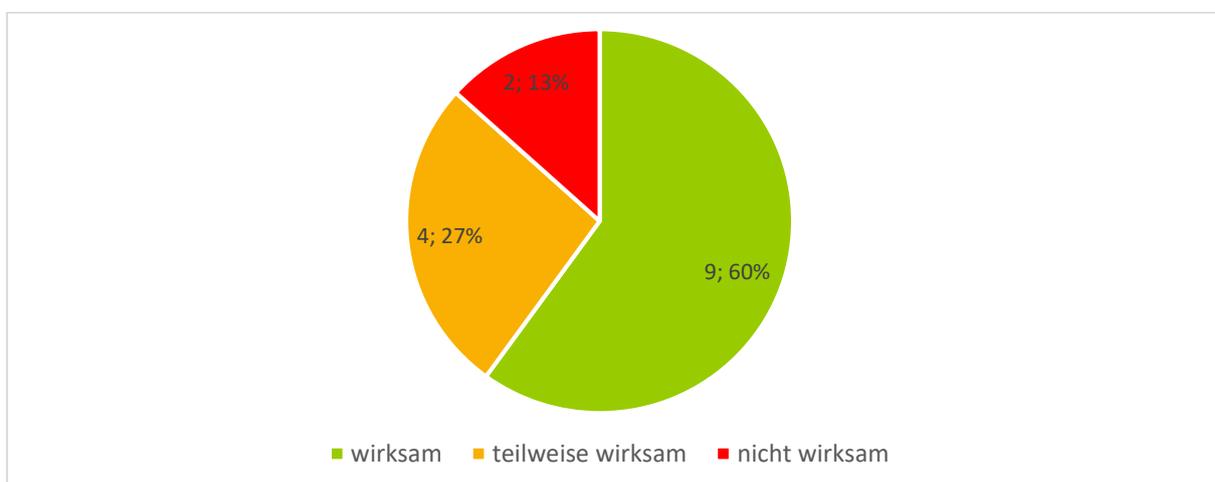
Tabelle 12: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Betrieb“

- Der Erfolg der Projekte im Setting „Betrieb“ wurde vor allem durch schwierige Zugänge zu den Unternehmen gemindert, da diese Prävention häufig als private und nicht berufliche Angelegenheit wahrnehmen. Kontextfaktoren wie die wirtschaftliche Lage hatten zudem einen Einfluss auf das Interesse von Unternehmen (wirtschaftliche Interessen > Prävention).
- Erfolgsfaktoren waren eine diversifizierte Bewerbung der Projekte und die Nutzung des Teilnahmepotenzials der öffentlichen Verwaltung sowie der Zugang über Berufsschulen bei Jugendlichen.

4.2.2.5 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Markt

In den evaluierten kTPP gab es kantonsübergreifend 15 Projekte, welche dem Setting Markt zuzuordnen sind. Deren Projekterfolg wird nachfolgend in Abbildung D 4.2.11 abgebildet.

D 4.2.11: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting Markt (n=15)



Anmerkung: n=15, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting Markt

Im Setting Markt wurden in den Kantonen insbesondere strukturelle Tabakpräventionsaktivitäten zum Vollzug des Jugendschutzes durchgeführt. In verschiedenen Kantonen wurden Tabaktestkäufe geplant und umgesetzt und es fanden Schulungen statt, um das Verkaufspersonal für die Thematik zu sensibilisieren. Die zahlreichen Erkenntnisse hierzu werden nachfolgend in Kapitel 4.2.4.3 zur strukturellen Prävention noch im Detail beschrieben.

In den durchgeführten Evaluationen hat sich gezeigt, dass für die erfolgreiche Umsetzung der Projekte im Setting Markt vor allem kontextuelle Faktoren wie gesetzliche Aspekte und fehlende Unterstützung Hürden darstellten. Hingegen haben sich die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partner, eine gute Kommunikation sowie Flexibilität als erfolgsbestimmende Faktoren für die Projekte abgezeichnet. Insbesondere für Testkäufe waren die in vielen Kantonen noch fehlenden gesetzlichen Grundlagen (auf nationaler bzw. kantonaler Ebene) hinderlich, da das Fehlverhalten von Verkaufsstellen bzw. der Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige somit nicht sanktionierbar waren. Teilweise gab es aus diesem Grund auch eine sehr ablehnende Haltung von Seiten der Gemeinden und relevanten Akteuren wie der Polizei, deren Beteiligung sich für eine erfolgreiche Umsetzung jedoch

als sehr förderlich erwiesen hat.²⁴¹ Um dieses Problem zu adressieren, setzte man vor allem daran, die Sensibilisierung für die Thematik des Jugendschutzes voranzutreiben. Hierfür wurden sehr vielfältige Kommunikationsmassnahmen und Informationsaktivitäten betrieben. Testkäufewellen wurden in den Medien angekündigt, um die Akzeptanz zu erhöhen, es wurde Informationsmaterial an die Verkaufsstellen, an die Gemeinden und weitere Akteure verteilt.²⁴² Die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern erwies sich als besonders förderlich, sowohl bei der Durchführung von Testkäufen als auch bei der weiteren Sensibilisierungsarbeit. Im Kanton Freiburg und auch im Kanton Wallis wurde beispielsweise gewinnbringend mit der Gemeinde- respektive der Kantonspolizei zusammengearbeitet, welche die Verkaufsstellen im Falle von Verstössen aufsuchten und sie auf ihr Fehlverhalten ansprachen.²⁴³ Ähnlich wurde im Kanton Basel-Stadt vorgegangen, wo mit der Jugend- und Präventionspolizei zusammengearbeitet wurde.²⁴⁴ Auch gemeinsame Pressekonferenzen mit Polizei und kantonalen Behörden zur Kommunikation der Resultate fanden in Freiburg und im Tessin statt und trugen zur Steigerung der Akzeptanz und der Sichtbarkeit des Themas Jugendschutz bei.²⁴⁵ Um die Einhaltung des Jugendschutzes bei Verkaufsstellen zu verbessern, war auch ein Vorgehen über eine Art symbolische Anerkennung bei der Einhaltung des Jugendschutzes als interessanter Ansatz, wie beispielsweise das Anbringen (bzw. Entfernen bei Nichteinhaltung) eines Klebers.²⁴⁶ Besonders sinnvoll wird auch die Verknüpfung von Testkäufen mit Schulungen für das Verkaufspersonal gewertet, da so die interne Konsistenz der Projekte im Bereich Jugendschutz gefördert werden kann. Im Kanton Freiburg wurden den Verkaufsstellen beispielsweise nach der Testkäufewelle neue Schulungen angeboten, um auf deren Ergebnisse einzugehen, und dabei wurden auch direkte Kontakte zu grossen Verkaufsketten gesucht und deren interne Schulungen unterstützt.²⁴⁷ Da durch grosse Verkaufsketten vermehrt eigene Schulungen durchgeführt werden, bei welchen nicht gewährleistet werden kann, dass der Aspekt des Jugendschutzes angemessen thematisiert wird, ist diese direkte Kontaktaufnahme besonders begrüssenswert. Als Reaktion auf die Entwicklungen wurde im Kanton Zürich ein E-Learning-Tool als eine niederschwellige Alternative zu den Schulungen entwickelt.²⁴⁸ Im Kanton Freiburg wurde nach der Umsetzung der Testkäufe ein offizielles Schreiben an alle kontrollierten Verkaufsstellen verschickt. Dieser enthielt, je nach Testergebnis, eine Gratulation oder eine Verwarnung.²⁴⁹

Bei Projekten im Setting Markt, welche gesetzliche Vorhaben vorantreiben und durchsetzen wollen, wie beispielsweise das Projekt „Einführung Verkaufsbewilligungen Tabakwaren“ im Kanton Basel-

²⁴¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 41, S. 83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 43, S. 50

²⁴² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 43; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 64; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 62-63

²⁴³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2018, S. 45

²⁴⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 53-54

²⁴⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 64

²⁴⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 51

²⁴⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54

²⁴⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 46

²⁴⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 94-95

Landschaft, war ein günstiges politisches Klima sowie die (politische) Unterstützung von verschiedenen Partnern essentiell.²⁵⁰ In Basel-Landschaft wurde deshalb auch die interkantonale Ebene miteinbezogen und das Geschäft im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktoren (GDK) präsentiert. Über die GDK können interkantonale Erfahrungen austauscht werden und das Projekt im Kanton Basel-Landschaft konnte Interesse aus anderen Kantonen generieren, was sich wiederum auf die politische Unterstützung im eigenen Kanton positiv auswirken kann. Das politische Klima bzw. nationale Entwicklungen waren auch Gründe, warum in bestimmten Kantonen gesetzliche Vorhaben bewusst gestoppt wurden. Konkret verzichtete man im Kanton Solothurn beispielsweise auf die Bestrebungen zur Harmonisierung des Jugendschutzes, da auf nationaler Ebene zu dieser Zeit ähnliche Anpassungen des Jugendschutzes geplant waren.²⁵¹ Im Thurgau wurde aufgrund sehr negativer politischer Reaktionen das Vorhaben der Erhöhung des gesetzlichen Abgabalters für Tabakwaren früh wieder aufgegeben.²⁵² In Waadt wurden die geplanten Aktivitäten im Setting Markt von der politischen Agenda des Kantons beeinflusst, wo es Verzögerungen gab, die vorgesehenen Testkäufe in der Folge nicht durchgeführt werden konnten und sich das betroffene Projekt auf Informationsaktivitäten beschränken musste.²⁵³

Tabelle 13: „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Markt“

- Für die Projekte im Setting Markt stellten insbesondere kontextuelle Faktoren, wie fehlende gesetzliche Grundlagen und (politische) Unterstützung, Hürden dar.
- Den Hürden entgegengewirkt werden konnte mit guter Kommunikation, Flexibilität bei der Durchführung von Projekten sowie die Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern, auch auf der interkantonalen Ebene.

4.2.2.6 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting öffentlicher Raum

Insgesamt 15 der bewerteten Projekte können dem Setting öffentlicher Raum zugeordnet werden. Ihr Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention wird in Abbildung D 4.1.12 eingeschätzt.

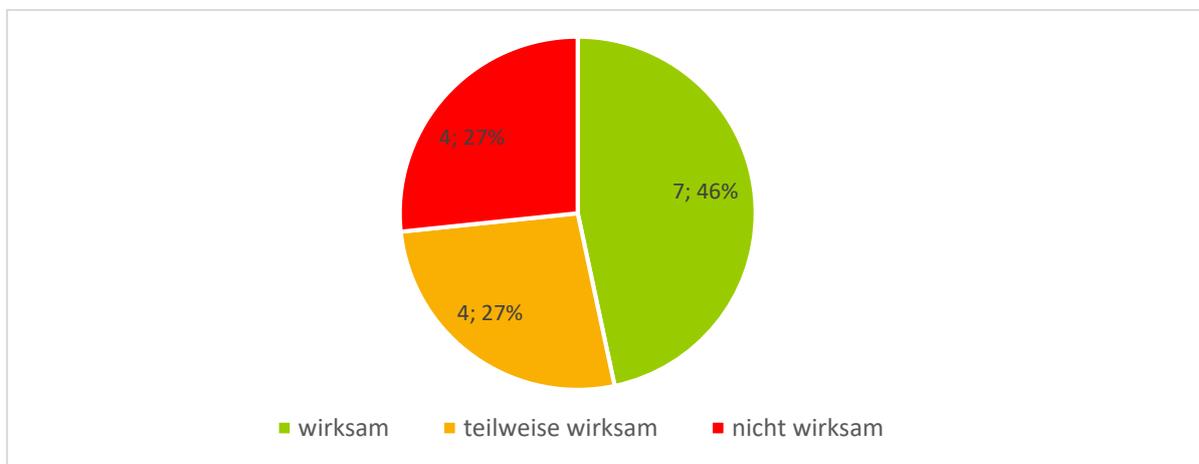
²⁵⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 62-63

²⁵¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 42-43

²⁵² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 52

²⁵³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 62-63

D 4.2.12: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting öffentlicher Raum (n=15)



Anmerkung: n=15, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting öffentlicher Raum

Das Setting wurde in den meisten evaluierten Kantonen mit strukturellen Projekten im Bereich des Vollzugs des Passivrauchschutzes abgedeckt. Vereinzelt gab es auch Projekte im Bereich Tabakwerbung und Sponsoring. Die zahlreichen Erkenntnisse zum Thema Passivrauchschutz wie auch zum Verbot von Tabakwerbung und Sponsoring werden nachfolgend in Kapitel 4.2.4.3 zur strukturellen Prävention noch ausführlicher beschrieben.

Die bewerteten Projekte zum Vollzug des Passivrauchschutzes konnten bereits in vielen Fällen gute oder zumindest teilweise gute Wirkungen erzielen und auch die angestrebten Leistungen im Setting erbringen. Es wurden insbesondere in Gastronomiebetrieben zahlreiche Kontrollen zur Einhaltung der Gesetzgebung durchgeführt, auf Missstände reagiert, Informationsarbeit gemacht sowie Anfragen aus der Bevölkerung beantwortet. Somit konnte ein wichtiger Beitrag zum Passivrauchschutz im öffentlichen Raum geleistet werden. Es muss jedoch auch betont werden, dass dieser häufig bereits vor den kTPP einen hohen Standard aufwies und die kTPP lediglich dazu beitrugen, die bereits zuvor bestehenden Bemühungen aufrechtzuerhalten.²⁵⁴ In verschiedenen Kantonen konnten jedoch auch Schwachstellen bei den Kontrollen festgestellt werden, wie die Tatsache, dass in Barbetrieben zu später Stunde sowie in Nichtraucherbetrieben keine Kontrollen durchgeführt wurden und diese sich häufig auch auf technische Kontrollen von Fumoirs beschränkten.²⁵⁵ Weiterhin eine Herausforderung stellt auch der Schutz vor Passivrauch am Arbeitsplatz dar, wo zwar im Rahmen der Projekte Probleme festgestellt wurden, man jedoch noch keine systematischen korrektiven Massnahmen beschlossen hat, aufgrund fehlender Bewilligungen für Kontrollen, mangelnder Proaktivität und geringem Interesse von Seiten der Unternehmen.²⁵⁶ Als förderlich erwiesen sich für die Projekte im Setting öffentlicher Raum die Unterstützung aus der Bevölkerung sowie die Möglichkeit, sich auf die guten

²⁵⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 52-53; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 52

²⁵⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 61-62; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 51-52

²⁵⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 77; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 53, S. 64

Grundlagen aus vorherigen Tabakstrategien abzustützen.²⁵⁷ Besonders erfolgreich waren zudem Projekte, in welchen wertvolle Kooperationen mit verschiedenen Partnern etabliert werden konnten, wie mit der Kantons- und der Gemeindepolizei, welche sich an Kontrollen beteiligten.²⁵⁸ In verschiedenen Kantonen gab es jedoch auch erfolglose Bemühungen in diese Richtung und beispielsweise im Kanton Jura wurde eine Zusammenarbeit von den angestrebten Partnern nicht erwünscht, was sich wirkungsmindernd auf die Projekte auswirkte.²⁵⁹ Da viele Aktivitäten im Bereich des Passivrauchschutzes in die Kompetenzen der Gemeinden fallen, war auch das Interesse und die Beteiligung auf kommunaler Ebene ein wichtiger Erfolgsfaktor bzw. eine Hürde für den Projekterfolg im Setting. Im Thurgau beispielsweise zeigten Gemeinden nur sehr wenig Interesse an einem koordinierten Vorgehen im Vollzug des Passivrauchschutzgesetzes, wie es die Projektleitung anstrebte, und letztere musste sich auf Informationsaktivitäten beschränken, um nicht in die Zuständigkeiten der Gemeinden einzugreifen.²⁶⁰ Einige Projekte im Setting richteten sich demnach aktiv an Gemeinden und versuchen diese über Zugänge in direkter Verbindung zu Gemeindekompetenzen zu erreichen, wie über Anti-Littering-Kampagnen oder Regelungen für Rauchverbote auf Kinderspielplätzen.²⁶¹

Die Projekte, welche im Bereich Tabakwerbung und Sponsoring im Setting öffentlicher Raum durchgeführt wurden, waren insgesamt wenig erfolgreich, obwohl dies häufig auch auf kontextuelle Entwicklungen in Bezug auf das nationale Tabakproduktegesetz zurückzuführen war. Im Kanton Freiburg beispielsweise wurden aufgrund der nationalen parlamentarischen Debatte zum Tabakproduktegesetz kantonale Bemühungen gestoppt, da die nationalen Entwicklungen diese obsolet gemacht hätten.²⁶² Obwohl so teilweise vorgesehene Leistungen nicht erbracht werden konnten, wurden andere begrüssenswerte Aktivitäten zur Mobilisierung und Sensibilisierung der Bevölkerung und Politik im Hinblick auf das Tabakproduktegesetz geleistet, wie im Kanton Waadt, wo durch eine durchgeführte Befragung die öffentliche Unterstützung für eine Tabakwerbeverbot aufgezeigt werden konnte.²⁶³

Tabelle 14: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting öffentlicher Raum“

- Erfolgsbestimmende Faktoren für Projekte im Setting „öffentlicher Raum“ war die Nutzung guter Synergien bei der Durchführung von Kontrollen, Unterstützung und Interesse aus der Bevölkerung sowie von Umsetzungspartnern, mit welchen wertvolle Kooperationen etabliert werden konnten.
- Negativ auf den Erfolg der Projekte wirkten sich fehlende gesetzliche Grundlagen, unklare Zuständigkeiten, mangelndes Interesse bei umsetzungsrelevanten Akteuren sowie wenig proaktives Handeln von Seiten der Projektleitung aus.

²⁵⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 51; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 52

²⁵⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 43, S. 51; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 59-60; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 45

²⁵⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 46

²⁶⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 61

²⁶¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 63

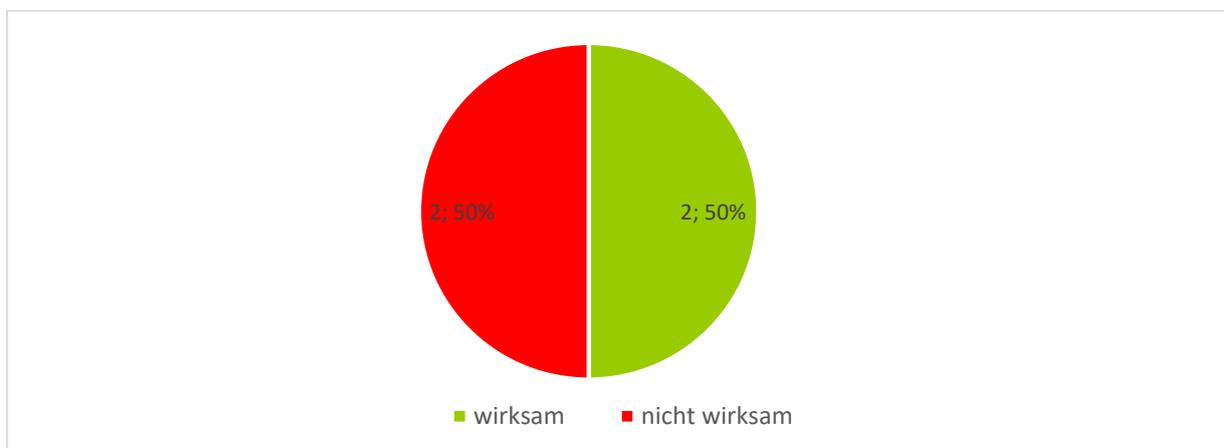
²⁶² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 53

²⁶³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 62

4.2.2.7 Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Koordination

In einzelnen Kantonen wurden Projekte durchgeführt, welche bestimmte Aktivitäten in anderen Settings koordinieren sollten. Die Bilanz dieser Projekte ist durchzogen: Während sich einzelne als sehr sinnvoll und vielversprechend erwiesen, stellten andere bisher keinen Mehrwert für die Tabakprävention in den betroffenen Kantonen dar und sollten nicht mehr in der bestehenden Form weitergeführt werden. Diese Erkenntnis zeigt sich auch in Abbildung D 4.1.13, wo der Projekterfolg der Projekte im Setting Koordination dargestellt ist.

D 4.2.13: Tabakpräventionswirkung Projekte Setting Koordination (n=4)



Anmerkung: n=4, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Setting Koordination

Die durchgeführten Projekte im Setting Koordination konnten einen Beitrag dazu leisten, einen Überblick über die Tabakpräventionsaktivitäten zu bekommen, wie das beispielsweise durch zwei Projekte in den Kantonen Zug und Zürich im Hinblick auf die verschiedenen Rauchstoppangebote geschah.²⁶⁴ Während das Projekt in Zug jedoch aufgrund Schwächen in der Konzeption und mangelhaft durchgeführten Projektübergaben keine zusätzlichen Wirkungen erzielen konnte, bestand in Zürich von Seiten der unterschiedlichen Anbieter wenig Interesse an der Koordination, weshalb die angestrebte aktivere Zusammenarbeit zwischen Rauchstoppangeboten nicht erreicht werden konnte.²⁶⁵ Die zwei Projekte unterstreichen drei Hürden für Projekte im vorliegenden Setting. Das Beispiel aus Zug zeigt erstens die Wichtigkeit einer guten konzeptionellen Basis, da das Projekt unter anderem auch wenig wirkungsrelevante Ziele definierte.²⁶⁶ Zweitens betont es, wie wichtig die sorgfältige Handhabung von Projektübergaben ist, da hier aufgrund einer wenig sorgfältigen Vorgehensweise Konzeptionsfehler und Umsetzungsschwächen sogar noch verstärkt wurden.²⁶⁷ Die Erkenntnis zum Projekt in Zürich zeigt drittens, dass trotz guter Konzeption und Umsetzung auch fehlendes Interesse bei den beteiligten Akteuren wirkungsmindernd sein kann.²⁶⁸

²⁶⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 50; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 47

²⁶⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 40, S. 88; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 47

²⁶⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 40, S. 50

²⁶⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 88

²⁶⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 47

Gleichzeitig gab es aber im Setting Koordination in den Kantonen Zürich und Tessin zwei sehr erfolgreiche Projekte, welche zeigen, wie wertvoll Koordinationsmassnahmen für ein kTPP als Ganzes sein können. Das Zürcher Projekt zur Koordination im Setting Schule leistete beispielsweise einen wertvollen Beitrag zur Klärung von Zuständigkeiten, konnte die verschiedenen Akteure erfolgreich untereinander vernetzen (genauer VertreterInnen der Schulen mit Fachstellen im Präventionsbereich), einen Informationsaustausch gewährleisten und somit die Nutzung von Synergien fördern.²⁶⁹ Als Erfolgsfaktor besonders hervorzuheben gibt es bei diesem Projekt die Schaffung einer thematischen Arbeitsgruppe „Volksschule“, welche sich als sehr gewinnbringend erwiesen hat, um eine einheitliche Strategie zu entwickeln, unkoordinierte Aktivitäten aufeinander abzustimmen und allgemein gemeinsam Problemlösungen und neue Ideen zu entwickeln.²⁷⁰ Das Tessiner Projekt „Divulgazione scientifica“ stellt ebenfalls einen grossen Mehrwert für das Programm dar und zeigt, wie Komplementaritäten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sinnvoll genutzt werden können. Während die nichtstaatlichen Akteure in diesem Projekt viel Feldwissen für die Umsetzung der Tabakprävention mitbrachten, stellte der SPVS (Servizio di promozione e di valutazione sanitaria) viel wissenschaftliche Expertise und Kompetenzen im Gesundheitsbereich zur Verfügung.²⁷¹ Über das Projekt unterstützte der SPVS verschiedene Projekte des kTPP auf transversale Weise bei der Datensammlung und bei Monitoring-Prozessen, führte Analysen und Befragungen durch und engagierte sich auch für die zielgruppengerechte Verbreitung dieser Informationen an verschiedenen Multiplikatorenkreise sowie die allgemeine Bevölkerung. So konnten nicht nur die verschiedenen Projekte zur Verbesserung ihrer Umsetzung davon profitieren, sondern auch die Zielgruppen selbst konnten zusätzlich sensibilisiert und ein wichtiger Beitrag zu einer evidenzbasierten Tabakprävention geleistet werden.²⁷²

Tabelle 15: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Setting Koordination“

- Vor allem Konzeptionsschwächen und Mängel bei der Zielformulierung, fehlendes Interesse bei betroffenen Partnern und mangelhafte Projektübergaben waren wirkungsmindernde Hürden für die Projekte im Setting „Koordination“.
- Die gezielte Nutzung von Synergien und Komplementaritäten erwies sich als wichtiger Erfolgsfaktor. Hierbei hat sich vor allem auch der Mehrwert von regelmässigen und institutionalisierten Austauschtreffen in thematischen Arbeitsgruppen gezeigt, was zu einer wertvollen Vernetzung der beteiligten Akteure führte.

4.2.2.8 Hürden und Erfolgsfaktoren medizinisches Setting

Wie das Übersichtskapitel 4.2.2.1 aufzeigt, stellte das medizinische Setting in den analysierten kTPP keine Priorität dar und nur wenige Projekte fanden in diesem Setting statt. Die Evaluationen in den Kantonen zeigen jedoch, dass Tabakpräventionsaktivitäten im medizinischen Setting viel Potenzial aufweisen, insbesondere zur Früherkennung und Erreichung der Zielgruppe der Rauchenden

²⁶⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 47

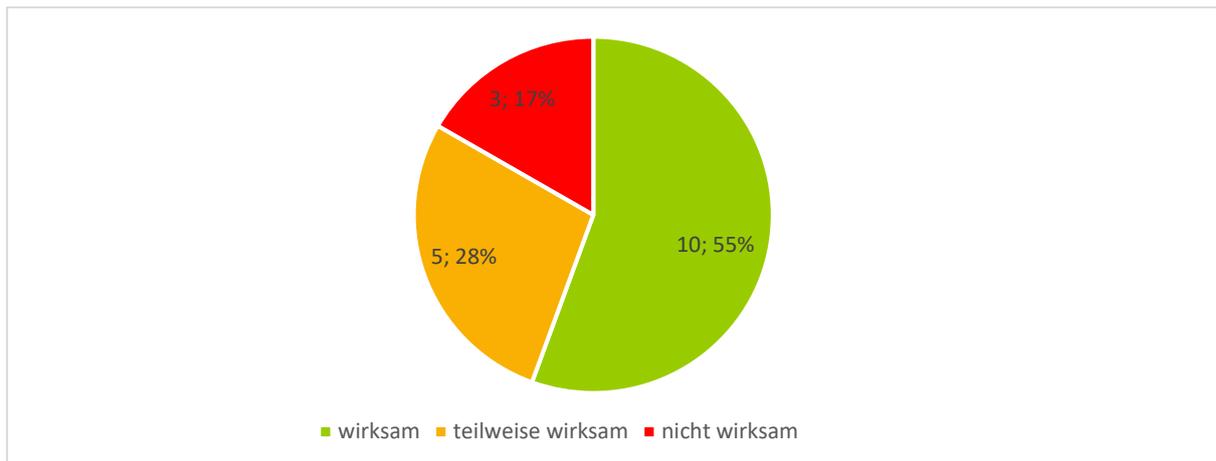
²⁷⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 54, S. 80-81

²⁷¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 120-121

²⁷² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 64-65

über Rauchstoppangebote. Der Projekterfolg der 18 bewerteten Tabakpräventionsprojekte im medizinischen Setting ist in Abbildung D 4.2.14 dargestellt. Wie in den anderen Settings ergab die Evaluation der Tabakpräventionsaktivitäten im Rahmen der kTPP auch für das medizinische Setting verschiedene Erkenntnisse über Erfolgsfaktoren und Hürden, die nachfolgend präsentiert werden sollen.

D 4.2.14: Tabakpräventionswirkung Projekte medizinisches Setting (n=18)



Anmerkung: n=18, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im medizinischen Setting

Die Erfahrungen aus den kantonalen Projekten im medizinischen Setting zeigen, dass der Zugang sowie der Aufbau erfolgreicher Kooperationen im Setting eher schwierig sind, da man wegen vielen konkurrierenden Themen häufig auf mangelnde Prioritäten und sogar teilweise auf fehlende Akzeptanz für die Tabakprävention trifft.²⁷³ Verschiedene Beobachtungen illustrieren jedoch auch Möglichkeiten, wie diesen Schwierigkeiten entgegengewirkt werden kann. Eine Erfahrung aus dem Projekt „Hospital Quit Support“ im Kanton St. Gallen zeigt den positiven Effekt einer Anstossfinanzierung. Da das betroffene Kantonsspital zu Beginn nicht gewillt war, das Rauchstoppangebot des Projekts finanziell mitzutragen, finanzierte die Lungenliga in den ersten Jahren eine entsprechende Stelle innerhalb des Kantons. Als später die Mittel durch die Lungenliga gekürzt wurden, war der Umsetzungspartner vom Nutzen der Massnahmen überzeugt worden und deshalb bereit, einen Teil der Finanzierung zu übernehmen.²⁷⁴ Auch im basel-städtischen Projekt „Apothekenberatung“ wirkten sich finanzielle Anreize für die teilnehmenden Apotheken, gekoppelt mit einer Werbekampagne, positiv aus und es konnten besonders viele Rauchstoppberatungen in Apotheken durchgeführt werden.²⁷⁵ Im Kanton Tessin half ein durch die Projektleitungen organisierter Event für die Direktionsmitglieder der Spitäler im Kanton anlässlich eines Pilot-Projekts im Spital Mendrisio einerseits, die Direktionsmitglieder mit Best-Practice-Beispielen für die Thematik zu sensibilisieren und aufgrund der Konkurrenz zwischen den Spitälern einen Nachahmungseffekt zu erzielen, sowie andererseits

²⁷³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Kanton Tessin, S. 111-112

²⁷⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72-73

²⁷⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 90

diesen die Wichtigkeit des Themas Tabakprävention für den Kanton aufzuzeigen, da sogar die Vorsteherin der für die strategische Leitung des kTPP zuständigen Verwaltungsstelle bei dieser Gelegenheit eine Rede hielt.²⁷⁶

Probleme in Bezug auf Zugänge zum Setting konnte auch durch die gezielte Zusammenarbeit mit bestimmten Berufsgruppen umgangen werden, wie zum Beispiel im Kanton Wallis im Projekt „Enfance sans fumée“. In diesem Projekt konnten Hebammen als Multiplikatoren erfolgreich über die kantonalen Sektionen des Hebammenverbandes erreicht werden, nachdem sich der Zugang über Spitäler aufgrund administrativer Strukturen als schwierig erwiesen hatte.²⁷⁷ Auch im Kanton Solothurn war im Projekt „Rauchstoppberatung an Solothurner Spitälern“ eine Sensibilisierung der Kardiologen selbst notwendig, um die Akzeptanz des Projekts zu erhöhen.²⁷⁸ Im Rahmen dieses Projekts wurde auch erkannt, dass hinsichtlich der Sensibilisierung im Rahmen von Ausbildungen im Bereich Pflege eine Lücke besteht, und es entstand die vielversprechende Idee, in Zukunft mit Fachhochschulen im Gesundheitsbereich zusammenzuarbeiten.²⁷⁹ Ähnlich konnten auch im Tessin durch aktive Sensibilisierungsarbeit und direkte Kontaktaufnahmen durch Pneumologen Hausärzte von der Komplementarität von Tabakpräventionsprojekten in Spitälern überzeugt werden, obwohl bei diesen anfänglich grosse Skepsis bestand, da die Aktivitäten als Konkurrenz wahrgenommen wurden.²⁸⁰ Die Zusammenarbeit mit verschiedenen praxisnahen Schlüsselpersonen als Umsetzungspartner scheint von zentraler Bedeutung zu sein, um Zugänge zu erleichtern, die Akzeptanz zu steigern und schlussendlich die Tabakprävention im medizinischen Setting zu verankern. Dabei sollte allerdings darauf geachtet werden, dass zu starke personenbezogene Abhängigkeiten verhindert werden. Im Falle von personellen Veränderung kann dies zu Umsetzungsproblemen oder sogar einem gänzlichen Projektmisserfolg führen, wie ein Beispiel aus dem Projekt „Hospital Quit Support“ im Kanton Zug illustriert.²⁸¹

Neben Projekten in Spitälern und Apotheken, welche grösstenteils bereits einen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention leisten konnten, wurden im medizinischen Setting Projekte in weiteren Bereichen durchgeführt, wie beispielsweise im Kanton Basel-Landschaft in der ambulanten Suchtberatung. Durch neue Partnerschaften mit zwei Suchtberatungsstellen konnten dort erstmals systematisch suchtkranke Personen auf ihren Tabakkonsum angesprochen werden.²⁸² Die Mitarbeitenden der Suchtberatungsstellen – mit Ausnahme von den für Schwerstsüchtigen zuständigen – zeigten grosses Interesse an der Thematik und spezifischen Interventionen in diesem Bereich, von den PatientInnen hingegen wird jedoch eine Trennung verschiedener Suchtthemen bevorzugt. Die ambulante Suchtberatung birgt demnach grosses Potenzial insbesondere in der Früherkennung und der entsprechenden Weiterleitung an externe Rauchstoppberatungen.²⁸³ In einigen Kantonen würden sich Aktivitäten in diesem Bereich anbieten, da von organisationaler Nähe zwischen den zuständigen

²⁷⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 111-112

²⁷⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 77-78, S. 111

²⁷⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 80

²⁷⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 80

²⁸⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112

²⁸¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 89

²⁸² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 104, S. 112

²⁸³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 113

Stellen profitiert werden könnte und somit Synergien geschaffen und aktiv genutzt werden könnten.²⁸⁴ Ähnlich wurde im Kanton Waadt ebenfalls eine interessante Strategie verfolgt, um spezifische Zielgruppen zu erreichen. Konkret wurde ein transversaler Ansatz verfolgt, der mit Verknüpfungen zu anderen Gesundheitsproblemen im Zusammenhang mit Tabakkonsum (Alkoholismus, Mundgesundheit und Diabetes) arbeitete und so neue Zugangspunkte zu betroffenen Personen suchte. Das Vorgehen ist auch deshalb interessant, da so verschiedene nützliche Verbindungen zu Institutionen oder anderen kantonalen Präventionsprogrammen geschaffen werden können.²⁸⁵

Tabelle 16: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren medizinisches Setting“

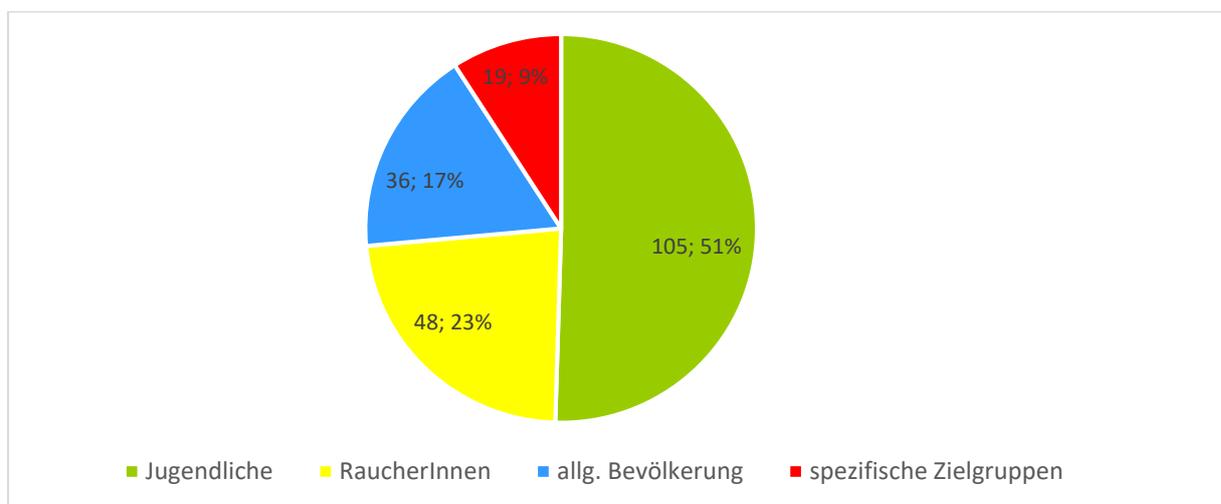
- Hürden für die Projekte im medizinischen Setting waren vor allem erschwerte Zugänge aufgrund vieler konkurrierender Themen und mangelnder Priorität der Tabakprävention.
- Trotzdem waren viele Projekte im medizinischen Setting bereits erfolgreich und erfolgsbestimmend waren insbesondere aktive Überzeugungsarbeit über MultiplikatorInnen im Setting und die Bearbeitung des Settings über alternative Zugänge (z.B. Sensibilisierung von Pflegepersonal über Fachhochschulen oder Hebammen über Berufsverbände). Ein weiterer zentraler Erfolgsfaktor war die offizielle Unterstützung des Kantons, durch Anstossfinanzierungen oder auch Präsenz an Veranstaltungen.
- Im Rahmen der Ansprache spezifischer Zielgruppen können verschiedene Gesundheits- respektive Suchtprobleme verknüpft bearbeitet werden, was im Sinne der nationalen Strategien ist.

4.2.3 Zielgruppen

4.2.3.1 Übersicht über Erfolg pro Zielgruppe (deskriptiv)

Die Tabakpräventionsprojekte der KTPP richteten sich an vier verschiedene Zielgruppen: Erstens an Jugendliche, welche die kantonsübergreifend am meisten adressiert wurden, zweitens an RaucherInnen, drittens an die allgemeine Bevölkerung und viertens an verschiedene spezifische Zielgruppen. In Abbildung D 4.2.15 ist die Zuordnung der Projekte zu den unterschiedlichen Zielgruppen dargestellt.

