

Eidgenössisches Departement
des Innern – Generalsekretariat

Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds

Schlussbericht

Arbeitsgemeinschaft

econcept AG, Zürich
IVM Institut für Verwaltungs-Management ZHW, Winterthur
Dr. Markus Spinatsch, Bern

26. November 2007

Inhalt

Zusammenfassung	4
Résumé	9
Riassunto	13
Danksagung	18
Glossar der verwendeten Abkürzungen	19
1 Einführung	20
1.1 Der Tabakpräventionsfonds	20
1.2 Evaluationsauftrag und Hintergrund.....	23
1.2.1 Zum Hintergrund	23
1.2.2 Gegenstand der Evaluation	24
1.2.3 Aufgabe und Ziel der Evaluation.....	25
1.2.4 Evaluationsfragestellungen.....	25
2 Methodologie	27
2.1 Evaluationsansatz	27
2.2 Methoden der Datenerhebung	28
2.2.1 Befragungen zu allen Fragestellungen	28
2.2.2 Organisationsanalyse	30
2.2.3 Analyse der Mittelverwendung.....	30
2.2.4 Zielerreichung des Tabakpräventionsfonds	31
2.2.5 Kohärenz der Tabakpräventionspolitik	31
2.2.6 Implementierung des Tabakpräventionsfonds	32
2.3 Grenzen der Evaluation	32
2.4 Aufbau des Berichts	33
3 Organisationsanalyse	35
3.1 Ausgangslage	35
3.2 Vorgehensweise.....	36
3.3 Die Fachstelle Tabakpräventionsfonds	37
3.3.1 Aufgaben der Fachstelle	37
3.3.2 Personalsituation und Infrastruktur	38

3.3.3 Strategien und Ziele.....	38
3.3.4 Arbeitsweise der Fachstelle	39
3.3.5 Führung.....	39
3.3.6 Information der Öffentlichkeit.....	39
3.3.7 Beurteilung der Fachstelle	40
3.4 Eingliederung der Fachstelle in das BAG	41
3.5 Kernprozesse	44
3.6 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren.....	51
3.7 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 1.....	53
Empfehlungen	55
4 Analyse der Mittelverwendung.....	57
4.1 Vorgehensweise.....	57
4.2 Ausgangslage	58
4.2.1 Aufbau und Struktur der Auswertungen.....	58
4.2.2 Grundlagen und Regelungen der Mittelverwendung	58
4.3 Finanzielle Analyse	63
4.3.1 Jährliche Einnahmen und Ausgaben des TPF.....	64
4.3.2 Projektbezogene Mittelverwendung.....	66
4.4 Inhaltliche Analyse	71
4.4.1 Auswertung nach Projektzweck.....	72
4.4.2 Auswertung nach Zielgruppe	76
4.4.3 Auswertung nach Region des Mitteleinsatzes	78
4.4.4 Projekte im Setting Sport und Bewegung	79
4.5 Analyse der Empfänger.....	82
4.6 Vermutete Wirkung der Mittelverwendung	87
4.7 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 2.....	89
5 Zur Zielerreichung des Fonds	92
5.1 Beitrag zu den Zielen des TPF gemäss Art. 2 TPFV	92
5.1.1 Metaevaluation der abgeschlossenen Projekte	92
5.1.2 Output der bewilligten Präventionsprojekte	94
5.1.3 Beurteilung der Projektumsetzung und -wirkung durch die Gesuchstellenden	96
5.2 Beitrag des TPF zu den Zielen der Tabakprävention in der Schweiz	100
5.3 Auswirkungen auf das Feld der Tabakprävention.....	102

5.4	Beantwortung der Evaluationsfragestellung 3.....	104
6	Kohärenz der nationalen Tabakprävention.....	106
6.1	Zur Tabakprävention in der Schweiz.....	106
6.1.1	Die grundsätzliche Förderung der Tabakprävention.....	106
6.1.2	Gibt es eine schweizerische Politik der Tabakprävention?.....	107
6.1.3	Die Führungsrolle in der Tabakprävention in der Schweiz	109
6.1.4	Zur Tabakpräventionspolitik des Bundes.....	111
6.2	Die Akteure	113
6.2.1	Die wichtigsten Akteure und ihre Beziehungen zueinander.....	113
6.2.2	Das Verhältnis von Bund und anderen Akteuren.....	114
6.3	Zur Position des Tabakpräventionsfonds.....	115
6.3.1	Der Tabakpräventionsfonds als Finanzierungsinstrument.....	115
6.3.2	Die strategische Ausrichtung des Fonds	117
6.3.3	Das NPTP als strategische Grundlage	119
6.3.4	Zum Entlastungsprogramm 2003.....	121
6.3.5	Das Verhältnis von BAG und Tabakpräventionsfonds.....	122
6.4	Akzeptanz des Tabakpräventionsfonds	124
6.5	Zur Tätigkeit des Tabakpräventionsfonds	125
6.6	Beantwortung der Evaluationsfragestellung 4.....	127
7	Zur Implementierung des Tabakpräventionsfonds.....	129
7.1	Zur Ansiedelung des Tabakpräventionsfonds.....	129
7.2	Zur Platzierung des Fonds innerhalb des BAG.....	133
7.3	Zur gemeinsamen Verantwortung von BAG und BASPO	133
7.4	Zur Wahrnehmung von BAG und TPF	134
7.5	Beantwortung der Evaluationsfragestellung 5.....	135
8	Fazit, Folgerungen und Empfehlungen.....	139
	Anhang	145
A-1	Liste der Interviewten Personen	145
A-2	Literatur	147
A-3	Leitfaden qualitative Befragungen.....	149

Zusammenfassung

Der **Tabakpräventionsfonds** wurde im Jahre 2003 vom Parlament eingerichtet, um Massnahmen der Tabakprävention zu finanzieren, insbesondere solche, die den Einstieg in den Tabakkonsum verhindern, den Ausstieg fördern und die Bevölkerung vor Passivrauch schützen. Der Tabakpräventionsfonds wird durch eine Abgabe von 2.6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung finanziert. Damit stehen pro Jahr rund 18 Millionen Franken zur Verfügung. Bei der Vergabe der Fondsgelder orientiert sich der TPF am bundesrätlichen Nationalen Programm zur Tabakprävention 2001-2007 (NPTP).

Am 5. März 2004 setzte der Bundesrat, rückwirkend auf den 1. Januar 2004, die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) in Kraft. Der Fonds wird durch eine Fachstelle verwaltet, die beim Bundesamt für Gesundheit angesiedelt ist.

Die in der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds bereits festgelegte, externe **Evaluation** dient der Rechenschaftsablage des Departements des Innern gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit, der Optimierung der Organisation (Strukturen, Prozesse) des Fonds sowie letztlich der Optimierung der Zweckmässigkeit des Fonds mit Blick auf eine effektive, kohärente schweizerische Tabakprävention. Die Evaluation beruht zum einen auf Dokumentenanalysen und zum andern auf der Befragung zahlreicher Personengruppen: Mitarbeitende der Fachstelle und der Bundesverwaltung, Personen aus dem Umfeld des Fonds, Schlüsselpersonen aus der Tabakprävention, Mitglieder von National- und Ständerat (insgesamt 43 persönliche Interviews) und Gesuchstellende (140 schriftliche Befragungen).

Die **Organisation der Fachstelle** des Tabakpräventionsfonds ist insgesamt zweckmässig. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln erbringt die Fachstelle ihre Leistungen wirtschaftlich, ihre Effizienz erachten wir als gut. Schwächen orten wir jedoch im Bereich der wirkungsorientierten Steuerung, da Steuerungswissen fehlt. Die Effektivität könnte demnach verbessert werden.

Der Fonds folgt bei der **Mittelverteilung** den Bestimmungen der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) sowie den Regeln des Verwaltungsrechts und orientiert sich eng an den strategischen Vorgaben des Nationalen Programms zur Tabakprävention 2001-2007.

In der evaluierten Periode wurden insgesamt 92 Projektgesuche bewilligt, was 52% der insgesamt 178 entschiedenen Gesuche entspricht. Diese 92 Projekte werden mit insgesamt 61.9 Mio. CHF gefördert. Dies entspricht einer Förderquo-

te von 42%. Der Anteil der Fondsmittel an den Gesamtkosten der geförderten Projekte variiert sehr stark, wobei die Mehrheit der Projekte zu über 80% vom TPF finanziert wird.

Die Rücklagen des Fonds weisen darauf hin, dass noch zu wenig qualitativ hochwertige und daher förderwürdige Projekte eingereicht werden. Die heutige Investitionsstrategie des Fonds reicht unseres Erachtens als Zielvorgabe nicht aus, wirkungsorientierte Überlegungen sollten vermehrt Eingang finden. Gleichzeitig wären aber vermehrt Daten zu erheben oder auszuwerten, die die Wirkungsmessung von Projekten verbessern. Die Schaffung von entsprechenden Steuerungsinstrumenten und Kontroll- bzw. Evaluationsinstrumenten sollte eine der zukünftigen Anforderungen an den Fonds sein. Dadurch wird auch die Frage aufgeworfen, wer für die Steuerung des Fonds offiziell zuständig sein bzw. welche Präventionsstrategie verfolgt werden sollte.

Die Verwaltungskosten der Fachstelle sind derzeit sehr gering. Mittelfristig ist von der Notwendigkeit zur Aufstockung von Personalressourcen auszugehen, vor allem aus den oben genannten Gründen.

Insgesamt gesehen können wir den nachweislichen **Beitrag des Fonds zur Erreichung der Ziele der Tabakprävention** in der Schweiz nur beschränkt beurteilen, da keine verlässlichen Grundlagen dazu vorliegen. Die unmittelbaren Ziele der einzelnen Projekte dürften mehrheitlich erreicht worden sein. Über die Wirkungen der durchgeführten Projekte in den Zielbereichen fehlen dem Fonds jedoch Informationen. Da die Ziele des Nationalen Programms zur Tabakprävention so breit gefasst sind, können potentiell alle vom Fonds geförderten Projekte einen Beitrag dazu leisten. Andererseits steht fest, dass die Mittel des Fonds zu einer Verbesserung der Qualität der Präventionsprojekte geführt haben. Dies wiederum dürfte die Wirkung der Projekte verbessert haben.