D 4.2.15: Zuordnung der Projekte nach Zielgruppen (n=208)

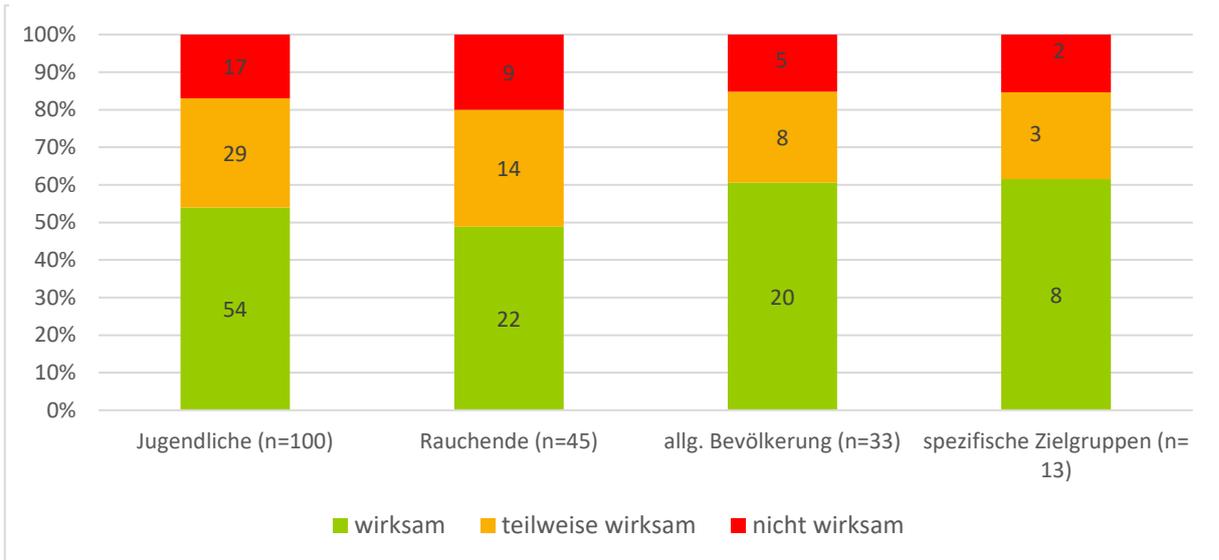


²⁸⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 83

²⁸⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 103-104

In Abbildung D 4.2.16 wird der Projekterfolg der in den kTPP bewerteten Projekte nach Zielgruppe abgebildet. Die Beurteilung des Projekterfolgs stützt sich auf die Analyse der erhobenen Daten und bezieht sich auf den bisherigen Beitrag der Projekte zu einer wirkungsvollen Tabakprävention.

D 4.2.16 Tabakpräventionswirkung: Projekterfolg pro Zielgruppe (n=191)



Anmerkung: n = 191, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte mit den oben aufgeführten Zielgruppen (Vorprojekte und vorzeitig terminierte Projekte nicht berücksichtigt).

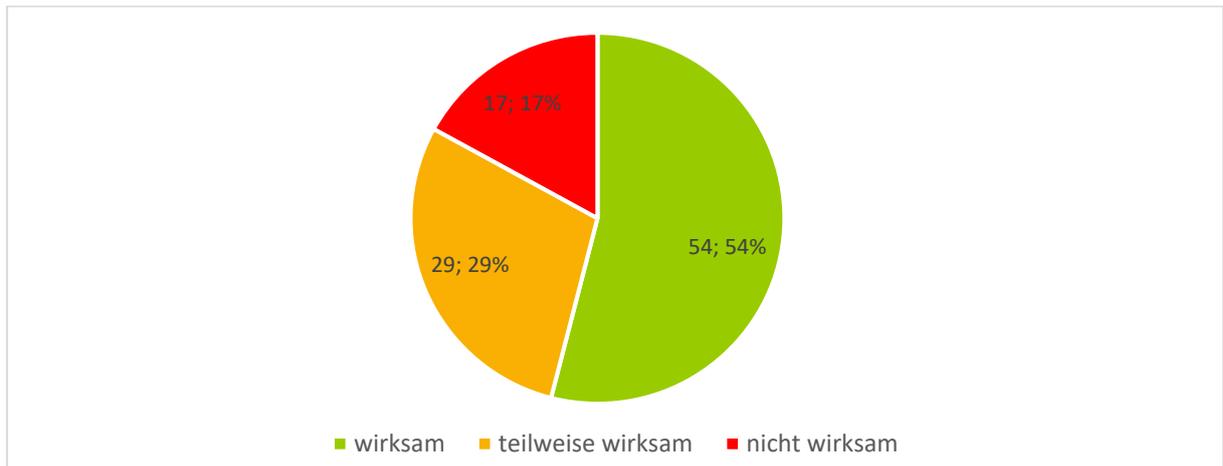
- **Jugendliche:** Kantonsübergreifend richteten sich 51% aller Projekte (105 von 208 Projekten) an die Zielgruppe der Jugendlichen, es war somit die Zielgruppe, die von den Tabakpräventionsaktivitäten der kTPP mit Abstand am häufigsten adressiert wurde. 100 der 105 Projekte wurden durch das Evaluationsteam bewertet und 54% (n=54) wurden als erfolgreich eingeschätzt. Weitere 29 Projekte (29%) waren teilweise erfolgreich, während 17 Projekte (17%) bisher keine Wirkungen erzielen konnten.
- **RaucherInnen:** Die Zielgruppe der Rauchenden wurde in den evaluierten kTPP mit 48 Projekten adressiert (48 von 208 Projekten, 23%). Von den 45 bewerteten Projekten erzielten 22 (49%) gute Wirkungen, 14 (31%) waren mässig wirksam und 9 (20%) wurden durch das Evaluationsteam als noch nicht erfolgreich eingestuft.
- **Allgemeine Bevölkerung:** An die allgemeine Bevölkerung gerichtet gab es in den kTPP 36 Projekte (36 von 208 Projekten, 17%), wovon schlussendlich 33 Projekte bewertet werden konnten. 20 Projekte (61%) wurden als Erfolg eingeschätzt, acht Projekte (24%) als teilweise wirksam und fünf Projekte (15%) als bisher erfolglos.
- **Spezifische Zielgruppen:** Für spezifische Zielgruppen gab es lediglich 19 Projekte (19 von 208 Projekten, 9%). Von den 13 Projekten, die bewertet werden konnten, wurden acht (62%) als Erfolg eingeschätzt. Während drei (23%) weitere zumindest teilweise wirksam waren, erzielten zwei Projekte (15%) keine Wirkungen.

4.2.3.2 Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe Jugend

Die Zielgruppe Jugendliche stellt in vielen kantonalen Tabakpräventionen die Hauptzielgruppe dar und wird mit einer grossen Varietät von Massnahmen adressiert. Kantonsübergreifend gab es 105

Projekte für Jugendliche, von welchen 100 Projekte bewertet werden konnten und deren Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention in den jeweiligen Kantonen eingeschätzt wurde. In Abbildung D 4.2.17 ist der Projekterfolg abgebildet.

D 4.2.17: Tabakpräventionswirkung Projekte Zielgruppe Jugendliche (n=100)



Anmerkung: n=100, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte mit Zielgruppe Jugendliche

Die durchgeführten Evaluationen lieferten verschiedene Erkenntnisse in Bezug auf diese Massnahmen und es wurden Wege identifiziert, wie die Zielgruppe Jugend in Zukunft noch besser erreicht werden kann. Eine erste wichtige Erkenntnis betrifft die Zugänge zu den Jugendlichen, die bisher vor allem über Projekte im Bereich Schule angesprochen wurden. Obwohl diese Projekte mehrheitlich wirkungsvoll waren, hat sich gezeigt, dass weitere Zugänge sich anbieten würden, um noch eine breitere Abdeckung der Zielgruppe zu erreichen. Im Kanton Waadt wurde beispielsweise ein innovatives neues Projekt (Loisirs sans tabac) durchgeführt, mit welchem die Jugendlichen über Aktivitäten in Jugendzentren in ihrer Freizeit noch besser erreicht werden konnten.²⁸⁶ In Waadt wurde – zwar ausserhalb des kTPP – erfolgreich ein spielerischer Ansatz verfolgt und ein Virtual Reality-Spiel (Splash Pub) entwickelt, um Jugendliche für die Problematik der Tabakwerbung bzw. die Werbestrategien der Tabakindustrie zu sensibilisieren.²⁸⁷ Besonders erfolgreiche Projekte setzten auch auf den Peer-Education-Ansatz und arbeiteten dabei gewinnbringend mit Vorbildrollen. So wurden beispielsweise im Freiburger Projekt „Prévention par les pairs“ mit Jugendlichen künstlerische Projekte zum Thema Tabak für ihre Peers entwickelt, im Tessiner Projekt „Everfresh“ und in verschiedenen Kantonen im Rahmen von „Midnight Sports“ Schulungen für SportleiterInnen durchgeführt und auch im bereits oben genannten waadtländischen Projekt „Loisirs sans tabac“ konnte man sich auf das positive Bild stützen, das SozialarbeiterInnen der Freizeitzentren bei Jugendlichen geniessen.²⁸⁸

Weiter lohnt es sich, über alternative Settings auch spezifische Sub-Gruppen der Zielgruppe Jugendliche anzusprechen, welche speziell gefährdet sind, wodurch auch die Dimension der Chancengleich-

²⁸⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 106

²⁸⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 54, S. 88

²⁸⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 61; S. 93-94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 53-54, S. 114; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 38-39; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 106

heit gefördert würde. Verschiedene Projekte aus den kTPP zeigen, dass insbesondere die offene Jugendarbeit hier Potenzial aufweist und dort auch von Seiten der JugendarbeiterInnen eine Nachfrage besteht.²⁸⁹ Grossen Anklang findet die Tabakprävention aufgrund hoher Prävalenz und fehlenden Kompetenzen auch in geschlossenen Jugendstrafanstalten und Jugendwohnheimen, wie ein Beispiel aus dem Kanton Wallis illustriert.²⁹⁰ Auch durch innovative Kooperationen können junge Teilnehmende noch stärker auf die Tabakpräventionsthematik angesprochen werden, wie Erfahrungen aus dem bereits oben (Kapitel 4.2.2.3 Setting Freizeit-Alltag-Sport) beschriebenen Projekt „Midnight Sports“ illustrieren. Konkret wurde zusätzlich zu den üblichen Aktivitäten mit der Lungenliga zusammengearbeitet, welche an den Midnight-Sports-Anlässen teilnahm, verschiedene Aktivitäten durchführte, Informationen verteilte und auch auf Ausstiegsmöglichkeiten hinwies. Neben der Zusammenarbeit mit einer etablierten NGO erwies sich auch der interkantonale Austausch als Erfolgsfaktor und die Unterstützung einer engagierten Ärztin aus St. Gallen konnte die Präsenz des Themas Tabaks bei den Jugendlichen weiter stärken und diese unter anderem auch zur Teilnahme an Rauchstoppkursen motiviert werden.²⁹¹ Durch Evaluationen und Umfragen, wie dies im Rahmen eines Schulprojekts im Tessin gemacht wurde, können weitere Themen und Aspekte der Tabakprävention identifiziert werden, welche Jugendliche besonders interessiert.²⁹²

Eine weitere Erkenntnis betrifft den Aufbau einer funktionierenden Früherkennungskette. Obwohl in vielen Projekten rauchende Jugendliche identifiziert werden konnten und es auch Kurzinterventionen gab, erfolgte in vielen Fällen noch keine systematische Nachverfolgung und Verknüpfung zu Rauchstoppangeboten.²⁹³ Hierfür wäre es wichtig, Synergien zwischen Projekten aktiv und systematisch zu nutzen, wie dies beispielsweise im Kanton Freiburg schon geschieht und Projekte sich gegenseitig bewerben. Die Erfahrungen aus dem Kanton zeigen auch, dass so auch Rekrutierungsschwierigkeiten bei Rauchstoppkursen, wie sie vielerorts zu beobachten waren, überwunden werden können.²⁹⁴ Dabei bietet es sich an, verschiedene Akteure wie Lehrpersonen, Schulärztinnen und -ärzte sowie SozialarbeiterInnen oder auch Suchtberatungsstellen als Multiplikatoren und Vermittlungspersonen einzubeziehen. Ein weiterer Schritt wäre die Schaffung eines Rauchstoppangebots, welches spezifisch auf die Bedürfnisse von Jugendlichen eingeht, wie es zum Beispiel im Kanton Zürich mit dem Rauchstoppkurs „Aufhören nach Mass“ bereits existiert.²⁹⁵

Tabelle 17: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe Jugend“

- Von den Projekten mit Zielgruppe „Jugendliche“ waren diejenigen besonders erfolgreich, welche innovative und moderne Ansätze verfolgten (z.B. Peer-Education), die Zielgruppe bzw. spezifische Sub-Gruppen über neue Settings erreichten (z.B. offene Jugendarbeit, Jugendstrafanstalten und Wohnheime) und erfolgreiche Kooperationen mit Organisationen und Schlüsselpersonen als Multiplikatoren (z.B. Lehrpersonen, SozialarbeiterInnen, ÄrztInnen) aufbauten.

²⁸⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 80

²⁹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

²⁹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89

²⁹² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 114-115

²⁹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 121; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 122; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 113-114; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 89

²⁹⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 93

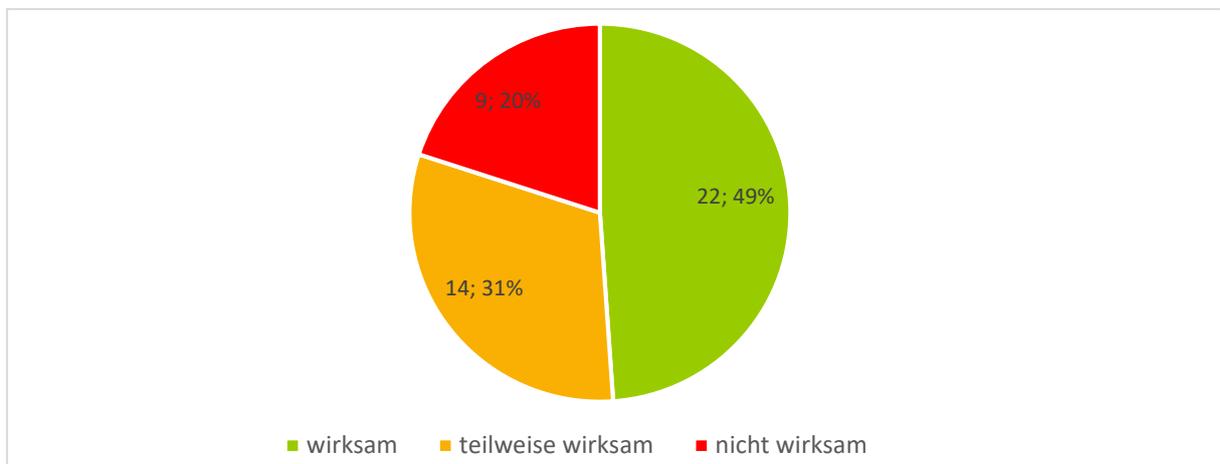
²⁹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 56 und S. 82

- Letzteres ist auch für den Aufbau einer Früherkennungskette zentral, wo noch Optimierungspotenzial besteht. Neben der systematischen Verknüpfung verschiedener Projekte mit entsprechenden Rauchstoppangeboten fehlt häufig auch noch ein spezifisches Rauchstoppangebot für Jugendliche.

4.2.3.3 Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe RaucherInnen

Die Zielgruppe der RaucherInnen wurde in den kTPP mit verschiedenen Projekten bereits erfolgreich angesprochen, andere Projekte weisen jedoch auch noch Optimierungspotenzial auf. Der Projekterfolg der 45 bewerteten Projekte ist in Abbildung D 4.2.18 abgebildet.

D 4.2.18: Tabakpräventionswirkung Projekte Zielgruppe Rauchende (n=45)



Anmerkung: n=45, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte mit Zielgruppe Rauchende

Verschiedene Beobachtungen zu Projekten mit dieser Zielgruppe erlauben die Identifikation von Hürden und Erfolgsfaktoren. Eine Reihe wichtiger Erkenntnisse betreffen die verschiedenen Rauchstoppangebote. So konnten in vielen Kantonen zwar positive Wirkungen auf erreichte RaucherInnen festgestellt werden, doch allgemein wurde nur eine geringe Anzahl Personen beraten und vielerorts kämpften Rauchstoppberatungen und –Kurse mit Rekrutierungsschwierigkeiten. Im Kanton St. Gallen wurde beispielsweise festgestellt, dass viele Rauchende zwar an einem Rauchstopp interessiert, die bestehenden Hilfsangebote im Kanton jedoch nur ungenügend bekannt waren.²⁹⁶ Ähnliches wurde auch in den Kantonen Zug und Solothurn festgestellt.²⁹⁷ Beobachtungen aus Zürich und dem Thurgau unterstreichen die wichtige Rolle einer angemessenen Bewerbung der Angebote für deren Wirkung. Während in Zürich für Gruppenrauchstoppkurse für Erwachsene durch eine breite Werbekampagne genügend Teilnehmende rekrutiert werden konnten, konnte der Zürcher Rauchstoppkurs für Jugendliche nur wenige Teilnehmende anziehen, da dieser nur begrenzt beworben wurde.²⁹⁸ Im Kanton Thurgau, wo Rauchstoppangebote auch aktiv beworben wurden, konnten ebenfalls eine hohe Anzahl von RaucherInnen erreicht werden und insbesondere über die Bewer-

²⁹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 76

²⁹⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 84; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 85-86

²⁹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 82

bung in Projekten in den Settings Betrieb und Freizeit/Sport auch Jugendliche erfolgreich auf Ausstiegshilfen aufmerksam gemacht werden.²⁹⁹ Für viele künftige kTPP scheinen deshalb Standortbestimmungen sowie eine Überarbeitung der Strategie in der Dimension „Ausstieg“ notwendig zu sein. Neben kohärenteren Strategien zur Bekanntmachung der Angebote und allgemein der Abklärung für Gründe für Umsetzungsprobleme sollten verschiedene Projekte noch besser miteinander verknüpft und so Synergien geschaffen werden, wie es bereits im vorherigen Kapitel betreffend dem Aufbau einer Früherkennungskette für die Zielgruppe Jugendliche beschrieben wurde. Im Kanton Waadt sollten hierfür die Koordinaten der an einem Ausstieg interessierten Personen, welche in bestimmten Projekten identifiziert wurden, an die nationale Rauchstopplinie weitergegeben werden.³⁰⁰ Obwohl diese geplante Zusammenarbeit bisher nur mässig funktionierte, handelt es sich um eine vielversprechende Idee bezüglich nützlicher Synergien.

Die Zielgruppe der Rauchenden wurde neben Rauchstoppangeboten auch über das in einigen Kantonen durchgeführte nationale Projekt eines Rauchstoppwettbewerbs angesprochen (siehe auch Kapitel 4.2.2.3 Setting Freizeit-Alltag-Sport). Im Hinblick auf dieses Projekt gilt es zu bemerken, dass vor allem in kleinen Kantonen mit wenig Rauchentwöhnungsangeboten, wie zum Beispiel im Kanton Jura, ein relativ grosses Interesse am Wettbewerb und entsprechend verhältnismässig hohe Teilnehmerzahlen festgestellt werden konnten. Gleiches galt für das Walliser Projekt „Facebook“, wo ebenfalls viele Personen aus dem Jura teilnahmen.³⁰¹ Diese Beobachtung betont die Wichtigkeit solcher Projekte zur Erreichung der Zielgruppe Rauchende und der Förderung des Ausstiegs, gerade auch weil so Beratungen und Unterstützung „auf Distanz“ möglich sind, wenn nicht ausreichend Interesse an Gruppenkursen vorhanden ist.³⁰²

Tabelle 18: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe RaucherInnen“

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Eine grosse Hürde für die Projekte mit Zielgruppe „RaucherInnen“ waren Rekrutierungsschwierigkeiten, sprich tiefe Teilnahmezahlen an den entsprechenden Rauchstoppangeboten (v.a. Gruppenkurse). Eine aktive und angemessene Bewerbung hat sich als zentral erwiesen, um die Teilnahmezahlen zu erhöhen. Weiter ist die Nutzung von Synergien zwischen Projekten zentral, wodurch eine Früherkennungskette aufgebaut und Projekte gegenseitig profitieren könnten. • Gerade angesichts der Rekrutierungsschwierigkeiten bzw. der Absenz persönlicher Rauchstoppberatungen und Rauchstoppkursen erwiesen sich Projekte als vielversprechend, welche Unterstützung auf Distanz anbieten. |
|---|

4.2.3.4 Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe allgemeine Bevölkerung

In den Evaluationen der kTPP wurden kantonsübergreifend 33 Projekte bewertet, welche sich an die allgemeine Bevölkerung richteten. Ihr Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention, sprich der Projekterfolg, ist in Abbildung D 4.2.19 dargestellt.

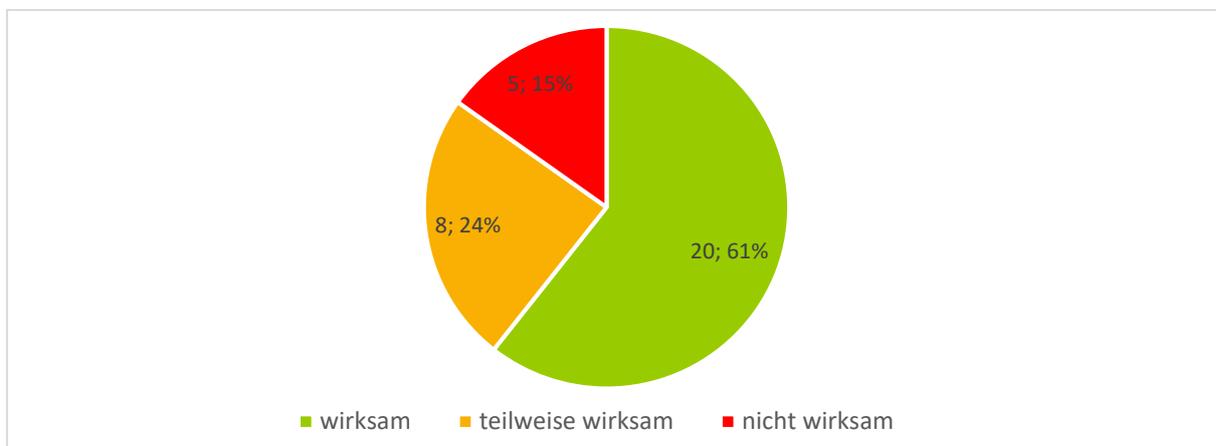
²⁹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89

³⁰⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105-106

³⁰¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 76, S. 112

³⁰² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 79

D 4.2.19: Tabakpräventionswirkung Projekte Zielgruppe allgemeine Bevölkerung (n=33)



Anmerkung: n=33, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte mit Zielgruppe allgemeine Bevölkerung

Die Erkenntnisse aus den Kantonen zeigen, dass zu einer noch besseren Erreichung der allgemeinen Bevölkerung die Bemühungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit intensiviert und diversifiziert werden sollten. Die Erfahrungen aus verschiedenen Kantonen zeigen, dass gerade auch eine offizielle Anlaufstelle für tabakbezogene Fragen für verschiedene Gruppen der allgemeinen Bevölkerung ein Bedürfnis darstellt, zum Beispiel für Eltern mit Fragen zum Tabakkonsum ihrer Kinder oder Fachpersonen, welche Hilfsmittel benötigen.³⁰³ Durch neu aufkommende Tabakprodukte und Trends wie E-Zigaretten, CBD oder Snus entstehen in der Bevölkerung zudem stets neue Informationsbedürfnisse, welche die Nachfrage an solche Anlaufstellen erhöhen (vgl. auch 4.3.4.4 Handlungsfeld Information).³⁰⁴ Die kantonalen Fachstellen der Tabakprävention, welche bereits heute viele Informationsanfragen aus der Bevölkerung erhalten, sind noch nicht überall als zentrale Ansprechpartner etabliert und deren Sichtbarkeit und Aussenwirkung könnte noch erhöht werden.³⁰⁵ Hierfür müssen in Zukunft auch programminterne und –externe Informationsmassnahmen gezielter koordiniert und Partnerschaften etabliert werden, beispielsweise mit lokalen Medien wie im Kanton Wallis, wodurch die Visibilität der Tabakpräventionsaktivitäten und -Themen in der Bevölkerung gesteigert werden kann.³⁰⁶

Im Allgemeinen konnte die Öffentlichkeit jedoch bereits gewinnbringend mit dem Thema Tabak konfrontiert und für dieses sensibilisiert werden, zum Beispiel über thematische Stände an Messen (OLMA St. Gallen), an kulturellen Veranstaltungen (bspw. Filmfestival Locarno im Tessin) oder während des Welttags ohne Tabak. Neben der Bereitstellung von Infomaterial an Ständen wurden in diesem Rahmen auch Aktivitäten wie Lungenfunktionstests durchgeführt.³⁰⁷ Im Kanton Thurgau

³⁰³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 95

³⁰⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81

³⁰⁵ Vgl. bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 79

³⁰⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76

³⁰⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 47

wurde zudem aufgrund geographischer Gegebenheiten mit Bäckereien an unterschiedlichen Standorten zusammengearbeitet und Brottüten mit einem themenspezifischen Aufdruck verteilt.³⁰⁸ Neben ähnlichen Aktionen mit Zuckerpäckchen oder Tischsets an Veranstaltungen wurden im Tessin durch die Associazione Svizzera Non-fumatori (ASN) auch Bemühungen betrieben, die Informationsplattformen auf verschiedene Kanäle auszuweiten und hierbei auch neue Technologien zu fördern, was als besonders vielversprechend hervorzuheben ist.³⁰⁹

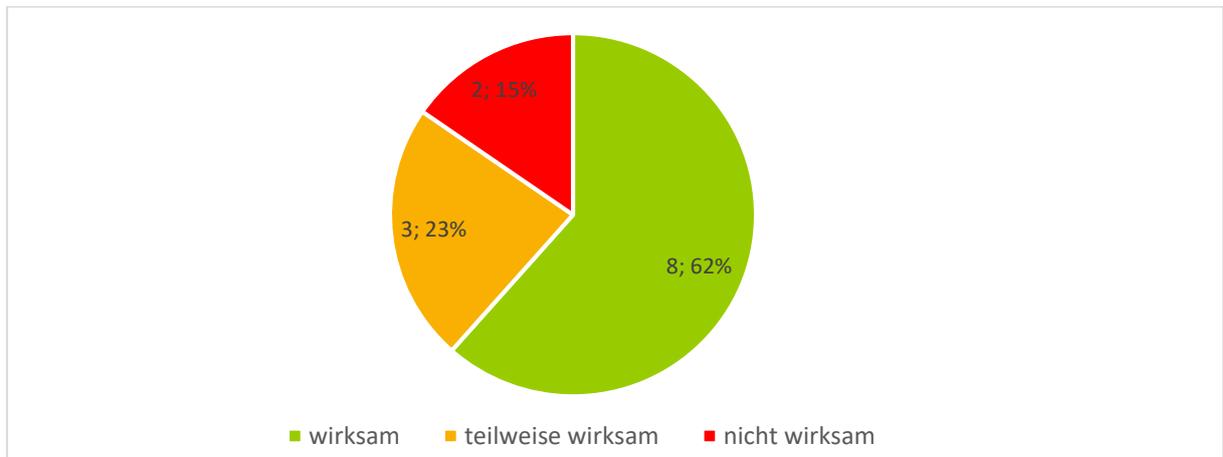
Tabelle 19: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Zielgruppe allgemeine Bevölkerung“

- Die Projekte für die Zielgruppe „allgemeine Bevölkerung“ umfassen vor allem Projekte in der Öffentlichkeitsarbeit.
- Die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle sowie ein diversifiziertes Vorgehen über online und offline Aktivitäten sind für den Erfolg der Projekte zentral.

4.2.3.5 Hürden und Erfolgsfaktoren spezifische Zielgruppen

In den kTPP richteten sich 19 Projekte an spezifische Zielgruppen und 13 davon konnten in den Evaluationen bewertet werden. Der Erfolg dieser Projekte ist in Abbildung D 4.2.20 dargestellt.

D 4.2.20: Tabakpräventionswirkung Projekte spezifische Zielgruppen (n=13)



Anmerkung: n=13, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte für spezifische Zielgruppen
Vorab gilt es zu betonen, dass die bisherigen Aktivitäten in Bezug auf die Erreichung spezifischer Zielgruppen sehr begrüssenswert sind und sich weitere Bemühungen vorteilhaft auf die Kohärenz und Wirkungen künftiger kTPP auswirken würden. Aktivitäten für spezifische Zielgruppen, wie zum Beispiel die Migrationsbevölkerung oder rauchende Jugendliche, fördern erstens die Chancengleichheit durch die Berichtigung gesundheitlicher Ungleichheiten, denn es handelt sich häufig um besonders gefährdete Bevölkerungsgruppen mit bereits erhöhter Prävalenz. Zweitens können durch Massnahmen für spezifische Zielgruppen (Über-)Sättigungseffekte bei der allgemeinen Bevölkerung und in bestimmten Settings verhindert werden. Ein Beispiel sind Elternprojekte, wie sie in verschiedenen Kantonen durchgeführt wurden und bei welchen beispielsweise im Kanton Zürich gezeigt werden

³⁰⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87

³⁰⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 117

konnte, dass insbesondere bei Eltern mit Migrationshintergrund besonders grosses Interesse besteht.³¹⁰

Neben Projekten speziell für spezifische Zielgruppen (z.B. Projekt „Tiryaki Kukla“ für türkischsprachende Migrantengruppe)³¹¹ gab es in den kTPP viele Projekte, welche verschiedene Aspekte enthielten, um die Chancengleichheit zu fördern und spezifische Zielgruppen zu adressieren. So wurde beispielsweise im Kanton Wallis im Projekt „Grossesse sans tabac“ Informationsmaterial in verschiedene Sprachen übersetzt.³¹² Solche Aspekte können dabei helfen, besonders gefährdete spezifische Zielgruppen mit den Projekten ebenfalls zu erreichen, aber auch allgemein die Rekrutierungsbasis der Projekte zu erhöhen. Verknüpfungen mit dem Migrationsbereich scheinen allgemein hohes Potenzial aufzuweisen, wie das Projekt „Femmes Tische“ zeigt (welches aber bisher nicht überall in die kTPP integriert wurde). In diesem wurde das Thema Tabak in die im ungezwungenen Rahmen durchgeführten Diskussionsrunden für Frauen mit Migrationshintergrund integriert und es stellt so einen einfachen Weg da, die Tabakprävention in bestehende Präventionsinstrumente zu integrieren und eine spezifische Zielgruppe anzusprechen.³¹³

Tabelle 20: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren spezifische Zielgruppen“

- Die Ansprache spezifischer Zielgruppen erhöht die Kohärenz der Tabakprävention in den Kantonen und verbessert dabei die gesundheitliche Chancengleichheit.
- Die Projekte für spezifische Zielgruppen helfen dabei, Übersättigungseffekten bei der allgemeinen Bevölkerung vorzubeugen.
- Mit den umgesetzten Projekten konnten spezifische Zielgruppen mit einer überdurchschnittlichen Prävalenz erreicht werden, die zuvor nicht oder kaum adressiert wurden.

³¹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 86

³¹¹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 91-92

³¹² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

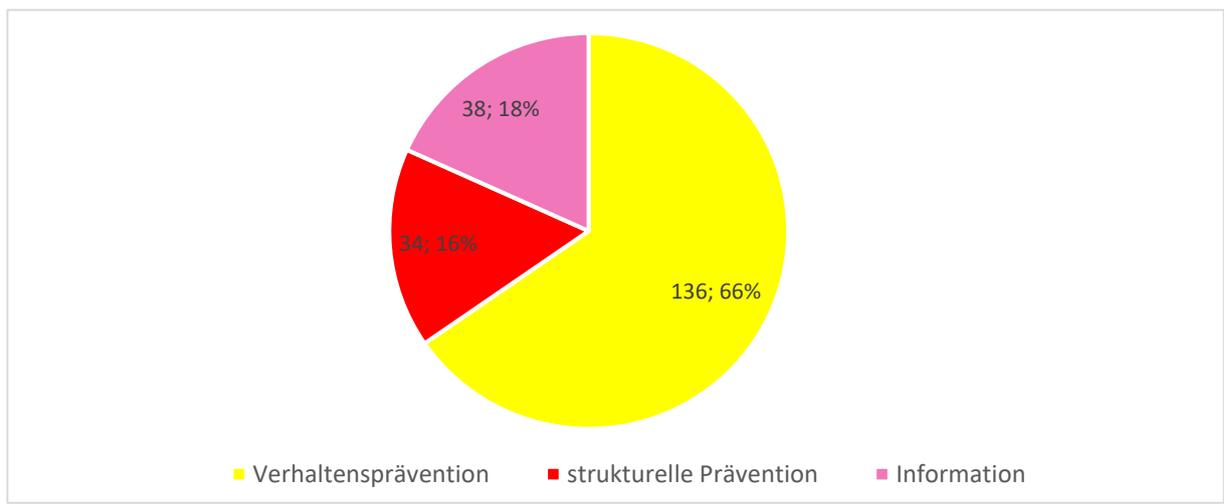
³¹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 122

4.2.4 Handlungsfelder

4.2.4.1 Übersicht über Erfolg pro Handlungsfeld (deskriptiv)

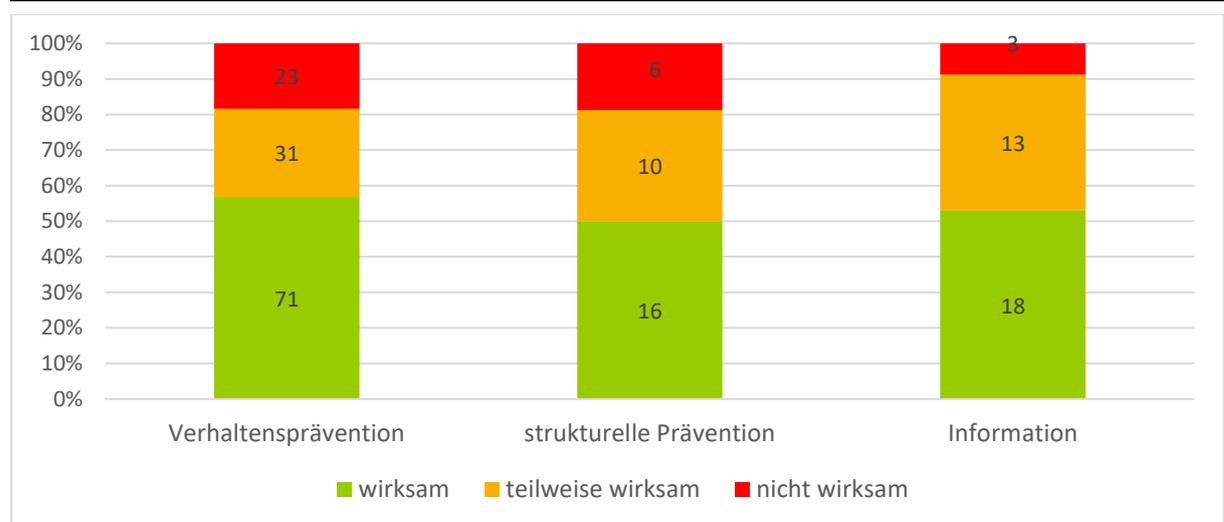
Die Tabakpräventionsaktivitäten in den Kanton fanden in den drei Handlungsfeldern Verhaltensprävention, Verhältnisprävention (strukturelle Prävention) und Information statt. Die Zuordnung der Projekte in die drei Handlungsfelder ist in Abbildung D 4.2.21 abgebildet.

D 4.2.21: Verteilung der Projekte nach Handlungsfeld (n=208)



In Abbildung D 4.2.22 wird der Projekterfolg der in den KTPP bewerteten Projekte geordnet nach den Handlungsfeldern dargestellt. Die Beurteilung des Projekterfolgs basiert auf der Analyse der gesammelten Output- und Outcome-Daten und bezieht sich auf den bisherigen Beitrag der Projekte zu einer wirkungsvollen Tabakprävention.

D 4.2.22 Tabakpräventionswirkung: Projekterfolg pro Handlungsfeld (n=191)



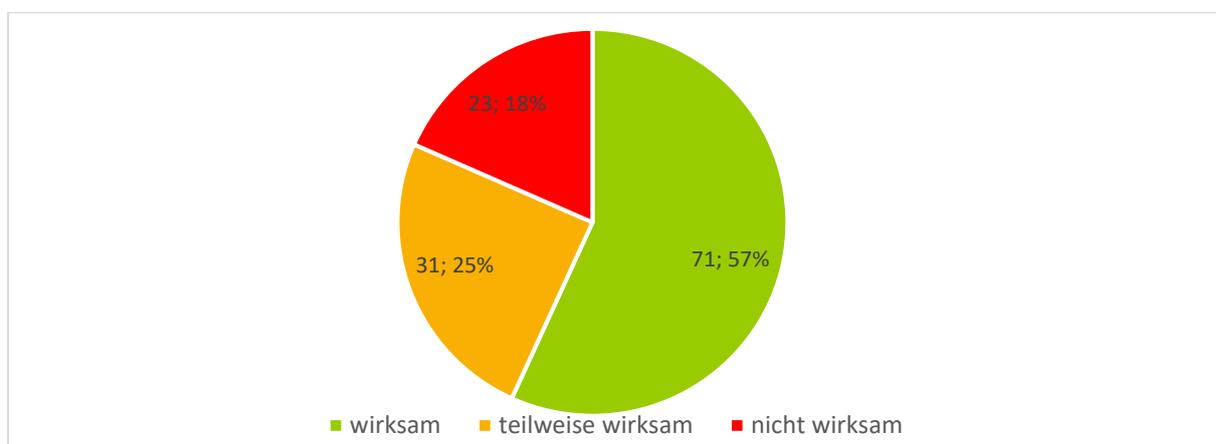
Anmerkung: n = 191, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte in den oben aufgeführten Handlungsfeldern (Vorprojekte und vorzeitig terminierte Projekte nicht berücksichtigt).

- **Verhaltensprävention:** Die meisten Tabakpräventionsaktivitäten der evaluierten kTPP fanden im Handlungsfeld Verhaltensprävention statt (136 von 208 Projekten, 66%). Von den 125 Projekten, deren Erfolg durch das Evaluationsteam bewertet wurden, erzielten 71 Projekte (57%) gute Wirkungen auf ihre Zielgruppen, 31 Projekte (25%) waren teilweise erfolgreich und 23 Projekte (18%) konnten keinen Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention leisten.
- **Strukturelle Prävention:** Im Handlungsfeld der Verhältnisprävention gab es in den kTPP 34 Projekte (34 von 208 Projekten, 16%). Die Hälfte (n=16, 50%) der 32 bewerteten Projekte konnte bereits einen wirkungsvollen Beitrag zur Tabakprävention leisten. Zehn weitere Projekte erzielten mässige Wirkungen (31%) und sechs Projekte (19%) waren bisher nicht wirksam.
- **Information:** Das Handlungsfeld Information wurde kantonsübergreifend mit 38 Projekten abgedeckt (38 von 208 Projekten, 18%). Von den bewerteten 34 Projekten waren 18 wirksam (53%) und 13 (38%) teilweise wirksam. Nur drei Projekte (9%) erzielten keine Wirkungen.

4.2.4.2 Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld Verhaltensprävention

Die meisten Projekte der evaluierten kTPP lassen sich dem Handlungsfeld Verhaltensprävention zuordnen, welches demnach kantonsübergreifend das prioritäre Handlungsfeld darstellte. Insgesamt wurden in den evaluierten kTPP 136 verhaltenspräventive Projekte geplant und 125 durch das Evaluationsteam analysiert. Der Projekterfolg dieser Projekte ist in Abbildung D 4.2.23 abgebildet.

D 4.2.23: Tabakpräventionswirkung Verhaltensprävention (n=125)



Anmerkung: n=125, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Handlungsfeld Verhaltensprävention

Das Handlungsfeld umfasste diverse Projekte aller Projekttypen, in verschiedenen Settings und mit vielfältigen Zielgruppen, weshalb allgemeingültige Erkenntnisse zu Hürden und Erfolgsfaktoren für Projekte in diesem Handlungsfeld relativ schwierig zu identifizieren sind. Generell lässt sich sagen, dass es sich bei vielen bereits vor den kTPP bestehenden Projekten um verhaltenspräventive Projekte handelt. Durch die neue Programmform und die durchgeführten Evaluationen wurde für viele dieser Projekte erstmals eine Standortbestimmung durchgeführt und es konnte aufgezeigt werden, wo noch Optimierungspotenzial besteht und ein gezielteres Monitoring notwendig ist.³¹⁴ Insgesamt wurde so ein evidenzbasierter Ansatz in der Tabakprävention gefördert und vorangetrieben. Weiter

³¹⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 87; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 80, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110, S. 124; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 81.82

konnten insbesondere durch verhaltenspräventive Massnahmen spezifische Zielgruppen, wie beispielsweise die Migrationsbevölkerung oder rauchende Jugendliche, angesprochen werden. Aufgrund der hohen Rauchprävalenz bei diesen Zielgruppen sind solche verhaltenspräventive Projekte besonders vielversprechend im Hinblick auf eine wirkungsvolle Tabakprävention und fördern zudem die Chancengleichheit (vgl. auch Kapitel 4.2.3.5).

Als besonders vielversprechend haben sich verhaltenspräventive Projekte erwiesen, welche ihre Zielgruppen mit transversalen und dynamischen Ansätzen zu erreichen versuchen. Ein Beispiel hierfür ist das Freiburger Projekt „Prévention par les pairs“, in welchem mit Jugendlichen verschiedene künstlerische Projekte für ihre Peers, wie ein Theaterstück oder Videos zum Thema Tabak, entwickelt wurden. Die Tabakprävention konnte so modernisiert und das Interesse dafür deutlich erhöht werden.³¹⁵ Hierfür bieten auch moderne Technologien viel Potenzial, wie beispielsweise der Einsatz von sozialen Netzwerken wie Facebook oder Apps zur Unterstützung eines Rauchausstiegs.³¹⁶ Das oben beschriebene Vorgehen mit Peers hat sich auch im Rahmen von weiteren Projekten wie „Midnight Sports“ oder im ergänzenden Tessiner Projekt „EverFresh“ bewährt, indem erfolgreich auf die Vorbildrolle von leitenden Jugendlichen bzw. jungen Sportcoaches gesetzt und diese zu Tabakthemen geschult wurden.³¹⁷ Im Projekt „Beratung über Passivrauchschutz“, welches über die Schulung von Peers und die anschliessende Durchführung von Multiplikatorenkurse werdende Eltern zum Thema Passivrauchschutz sensibilisiert, konnte die interkantonale Ebene gewinnbringend genutzt werden und Rekrutierungsschwierigkeiten umgangen werden, indem man mit Peers aus anderen Kantonen arbeitete.³¹⁸ Die Erfahrungen des Projekts im Kanton Solothurn zeigen zudem, wie wichtig die erfolgreiche Akquise von Peers für die Umsetzung ist: Durch die überdurchschnittliche Rekrutierung von Peers konnten besonders viele interessierte Fachpersonen für das Projekt gewonnen werden und das Projekt konnte mit relativ geringem Aufwand im Kanton verbreitet werden.³¹⁹

Zusammenfassend konnten die Projekte im Handlungsfeld der Verhaltensprävention von der evidenzbasierten Denkweise der kTPP und somit von der neuen Programmform profitieren. Weiter zeigten sich das Potenzial moderner Ansätze sowie der Nutzen interkantonalen Zusammenarbeit. Besonders vielversprechend im Hinblick auf die Senkung der Rauchprävalenz und die Förderung der Chancengleichheit waren verhaltenspräventive Projekte für spezifische Zielgruppen.

³¹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 61; S. 93-94

³¹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 117

³¹⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Kanton Tessin, 2019, S. 53-54, S. 114; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 38-39

³¹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 83

³¹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 81

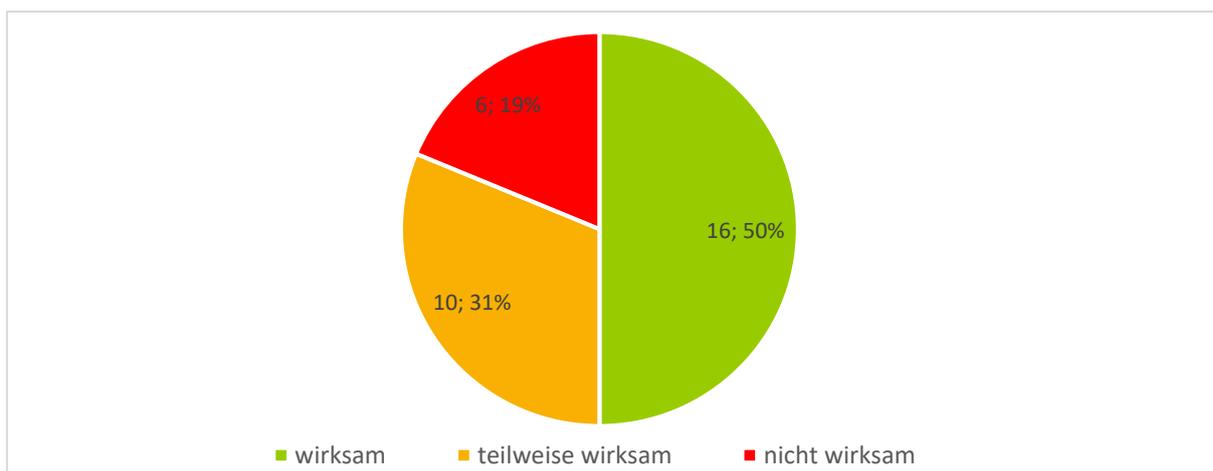
Tabelle 21: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld Verhaltensprävention“

- Vor allem die vielen bestehenden Projekte im Handlungsfeld der Verhaltensprävention profitierten häufig von den evidenzbasierten Standortbestimmungen, welche durch die Evaluation der kTPP vorgenommen wurden.
- Erfolgsbestimmend für verhaltenspräventive Projekte war auch die Wahl moderner und transversaler Ansätze, wie das Vorgehen mit Peers, Strategien mit verschiedenen Multiplikatoren sowie mit neuen Technologien.
- Auch die interkantonale Ebene konnte in den Projekten gewinnbringend genutzt werden.

4.2.4.3 Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld strukturelle Prävention

Im Handlungsfeld der Verhältnisprävention wurden 32 Projekte evaluiert und ihr Erfolg wurde in Abbildung D 4.2.24 festgehalten.

D 4.2.24: Tabakpräventionswirkung strukturelle Prävention (n=32)



Anmerkung: n=32, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Handlungsfeld Verhältnisprävention

Die durchgeführten Evaluationen der 14 kantonalen Tabakpräventionsprogramme ergaben für das Handlungsfeld der Verhältnisprävention besonders viele Erkenntnisse und es konnten neben allgemeinen Entwicklungen diverse Hürden, aber auch Erfolgsfaktoren für die unterschiedlichen strukturellen Massnahmen identifiziert werden. Diese werden nachfolgend vorgestellt.

Allgemeine Erkenntnisse zur strukturellen Prävention

Bevor anschliessend detaillierter auf die unterschiedlichen Bereiche der strukturellen Prävention eingegangen wird, sollen hier allgemeine Erkenntnisse zur Verhältnisprävention festgehalten werden. Vorab gilt es zu erwähnen, dass im Hinblick auf die strukturelle Prävention das Instrument „Programm“ einen Mehrwert mit sich gebracht hat. Durch die zusätzliche Finanzierung des TPF hat die Programmstruktur für die Kantone Anreize geboten, strukturelle Projekte durchzuführen, und die

Finanzierung hat teilweise Projekte ermöglicht, welche ohne das Programm nicht hätten durchgeführt werden können.³²⁰ Teilweise wurden auch innovative neue strukturelle Projekte aufgrund der Programmstruktur geschaffen, da seitens des TPF eine Stärkung der strukturellen Prävention gefordert wurde.³²¹ In verschiedenen Kantonen wurden in Bezug auf die strukturelle Prävention auch politische Debatten geführt, insbesondere im Bereich des Passivrauchschutzes. Zum besseren Schutz vor Passivrauch gab es in diversen Kantonen gesetzliche Vorhaben und Bemühungen zu Rauchverböten, welche teilweise bereits vor den kTPP stattfanden. Im Kanton St. Gallen wurde bereits 2009 eine Initiative der Lungenliga zum Schutz vor Passivrauch angenommen, welche die Abschaffung von Ausnahmeregelungen in Gastronomiebetrieben vorsah. Aufgrund starker Kritik und aktiven Vorstössen im Kantonsparlament wurden die Bestimmungen jedoch gelockert und bediente Fumoirs wieder erlaubt.³²² Auch im Kanton Zug war der Passivrauchschutz, namentlich ein Rauchverbot in Gastwirtschaftsbetrieben, der meist debattierte und kontroverseste Aspekt der kantonalen Revision des Gesundheitsgesetzes.³²³ Angesichts der wenig förderlichen politischen Kontexte gehörten die strukturellen Projekte in den kTPP zu denjenigen Projekten, welche den grössten (wirkungsmindernden) Widerstand erfuhren.³²⁴ Bei gesetzlichen Vorhaben der strukturellen Prävention wurden als Gegenargument zur Verschärfung häufig die Entwicklungen und Zuständigkeiten auf Bundesebene betont und die Bestrebungen struktureller Projekte im Hinblick auf die Verabschiedung eines möglichen nationalen Gesetzes nicht vorangetrieben.³²⁵ Gerade angesichts der Gesetzeslücke betreffend der aufkommenden neuen Tabakprodukte (wie z.B. die „Heat-Not-Burn“-Zigaretten) und deren starken Präsenz im öffentlichen Raum (z.B. geplanter Flagship Store im Zentrum von Lausanne) gibt es jedoch grosses Handlungspotenzial von Seiten der Kantone.³²⁶ Der Bundesgerichtentscheid über die Einführung von kantonalen Alkohol- und Tabakwerbeverböten in Genf zeigte jedoch, dass auch Kantone nationale Gesetze ergänzen können, woraufhin beispielsweise in Zürich eine kantonale Regulierung angenommen wurde.³²⁷

Um in einem wenig favorablen Kontext strukturelle Projekte voranzutreiben und dieser Hürde entgegenzuwirken, konnten in den Kantonen verschiedene Strategien beobachtet werden. Insbesondere die Advocacy-Arbeit in unterschiedlichen Formen erwies sich als wichtiger Erfolgsfaktor für die Umsetzung und Lancierung von strukturellen Tabakpräventionsprojekten. Hierfür wurde in verschiedenen Kantonen mit persönlichem Lobbying und dem strategischen Einbezug von umsetzungsrelevanten Schlüsselpersonen gearbeitet. Im Tessin wurden beispielsweise im Vorfeld des kTPP auch Petitionen genutzt, um die Unterstützung der Kantonsbevölkerung für ein Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden aufzuzeigen und zusätzlich zu Lobbying wurde eine Kommission mit Schlüsselperso-

³²⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 81

³²¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 38

³²² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 70-71

³²³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 80

³²⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87-88

³²⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81, S. 83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 80; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 103; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 50

³²⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 104

³²⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 80

nen gegründet, um einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, der schliesslich 2006 in einer Volksabstimmung angenommen wurde.³²⁸ Eine weitere Advocacy-Strategie, um die politische Unterstützung für bestimmte Massnahmen zu fördern, war die Nutzung wissenschaftlicher Grundlagen, wie Ergebnisse aus Meinungsumfragen bei der Bevölkerung, welche die hohe Zustimmung der Öffentlichkeit für ein Werbeverbot für Tabakwaren oder für die Einführung von Rauchverböten im öffentlichen Raum aufzeigten. Auf diese Weise konnte der Druck auf die Politik zusätzlich erhöht werden.³²⁹ Als Erfolgsfaktor erwiesen sich auch thematische Verknüpfungen zum Thema Alkohol oder auch zu Littering. Durch die Koppelung zum Thema Alkohol zum Beispiel bei Testkäufen, Verkaufsschulungen oder bei Bewilligungen konnte der Aufwand für die beteiligten Akteure reduziert werden und so auch die Akzeptanz bei diesen gesteigert werden.³³⁰ Je nach lokalem Kontext kann sich eine Verknüpfung jedoch auch negativ auswirken, denn in Kantonen mit einer grossen Weintradition konnte beispielsweise grosse Ablehnung gegenüber einem gemeinsamen Werbeverbot beobachtet werden, da dieses als Angriff auf lokale Werte verstanden wurde.³³¹ Durch das Thema Littering konnten weiter die Tabakprävention bzw. Rauchverböte mit lokalen Bedürfnissen verbunden werden.³³² Neben der thematischen Verknüpfung und der Nutzung von Umfragedaten erwies sich auch die Art der Argumentation als eine potenzielle Erfolgsstrategie. Bei der Formulierung einer politischen Botschaft im Bereich des Passivrauchschutzes im Tessin stützte sich die Argumentation beispielsweise auf die Einräumung von Rechten statt auf das Verhängen von Verböten und das Argument der Gegner eines Rauchverböts, die Wahrung der Freiheit rauchen zu dürfen, wurde mit dem Recht auf frische Luft entkräftet.³³³ Dies wirkte sich positiv auf die Meinungsbildung zugunsten der Tabakprävention aus.

Auch bei der konkreten Ausgestaltung von Massnahmen zeigten sich verschiedene förderliche Faktoren, um politischem Gegenwind vorzubeugen. Im basel-landschaftlichen Projekt zur Einführung von Verkaufsbewilligungen von Tabakwaren wurde versucht, mögliche politische Gegenargumente zu antizipieren und entsprechende Lösungen zu entwickeln. Zur Reduktion des Aufwands für die Adressaten, namentlich die Verkaufsstellen, wurde auch hier die Verknüpfung zum Thema Alkohol gesucht und geplant, die Bewilligungen für Tabak in die bereits bestehenden Formulare für Alkoholbewilligungen zu integrieren. Es wurde weiter vorgesehen, die Einkommen aus der Bewilligungsvergabe direkt in die Durchführung von Testkäufen zu investieren, wodurch das Argument entkräftet werden konnte, dass der Kanton auf Kosten von kleinen Unternehmen zusätzliche Einkommen generieren wolle, und so auch den Fokus auf den Jugendschutz beibehalten werden konnte.³³⁴ Erfolgsbestimmend im Falle dieses Projekt war auch der Einbezug der interkantonalen Ebene: Im Rahmen

³²⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110

³²⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 104-105; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 70; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 101

³³⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112-113; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

³³¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105; Mavrot, C., Sager, F., Balthasar, A. & Wight, N., 2016

³³² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 118; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81-82

³³³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110

³³⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 111 und S. 113

des Projekts fand eine Konzeptbesprechung im Rahmen der GDK statt, wodurch vorteilhafte interkantonale Synergien geschaffen werden können (vgl. auch Kapitel 4.2.2.5 Setting Markt).³³⁵

Passivrauchschutz

Kontrollen/Umsetzung. In verschiedenen Kantonen gab es neben dem politischen Widerstand zu gesetzlichen Vorhaben einige Hürden in der Umsetzung der Massnahmen zum Passivrauchschutz. Eine erste Hürde für eine erfolgreiche Umsetzung waren die Zuständigkeiten, wie Beispiele aus den Kantonen Thurgau und Jura zeigen. Da der Vollzug der bestehenden Gesetzgebung zum Passivrauchschutz im öffentlichen Raum im Thurgau in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fällt, war dieser im Rahmen eines Projektes des kTPP durch den Kanton nur beschränkt kontrollierbar und der Kanton war lediglich befugt, Informationen an die Gemeinden zu verteilen.³³⁶ Im Kanton Jura waren die Zuständigkeiten für die Durchführung der Kontrollen in Nichtraucher-Betrieben unklar geregelt, was sich negativ auf die Kohärenz des Wirkungsmodells der Projekte innerhalb des kTPP auswirkte. Konkret wurde in der kantonalen Umsetzungsverordnung nicht präzisiert, ob für die Kontrollen die Kantons- oder die Gemeindepolizei zuständig ist.³³⁷ Erfolgreich gestaltete sich die Umsetzung des Gesundheitsgesetzes mit dem darin enthaltenen Rauchverbot im Kanton Wallis: Zur Begleitung der Umsetzung wurde eine konsultative Kommission gegründet, welche die Modalitäten des Vollzugs des Passivrauchschutzes präzisieren sollte. Diese Kommission enthielt auch Mitglieder aus den Gastronomie- und Hotellerieverbänden, wodurch die Umsetzung auf dem „Terrain“ deutlich erleichtert wurde.³³⁸ Im Kanton Basel-Stadt waren zwar innerhalb des kTPP keine Kontrollen des Passivrauchschutzes vorgesehen, ausserhalb des Programms wurden jedoch entsprechende Aktivitäten vorgenommen und beispielsweise verdeckte Kontrollen in Nichtraucherrestaurants durchgeführt, welche eine sehr hohe Anzahl Verstösse aufdeckten. In der Folge wurde ein neues mehrstufiges Verwarnungssystem eingeführt, welches bereits Wirkung zeigt und die Anzahl Verstösse innerhalb kurzer Zeit deutlich reduzierte.³³⁹ Ein ähnliches Vorgehen könnte demnach für weitere Bereiche innerhalb der kTPP interessant sein.

Besondere Risikobereiche. Die Evaluation der kTPP ergab, dass es im Bereich des Passivrauchschutzes in den untersuchten Kantonen zwar viele Bemühungen, jedoch auch noch diverse Risikobereiche gibt. Ein erster Risikobereich stellen Gastronomiebetriebe dar. Obwohl in diesem Bereich bereits viel unternommen wird und auch ausserhalb der kTPP regelmässige und wirksame Kontrollen durchgeführt werden, wurde festgestellt, dass es hier vor allem zu später Stunde noch immer zu relativ vielen Verstössen kommt und es keine klaren Vorgaben dazu gibt, ob und wie diese Verstösse geahndet werden sollen.³⁴⁰ Nicht überall sind zudem Kontrollen des Passivrauchschutzes in Restaurants und Bars ins kTPP integriert worden.³⁴¹ Nachweisliches Optimierungspotenzial gibt es vielerorts auch im Bereich des Passivrauchschutzes am Arbeitsplatz.³⁴² Im Kanton Freiburg beispielsweise hat sich dieser Bereich als politisch besonders sensibel herausgestellt, da die Einrichtung von Fumoirs für KMU

³³⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 62-63, S. 140

³³⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87

³³⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 74-75

³³⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 74-75

³³⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 89

³⁴⁰ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 118-119

³⁴¹ z.B. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 97

³⁴² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 118-119; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 101; Evaluationsbericht Kanton Waadt, 2018, S. 110-111

hohe Kosten verursachen und die Politik deshalb aus Angst vor Wählerverlusten zurückhaltend agieren will.³⁴³ In der Folge wäre es wichtig, immerhin Informationskampagnen an die Betriebe aufrechtzuerhalten, um die politischen Blockaden zu umgehen.³⁴⁴ Auch im Kanton Waadt werden in diesem Bereich noch relativ viele Beschwerden eingereicht und trotzdem bislang nur wenige Aktivitäten (Verteilung von Informationen, Klärung des Status von E-Zigaretten) umgesetzt.³⁴⁵ In vielen untersuchten Kantonen besteht weiter im Bereich des Passivrauchschutzes an temporären (Gross-)Anlässen noch grosser Handlungsbedarf, da an diesen Informationen oftmals schwieriger zu vermitteln und entsprechend auch Regeln häufiger missachtet werden. Zusätzlich erschwert werden Kontrollen durch die Tatsache, dass für die Bewilligung solcher Veranstaltungen und somit auch für die Umsetzung des Passivrauchschutzes oftmals auch die Gemeinden zuständig sind.³⁴⁶ Die Erfahrungen aus Projekten in einigen Kantonen zeigen jedoch, dass ein erfolgreicher Vollzug und eine Stärkung des Passivrauchschutzes in diesem Bereich möglich sind. Im Kanton St. Gallen wurde der Passivrauchschutz an regionalen Messen erfolgreich ins kTPP integriert.³⁴⁷ Im Kanton Jura wurden an Veranstaltungen Informationsaktivitäten unternommen und Flyer, Plakate, Tischsets und Merkblätter verteilt, was sich als sehr hilfreich erwies.³⁴⁸ Noch proaktiver wurde im Kanton Freiburg vorgegangen, wo zusätzlich mit an den Anlässen anwesenden privaten Sicherheitsfirmen zusammengearbeitet wurde. Diese beobachteten im Rahmen ihrer Tätigkeiten die Einhaltung des Passivrauchschutzes, griffen bei Verstössen ein und wiesen die rauchenden Personen auf ihr Fehlverhalten hin.³⁴⁹ Auf eine ähnliche Weise wurde im Kanton Freiburg auch die Gemeindepolizei bei ihrer bürgernahen Polizeiarbeit in die Umsetzung von Kontrollen miteinbezogen, was bereits nachweislich zu Verbesserungen geführt hat.³⁵⁰ Ein weiteres Vorgehen umfasst das Büssen von Veranstaltern, die den Passivrauchschutz nicht gewährleisten (wodurch insbesondere auch ein Vorführeffekt generiert wird)³⁵¹ und im Allgemeinen könnte die direkte Zusammenarbeit mit den Veranstaltenden von betroffenen Anlässen interessant sein.³⁵²

Jugendschutz

Testkäufe. In vielen Kantonen wurde durch die Umsetzung von Testkäufen der Jugendschutz gestärkt. Dabei wurde, wie bereits oben beschrieben, die Notwendigkeit von Massnahmen auf kantonaler Ebene häufig nicht eingesehen und der politische Wille für eine Gesetzesanpassung in diesem Bereich fehlte, da Tabakverkäufe an Minderjährige als marginales Problem wahrgenommen wurden.³⁵³ Das Fehlen gesetzlicher Grundlagen hat sich gerade bei der erfolgreichen Durchführung von Testkäufen in verschiedenen Kantonen als hinderlich erwiesen und teilweise kam es deshalb sogar zu Unterbrüchen der Aktivitäten, wie beispielsweise im Kanton St. Gallen.³⁵⁴ Trotzdem konnten in vielen Kantonen zum ersten Mal Testkäufe umgesetzt werden und dabei einige Vorgehensweisen

³⁴³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 92

³⁴⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 101

³⁴⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 110

³⁴⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 119

³⁴⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 70

³⁴⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 78

³⁴⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 97-98

³⁵⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 92

³⁵¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 92

³⁵² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 112

³⁵³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2015, S. 80

³⁵⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

beobachtet werden, durch welche trotz fehlender Regulierung eine gute Umsetzung sichergestellt werden konnte. Im Kanton Freiburg konnte das Problem geschickt umgangen werden, indem mit der Kantonspolizei zusammengearbeitet wurde, welche die Geschäfte auf festgestellte Verstösse hinwies.³⁵⁵ Auch die Gemeindepolizei zeigte sich nach einer Informationsaktion von Seiten der Programmleitung in einer Gemeinde des Kantons besonders interessiert und fing an, sich aktiv an der Verteilung von Infomaterial zu Jugendschutz zu beteiligen, was auch für andere Gemeinden und Kantone ein interessanter Weg zur Förderung der strukturellen Prävention sein könnte.³⁵⁶

Trotzdem stellt die Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine zukünftige Herausforderung dar, da zum Beispiel eine im Kanton Thurgau durchgeführte Befragung ergab, dass diese nur geringes Interesse an der Durchführung von Testkäufen haben.³⁵⁷ Im genannten Beispiel konnten im Laufe des Programms in einigen Gemeinden trotzdem Testkäufe durchgeführt werden und der relativ hohe Anteil Verstösse löste im Kanton eine Debatte aus, welche einen positiven Effekt hatte und dazu führte, dass Testkäufe als langfristiger Bestandteil der Tabakprävention institutionalisiert wurden und der Kanton eine Finanzierungsbeitrag beschloss, um zusätzliche Gemeinden zu motivieren.³⁵⁸ Eine Subventionierung von Testkäufen hatte im Kanton Zürich bereits vor dem kTPP Erfolg gezeigt.³⁵⁹ Während des kTPP wurde in Zürich ebenfalls eine interessante Begleitmassnahme durchgeführt und ein Infoblatt mit einem Argumentarium zur Legalität der Testkäufe an die regionalen Suchtpräventionsstellen verteilt. Da diese in engem Kontakt mit den Gemeinden stehen, sollten so vorher skeptische kommunale Partner für die Testkäufe gewonnen und die Sensibilisierung für diese Jugendschutzmassnahme erhöht werden, was die Feldarbeit für die Umsetzungspartner erleichtern würde.³⁶⁰ Allgemein scheint die Kommunikation ein wichtiger Faktor zu sein, einerseits im Vorfeld der Testkäufe, andererseits zur Übermittlung der Resultate. Im Kanton Uri wurden die Testkäufe beispielsweise stark kritisiert, da sie als Attacke gegen die lokale Wirtschaft aufgefasst wurden. Durch die Vorankündigung einer Testkäufewelle konnte der Jugendschutzgedanke der Massnahme zusätzlich betont und somit die Akzeptanz der Massnahme in betroffenen Betrieben und der Bevölkerung gesteigert werden.³⁶¹ Eine gemeinsame Kommunikation von NGOs, Verwaltungsstellen und weiteren beteiligten Umsetzungsakteuren, allenfalls im Rahmen einer Pressekonferenz, wie dies im Kanton Wallis oder im Kanton Freiburg geschah, verleiht den Aktivitäten einen zusätzlich offiziellen Charakter und erlaubt, ein breites Publikum zu erreichen.³⁶² Als weiterer Erfolgsfaktor für Testkäufe hat sich die Kopplung mit Alkoholtestkäufen erwiesen, einerseits als Lösung bei Umsetzungsproblemen, andererseits zur Vereinfachung der Organisation und der Erhöhung der Aufmerksamkeit und

³⁵⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 91

³⁵⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 91-92

³⁵⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89

³⁵⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88-89

³⁵⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 82-83

³⁶⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 82-83

³⁶¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 83

³⁶² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54 und S. 65

Akzeptanz.³⁶³ Auch im bereits oben beschriebenen Gesetzesprojekt für eine neue Verkaufsbewilligung von Tabakwaren, welches Verstösse gegen den Jugendschutz sanktionierbar machen soll, wurde mit der Verknüpfung der beiden Themen gearbeitet.³⁶⁴

In Bezug auf die Umsetzung von Testkäufe hat sich auch gezeigt, dass die Methodologie der Durchführung von zentraler Bedeutung ist, um eine kohärente kantonale Praxis und Chancengleichheit zu gewährleisten. Eine Beobachtung aus dem Kanton Solothurn, wo die Testkäufe von zwei unterschiedlichen Organisationen durchgeführt wurden, demonstriert die Wichtigkeit einer territorial homogenen Kontrolle der Gesetzeseinhaltung, da je nach durchführender Organisation bei der Einhaltung eine Differenz von bis zu 15 Prozent bestand.³⁶⁵ Im Kanton Basel-Stadt zeigte sich, dass im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Resultate eine Systematisierung notwendig ist, da die Quote der Verstösse beispielsweise stark vom Geschlecht (mehr Verkäufe an weibliche Testkäuferinnen) oder der Durchführungszeit (mehr Verstösse abends als tagsüber) abhängig war.³⁶⁶ Auch die Methodik des Kontakts zu den betroffenen Verkaufsstellen scheint wichtig zu sein: Um den Überraschungseffekt eines Testkaufes während einer Testkäuferwelle aufrecht zu erhalten, sollte auf den unmittelbaren Kontakt zum Verkaufspersonal nach einem Testkauf verzichtet werden und besser erst nach Abschluss der Testkäuferwelle die Betriebe auf die Resultate aufmerksam machen und entsprechend Lob aussprechen bzw. auf Verstösse hinweisen.³⁶⁷

Schulungen für Verkaufspersonal. In einigen Kantonen wurden zur zusätzlichen Festigung des Jugendschutzes Schulungen für das Verkaufspersonal angeboten, da diese einerseits die Testkäufe auf eine sinnvolle Weise ergänzen, und andererseits auch eine interessante Möglichkeit bieten, Orte zu erreichen, in welchen keine Testkäufe durchgeführt werden.³⁶⁸ Nicht überall konnte jedoch für die Schulungen genügend Interesse generiert werden und der Zeitpunkt der Durchführung sowie eine aktive Bewerbung haben sich als zentral für den Erfolg erwiesen.³⁶⁹ Potenziell förderlich war auch hier die Koppelung an Alkoholverkaufsschulungen, wodurch der Aufwand für die Umsetzungsakteure reduziert wurde.³⁷⁰ Als möglicherweise problematisch scheint die im Kanton Zürich beobachtete Entwicklung, dass vor allem grosse Verkaufsketten keine externen Verkaufsschulungen zum Jugendschutz durchführen lassen und konzerninterne Kurse anbieten, wodurch die Expertise der Präventionsstellen nicht mehr genutzt wird und wenig über die Qualität der durchgeführten Schulungen gesagt werden kann.³⁷¹

³⁶³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112-113; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81

³⁶⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 111 und S. 113

³⁶⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 81

³⁶⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 89

³⁶⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 94-95

³⁶⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 93-94

³⁶⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 113

³⁷⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramme Kanton Zug, 2015, S. 83

³⁷¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 83

Tabakwerbung und Sponsoring

Häufig stellten Aktivitäten im Bereich Tabakwerbung und Sponsoring in den evaluierten kantonalen Tabakpräventionsprogrammen keine Prioritäten dar.³⁷² Trotzdem gab es auch für dieses Element der strukturellen Prävention interessante Beobachtungen und Erkenntnisse.

Wichtige Erkenntnisse betreffen die Unterstützung eines Werbeverbots für Tabakwaren. Erstens waren in den Jahren 2015-2016 58.1 Prozent der Öffentlichkeit für ein allgemeines Rauchverbot und 59 Prozent sprachen sich für ein allgemeines Verbot des Sponsorings von kulturellen und sportlichen Aktivitäten durch die Tabakindustrie aus.³⁷³ Die politische Unterstützung ist aber tendenziell geringer als diejenige der allgemeinen Bevölkerung, wie eine Befragung aus dem Kanton Waadt zeigte.³⁷⁴ Diese Diskrepanz zwischen den Ansichten der Bevölkerung und PolitikerInnen könnte in zukünftigen Debatten genutzt werden. Im Kanton Waadt und im Kanton Freiburg zeigte sich zudem der Einfluss eines Kontextfaktors, nämlich der Wichtigkeit des Weinanbaus in den beiden Kantonen. Konkret wurde die Einführung eines Werbeverbots für Tabak und Alkohol in Waadt erschwert und in Freiburg abgelehnt, weil es als Angriff auf die Weintradition des Kantons verstanden wurde.³⁷⁵ Anders als zum Beispiel im Bereich des Jugendschutzes war die Kopplung mit dem Thema Alkohol ein Hindernis für ein Werbeverbot für Tabakwaren. Im Kanton Wallis, welcher sich durch eine der strengsten Regulierungen in Bezug auf Tabakwerbung und Sponsoring auszeichnet, stellt der Bereich jedoch trotzdem keine politische Priorität dar, obwohl Kontrollen und Informationsaktivitäten insbesondere bei Kiosken noch notwendig wären.³⁷⁶ Im Kanton Freiburg wurde zudem aufgrund nationaler Entwicklungen (laufende Revision der Tabakproduktgesetz) auf ein kantonales Projekt betreffend Tabakwerbung und Sponsoring verzichtet, obwohl dieses auf nationaler Ebene blockiert war und sich kantonale Bestrebungen entsprechend gelohnt hätten, insbesondere auch weil die Freiburger Bevölkerung sich in einer Umfrage positiv zu diesen geäußert hatte.³⁷⁷ Die Beispiele unterstreichen, dass weitere Sensibilisierungsarbeit bei politischen Entscheidungsträgern wichtig wäre. In Bezug auf das Sponsoring ist ein Beispiel aus dem Kanton Tessin nennenswert. Genauer übernimmt die ASN eine sehr aktive Rolle, um das Sponsoring von Kultur- und Sportveranstaltungen durch die Tabakindustrie zu beschränken und sogar zu ersetzen. Bereits seit 1992 gibt es im auf nationaler und internationaler Ebene sehr bekannten Filmfestival von Locarno kein Sponsoring durch die Tabakindustrie mehr, was ein wichtiges Signal sendet. Zudem arbeitet die ASN erfolgreich mit unterschiedlichen lokalen Sport- und Kultur-Veranstaltungen zusammen und geht dabei sehr innovativ vor: Beispielsweise durch das eigene Sponsoring im Gegenzug für die Präsenz des eigenen Logos, die Bereitstellung von Plan- und Lieferwagen und die kostenlose Bereitstellung von Infomaterial und Bannern.³⁷⁸

³⁷² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 79

³⁷³ Bevölkerungsbefragung der 15-jährigen und älteren Personen. Kuendig H., Notari L., Gmel G. (2016). *Publicité, prix et mises en garde : opinions et vécus relatifs à des législations sur les produits du tabac en 2015-2016 – Analyse des données du Monitoring suisse des addictions*. Lausanne : Addiction Suisse.

³⁷⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 104-105

³⁷⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105

³⁷⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75

³⁷⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 101

³⁷⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 109-110

Strukturelle Prävention ohne Gesetzesänderung

Die vielen Hindernisse in Bezug auf die gesetzliche Verankerung der Verhältnisprävention unterstreichen die Notwendigkeit, in diesem Handlungsfeld neue Ansätze zu finden, wie sie bereits in einigen Kantonen erfolgreich initiiert wurden. Dabei bieten insbesondere Massnahmen, die keine gesetzlichen Anpassungen bedingen, grosses Potenzial. So haben sich im Bereich des Passivrauchschutzes haben sich bereits innovative Ansätze zur Förderung des Engagements der notwendigen staatlichen Umsetzungspartner bewährt. Erstens bewährte sich beispielsweise die Integration eines mehrwöchigen Trainings im Lebensmittelinspektorat in die Ausbildung angehender PolizistInnen. Im Rahmen dieser Ausbildung wurden die PolizistInnen hinsichtlich des Themas Passivrauchschutz sensibilisiert.³⁷⁹ Zweitens können zudem lokale Massnahmen dabei helfen, eine Nichtrauchernorm zu fördern. Konkret weisen rauchfreien Plätze in Schulen, Sportanlagen oder auf Kinderspielplätzen beispielsweise einen grossen Handlungsspielraum auf.³⁸⁰ Fortschritte können bei der Wahl dieses Vorgehens ohne langwierige politische Prozesse erreicht werden, während zudem der teilweise vorhandenen Übersättigung in traditionellen Settings entgegengewirkt und zentrale Zielgruppen angesprochen werden können (bspw. Zielgruppe Jugendliche und Setting Schule). Elemente wie rauchfreie Schul- oder Sportplätze können in existierende Projekte integriert werden, wodurch sich Synergien ergeben (bspw. Förderung rauchfreier Sportplätze im Projekt „Cool and Clean“ oder die Förderung rauchfreier sportlicher Veranstaltungen³⁸¹). Ein weiteres Beispiel sind „rauchfreie Kinderspielplätze“, welche die Stärkung der Nichtrauchernorm im öffentlichen Raum begünstigt.³⁸² Zudem erwies sich die Verschiebung gewisser Massnahmen weg vom öffentlichen hin zum privaten Raum sinnvoll. Dadurch konnten (politische) Blockaden hinsichtlich Aktivitäten im öffentlichen Raum umgangen werden.³⁸³ In entsprechenden Projekten war vor allem die Kooperation mit verschiedenen Berufsgruppen (bspw. Hebammen und KleinkindererzieherInnen) als Multiplikatoren ein wichtiger Erfolgsfaktor.³⁸⁴

Tabelle 22: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld strukturelle Prävention“

- Das Aufzeigen einer Diskrepanz zwischen der hohen Zustimmung in der Bevölkerung zu einem verschärften Werbeverbot und der geringeren Unterstützung auf der politischen Ebene kann als Argument in politischen Debatten genutzt werden.
- Bei Gesetzgebungsprojekten zeigten sich die Antizipation von möglichen Gegenargumenten der Gegner und die entsprechende Ausgestaltung des Gesetzesvorschlags als wichtiges Instrument in der Vorbereitung der politischen Debatte.