Wir erachten die **Prioritätensetzung und Förderungspraxis des Fonds** als übereinstimmend mit den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention. Die Ziele des Tabakpräventionsfonds sind mit den Zielen des NPTP verträglich, da ein Teil dieser Ziele in den Zweckartikel des Fonds aufgenommen wurde. Allerdings ist nochmals kritisch festzuhalten, dass die Ziele des NPTP so breit sind, dass sich vieles darunter fassen lässt, was ebenso für den Zweckartikel der TPFV gilt. Dadurch, dass der Tabakpräventionsfonds sich bei der Vergabe der Mittel am NPTP orientiert, das auch für das BAG wegleitend ist, beurteilen wir auch die Ziele der Akteure als verträglich. Für allfällige Unverträglichkeiten im Verhalten der oben genannten Akteure fanden wir keine Anhaltspunkte.

Wir beurteilen die heutige Form der **Implementierung des Tabakpräventionsfonds** insgesamt als wenig zweckmässig mit Blick auf die Ziele einer nationalen, kohärenten Tabakpräventions-Strategie. Die Effizienz der aktuellen Implementierung, verstanden als heutige Leistungsfähigkeit des Fonds, hingegen beurteilen wir als gut. Der Fonds hat, nach einer Anfangsphase, seine Leistungsfähigkeit entwickelt und erfüllt die Aufgabe der zielgerichteten und verantwortungsbewussten Mittelverteilung gut. Wenn man unter Effektivität der heutigen Implementierung die Wirksamkeit des Fonds und seiner Tätigkeit insgesamt versteht, so orten wir hier Verbesserungsbedarf. Das integrierte Wirkungsmanagement, das Controlling, Projektevaluationen, Qualitätsmanagement, Benchmarking und Wirkungsevaluationen umfasst, kann verbessert werden. Ebenfalls sind bessere Informationen für die strategische und wirkungsbezogene Führung zur Verfügung zu stellen.

Unabhängig von der Form der Implementierung empfehlen wir, die folgenden **Massnahmenvorschläge** zu prüfen:

- Verbesserung des Controllings zur Begleitung der administrativen Abwicklung der Projekte und zur Darstellung und Analyse der Fördertätigkeit.
- Aufbau eines Wirkungsmanagements: Wirkungsmanagement meint, dass gezielt Informationen über Wirkungen und Nutzen der eigenen Tätigkeit oder von Projekten generiert und systematisiert werden, um so mehr Wirkung und mehr Nutzen zu erzielen. Ein integriertes Wirkungsmanagement umfasst Projektplanung, Abwicklung von Projektgesuchen, Management von Qualität und Nachhaltigkeit, Controlling, Projektevaluationen, Benchmarking sowie die Evaluation von Wirkungen allgemein. Zu diesem Zweck sollte die Fachstelle um eine wissenschaftliche Abteilung erweitert und personell aufgestockt werden.
- Förderung der Qualität der Nachfrage nach Mitteln: Die Fachstelle kann zu diesem Zweck sowohl die Beratung ausbauen als auch konkrete Schulungen für potenzielle Gesuchstellende durchführen.
- Zudem können zur Stimulierung von Gesuchen und zur Realisierung der Investitionsziele aktiv Themen- oder Zielbereiche ausgeschrieben werden, für die Projekte gesucht werden. Eine eigene operative Projektstätigkeit des Fonds erachten wir jedoch wegen Interessenkonflikten und organisatorischen Anforderungen unter den gegebenen Umständen als wenig sinnvoll.
- Die Fachstelle führt eine „kleine Revision“ der Investitionsstrategie durch, indem ausgehend vom NPTP (oder allenfalls von seinem Folgeprogramm) eine Fokussierung vorgenommen wird. Es liegt nahe, eine solche Fokussierung mit den Akteuren der Tabakprävention abzusprechen, wie dies bereits bei der Investitionsstrategie der Fall war.

Es sei nochmals als **zentrales Fazit** festgehalten, dass der Tabakpräventionsfonds eine strategische Grundlage und strategische Führung benötigt und eine definitive Implementierung ansteht. Angesichts der Tatsache, dass aus unserer Sicht jedoch kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, sehen wir in Bezug auf diese zwei zentralen Punkte folgende vier **Handlungsoptionen**:

- **Option „Status Quo“**
Für diese Option spricht, dass keine gravierenden Missstände bestehen und der Fonds operativ ist und Tabakprävention finanziert.
- **Option „StraTabak“:**
Im Projekt „StraTabak“ wurde bzw. wird unter Mitwirkung der Kantone und der NGOs im Bereich der Tabakprävention an der Entwicklung der nationalen Tabakpräventionsstrategie in der Nachfolge des aktuellen nationalen Tabakpräventionsprogramms 2001–2007 (NPTP) gearbeitet. StraTabak geht davon aus, dass alle wichtigen Akteure die Tabakprävention in der Schweiz als Verbundaufgabe verstehen und konsensuell angehen. StraTabak beinhaltet sowohl eine Strategie als auch eine Führungsstruktur, die für die Verwirklichung des nationalen Programms durch die verschiedenen Partner verantwortlich ist.
Die Option „StraTabak“ beinhaltet, dass der Tabakpräventionsfonds den Zielen und der Führung von StraTabak unterstellt wird.
- **Option „Neue Trägerschaft“:**
Diese Option ist eine auf die Steuerung des Tabakpräventionsfonds beschränkte Alternative zur Option StraTabak, deren Zukunft noch offen scheint. Sie besteht darin, dass eine neue Trägerschaft gegründet wird, die den Fonds sowohl strategisch führt als auch operativ verwaltet. Ihre auf die besondere Situation angepasste Rechtsform wäre im Einzelnen zu klären. Integraler Bestandteil dieser Option sind eine fokussierte Strategie für die Förderungspraxis des Fonds und ein Führungsorgan.
- **Option „Warten auf Präventionsgesetz“**
Diese Option besteht darin, dass das beim BAG in Vorbereitung begriffene Präventionsgesetz abgewartet wird. Sie unterscheidet sich von der Option „Status Quo“ dadurch, dass das vorläufige Nichtstun nur eine Übergangslösung ist. Zurzeit geht das BAG unseres Wissens nach davon aus, dass ein Inkrafttreten des Präventionsgesetzes nicht vor Mitte 2012 denkbar ist.

In einer umfassenden **Abwägung** der vier Handlungsoptionen kommen wir zum Schluss, dass innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahre wohl kaum Handlungsbedarf besteht und die Risiken der Option „Status Quo“ gering sind. Je länger jedoch zugewartet wird, desto grösser dürfte das Risiko politischer Reaktionen

und der Legitimationsprobleme des BAG werden. Ob das künftige, im Rahmen von StraTabak anvisierte nationale Tabakpräventionsprogramm innert Jahresfrist feststeht und ob dieses auch als strategische Grundlage und Führungsorgan des Fonds dienen kann, vermögen wir nicht zu beurteilen. Ebenso wenig ist abzusehen, wie das Gesetzesprojekt Präventionsgesetz verläuft. Je besser der Gesetzesentwurf die Erwartungen einlösen kann und je positiver er in der Vernehmlassung aufgenommen wird, desto kleiner wird das Risiko sein, dass der Tabakpräventionsfonds in die Kritik gerät. Zeichnet sich also eine umfassende und zufrieden stellende Lösung für die Tabakprävention ab, wird wohl auch eine Wartefrist von fünf Jahren in Kauf genommen werden.

Résumé

Le **Fonds de prévention du tabagisme** a été instauré par le parlement en 2003, en particulier pour financer les mesures de prévention du tabagisme, visant à empêcher le début de la consommation de tabac, à promouvoir son arrêt et à protéger la population du tabagisme passif. Le fonds de prévention du tabagisme est financé par une taxe de 2,6 centimes, prélevée sur chaque paquet de cigarettes vendu. Ainsi, 18 millions de francs par an sont à disposition. Le FPT s'oriente sur le programme national du Conseil fédéral sur la prévention du tabagisme 2001-2007 (PNPT) pour la répartition des moyens financiers.

Le Conseil fédéral a décidé le 5 mars 2004 de l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2004 de l'Ordonnance sur le fonds de prévoyance du tabagisme (OFPT). Le fonds est géré par un service de gestion rattaché à l'Office fédéral de la santé publique.

L'évaluation externe déjà déterminée dans l'Ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme sert de compte rendu du Département de l'intérieur à l'adresse du Conseil fédéral et du grand public, à l'optimisation de l'organisation (structures, processus) du fonds, ainsi qu'à l'amélioration de la pertinence du fonds dans le but d'élaborer une prévention nationale du tabagisme effective et cohérente. L'évaluation repose d'une part sur l'analyse de documents et, d'autre part, sur des entrevues réalisées auprès de plusieurs groupes de personnes: collaborateurs du service de gestion du FPT et de l'administration fédérale, personnes issues du milieu du fonds, personnes clés de la prévention du tabagisme, membres du Conseil national et du Conseil des Etats (43 entrevues personnelles au total) et de demandeurs (140 entrevues écrites).

Globalement, **l'organisation du service de gestion du FPT** est pertinente. Il fournit ses prestations de manière économique avec les moyens dont il dispose et nous considérons que son efficience est bonne. Nous identifions toutefois des points faibles dans le domaine de l'orientation sur l'efficacité, car les informations sur la direction manquent. Son efficacité pourrait donc être améliorée.

Dans la **répartition des moyens financiers**, le fonds suit les dispositions de l'Ordonnance sur le fonds de prévention du tabagisme, ainsi que les règles du droit administratif et s'oriente de très près sur les consignes stratégiques du Programme national de prévention du tabagisme.

Jusqu'à maintenant, 92 projets ont été approuvés, ce qui correspond à 52% de toutes les demandes décidées. Ces 92 projets ont obtenu un montant de 61,9 mio. CHF au total. Ce chiffre équivaut à un taux de promotion de 42%. La part des moyens du fonds sur le coût global des projets subventionnés varie, sachant que la majorité des projets sont financés par le FPT à plus de 80%.