³⁷⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2019, S. 100

³⁸⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 89-90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110-111; Evaluationsbericht Kanton Tabakpräventionsprogramm Basel-Stadt, 2017, S. 93

³⁸¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 100; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 94

³⁸² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 120

³⁸³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 77-78

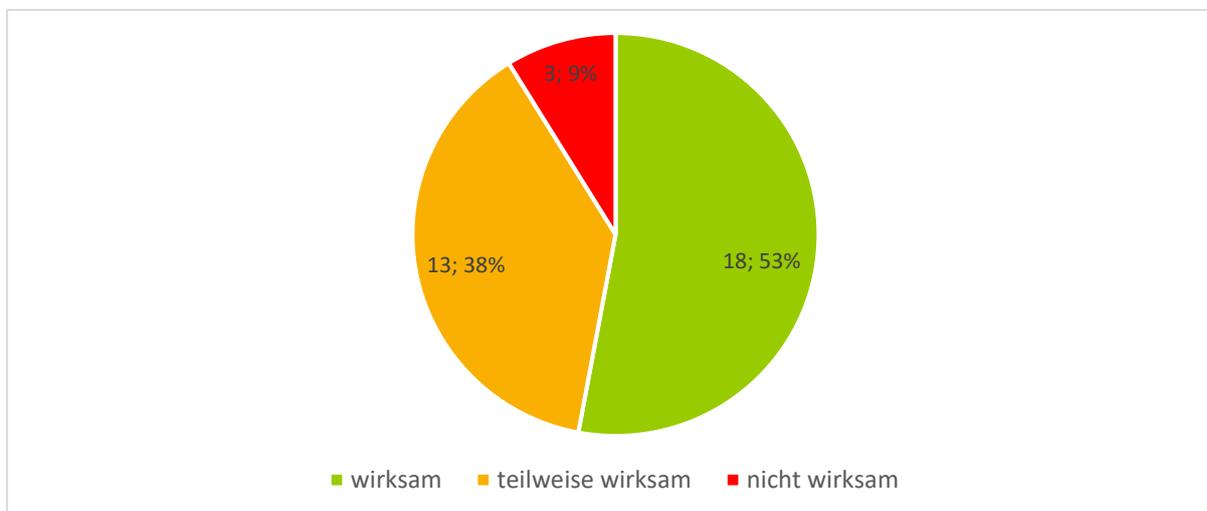
³⁸⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 99; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 77-78

- Je nach Themenbereich kann sich die Koppelung des Themas Tabak und Alkohol entweder positiv (bspw. Testkäufe) oder negativ (bspw. Werbeverbot) auswirken.
- Im Rahmen des Vollzugs des Passivrauchschutzes ist der erfolgreiche Aufbau einer Allianz mit anderen Departementen zentral. Mögliche Strategien sind die ‚Übersetzung‘ der Präventionsbotschaft in die professionelle Sprache der Partner (bspw. als Frage von Recht und Ordnung), die Identifikation einer Schlüsselperson, die eine Brücke zwischen den verschiedenen Berufsgruppen herstellt sowie der Aufbau von Arbeitsgruppen, in denen die Prioritäten gemeinsam definiert werden.
- Während im Bereich Restaurants bereits Fortschritte im Vollzug des Passivrauchschutzes gemacht wurden, besteht hinsichtlich des Passivrauchschutzes am Arbeitsplatz in allen Kantonen noch grosses Optimierungspotenzial.
- Durch begleitenden Informationsmassnahmen (bspw. Infoblätter für Gemeinden) und gezielte Medienarbeit (bspw. Bekanntmachung der vielen aufgedeckten Verstösse) kann die Akzeptanz und politische Unterstützung der Testkäufe erhöht werden.
- Die strukturelle Prävention kann auch im Rahmen von Aktivitäten gefördert werden, die keine gesetzliche Anpassung bedingen: Erfolgsversprechende Ansätze sind die Schaffung von rauchfreien Schulplätzen, Sportplätzen und Kinderspielplätzen.

4.2.4.4 Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld Information

Im Handlungsfeld Information fanden in den evaluierten kTPP 38 Projekte statt, wovon 34 Projekte durch das Evaluationsteam bewertet werden konnte. Die Bewertung des Projekterfolgs bzw. der Beitrag zu einer wirkungsvollen Tabakprävention ist in Abbildung D dargestellt.

D 4.2.25: Tabakpräventionswirkung Handlungsfeld Information (n=34)



Anmerkung: n=34, alle in den durchgeführten Evaluationen bewerteten Projekte im Handlungsfeld Information

Die Evaluationen der 14 kTPP haben auch für das Handlungsfeld Information einige interessante Erkenntnisse ergeben. Die Analyse der durchgeführten Projekte ergab, dass in vielen Kantonen die Öffentlichkeitsarbeit und Informationsaktivitäten noch intensiviert werden könnten, um die anvisierten Zielgruppen wirkungsvoll zu erreichen und für die Tabakprävention im Allgemeinen einen Mehrwert zu generieren. Als zentrale Erfolgsfaktoren erwiesen sich hierfür die gezielte Wahl der Informationsplattformen und -Kanäle, die Nutzung von Synergien zwischen programminternen und -externen Massnahmen sowie die damit verbundene Optimierung der Aufgabenverteilung.

Es hat sich gezeigt, dass die Wahl der Informationsplattformen für eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsarbeit eine zentrale Rolle spielt. Die Beobachtungen aus den Kantonen zeigen erstens, dass eine offizielle Anlaufstelle für tabakbezogene Fragen für verschiedene Zielgruppen ein Bedarf darstellt, aber noch nicht überall in die kTPP integriert wurden.³⁸⁵ Da in diesem Bereich teilweise bereits programmexterne Angebote, wie z.B. Beratungsstellen der Lungenligen, existieren, könnten durch eine gezieltere Koordination der programminternen- und externen Massnahmen Synergien noch besser genutzt werden, beispielsweise auch über eine gegenseitige Bewerbung der Aktivitäten.³⁸⁶ Eine Erkenntnis aus einem Kanton unterstreicht hierzu, dass so möglicherweise auch Hürden überwunden werden könnten: Da im benannten Kanton die Umsetzungsverantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit bei einer Verwaltungsstelle lag, fanden die Informationsaktivitäten hauptsächlich über Plattformen der öffentlichen Verwaltung statt, wodurch nur ein bestimmtes Publikum erreicht werden konnte. Obwohl auch Medienmittelungen zuhanden der lokalen Presse verfasst wurden, behandelten diese aufgrund der Zugehörigkeit zur öffentlichen Verwaltung bewusst nur politisch nicht kontroverse Themen.³⁸⁷ Gerade im Hinblick auf aktuelle tabakrelevante Themen wie CBD, wo stets neue Informationsbedürfnisse entstehen, wäre jedoch eine vermehrte mediale Aufmerksamkeit wünschenswert, was durch eine zielgerichtete Zusammenarbeit mit programm- bzw. verwaltungsexternen Partnern erreicht werden könnte.

Die Evaluationen der kantonalen Programme zeigen zudem, dass das Internet auch für die Tabakprävention ein immer wichtigerer Informationskanal darstellt.³⁸⁸ In den Kantonen wurden bereits Konsequenzen aus diesem Trend gezogen und die Informationsbereitstellung über Internetauftritte weiter ausgebaut. Damit die Internetangebote jedoch auch genutzt werden und für das Programm einen Mehrwert generieren, erwies es sich als zentral, die Internetseiten nach den Bedürfnissen der Endnutzer auszurichten und entsprechend zu gestalten. Denn während eine eher statische Abbildung der Massnahmen auf einer Internetplattform zwar für programminterne Partner eine interessante Möglichkeit sein könnte, sich einen Überblick über Aktivitäten und Zuständigkeiten zu verschaffen, kann ein attraktiver und dynamischer Internetauftritt dabei helfen, die Sichtbarkeit und das Interesse für die Tabakprävention bei der allgemeinen Bevölkerung zu erhöhen.³⁸⁹ Ein solcher sollte beispielsweise regelmässige Updates zu den Aktivitäten der Projekte bieten, aktuelle tabakrelevante Debatten aufgreifen und Informationsressourcen bereitstellen. Erkenntnisse aus weiteren Kantonen zeigen, dass sich hier auch interaktive Strategien lohnen und die Nutzung neuer Technologien wie Social Media und Smartphone-Apps grosses Potenzial bieten, um die bestehenden, bereits wirkungsvollen Massnahmen auf dem Terrain zu ergänzen und neue Zielgruppen zu erreichen.³⁹⁰ Gerade in Kantonen mit grossen ländlichen Gegenden oder in Berggebieten wären solche Kanäle interessant, um geographisch oft in grösseren Orten lokalisierte Präventionsaktivitäten zu ergänzen. Das im Kanton Wallis bereits vor dem kTPP durchgeführte Projekt „Facebook“ bietet ein besonders erfolgreiches Beispiel hierfür: Das Projekt konnte nicht nur das Bild der Tabakprävention

³⁸⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 95

³⁸⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 120-121

³⁸⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 120-121

³⁸⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 83

³⁸⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 93

³⁹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 117-118

modernisieren und zusätzliche Aufmerksamkeit generieren, sondern es bildeten sich über den virtuellen Austausch sogar lokale Selbsthilfegruppen zum Rauchausstieg.³⁹¹

In verschiedenen kTPP hat sich gezeigt, dass im Bereich Tabak laufend neue Themen aufkommen, welche die Programme vor Herausforderungen stellen, gleichzeitig jedoch auch Chancen bieten. In unterschiedlichen Projekten entstanden durch neue Tabakprodukte und Trends nämlich neue Informationsbedürfnisse, beispielsweise zu Wasserpfeifen, E-Zigaretten und Snus, aber auch zu neuen Marketing-Methoden wie die Bewerbung von Tabakwaren über YouTube.³⁹² Die Klärung durch neue Trends aufgekommener Fragen kann auch den Koordinationsaufwand innerhalb eines Programms erhöhen und zusätzliche Ressourcen beanspruchen, wie ein Beispiel aus dem Kanton Basel-Landschaft illustriert. Konkret verursachte das Aufkommen von CBD-Zigaretten eine Unklarheit bezüglich Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung, was zu einem erhöhten Aufwand für die Beteiligten führte.³⁹³ Neue Tabakthemen bieten jedoch auch Chancen für die kantonalen Tabakpräventionsprogramme, indem sie Aufmerksamkeit für die Thematik im Allgemeinen generieren können und diese in der Folge wieder an Aktualität und auch Priorität gewinnen kann.³⁹⁴

Tabelle 23: Zusammenfassung „Hürden und Erfolgsfaktoren Handlungsfeld Information“

- Die optimale Koordination zwischen verschiedenen Anlaufstellen (teilweise auch programmexterne Angebote) ist eine der zentralen Erfolgsfaktoren für eine funktionierende Öffentlichkeitsarbeit.
- Die Angliederung der Öffentlichkeitsarbeit an eine Stelle der kantonalen Verwaltung geht mit der Limitation einher, dass politische Themen nicht proaktiv bearbeitet werden können.
- Social Media Plattformen und Smartphone-Apps bieten grosses Potenzial, um eine breitere Abdeckung der Tabakpräventionsmassnahmen zu ermöglichen.
- Neuen Themen wie E-Zigaretten bieten aufgrund ihrer Aktualität eine Möglichkeit, das Interesse der Bevölkerung für Tabakpräventionsmassnahmen im Allgemeinen zu erhöhen.

4.2.5 Mittelverwendung

In diesem Teil des Berichts wird die Verwendung der Mittel im Hinblick auf deren wirkungsbezogene Effizienz und Nachhaltigkeit beleuchtet. Es werden in diesem Zusammenhang generelle Aussagen gemacht, da bereits in den einzelnen Evaluationsberichten darauf hingewiesen wurde, dass aufgrund der Datenlage gewisse Limitationen bestehen. Konkret standen dem Evaluationsteam erstens ausschliesslich die Budgetzahlen und nicht die effektiven Kosten der Projekte zur Verfügung, womit nur eine Annäherung an die effektiv eingesetzten Mittel möglich ist. Zweitens gab es nicht zu allen Projekten spezifische Budgets respektive die Budgets umfassten nicht die gesamten Kosten, da nur der kantonale Teil und nicht auch die auf der nationalen Ebene anfallenden Kosten ausgewiesen wurden (insbesondere bei den Typ II Projekten). Die Aussagen zu der Mittelverwendung sind daher ungenau und werden auf expliziten Wunsch des TPF gemacht.

³⁹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76

³⁹² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81

³⁹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 111

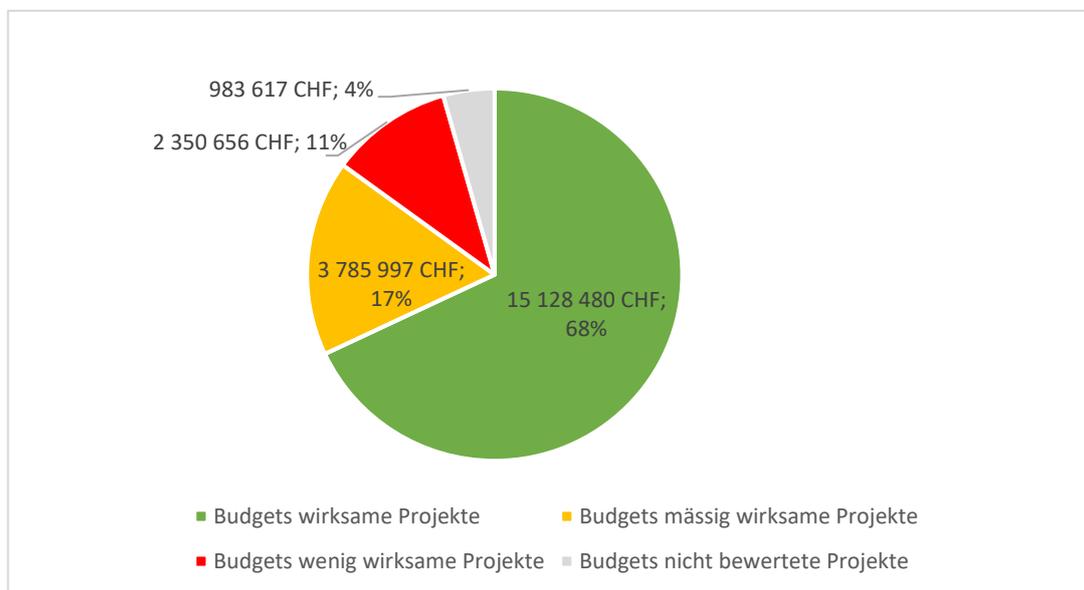
³⁹⁴ Siehe. bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81

4.2.5.1 Effizienz und Wirksamkeit

In diesem Abschnitt wird auf die Effizienz der Mittelverwertung eingegangen, indem die eingesetzten finanziellen Ressourcen unter Berücksichtigung der erreichten Wirkung auf die Zielgruppen beleuchtet werden. Nachfolgend wird erstens eine Übersicht über die erreichte Effizienz der Mittelverwertung in allen Kantonen geboten und zweitens werden Aussagen zu einzelnen Themenbereichen (bspw. strukturelle Prävention, Vorprojekte, Rauchstoppangebote) gemacht.

Übersicht über die wirkungsbezogene Effizienz: In die im Rahmen der 14 Kantone umgesetzten substanziellen Projekte (d.h. diejenigen Projekte, die die Zielgruppen ansprachen ohne Evaluation und Steuerung) wurden CHF 22'248'750 investiert.³⁹⁵ Wie in Grafik D 4.2.26 dargestellt, wurden in den 14 evaluierten Kantonen 68 Prozent der Mittel in Projekte eingesetzt, die die angestrebte Wirkung erzielen konnten. Weitere 17 Prozent der Mittel wurden in teilweise wirkungsvollen Massnahmen verwendet, womit auch diese Ressourcen einen –wenngleich noch nicht optimalen– Beitrag zur Tabakprävention geleistet haben. In wenig effiziente Projekte flossen 11 Prozent der Mittel, was zwar zeigt, dass noch nicht eine gänzlich optimale Mittelverwendung erreicht werden konnte, jedoch im Gesamtbild nur ein relativ kleiner Anteil in nicht wirkungsvolle Aktivitäten investiert wurde. Die restlichen vier Prozent der finanziellen Ressourcen wurden in Projekten verwendet, deren Wirkung auf die Zielgruppe zum Zeitpunkt der jeweiligen kantonalen Evaluation noch nicht bewertet werden konnte (d.h. die betroffenen Projekte waren noch fortgeschritten genug, um die Effekte bewerten zu können).

D 4.2.26: Gesamtüberblick Outcomebezogene Effizienz



³⁹⁵ Es gilt zu beachten, dass diese Zahlen von anderen Zusammenstellungen abweichen können, da teilweise im Rahmen der Evaluation seitens der Kantone Korrekturen an den für einzelne Projekte budgetierten Beträgen vorgenommen wurden. Zudem basieren die Zahlen wie zuvor erwähnt primär auf den Budgetzahlen, womit nicht auszuschliessen ist, dass die effektiv investierten Mittel von den budgetierten Ressourcen abweichen.

In Tabelle 24 werden die verwendeten Mittel für die jeweiligen Projektkategorien (wirkungsvoll, mässig wirkungsvoll, wenig wirkungsvoll) pro Kanton dargestellt.

Tabelle 24: Outcomebezogene Effizienz pro Kanton

Kanton	Budgets wirksame Projekte	Budgets mässig wirksame Projekte	Budgets wenig wirksame Projekte	Budgets nicht bewertete Projekte
Uri	321.500 CHF	75.520 CHF	269.270 CHF	
Zug	593.934 CHF	246.000 CHF	252.400 CHF	
Solothurn	1.158.122 CHF	229.600 CHF	243.892 CHF	
St. Gallen	1.823.944 CHF	305.333 CHF	139.100 CHF	
Zürich	2.145.000 CHF	80.000 CHF	12.000 CHF	137.000 CHF
Wallis	1.062.915 CHF	235.700 CHF		147.304 CHF
Jura	123.270 CHF	75.084 CHF	249.221 CHF	91.003 CHF
Thurgau	1.495.890 CHF	71.080 CHF	176.430 CHF	59.700 CHF
Basel-Stadt	645.321 CHF	466.103 CHF	199.768 CHF	324.210 CHF
Freiburg	788.516 CHF	276.442 CHF	35.976 CHF	
Waadt	1.230.268 CHF	559.890 CHF	505.559 CHF	224.400 CHF
Basel-Landschaft	835.000 CHF	668.145 CHF	141.540 CHF	
Tessin	1.748.000 CHF	288.000 CHF	88.000 CHF	
Neuenburg	1.156.800 CHF	209.100 CHF	37.500 CHF	
Total	15.128.480 CHF	3.785.997 CHF	2.350.656 CHF	983.617 CHF

Wie Tabelle 24 zeigt, bestanden teilweise relativ grosse Unterschiede zwischen der outcomebezogenen Effizienz der Kantone, wobei nachfolgend die Gründe für diese Abweichungen beleuchtet werden. Häufig konnten gerade die wenig effizient eingesetzten Mittel schon durch den Misserfolg eines einzelnen ressourcenstarken Projekts stark ansteigen.

Spezifische Aspekte der wirkungsbezogenen Effizienz: Der Vergleich der Kantone zeigt, dass es gewisse Aspekte gibt, die im Hinblick auf die outcomebezogenen Effizienz besonders auffällig sind und die folglich in der Analyse der Mittelverwendung berücksichtigt werden sollten.

Erstens fielen strukturelle Projekte dadurch auf, dass diese häufig über sehr hohe Budgets verfügten, weshalb die nicht planmässige Umsetzung eines solchen Projekts direkt zu verhältnismässig grossen Effizienzproblemen innerhalb der KTPP führte (bspw. Jura oder Waadt, wo wenig wirksame strukturelle Projekte jeweils einen grossen finanziellen Anteil an den Programmbudgets ausmachten). Wenn solche Projekte mit ihren grossen Budgets aber wirksam umgesetzt werden konnten, waren diese besonders kosteneffizient: Mit vergleichsweise wenig Mitteln kann im Rahmen der strukturellen Prävention die gesamte Bevölkerung (bspw. durch Rauchverbote) oder grosse Teile der Bevölkerung (Verkaufsverbote für Jugendliche) erreicht werden (bspw. im Kanton Wallis).

Zweitens waren in den meisten Kantonen auch die Öffentlichkeitsarbeits-Projekte sehr ressourcenintensiv, wobei aber die Leistungen dieser Projekte sehr unterschiedlich waren. Generell ist die Wirk-

samkeit von Informationsmassnahmen schwierig zu messen, was auch die Bewertung der outcome-bezogenen Effizienz erschwert. Dabei kann aber klar festgestellt werden kann, dass sich eine solche Investition von finanziellen Mitteln nur dann lohnt, wenn diese unter anderem im Rahmen der Medienarbeit effektiv eingesetzt werden. Dies sollte insbesondere durch das kontinuierliche Aufgreifen von aktuellen politischen Themen erfolgen, um die Tabakpräventionssicht aktiv ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. In dieser Hinsicht besteht in vielen Kantonen noch Handlungsbedarf (siehe auch Kapitel 4.3).

Drittens stellten die verschiedenen Vor- und Pilotprojekte in gewissen Kantonen ein Effizienzproblem dar. Diese spezielle Projektkategorie führte dazu, dass in einigen kantonalen Programmen verschiedene Projektideen aufgegriffen, dann aber ohne eine ambitionierte Umsetzungsstrategie relativ schnell abgebrochen wurden. Die in diese Projekte eingesetzten Mittel waren zwar meistens im Vergleich zu den anderen Aktivitäten relativ gering, jedoch müssen die investierten Ressourcen der abgebrochenen Pilotversuche respektive Vorprojekte als nicht effizient bewertet werden. Künftig sollte daher im Hinblick auf die möglichst effiziente Verwendung der Mittel darauf geachtet werden, dass Pilotprojekte genau wie die anderen Projekte mit verbindlichen Vorgaben geplant und dann auch entsprechend umgesetzt werden. In dieser Hinsicht gilt es auch jene Projektideen zu erwähnen, die erfolgreich lanciert und in den initiierenden Kantonen umgesetzt wurden. Um eine möglichst hohe Effizienz bei der Verwendung der für die Tabakprävention vorhandenen Mittel zu erreichen, sollten solche bereits getesteten Projektideen stärker zwischen den Kantonen transferiert werden. Nur so können die investierten Ressourcen skaliert und eine optimale Effizienz erreicht werden.

Tabelle 25: Zusammenfassung „Mittelverwendung“

- 68 Prozent der Mittel flossen in wirksame, 17 Prozent in mässig wirksame und 11 Prozent in wenig wirksame Projekte.
- Strukturelle Projekte verfügten häufig über vergleichsweise viele Mittel, was darin resultierte, dass ein nicht erfolgreiches strukturelles Projekt im betroffenen Kanton zu einem relativ grossen Anteil wenig effizient eingesetzter Ressourcen führte. Gleichzeitig sind aber planmässig umgesetzte strukturelle Projekte, die die angestrebte Wirkung erzielen, sehr ressourceneffizient, da eine sehr hohe Anzahl Personen angesprochen werden kann (häufig die ganze Bevölkerung).
- Öffentlichkeitsarbeitsprojekte verfügten in vielen KTPP über hohe Budgets, wobei die Leistungen nicht immer dem Erwarteten entsprachen und folglich die Mittelverwendung teilweise wenig effizient war. Es bedarf in Zukunft einer stärkeren Bearbeitung von aktuellen politischen Themen, um in solchen Projekten eine hohe Effizienz zu erreichen.
- Pilotprojekte stellten teilweise ein Effizienzproblem dar, da die zu wenig konkrete Planung dazu führte, dass das Vorhaben früh abgebrochen wurde, ohne vorher die Effekte auf die Zielgruppen erreicht zu haben.

4.2.5.2 Nachhaltigkeit

Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Mittelverwendung gibt es zum einen gewisse Aspekte, die im Rückblick auf die kantonalen Programme erwähnt werden sollten, wie zum anderem auch ein zentrales Element hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Mittelverwendung in Zukunft.

Rückblick Nachhaltigkeit der Mittelverwendung: Erstens wurde die Nachhaltigkeit der investierten Mittel stark durch die Umsetzungsstruktur der betroffenen Projekte beeinflusst. In verschiedenen

Fällen hatten personelle Wechsel einen negativen Einfluss auf die nachhaltige Verankerung der Aktivitäten, da die Übergabe von Projektmanagementaufgaben nicht genügend geplant wurde und entsprechend wichtiges Wissen verloren ging.³⁹⁶ Um eine nachhaltige Tabakprävention schaffen zu können, müssen daher personelle Entscheide sorgfältig geplant und begleitet werden, wobei die Programmleitungen gerade in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen und die Projektpartner bei dieser Aufgabe aktiv unterstützen können (bspw. Überbrückung von personellen Vakanzen wie im Kanton Thurgau).

Zweitens und stark mit dem ersten Punkt verbunden ist die Nachhaltigkeit zudem von den Finanzierungsentscheiden des TPF und anderer Geldgeber abhängig. Die Umsetzungspartner sind nur dann fähig, nachhaltig stabile Strukturen aufzubauen, wenn sie die dafür notwendige Planungssicherheit haben. Werden also Finanzierungsentscheide erst kurzfristig getroffen oder verändert, kann dies dazu führen, dass Projektstrukturen zu spät aufgebaut oder aufgelöst werden müssen. Problematisch war in diesem Zusammenhang auch die vereinzelt Praxis, dass Aktivitäten mit einem ersten gesicherten Finanzierungsteil starteten und darauf basierten, dass zu einem späteren Zeitpunkt eine weiterführende Finanzierung gesprochen würde. In Fällen, in welchen nach der ersten Tranche eine (für die Umsetzungsakteure unerwartete) negative Entscheidung hinsichtlich einer weiterführenden finanziellen Unterstützung des TPF erfolgte, konnten die Aktivitäten nicht wie geplant nachhaltig in dem betroffenen Setting verankert werden (bspw. Kanton Thurgau im Projekt TOJA).

Drittens gibt es im Hinblick auf die Nachhaltigkeit zudem einen nennenswerten Aspekt, der die Finanzierung von Typ II Projekten betrifft. Konkret bestand das Problem in den evaluierten kTPP im Projekt Rauchfreie Lehre, für welches in vielen Kantonen während der Programmphase die Finanzierung des TPF auslief. Diese strategische Entscheidung liegt klar in der Kompetenz des TPF, wobei aber der Übergang zwischen diesem sehr etablierten Projekt und möglichen neuen Aktivitäten in demselben Setting hätte besser geplant werden sollen. In verschiedenen Programmen wurde das Projekt durch Mittel weiterfinanziert, die eigentlich für andere Tabakpräventionsaktivitäten geplant gewesen wären.³⁹⁷ Generell besteht die Gefahr, dass ohne eine solide Planung einer solchen Übergangsphase der Zugang zum betroffenen Setting, den darin angesiedelten Multiplikatorengruppen sowie den Zielgruppen gefährdet wird. Werden also aufgrund strategischer Entscheide bestehende Projekte nicht länger finanziert, müssen die Umsetzungsakteure einerseits genügend früh ins Bild gesetzt werden, um eventuell neue Finanzierungsmöglichkeiten prüfen zu können. Andererseits sollte eine Strategie entworfen werden, wie die dadurch entstehende Lücke in der Abdeckung der Tabakprävention übergangslos geschlossen werden kann, ohne einen Verlust der zuvor etablierten Beziehungen zu Umsetzungspartnern und Zielgruppen zu riskieren.

Ausblick Nachhaltigkeit der Mittelverwendung: Die bereits erwähnte, aufgrund eines nationalen Entscheids (d.h. die Entscheidung, dass die bisherige Art der Mittelverwendung im Rahmen die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) nicht länger zulässig ist³⁹⁸) anstehende Veränderung im Tabakpräventionssystem hat auch mögliche Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit der im Rahmen der kTPP eingesetzten Mittel. Die vielen erzielten Fortschritte, die die kantonalen Verwaltungen sowie die nichtstaatlichen Partner durch die neue Governanceform gemacht haben, laufen Gefahr, rück-

³⁹⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018

³⁹⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016

³⁹⁸ Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonalen Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

gängig gemacht zu werden. Wie im Kapitel 4.3 ausführlicher dargelegt wird, sollten die verschiedenen Akteure darauf Acht geben, dass gewisse Kernelemente des evaluierten Systems beibehalten werden (bspw. Selbstevaluationsprozesse, Steuerungsprozesse, Engagement der Kantone), um eine nachhaltige Tabakprävention zu ermöglichen.

Tabelle 26: Zusammenfassung "Nachhaltigkeit"

- Personelle Wechsel führten in gewissen Projekten zu Nachhaltigkeitsproblemen, da das Wissen der Projektleitenden nicht optimal weitergegeben werden konnte.
- Nicht geplante respektive kurzfristige Finanzierungsentscheide hatten in einigen Projekten einen negativen Effekt auf die Nachhaltigkeit der Tabakpräventionsmassnahmen.
- Der Finanzierungsstopp eines sehr gut etablierten Typ II Projekts (Rauchfreie Lehre) durch den TPF führte in verschiedenen Kantonen zu einer Umverteilung der Ressourcen, damit das betroffene Projekt weitergeführt werden konnte. Dadurch konnten andere geplante Massnahmen nicht implementiert werden, was wiederum der Kohärenz der Tabakprävention als Ganzes schadete.
- Im Rahmen der evaluierten KTPP aufgebaute Elemente wie die Selbstevaluationsprozesse, die Steuerungsprozesse, das Engagement der Kantone sollten trotz der anstehenden Systemänderungen weiterbehalten werden, um die Nachhaltigkeit der Tabakprävention nicht zu gefährden.

4.2.6 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf eine zielgruppengerechte Tabakprävention

- Die aufgebauten Kompetenzen im Bereich der evidenzbasierten Politikgestaltung auf der kantonalen Ebene weiter fördern, um eine wirkungsvolle Erreichung der anvisierten Zielgruppen ermöglichen zu können. Diese Kompetenzen können zum Beispiel mittels Expertenworkshops für die Kantone, weiteren Selbstevaluationsdokumenten, Anforderungen an die Finanzierung von Massnahmen durch den TPF und die Bereitstellung von Best-Practice Ansätzen sowie thematischer Expertise gefördert werden.
- Die Ansprache spezifischer Zielgruppen in neuen Settings fördern, die bisher nicht oder kaum berücksichtigt wurden (bspw. junge Rauchende, MigrantInnen, Personen in sozialen Institutionen). Dadurch kann einerseits die Übersättigung bei den traditionellen Zielgruppen verhindert werden und andererseits das präventive Potenzial bei den spezifischen Zielgruppen mit häufig hoher Prävalenz ausgeschöpft werden.
- Zwecks Förderung der Aktualität und Attraktivität der Tabakprävention die Nutzung von Projekten, die auf neuer Technologien basieren – wenn sie sich nach systematischen Wirkungsevaluationen bewährt haben – begünstigen. Zudem das Aufgreifen neu aufkommender Themen und nationaler Debatten unterstützen.
- Ermöglichung von themenübergreifenden Ansätzen, damit die substanzgebundenen Finanzierungsgefässe eine Umsetzung der multithematischen Strategien erlauben.

4.2.7 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf eine wirkungsvolle Verteilung der finanziellen Mittel

- Schaffung von Planungssicherheit durch frühzeitige und angemessen langfristige Finanzierungsentscheide, damit nachhaltige Projektstrukturen aufgebaut werden können.
- Bemühungen im Bereich der strukturellen Prävention weiterführen, um mit vergleichsweise geringen Mitteln eine hohe Wirksamkeit erreichen zu können.
- Bei der strukturellen Prävention einerseits den Vollzug bislang noch nicht optimal umgesetzter Regulierungen stärken (bspw. Passivrauch an Events oder am Arbeitsplatz) sowie durch Förderung der Advocacy-Arbeit neue Gesetzgebungsprojekte vorantreiben.
- Weitere Stärkung der interkantontonalen Kooperation, um wo möglich und sinnvoll einen Transfer von Expertise und konkreten Massnahmen zu ermöglichen. Dadurch wird nicht zuletzt auch die Effizienz der Mittelverwendung erhöht.
- Das evaluative Denken in den Kantonen weiter fördern, um die Wirksamkeit von neuen und bestehenden Projekten regelmässig zu überprüfen. Dadurch können ungewollte Effekte oder noch nicht planmässige Wirkungen auf die Zielgruppen erkannt und die notwendigen korrekativen Schritte eingeleitet werden.

4.2.8 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die Schaffung einer Nichtraucher- norm

- Das Engagement der kantonalen Verwaltungen auch in einem künftigen System zu einer Voraussetzung für die Finanzierung durch den TPF machen. Nur so kann der Vollzug bestehender Regulierungen künftig noch systematischer erfolgen, wodurch in der Konsequenz die Nichtraucher-
norm gestärkt wird.
- Die Advocacy-Kompetenzen der im Bereich der Tabakprävention tätigen NGOs in der Schweiz konkret und gezielt fördern.
- Die strukturelle Prävention im Rahmen von Aktivitäten fördern, für die es keiner gesetzlichen Anpassung bedarf. Dies kann in verschiedenen Settings wie in den Bereichen Schule oder Sport erfolgen, um dadurch eine Nichtraucher Norm zu verbreiten.
- Die Best-Practice Ansätze und Massnahmen, die im Rahmen der interkantonalen Evaluation der kTPP hervorhoben wurden (z.B. Kapitel 4.2.4 des vorliegenden Berichts) in der nächsten Zeit mit den Kantonen aufgreifen. Dies kann unter anderem im Rahmen der interkantonalen Austausch-
tagungen erfolgen. Da die kantonalen Programmleitungen nicht alle einen Überblick über die Aktivitäten der anderen Kantone haben, sollte der TPF in diesem Bereich die strategische Führung übernehmen und als übergeordnete Stelle agieren.

4.2.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für die Kantone

- Die partizipative Planung von präzisen, ambitionierten und evidenzbasierten Politikkonzepten als Grundstein für eine wirkungsvolle Tabakprävention weiterführen.
- Die verschiedenen Tabakpräventionsakteure sollten die sich durch die verstärkte Zusammen-
arbeit bietende Chance nutzen und sich gegenseitig bei der Schaffung des Zugangs zu Settings, Multiplikatoren- und Zielgruppen unterstützen (z.B. Zusammenarbeit zwischen etablierten Rauchstoppangebot und Projekten, die sich spezifisch an Jugendliche wenden, oder zwischen unterschiedlichen Settings).
- Die Kantone sollten ihr Engagement im Bereich Tabakprävention weiterführen, um insbeson-
dere durch die verstärkte interdepartementale Zusammenarbeit einen systematischeren Geset-
zesvollzug gewährleisten zu können.
- Auch bei themenübergreifenden Projekten darauf achten, dass wo nötig substanzspezifische
Aktivitäten genügend präzise geplant werden.
- Den interkantonalen Austausch zwecks Aufbau der Expertise im Bereich Tabakprävention wei-
terführen respektive intensivieren. Dadurch kann durch den sinnvollen Transfer von Ideen und
Konzepten zudem die Effizienz der Mittelverwendung erhöht werden. Dabei sollte darauf ge-
achtet werden, dass nicht nur Beispiele und Ideen aus den Nachbarkantonen abgeholt werden,
sondern dass themenspezifisch die Referenzkantone erweitert werden.
- Die gemachten Fortschritte im Bereich der evidenzbasierten Tabakpräventionspolitik weiter
ausbauen, indem auch in Zukunft trotz der anstehenden Systemänderung die Selbstevaluati-
onsprozesse ein wesentlicher Bestandteil der kantonalen Aktivitäten bleiben.
- Neue spezifische Zielgruppen und Settings ansprechen, um einerseits den dort vorhandenen
Bedarf zu decken und andererseits möglichen Übersättigungseffekten bei den traditionellen

Zielgruppen vorzubeugen. Dabei bei neuen Projekten darauf achten, dass die konzeptuelle Basis genügend spezifisch und ambitioniert ist.

- Die Tabakprävention im Setting Schule durch eine erhöhte Koordination und Systematisierung der teilweise sehr diversen Angebote sowie durch die Stärkung struktureller Aktivitäten wie die Schaffung von rauchfreien Pausenplätzen weiterbringen.
- Die Nutzung von Rauchstoppangeboten erhöhen, indem die bereits verbesserte projektübergreifende Zusammenarbeit noch vermehrt zur Akquise von rauchstoppwilligen Personen eingesetzt wird (d.h. durch die Weiterleitung von RaucherInnen zwischen den verschiedenen Tabakpräventionsmassnahmen oder durch die Erreichung von spezifischen Zielgruppen). Zudem sollte das Potenzial der kantonalen Verwaltung genutzt werden, um die dort arbeitenden RaucherInnen zu erreichen.
- Die Strategie rund um die Rauchstoppangebote überarbeiten, indem neben den konventionellen „vor Ort“-Beratungen neu auch Angebote geplant werden, die Gebrauch von neuen Technologien machen (immer vorausgesetzt, dass sich diese im Rahmen von Wirkungsevaluationen als gewinnbringend erwiesen haben). Dadurch können zeitliche und räumliche Hürden überbrückt werden, womit schliesslich die gesundheitliche Chancengleichheit gefördert wird.

4.2.10 Synthèse : fiche pratique pour les cantons

Version française

- La planification participative de concepts politiques précis, ambitieux et basés sur l'évidence devra demeurer un principe d'action central dans les cantons afin de poursuivre une prévention du tabagisme efficace.
- Les acteurs de la prévention du tabagisme doivent saisir les opportunités qui découlent du renforcement de leur coopération, et se soutenir mutuellement dans la mise en place des accès nécessaires aux différents settings, multiplicateurs/trices et groupes cibles (par ex. construire des ponts entre l'offre établie d'aide à la désaccoutumance et les projets spécifiquement dédiés aux jeunes, ou entre les différents settings).
- Les cantons doivent poursuivre leur engagement en faveur de la prévention du tabagisme, et en particulier garantir une application plus systématique de la loi à travers le renforcement de la collaboration interdépartementale.
- Dans le cadre des projets multithématiques, veiller à ce que des mesures spécifiquement liées à certaines substances soient planifiées avec précision lorsque nécessaire.
- Poursuivre et intensifier les échanges intercantonaux visant au développement de l'expertise en matière de prévention du tabagisme. Le transfert pertinent d'idées et de concepts contribue ainsi à une meilleure efficacité au regard de l'allocation des ressources. Il conviendrait de ne pas seulement transférer les exemples et idées issus des cantons voisins mais d'élargir les cantons de référence sur la base de critères thématiques.
- Continuer à bâtir une politique de prévention du tabagisme fondée sur les preuves ainsi que sur les progrès effectués en la matière, en maintenant les processus d'auto-évaluation comme composantes essentielles des activités cantonales, ce malgré le changement de système à venir.

- Investir de nouveaux settings et groupes-cibles spécifiques, afin de répondre d'une part aux besoins existants en la matière, et de parer d'autre part à de possibles effets de saturation au sein des groupes-cibles traditionnels. En ce sens, veiller à ce que la base conceptuelle des nouveaux projets soit suffisamment spécifique et ambitieuse.
- Améliorer les connexions entre les différents problèmes de santé et d'addiction afin de permettre un travail de prévention transversal s'inscrivant dans le cadre des stratégies nationales.
- Faire progresser la prévention du tabagisme dans le setting scolaire en améliorant la coordination et la systématisation de l'offre qui y est parfois très diverse, ainsi qu'en y renforçant les actions structurelles telles que la mise en place de cours de récréation non-fumeuses.
- Augmenter l'utilisation des services d'aide à l'arrêt en mettant à profit la coopération entre les projets pour recruter davantage de personnes désireuses d'arrêter de fumer (à travers un système d'adressage des fumeurs/euses entre les différents projets de prévention). De plus, le potentiel de l'administration cantonale devrait être utilisé pour atteindre les fumeurs/euses qui y travaillent.
- Compléter la stratégie de désaccoutumance au tabac en intégrant de nouveaux services basés sur les nouvelles technologies – lorsque de tels services ont fait leurs preuves dans le cadre d'évaluations rigoureuses – en plus des consultations traditionnelles en face à face. De cette façon, les obstacles temporels et géographiques peuvent être surmontés, ce qui favorise à terme l'égalité des chances en matière de santé.

4.3 Nationale, interkantonale und subnationale Koordination

4.3.1 Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der kantonalen Ebene

Auf der konzeptionellen Ebene hat das «Nationales Programm Tabak» (NPT) die Grundlage für die Schnittschnelle zwischen dem Bund und den Kantonen gelegt. Dieses hat zwischen 2008 und 2016 als strategischer Rahmen gedient und die grossen Richtlinien der nationalen Tabakstrategie definiert. Im Rahmen der kTPP hat sich jeder Kanton gewisse Ziele aus dem NPT ausgewählt, die zur kantonalen Strategie passten, während sich der TPF bei der Vergabe der Gelder an dieser Strategie orientierte. Die häufigsten gewählten Ziele des NPT bestanden auf der einen Seite aus traditionellen Zielen der Tabakprävention, wie beispielsweise Zieldefinition bezüglich Jungen und Rauchenden. Auf der anderen Seite haben die NPT Ziele erlaubt, den Fokus auch auf weitere neue Aspekte der Tabakprävention zu legen, die sich als entscheidend erwiesen haben. Diese Aspekte betreffen erstens strukturelle und übergeordnete Dimensionen der Tabakprävention, wie die angestrebte Etablierung von «Nichtrauchen als Norm». Zweitens haben eine beträchtliche Anzahl von NPT Ziele den Schwerpunkt auf die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure gelegt. Dies mit dem Grundgedanken, dass nur durch Kooperation vielfältiger Akteure eine Erreichung der Ziele ermöglicht wird und womit der Fokus auf eine Erweiterung der Unterstützung der Tabakprävention gelegt wurde: «Kantone setzen ihre vielfältigen Bemühungen für eine wirksame Tabakprävention fort », « Die Akteure der Tabakprävention setzen sich gemeinsam für die Umsetzung dieses Programms (...) », « Die in der Tabakprävention tätigen Behörden und Institutionen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene stimmen ihre Tätigkeit bei der Programmumsetzung » . Ein solcher, expliziter Ansatz auf der nationalen Ebene war neu und ist in Anbetracht der Vielfältigkeit des Tabakkonsums und zwecks Bekämpfung dieses Konsums zwingend notwendigen Zusammenlegung der Kompetenzen und Ressourcen auf allen Ebenen sinnvoll.

Dabei hatten gewisse Kantone teilweise Schwierigkeiten mit dem NPT-Ansatz, da sie sich durch den thematischen Schwerpunkt auf Tabak in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt fühlten. Dies insbesondere deshalb, weil sich die betroffenen Kantone zuvor für einen integrativen, multithematischen Ansatz entschieden hatten.³⁹⁹ Dieses Spannungsfeld unterstreicht wiederum die Wichtigkeit eines guten Zusammenspiels zwischen Tabak und anderen Substanzen in der künftigen Präventions- und Gesundheitsförderungs-Strategie der Schweiz, um Demotivationseffekte bei Kantonen zu vermeiden (siehe 4.3.5). In dieser Hinsicht gilt es zudem anzumerken, dass sich aufgrund der tabakspezifischen Programmform einige konkrete Herausforderungen ergaben, da durch die Mitfinanzierung durch den TPF ein substanzspezifisches Reporting-System adoptiert wurde. Des Weiteren war die Integration von teilweise nur beschränkt tabakrelevanten Projekten in die kTPP die Ursache gewisser Schwierigkeiten, die im Rahmen der Umsetzung auftraten. Punktuell wurde angestrebt, möglichst viele Projekte in das Programm einzubetten, um damit den finanziellen TPF-Beitrag für den Kanton zu maximieren. In anderen Fällen war der tabakbezogene Beitrag der Projekte schwierig zu messen, zum Beispiel bei grossen transversalen Jugendprojekten mit einem generelleren Gesundheitsförderungs-Ansatz im Setting Sport («Cool and clean», «Midnight Sports»). In den zukünftigen Überlegun-

³⁹⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015

gen hinsichtlich der Messung der Projektwirkungen und im Hinblick auf evidenzbasierte Präventionsansätze in der Schweiz sollten mögliche Herausforderungen im Zusammenhang mit multithematischen Ansätzen berücksichtigt werden.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, insbesondere der verschiedenen Programmleitungen, und dem TPF ist ein wesentlicher Bestandteil der Umsetzung sowie der Evaluation der kantonalen Tabakpräventionsprogramme. Allgemein kann festgehalten werden, dass sich diese Zusammenarbeit zwischen der frühen Definierungs- und Umsetzungsphase der kTPP ab 2012 und der heutigen Situation wesentlich verbessert hat und es mittlerweile gewisse Kantone gibt, die bereits ein zweites vierjähriges Tabakpräventionsprogramm umsetzen. Viele Bestandteile der kTPP wurden durch die Kantone als positiv bewertet. Erstens ist die offizielle Anerkennung der Tabakprävention als integraler Bestandteil der kantonalen Präventions- und Gesundheitsförderungs-Strategien ein Kernvorteil der Programme. Die Governancestruktur «Programm» hat die kantonalen Behörden gezwungen, sich im Bereich der Tabakprävention zu positionieren und diese als offizielle Aktivität der jeweiligen Legislaturperiode anzuerkennen. Das hat wiederum für die Tabakpräventionsspezialisten zu einer gewissen Sicherheit und Sichtbarkeit geführt. Diese offizielle Anerkennung hat unter anderem geholfen, Umsetzungspartner ausserhalb der Präventionswelt zu akquirieren und aktivieren, sowie eine bessere Abdeckung der Tabakpräventionsaktivitäten zu erreichen. Zweitens hatte der TPF mit dem neuen kTPP-System die Verstärkung der Koordination zwischen den Akteuren der Tabakprävention im Fokus. Dies hat sich als eine wertvolle und erfolgreiche Strategie erwiesen und es wurden entscheidende Fortschritte in diesem Bereich erzielt. Neue und wichtige Partnerschaften entstanden unter anderem durch die neu eingeführten strukturellen Projekte, die strategischen Steuerungsgesetze der Programme und die diversen Arbeitsgruppen auf der Ebene einzelner Projekte. Diese neuen Partnerschaften erweiterten den Umfang und die Tiefe der Tabakpräventionsaktivitäten in den Kantonen. Drittens anerkannten viele der Kantone, die ein kTPP eingeführt haben, den Mehrwert des damit verbundenen Selbstevaluationssystems und der damit verbundenen Verbreitung eines evaluativen Denkens innerhalb der kantonalen Präventionsnetzwerke. Diese drei Aspekte – die offizielle Anerkennung der Tabakprävention durch die kantonalen Behörden, die Koordination der Akteure und die Verbreitung des evaluativen Ansatzes in den Kantonen – wurden durch den TPF konzipiert und dank der Kantone entsprechend umgesetzt, und stellen erfolgreiche Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Bund und den Kantonen dar.

Schliesslich gilt es im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen der nationalen und der kantonalen Ebene anzumerken, dass sich die Programmstruktur, die im Rahmen der kTPP umgesetzt wurde, in verschiedener Hinsicht bewährt hat. Sie hat nicht nur zur Einbettung neuer wesentlicher Akteure und zur besseren Koordination der Präventionsstellen innerhalb der Kantone geführt, sondern auch eine klare Verstärkung der Tabakpräventions-Community in der Schweiz ermöglicht. Die horizontale, interkantonale Zusammenarbeit wurde gefördert und es entstand eine vertikale Interessengemeinschaft zwischen Bundesakteuren, kantonalen Stellen sowie NGOs rund um die Programme, was sich zugunsten der Präventionsmassnahmen und der Advocacy-Arbeit auswirkte. Die Zusammenlegung der Aktivitäten dieser Akteure im Rahmen der kTPP erlaubte es, die jeweiligen Vorteile dieser unterschiedlichen Akteure wirksam zusammenspielen zu lassen.⁴⁰⁰ Der TPF hat einen wichtigen Fokus auf

⁴⁰⁰ Mavrot Céline, Sager Fritz (2018). "Vertical Epistemic Communities in Multilevel Governance", *Policy & Politics* 46(3): 391-407.

die Professionalisierung und die Etablierung evidenzbasierter Ansätze gelegt. Zudem hat die nationale Vision, die auf die übergeordnete nationale Rolle des TPF zurückzuführen ist, die Kantone dazu motiviert, ihre Umsetzungskompetenzen und ihr Wissen einzubringen. Dabei wurde auch die langjährig aufgebaute Expertise der NGOs gezielt genutzt. Diese Allianz hat eine solide Basis geschaffen, um die Blockade auf der nationalen Ebene zu umgehen. Dies geschah unter anderem bei der Aktivierung kantonaler Advocacy-Arbeiten sowie der gesetzlichen Kompetenzen und im Hinblick auf einen systematisierten Erfahrungs- und Wissensaustausch zwischen den Partnern.

Aus dieser Perspektive sind die aktuellen Entwicklungen im nationalen Tabakpräventionssystem mit einem kritischen Blick zu betrachten. Gegen Ende 2018 wurde dem TPF von nationalen Behörden mitgeteilt, „dass die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Subventionierung der kantonalen Programme darstelle“⁴⁰¹. Es ist zum Zeitpunkt der vorliegenden Berichtserstattung (Januar 2020) noch nicht klar, wie sich das künftige Finanzierungssystem entwickeln wird. Die anstehenden Veränderungen stellen im Lichte der vorliegenden Befunde ein gewisses Risiko dar. Es sollte darauf geachtet werden, dass nicht alles, was aufgebaut wurde, wieder rückgängig gemacht wird, insbesondere, was das Engagement der unterschiedlichen kantonalen Departemente in der Tabakprävention angeht. In den letzten Jahren wurden in diesem Bereich grosse Fortschritte gemacht, da dank der neuen Governancestruktur das Engagement der Kantone als notwendige Bedingung für eine Mitfinanzierung durch den TPF definiert wurde. Im Falle einer Übernahme eines Systems ähnlich dem ‚Alkoholzehntel‘⁴⁰² für die Weiterfinanzierung der Tabakpräventionsaktivitäten in der Schweiz bestünde das Risiko eines Rückschritts hin zu einer weniger koordinierten Tabakprävention und eines wiederum geringeren Engagements der Kantone, womit in der Konsequenz die erreichte Wirksamkeit der kTPP wieder geschwächt wird.

Im Gegensatz dazu gab es in der Zusammenarbeit zwischen dem TPF, den Kantonen sowie den kTPP gewisse Herausforderungen. Eine erste Herausforderung in der Zusammenarbeit zwischen dem TPF und den Kantonen bestand in der Anfangsphase darin, dass diese durch gewisse Unsicherheiten hinsichtlich der genauen Form der kTPP und des Tabakpräventionssystems in der Schweiz gekennzeichnet war. Kommunikationsprobleme und unklare Finanzierungsbedingungen haben teilweise zur Irritationen geführt, unter anderem weil die Kantone stabile Voraussetzungen brauchen, um ihre Präventionsaktivitäten mittelfristig zu planen. Ein oft aufgetretenes Problem seitens der Kantone betraf mit der Einführung der kTPP die wiederholten Änderungen der Regelsystems und die damit verbundene Notwendigkeit für Anpassungen an den konzipierten Programmen. Es gilt diesbezüglich zu beachten, dass die Systemänderung zu einer deutlichen Modernisierung und Professionalisierung der Tabakprävention in der Schweiz geführt hat, und dass bei jeder Systemänderung gewisse Widerstände zu erwarten sind. Um ähnliche Spannungsfelder in den weiteren Phasen zu vermeiden, sollten die Definition sowie die Kommunikation der weiteren Änderungen sorgfältig geplant und umge-

⁴⁰¹ Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonaler Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

⁴⁰² „In der Schweiz erhalten die Kantone jährlich einen Teil des Reingewinns aus der Spirituosenbesteuerung, nämlich den Alkoholzehntel (10% des Gewinns geht an die Kantone, 90% fließt in die Bundeskasse). [...] Die Kantone sind verpflichtet, ihren Anteil am Alkoholzehntel für die Bekämpfung der Ursachen und Folgen von Alkoholismus sowie von Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauch einzusetzen.“ Jährlich werden rund 40% dieses Alkoholzehntels in die Prävention und Behandlung von Alkoholmissbrauch investiert, während der Rest für die anderen vorgenannten Zwecke eingesetzt wird. Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/alkohol/praevention_jugendschutz/alkoholzehntel.html.

setzt werden. Die zweite, oft aufgetretene Herausforderung, die auch in Zukunft weiterhin von Bedeutung sein wird, betrifft die befristete Finanzierung der kTPP über eine 4-jährige Phase. Problematisch sind in diesem Zusammenhang vor allem die Einschränkungen, die sich im Hinblick auf die Einstellung von Personal ergeben (kurzfristige und befristete Anstellungen), was wiederum eine hemmende Auswirkung auf die Durchführung der Projekte hat. Dieser Herausforderung sollte auch in Zukunft Beachtung geschenkt werden. Weiter wünschen sich viele Kantone vom TPF eine inhaltliche Unterstützung zu den neusten Entwicklungen und dem „State of the Art“ in der Tabakprävention. Diese Unterstützung wurde teilweise bereits im heutigen System geleistet (bspw. durch Musterprojekte, die sich als sehr effizient erwiesen haben). Diese Hilfestellung ist insbesondere für jene Kantone sehr wichtig, die keine vertiefte Expertise im Bereich Tabakprävention haben. Die aktuelle Definition eines grossen nationalen und transversalen Jugendprogramms durch den TPF geht in diese Richtung.

Mit Blick in die Zukunft gilt es zwei Risiken zu thematisieren. Ein wesentliches Ziel der Systemänderung, die durch den TPF mittels der kTPP eingeführt wurde, war ein verstärktes Engagement der Kantone für die strukturelle Prävention. Dies betraf insbesondere das Verkaufsverbot für Jugendliche (16 oder 18 Jahre), die Beschränkungen der Werbung für Tabakprodukte und die damit verbundenen Übersichtsaktivitäten, sowie die Umsetzung der Bestimmungen zum Schutz vor Passivrauch. Dafür hatte der TPF die Kategorie der „Typ I“-Projekte erstellt und die Kantone sensibilisiert, solche Projekte in ihre Vierjahresprogramme zu integrieren. Die 14 Kantone, die ein kTPP konzipiert haben, haben jeweils zwischen 1 und 3 strukturelle Projekte geplant und umgesetzt,⁴⁰³ was zu einem ausgewogenen „Policy Mix“ geführt hat.⁴⁰⁴ Diese Strategie entspricht den wissenschaftlichen Standards sowie den internationalen Best-Practice-Ansätzen für die effektivsten Präventionsprojekte⁴⁰⁵ und sollte in Zukunft unbedingt weitergeführt werden. Die Strategie, durch die Kantone bottom-up politischen Druck auf den Bund aufzubauen, erweist sich als sinnvoll. Dies insbesondere angesichts der starken Blockaden des Tabaksdossiers auf der Bundesebene, wie der aktuelle lange und wenig erfolgreiche Prozess der Revision des Tabakproduktgesetzes, der seit 2014 läuft, zeigt.⁴⁰⁶ Die Stärke des Tabaklobbyings und der liberalen politischen Strömungen auf der Bundesebene, die sich gegen Verbote äussern, sind ursächlich dafür. Im Gegensatz dazu bieten die kantonalen Kontexte gewisse politische Möglichkeiten, die Regelungen und die tatsächliche Umsetzung im Bereich der strukturellen Prävention zu stärken⁴⁰⁷. Die Kantone können diesbezüglich eine federführende Rolle spielen, sich im Hinblick auf ihre Bedürfnisse als Schlüsselakteure im schweizerischen Public Health System profilieren und ihren Spielraum sowie ihre gesetzgeberischen Kompetenzen nützen. Wenngleich

⁴⁰³ Für eine Übersicht: Céline Mavrot, Fritz Sager, Andreas Balthasar, Nora Wight, Lyn Pleger, Frédéric Pannatier (2014). *Analyse de la conception des programmes cantonaux de prévention du tabagisme*. Bern : KPM – Universität Bern und Interface Politikstudien Forschung Beratung: S. 87-91.

⁴⁰⁴ Mavrot, C., Hadorn, S., & Sager, F. (2018). „Mapping the Mix: Linking Instruments, Settings and Target Groups in the Study of Policy Mixes”. *Research Policy*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.012>.

⁴⁰⁵ Blanke, Douglas D., Da Costa e Silva, Vera, & WHO Tobacco Free Initiative. (2004). *Tobacco control legislation: an introductory guide*. Geneva: WHO

⁴⁰⁶ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/entwurf-tabakproduktegesetz.html>

⁴⁰⁷ Mavrot Céline (2017). „Concerted Horizontal Policy Transfer: How Local Action can Drive National Compliance to International Norms”. In: Magdaléna Hadjiisky, Leslie A. Pal, Christopher Walker (eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 101-124. Mavrot Céline, Sager Fritz, Balthasar Andreas, Wight Nora Céline Mavrot, Sager Fritz, Balthasar Andreas, Wight Nora (2016). « Quand le tabac s’affiche au Parlement. Débats sur les limitations en matière de publicité de la cigarette dans les cantons romands », *Sociograph – Sociological Research Studies* 25: 281-308.

mehrere Kantone ihre Aufgaben im Bereich der strukturellen Prävention im Rahmen der kTPP stark wahrgenommen haben, zeigte sich dennoch, dass in gewissen kTPP die Typ I Projekte nur formal in die Tabakpräventionsprogramme aufgenommen wurden, um den TPF-Richtlinien zu entsprechen⁴⁰⁸. In diesen Fällen wurden die dazugehörigen Aktivitäten weniger proaktiv umgesetzt: So haben beispielsweise die betroffenen Kantone keine oder kaum Advocacy-Arbeit geleistet, die notwendigen Umsetzungsakteure wurden nicht aktiviert oder es gab zeitliche Verschiebungen der Projekte. Seitens der Kantone wurden diese Umstände teilweise mit dem Argument begründet, dass eine notwendige gesetzliche Änderung auf der Bundesebene erfolgen kann oder wird. Die aktuellen Entwicklungen zeigen aber, dass die Kantone eine aktive Rolle einnehmen müssen, um eine solche nationale Gesetzesänderung zu erreichen. Des Weiteren zeigen die kantonalen Evaluationen, dass bis heute viele existierende gesetzliche Vorgaben nicht vollständig umgesetzt werden. Dies betrifft zum Beispiel die Regelungen zur Tabakwerbung oder zum Rauchverbot am Arbeitsplatz, weshalb in diesen Bereichen ein aktiveres Vollzugsregime in den Kantonen dringend notwendig wäre. Um diese Fortschritte in der strukturellen Prävention zu erreichen, sollte diesem Handlungsfeld in den kantonalen Strategien künftig weiterhin grosse Bedeutung beigemessen werden, wie dies mit der Einführung der kTPP initiiert wurde.

4.3.2 Zusammenarbeit Kantone und Gemeinden

Die kantonalen Tabakpräventionsprogramme erlaubten insgesamt eine engere Vernetzung der in den Kantonen aktiven Tabakpräventionsakteure und es entstanden vielerorts neue Partnerschaften und Kooperationen (vgl. Punkt 4.1.3). In vielen Kantonen noch wenig fortgeschritten sind jedoch die Kooperationen mit den Gemeinden, obwohl diese in Bezug auf die Tabakprävention eine wichtige Rolle spielen. Häufig liegen nämlich Zuständigkeiten im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung bei den Gemeinden und kantonale Akteure besitzen nicht die Kompetenzen und entsprechende Weisungsbefugnisse, um Aktivitäten auf kommunaler Ebene umzusetzen. Dies betrifft insbesondere die strukturelle Prävention (Passivrauch- und Jugendschutz), wo vielerorts noch Optimierungspotenzial besteht (vgl. 4.2.4.3). Aufgrund ihrer Verantwortlichkeiten stellen Gemeinden gerade bei der Umsetzung wichtige Partner dar und durch einen aktiveren Einbezug der Gemeinden könnte in verschiedenen Bereichen ein Mehrwert geschaffen werden. Es könnte erstens eine stärkere regionale und lokale (bottom-up) Verankerung der Tabakpräventionsaktivitäten erreicht werden, was wiederum zu einer Optimierung der Abdeckung der Tabakprävention im Kanton und Vermeidung regionaler Ungleichheiten führen würde. Weiter würde der Zugang zu bestimmten Settings und somit Zielgruppen vereinfacht, zu welchen Gemeinden teilweise über einen privilegierten Zugang verfügen.⁴⁰⁹ Konkret sind die Gemeinden in unterschiedliche für die Tabakprävention relevanten Dossiers involviert (Jugendprävention und offene Sozialarbeit, sportliche und kulturelle lokale Veranstaltungen, Nachleben), sowie für die relevante Infrastruktur verantwortlich (z.B. Sportanlagen wie

⁴⁰⁸ Tabakpräventionsfonds (2011). *Finanzierung kantonalen Tabakpräventionsprogramme. Anleitung zur Programmentwicklung*. Bern: Bundesamt für Gesundheit.

⁴⁰⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S.84; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 74-75; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 20015, S. 85; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 116-117

Sportfelder oder offene Schwimmbäder, Spielplätze, Schulhausplätze). Nicht zuletzt können die Gemeinden auch als privilegierter Zugangsweg zu gewissen spezifischen Zielgruppe der Tabakprävention agieren, unter anderem durch lokale Sozialinstitutionen oder Migrationsstellen.

Verschiedene Erkenntnisse aus den evaluierten Kantonen weisen darauf hin, dass die Tabakprävention für die Gemeinden keine Priorität darstellt und diese keinen Bedarf für ein koordiniertes Vorgehen sehen.⁴¹⁰ Von Seiten der Gemeinden wird der Mehraufwand gefürchtet, welcher die Erarbeitung und Umsetzung von gemeindespezifischen Präventionskonzepten mit sich bringen würden. Sie sehen deshalb den Kanton oder den Bund als richtige Handlungsebene.⁴¹¹ Aus den Erfahrungen in verschiedenen Kantonen zeichnen sich allerdings auch mögliche Ansätze ab, wie das Interesse der Gemeinden für die Tabakprävention geweckt werden kann. Ein Fall aus dem Kanton Zürich zeigt beispielsweise, wie die Tabakprävention mit den Bedürfnissen der Gemeinden verknüpft werden und so das Thema an Bedeutung gewinnen kann. Konkret zeigte sich im Projekt „Cool and clean“, dass das Thema Littering eine gute Möglichkeit darstellt, die Anliegen der Tabakprävention mit lokalen Bedürfnissen und Besorgnissen zu verbinden.⁴¹² Ähnlich haben sich Gemeinden in vielen Kantonen sowohl auf finanzieller wie auch auf organisatorischer Ebene stark im Projekt „Midnight Sports“ engagiert, was der Verankerung der Tabakprävention auf der lokalen Ebene dient. Die Begleitgruppen zu diesem Projekt stellen eine Gelegenheit dar, lokale BürgerInnen in Präventionsthemen einzubeziehen. Das Projekt bündelt eine Gesundheitsförderungsperspektive mit dem Bedürfnis der Gemeinden, lokale und dezentralisierte Aktivitätsangebote für die Jugendlichen zur Verfügung zu stellen.

Erkenntnisse aus dem Kanton Tessin bestätigen diese interessante Verknüpfung, demonstrieren aber auch die Wichtigkeit der konkreten Ausgestaltung und einer angemessenen Priorisierung dieses Links.⁴¹³ Das Tessiner Projekt „Comuni“ (Definition eines personalisierten Präventionskatalogs auf der Gemeindeebene) hat diesbezüglich auch die umfassenden zeitlichen Investitionen, die für die Einbeziehung der Gemeinden in den Präventionsprozess erforderlich sind, aufgezeigt.⁴¹⁴ Das Beispiel der progressiven Einführung von rauchfreien Spielplätzen in unterschiedlichen kommunalen Bereichen im Kanton Tessin zeigt, dass innovative Massnahmen erfolgreich lanciert werden können. Dies trägt wiederum stark zur Verbreitung der Nichtraucher Norm bei und bereitet die Akzeptanz von Rauchbeschränkungen in offenen Räumen vor. Weiter wurden im Tessin Littering Gemeindereglemente erstellt, Nichtraucher Busstellen markiert, Gemeinden, die für Strände zuständig sind, sensibilisiert und eine grosse Aussensportanlage rauchfrei gemacht. Hierbei gilt es darauf hinzuweisen, dass Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden im Themenbereich Littering darauf achten müssen, dass diese Massnahmen auch echte Präventionskomponenten enthalten müssen. Historisch haben die Gemeinden auch eine wichtige Rolle in der strukturellen Prävention gehabt. Gemeindeverwaltungen haben vielerorts als Federführer bei der Einführung des Rauchverbots in ihren Gebäuden agiert. Je nach lokaler Gesetzgebung sind die Gemeinden teils auch für die Aufsicht über die Rauchverbote verantwortlich, womit enge Partnerschaften mit der Stadt- oder Gemeindepolizei erforderlich sind.

⁴¹⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87

⁴¹¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81-82

⁴¹² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81-82

⁴¹³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 118

⁴¹⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 76-78 und 118

Eine Motivation der Gemeinden kann zudem durch eine zusätzliche Finanzierung der Massnahmen durch den Kanton erreicht werden, wie ein Beispiel zu Testkäufen aus dem Kanton Thurgau aufzeigt.⁴¹⁵ In Bezug auf Testkäufe haben sich auch die thematische Koppelung respektive die gemeinsame Legalisierung mit Alkoholtstkäufen als förderlich erwiesen.⁴¹⁶ Die Legitimität von bestimmten Verfahren im Allgemeinen auch durch eine gesetzliche Verankerung erhöht.⁴¹⁷ Weiter können die Gemeinden wie im Kanton Wallis in den Vollzug des Verkaufsverbots von Tabakprodukten an minderjährige involviert werden, wenn sie durch den Kanton oder die zuständigen NGOs auf die Vorstösse in ihrem Gebiet aufmerksam gemacht werden oder wenn sie allgemein sensibilisiert werden wie im Kanton Freiburg.⁴¹⁸ Im Bereich des Vollzugs der Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen hinsichtlich der Werbeeinschränkungen sind in gewissen Kantone ebenfalls die Gemeinden verantwortlich.

Das Engagement der kommunalen Ebene könnte allenfalls auch durch eine stärkere Gemeindevertretung in der strategischen Programmleitung erreicht werden. Durch eine stärkere Einbindung der Gemeinden in der Programmleitung hätte einerseits das Programm einen direkteren Zugang zu dieser wichtigen Umsetzungsebene, andererseits könnte bereits bei der Konzeption der Aktivitäten besser auf Bedürfnisse der Gemeinden eingegangen werden.⁴¹⁹ In derselben Art wie die Kantone können Gemeinden als alternative Bottom-up Wege dienen, um die Abdeckung, die Tiefe und die Diversität der Tabakpräventionsaktivitäten in der Schweiz zu stärken. Dazu müssen die richtigen Anknüpfungspunkte gefunden werden, die wie zuvor beschrieben divers sein können. Gemeinden können Teil einer nachhaltigen und dezentralisierten Tabakprävention sein und ihre Rolle sollte in der künftigen Strategie weiter berücksichtigt werden.

4.3.3 Austausch auf der interkantonalen Ebene

Die Erkenntnisse aus den durchgeführten Evaluationen betonen die Wichtigkeit des interkantonalen Austauschs, insbesondere für kleine Kantone und Kantone, welche in der Tabakprävention noch nicht lange aktiv sind. Der interkantonale Austausch hat in den letzten Jahren unterschiedliche Formen angenommen und diverse Themen betroffen, was eine sehr positive Entwicklung darstellt. Kantonale Tabakpräventionsprogramme können auf zahlreiche Arten von interkantonalen Vernetzungen profitieren, wie beispielsweise Erkenntnisse aus dem Kanton Zug zeigen. Die interkantonale Aktionsebene – genauer die GDK – hat dort nicht nur den initialen Impuls zur Lancierung eines KTHPP gegeben, sondern sie wurde auch aktiv genutzt, um Synergien zu schaffen. Konkret wurde im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit mit dem Kanton Luzern zusammengearbeitet und so regionale Ressourcen zusammengelegt, was im Falle von Umsetzungsschwierigkeiten für einen kleinen Kanton wie Zug problemlösend wirken kann. Weiter fand im Rahmen verschiedener Projekte ein Erfahrungsaustausch statt, indem regionale Treffen durchgeführt wurden. Schlussendlich erlauben interkantonale Vernetzungen auch den Import praktischer Ideen und sogar die Übernahme konkreter Projekte (im

⁴¹⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88-89

⁴¹⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89

⁴¹⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 81

⁴¹⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 45 und 78, Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 54-55 und S. 91-92

⁴¹⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 91

Fall von Zug wurde das Projekt „Aufhören nach Mass“ vom Kanton Zürich übernommen).⁴²⁰ Im Kanton Jura, in welchem die Tabakprävention im ersten kTPP noch eine relativ junge Tradition hatte und welcher dementsprechend auf nur wenig Erfahrungswerte zurückgreifen konnte, wurde der interkantonale Austausch genutzt, um bei der Lancierung neuer Projekte und der Neuorientierung bestehender Aktivitäten von der Expertise anderer Kantone zu profitieren.⁴²¹

Mehrere Kantone haben im Rahmen von Projekten, die sich mit Passivrauchschutz im privaten Raum befassen, vom Einsatz von «Peers» (in der Tabakprävention weitergebildete gesundheits-spezialisierte Fachleute) aus Nachbarkantonen profitiert. Dies war gewinnbringend für Kantone, in denen keine eigenen Peers ausgebildet werden konnten. Weiter haben sich gewisse Kantone mit sprachlichen Übersetzungen oder hinsichtlich der kulturellen Anpassungen gewisser Projekte an die lokalen Bedürfnisse miteinander ausgetauscht (z.B. Tessin, Freiburg). Langfristige interkantonale Zusammenarbeit ist auch durch NGOs erfolgt, unter anderem durch die Lungenliga im Rahmen des Projekts «Unternehmen Rauchfrei». Dort ist die Akquise von teilnehmenden Unternehmen und die Kommunikation des Projekts durch die waadtländische Lungenliga erfolgt. Mehrere Kantone haben Materialien, Informationen, Weiterbildungsunterlagen und Tipps in verschiedenen anderen, erfahrenen Kantonen abgeholt (z.B. was MultiplikatorInnen oder strukturelle Projekte wie die konkrete Umsetzung von Passivrauchkontrollen angeht). Gewisse Projekte wie das Facebook-Projekt «J'arrête de fumer» aus dem Kanton Wallis haben einen Bedarf abgedeckt und wurden von anderen Kantonen übernommen. Auf vom im Kanton Waadt basierte Rauchentwöhnungsprogramm «Vivre sans tabac» und seinen Weiterbildungen für ÄrztInnen profitiert die ganze Schweiz. Die interkantonale Zusammenarbeit hat auch die gemeinsame Entwicklung von neuen Projekten betroffen: Beispielsweise im Rahmen der Erstellung von Unterrichtseinheiten mit einer Präventionskomponente für den neuen Lehrplan, den mehrere westschweizerische Kantone gemeinsam erarbeiteten. Die Kantone haben sich zudem auf unterschiedlichen kantonalen oder interkantonalen Plattformen ausgetauscht: Im Rahmen der strategischen Steuerung des waadtländischen Observatoire des stratégies marketing, in welchem der Kanton Freiburg ein Sitz hat, der gegenseitige Einsitz in der Begleitgruppe des jeweiligen Programms in den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt, die Präventionskommissionen der schweizerischen Lungenliga, bei Hearings über die Revision des Tabakproduktgesetzes auf der nationalen politischen Ebene oder weitere interkantonale thematische Arbeitsgruppen (z.B. zum Sub-Setting Nachtleben).

Während interkantonale Kooperationen vor allem bei Typ II-Projekten bereits vielerorts gewinnbringend genutzt werden, sind Vernetzungen im Rahmen von Typ I und Typ III-Projekten noch relativ selten und haben entsprechendes Entwicklungspotenzial für die Zukunft. Konkret sollte der interkantonale Austausch und Zusammenarbeit unbedingt auf eine ambitioniertere Ebene gebracht werden und insbesondere die Advocacy-Arbeit und strukturelle Prävention betreffen. Auf der einen Seite wäre dies in der aktuellen Landschaft der schweizerischen Tabakprävention machbar, da die Akteure (Kantone, NGOs, TPF) schon sehr gut vernetzt sind (z.B. in der GDK, der VBGf, die durch den TPF organisierten interkantonalen Tagungen, durch bilaterale Kanäle). Auf der anderen Seite wäre eine solche Kooperation in Anbetracht der Stärke der tabakpräventionsfeindlichen Interessenkoalitionen sehr nützlich. Zur Vertretung ihrer Interessen sollten die Kantone auch Koalitionen bilden, um auf

⁴²⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 31, S. 80-81

⁴²¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 74

der nationalen Ebene gut vertreten zu sein. Die Geschichte der Annahme der Tabakwerbebeschränkungen auf der kantonalen Ebene nach der ersten Gesetzesänderung in Genf in 2000 zeigt, dass die Kantone sich wirksam rund um die GDK koordinieren können, um ein strukturelles Dossier wirksam und erfolgreich auf die Agenda zu setzen. Nach Genf und in Folge interkantonalen Bemühungen verabschiedeten 14 Kantone zwischen 2000 und 2010 eine Gesetzesänderung in diesem Bereich. Viele weitere Tabakpräventionsthemen könnten in Zukunft von einer solch interkantonal koordinierten Advocacy-Arbeit profitieren.

Interessanterweise zeigte sich gerade in Kantonen, in denen die Tabakpräventionsaktivitäten bereits vor den Programmen eine wichtige Rolle eingenommen hat und entsprechend viele Erfahrungswerte vorhanden waren, eine gewisse Zurückhaltung hinsichtlich des interkantonalen Austauschs. Wenngleich dies nicht für alle sehr erfahrenen Kantone zutrifft, vertraten gewissen Programmleitungen mit viel Expertise die Meinung, dass ein interkantonaler Austausch nur wenig oder kein Mehrwert für die Aktivitäten erzeugen kann. Im Hinblick darauf, dass gerade diejenigen Programme mit wenig Erfahrung von einem solchen Wissenstransfer hätten profitieren können, ist diese Zurückhaltung problematisch. Rückmeldungen aus Kantonen, die einen verstärkten Austausch geschätzt hätten, waren in dieser Hinsicht denn auch kritisch, und forderten einen noch stärkeren Dialog. Gleichzeitig weisen die erfahrenen Kantone darauf hin, dass sie in die Entwicklung gewisser Aktivitäten, Projekte und Unterlagen sehr viele Ressourcen investierten. Folglich empfanden sie die Übernahme durch die anderen Kantone unter dieser Perspektive –also weil einzelne Kantone viele Ressourcen investiert haben, von denen dann andere Regionen profitieren– teilweise als problematisch. Eine Lösung für diese Problematik sollte künftig gefunden werden (siehe auch 4.3.4). In jedem Fall stellt die Zusammenlegung des Wissens und der Kompetenzen der Kantone einen globalen Mehrwert für die Tabakprävention in der Schweiz dar.

Es gilt in dieser Hinsicht nicht zuletzt auch die Rolle des TPF etwas stärker zu beleuchten. Einerseits wurde durch die Durchführung der interkantonalen Austauschtagungen ein wichtiger Beitrag zur Stärkung des Ideentransfers geleistet, der auch von vielen kantonalen Akteuren als sehr gewinnbringend bewertet wurde. Somit hat der TPF erfolgreich zu einer Stärkung der interkantonalen Kooperation beigetragen. Gewisse Kantone betonen, dass diese Tagungen abwechselnd an anderen Orten als Bern organisiert werden könnten, um die Reisebemühungen auf die verschiedenen Kantone zu verteilen. Andererseits gibt es gewisse Aspekte, die noch weiterentwickelt werden könnten. Dies betrifft zum einen die wiederholt aufgekommene Bemerkung von Programmleitungen, dass bei der Erarbeitung der Programme ein starker Austausch zwischen den Kantonen gesucht wurde, um den Konzeptionsaufwand durch die Sammlung von Expertise zu reduzieren. In gewissen Fällen wurde dies aber vom TPF durch die Nichtbewilligung von Programmkonzepten mit ähnlichen Inhalten zumindest in Teilen unterbunden. Es muss beachtet werden, dass die Bewilligung von Finanzierungsanträgen klar in der Kompetenz des TPFs liegt und eine gründliche Prüfung ebendieser aus Sicht der Evaluation sinnvoll ist. Zudem ist es für die Verankerung der Tabakprävention in den Kantonen und für die Professionalisierung der damit verbundenen Aktivitäten wünschenswert, dass sich jeder Kanton zusammen mit seinen kantonalen Partnern vertieft mit der geplanten Präventionsstrategie auseinandersetzt, unter anderem im Rahmen der Konzeption der kTPP. Die Bildung von interkantonalen Allianzen sollte aber dadurch nicht erschwert werden und interkantonale Kollaborationsmodalitä-

ten, die die eigenen kantonalen Überlegungen und Strategieaktivitäten ergänzen, könnten eingeführt werden. Zum anderen liegt es in der Natur gewisser Finanzierungsmechanismen, dass Kantone nicht kooperieren, sondern eher eine gewisse Konkurrenzsituation gefördert wird. Projektausschreibungen die vorsehen, dass aus verschiedenen Kantonen Projektideen geliefert werden, wobei aber dann nur ein Teil der Aktivitäten finanziert werden, können Konkurrenzdenken fördern. Die Gegenüberstellung von verschiedenen Ideen ist zwar eine sinnvolle Vorgehensweise, um die bestmögliche Lösung zu finden, jedoch könnte im Hinblick auf eine effiziente Nutzung von Ressourcen ein Finanzierungsmechanismus der einen kollektiveren Ansatz fördert zumindest überprüft werden.