Les réserves accumulées par le fonds indiquent qu'encore trop peu de projets de haute qualité et donc, dignes de soutien financier, sont déposés. De notre point de vue, la stratégie actuelle d'investissement ne constitue pas un objectif donné suffisant, davantage de réflexions orientées sur l'efficacité devraient se frayer un chemin. Parallèlement, il conviendrait de saisir ou d'exploiter davantage de données pour permettre de mieux apprécier le degré d'efficacité des projets. La création d'instruments de direction, de contrôle et d'évaluation, répondant aux attentes, devrait constituer l'une des exigences futures placées dans le fonds. Ce qui soulève également la question de savoir qui a officiellement la compétence du fonds et quelle stratégie de prévention devrait être poursuivie.

Pour l'heure, les frais d'administration du service de gestion du FPT sont très faibles. A moyen terme, le recrutement de ressources en personnel paraît nécessaire, surtout pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Globalement, nous ne pouvons fournir une appréciation que limitée de la **contribution du fonds à l'atteinte des objectifs de la prévention du tabagisme**, puisqu'il n'existe pas de données de base fiables à ce sujet. Les objectifs évidents des différents projets auront sans doute été atteints en majorité. Quant aux effets des projets réalisés sur les objectifs partiels, le fonds manque d'informations à ce sujet. Vu que les objectifs du Programme national de prévention du tabagisme sont très vastes, tous les projets soutenus peuvent y contribuer sous une forme ou une autre. Il est toutefois clair que l'apport financier du fonds est à l'origine d'une amélioration de la qualité des projets de prévention. Ce qui devrait également avoir une incidence positive sur l'efficacité des projets.

Nous considérons que **la priorisation et la pratique de promotion du fonds** est compatible avec les objectifs, stratégies et mesures de la prévention nationale du tabagisme. Les objectifs du fonds de prévention du tabagisme sont cohérents avec ceux du PNPT puisqu'une partie des objectifs du PNPT a été reprise dans l'article consacré au but du fonds. Cependant, il convient de nuancer par une appréciation critique, à savoir que les objectifs du PNPT sont tellement vastes qu'ils englobent beaucoup de choses, ce qui vaut également pour l'article consacré au but de l'OFPT. De par la subordination du programme du fonds de prévention du tabagisme à celui du PNPT, ce qui vaut également pour l'OFSP, nous considérons que les objectifs de ces acteurs sont compatibles. Nous n'avons constaté aucun indice d'incompatibilité d'action entre les acteurs susmentionnés.

Nous considérons globalement la forme actuelle **d'implémentation du fonds de prévention du tabagisme** comme peu pertinente en vue de réaliser les objectifs d'une stratégie nationale cohérente de la prévention du tabagisme. En revanche, nous considérons que l'efficacité de l'implémentation actuelle, en tant que capacité actuelle de prestations du fonds, est bonne. Après sa phase initiale, le fonds a développé sa capacité de prestation et remplit bien sa mission de répartition

des moyens financiers, en fonction des objectifs et en assumant ses responsabilités. Si l'on entend par efficacité de l'implémentation actuelle l'efficacité proprement dite du fonds et de son activité générale, nous identifions alors un potentiel d'amélioration. La gestion intégrée de l'efficacité qui englobe le controlling, l'évaluation de projets, la gestion de la qualité, le benchmarking et l'évaluation de l'efficacité, peut être améliorée. De même, de meilleures informations servant à la direction stratégique et orientée sur l'efficacité devraient être mises à disposition.

Indépendamment de la forme de l'implémentation, nous recommandons l'étude des **propositions de mesures** suivantes:

- Amélioration du controlling en corollaire obligé du déroulement administratif des projets et pour une présentation et une analyse de l'activité de promotion.
- Mise en place de la gestion de l'efficacité: gérer l'efficacité veut dire générer et systématiser des informations ciblées sur les effets et l'utilité des propres activités ou des projets, afin d'en maximiser les effets et l'intérêt. La gestion intégrée de l'efficacité comprend la planification de projet, le déroulement des demandes de projet, la gestion de la qualité et de la durabilité, le controlling, l'évaluation de projets, le benchmarking, ainsi que l'évaluation de l'effet en général. Dans ce but, le service de gestion du FPT est élargi d'un service scientifique et doté de personnel supplémentaire.
- Promotion de la qualité de la demande de moyens financiers: dans ce but, le service de gestion du FPT peut aussi bien élargir son conseil que proposer des formations concrètes destinées aux demandeurs potentiels. En outre, pour stimuler les demandes et réaliser les objectifs d'investissement, le fonds peut mettre activement au concours certains thèmes ou objectifs pour lesquels il cherche des projets. Nous considérons toutefois une propre activité opérationnelle dans un projet donné comme peu judicieuse pour des raisons de conflits d'intérêt et d'organisation, vu les circonstances actuelles.
- Le service de gestion du FPT procède à une „petite révision“ de sa stratégie d'investissement en refocalisant le PNPT (ou éventuellement de StraTabak). Il est évident que cette refocalisation se fera en accord avec les acteurs de la prévention du tabagisme, comme ce fut déjà le cas pour la stratégie d'investissement

Dans notre **bilan principal**, nous tenons donc à insister sur le fait que le fonds de prévention du tabagisme a besoin d'une base stratégique, d'une direction stratégique et qu'une implémentation définitive s'avère indispensable. Mais comme, à notre avis, le besoin d'action n'est pas urgent, nous identifions quatre **options d'intervention** pour ces deux points:

- **Option „Statu quo“**
Le fait qu’aucune irrégularité grave n’existe et que le fonds est opérationnel et finance la prévention du tabagisme parle en faveur de cette option.
- **Option „StraTabac“:**
Le but du projet StraTabac est l’élaboration du Programme national tabac (PNT) qui suivra le Programme national de prévention du tabagisme 2001–2007 (PNPT), et ceci avec la collaboration des cantons et ONG, actives dans le domaine de la prévention du tabagisme. StraTabac part du principe que tous les acteurs importants voient la prévention du tabagisme en Suisse comme une mission à accomplir en réseau et ont une approche consensuelle. StraTabac comprend une stratégie et une structure de direction, responsable de la mise en œuvre du programme par les différents partenaires. L’option „StraTabac“ suppose que le fonds de prévention du tabagisme soit subordonné aux objectifs et à la direction de StaTabac.
- **Option „nouvel organisme responsable“:**
Cette option constitue une alternative à l’orientation du fonds de prévention du tabagisme par StraTabak, dont l’avenir reste encore ouvert. Elle consiste à créer un nouvel organisme responsable qui gère le fonds dans sa partie stratégique comme dans sa partie opérationnelle. Sa forme juridique adaptée à la situation reste encore à préciser. Une stratégie focalisée sur l’orientation de la pratique de promotion ferait partie intégrante du concept de création, ainsi qu’un organe de direction.
- **Option „attendre la loi sur la prévention“**
Cette option consiste à attendre la loi sur la prévention, encore en phase de préparation. Elle se distingue de l’option „ne rien faire“ par le fait que l’expectative n’est qu’une solution transitoire. Pour l’heure et selon nos connaissances, l’OFSP part du principe qu’il n’est pas envisageable que la loi sur la prévention entre en vigueur avant le milieu de 2012.

Dans une **pondération** approfondie de ces quatre options, nous arrivons à la conclusion qu’il n’y a pas nécessité d’agir avant un ou deux ans et que les risques de l’option „Statu quo“ sont faibles. Cela dit, plus on attend et plus le risque de réactions politiques se fera pressant. Quant à savoir si l’avenir de StraTabac sera fixé d’ici un an et si le programme et l’organe de direction du futur programme peuvent servir de base stratégique au fonds, nous ne sommes pas en mesure d’en juger. De la même manière, il est impossible de prévoir l’évolution du projet de loi sur la prévention. Plus ce projet saura répondre aux attentes et plus il sera accepté positivement en consultation, ce qui amenuisera aussi le risque que le fonds de prévention du tabagisme ne subisse les feux de la critique. Une solution large et satisfaisante qui se dessinerait pour la prévention du tabagisme mériterait donc de patienter pendant un délai d’attente de cinq ans.

Riassunto

Il **Fondo per la prevenzione del tabagismo** fu istituito dal Parlamento nel 2003 allo scopo di finanziare in particolare quelle misure di prevenzione che evitano l'iniziazione al consumo di tabacco, ne promuovono l'abbandono e proteggono la popolazione dal fumo passivo. Il Fondo per la prevenzione del tabagismo è finanziato con una tassa di 2,6 centesimi su ogni pacchetto di sigarette venduto. In tal modo si raccolgono ogni anno circa 18 milioni di franchi. Nell'assegnazione delle risorse in denaro del Fondo, il FTP si orienta sul programma nazionale per la prevenzione del tabagismo 2001-2007 (PNPT).

Il 5 marzo 2004 il Consiglio federale ha messo in vigore (con effetto retroattivo al 1° gennaio 2004) l'ordinanza sul Fondo per la prevenzione del tabagismo (OFPT). Il Fondo è amministrato da un servizio specializzato ubicato presso l'Ufficio federale della sanità pubblica.

La **valutazione** esterna del Fondo per la prevenzione del tabagismo, già disciplinata nella OFPT, serve al Dipartimento dell'interno a rendere conto del proprio operato al Consiglio federale e all'opinione pubblica, ma anche a perfezionare l'organizzazione (strutture, processi) del Fondo per la prevenzione del tabagismo e, infine, a garantirne la massima conformità allo scopo in vista di una prevenzione efficace e coerente su scala nazionale. La valutazione si basa da un lato sull'analisi della documentazione e, dall'altro, sul sondaggio condotto su vari gruppi di persone: collaboratori del servizio specializzato e dell'amministrazione federale, persone provenienti dall'ambiente del Fondo, persone chiave della prevenzione del tabagismo, membri del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (complessivamente 43 interviste personali) e richiedenti (140 interviste scritte).

L'**organizzazione del servizio specializzato** del Fondo nel complesso è organizzata in modo conforme allo scopo. Con i mezzi a sua disposizione, eroga le prestazioni in modo economico e riteniamo buona la sua efficienza. Tuttavia individuiamo delle debolezze in merito all'efficacia della gestione, dal momento che mancano le conoscenze necessarie alla direzione. L'efficacia, pertanto, potrebbe essere migliorata.

Nell'**assegnazione delle risorse**, il Fondo segue le disposizioni dell'ordinanza sulla prevenzione del tabagismo e le norme del diritto amministrativo, orientandosi rigorosamente in base alle disposizioni strategiche del Programma nazionale di prevenzione del tabagismo.