4.3.4 Abbildung der Kompetenzschwerpunkte in den Kantonen⁴²²

Die Einführung der neuen Governancestruktur in Form der kTPP hat zum Aufbau von Kompetenzen in den Kantonen geführt. Durch diese neue Governancestruktur konnten einerseits die Kompetenzschwerpunkte innerhalb der Kantone dank einer sinnvollen Arbeitsverteilung zwischen den Akteuren optimiert werden, und andererseits profitierte die Tabakprävention stärker von gewissen Komplementaritäten zwischen den Kantonen. Die Mehrheit der Programmleitungen wies darauf hin, dass die Verbreitung einer evidenzbasierten Denkweise und Evaluationslogik einen grossen Mehrwert der kTPP darstellt. Die Existenz der kTPP hat den ProgrammleiterInnen erlaubt, Evaluationsprozesse in den Kantonen einzuführen, da die Teilnahme an der Evaluation (inkl. jährliche Selbstevaluationsprozesse, die eine Selbstevaluation pro Projekt sowie einen gemeinsamen Evaluationsworkshop zwischen allen kantonalen Projektleitungen beinhaltet) eine verbindliche Bedingung des TPF im Rahmen der kTPP darstellte. Einige Programmleitungen haben diese Chance genutzt, um solche (Selbst-)Evaluationsprozesse in ihren Kantonen zu verankern, wobei diese nicht von allen Umsetzungsakteuren als Priorität bewertet wurden. Auf Basis der gesammelten Evidenz kann festgestellt werden, dass diese Evaluationsprozesse die Steuerung der Projekte und der Programme unterstützt, die Reflexivität der Umsetzungsakteure gefördert, sowie die Kommunikation und Koordination zwischen den Akteuren begünstigt haben. Der evaluative Ansatz hat es zudem erlaubt, Standortbestimmungen innerhalb der Kantone umzusetzen und wenn nötig Projekte abzulösen oder Präventionsansätze abzuändern.⁴²³ Dies war umso wichtiger, weil solche Standortbestimmungen hinsichtlich der Wirksamkeit der Tabakpräventionsmassnahmen in den Kantonen teilweise über lange Zeit nicht erfolgt waren. In jedem Kanton sollten die entsprechenden Kompetenzen in der Zukunft zugunsten der Wirksamkeit und der Nachhaltigkeit der Präventionsaktivitäten weiter ausgebaut werden. Zudem wurde in jedem der 14 Kantone eine ausführliche Evaluation über die Ergebnisse der durchgeführten kTPP durchgeführt. Es wäre angebracht, dass die Kantone in der zukünftigen Form der Tabakprävention weiterhin die Gelegenheit haben, die an sie spezifisch auf sie zugeschnittenen Empfehlungen umzusetzen, um auf dem Bestehenden aufzubauen und sicherstellen zu können, dass die geleistete Arbeit nicht verloren geht. Dafür bedarf es aber auch in Zukunft in allen Kantonen klar definierter strategischer und operativer Organe zur Steuerung der Tabakpräventionsmassnahmen.

⁴²² Wir bedanken uns bei Frau Stefanie Knocks von Fachverband Sucht und Herr Patrick Vuillème vom BAG, die als nationale ExpertInnen fungiert haben und mit denen im Rahmen der vorliegenden Berichterstattung ein Interview durchgeführt wurde. Ihre Perspektive und Hinweise wurden im Unterkapitel 4.3.4 und 4.3.5 genutzt.

⁴²³ Ein Beispiel dazu ist das Präventionsprojekt für SchülerInnen im Kanton Jura, Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2018, S. 75.

Zu den Kompetenzschwerpunkten der Kanton gehört zudem die zuvor bereits erwähnte Tatsache, dass die kTPP zu einem deutlich verstärkten Engagement der kantonalen Verwaltungen (d.h. insb. der Gesundheitsämter) geführt hat, was wiederum eine grosse Chance für die Tabakprävention darstellt. Dies gilt unter anderem für die Umsetzung gesetzlicher Aspekte wie das Verkaufsverbot an Minderjährige (resp. an unter 16-jährige) und das Rauchverbot in öffentlichen Räumen, für die Kommunikationskanäle, die die Kantone zur Verfügung stellen können (offizielle Medienmitteilungen, interne Kommunikation zwischen den Departementen, gute Medienabdeckung, symbolische Unterstützung der Tabakpräventionsaktivitäten, um die Partner zu aktivieren), für ihre Rolle als Türöffner (sei es nach aussen oder gegenüber anderen Departementen), sowie für strategische Aspekte (Priorisierung der Tabakprävention innerhalb des Staats). In dieser Hinsicht wurde die grundlegende Idee der kTPP als Governanceform sehr gut ausgenutzt: Die jeweiligen Stärken und Handlungsmöglichkeiten von unterschiedlichen und für die Tabakprävention relevanten Akteure wurden ergänzend zusammengetragen. In Zusammenhang damit sollte berücksichtigt werden, dass eine gewisse Optimierung an dem Modell vorgenommen werden könnte. Im Rahmen der kTPP wurden die strukturelle Projekte (die Typ I Projekte, die sich mit Gesetzesänderungen und dem Gesetzesvollzug befasst haben) als „kantonale“ Projekte definiert, da sie mit kantonalen Aufgaben und gesetzlichen Kompetenzen zusammenhingen. In der Konsequenz wurde die Steuerung aller Typ I Projekte an die jeweiligen kantonalen Stellen angegliedert (die Gesundheitsämter). Die Erfahrungen aus den Kantonen bestätigen, dass die Gesundheitsämter in einer optimalen Lage sind, um die Gesetzesumsetzungskompetenzen ihrer staatlichen Partner zu aktivieren. Sie können offiziell mit der Polizei, den Lebensmittelinspektoraten oder den Arbeitsinspektoraten Kontakt aufnehmen, sie an ihre gesetzlichen Pflichten erinnern und sie in diesen Aufgaben unterstützen. Gleichzeitig sind die Gesundheitsämter aber aufgrund ihrer Einbettung in der staatlichen Hierarchie in einer schlechten Lage, Advocacy-Arbeit zu leisten, das heisst konkret, Gesetzänderungen anzustreben.

Es hat sich gezeigt, dass Advocacy-Aufgaben, die mitunter auch Teil der Typ I Projekte waren, besser durch eine NGO umgesetzt werden können. Dies vor allem deshalb, weil nichtstaatliche Akteure (vor allem diejenigen NGOs, die nicht oder wenig durch die Kantone finanziert werden) im Vergleich zu kantonalen Ämtern grosse inhaltliche Meinungsfreiheit geniessen. Es sollte angestrebt werden, dass in der Schweiz für gesundheits-spezialisierte Organisationen eine Advocacy-Kultur (zum Beispiel durch Weiterbildungen) eingeführt wird,⁴²⁴ da dieses Wissen heute nur begrenzt vorhanden ist. Die „multiple venues“,⁴²⁵ die ein föderalistische System anbietet, sollten in dieser Hinsicht genutzt werden: Unter anderem die Kanäle im Hinblick auf politische Entscheide auf der kantonalen Ebene sowie die GDK und die VBGF auf der interkantonale Ebene. Aufgrund des ungünstigen politischen Klimas und trotz der Tatsache, dass diese Projekte im Programm vorgesehen waren, haben gewisse Gesundheitsämter die Typ I Projekte fast nicht oder gar nicht umgesetzt. In Fällen, in denen die Gesundheitsämter den Entscheid einer Nicht-Umsetzung fällten, wurden die Projekte vollständig sistiert, da die Gesundheitsämter die einzigen Verantwortlichen für diese Aufgaben waren und keine anderen Akteure Einfluss auf die Steuerung dieser Projekte hatten. In der Zukunft scheint es deshalb sinnvoll, Aufgaben im Zusammenhang mit der Gesetzesumsetzung und –Änderungen anders zwischen den beiden Akteursgruppen (also staatliche und nichtstaatlich) aufzuteilen, um einen optimale

⁴²⁴ Dieser Aspekt wurde auch im folgenden Bericht angemerkt (Empfehlung 5): Müller Richard (2007). Weiterbildungsbedarf im Tabakpräventionsbereich. Studie zur Erhellung von Weiterbildungsbedürfnissen im Tabakpräventionsbereich. Studie im Auftrag der Expertenkommission des BAG Weiterbildung im Suchtbereich (EWS), Préverenges.

⁴²⁵ Studlar, D.T. (2010). "What Explains the Paradox of Tobacco Control Policy under Federalism in the U.S. and Canada? Comparative Federalism Theory versus Multi-level Governance", *Publius: The Journal of Federalism* 40(3): 389-411

Projektfortschritt zu ermöglichen. Sogar die strategische Steuerung von Gesetzmsetzungsprojekten könnte gemeinsam durch Gesundheitsämter und NGOs übernommen werden. Dies würde es ermöglichen, die Komplementaritäten der beiden Akteure je nach Kontext und Bedarf optimal zu nutzen. Zusammengefasst sollten sich die NGOs nicht aus der Advocacy-Arbeit und strukturellen Projekten zurückziehen, weil die Kantone in diesem Bereich neu stärker aktiv sind, sondern es sollte ein gemeinsames Engagement der beiden Akteursgruppen geben.

Was die Abbildung der Kompetenzschwerpunkte in den Kantonen anbelangt, ist mit der Regionalisierung des Neuenburger kTPP und der damit verbundenen Verschiebung der operativen Steuerung zum Kanton Jura (an die gleiche Stiftung, die für die operative Steuerung des kTPP im Kanton Jura verantwortlich ist) ein neues Thema aufgekommen. Die kantonalen Projekte werden weiterhin in beiden Kantonen durch kantonale Projektleitungen umgesetzt. Auch wenn sie erst kürzlich finalisiert wurde, hat die kantonale Evaluation gezeigt, dass so eine Regionalisierung gewisse Chancen wie auch Risiken mit sich bringt. Auf der einen Seite besteht die Aussicht, dass die Regionalisierung eine Verstärkung der Tabakpräventionsaktivitäten ermöglicht. Wenn zwei Kantone einer Region ihre Ressourcen und Aktivitäten zusammenlegen besteht die Möglichkeit, die Tabakprävention sichtbarer zu machen. Zudem können die Stärken der zwei Kantone zur Gestaltung einer ambitionierteren strukturellen Tabakprävention genutzt und auf der regionalen Ebene gewisse Dossiers einheitlich verteidigt werden. Die überkantonale Handlungsebene ist im Hinblick auf die strukturelle Prävention sinnvoll. Auch sonst könnten viele Aktivitäten grösser skaliert werden –immer unter Berücksichtigung lokaler Besonderheiten und Bedürfnisse –und dadurch eine stärkere Resonanz auslösen. Die Kantone, die eine solche Allianz aufbauen, können zudem von Komplementaritäten profitieren: So wie sich zum Beispiel der Kommunikationsschwerpunkt im Jura und die lange historische Tabakpräventionserfahrung im Kanton Neuenburg ideal ergänzen. Auf der anderen Seite sollten gewissen Risiken beachtet und vermieden werden: Eine Regionalisierung sollte nicht zu einer Halbierung der Tabakprävention führen, indem sich die Kantone in gewissen Bereichen auf die Aktivitäten des jeweils anderen Kantons verlassen, ohne selbst aktiv zu werden. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass die Übernahme der Programmsteuerung durch einen anderen Kanton so aussieht, als würde sich der betroffene Kanton (also jener, der die Programmleitung abgibt) aus der Tabakprävention zurückziehen. Diesbezüglich muss eine klare politische Botschaft formuliert und kommuniziert werden, womit die offizielle Unterstützung der Tabakprävention trotz der Regionalisierung deutlich signalisiert wird. Schliesslich sollte die Gelegenheit genutzt werden, die Tabakpräventionsmassnahmen in beiden Kantonen zu diversifizieren und vertiefen, anstelle einer Verengung der Tabakprävention auf bestimmte Typen von Massnahmen (wie z.B. Tabakprävention in den Schulen oder Rauchentwöhnung).⁴²⁶ Wenn auch nicht in Form einer Zusammenlegung der operativen Leitung aller Tabakpräventionsaktivitäten, könnten und sollten alle Kantone in Zukunft eine noch stärkere Zusammenarbeit vorsehen, damit die Aktivitäten von einer besseren überkantonalen Resonanz oder von vertieften operativen Partnerschaften profitieren können.

Wie bereits dargelegt, wurde im Rahmen der kTPP sowohl auf der Programmebene wie auch in den Projekten verstärkt interkantonal zusammengearbeitet. Durch die Organisation der interkantonalen Austauschtagungen hat der TPF in diesem Bereich einen wichtigen Beitrag geleistet. Die interkantonale Evaluation der kTPP zeigt gleichzeitig, dass sich gewisse Kantone stark in spezifischen Themen und Dossiers spezialisiert und diesbezüglich besonders profiliert haben. Diese kantonalen Schwerpunkte könnten in der Zukunft weiter zugunsten der allgemeinen Tabakprävention in der Schweiz

⁴²⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg, 2020 (in Vorbereitung).

eingesetzt werden. Zu erwähnen sind zum Beispiel die starken Advocacy-Aktivitäten des Kantons Waadt in Bezug auf die Tabakwerbung und neue Tabakprodukte (Splash Pub Projekt und erfolgreiche Advocacy-Arbeit hinsichtlich des Flagship Stores eines Tabakkonzerns) sowie das innovative Gesetzgebungsprojekt zur Einführung von Tabakverkaufsbewilligungen im Kanton Basel-Landschaft, die Peer Prävention für Jugendliche im Kanton Freiburg, Aktivitäten im Bereich Sponsoring von sportlichen und kulturellen Anlässen sowie die Schaffung von rauchfreien Zonen in öffentlichen Räumen im Tessin, die guten Vorgehensweisen im Projekt Hospital Quit Support im Kanton St. Gallen, die modernen Ansätze im Bereich der Prävention an Schulen im Kanton Solothurn, die systematische Umsetzung des Rauchverbots im Kanton Basel-Stadt sowie die verstärkte Partnerschaft mit der Polizei in diesem Vollzugsbereich in den Kantonen Wallis und Neuenburg sowie nicht zuletzt die kreativen Programmsteuerungsaktivitäten im Kanton Thurgau.

Diese Kantone haben eine langjährige Erfahrung in den jeweiligen Bereichen entwickelt, die als Basis für die ganze Schweiz genutzt werden könnten. Der TPF, die Kantone und die VBGF könnten künftig Systeme und Gefässe schaffen, um diese Erfahrungen systematischer zu erfassen und weiterzubreiten. Thematische interkantonale Arbeitsgruppen könnten eingereicht werden, in denen sich die Kantone je nach Expertise oder Bedarf eintragen und teilnehmen. Dies würde eine gezielte Investition der Kantone erlauben, in Ergänzung zu den national organisierten interkantonalen Austauschtagungen, die teilweise von den Kantonen als zu generell ausgerichtet und unspezifisch bewertet werden. Die Kantone hätten im Rahmen dieser neuen Austauschplattformen die Zeit, sich vertieft mit spezifischen und für sie wichtigen Themen auseinanderzusetzen. Pilotversuche oder Standard-Material sowie Best-Practice-Beispiele könnten so zwischen den Kantonen transferiert und anschliessend durch Gefässe wie die VBGF verbreitet werden.

4.3.5 Mögliche nationale Dossiers

In Ergänzung zum Unterkapitel 4.3.4 stellt sich die Frage nach möglichen künftigen nationalen Dossiers. Das Unterkapitel 4.3.4 beschäftigt sich mit der Zusammenlegung unterschiedlicher kantonaler Expertise im Hinblick auf Themen, die die Kantone je nach Bedarf freiwillig priorisieren können. In Ergänzung dazu können andere Themen auf der nationaler Ebene –durch eine enge und koordinierte Zusammenarbeit zwischen dem TPF, den Kantonen und den NGOs– bearbeitet werden. Solche Dossiers zeichnen sich dadurch aus, dass sie aufgrund ihrer Eigenschaften oder aufgrund gewisser politischer Fenster besser auf der nationalen Ebene bearbeitet und verteidigt werden können. Solche Dossiers bieten ausserdem auch eine Gelegenheit, nicht nur zwischen Tabakpräventionsakteuren eine Koalition zu bilden, sondern auch Akteuren miteinzubeziehen, die in anderen Bereichen tätig sind. Erstens bieten die neuen Tabakprodukte eine solche Gelegenheit. Die interkantonale Evaluation zeigt, dass die Mehrheit der Kantone Zeit und Ressourcen investiert haben, um sich über dieses komplexe und sich schnell verändernde Thema zu informieren. Ein koordinierter Ansatz würde sich diesbezüglich lohnen, um einer nicht optimalen Investition von Ressourcen vorzubeugen sowie widersprüchliche Botschaften zu vermeiden. Eine koordinierte Aktion ist umso wichtiger, weil derzeit auf der nationalen, europäischen oder internationalen Ebene noch keine stark festgelegte Strategie in Bezug auf diese neuen Tabakprodukte existiert. Folglich weist dieses Thema eine hohe Komplexität auf und es stösst auf ein grosses Interesse bei den Medien und in der Bevölkerung. Forschungsgruppen in unterschiedlichen Universitäten (Genf, Bern, Lausanne) sind zudem seit Kurzem stark in dieses Thema involviert und könnten auch ihre Expertise einbringen. Eine nationale Bearbeitung

dieses Themas würde es erlauben, die für die Tabakprävention richtige Strategie zu fördern, bevor Behörden Entscheide fällen, die in eine andere Richtung gehen. Es würde zudem ermöglichen, das hohe Interesse für ein Tabakpräventionsthema zu nutzen, um auch generelle präventive Botschaften zu verbreiten, die sich nicht nur mit den neuen Tabakprodukten befassen. Nicht zuletzt bietet dieses Thema auch eine Chance, Kooperationen mit Akteuren aus der Drogenprävention zu etablieren, da dort die Frage des Cannabis Vaping im Moment grosses Interesse auslöst.⁴²⁷

Zweitens bietet auch die strukturelle Prävention eine gute Gelegenheit für nationale Dossiers, wobei solche Bestrebungen nicht als Ausrede genutzt werden dürfen, um die strukturelle Prävention auf der kantonalen Ebene nicht voranzutreiben. Wie zuvor dargelegt, sind gesetzliche Änderungen auf der nationalen Ebene oft politisch blockiert. Die Überwindung solcher Blockaden braucht Druck von unten seitens der Kantone. Wichtig ist hier unter anderem die Initiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung“, die vor kurzem eingereicht wurde und nationale Debatten zwischen politischen Akteuren und der Bevölkerung auslösen wird. Diese Initiative wird eine Chance sein, das Problem der Tabakwerbung in einem neuen Kontext zu thematisieren – anders als in der Debatte zum Tabakproduktgesetz, die sich nicht in die gewünschte Richtung entwickelt. Die Initiative bietet durch die Thematisierung von Aspekten wie der Manipulation durch die Werbung, der Interessen der Industrie sowie dem diesbezüglichen Lobbying und nicht zuletzt neuen Formen von Werbung auch die Gelegenheit, eine Modernisierung der Tabakprävention voranzutreiben. Schliesslich könnten auch Drogenpräventionsakteure an dieser Debatte interessiert sein, da sich im Bereich Cannabis immer stärker die Frage der Marktregulierung im Fall von gesetzlichen Änderungen stellt. Die Regulierung der Werbung würde gegebenenfalls auch ein wichtiges Thema darstellen und bietet die Chance für gemeinsame Überlegungen.

Drittens sind die DrogenpräventionsspezialistInnen in der Schweiz zudem auch stark an der Frage der besonders vulnerablen Personen und der Chancengleichheit interessiert. Auf dieser Ebene könnten sehr interessante Verknüpfungspunkte mit der Tabakprävention geschaffen werden. Erstens bietet die Chancengleichheits-Perspektive ein wirksamer Weg zur öffentlichen Gesundheit, da Chancengleichheiten eine der grossen gesundheitlichen Herausforderungen der heutigen Zeit darstellen. Zweitens wurde ein Fokus auf spezifische und speziell gefährdete Zielgruppe schon in den meisten kantonalen Evaluationsberichten empfohlen, da solche Gruppen eine hohe Prävalenz und somit auch ein hohes Verbesserungspotenzial aufweisen. Durch die Ansprache spezifischer Zielgruppen zwecks Stärkung der Chancengleichheit können drittens Übersättigungseffekte der Tabakprävention in der allgemeinen Bevölkerung vermieden werden.⁴²⁸ Da unterschiedliche Konsum-Problematiken sehr oft gleichzeitig auftreten, wäre die Schaffung gewisser Brücke zwischen unterschiedlichen PräventionsspezialistInnen sowie eine gemeinsame Bearbeitung des Themas Vulnerabilität künftig besonders sinnvoll. Die Früherkennung bei Jugendlichen stellt eine weitere grosse Priorität der Drogenpräventionsfachleute dar und bietet Gelegenheit für Schnittpunkte mit der Tabakprävention, zum Beispiel im Setting «Nachtleben» oder durch Peer-Präventions-Ansätze.

⁴²⁷ Siehe zum Beispiel die aktuellen gesundheitlichen Probleme in den USA: <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2019-11/rauchen-e-zigarette-gesundheit-todesfaelle-konsumverhalten>

⁴²⁸ Siehe zum Beispiel Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018.

Schliesslich stellt sich die Frage der künftigen Entwicklung der NCD-Strategie (die im 2016 verabschiedet wurde)⁴²⁹ und der Nationalen Strategie Sucht (die seit 2017 umgesetzt wird)⁴³⁰, die auch in die Kategorie der nationalen Dossiers, an den die verschiedenen Akteure mitarbeiten, einzuordnen sind. Um die Mobilisierung rund um diese Strategie zu fördern und das Engagement der betroffenen Umsetzungsakteure sicherzustellen, muss beachtet werden, dass der Inhalt, die Prozesse und die Ziele der beiden Strategie bei gewissen Akteuren noch grossen Klärungsbedarf aufweisen. Viele Tabakpräventionsakteure erkennen das Synergiepotential von koordinierten Sucht- oder NCD-Strategien, zum Beispiel was die Früherkennung oder die Entwöhnung betrifft. Alle interviewten Akteure von der kantonalen Ebene sowie nationale Experten sind sich aber über folgenden Punkt einig: Sie werden sich erst mobilisieren können, wenn geklärt ist, was die Träger der nationalen Strategien von ihnen erwarten und wie die nationalen Strategien mit ihren Aufgaben zusammenhängen. Die Frage ist komplex, da der TPF bei Weitem nicht der einzige für diese Strategien verantwortliche Akteur ist und auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Partnern angewiesen ist, um diese Strategien vorwärtszubringen. Alle diese Partner haben unterschiedliche Prioritäten und die nationale Agenda sowie der nationale Zeitplan stimmen nicht automatisch mit den kantonalen Bedürfnissen im Bereich Tabakprävention überein. Die Aufgabe, diese Strategien für die verschiedenen Akteure verständlich zu machen und zeitlich an die Tabakpräventionsaktivitäten anzupassen, ist eine grosse Herausforderung. Dennoch hat die Formulierung dieser beiden Strategien vor etwa fünf Jahren begonnen und es wäre nun ein wichtiger Zeitpunkt, praxisnahe Anleitungen für die Tabakprävention daraus abzuleiten und die Strategien zu operationalisieren.

Ein konkretes, konzeptuelles sowie praktisches Problem liegt darin, dass die Fachleute durch die nationalen Strategien gefordert sind, gemeinsam vorzugehen, während aber die nationalen Gesetze sowie die Finanzierungstöcke themenspezifisch bleiben (bspw. Alkohol, Drogen, Tabak). Diese Diskrepanz erschwert die Umsetzung einer koordinierten Feldarbeit sowie die Entstehung übergreifender Innovationen. Ein expliziter Rahmen für die Tabakpräventionsakteure im Zusammenhang dieser beiden Strategien zu schaffen, sollte in Zukunft eine Priorität darstellen, um die Abstimmung der Tabakprävention mit den anderen Präventions- und Suchtpolitiken zu verstärken. Wenn das künftige „Jugendprogramm“ des TPF –das sich noch in der Entwicklungsphase befindet– fertig sein wird, sollte auch hier rasch greifbare Elemente für die verschiedenen Akteure operationalisiert werden, um die lokale Verankerung des Programms abzusichern.

4.3.6 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die verstärkte Nutzung von Komplementaritäten zwischen den Kantonen

- Die Synergien die aus dem interkantonalen Austausch entstehen –auf der operativen sowie auf der strategischen Ebene– durch nationale Tagungen. Zudem wird die Verbreitung von Best-Practice-Beispieleng weiter gefördert.

⁴²⁹ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>

⁴³⁰ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-sucht.html>

- Interkantonale Advocacy-Arbeit sowie strukturelle Präventionsaktivitäten lancieren, um die Bedürfnisse der Kantone gegenüber dem Bund zu vertreten.
- Die interkantonalen Austauschtagungen an unterschiedlichen geographischen Orten der Schweiz organisieren, um den Reiseaufwand auf die verschiedenen Akteure zu verteilen.
- Eine Regionalisierung gewisser Tabakpräventionsaktivitäten in Betracht ziehen, wenn diese Änderung der Handlungsskala zu einer Verstärkung der lokalen Resonanz des Themas führen kann.
- Die schon existierende Spezialisierung der Kantone in gewisse Themen (z.B. Peer-Prävention, Advocacy, Spitalaktivitäten, Partnerschaft mit der Polizei) ausnutzen und durch die Gestaltung nationaler thematischer Arbeitsgruppen weiterentwickeln.
- Kooperationen zwischen Kantonen fördern, um eine Vertiefung thematischer Schwerpunkte und einen Austausch dieser Expertise zu ermöglichen.
- Das Thema neue Tabakprodukte aufgrund seiner Neuartigkeit und Komplexität sowie aus Effizienzgründen interkantonally bearbeiten. Mit Drogenpräventionsakteuren zu diesem Dossier kooperieren.

4.3.7 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die gezielte Förderung von Kompetenzen der Partner

- Im künftigen Finanzierungssystem und der künftigen Strategie versichern, dass der grosse Mehrwert der kTPP in Form der offiziellen Anerkennung der Tabakprävention als integraler Bestandteil der Präventions- und Gesundheitsförderungsstrategien der Kantone weiter fördern.
- Die Aktivierung externer Umsetzungspartner (d.h. nicht in der Prävention spezialisierte Partner) sowie die geographische Abdeckung der Tabakprävention in den Kantonen im Fokus der zukünftigen Strategie haben, um die Fortschritte der kTPP nicht zu verlieren.
- Die Finanzierung von Tabakpräventionsaktivitäten in der Schweiz mit der Evaluation der Effekte verbinden.
- Weiterbildungen im Bereich Advocacy-Arbeit für Präventionsakteure einführen, um zu erlauben, dass der Fokus auf diesen wesentlichen Teil der Tabakprävention gelegt wird.
- Der TPF sollte weiterhin als übergeordnete und spezialisierte Fachexperten-Organisation die Professionalisierung der Tabakpräventions-Community in der Schweiz fördern, da sich diese Strategie innerhalb der kTPP bewährt hat.
- Die sich ergänzenden, jeweiligen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeit der Gesundheitsämter und der NGOs innerhalb der Kantone besser für die Steuerung und Umsetzung der strukturellen Projekte einsetzen, um zu vermeiden, dass diese Projekte vernachlässigt werden.

4.3.8 Fazit: Merkblatt für den TPF im Hinblick auf die nationale Gesundheitsstrategie

- Den Kantonen einen Rahmen geben, der auch einen integrativen, multithematischen Ansatz erlaubt, ohne dass dabei der Schwerpunkt „Tabak“ und die damit verbundene spezialisierte Expertise verloren geht.
- Transparente und partizipative Kommunikationskanäle hinsichtlich der Entwicklung der weiteren Tabakpräventionsstrategie etablieren.

- Die künftige nationale Tabakpräventionsstrategie und das dazugehörige „Jugendprogramm“ des TPF rasch in konkrete und für die Kantone und die NGOs greifbare Bestandteile operationalisieren, um ihre lokale Verankerung zu versichern.
- Aus den sich aktuell entwickelnden nationalen Strategien wie der Strategie Sucht und der NCD-Strategie konkrete Elemente für die Tabakpräventionsstrategie herausziehen, die die Unterschiede zwischen dem konzeptuellen multi-thematischen Ansatz und den themenspezifischen gesetzlichen Grundlagen und Finanzierungssystem berücksichtigen.
- Aus der Finanzierungsperspektive den Bedarf der Umsetzungsakteure, langfristig MitarbeiterInnen anstellen zu können, berücksichtigen.
- Das Thema Vulnerabilität als Kernbestandteil der zukünftigen Tabakpräventionsstrategie definieren und im Rahmen dieses Themas Kooperationen mit anderen Sucht- und Gesundheitsförderungsakteuren aufbauen.

4.3.9 Fazit: praxisorientiertes Merkblatt für den TPF und die Kantone (de/fr)

- Die vertikale Allianz zwischen dem TPF und den Kantonen weiter vorantreiben, um die politische Blockade auf der nationalen Ebene durch die innovative Governanceform zu umgehen.
- Die horizontalen Allianzen zwischen kantonalen Akteuren (Gesundheitsämter, andere Ämter, NGOs, Verbände) weiter pflegen, zum Beispiel im Rahmen der strategischen Steuerung der Aktivitäten und durch thematische Arbeitsgruppen, für eine bessere Abdeckung und eine vertiefte Verankerung der Tabakprävention auf der lokalen Ebene.
- Die Koordination und der Wissen- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen weiter fördern, um eine effiziente und wirksame Tabakprävention in der Schweiz zu erreichen, die von den Komplementaritäten der Kantone profitiert.
- Die Eigenschaften des föderalistischen Systems in der Schweiz nutzen, um Tabakpräventionsdossiers voranzutreiben, insbesondere durch bottom-up kantonale Advocacy-Arbeit und Gesetzänderungen sowie interkantonale Gefässe (bspw. VBGf und GDK).
- Die im Rahmen der kTPP stark ausgeweiteten Kompetenzen im Bereich Evaluation und evidenzbasierte Ansätze trotz einer allfälligen Systemänderung konsolidieren und weiterentwickeln.
- Seitens der Kantone ein klarer Fokus auf die strukturelle Prävention als wirksamen und übergeordneten Präventionsansatz legen und eine proaktivere Strategie auf dieser Ebene umsetzen, die den kantonalen gesetzlichen Spielraum nutzt.
- Die in allen Kantonen noch existierenden Handlungsmöglichkeiten bezüglich Beschränkungen der Tabakwerbung, Verbot des Verkaufs an Jugendliche und Rauchverbot im öffentlichen Raum und an Arbeitsplätzen –sei es auf der Ebene einer möglichen Gesetzesänderung oder im Hinblick auf einen besseren Vollzug bestehender Regulierungen– ausnutzen.
- Innerhalb der Kantone die Tabakpräventionsstrategien in Richtung der Gemeinden erweitern, um eine bottom-up Verankerung der Tabakpräventionsaktivitäten sowie eine gute geographische Abdeckung der Tabakprävention zu erreichen und dabei regionale Ungleichheiten zu vermeiden.

4.3.10 Synthèse : fiche pratique pour le FPT et les cantons

Version française

- Continuer à faire progresser l’alliance verticale entre le FPT et les cantons, afin de contourner au mieux les blocages politiques au niveau national grâce à cette forme innovante de gouvernance.
- Continuer à entretenir l’alliance horizontale entre les différents acteurs cantonaux (départements de la santé, autres départements cantonaux, ONGs, associations), par exemple dans le cadre du pilotage stratégique des activités ou à travers les groupes de travail thématiques, afin de permettre une meilleure couverture et un meilleur ancrage local de la prévention du tabagisme.
- Poursuivre les efforts de coordination ainsi que les échanges de savoir et d’expérience entre les cantons, dans l’objectif de mettre en place une prévention du tabagisme efficiente et efficace au niveau suisse, qui puisse tirer parti de la complémentarité entre les cantons.
- Mettre à profit les caractéristiques du système fédéral suisse pour faire avancer les dossiers de prévention du tabagisme, notamment via un travail cantonal bottom-up d’avocacy, de modifications législatives et d’alliances intercantionales (par ex. ARPS ou CDS).
- Continuer à développer les compétences consolidées dans le cadre des programmes et relatives à l’évaluation et à la mise en œuvre d’approches basées sur l’évidence, ce malgré une éventuelle modification future du système.
- Les cantons doivent mettre un accent plus clair sur la prévention structurelle en tant qu’approche préventive efficace et globale et adopter une stratégie plus proactive à ce sujet, en mettant à profit la marge de manœuvre législative qui leur est impartie en la matière.
- Faire usage des possibilités d’action encore existantes dans tous les cantons en ce qui concerne les restrictions de la publicité pour les produits du tabac, l’interdiction de vente aux jeunes ainsi que l’interdiction de fumer dans les lieux publics et les lieux de travail, que cela concerne d’éventuelles modifications législatives ou une amélioration de la mise en œuvre des réglementations existantes.
- Au sein des cantons, étendre les stratégies de prévention du tabagisme aux communes afin de permettre un ancrage bottom-up ainsi qu’une meilleure couverture géographique des activités de prévention, et éviter ainsi les inégalités régionales.

5 Abschlusskapitel und Fazit: Kernelemente und Kriterien einer künftigen Steuerung der Schweizer Tabakprävention durch den TPF

In diesem Kapitel werden die zentralen Empfehlungen für künftige Kernelemente und Kriterien einer künftigen Tabakprävention in der Schweiz zusammengefasst. Diese werden in 1) Kriterien auf der strategischen Ebene und zum Finanzierungssystem 2) Kriterien auf der Programmebene und zur Programmsteuerung sowie 3) Kriterien für die Projektebene aufgeteilt und basieren stark auf dem Zwischenbericht, der am 30. September 2019 zuhanden des TPF erstellt wurde. Im hier vorliegenden Bericht wurden Ergänzungen zum Zwischenbericht vorgenommen, wobei zentrale Elemente aus letzterem beibehalten wurden. Der Bericht enthält die nachfolgenden 20 Empfehlungen basierend auf den zentralen Erkenntnissen der 14 evaluierten kantonalen Tabakpräventionsprogramme:

5.1 Kriterien auf der strategischen Ebene und zum Finanzierungssystem

1. Konsolidierung und Ausbau des Erreichten trotz anstehender Systemänderungen

Erkenntnis 1: Trotz anstehender Systemänderungen in der Tabakprävention die im Rahmen der kantonalen Programme gemachten Fortschritte konsolidieren sowie die vertikale Allianz zwischen dem TPF und den Kantonen zwecks Stärkung der Schweizerischen Tabakprävention beibehalten.

Der TPF hat sich seit seiner Gründung als Kompetenzzentrum in der Schweizerischen Tabakprävention etabliert und sollte diese Rolle auch in einem künftigen System weiter einnehmen. Wie der vorliegende Bericht zeigt, konnte der TPF mit seiner Strategie hinsichtlich der Einführung der kantonalen Programme auf verschiedenen Ebenen einen Mehrwert für die Tabakprävention erzeugen: Wirksamere Projekte, einen stärkeren Fokus auf evidenzbasierte Massnahmen in den Kantonen, eine verbesserte Koordination innerhalb und zwischen den Kantonen, einen intensivierten Vollzug verschiedener Regulierungen sowie eine allgemeine Professionalisierung der Tabakprävention. Diese Errungenschaften gilt es in Zukunft zu sichern und wo möglich und nötig auszubauen. Diesbezüglich stellen die anstehenden Veränderungen im Tabakpräventionssystem, die aufgrund der Entscheidung einer anderen nationalen Behörde, „dass die Verordnung über den TPF (TPFV, SR 641.316) keine ausreichende rechtliche Grundlage für die Subventionierung der kantonalen Programme darstelle“, ⁴³¹ eine grosse Herausforderung für den TPF und die kantonalen Netzwerke dar. Trotz der mit dieser Entscheidung verbundenen, unvermeidbaren Neuausrichtung ist es von zentraler Wichtigkeit für die Tabakprävention, dass die vertikale Allianz zwischen dem TPF und den Kantonen beibehalten wird. Nur so können künftig Blockaden auf der nationalen Ebenen –wie dies vom TPF durch die Einführung der kTPP strategisch geschickt geplant wurde– durch Aktionen auf der kantonalen Ebene umgangen, und dadurch die Tabakprävention in der Schweiz künftig gestärkt werden.

⁴³¹ Brief des TPF an die Kantone, „Finanzierung kantonalen Programme durch den Tabakpräventionsfonds“, Bern, 04.09.2018.

2. Vereinbarkeit multithematischer und substanzspezifischer Ansätze

Erkenntnis 2: Schaffung eines kohärenten Gesamtsystems, in welchem die multithematischen Strategien NCD und Sucht in einen für die Praxis anwendbaren Zusammenhang mit den substanzspezifischen gesetzlichen Grundlagen und Finanzierungsgefässen gebracht werden.

In den letzten Jahren gab es in der Schweizerischen Gesundheitsförderungs – und Präventionslandschaft eine Entwicklung weg von substanzspezifischen hin zu themenübergreifenden Ansätzen. Insbesondere durch die Erarbeitung der NCD-Strategie und der Strategie Sucht wurden die verschiedenen Gesundheitsförderungs- und Präventionsthemen stärker in einen gesamtheitlichen Rahmen gebracht. Somit sind die Schweizerischen Akteure heute in einer Transitionsphase, in welcher die früheren, substanzbezogenen Strukturen in die neuen multithematischen Strategien überführt werden müssen. Die Umsetzungsakteure stehen in dieser Hinsicht vor der Herausforderung, dass sie die Ziele der themenübergreifenden Strategien im Kontext der immer noch themengebundenen gesetzlichen Grundlagen und Finanzierungsgefässen (bspw. Tabak, Alkohol, Drogen) erreichen müssen. Dies führt zu Unklarheiten in der Praxis, die eine effektive Bearbeitung der Zielsetzungen hemmt. Der TPF sowie die anderen Trägerorganisationen der beiden nationalen Strategien müssen daher möglichst schnell eine Operationalisierung der beiden Strategien erarbeiten, die diese aufgrund der Transition bestehende Dissonanz zwischen multithematischen Strategien und substanzbezogenen Rahmenbedingungen auflöst.

3. Festlegung von klaren und stabilen Regeln im Finanzierungssystem

Erkenntnis 3: Durch die Festlegung von klaren und stabilen Anforderungen an die Finanzierungsgesuche bietet der TPF den kantonalen Akteuren Planungssicherheit und kann durch die Ermöglichung von reibungslosen Konzeptionsphasen die Motivation innerhalb der kantonalen Netzwerke nachhaltig stärken.

Die durch den TPF eingeführte Programmstruktur hat in den Kantonen auf verschiedensten Ebenen zu einem Mehrwert geführt: Erhöhung der Legitimität der Tabakprävention durch das Engagement und die Finanzierung des Bundes, kohärentere und besser koordinierte Aktivitäten, die gezieltere Nutzung von Kompetenzen der einzelnen Akteure, professionalisierter Lern- und Evaluationsprozesse sowie die Stärkung der Evidenzbasierung der Tabakpräventionsmassnahmen. Die Erfahrungen aus den Kantonen zeigen dabei aber, dass die Etablierung eines neuen Finanzierungssystems mit der Herausforderung einhergeht, dass für alle beteiligten Akteure grösstmögliche Planungssicherheit geschaffen werden kann. Insbesondere die ersten Kantone, die sich am neuen Finanzierungsmodell beteiligten und ein Programm erarbeiteten, trafen auf Schwierigkeiten, die durch zu wenig klare und noch instabile Vorgaben seitens des TPF entstanden.⁴³² Der Gesuchserarbeitungsprozess wurde durch diese Unsicherheiten in verschiedenen Kantonen verlängert, was sich auf die Motivation und das Engagement der beteiligten Akteure auswirkte. Es erscheint daher bei einer Neuausgestaltung des Finanzierungssystems von zentraler Bedeutung, dass der TPF sich von Anfang an klar über die

⁴³² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 27-28; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S.

gestellten Anforderungen an die Kantone ist und diese Voraussetzungen entsprechend kommuniziert. Nicht zuletzt müssen dabei auch die Gründe für die Systemänderung transparent kommuniziert werden, um die Unterstützung durch die Kantone sicherzustellen. Nur so kann eine enge Zusammenarbeit zwischen kantonalen und nationalen Experten entstehen, die schliesslich zu einer Stärkung der Tabakpräventions-Koalition und damit zu einer effizienteren Vertretung der Gesundheitsinteressen gegenüber anderen Interessen führt.⁴³³

4. Förderung der Akzeptanz der Selbstevaluationsprozesse

Erkenntnis 4: Durch gezielte Kommunikation kann der TPF die Güte und Nützlichkeit der Selbstevaluationsprozesse in den kantonalen Programmen fördern. Indem die Befürchtungen eventueller Finanzierungsstopps reduziert werden und der eigentliche Nutzen der Selbstevaluation –also die Förderung von Lernprozessen– betont wird, kann die Nützlichkeit des Monitorings erhöht werden.

Der Selbstevaluationsprozess war eine der zentralen Veränderungen, die mit der Einführung der Programmstruktur einherging. Die gezielte und kontinuierliche Gegenüberstellung von Geplantem und Erreichtem erlaubte es den Umsetzungsaktoren in vielen Programmen, schneller und lösungsorientierter auf neue Herausforderungen zu reagieren. Im Hinblick auf die Nutzung und Wirksamkeit der Selbstevaluation gab es dabei aber wesentliche Unterschiede zwischen den Kantonen, die nicht zuletzt auf die unterschiedliche Wahrnehmung des Zwecks dieses Prozesses zurückzuführen sind. Während in vielen Kantonen der Monitoring-Prozess als Chance gesehen wurde, Verbesserungen in der Umsetzung anzustossen⁴³⁴, bestand in anderen Fällen die Befürchtung, dass die Berichterstattung primär als Kontrollinstrument des TPF fungierte.⁴³⁵ Damit einher ging die Befürchtung eines Finanzierungsstopps oder –Kürzung, wodurch Umsetzungsergebnisse teilweise überbewertet und Probleme zu wenig explizit rapportiert wurden. Die Beschönigung des Geleisteten hat sich wiederum hemmend auf die Problemlösungsfähigkeit der betroffenen Akteure ausgewirkt, da dadurch Schwierigkeiten nicht oder erst verzögert identifiziert und somit auch die Lösungssuche gehemmt wurde. Es erscheint daher zentral, dass der TPF in der Kommunikation mit den Kantonen klarstellt, dass die kontinuierliche Selbstevaluation den Zweck verfolgt, Verbesserungsprozesse anzustossen und explizit nicht als Argument für eventuelle Finanzingskürzungen dient. Schliesslich gilt es in Hinblick auf die angemessene Nutzung des Instruments Selbstevaluation zu erwähnen, dass dessen Akzeptanz durch die angemessene Ausgestaltung der Berichterstattung erhöht werden kann. Drei Aspekte müssen diesbezüglich besonders beachtet werden: Erstens bedarf es einer sorgfältigen Abwägung von möglichst schlanken aber dennoch nützlichen Selbstevaluationsprozessen. Zweitens sollten die vorgegebenen Prozesse mit bereits bestehenden Instrumenten aus den Kantonen vereinbar sein. Drittens, und damit verbunden, ist die partizipative Gestaltung der Selbstevaluationsinstrumente

⁴³³ Mavrot, C., Sager, F., 2018

⁴³⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 78

⁴³⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 84

zentral, damit beispielsweise im Rahmen von Feedbackrunden die Anpassungsvorschläge der Kantone berücksichtigt werden können.

5. Schaffung kooperationsfördernder Finanzierungsinstrumente

Erkenntnis 5: Der TPF kann durch die Gestaltung seiner Finanzierungsinstrumente die interkantonale Zusammenarbeit fördern, indem Anreize für Kooperation geschaffen werden und nicht Wettbewerb gefördert wird.

Mit der Einführung der kantonalen Programme hat sich auch die interkantonale Zusammenarbeit in vielen Bereichen verbessert. Sowohl auf der Programmleitungsebene wie auch innerhalb von Projekten wurde vermehrt der Austausch zwischen den Kantonen gesucht und Lösungen transferiert. Der TPF hat dabei durch die Gründung von interkantonalen Austauschtagungen einen Beitrag zur Stärkung dieser Kooperationen geleistet. In Zukunft gilt es, diesen Trend fortzusetzen, indem auch die künftigen Finanzierungssysteme die interkantonale Zusammenarbeit stärken. Dabei scheint es zentral, dass der TPF die durch die Ausgestaltung des Finanzierungssystems geförderten Dynamiken sorgfältig analysiert. Ein Anreizsystem für die Teilnahme an solchen thematischen Arbeitsgruppen sollte eingeführt werden, ohne dabei die verschiedenen Kantone in finanzielle Konkurrenz zu setzen. Konkret birgt aus Sicht des Evaluationsteams die Etablierung von kompetitiv ausgeschriebenen Projektfinanzierungen die Gefahr, dass anstatt Kooperation Konkurrenz zwischen den Kantonen gefördert wird. Können sich also mehrere Kantone mit ihren eigenen Projekten für eine Finanzierung bewerben, wobei dann schliesslich nur eine Minderheit der eingegebenen Projektideen finanziert wird, führt dies zu einem Ressourcen-bezogenen Wettbewerb zwischen den Kantonen.

Ein solches Verfahren hätte hat nicht zuletzt auch einen Einfluss auf die Effizienz der Tabakprävention: Die separate Planung von unterschiedlichsten Aktivitäten, von welchen schliesslich nur einzelne umgesetzt werden, würde im Hinblick auf den Einsatz der vorhandenen Ressourcen nur bedingt sinnvoll erscheinen. Zwar würde dies die Gegenüberstellung von unterschiedlichen Ideen und somit die Auswahl des vielversprechendsten Ansatzes erlauben, jedoch würden dadurch die in nicht ausgewählte Projekte investierten Mittel wirkungslos. Durch die Förderung des interkantonalen Austauschs während der Projekterarbeitung könnten die verschiedenen Kompetenzen direkt in die Projektgestaltung einfließen. Die unterschiedliche kantonale Expertise könnten beispielsweise im Rahmen von thematischen Ausschreibungen durch den TPF gezielt genutzt werden. Indem sich Gruppen von entsprechend spezialisierten Kantonen zusammen auf Ausschreibungen beispielsweise mit den Schwerpunkten Advocacy, schulische Projekte, medizinisches Setting oder neue Medien bewerben könnten, würden regionale Kompetenzschwerpunkte gezielt zugunsten der schweizweiten Tabakprävention genutzt.

6. Einführung eines aufwandsbezogenen Finanzierungsschlüssels

Erkenntnis 6: Die für die Programmleitung notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen sind teilweise unabhängig von der Grösse des Gesamtbudgets der Programme. Bei der Ausgestaltung eines künftigen Finanzierungsschlüssels betreffend Programmsteuerung sollte diese Erkenntnis berücksichtigt werden, um eine Unterfinanzierung der Koordination in vergleichsweise kleinen Programmen zu vermeiden.

In den evaluierten Programmen unterstützte der TPF die Professionalisierung der kantonalen Steuerung durch die Bereitstellung finanzieller Mittel. Dadurch konnten in den Kantonen Koordinationsstellen geschaffen respektive finanziert werden, was ohne entsprechende finanzielle Unterstützung durch den TPF in vielen Fällen nicht möglich gewesen wäre. Im Hinblick auf die künftig anstehenden Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten erscheint in dieser Hinsicht eine Erkenntnis aus den kantonalen Programmen zentral. Und zwar zeigte sich, dass sich der Koordinationsaufwand nicht linear mit der Grösse der entsprechenden Programme veränderte. Im Konkreten bedeutet das, dass die für die Programmleitung benötigten Ressourcen in gewissen Steuerungsbereichen unabhängig von der Höhe der Gesamtbudgets der KTPP im interkantonalen Vergleich ähnlich hoch waren. Das Organisieren von Netzwerktreffen, die Schaffung von Arbeitsgruppen sowie die Berichterstattung sind nur einige Beispiele, die illustrieren, dass der Koordinationsaufwand nicht primär vom finanziellen Umfang der Projektaktivitäten abhängt. Vielmehr steigt der Steuerungsbedarf bei einer Zunahme der Anzahl involvierter Partner, wobei in Projekten mit kleineren Budgets nicht unbedingt weniger Akteure an der Umsetzung beteiligt sind als in teureren Projekten. Diese Erkenntnis sollte nicht zuletzt auch bei der Ausgestaltung des künftigen Finanzierungsschlüssels hinsichtlich der Programmsteuerung berücksichtigt werden, um eine Unterfinanzierung von Steuerungsaktivitäten in Kantonen mit relativ kleinen Programmbudgets zu vermeiden.

5.2 Kriterien auf der Programmebene und zur Programmsteuerung

7. Programmerarbeitungsprozess partizipativ gestalten

Erkenntnis 7: Ein partizipativer Planungsprozess erhöht die Motivation der Netzwerkpartner in der Umsetzung der geplanten Projekte und stärkt die Legitimation der Steuerungsaktivitäten. Eine breite Standortbestimmung fördert zudem die Kohärenz der kantonalen Programme.

Die Erfahrungen aus den evaluierten kantonalen Netzwerken bestätigen die Wichtigkeit eines integrativen Programmerarbeitungsprozesses. In dieser Hinsicht gab es starke Unterschiede zwischen den Kantonen, wobei die Mehrheit der Kantone auf einen partizipativen Prozess Wert legte, was schliesslich eine reibungslose Lancierung der Umsetzung ermöglichte.⁴³⁶ Im Gegensatz dazu entstanden in einigen Kantonen aufgrund von Gesuchserarbeitungsprozessen, in denen Netzwerkpartner zu wenig oder nicht integriert wurden, Reibungen zwischen den Programmleitungen und den Umsetzungspartnern. Als besonders problematisch hat sich dabei die Auslagerung der Konzeptionierung des Programms an eine Beratungsfirma erwiesen, da dadurch einerseits nicht alle notwendigen Aktivitäten und Akteure berücksichtigt wurden und andererseits während der Umsetzung Unklarheiten

⁴³⁶ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 77

hinsichtlich des Geplanten entstanden.⁴³⁷ In anderen Fällen monierten einzelne Umsetzungspartner, dass ohne die notwendige Abstimmung mit ihnen gewisse Aktivitäten in die Programmstruktur integriert wurden, was wiederum zu Spannungen führte.⁴³⁸ Eine ungenügende Berücksichtigung von Interessen der Netzwerkpartner kann nicht zuletzt zu einer Reduktion der Legitimität der Steuerungsaktivitäten führen, was schliesslich eine Erschwerung der Programmsteuerung bedeutet. Zudem ist eine bereite Konsultation mit betroffenen Akteuren auch aufgrund der damit verbundenen Möglichkeit einer höheren Kohärenz der Aktivitäten innerhalb des Kantons zentral. Die Planung sollte in jedem Fall eine Standortbestimmung über alle im Kanton vorhandenen Aktivitäten umfassen, auch wenn später aus strategischen Gründen nicht alle Projekte ins Programm integriert werden. Nur so können bereits in der Planung Doppelspurigkeiten (bspw. Doppelung von bereits bestehenden Anlaufstellen für die Bevölkerung)⁴³⁹ verhindert werden. Zusammengefasst zeigte sich, dass Dynamiken während der Planungsphase beachtliche Auswirkungen auf die spätere Implementierung der Politikkonzepte haben können. Daher erscheint es unabdingbar, dass die Abstimmung von Interessen und Zielsetzungen der verschiedenen Akteure bereits während der Konzeption des Programms und nicht erst während der Umsetzung erfolgt.

8. Sektor-übergreifende Programmsteuerung stärken

Erkenntnis 8: Durch eine Sektor-übergreifende Steuerungsorganisation können die komplementären Kompetenzen der staatlichen und nichtstaatlichen Partner optimal kombiniert und die Legitimität der Programme erhöht werden.

Der Aufbau einer zentralen Programmsteuerung ist in den meisten Kantonen mit einer Stärkung der Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren einhergegangen. Diesbezüglich erlaubt der Vergleich der Steuerungsmodelle der verschiedenen Programme die Schlussfolgerung, dass insbesondere eine Sektor-übergreifende Steuerungsorganisation Vorteile für die umgesetzten Projekte mit sich bringt. Dabei konnten Kantone, in welchen die operative Programmsteuerung bei einem nichtstaatlichen Akteur angesiedelt war und gleichzeitig die kantonale Verwaltung aktiv als strategische Leitung agierte, einen besonders gewinnbringenden Austausch aufbauen.⁴⁴⁰ Die nichtstaatlichen operativen Programmleitungen setzten aufgrund ihrer Nähe zum Feld in verschiedenen Kantonen regelmässige, kreative und proaktive Steuerungsmassnahmen um, welche durch die gezielte Unterstützung der staatlichen strategischen Programmleitungen von einem guten Zugang zur kantonalen Verwaltung und einer gestärkten Legitimation profitierten.⁴⁴¹ Andere Modelle, in denen die Programmleitung bei einer Stelle der kantonalen Verwaltung angesiedelt ist, können ebenfalls

⁴³⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 88

⁴³⁸ Hadorn, S., 2019

⁴³⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 96

⁴⁴⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 34; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 75; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 74; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 111; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 92-93

⁴⁴¹ Hadorn, S., 2019

zu einer optimierten Koordination führen, wobei hier die aktive Integration von nichtstaatlichen Akteuren in die Steuerung des Programms von grosser Wichtigkeit ist, da diese vor allem eine starke Vernetzung in die verschiedenen Settings gewährleisten können.

Die Etablierung einer Sektor-übergreifenden Steuerungsorganisation ist deshalb zentral, weil die Präventionsakteure je nach Sektor über unterschiedliche Kompetenzen und Kapazitäten verfügen: Staatliche Akteure haben den Vorteil, dass sie einen direkten Zugang zu anderen Verwaltungsstellen haben, die für viele Tabakpräventionsaktivitäten von zentraler Bedeutung sind. Nicht selten haben sich die verwaltungsinternen operativen oder strategischen Programmleitungen in den kTPP dafür eingesetzt, dass Projekte einen besseren Zugang zur Verwaltung erhielten und dadurch eine Kooperation mit Ämtern ausserhalb der Gesundheitsdirektionen aufgebaut werden konnten.⁴⁴² Im Vergleich damit brachten nichtstaatliche Programmleitungen durch ihre häufig langjährige Verankerung im Politikfeld eine grosse Expertise in die Programme ein.⁴⁴³ Zusätzlich haben letztere häufig effizient eine Verankerung in den verschiedenen Settings erreicht und damit eine Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Multiplikatorengruppen aufgebaut.⁴⁴⁴ Nicht zuletzt können nichtstaatliche Organisationen im Hinblick auf politische Debatten freier agieren als Verwaltungsstellen, dadurch neue Themen aufgreifen und gezielte Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention leisten. Die aufgezählten Kompetenzen beider Akteursgruppen, also verwaltungsinterner wie auch nichtstaatlicher Organisationen, sind komplementär und alle von grosser Wichtigkeit für die planmässige Umsetzung der Präventionsaktivitäten. Daher sollte aus Sicht des Evaluationsteams in allen Kantonen die Institutionalisierung einer Sektor-übergreifenden Steuerungsorganisation im Zentrum der neuen Programmstruktur stehen.

9. Schaffung einer intersektoralen, interdisziplinären Begleitgruppe

Erkenntnis 9: Durch die Integration von gesundheitsspezialisierten Partnern und Akteuren aus anderen Politikbereichen in Begleitgruppen kann die Verankerung der Programmaktivitäten in den verschiedenen Settings gestärkt werden.

Neben der operativen und strategischen Programmleitung nahmen zudem strategische Begleitgruppen in vielen kantonalen Programmen bereits eine wichtige Rolle ein. Diese bestanden primär aus gesundheitsspezialisierten Akteuren und begleiteten die Umsetzung der Programme im Rahmen von regelmässigen Treffen. Integrative strategische Gremien bieten eine Möglichkeit, dass auch Akteure aus anderen Bereichen –also auch nicht gesundheitsspezialisierte Organisationen– verstärkt in den Planungs- und Umsetzungsprozess einbezogen werden können. Die Evaluationen zeigen, dass in diesem Bereich in allen Kantonen noch Optimierungspotenzial besteht und weitere Akteursgruppen einbezogen werden könnten. Erstens stellte in diversen Kantonen die Förderung des Engagements der Gemeinden eine zentrale Herausforderung dar, was insbesondere im Bereich der strukturellen Prävention teilweise einen wirkungshemmenden Einfluss auf die kTPP hatte. Vor allem Kantone, in

⁴⁴² Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 36

⁴⁴³ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 34

⁴⁴⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 82-83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 116

welchen die Vollzugskompetenzen für Gesetzgebungen im Bereich Tabak auf der kommunalen Ebene lagen, waren teilweise in ihrem Handlungsspielraum beschränkt und konnten beispielsweise Kontrollen im Bereich Passivrauchschutz nicht wie geplant intensivieren.⁴⁴⁵ Die Integration von GemeindevertreterInnen, beispielsweise Delegierte der Verbände der Gemeinden, würde einerseits die Möglichkeit bieten, dass die kommunalen Interessen und Vorbehalte bereits in die Planung der Aktivitäten einfließen und würde andererseits während der Umsetzung einen direkten Kommunikationsweg zu diesen zentralen Akteuren herstellen. Dies würde nicht nur Vollzugsprojekte begünstigen, sondern auch den Dialog über andere häufig kommunal organisierte Aspekte erleichtern (bspw. Aktivitäten im Bereich Schule, rauchfreie Spielplätze etc.).

Zweitens sind die Gesundheitsakteure ebenfalls in Bezug auf Vollzugsprojekte stark abhängig vom Engagement anderer Verwaltungsstellen. Die Bemühung, eine Integration von VertreterInnen aus der kantonalen oder kommunalen Polizei, Arbeits- und Lebensmittelinspektoraten in strategische Begleitgremien zu erreichen, wäre daher zwecks Erhöhung der Legitimation von Kontrollen ein zentraler erster Schritt. Drittens ist die Reichweite und Wirksamkeit von Verhaltenspräventionsmassnahmen massgeblich vom Engagement verschiedener Multiplikatorengruppen abhängig. Auch hier würde sich die Integration von engagierten VertreterInnen aus unterschiedlichen Bereichen dazu eignen, eine stärkere Verankerung der Massnahmen zu erreichen. Dabei könnten sich sowohl professionelle Gruppen im Bereich Gesundheit wie auch Akteure aus dem Sozialbereich, Migrationsbereich, aus dem Bereich Kleinkinder oder aus dem Setting Sport anbieten.⁴⁴⁶ Je nach Schwerpunktsetzung im jeweiligen Kanton ist der Einbezug weiterer Berufsgruppen möglich, wobei die kantonalen Akteure hier kreativ sein sollten. Durch den Einbezug von Akteuren, die ausserhalb der üblichen gesundheitsspezifischen Netzwerke liegen, wird der Mehrwert der Begleitgruppen erhöht und es kann nicht zuletzt verhindert werden, dass Doppelspurigkeiten zwischen den strategischen Begleitgruppen, den Selbstevaluationsworkshops und den Arbeitsgruppen entstehen.

10. Balancierung Steuerungsaufgaben und Projektverantwortlichkeiten

Erkenntnis 10: Die gleichzeitige Übernahme von sehr vielen Projektleitungsaufgaben kann ProgrammleiterInnen aufgrund der zu grossen Doppelbelastung in ihrer Steuerungskapazität einschränken. Bei der Zuteilung der Rollen innerhalb der Programme sollte daher zwecks Förderung der Steuerungsaktivitäten auf eine sorgfältig gewählte Balance zwischen Programmleitungs- und Projektmanagementaufgaben geachtet werden.

Im Zusammenhang mit der Finanzierung der Programmsteuerung durch den TPF gilt es, eine Erkenntnis hinsichtlich der Mittelverwendung zu erwähnen. In allen evaluierten Programmen haben die designierten ProgrammleiterInnen neben der Programmleitungsfunktion auch Projektleitungsaufgaben wahrgenommen. Dabei lag der Schwerpunkt teilweise auf der Programmsteuerung –vor allem wenn nur wenige Projekte durch die entsprechende Person geleitet wurden– oder aber auf der direkten Implementierungsebene, wenn viele Projekte den jeweiligen operativen ProgrammleiterInnen zugewiesen wurden. Der Vergleich der Programme zeigt, dass durch diese unterschiedlichen

⁴⁴⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 87

⁴⁴⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 98

Ausgestaltungen der Programme auch die Steuerungsaktivitäten beeinflusst wurden. Es erscheint nicht erstaunlich, dass durch eine hohe Arbeitsbelastung, verursacht durch viele Projektmanagementaufgaben, entsprechend die Steuerungsleistung teilweise vermindert wurde. Diese Einschränkung der Programmsteuerungsmöglichkeiten, die durch viele Projektmanagementaufgaben entstehen kann, führte beispielweise in einem Kanton dazu, dass Teile der Projektmanagementaufgaben an eine neu eingestellte Person delegiert wurden, um der Programmleitung mehr Spielraum im Hinblick auf die Steuerungsaufgaben zu gewähren.⁴⁴⁷ Solche korrektiven Massnahmen wurden aber in anderen Programmen nicht vorgenommen und somit die Projekte im Vergleich zur Steuerung priorisiert. Im Hinblick auf eine künftige Optimierung der Programmleitung erscheint es somit zentral, dass der Balance zwischen Steuerungsaufgaben und Projektmanagement vermehrt Bedeutung beigemessen wird. Zur gezielten Steuerung benötigen ProgrammleiterInnen genügendes Feldwissen, weshalb die Übernahme von gewissen Projektmanagementaufgaben sinnvoll erscheint. Sie bedürfen aber auch der notwendigen Zeit, um effektiv steuern zu können, was wiederum eine angemessene Limitierung der Projektleitungsaufgaben bedingt. In dieser Hinsicht sollte zudem beachtet werden, dass das etablierte Zweiebenen-System, in welchem Projektleitende zusammen mit den Programmleitungen im Rahmen der Selbstevaluationen den Umsetzungsprozess analysierten und Anpassungspotenzial diskutierten, einen zentralen Beitrag zum Gelingen der Tabakprävention geleistet hat. Dieses Zweiebenen-System wird aber ausgehöhlt, wenn die Programmleitung viele Projekte selbst leitet, wodurch auch der Nutzen des Selbstevaluationsprozesses (und des damit verbundenen Dialogs zwischen Programm- und Projektleitungen) reduziert wird.⁴⁴⁸

11. Selbstevaluationsworkshops umsetzen und Arbeitsgruppen schaffen

Erkenntnis 11: Die regelmässige Umsetzung von netzwerkweiten Workshops sowie die Etablierung von themen- respektive settingspezifischen Arbeitsgruppen sind komplementäre Steuerungsstrategien, die eine Identifikation und erhöhte Nutzung von Synergien zwischen den Netzwerkpartnern begünstigen.

Der Austausch innerhalb der Programme wurde in vielen Kantonen durch die regelmässige Durchführung von Netzwerktreffen (auch Selbstevaluationsworkshops genannt) institutionalisiert. Jene kantonalen Programme, die von diesem Austauschgefäss Gebrauch gemacht haben, profitierten gemäss den Rückmeldungen der Umsetzungsakteure von einer Stärkung des Verantwortungs- und Wir-Gefühls, von einem besseren gegenseitigen Verständnis für die Aktivitäten der Partner und insbesondere auch von einer intensiveren Kooperation. In einzelnen Kantonen wurden aus unterschiedlichen Gründen von einer Umsetzung dieser Netzwerktreffen abgesehen. Entweder beurteilte die entsprechende Programmleitung einen bilateralen Austausch zwischen ihr und den Projektleitenden als sinnvoller, oder es bestanden bereits Arbeitsgruppen für bestimmte Bereiche (bspw. settingspezifisch), wodurch aus Sicht der Programmleitung die Durchführung von zusätzlichen netzwerkweiten Treffen nicht gewinnbringend erschien.⁴⁴⁹ Der Vergleich dieser Steuerungsmodelle (also der Vergleich der Kantone ohne netzwerkweite Treffen mit jenen, die solche Workshops umgesetzt haben)

⁴⁴⁷ Hadorn, S., 2019

⁴⁴⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 33, S. 85

⁴⁴⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 37, Hadorn, S., 2019

zeigt, dass die Intensivierung des Austauschs im zweiten Modell weiter fortgeschritten war als im ersten. Gemäss den Rückmeldungen vieler Akteure dienen Netzwerktreffen als Ausgangslage für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Präventionsakteuren, da dort eine erste Auseinandersetzung über mögliche Schnittstellen der verschiedenen Aktivitäten stattfinden kann. Insgesamt führen solche Treffen schliesslich zu einer ambitionierteren Tabakprävention, als wenn der Austausch nur im Kleinen stattfindet.

Arbeitsgruppen können dabei eine stark komplementäre Rolle einnehmen. Settingspezifische oder themenbezogene Arbeitsgruppen dienen vor allem dazu, eine vertiefte Diskussion und Definition der effektiven Kooperationen abzuhalten. Die Erfahrungen aus Kantonen, in denen bereits solche spezifischeren Austauschgefässe eingesetzt wurden, belegen die verschiedenen möglichen Vorteile: Die gemeinsame Gestaltung von projektübergreifenden, themenspezifischen Strategien, die Klärung von Zuständigkeiten sowie die Ausarbeitung von innovativen Massnahmen.⁴⁵⁰ Es erscheint dabei wichtig, dass Netzwerktreffen und Arbeitsgruppen sich nicht gegenseitig ersetzen, sondern komplementär sind. Netzwerktreffen dienen der allgemeinen Vernetzung, der Aussondierung erster Kooperationsideen, während Arbeitsgruppen es erlauben, detaillierte Vorgehenspläne in spezifischeren Themenbereichen zu erarbeiten. Zudem können in Arbeitsgruppen auch nicht-gesundheitsspezialisierte und netzwerkexterne Akteure einbezogen werden, was bei den Selbstevaluationsworkshops nicht der Fall ist. Diese zwei Instrumente sollten aus Sicht des Evaluationsteams in den Kantonen weiterhin respektive verstärkt genutzt werden. Dadurch könnten neben den bislang häufig settinginternen Kooperationen auch settingübergreifende Vernetzungen entstehen sowie Blockanden in beispielsweise strukturellen Projekten durch den gezielten Einbezug der notwendigen Partner auf der operativen Ebenen (bspw. Akteure aus Inspektoraten oder der Polizei) gelöst werden. Diese Strategie würde sich wiederum sinnvoll mit den zuvor diskutierten Sektorübergreifenden Begleitgruppen kombinieren lassen (vgl. Erkenntnis 2), da dort auf der strategischen Ebene die in den Arbeitsgruppen operativen Kooperationen vorbereitet werden könnten.

12. Kohärente Programme planen und spezifische Ziele setzen

Erkenntnis 12: Die Nützlichkeit der kontinuierlichen Selbstevaluation ist insbesondere abhängig von der Güte der zugrundeliegenden Projektkonzepte. Ein Vergleich von Geplantem und Geleistetem kann nur dann zu angemessenen Anpassungen der Umsetzung führen, wenn die gesetzten Ziele kohärent, angemessen, spezifisch und messbar sind.

Der Selbstevaluationsprozess hat in vielen Kantonen positive Veränderungen mit sich gebracht: Eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit dem Umsetzungsprozess, eine verbesserte Problemlösungskompetenz sowie eine erhöhte Wirkungsorientierung.⁴⁵¹ Eine wichtige Erkenntnis aus den kantonalen Programmen ist diesbezüglich, dass der Nutzen des Selbstevaluationsprozesses stark von der vorgelagerten konzeptionellen Arbeit abhängig ist. Im Konkreten bedeutet das, dass die Güte der

⁴⁵⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 80; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 29

⁴⁵¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81

Zielsetzung ausschlaggebend für die Qualität des Selbstevaluationsprozesses ist. Sind die Ziele genügend spezifisch, angemessen ambitioniert, wenn es eine klare Abgrenzung zwischen den verschiedenen Projekten gibt und die beschriebenen Wirkungszusammenhänge evidenzbasiert sind, hat die Gegenüberstellung der gesetzten Ziele mit dem effektiv Erreichten eine Aussagekraft über die zu erwartende Wirkung auf die Zielgruppen.⁴⁵² Bei zu wenig spezifischen, nicht messbaren oder ungenügend ambitionierten Zielsetzungen lassen sich Schwachpunkte in der Umsetzung weniger eindeutig identifizieren und Probleme bleiben ungelöst. Des Weiteren können auch Inkohärenzen zwischen Projekten dazu führen, dass durch unklare Zuständigkeiten Schwachstellen in Aktivitäten nicht angegangen werden. Schliesslich können zu wenig gut begründete Wirkungszusammenhänge in Projekten ein Problem werden, wenn trotz der Erbringung der geplanten Leistungen am Ende nicht die gewünschten Effekte auf die Zielgruppen einsetzen. Zusammengefasst hängt der Nutzen von Selbstevaluationsprozessen nicht nur von deren systematischer Implementierung ab, sondern insbesondere auch von der zugrundeliegenden Basis, die durch die sorgfältige Planungsarbeit geschaffen werden kann. Diesbezüglich besteht in den kantonalen Programmen noch wesentliches Verbesserungspotenzial, weshalb das neue Steuerungssystem des TPF klare Vorgaben und Monitoring-Prozesse zur Überprüfung der kantonalen Politikkonzepte und den darin definierten Zielsetzungen vorsehen sollte.

13. Wirkungsmessung weiterführen

Erkenntnis 13: Die bereits verankerte Evaluationskultur sollte in den künftigen Programmen weiter gestärkt werden, um die Wirksamkeit von neu konzipierten Projekten zu überprüfen und damit die gewünschten Effekte auf die Zielgruppen erreichen zu können.

Die Einführung der Programme hat in den Kantonen zu einer Stärkung der Wirkungsorientierung und somit zu einer Verbesserung der Evidenzbasierung der umgesetzten Aktivitäten geführt.⁴⁵³ In vielen Programmen wurden neue sowie bereits langjährig umgesetzte Projekte erstmals evaluiert. Diese zumindest einmalige Abklärung der Wirksamkeit der Projekte hat sich als bedeutend erwiesen, da dadurch ungewollte Effekte von Projekten entdeckt und die Interventionen entsprechend angepasst werden können.⁴⁵⁴ Folglich profitieren mittlerweile viele der bestehenden Aktivitäten von der im Rahmen der durchgeführten Projektevaluationen geschaffenen Evidenzbasis. Künftig ist die Festigung und Weiterführung des Fokus auf die Wirkungsüberprüfung der Tabakpräventionsaktivitäten insbesondere deshalb wichtig, weil die Kantone aufgrund der neuen Finanzierungsmöglichkeiten stark von der Chance profitiert haben (und voraussichtlich weiterhin profitieren werden), neue Projekte zu lancieren. Damit hat das TPF-Modell wiederum die Abdeckung von neuen Settings und zuvor nicht erreichten Zielgruppen ermöglicht, was einer der grossen Mehrwerte der Programmstruktur

⁴⁵² Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., 2015

⁴⁵³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zug, 2015, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 125

⁴⁵⁴ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 75

darstellt.⁴⁵⁵ Um die gewünschten Effekte zu optimieren, sollte daher die geschaffene Evaluationskultur, sowohl im Rahmen der Selbstevaluationen und wo nötig mittels externer Evaluationen, beibehalten werden. Es hat sich gezeigt, dass die Programmleitungen (sei es operativ oder strategisch) in diesem Aspekt eine zentrale Rolle einnehmen und die verschiedenen Projektpartner mit Expertise unterstützen können.⁴⁵⁶ Durch den Aufbau einer entsprechenden netzwerkinternen Anlaufstelle kann sich die Evaluationskultur noch stärker verankern. Im Hinblick auf diesen Aspekt ist wiederum die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit zentral, da durch die gemeinsame Erarbeitung von Aktivitäten (vgl. Erkenntnis 3) auch der Evaluationsaufwand auf die verschiedenen Akteure verteilt werden kann. Während die Umsetzung aufgrund von teilweise grossen kontextabhängigen Unterschieden weiterhin pro Kanton und Umsetzungsort überprüft werden muss,⁴⁵⁷ kann die Güte der Konzepte von interkantonal erarbeiteten Projekten einmalig evaluiert werden, was den Aufwand pro Kanton reduziert.

14. Ideen- und Aktivitäten-Transfer intensivieren

Erkenntnis 14: Zur Stärkung der Tabakprävention und effizienten Verwendung der Präventionsmittel den Ideen- und Aktivitäten-Transfer zwischen den Kantonen intensivieren.

Die neue Governancestruktur führte dazu, dass durch die Umsetzung der interkantonalen Austauschtagungen sowie folglich im Rahmen der Planung und Implementierung der Programme ein stärkerer Dialog zwischen den Kantonen stattfand. Diese Entwicklung hat eine bereitere Nutzung der regional aufgebauten Expertise und somit eine Professionalisierung der Tabakprävention als Ganzes ermöglicht. Projekte, die in einem Kanton aufgebaut wurden, wurden vereinzelt später mit relativ geringem Aufwand von anderen Kantonen übernommen, und Ideen zur optimalen Steuerung der Programme wurden zwischen verschiedenen Programmleitungen ausgetauscht. Dennoch hatten die kantonalen Akteure teilweise Vorbehalte, den interkantonalen Austausch als Instrument zu nutzen, um ihre Aktivitäten zu verbessern. Auf der einen Seite war die Preisgabe von Ideen aus Sicht gewisser Kantone deshalb ein Problem, weil die im betroffenen Kanton investierten Mittel in der Folge auch anderen Kantonen einen Nutzen gebracht hätten, ohne dass letztere dieselben Ressourcen hätten investieren müssen. Diese wahrgenommene Ungerechtigkeit hinsichtlich des Einsatzes kantonalen Ressourcen war eine der Hürden in der interkantonalen Kooperation. Auf der anderen Seite wollten Kantone teilweise keine Massnahmen aus anderen Kantonen übernehmen, weil sie ihren kantonalen Kontext als zu spezifisch und somit einen Ideentransfer als unmöglich erachteten. Sowohl im Hinblick auf die Bereitstellung der eigenen Expertise wie auch hinsichtlich der Annahme von Wissen und Erfahrungen aus anderen gibt es somit noch Optimierungspotenzial, das künftig unbedingt genutzt werden sollte. Stellen alle Kantone den jeweils anderen kantonalen Netzwerken ihre Erfahrungen, Unterlagen und Projektideen zur Verfügung, wird sich der Ressourcenaufwand für alle Beteiligten reduzieren, womit sich das zuvor genannte Problem des ungleichen Mitteleinsatzes erübrigt. Zudem erscheint im Hinblick auf die wahrgenommenen, zu grossen kantonalen Unterschiede ebenfalls ein Umdenken nötig. Die gemachten Erfahrungen zeigen, dass bei Projekttransfers –aufgrund desselben politischen und Gesundheits-Systems sowie dem stabilen nationalen Kontext–

⁴⁵⁵ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 75; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 81

⁴⁵⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 43

⁴⁵⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 94

nur kleine Anpassungen der transferierten Massnahmen an den jeweiligen kantonalen Kontext notwendig sind. Zusammengefasst sollten die Vorbehalte gegenüber dem interkantonalen Ideen- und Projekt-Transfer abgebaut werden, um eine breitere Nutzung von wirksamen, bereits evaluierten Projekten sowie eine effizientere Mittelverwendung zu ermöglichen.

5.3 Kriterien für die Projektebene

15. Erkenntnisse zur Advocacy-Arbeit zwecks Stärkung der strukturellen Prävention einsetzen

Erkenntnis 15: Durch die gezielte Integration von Schlüsselpersonen, Umsetzungspartnern und potenziellen Gegnern, durch geschickte Argumentationen sowie durch die Ausgestaltung von Projekten unter Berücksichtigung von potenziellen Gegenargumenten kann die Akzeptanz struktureller Projekte erhöht werden.

Aus den Erkenntnissen der Evaluationen lässt sich schliessen, dass Advocacy-Arbeit in verschiedenen Formen für den Erfolg der Umsetzung und insbesondere die Lancierung von strukturellen Projekten ein zentraler Erfolgsfaktor darstellt. Dies ist besonders wichtig, weil die strukturellen Projekte in den KTHP zu denjenigen Aktivitäten gehörten, welche den grössten Widerstand erfuhren. Aus den kantonalen Erfahrungen lassen sich verschiedene Vorgehensweisen ableiten, die eine Stärkung der strukturellen Prävention begünstigen können.