Finora sono stati autorizzati 92 progetti, pari al 52% di tutte le domande decise. Questi 92 progetti sono stati sostenuti con 61,9 milioni di franchi complessivi, che corrispondono a una quota di promozione del 42%. La percentuale delle risorse

del Fondo rispetto ai costi complessivi dei progetti sovvenzionati varia; in ogni caso, la maggioranza dei progetti viene finanziata per oltre l'80 per cento dal FPT.

Le riserve accantonate dal fondo indicano che ancora il numero di progetti di alto livello qualitativo (quindi meritevoli di ricevere il sostegno) presentati è troppo scarso. A nostro avviso, la strategia attuale di investimento non è sufficiente come indicazione degli obiettivi e le considerazioni relative ai risultati conseguiti dovrebbero trovare maggiore applicazione. Nel contempo, però, si dovrebbero rilevare o analizzare in misura maggiore i dati che consentano la misurazione dell'efficacia dei progetti. La creazione dei relativi strumenti di guida e degli strumenti di controllo e di valutazione deve essere uno dei prossimi requisiti del fondo. Da qui scaturisce anche una domanda: chi è ufficialmente responsabile della guida del FPT e quale strategia di prevenzione deve essere perseguita?

I costi amministrativi del servizio specializzato attualmente sono molto contenuti. A medio termine, occorrerà verosimilmente aumentare le risorse umane, soprattutto per le ragioni suddette.

Nel complesso, possiamo dare solo una valutazione limitata del **contributo documentabile fornito dal Fondo al raggiungimento degli obiettivi della prevenzione del tabagismo** in Svizzera, poiché mancano dei fondamenti attendibili. Gli obiettivi immediati dei singoli progetti sono stati raggiunti nella maggior parte dei casi. Sugli effetti dei progetti realizzati nei campi di intervento previsti, tuttavia, il Fondo è carente di informazioni. Il Programma nazionale per la prevenzione del tabagismo ha un elenco di obiettivi talmente ampio che, praticamente, tutti i progetti sovvenzionati dal Fondo vi danno un contributo. D'altra parte è certo che le risorse del fondo hanno contribuito a migliorare la qualità dei progetti destinati alla prevenzione e questo potrebbe avere migliorato la loro efficacia.

Riteniamo che la **definizione delle priorità e l'attività di promozione svolta dal fondo** corrispondano agli obiettivi, alle strategie e agli interventi della prevenzione svizzera del tabagismo. Gli obiettivi del Fondo per la prevenzione del tabagismo sono coerenti con quelli del PNPT, poiché una parte degli obiettivi del PNPT sono stati accolti nell'articolo dedicato agli scopi del fondo. Tuttavia dobbiamo constatare ancora una volta criticamente che gli obiettivi del PNPT sono talmente ampi che possono accogliere molte cose diverse e lo stesso vale per l'articolo sugli scopi dell'OFPT. Grazie a questa subordinazione del Fondo per la prevenzione del tabagismo sotto il tetto del PNPT, che serve da guida anche per l'UFSP, riteniamo compatibili anche gli obiettivi degli attori. Non abbiamo trovato nessuno spunto per eventuali incompatibilità nell'operato degli attori sopra menzionati.

Riteniamo che la forma attuale di **implementazione del Fondo per la prevenzione del tabagismo** nel complesso sia poco adeguata allo scopo per quanto ri-

guarda gli obiettivi di una strategia nazionale e coerente di prevenzione del tabagismo. Valutiamo invece buona l'efficienza dell'attuale implementazione, intesa come capacità attuale del Fondo. Questo, dopo una fase iniziale, ha sviluppato la propria capacità e adempie bene i compiti della ripartizione delle risorse mirata agli obiettivi e responsabile. Se con l'efficacia dell'attuale implementazione si intende l'efficienza del Fondo e della sua attività nel complesso, possiamo individuare un'esigenza di miglioramento. La gestione integrata dell'efficacia, che include il controlling, le valutazioni dei progetti, la gestione della qualità, il benchmarking e le valutazioni degli effetti può essere migliorata, così come è necessario mettere a disposizione informazioni migliori per la direzione strategica ed efficace.

Indipendentemente dalla forma di implementazione, raccomandiamo di verificare le seguenti **proposte di intervento**:

- miglioramento del controlling per accompagnare il disbrigo amministrativo dei progetti e per rappresentare e analizzare l'attività di promozione.
- istituzione di una gestione dell'efficacia. Il concetto «gestione dell'efficacia» significa generare e sistematizzare in modo mirato le informazioni sugli effetti e i vantaggi della propria attività o dei progetti, al fine di ottenere più efficacia e più vantaggi. Una gestione integrata dell'efficacia comprende pianificazione del progetto, disbrigo delle domande per i progetti, gestione di qualità e sostenibilità, controlling, valutazioni dei progetti, benchmarking e valutazione degli effetti in generale. A questo scopo, il servizio specializzato viene ampliato con un reparto scientifico e aumentato di personale.
- promozione della qualità della domanda di risorse: a questo scopo, il servizio specializzato può sia potenziare la consulenza, sia effettuare corsi concreti per i potenziali richiedenti. Inoltre, per stimolare le domande e per realizzare gli obiettivi di investimento il fondo può proporre attivamente aree tematiche o obiettivi per i quali presentare le domande dei progetti. Un'attività progettuale operativa propria, invece, la riteniamo meno ragionevole a causa dei conflitti di interessi e delle esigenze organizzative nelle circostanze date.
- il servizio specializzato esegue una «piccola revisione» della strategia di investimento, con una focalizzazione che prende le mosse dal PNPT (o eventualmente da StraTabak) attuale o successivo. È ovvio che una tale focalizzazione va concordata con gli attori della prevenzione del tabagismo, come già nel caso della strategia di investimento.

Ribadiamo ancora una volta come **conclusione centrale** che il Fondo per la prevenzione del tabagismo necessita di un fondamento strategico e di una gestione strategica e che l'implementazione definitiva è ancora in sospeso. Tenendo conto che, tuttavia, dal nostro punto di vista non c'è un bisogno immediato di intervento, per questi due punti centrali individuamo quattro **opzioni operative**:

- **Opzione «Status quo»**
A favore di questa opzione c'è il fatto che non ci sono gravi malcostumi e che il fondo è operativo e finanzia la prevenzione del tabagismo.
- **Opzione «StraTabacco»**
Il progetto StraTabacco è dedicato all'elaborazione del prossimo Programma nazionale di prevenzione del tabagismo 2008 – 2012, con la collaborazione dei Cantoni e delle ONG nel campo della prevenzione del tabagismo. StraTabacco parte dal presupposto che tutti gli attori importanti comprendano e richiedano consensualmente la prevenzione del tabagismo in Svizzera come impegno collettivo. StraTabacco comprende sia una strategia sia un organo direttivo responsabile dell'attuazione del programma da parte dei diversi partner.
L'opzione «StraTabacco» implica che il fondo di prevenzione del tabagismo sia subordinato agli obiettivi e alla guida di StraTabacco.
- **Opzione «nuovo organo responsabile»**
Questa opzione è un'alternativa limitata al controllo del Fondo per la prevenzione del tabagismo, il cui futuro appare ancora in sospeso. Prevede la fondazione di un nuovo organo responsabile che guidi strategicamente il fondo e lo amministri sul piano operativo con il servizio specializzato. La sua forma giuridica adeguata alla situazione particolare sarebbe da chiarire in dettaglio. Sono parte integrante della fondazione di questo organo una strategia focalizzata alla gestione dell'attività di promozione svolta dal Fondo e un organo direttivo.
- **Opzione «aspettare la legge sulla prevenzione»**
Questa opzione prevede di attendere la legge sulla prevenzione, attualmente in preparazione. Si differenzia dall'opzione «Status quo» perché l'inattività temporanea è solo una soluzione transitoria. Attualmente, a quanto ne sappiamo, l'UFSP ipotizza che l'entrata in vigore della legge sulla prevenzione non sia prevedibile prima della metà del 2012.

Attraverso un'ampia **ponderazione** delle quattro opzioni operative siamo giunti alla conclusione che entro uno o due anni praticamente non ci sarà bisogno di interventi e che i rischi dell'opzione «Status quo» sono ridotti. Tuttavia, più si aspetta, maggiore potrebbe essere il rischio di reazioni politiche e di problemi di legittimazione dell'UFSP. Non siamo in grado di valutare se il futuro di StraTabak entro il termine di un anno sia ancora certo e se il programma come fondamento strategico del Fondo e il suo organo direttivo possano servire anche alla gestione strategica del Fondo. Ed è altrettanto difficile prevedere l'andamento del disegno di legge sulla prevenzione. Più il disegno di legge riesce a soddisfare le aspettative e più positivamente viene recepito nella consultazione, minore sarà il rischio

che il Fondo per la prevenzione del tabagismo sia preso di mira dalle critiche. Se quindi si profila una soluzione ampia e soddisfacente per la prevenzione del tabagismo, viene anche messa in conto un'attesa di cinque anni.

Danksagung

Unser Dank geht an alle Personen, die uns in irgendeiner Form Informationen zur Verfügung stellten, ohne sie wäre diese Evaluation nicht möglich gewesen. Allen voran danken wir den Personen im Umfeld des Tabakpräventionsfonds, die uns – teilweise mehrmals – als Gesprächspartner zur Verfügung standen und die als Evaluierende unsere Arbeit nach Kräften unterstützten. Besonderer Dank geht an Peter Blatter und Marlen Elmiger, die uns bei der Dokumentensammlung sehr behilflich waren.