Erstens zeigte sich, dass die Zuweisung der Projektverantwortlichkeit zu entweder einer staatlichen oder zu einer nichtstaatlichen Organisation ausschlaggebend für den Erfolg der Advocacy-Arbeit sein kann. Häufig waren Vollzugsaufgaben und Advocacy-Arbeit in einem einzigen Projekt gebündelt und wurden vom entsprechenden Gesundheitsamt geleitet. Während die Vollzugsaufgaben von dieser Nähe zur Verwaltung profitierten (besserer Zugang zu anderen Ämtern), litten die Advocacy-Aufgaben unter dieser Aufgabenverteilung. Dies, da kantonale Stellen nur eine limitierte Meinungsäusserungsfreiheit geniessen und dadurch politische Themen –im Gegensatz zu ihren nichtstaatlichen Partnern– nicht aktiv vorantreiben können. Eine Entkoppelung der Vollzugsaufgaben unter der Leitung der kantonalen Verwaltung und der Advocacy-Aktivitäten unter der Leitung nichtstaatlicher Partner wäre daher zur Stärkung der strukturellen Prävention sinnvoll. Diesbezüglich könnte die Schaffung respektive Förderung spezifischer Weiterbildungsmöglichkeiten für NGO-Mitarbeitende zwecks Erhöhung ihrer Kompetenz im Bereich der Advocacy-Arbeit auf nationaler Ebene überprüft werden.

Zweitens hat sich persönliches Lobbying und der Einbezug von politischen oder umsetzungsrelevanten Schlüsselpersonen, beispielsweise über Begleitgruppen oder Kommissionen, als förderlich für die Umsetzung erwiesen.⁴⁵⁸ Ein Beispiel hierfür konnte in einem Kanton bereits im Vorfeld des KTHP beobachtet werden, als Petitionen genutzt wurden, um die Unterstützung der Öffentlichkeit für ein Rauchverbot in öffentlichen Gebäuden aufzuzeigen, persönliches Lobbying betrieben und eine Kom-

⁴⁵⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 74-75

mission mit Schlüsselpersonen gegründet, um einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, der schliesslich 2006 in einer Volksabstimmung angenommen wurde.⁴⁵⁹ Drittens hat sich gezeigt, dass sich die Verwendung wissenschaftlicher Grundlagen, wie Daten aus Meinungsumfragen der Bevölkerung, anbietet, um die politische Unterstützung für bestimmte Massnahmen voranzutreiben. Im Bereich des Werbeverbots für Tabakwaren oder bei der Einführung von Rauchverböten im öffentlichen Raum konnte der Druck auf politische Akteure erhöht werden, indem so beispielsweise die hohe Zustimmung der Bevölkerung dieser Massnahmen nachgewiesen wurde.⁴⁶⁰ Viertens wirkte sich je nach Bereich auch die Koppelung zum Thema Alkohol als förderlich, indem zum Beispiel bei Testkäufen, Verkaufsschulungen oder Bewilligungen die beiden Themen verknüpft und so der Aufwand für die beteiligten Akteure reduziert und in der Folge die Akzeptanz bei diesen erhöht werden konnte (vgl. auch Erkenntnis 9).⁴⁶¹ Es gilt aber zu beachten, dass eine solche Verknüpfung auch negative Folgen haben kann: In Kantonen mit einer grossen Weintradition stiess ein gemeinsames Werbeverbot für Tabak und Alkohol auf grosse Ablehnung, da es als Angriff auf den Weinanbau und lokale Werte verstanden wurde.⁴⁶²

Fünftens war zudem im Bereich des Passivrauchschutzes die Formulierung der Botschaft zentral: Eine Argumentation, die sich anstatt auf das Verhängen von Verboten auf die Einräumung von Rechten fokussierte, wirkte sich positiv auf die Meinungsbildung zugunsten der Tabakprävention aus. So wurde beispielsweise in einem Kanton das Argument der Gegner eines Rauchverbots, die Beibehaltung der Freiheit rauchen zu dürfen, mit dem Recht auf frische Luft entkräftet.⁴⁶³ Sechstens zeigen Erkenntnisse aus einem Kanton, dass zwecks Vorbeugung politischen Gegenwinds auch die Ausgestaltung der Massnahmen wichtig ist. Beim Bestreben, eine neue Verkaufsbewilligung von Tabakwaren einzuführen, wurden mögliche politische Gegenargumente antizipiert und entsprechende Lösung dafür gesucht. Konkret wurde zwecks Reduktion des zusätzlichen Aufwands für die Adressaten –in diesem Fall Tabakverkaufsstellen– beschlossen, geplante Verkaufsbewilligungen für Tabakwaren in die bestehenden Formulare für Alkoholbewilligungen zu integrieren. Zudem wurde bei der Bewilligungserteilung auf Kostenneutralität gesetzt, indem gemäss der Planung der Präventionsakteure die Einkommen aus der Bewilligungsvergabe direkt in die Umsetzung von Testkäufen fliessen würden. Durch diese Strategie sollte einerseits verhindert werden, dass dem Kanton in politischen Debatten vorgeworfen würde, dass er auf Kosten von Kleinunternehmen zusätzliche Einkommen erzielen wolle und andererseits erreicht werden, dass die Diskussionen auf den Jugendschutz fokussiert

⁴⁵⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110

⁴⁶⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 104-105; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 70; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 76; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 101

⁴⁶¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112-113; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

⁴⁶² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Waadt, 2018, S. 105, Mavrot, C., Sager, F., Balthasar, A., Wight, N., 2016

⁴⁶³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110

bleiben.⁴⁶⁴ Eine zentrale Erkenntnis aus diesem Projekt ist somit, dass im Rahmen eines Gesetzgebungsprojekts potenzielle Gegner und deren Vorbehalte von Beginn weg in die Projektausgestaltung einbezogen werden sollten.⁴⁶⁵

Eine siebte Strategie, die zur Stärkung von Gesetzgebungsprojekten genutzt wurde, ist der Einbezug der interkantonalen Ebene. Im Rahmen des zuvor beschriebenen Projekts hinsichtlich der Verkaufsbewilligungen fand eine Konzeptbesprechung im überkantonalen Rahmen der GDK statt, um so interkantonale Synergien zu schaffen und das Vorhaben wenn möglich auf andere Kantone auszubreiten.⁴⁶⁶ Insgesamt zeigt sich, dass die kantonalen Akteure im Bereich verschiedenste Strategien entwickelt haben, um in häufig nicht förderlichen Kontexten wichtige strukturelle Veränderungen anzustossen. Diese können künftig auf andere Bereiche und Kontexte übertragen werden, um die strukturelle Prävention weiter zu stärken. Zentral erscheint dabei, dass beispielsweise das aktuelle nationale Tabakproduktegesetz demonstriert, dass sich auf kantonomer Ebene ein Abwarten im Hinblick auf die Verabschiedung eines möglichen nationalen Gesetzes nicht bewährt hat.⁴⁶⁷ Sowohl die Geschichte des Passivrauchschutzes wie auch die interkantonale Diffusion der Werbebeschränkung für Tabakprodukte haben gezeigt, dass die Kantone in Bezug auf Themen, die auf nationaler Ebene blockiert sind, ihren Spielraum hinsichtlich Agenda-Setting und ihre mögliche Vorreiterrolle nutzen müssen. Dies betrifft in Zukunft insbesondere die Verschärfung des Werbeverbots, welches von einer aktiven Rolle der Kantone profitieren würde.

16. Jugendschutz: Erfolgsfaktoren Testkäufe über die Kantonsgrenzen hinaus nutzen

Erkenntnis 16: Durch eine gute Kommunikation im Vorfeld und nach der Durchführung von Testkäufen sowie durch kommunikative Begleitmassnahmen kann die Akzeptanz von Testkäufen deutlich erhöht werden. Eine (Anstoss-)Subventionierung sowie die Koppelung mit Alkoholtstkäufen haben sich ebenfalls als förderlich für die Umsetzung von Tabaktestkäufen erwiesen.

Zur Stärkung des Jugendschutzes wurde in vielen Kantonen die Durchführung von Testkäufen zur Kontrolle der Einhaltung des Abgabalters von Tabakwaren geplant. Trotz des fehlenden politischen Willens, eine entsprechende rechtliche Grundlage zu schaffen,⁴⁶⁸ und trotz des damit verbundenen Widerstands, konnten in verschiedenen Kantonen die Testkäufe erstmals umgesetzt werden.⁴⁶⁹ Die Umsetzungsakteure nutzten verschiedene Strategien, um dies zu erreichen: Als erster wichtiger Erfolgsfaktor für die Umsetzung von Testkäufen erwies sich die Kommunikation, einerseits im Vorfeld der Testkäufe, andererseits zur Übermittlung der Resultate. In einem Kanton konnte durch die Vorankündigung einer Testkäufewelle der Jugendschutzgedanke der Massnahme zusätzlich betont und somit die Akzeptanz der Massnahme in betroffenen Betrieben und der Bevölkerung gesteigert werden.⁴⁷⁰ In einem anderen Kanton löste die Kommunikation der Resultate der Testkäufe aufgrund der

⁴⁶⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 111 und S. 113

⁴⁶⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 114-115

⁴⁶⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Landschaft, 2018, S. 62-63, S. 140

⁴⁶⁷ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg

⁴⁶⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

⁴⁶⁹ Siehe bspw. Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88

⁴⁷⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 83

vielen festgestellten Verstössen eine Debatte aus, welche anschliessend zu einer Institutionalisierung der Testkäufe als fester Bestandteil der Tabakprävention geführt hat.⁴⁷¹ Zweitens erscheinen auch begleitende Informationsaktivitäten, wie beispielsweise das Verteilen von Informationsmaterial zur Legalität von Testkäufen, eine sinnvolle Idee zur Stärkung dieser Massnahme. Dadurch wurde angestrebt, die lokale Akzeptanz bei den Gemeinden, die zentrale Partner für die Durchführung dieser Massnahme sind, zu erhöhen und so die Verbreitung der Testkäufe zu fördern.⁴⁷² Drittens war zwecks zusätzlicher Mobilisierung von Gemeinden zudem eine Anstossfinanzierung oder Finanzierungsbeteiligung durch den Kanton sehr wirkungsvoll.⁴⁷³ Dadurch konnten vorher skeptische kommunale Partner ein erstes Mal für die Testkäufe gewonnen werden, was zu einer Sensibilisierung auf der Ebene der Gemeinden führte und die Abdeckung dieser Jugendschutzmassnahme stark erhöhte. Als vierter Erfolgsfaktor für Testkäufe hat sich die Koppelung mit Alkoholtestkäufen erwiesen, einerseits als Lösung bei Umsetzungsproblemen, andererseits zur Vereinfachung der Organisation und der Erhöhung der Aufmerksamkeit und Akzeptanz.⁴⁷⁴ Diese vielfältigen Strategien sollten künftig weiter genutzt werden, da die Ergebnisse der Testkäufe den immer noch grossen Bedarf eines verstärkten Vollzugs des Jugendschutzes aufzeigen.

17. Passivrauchschutz: Strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung vorantreiben

Erkenntnis 17: Um Hindernisse und Blockaden auf der Gesetzesebene zu umgehen, bietet die Förderung der strukturellen Prävention ohne Gesetzesanpassungen über Massnahmen auf der Mikroebene viel Potenzial. Weiter bietet sich eine Verschiebung vom öffentlichen in den privaten Raum an, wobei in Zukunft noch gezielter mit Multiplikatoren gearbeitet und bestehende Netzwerke genutzt werden könnten.

Im Bereich des Passivrauchschutzes konnte in der Mehrheit der Kantone durch regelmässige Kontrollen insbesondere im Bereich Gastronomie ein wirkungsvoller Beitrag zur Erreichung der Bevölkerung geleistet werden. Dabei bewährten sich innovative Ansätze zur Förderung des Engagements der notwendigen staatlichen Umsetzungspartner, wie beispielsweise der Aufbau einer mehrwöchigen Ausbildung im Lebensmittelinspektorat, das angehende PolizistInnen während ihrer Ausbildung zwecks Sensibilisierung hinsichtlich des Themas Passivrauchschutz absolvieren mussten.⁴⁷⁵ Um in Bezug auf die Stärkung des Passivrauchschutzes weitere Fortschritte machen zu können, bieten sich daher neue Ansätze an, die bereits in einigen Kantonen erfolgreich initiiert wurden. Erstens zeigen die Erkenntnisse aus den durchgeführten Evaluationen, dass vor allem die strukturelle Prävention ohne Gesetzesanpassung hierfür noch viel Potenzial bietet. Über Massnahmen auf der lokalen Ebene kann die Verbreitung einer Nichtrauchernorm „bottom-up“ gefördert werden. So hat die Einführung von rauchfreien Plätzen in Schulen, Sportanlagen oder auf Kinderspielflächen beispielsweise grosses

⁴⁷¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88-89

⁴⁷² Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 83

⁴⁷³ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 82-83; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 88-89

⁴⁷⁴ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 89; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 112-113; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

⁴⁷⁵ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Neuenburg

Potenzial.⁴⁷⁶ Der Fokus auf diese Bereiche hat nicht nur den Vorteil, dass Fortschritte ohne langwierige politische Prozesse erreicht werden können, sondern auch, dass dadurch der sich teilweise abzeichnenden Übersättigung einiger Settings entgegengewirkt und wichtige Zielgruppen erreicht werden können (bspw. Setting Schule und Zielgruppe Jugendliche). Des Weiteren können diese Elemente in bestehende Projekte integriert und so entsprechend Synergien genutzt werden, zum Beispiel die Förderung rauchfreier Sportanlagen über das Projekt Cool and Clean.⁴⁷⁷ Ein weiteres Beispiel ist die strategische und auf Freiwilligkeit basierende Einführung der Massnahme „rauchfreie Kinderspielplätze“, wodurch eine Grundlage für die Schaffung einer ‚Nichtraucher-Norm‘ in öffentlichen Aussenbereichen gelegt werden kann.⁴⁷⁸

Zweitens erscheint die Verschiebung von Aktivitäten vom öffentlichen in den privaten Raum eine interessante Strategie, um (politische) Blockaden bezüglich Massnahmen im öffentlichen Raum zu umgehen.⁴⁷⁹ In einigen Kantonen wurden bereits erfolgreich (Vor-)Projekte in diese Richtung umgesetzt. Insbesondere die Zusammenarbeit mit verschiedenen Berufsgruppen (z.B. Hebammen und KleinkindererzieherInnen) als Multiplikatoren sowie die Nutzung von entsprechenden Netzwerken innerhalb spezifischer Settings (medizinisches Setting, NGOs im Migrationsbereich) scheinen hier Erfolgsfaktoren zu sein.⁴⁸⁰ In Zukunft sollte deshalb weiterhin in die Schulung von Multiplikatoren und die Mobilisierung von Netzwerken investiert werden. Drittens weist der Vollzug des bestehenden Passivrauchschutzes vor allem im Rahmen von Anlässen noch Verbesserungspotenzial auf. Kantone, die auf dieser Ebene bereits aktiv wurden, bieten diesbezüglich sehr sinnvolle Ideen, wie eine bessere Einhaltung der Gesetzgebung an Messen oder anderen Events erzielt werden kann. Mögliche Vorgehensweisen umfassen den Aufbau einer Zusammenarbeit mit Sicherheitsfirmen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit ebenfalls die Einhaltung des Passivrauchschutzes kontrollieren können, das Büssen von Veranstaltern, die den Passivrauchschutz nicht gewährleisten (wodurch insbesondere auch ein Vorführeffekt generiert wird) sowie beispielweise das proaktive Verteilen von Informationen zur gesetzlichen Grundlage inklusive entsprechenden Verbotsplakaten oder Tischaufstellern.⁴⁸¹ Zusammengefasst zeigen die Erkenntnisse aus den verschiedenen Kantonen, dass durch die Abdeckung dieser drei Bereiche in Hinblick auf den Schutz vor Passivrauch weiterhin wesentliche Fortschritte erzielt werden können.

⁴⁷⁶ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Solothurn, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Thurgau, 2017, S. 94; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Uri, 2015, S. 86; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Zürich, 2016, S. 89-90; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 82; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 110-111; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Basel-Stadt, 2017, S. 93

⁴⁷⁷ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 100; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 78; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton St. Gallen, 2015, S. 72

⁴⁷⁸ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Tessin, 2019, S. 120

⁴⁷⁹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 77-78

⁴⁸⁰ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 81; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, 2017, S. 99; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Wallis, 2017, S. 77-78

⁴⁸¹ Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Freiburg, S. 97-98; Evaluationsbericht Tabakpräventionsprogramm Kanton Jura, 2017, S. 78

18. Innovative Projektansätze weiterverbreiten

Erkenntnis 18: Zur Stärkung der Tabakprävention neue Zielgruppen, Settings und MultiplikatorInnen ansprechen, die einen besonderen Bedarf aufweisen und bislang noch nicht optimal adressiert wurden. Zudem sollten neue Technologien genutzt werden, um Zugangshürden abzubauen und die gesundheitliche Chancengleichheit zu fördern sowie die Vorteile von Peer-Präventionsansätzen stärker genutzt werden.

Die Programmform wurde in vielen Kantonen dazu genutzt, sich neuen Zielgruppen und Settings zuzuwenden, die davor nicht oder kaum berücksichtigt wurden. Dieser Ansatz hat sich vielerorts als gewinnbringend erwiesen, da aufgrund der häufig überdurchschnittlichen Prävalenz in den angesprochenen spezifischen Zielgruppen ein grosser Bedarf an Tabakpräventionsmassnahmen bestand. Gleichzeitig gab es in vielen Kantonen das Problem, dass bei den traditionellen Zielgruppen eine Art Übersättigungseffekt entstand und die entsprechenden Projekte folglich Schwierigkeiten hatten, ihre Ziele zu erreichen. Die Ansprache spezifischer Zielgruppen innerhalb von neuen Settings stellt daher eine ideale Möglichkeit dar, eine der zentralen Herausforderungen der traditionellen Präventionsarbeit zu bewältigen und dabei einen noch nicht abgedeckten Bedarf zu befriedigen. Konkrete Beispiele gab es in den evaluierten Programmen viele: Aktivitäten in der offenen Jugendarbeit, in Strafvollzugseinrichtungen, in Suchtfachstellen, in Migrationsverbänden und entsprechenden Austauschplattformen sowie Massnahmen zur Ansprache von werdenden Eltern und Eltern von Kleinkindern. Dabei erwies sich vor allem auch der Einbezug der entsprechenden MultiplikatorInnen als Erfolgsfaktor, da beispielsweise Hebammen oder Mütter- und VäterberaterInnen nicht nur die Wichtigkeit des Themas betonten, sondern in tabakspezifischen Weiterbildungen auch eine Möglichkeit sahen, sich professionell zu profilieren und sich folglich besonders stark engagierten. Tabakpräventionsakteure sollten diese Gelegenheit in Zukunft noch stärker nutzen, um bei Gruppen mit besonders hohen Prävalenzwerten das präventive Potenzial auszuschöpfen. In dieser Hinsicht gilt es auch die sich durch neue Technologien bietenden Möglichkeiten zu erwähnen. Um Personen erreichen zu können, die beispielsweise in ihrer Mobilität eingeschränkt sind oder wenig zeitliche Flexibilität haben, sollten neue Technologien genutzt werden, wenn sich ein solcher Ansatz auch nach einer entsprechenden Evaluation als wirkungsvoll erwiesen hat. Dies, um Tabakpräventionsmassnahmen vermehrt unabhängig vom Ort und der Zeit umsetzen zu können. Dadurch wird zudem ein Beitrag zur gesundheitlichen Chancengleichheit geleistet, indem Interventionen niederschwelliger gestaltet werden. Nicht zuletzt bietet auch die Peer-Prävention grosse Chancen für die Tabakprävention, da dieser Ansatz erwiesenermassen viele Vorteile mit sich bringt: Die Anliegen der Zielgruppen werden besonders gut und in der Sprache der Zielgruppen angesprochen, die Legitimität der Massnahmen ist folglich hoch sowie die Gefahr von unerwünschten Effekten niedrig, während nicht zuletzt eine langfristige und dezentralisierte Prävention ermöglicht wird. Diese Vorteile wurden in den kantonalen Programmen bislang nur vereinzelt genutzt und sollten künftig noch stärker ausgeschöpft werden, da beispielsweise im Kanton Freiburg ein Peer-Präventionsprojekt für Jugendliche bereits grosses Interesse erzeugen konnte.

19. Prävention an Schulen neugestalten

Erkenntnis 19: Durch gut koordinierte, übersichtliche und systematisierte Angebote die Tabakprävention an Schulen optimieren. Dabei kann durch die Integration neuaufkommender Themen wie E-Zigaretten sowie der Nutzung neuer Technologien die Attraktivität und Aktualität der Massnahmen gefördert werden.

In allen 14 evaluierten Programmen stellten Präventionsmassnahmen an Schulen eine der Prioritäten dar. Insbesondere verhaltenspräventive Massnahmen haben in diesem Setting einen grossen Beitrag zur Erreichung der Jugendlichen geleistet. Dabei standen die Umsetzungsakteure aber häufig vor der Herausforderung, dass Lehrpersonen mit sehr vielen verschiedenen Themen konfrontiert wurden, die im bereits sehr ausgelasteten Schulalltag dann individuell priorisiert wurden. Die Tabakprävention kam dabei häufig nicht an erster Stelle, da andere Themen wie Gewalt, Mobbing oder Drogen akutere Problematiken darstellten und prioritär behandelt wurden. Die Tabakpräventionsakteure sind daher gefordert, die Attraktivität und Aktualität der umgesetzten Massnahmen so zu steigern, dass sie einen Platz im Setting Schule einnehmen können. Eine erste Strategie, die künftig zwecks Erhöhung der Attraktivität der Tabakprävention vermehrt genutzt werden sollte, ist die Nutzung neuer Technologien (bspw. Videos, neue Medien). Mit dem Einsatz neuer technischer Hilfsmittel kann das Interesse der Jugendlichen gefördert werden. Zweitens bietet das Aufgreifen neuer Themen eine gute Gelegenheit für die Tabakprävention an Schulen. Dadurch kann ein Bedürfnis der Lehrpersonen angesprochen werden, indem offene und dringliche Fragen zu beispielsweise E-Zigaretten bearbeitet werden. Ein dritter Aspekt, der im Setting Schule künftig noch verstärkt berücksichtigt werden muss, ist die Koordination und die kohärente Gestaltung des Tabakpräventionsangebots. Konkret müssen die Interventionen so geplant werden, dass keine Doppelspurigkeiten bestehen und Klarheit darüber herrscht, welches Angebot für welches Bedürfnis (bspw. welche Altersgruppe und welches konkrete Ziel) am besten eingesetzt wird. Viertens sollte das Angebot wenn möglich im ganzen kantonalen Gebiet systematisiert werden und sich nicht nur auf situative und bilateral geschaffene Zugänge (bspw. durch direkte Kontakte der Anbieter mit einzelnen Lehrpersonen) stützen.

Eine fünfte und damit verbundene Herausforderung ist die Einbettung des Tabakpräventionsangebots in die Strukturen und Lehrpläne der Kantone, um die Tabakprävention wenn möglich als integralen Bestandteil der Bildung zu verankern. Durch die nicht selten vorgenommenen Reformen im schulischen Setting sind die Umsetzungsakteure gefordert, sich in häufig lange Prozesse einzubringen, um ihre Anliegen bestmöglich zu platzieren. Sechstens spielt die Art und Weise des Zugangs zu Schulen eine wichtige Rolle für die Verankerung der Tabakprävention, wobei in den Kantonen hier zwei verschiedene Modelle bestehen. Schulen können entweder top-down über die Erziehungsdepartemente erreicht werden, oder –wenn diese erste Lösung nicht gewünscht oder praktikabel ist– müssen oder dürfen bottom-up per direktem Kontakt mit beispielsweise Lehrpersonen oder Schulleitungen angesprochen werden. Ersteres Vorgehen bietet den Vorteil, dass durch die breite Ansprache aller Schulen eine regionale Gleichheit entsteht und die MultiplikatorInnen durch Empfehlungen seitens der Erziehungsdepartemente auf die Angebote aufmerksam gemacht werden können. Gleichzeitig bietet diese Vorgehensweise den Nachteil, dass im Falle eines negativen Entscheids seitens der Erziehungsdepartemente ein abgelehntes Projekt vollständig blockiert ist. Zusammengefasst sollten die Tabakpräventionsakteure ihre künftigen Strategien im Bereich der schulischen Prävention unter Berücksichtigung der bestehenden Herausforderungen –also die Förderung der Übersichtlichkeit und Attraktivität des Angebots sowie die Schaffung des optimalen Zugangs– gestalten.

20. Rauchstopp-Strategie überarbeiten

Erkenntnis 20: Erarbeitung einer kohärenten Strategie zum Themenbereich Rauchstopp, um die Möglichkeiten, die sich durch die verstärkte Kooperation bieten, gezielt auszunutzen.

Durch die Umsetzung verschiedener Rauchstoppangebote haben die kantonalen Programme die Zielgruppe Rauchende gezielt angesprochen. Dabei bestand häufig aber das Problem, dass die Angebote (noch) nicht die angestrebte Anzahl an RaucherInnen erreichen konnte. In dieser Hinsicht sollten die Kantone und NGOs in Zukunft verschiedene Aspekte beachten, damit die Akquise der Rauchenden noch optimaler funktioniert. Konkret bestand in verschiedenen Programmen das Problem, dass es im Bereich der Früherkennung Lücken gab, womit die potenziellen Zielgruppen der Rauchstoppangebote nicht systematisch identifiziert und erreicht werden konnten. Künftig sollten kantonale Massnahmenpakete daher dieser Komponente, also den Früherkennungsaktivitäten, mehr Gewicht beimessen und spezifisch dafür vorgesehene Massnahmen umsetzen. Eine Möglichkeit, die sich durch die intensivierte Kooperation zwischen allen Tabakpräventionsangeboten ergibt, ist die systematische Weiterverweisung von RaucherInnen, die im Rahmen von anderen Massnahmen (also nicht den Rauchstoppmassnahmen) identifiziert wurden. Beispielsweise bei den schulischen Projekten wurde dies bereits in einzelnen Kantonen gemacht, indem Aussteigerklassen bei Experiment Nichtrauchen oder rauchende Lernende im Projekt Rauchfreie Lehre von Rauchstoppangeboten kontaktiert und zur Teilnahme eingeladen wurden. Solche Verlinkungsmassnahmen könnten künftig noch systematischer genutzt werden, da praktisch in jedem Präventionsprojekt Rauchende angesprochen werden. Um eine noch breitere Masse an Rauchenden erreichen zu können, sollten die Kantone zudem eine Mischung aus „vor Ort“ Beratungen (bspw. Rauchstoppkurse bei den zentralen nichtstaatlichen Akteuren) und Angeboten, die keine physische Präsenz bedingen, vorsehen. Diesbezüglich bieten wie bereits zuvor genannt neue Technologien eine grosse Chance, da dadurch zeitliche und räumliche Hürden abgebaut und somit niederschwellige Angebote eingerichtet werden können. Ein letzter Aspekt, der im Hinblick auf Rauchstoppberatungen zudem beachtet werden sollte, ist die Messung der Wirksamkeit. Die Erfahrungen aus einigen Kantonen haben gezeigt, dass bei Umsetzung des identischen Konzepts an unterschiedlichen Standorten grosse Wirkungsunterschiede entstehen können. Das verdeutlicht, dass die Effekte auf die Zielgruppen trotz derselben konzeptuellen Basis aufgrund von Umsetzungsunterschieden voneinander abweichen können. Um solche regionalen Ungleichheiten zu vermeiden, sollte die Wirksamkeit der Rauchstoppberatungen im Rahmen von systematischen Erhebungen der Anzahl Teilnehmenden und den erfolgreichen Rauchstopps erfasst und verglichen werden. Dies natürlich immer unter Berücksichtigung der Tatsache, dass grosse Unterschiede in den Eigenschaften der regionalen Bevölkerungen auch zu unterschiedlichen Projekt-Ergebnissen führen können.

A1 Anhang 1: Zusammenstellung der Output über die Kantone hinweg

Die nachfolgende Tabelle soll eine quantitative Übersicht über Outputs aus standardisierten Projekte bieten.⁴⁸² Es handelt sich dabei entweder um zwischen den Kantonen vergleichbare nationale Typ II-Projekte oder Typ I-Projekte, welche in ähnlicher Form in den meisten Kantonen durchgeführt wurden. Auf den Vergleich der nationalen Projekte ‚Midnight Sports‘ und ‚Cool and clean‘ wurde verzichtet, da deren Aktivitäten sehr divers und demnach zwischen den Kantonen nicht vergleichbar waren. Gleiches gilt für die Projekte, welche sehr kantonsspezifisch waren (bspw. im Setting Schule), weshalb ein interkantonaler Vergleich der Outputs für diese nur wenig Sinn macht.

A.1.1 Experiment Nichtraucher

	FR	VS	JU	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Anzahl teilnehmende Klassen	132/117/ 122	57/44/61	26/24/27	57/58/61	47/53/na	214/223/ 185	358 (2015)	±50/Jahr	242/241	101/108/ 102	31/ 26	124/131/ 123	100/90/ 100

A.1.2 Rauchfreie Lehre

	FR	VD	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Anzahl TeilnehmerInnen	737/753 /0 ⁴⁸³	931/0/0 ⁴⁸⁴	±1100/ ±1100	- ⁴⁸⁵	60 7 486	1405 ⁴⁸⁷	2000/2694/2679	194 ⁴⁸⁸	173/296	992/779	398/528/630	350/382/378	98/97/51

⁴⁸² In dieser zusammengefassten Tabelle wurden nur jene Projekte aufgegriffen, die am stärksten standardisiert waren. Jene Projekte, die zu kontextspezifisch waren und nicht in vielen Kantonen umgesetzt wurden, sind nicht in der Tabelle abgebildet. Wichtig ist zudem, dass die Zahlen immer unter Berücksichtigung der Grösse der Kantone interpretiert werden müssen. Des Weiteren hatte jedes kantonale Programm thematische Schwerpunkte, was sich in den Outputs der jeweiligen Projekte widerspiegelt. Somit ist es kein Vergleich zwischen den Kantonen, sondern eine Zusammenfassung des Geleisteten.

⁴⁸³ Projekt wurde im 3. Programmjahr nicht durchgeführt

⁴⁸⁴ Projekt wurde im 2. und 3. Programmjahr nicht durchgeführt

⁴⁸⁵ Es wurde eine adaptierte Version des Projekts umgesetzt, ohne Wettbewerb aber inkl. Informationsständen in Berufsschulen.

⁴⁸⁶ In den drei Projektjahren

⁴⁸⁷ In den drei Projektjahren

⁴⁸⁸ In den drei Projektjahren

A.1.3 Unternehmen Rauchfrei

	FR	VD	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Anzahl Veranstaltungen (Kurse)	0	6/9/8	7/3/0	-	0/0/1 17/10/10 (Kurzberatungen)	4/2/1	7/5/7	0 ⁴⁸⁹	1/1 ⁴⁹⁰ /0	1/5/3	1/0/2	0/1/1	0

A.1.4 Tabaktestkäufe

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Anzahl durchgeführte Testkäufe	0/330/1 88	0	48/0/11 2	0	0	49/129/ 131	-	200/250 /90 ⁴⁹¹	27/na/n a	- ⁴⁹²	100/100 /75	103/100 /100	0/0/24 ⁴⁹³	240/0/-

A.1.5 Vollzug Passivrauchschutz

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
Anzahl durchgeführte Kontrollen	0	0	1000/173 /92	4	Anzahl Kontrollen nicht bekannt. 2017: 104 Anzeigen, 2018: 62 Anzeigen	400- 500/650/ 467 ⁴⁹⁴	-	- ⁴⁹⁵	-	325/320/ 330	103/100/ 100	-	-

⁴⁸⁹ Zwei Einzelberatungen wurden durchgeführt.

⁴⁹⁰ Zusätzlich zwei Einzelberatungen

⁴⁹¹ 90 in einem verkürzten Zeitraum von sechs Monaten

⁴⁹² Testkäufe werden in vier Gemeinden durchgeführt, genaue Anzahl unbekannt

⁴⁹³ In 10 Gemeinden

⁴⁹⁴ 467 Kontrollen in 10 Monaten

⁴⁹⁵ Keine systematischen Kontrollen, jedoch Kontrollen durch die Polizei und Beratungen in Gastronomiebetrieben

A.1.6 Projekte Information/Öffentlichkeitsarbeit

	FR	VS	NE	SO	SG	ZH	UR	ZG	BL	BS	TG	TI
<i>Beantwortete Anfragen</i>	97/137/59	120/140/200	-/100/-	15/38/20	3/3/4 ⁴⁹⁶	±450/Jahr	2 ⁴⁹⁷	-	-	-	3/3 ⁴⁹⁸	-

A.1.7 Rauchstoppwettbewerb

	FR	VD	VS	JU	NE	SO	SG ⁴⁹⁹	ZH ⁵⁰⁰	UR	ZG	BL	BS	TG
<i>Anzahl TeilnehmerInnen pro Jahr (2014, 2016)</i>	171/91	523/385	215/125	54/48	117/90	108/42	207/101	470/22	4/1	28/11	120/60	97/73	73/33

⁴⁹⁶ Verschiedene Aktivitäten (Infostände, Sensibilisierungstag)

⁴⁹⁷ 2 Infostände, 1 Modul im Rahmen von „Femmes Tische“

⁴⁹⁸ Verschiedene Aktivitäten (Infostände, Sensibilisierungstag)

⁴⁹⁹ Welttag ohne Tabak

⁵⁰⁰ Welttag ohne Tabak

Referenzen

- Hadorn, S. (2019). *How Collaborative Networks Perform in Policy Delivery: Interlinking Network Managers' Organizational Context and Network Management*. Dissertation Universität Bern.
- Klijn, E-H. et. al (2010) übersetzt. Klijn, E-H., Steijn, B., Edelenbos, J. (2010). "The impact of network management on outcomes in governance networks", *Public Administration* 88(4): 1063–1082.
- Kuendig, H., Notari, L., Gmel, G. (2016). *Publicité, prix et mises en garde: opinions et vécus relatifs à des législations sur les produits du tabac en 2015-2016 – Analyse des données du Monitoring suisse des addictions*. Lausanne : Addiction Suisse.
- Mavrot, C. (2017). "Concerted Horizontal Policy Transfer: How Local Action can Drive National Compliance to International Norms". In: Magdaléna Hadjiisky, Leslie A. Pal, Christopher Walker (eds.). *Public Policy Transfer: Micro-Dynamics and Macro-Effects*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 101-124.
- Mavrot, C., Hadorn, S., & Sager, F. (2018). "Mapping the Mix: Linking Instruments, Settings and Target Groups in the Study of Policy Mixes". *Research Policy*. 48 (10), 103614. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.06.012>
- Mavrot, C., & Sager, F. (2018). "Vertical epistemic communities in multilevel governance". *Policy & Politics*, 46(3): 391–407. <https://doi.org/10.1332/030557316X14788733118252>
- Mavrot, C., Sager, F., Balthasar, A. & Wight, N. (2016). "Quand le tabac s'affiche au Parlement. Débats sur les limitations en matière de publicité de la cigarette dans les cantons romands". *Sociograph – Sociological Research Studies*, 25: 281-308. ISBN: 9782940386345
- Mavrot, C., Sager, F., Balthasar, A., Wight, N., Pleger, L., Pannatier, F. (2014). *Analyse de la conception des programmes cantonaux de prévention du tabagisme*. Bern: KPM – Universität Bern und Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Müller Richard (2007). Weiterbildungsbedarf im Tabakpräventionsbereich. Studie zur Erhellung von Weiterbildungsbedürfnissen im Tabakpräventionsbereich. Studie im Auftrag der ExpertInnenkommission des BAG Weiterbildung im Suchtbereich (EWS), Préverenges.
- Sager, F., Hadorn, S., & Mavrot, C. (2017). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Thurgau 2014-2017*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 149. <https://doi.org/10.7892/boris.100109>
- Sager, F., Hadorn, S., Mavrot, C., Wittwer, S., & Züger, M (2017). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Basel-Stadt 2014-2017*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 151. <https://doi.org/10.7892/boris.102341>

- Sager, F., Hadorn, S., Mavrot, C., & Züger, M. (2018). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Basel-Landschaft 2015-2018*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 179. <https://doi.org/10.7892/boris.116950>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Asticher, L., & Graf, V. (2019). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Neuchâtel 2016-2020*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., & Demaurex, A. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Valais 2013-2016*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 121. <https://doi.org/10.7892/boris.93382>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Demaurex, A., & Graf, V. (2018). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Vaud 2014-2017*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 174. <https://doi.org/10.7892/boris.111551>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Demaurex, A., & Graf, V. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton de Fribourg 2014-2017*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 155. <https://doi.org/10.7892/boris.105151>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Demaurex, A., & Graf, V. (2019). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Tessin 2015-2018*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 184. <https://doi.org/10.7892/boris.125921>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., & Graf, V. (2017). *Évaluation du Programme de prévention du tabagisme du canton du Jura 2014-2016*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 116. <https://doi.org/10.7892/boris.99552>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., & Pleger, L. (2015). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Uri 2012-2015*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 131. <https://doi.org/10.7892/boris.70709>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Pleger, L., & Wicki, M. (2015a). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Solothurn 2012-2015*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 129. <https://doi.org/10.7892/boris.72751>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Pleger, L., & Wicki, M. (2015b). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms St.Gallen 2012-2015*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 123. <https://doi.org/10.7892/boris.72892>
- Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Pleger, L. & Wicki, M. (2016). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Zürich 2013-2016*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 144. DOI: 10.7892/boris.78884

Sager, F., Mavrot, C., Hadorn, S., Pleger, L., & Wicki, M. (2015c). *Evaluation des kantonalen Tabakpräventionsprogramms Zug 2012-2015*. Bern: Kompetenzzentrum für Public Management, Universität Bern, 135. <https://doi.org/10.7892/boris.71154>

Studlar, D.T. (2010). "What Explains the Paradox of Tobacco Control Policy under Federalism in the U.S. and Canada? Comparative Federalism Theory versus Multi-level Governance", *Publius: The Journal of Federalism* 40(3): 389–411.

Impressum

Prof. Dr. Fritz Sager

T: 031 631 32 85, fritz.sager@kpm.unibe.ch

Dr. Céline Mavrot

T: 031 631 59 92, celine.mavrot@kpm.unibe.ch

Dr. Susanne Hadorn

T: 031 631 59 96, susanne.hadorn@kpm.unibe.ch

MA Leandra Hildbrand

T: 031 631 59 94, leandra.hildbrand@kpm.unibe.ch

Kompetenzzentrum für Public Management
Universität Bern
Schanzeneckstrasse 1
3012 Bern