Marianne Gertsch von der Sektion Forschungspolitik, Evaluation und Berichterstattung (FEB) des BAG danke ich für die verständnisvolle Unterstützung und Begleitung unserer Evaluation.

für das Evaluationsteam:

Matthias Peters
Projektleitung

Glossar der verwendeten Abkürzungen

AT	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
CDC	Centers for Disease Control. Staatliche Behörde der Vereinigten Staaten. Zweck: Schutz der Bevölkerung vor Infektionskrankheiten und Seuchen.
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKTP	Eidgenössische Kommission für Tabakprävention
Gastrosuisse	Grösster Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
GS EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
Metaevaluation	Auswertung bereits durchgeführter Evaluationen
MultiplikatorInnen	Personen, die zur Verbreitung (Multiplizierung) von bestimmtem Wissen oder von Verhaltensweisen beitragen. Hier sind Personen gemeint, die nicht direkt von Präventionsmassnahmen betroffen sind, aber durch ihr Handeln Präventionsarbeit leisten (z.B. Lehrer, Eltern, Gesundheitspersonal).
NGOs	Nichtregierungsorganisationen, hier aus dem Bereich der Tabakprävention, dazu gehören: AT, Krebsliga, Lungenliga etc.
NPOs	Non-Profit Organisationen
NPTP	Nationales Programm zur Tabakprävention
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OZD	Oberzolldirektion
Setting	Umgebung oder Lebenswelt innerhalb der Prävention betrieben wird.
SOTA	Einkaufsgenossenschaft für Inlandtabak
SOTA-Fonds	Fonds für die Förderung des Schweizer Tabakanbaus
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SwissOlympic	Dachorganisation der Schweizer Sportverbände, die olympische und nicht-olympische Sportarten vertreten.
TPF	Tabakpräventionsfonds
TPFV	Verordnung über den Tabakpräventionsfonds
ZEWO	Zertifizierungsorganisation für Spendegütersiegel

1 Einführung

1.1 Der Tabakpräventionsfonds

Am 21. März 2003 ergänzte das Parlament das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung (SR 641.31) um einen Passus, der die Abgabe von 0.13 Rappen pro in der Schweiz verkaufte Zigarette vorsieht. Damit wird ein Sonderfonds zur Förderung der Tabakprävention geschaffen.

Am 1. August 2003 trat der neu eingefügte Art. 28 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes vom 21. März 1969 über die Tabakbesteuerung in Kraft. Diese Gesetzesergänzung verpflichtet die Hersteller und Importeure von Zigaretten zu einer Abgabe in einen Tabakpräventionsfonds (TPF). Der Fonds wird, gemäss Gesetzestext, von einer Präventionsorganisation unter Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit und in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport verwaltet:

Art. 28 des Tabaksteuergesetzes lautet wie folgt:

² Der Bundesrat kann:

- a. die Hersteller von Tabakfabrikaten zur Übernahme von Inlandtabak in einem zumutbaren Verhältnis zu dem von ihnen verarbeiteten Importtabak verpflichten. Die Übernahmepflicht ist jedoch auf den Ernteertrag einer gesamten Anbaufläche von 1000 ha beschränkt;
- b. die Hersteller und Importeure von Zigaretten verpflichten, eine Abgabe von höchstens 0,13 Rappen je Zigaretten in den für die Mitfinanzierung des Inlandtabaks geschaffenen Finanzierungsfonds abzuliefern. Der von der Einkaufsgenossenschaft verwaltete Finanzierungsfonds steht unter der Aufsicht der Oberzolldirektion;
- c. die Hersteller und Importeure von Zigaretten verpflichten, eine Abgabe in derselben Höhe in einen Tabakpräventionsfonds abzuliefern. Der Fonds wird von einer Präventionsorganisation unter Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit und in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport verwaltet.

Der Vorschlag zur Schaffung eines Tabakpräventionsfonds wurde von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über die Tabakbesteuerung eingebracht. Er war als Gegenstück zu dem im Jahre 1992 geschaffenen SOTA-Fonds gedacht (vgl. Art. 28 Bst. b). Dieser subventioniert als landwirtschaftspolitische Massnahme den inländischen Tabakanbau. In der bundesrätlichen Botschaft zur oben genannten Gesetzesänderung war die Schaffung eines Tabakpräventionsfonds nicht vorgesehen und der Bundesrat lehnte in der Debatte den Fonds konsequent ab.

Der Nationalrat folgte jedoch bei der Frage des Tabakpräventionsfonds (TPF) dem Minderheitsantrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK). Der

von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) ausgearbeitete Vorschlag forderte, dass die Hersteller und Importeure von Zigaretten eine Abgabe von höchstens 0.13 Rappen je Zigarette in einen Tabakpräventionsfonds abliefern, der von einer Präventionsorganisation unter Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit verwaltet wird. Ein in der Debatte im Nationalrat eingereicherter Ergänzungsantrag verlangte, dass der Fonds auch unter der Aufsicht des Bundesamtes für Sport stehen sollte. Der Rat stimmte mit 95 zu 68 Stimmen dem ergänzten Antrag zu.

Der Ständerat wollte den Beschlüssen des Nationalrates nicht folgen. Er übernahm auf Antrag seiner WAK und gegen den Willen einer Minderheit den Entwurf des Bundesrates. Im Differenzbereinigungsverfahren hielten beide Räte an ihrem Beschluss fest. Die Einigungskonferenz sprach sich dann mit 15 gegen 9 Stimmen für den Präventionsfonds aus. Diesem Antrag schloss sich der Ständerat an; womit der TPF vom Parlament bewilligt war.

Die Befürworter des Tabakpräventionsfonds wollten mit der Schaffung dieses Fonds eine Verstärkung der Präventionsmassnahmen erreichen. Mit dem Tabakpräventionsfonds sollten Rahmenbedingungen zur Erreichung der folgenden Ziele geschaffen werden: Kinder- und Jugendschutz, Verhinderung des Einstiegs, Unterstützung des Ausstiegs und Schutz vor Passivrauchen. Vor allem sollte die Senkung des Tabakkonsums von Jugendlichen erreicht werden. In der parlamentarischen Debatte wurde der TPF daher mehrfach als lohnende Investition in den Jugendschutz bezeichnet¹.

Die Gegner des Tabakpräventionsfonds machten – in Übereinstimmung mit dem Bundesrat – zum einen juristische Gründe geltend. So wurde argumentiert, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen für einen Sonderfonds fehlten. Zum anderen war man aus finanzpolitischen Gründen gegen die Schaffung immer neuer Fonds mit Zweckbindung, da so die Budgetkompetenz des Parlaments eingeschränkt werde. Mit einem Fonds würden die Ausgaben der Budgethoheit des Parlaments und somit der Mittelkonkurrenz entzogen. Zudem wurde argumentiert, dass gesicherte Gelder aus Fonds erfahrungsgemäss viel weniger haushälterisch eingesetzt würden, da über einen jährlich fixen Betrag verfügt werden könne.

Am 5. März 2004 setzte der Bundesrat, rückwirkend auf den 1. Januar 2004, die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV, SR 641.316) in Kraft. Der neu geschaffene, vom Bundeshaushalt unabhängige Tabakpräventionsfonds

¹ Amtliches Bulletin, Nationalrat - Herbstsession 2002 - Achte Sitzung - 25.09.02-08h00, 02.020 Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung

wird durch eine Abgabe von 2.6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung finanziert. Pro Jahr stehen somit für Tabakpräventionsprojekte rund Fr. 18 Mio. an Fondsmitteln zur Verfügung.

Gemäss Art. 2 der Verordnung (TPFV) hat der TPF den folgenden **Zweck**:

- ¹ *Aus dem Fonds werden Präventionsmassnahmen finanziert, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen;*
- ² *Die Prävention soll insbesondere ausgerichtet sein auf:*
 - a. die Verhinderung des Einstiegs und die Förderung des Ausstiegs;*
 - b. den Schutz vor Passivrauchen;*
 - c. die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit;*
 - d. die Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Organisationen und die Schaffung von präventionsunterstützenden Rahmenbedingungen;*
 - e. die Förderung der Forschung.*

Die **Organisation** des TPF und seine Aufgaben sind nach Art. 3 TPFV wie folgt festgelegt:

- ¹ *Der Fonds wird von einer Fachstelle im Bundesamt für Gesundheit (Fachstelle) verwaltet.*
- ² *Die Fachstelle hat insbesondere folgende Aufgaben:*
 - a. Sie führt selbst Präventionsprojekte durch.*
 - b. Sie gewährt Dritten finanzielle Leistungen an Präventionsprojekte.*
 - c. Sie informiert die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten.*
- ³ *Sie erfüllt ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport.*
- ⁴ *Sie zieht Organisationen der Tabakprävention, insbesondere die Eidgenössische Kommission für Tabakprävention, zur strategischen Ausrichtung des Tabakpräventionsfonds und zu anderen Fragen der Tabakprävention bei.*

Aus dem TPF werden Projekte der Tabakprävention (mit)finanziert, die

- a. dem Zweck des Fonds entsprechen;*
- b. einen Beitrag zur nationalen Tabakpräventionsstrategie leisten;*
- c. voraussichtlich eine hohe Präventionswirkung entfalten;*
- d. den anerkannten Qualitätsstandards für die Präventionsarbeit entsprechen*
- e. einem Controlling unterliegen und evaluiert werden. (Art. 4 Bst. 1 TPFV).*

In Entsprechung zu Art. 3 Bst. 2 Abs. 3 der TPFV gilt als Richtwert, dass 20 bis 30 Prozent der jährlichen Fondsmittel für die Finanzierung von Projekten im Bereich Sport und Bewegung vorzusehen sind.

Im Rahmen der Erarbeitung der Verordnung wurde vor allem die Frage der Ansiedlung der Fachstelle kontrovers diskutiert. Zwei Rechtsgutachten kamen zum Schluss, dass es im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen nur zwei

Möglichkeiten der Ausgestaltung der Präventionsorganisation, die den Fonds tragen sollte, gebe: zum einen eine privatrechtliche Stiftung oder eine Fachstelle im BAG. In der Vernehmlassung plädierten die Präventionsorganisationen vehement für eine Stiftungslösung. In der Zwischenzeit hatte das Entlastungsprogramm 03 zu einer Reduktion der Präventionskredite des BAG geführt, wodurch die Fortführung laufender mehrjähriger Programme in der Tabakprävention gefährdet war. Da die Errichtung einer Stiftung erfahrungsgemäss längere Zeit in Anspruch nehmen würde, wurde die Fachstelle TPF mit dem Ziel, möglichst rasch operativ funktionsfähig zu sein, als provisorische Lösung beim BAG angesiedelt.

Am 1. April 2004 nahm die Fachstelle ihre Arbeit auf. Im Jahre 2005 wurde eine Konsultativgruppe mit Fachpersonen aus Forschung und Prävention geschaffen, um die Beurteilung der Gesuche auf eine breitere Basis zu stellen. Seither hat die Fachstelle bis zum 3. April 2007, teilweise unter Beizug externer Expertinnen und ExpertInnen, rund 190 Anträge auf Beiträge aus dem TPF geprüft. Davon wurden 92 Gesuche mit einem Volumen von insgesamt 62 Mio. Franken bewilligt. Den Überblick über die aus dem Fonds finanzierten Projekte und die Förderbereiche, denen diese zugeordnet sind (vgl. Art. 2, Bst. 2 TPFV), gibt die Website www.tabak-praevention.ch/projekte.html.

1.2 Evaluationsauftrag und Hintergrund

1.2.1 Zum Hintergrund

Der auf Anstoss des Parlaments geschaffene und beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) angesiedelte Tabakpräventionsfonds hat sowohl die finanzielle Lage, als auch die Akteurlandschaft der Tabakprävention in der Schweiz verändert. Im Pflichtenheft der Evaluation² auf Seite 5 heisst es dazu: *„Das neue Finanzierungs- und Steuerungsinstrument hat zu Veränderungen im Kooperations- und Kompetenzgefüge der Tabakprävention geführt, die neue Abstimmungsprozesse unter den beteiligten Akteuren erfordern. Mit Blick auf eine insgesamt kohärente Tabakprävention in der Schweiz kommt der Kompatibilität der Aktionen und Programme der verschiedenen Akteure und Träger der Tabakprävention grosse Bedeutung zu: Die Positionierung des Fonds in der „Landschaft“ der schweizerischen Tabakprävention, die Kompatibilität seiner Zwecksetzung und*

² Eidgenössisches Departement des Innern, Generalsekretariat: Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds (TPF). Pflichtenheft, Bern, 6. Februar 2006 (Datum der Ausschreibung)

Förderungspraxis in diesem Kontext sind entsprechend wichtige Fragen, die von der externen Evaluation TPF bearbeitet werden müssen.“

Die Evaluation des Tabakpräventionsfonds wurde bereits in der TPFV geregelt, wofür folgende Gründe verantwortlich sein dürften: der provisorische Charakter der Ansiedlung der Fachstelle beim BAG als Übergangsregelung, die vermuteten bedeutsamen Auswirkungen des Fonds und die ausgeprägte Evaluationskultur des BAG:

Art. 14 TPFV Evaluation

- ¹ *Die Fachstelle wird drei Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung evaluiert, insbesondere hinsichtlich Organisation, Verwendung der Fondsmittel und Erreichung der Präventionsziele.*
- ² *Das Departement erstattet dem Bundesrat bis spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Verordnung einen Bericht über das Ergebnis der Evaluation und schlägt geeignete Massnahmen vor.*

Die externe Evaluation dient der Rechenschaftsablage des Departements des Innern gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit, der Optimierung der Organisation (Strukturen, Prozesse) des TPF sowie letztlich der Optimierung der Zweckmässigkeit des Fonds mit Blick auf eine effektive, kohärente schweizerische Tabakprävention. Auftraggeberin der Evaluation ist das EDI, das dem Bundesrat bis anfangs 2008 über die Ergebnisse der Evaluation Bericht zu erstatten hat.

Die Durchführung der Evaluation wurde begleitet von einer kleinen Begleitgruppe, zusammengesetzt aus den wesentlichen „Stakeholdern“ des TPF (GS EDI, BAG, BASPO, EKTP).

1.2.2 Gegenstand der Evaluation

Gegenstand der Evaluation ist nicht der Fonds als Finanzierungsinstrument an und für sich, sondern sind seine Organisation, die Verwendung der Fondsmittel und die Erreichung der Präventionsziele. Damit sind seine Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und die Zielerreichung mit Blick auf den in der Verordnung definierten Zweck angesprochen. Im Weiteren hat die vorliegende Evaluation die Aufgabe, die heutige Verwaltung des Fonds in Form einer Fachstelle beim BAG zu evaluieren. Ebenso sind die Kompatibilität seiner Aktivitäten mit den Aktionen und Programmen anderer Akteure der Tabakprävention (Kantone, Nichtstaatliche Organisationen) sowie mit dem Nationalen Programm zur Tabakprävention 2001–2007 (NPTP) des Bundesrates zu überprüfen.

1.2.3 Aufgabe und Ziel der Evaluation

Die **Aufgaben** der Evaluation bestehen gemäss Art. 14 TPFV primär darin, den Fonds hinsichtlich Organisation, Verwendung der Fondsmittel und Erreichung der Präventionsziele zu evaluieren.

Gegenstand der Evaluation waren darüber hinaus zum einen die heutige institutionelle Verankerung des TPF und zum andern seine Vereinbarkeit mit den Aktivitäten anderer Akteure verschiedener Ebenen. So wird im Pflichtenheft der Evaluation vermutet (vgl. 1.2.1), dass die beträchtlichen finanziellen Mittel des TPF sowie die Implementierung beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) die Verhältnisse in der Szene der schweizerischen Tabakprävention massgeblich beeinflusst haben. In der Folge legt das Pflichtenheft fest, dass die Zweckbestimmung des Fonds, die Strukturen und Prozesse seiner Umsetzung und seine Förderungspraxis im Kontext der schweizerischen Tabakprävention zu evaluieren sind, die von verschiedenen Akteuren getragen wird. Zu beachten ist bei der Evaluation, dass das nationale Programm zur Tabakprävention (NPTP) den strategischen Referenzrahmen für die Tätigkeit des Tabakpräventionsfonds bildet.³

1.2.4 Evaluationsfragestellungen

Die externe Evaluation hatte gemäss Pflichtenheft (S. 6) fünf Evaluationsfragestellungen zu beantworten:

1. Ist die Organisation der Fachstelle TPF zweckmässig, d.h. nützlich, effektiv und effizient?
2. Wie sind Mitteleinsatz und -verteilung in der evaluierten Periode zu beurteilen?
3. Leistet der TPF einen nachweislichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Tabak-Prävention in der Schweiz?
4. Sind Prioritätensetzung und Förderungspraxis des Fonds kohärent mit den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention?
5. Ist die heutige Form der Implementierung des TPF (strukturelle Verankerung, Rechtsgrundlage und -form, Ansiedlung der Fachstelle beim BAG) zweckmässig, effektiv und effizient mit Blick auf die Ziele einer nationalen, kohärenten Tabakpräventions-Strategie?

Die nachfolgende Abbildung 1 stellt die Fragestellungen und Ansatzpunkte der Evaluation TPF bildlich dar:

³ vgl. Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2006, S.3

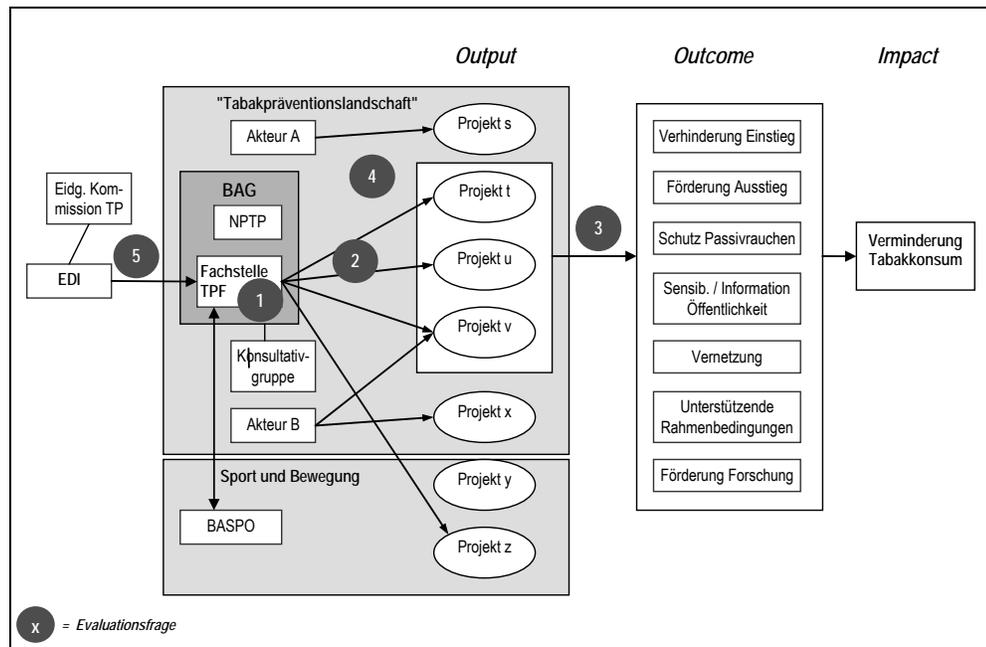


Abbildung 1: Einbettung und Aufgaben des TPF und Ansatzpunkte der Evaluation

2 Methodologie

2.1 Evaluationsansatz

Das Design der Evaluation beruht vor allem auf Soll/Ist-Vergleichen. Daneben werden Vorher/Nachher-Vergleiche durchgeführt, wobei gefragt wird, inwiefern sich seit der Schaffung des Tabakpräventionsfonds etwas verändert hat. Ebenfalls werden "policy-on/off"-Vergleiche mit hypothetischen Referenzsituationen angestellt. Das kann bedeuten, dass gefragt wird, inwiefern sich etwas ändern würde, wenn der Tabakpräventionsfonds anders ausgerichtet oder anders implementiert würde.

Evaluationsfragestellung	Evaluationsansatz/Vergleich
1. Organisation der Fachstelle TPF - Anpassungen 2005	Soll/Ist Vorher/Nachher, "policy-on/off"
2. Mitteleinsatz und -verteilung	Soll/Ist Compliance mit rechtlich nicht bindenden, aber anerkannten Standards
3. Beitrag zur Erreichung der Ziele - Ziele TPF - Ziele Tabakprävention in der Schweiz - Auswirkungen TPF	Soll/Ist Soll/Ist Vorher/Nachher, "policy-on/off"
4. Kohärenz mit schweiz. Tabakprävention - Präventionspolitik des Bundes - Präventionspolitik Bund u. andere Akteure	Soll/Ist Soll/Ist
5. Form der Implementierung - strategische Ebene - institutionelle Ebene - rechtliche Ebene	"policy-on/off", Soll/Ist (Optionen ex ante) "policy-on/off", Soll/Ist (Optionen ex ante) Soll/Ist (Optionen ex ante)

Tabelle 1: Evaluationsansatz nach Evaluationsfragestellungen

Die Soll-Werte für die Soll/Ist-Vergleiche ergeben sich aus verschiedenen Quellen:

- Schriftliche Vorgaben (Tabaksteuergesetz, Verordnung über den Tabakpräventionsfonds, Dokumente der Fachstelle etc.)
- "state of the Art" von Organisations- und Managementlehre
- Zielvorstellungen der befragten Personen
- Beurteilungen des Evaluationsteams

2.2 Methoden der Datenerhebung

Die Evaluation beruht zum einen auf Dokumentenanalysen und zum andern auf verschiedenen Befragungen (vgl. 2.2.1).

Im Folgenden werden zuerst die Befragungen dargestellt, deren Fragen je nach Zielgruppe eine oder mehrere der Evaluationsfragestellungen aufnehmen. Anschliessend werden die je Teilbereich zusätzlichen Datenerhebungen dargestellt.

2.2.1 Befragungen zu allen Fragestellungen

In Ergänzung zu Dokumentenanalysen wurden insgesamt 43 leitfadengestützte Interviews sowie schriftliche Befragungen aller Institutionen/Organisationen, die je ein Gesuch beim TPF eingereicht haben durchgeführt. In die Befragungen einbezogen waren die folgenden Personen bzw. Institutionen:

- Gesuchstellende
- Parlamentarierinnen und Parlamentarier (National- und Ständerat)
- Schlüsselpersonen aus der Tabakprävention
- Eidgenössische Kommission für Tabakprävention⁴
- Konsultativgruppe
- Fachstelle TPF
- Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Sport, Generalsekretariat EDI

Einzelheiten zu den Befragungen finden sich in der Übersicht auf der folgenden Seite (vgl. Tabelle 2): Angesichts der Kleinheit der Tabakpräventionsszene in der Schweiz gehören die befragten Personen teilweise verschiedenen Akteurgruppen an. So ist ein Mitglied der Konsultativgruppe zugleich Vertretung eines Kantons, ein anderes arbeitet beim Bundesamt für Sport (BASPO). Einige der befragten Schlüsselpersonen der Tabakprävention sind zugleich Gesuchstellende und auch Mitglieder von StraTabak⁵. Die 43 Interviews decken damit die Tabakpräventionslandschaft sehr gut ab. Dazu kommen die 140 schriftlichen Interviews.

⁴ In der Kommission vertreten sind die Krankenkassen, die Konsumentinnen und Konsumenten, die Gesundheitsökonomie, die Öffentlichkeitsarbeit, aber auch die Gesundheitsligen, die Sozial- und Präventivmedizin, die Medizin im weiteren Sinne, die Tabakprävention und die Gesundheitsförderung.

⁵ Mit dem Projekt StraTabak soll ein Nachfolgeprogramm zum nationalen Tabakpräventionsprogramm 2001–2007 (NPTP) geschaffen und damit die Kontinuität der Tabakprävention gesichert werden. Im Strategieteam StraTabak sind die Kantone und die NGOs mit je drei Mitgliedern vertreten, die wissenschaftliche Dachorganisation der Public Health und das BAG mit je einem Mitglied.

Zielgruppe	Beschreibung Grundgesamtheit	Stichprobenauswahl	Anzahl Interviews ⁶	Methode	Datum
Gesuchstellende	Alle Gesuchstellende (Projektleitende), welche ein oder mehrere Projekte beim Fonds eingereicht haben (Projekte > 5'000.- und ohne Art. 15 TPFV): 1 Fragebogen pro Person mit Fragen zum Fonds allgemein	Vollerhebung	61 (Rücklauf 66%)	Online-Befragung	März/April 2007
Gesuchstellende bewilligte Projekte	Alle Gesuchstellende (Projektleitende) mit mind. einem bewilligten Projekt (Projekte > 5'000.- und ohne Art. 15 TPFV): pro Projekt ein Fragebogen	Vollerhebung	47 (Rücklauf 62%)	Online-Befragung	März/April 2007
Gesuchstellende abgelehnte Projekte	Alle Gesuchstellende (Projektleitende) mit mind. einem abgelehnten Projekt (Projekte > 5'000.- und ohne Art. 15 TPFV): pro Projekt ein Fragebogen	Vollerhebung	32 (Rücklauf 55%)	Online-Befragung	März/April 2007
Parlament	Präsiden und Mitglieder SGK, RednerInnen im Rahmen der Revision des Tabaksteuergesetzes	Gezielte Auswahl	10	Persönliches problemzentriertes Interview	März 2007
Schlüsselpersonen aus Tabakprävention	Vertretungen von NGO, kantonale Gesundheitsbeauftragte, Gesundheitsdirektorenkonferenz	Gezielte Stichprobe	12	Persönliches problemzentriertes Interview	März/April 2007
Eidg. Kommission für Tabakprävention	Präsident und Vizepräsident	Gezielte Stichprobe	2	Persönliches problemzentriertes Interview	April 2007
Konsultativgruppe	Aktuelle Mitglieder der Gruppe, sowie ein kürzlich ausgeschiedenes Mitglied	Vollerhebung	8	Telefonisches oder persönliches problemzentriertes Interview	April/Mai 2007
Fachstelle TPF	Leitung und Stellvertretung	Vollerhebung	2	Persönliches problemzentriertes Interview	Oktober 2006
BAG	Linienvorgesetzte Fachstelle, Vertretung Sektion Alkohol + Tabak	Gezielte Stichprobe	6	Persönliches problemzentriertes Interview	Oktober 2006, Februar/März 2007
BASPO	Vizedirektor, weitere Person wurde als Mitglied der Konsultativgruppe befragt	Gezielte Stichprobe	1	Persönliches problemzentriertes Interview	April 2007
GS EDI	Stellvertretende Generalsekretärin, zuständiger Controller	Gezielte Stichprobe	2	Persönliches problemzentriertes Interview	Oktober 2006, Mai 2007

Tabelle 2: Übersicht über die Befragungen

⁶ In den Fällen, wo ein persönliches oder telefonisches Interview stattfand, fiel lediglich ein Interview aus, weil die Zielperson sich als nicht zuständig betrachtete.

Diese Befragungen beinhalteten je nach Zielgruppe verschiedene Themen und lieferten Antworten für die verschiedenen Fragestellungen der Evaluation.

Darüber hinaus wurden in den verschiedenen Teilprojekten weitere Datenerhebungen und Auswertungen durchgeführt, die im Folgenden dargestellt werden. Dabei wird auch auf weitere methodische Aspekte der Evaluation eingegangen.

2.2.2 Organisationsanalyse

Für die Organisationsanalyse wurde als Referenzrahmen ein Organisationsbegriff gewählt, der Zielorientierung, Strukturen, Steuerungsinstrumente sowie die Beziehungen innerhalb und ausserhalb der Organisation einschliesst (vgl. Vahs 2005: S.10ff.). Mit Hilfe von Literatur zur Organisationstheorie (Vahs 2005) und Leitfäden zur Organisationsanalyse (Prosch 2000) wurden aus den Evaluationsfragestellungen die zu untersuchenden Variablen abgeleitet und entsprechende Indikatoren zur Feststellung von Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz gebildet.

2.2.3 Analyse der Mittelverwendung

Die Beurteilung der Mittelverwendung stützt sich auf die Auswertung der Projektdaten, eine ergänzende Dokumentenanalyse sowie auf die Befragung der Geschusstellenden zu inhaltlichen Aspekten der Projekte.

Es wurden nur jene Projekte berücksichtigt, die zwischen dem 1. Januar 2004 und dem 3. April 2007 *entschieden* wurden. „Entschieden“ bedeutet, dass das Projekt entweder bewilligt, zur Überarbeitung zurückgewiesen oder abgelehnt worden war. Die Analyse der Mittelverwendung basiert auf „*gesprochenen Beiträgen*“, das heisst, auf den zugesicherten Fördergeldern und nicht auf den bisher tatsächlich ausbezahlten Beträgen.

Die Analyse der Mittelverwendung orientiert sich an den Evaluationsfragestellungen sowie an den folgenden Dimensionen:

- finanzielle Analyse (Überblick über den Umfang der Einnahmen, Ausgaben und Projekte insgesamt)
- inhaltliche Analyse (nach Projektinhalten, nach Zielregion und Zielgruppe des Präventionsprojektes)
- Empfängeranalyse (nach Geschusstellenden)

2.2.4 Zielerreichung des Tabakpräventionsfonds

Um die Erreichung der Ziele nach Art. 2 TPFV zu eruieren, wurde eine Metaevaluation der abgeschlossenen Projekte versucht. Wir stützten uns dabei auf die in den Projektevaluationen und Schlussberichten gemachten Aussagen über die Leistungen und Wirkungen der Projekte.

Die verfügbaren Daten und Analysen von ersten Projekten zeigten, dass die Grundlage für die Evaluation der Wirkung der Projekte schmal ist. Dies einerseits, weil per 31.3.2007 erst 39 von 92 bewilligten Projekten (rund 42%) abgeschlossen waren, und andererseits, weil bei den abgeschlossenen Projekten nur wenige Angaben über die erreichten Wirkungen vorhanden waren. Für den allergrössten Teil der abgeschlossenen Projekte können deshalb anhand der Projektevaluationen und -berichte keine schlüssigen Aussagen über die Wirkungen gemacht werden.

An der Begleitgruppensitzung vom 24.11.2006 wurde daher beschlossen, auf die Weiterführung der Metaevaluation zu verzichten. Stattdessen sollten Informationen zur Zielerreichung bei den Gesuchstellenden erfragt und mittels Fallstudien vertieft werden, um die Aussagekraft dieser Informationen zu erhöhen. Die Aussagen zur Zielerreichung der Projekte gemäss Art. 2 TPFV stützen sich somit auf die Befragung der Gesuchstellenden mit bewilligten Projekten ab. Zur Vertiefung wurden zehn kleine Fallstudien durchgeführt, in dem vorhandene und zusätzlich eingeforderte Unterlagen zu den Projekten im Detail ausgewertet und telefonische Interviews mit den Gesuchstellenden geführt wurden. Es wurden zufällig sieben Projekte ausgewählt, zu denen Daten aus der Online-Befragung vorlagen, sowie drei Projekte, deren Gesuchstellende in der Online-Befragung nicht geantwortet hatten.

Die Ergebnisse zu den weiteren Aspekten der Zielerreichung (Beitrag zu den Zielen der Tabakprävention in der Schweiz und Auswirkungen auf die Tabakpräventionslandschaft) stützen sich auf die Aussagen der befragten Stakeholder ab.

2.2.5 Kohärenz der Tabakpräventionspolitik

Der Frage nach der Kohärenz in der Tabakpräventionspolitik wurde in erster Linie in der Befragung von Schlüsselpersonen der Tabakprävention nachgegangen. Auch in den Interviews mit der Konsultativgruppe und in der Befragung der Gesuchstellenden wurde diese Frage aufgeworfen.

Im Rahmen der Befragung der Schlüsselpersonen wurden die Informationen für eine einfache, qualitative Netzwerkanalyse erhoben. Zum einen wurde nach den wichtigsten Akteuren im Feld der Tabakprävention gefragt, zum andern danach,

welche Organisationen mit welchen Organisationen nach eigenem Bekunden zusammen arbeiten.

2.2.6 Implementierung des Tabakpräventionsfonds

Der oben beschriebene Personenkreis (ParlamentarierInnen, Schlüsselpersonen, Konsultativgruppe und Gesuchstellende) wurde im gleichen Interview auch zur Implementierung des Tabakpräventionsfonds befragt. Zusätzlich flossen die Meinungen der befragten Personen der Eidgenössischen Kommission für Tabakfragen und des BAG ein.

2.3 Grenzen der Evaluation

Wir sehen die **Grenzen der Evaluation** in folgenden Aspekten, die sich teilweise auf einzelne Fragestellungen beziehen:

- Die Analyse der Mittelverwendung ist wesentlich abhängig vom vorhandenen Datenmaterial bzw. der Datenerfassung und -aufbereitung. Die Datenbasis für die Analyse ist sehr gut, allerdings wurden Grenzen im Bereich der Datengenauigkeit sichtbar.

Bei der Kategorisierung von Projekten (z.B. nach Zwecken gemäss Art. 2 TPFV) kann es zu unterschiedlicher Zuordnung zwischen Fachstelle und den Gesuchstellenden kommen. Dies trifft auch auf die Daten zu, die vom Evaluationsteam zusätzlich an Hand der Projektunterlagen oder der Information auf der Website des TPF erhoben wurden. Es gibt auch den Fall, dass ein Projekt von der Fachstelle finanziell mehreren Präventionszwecken zugeordnet wird und die gesprochenen Mittel linear auf diese Zwecke verteilt werden. Diese lineare Aufteilung muss nicht unbedingt der tatsächlichen Mittelverteilung im Projekt entsprechen.

- Die Frage, ob der Tabakpräventionsfonds einen nachweislichen Beitrag zur Erreichung der Ziele Tabakprävention in der Schweiz leistet, konnte nicht schlüssig beantwortet werden. Die meisten Projekte strebten Information und Sensibilisierung von Multiplikatoren oder der Gesamtbevölkerung an. Die vorhandenen Projektevaluationen bezogen sich auf die Überprüfung der Zielerreichung und nicht auf die längerfristigen Wirkungen der Information und Sensibilisierung. Eine Metaevaluation der abgeschlossenen Projekte war wegen der ungenügenden Qualität der vorliegenden Daten nicht möglich.

Die Zielerreichung und die Wirkung der Projekte wurden deshalb bei den Trägern der bewilligten Projekte erfragt. Diese Ergebnisse beruhen somit auf subjektiven Beurteilungen der Projektträger.

- Die Beurteilungen der Kohärenz der Fondstätigkeit und der Zweckmässigkeit der Implementierung beruhen zwangsläufig auf einer Befragung von Personen, die alle mit dem Fonds in einer bestimmten Weise verbunden sind. Allerdings erachten wir die dadurch erhaltenen Informationen als aussagekräftig, da die verschiedensten Positionen berücksichtigt und daraus ein ausgewogenes Bild gewonnen wurde. Obwohl wir die Interviews als offen erlebten, mögen sich allenfalls Einschränkungen dadurch ergeben haben, als bei der Auskunftserteilung vorsichtig geantwortet wurde.

2.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich nach den fünf Fragestellungen der Evaluation. Dabei werden jeweils vorerst die Befunde der Untersuchungen dargestellt und vom Evaluationsteam bewertet. Am Schluss jedes Kapitels folgt eine zusammenfassende Antwort auf die Evaluationsfragestellung:

- Kapitel 3 behandelt die Frage der Organisation der Fachstelle und die Zusammenarbeit mit andern Institutionen sowie den Kernprozess der Gesuchsprüfung.
- Kapitel 4 beantwortet die Frage nach der Mittelverwendung, in dem eine finanzielle Analyse der bewilligten und abgelehnten Projektgesuche vorgenommen wird. Darauf folgen eine inhaltliche Analyse der geförderten Projekte nach Projektzweck und Zielgruppe und eine Analyse der Beitragsempfangenden.
- Kapitel 5 untersucht die bisherige Zielerreichung des Tabakpräventionsfonds auf zwei Ebenen: zum einen im Hinblick auf die Erreichung der Projektziele, zum andern im Hinblick auf die allgemeinen Ziele der Tabakprävention. Zusätzlich werden die Auswirkungen der Schaffung des Tabakpräventionsfonds auf das Feld der Tabakprävention dargestellt.
- Kapitel 6 untersucht, inwieweit die Förderungspraxis des Fonds mit der Präventionspolitik des Bundes und den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention kohärent ist. Ebenfalls wird die Akzeptanz des Tabakpräventionsfonds durch die verschiedenen Akteure der Tabakprävention dargestellt.

- Kapitel 7 stellt die aktuelle Umsetzung des Tabakpräventionsfonds, wiederum aus der Sicht der verschiedenen Akteure, dar und beurteilt sie aus strategischer und institutioneller Sicht.
- Kapitel 8 fasst die Befunde und Bewertungen des Evaluationsteams zusammen, beantwortet in knapper Form die Evaluationsfragestellungen und formuliert Folgerungen und Empfehlungen.

Da die Evaluationsfragestellungen teilweise miteinander verknüpft sind oder den gleichen Sachverhalt aus verschiedenen Blickwinkeln betrachten, lassen sich thematische Vor- und Rückgriffe sowie Wiederholungen nicht vermeiden.

Das Institut für Verwaltungsmanagement führte die Organisationsanalyse und die Analyse der Mittelverwendung durch (Kap. 3 und 4), während econcept für die andern Teile verantwortlich zeichnete. Dr. Markus Spinatsch führte Interviews mit Schlüsselpersonen durch und nahm an den inhaltlichen Diskussionen der Ergebnisse teil.

3 Organisationsanalyse

Im folgenden Kapitel wird die Frage nach der Zweckmässigkeit der Organisation der Fachstelle, die den Tabakpräventionsfonds verwaltet, untersucht und beantwortet. Als Unterlagen dazu dienen eine Analyse der vorliegenden Dokumente und Interviews mit den Mitarbeitenden der Fachstelle, den Linienvorgesetzten sowie einem Vertreter des BASPO. Darüber hinaus wurden auch die Ergebnisse der Befragung der Gesuchstellenden, Beobachtungsprotokolle von Sitzungen und die Interviews mit den Konsultativgruppenmitgliedern einbezogen.

3.1 Ausgangslage

Der Tabakpräventionsfonds bzw. die Fachstelle kann nicht losgelöst von den rechtlichen Grundlagen bzw. der Entwicklungsgeschichte betrachtet werden.

Für die Implementierung des Fonds wurden im Vorfeld mehrere Varianten der organisatorischen Ausgestaltung geprüft. Insbesondere wurden die Variante einer privatrechtlichen Stiftung und einer Fachstelle im Bundesamt für Gesundheit einer rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung unterzogen (vgl. Kettiger, 2003a, 2003b, 2003c). Vor allem auf Grund der raschen Umsetzbarkeit, des kleinen Verwaltungsaufwandes und der Möglichkeit zur Koordination mit dem aktuellen oder zukünftigen nationalen Tabakpräventionsprogramm wurde der verwaltungsinternen Lösung (Fachstelle BAG) der Vorzug gegeben. Es wurde dabei auch davon ausgegangen, dass diese Lösung nicht definitiv sei, sondern nach dreijährigem Betrieb im Rahmen der Evaluation (vgl. Art. 14 TPFV) überprüft werden sollte.

Die Fachstelle als fondsverwaltendes Organ hat per 1. April 2004 die operative Tätigkeit aufgenommen. Reorganisationsprojekte des BAG bzw. Konflikte zwischen der für das Nationale Programm (NPTP) verantwortlichen Stelle und der Fachstellenleitung haben dazu geführt, dass die Zuordnung der Organisationseinheit Fachstelle TPF zwischen 2004 und 2005 mehrmals geändert wurde. Seit Herbst 2005 ist der Tabakpräventionsfonds (TPF) in der Abteilung Multisektorale Gesundheitspolitik (Direktion Gesundheitspolitik) angesiedelt. Da die Fachstelle in die Organisation des BAG eingegliedert ist, gelten für sie die Bestimmungen des Verwaltungs- und Organisationsrechts des Bundes (Kettiger 2004).

Die Umsetzungsphasen des Fonds bzw. der Fachstelle lassen sich wie folgt skizzieren:

Phase	Vorbereitung	Phase 1 - Start "Formierungsphase"	Phase 2 "Konfliktphase"	Phase 3 "Normierungsphase"	Phase 4 "Arbeitsphase"
Zeitraum	Herbst 2003 - März 2004	April 2004 - Sept. 2004	Okt. 2004 - Dez. 2005	Jan. 2006 - ca. Juni 2006	ab ca. Juli 2006
Organisatorische Zuordnung	Direktion Sucht und Aids	Direktion Sucht und Aids	Direktion Gesundheitspolitik / Institutionen und Strukturen	Direktion Gesundheitspolitik / Multisektorale Gesundheitspolitik	Direktion Gesundheitspolitik / Multisektorale Gesundheitspolitik
Entscheidung für Mittelvergabe		Fachstelle	Fachstelle (bis ca. Ende 2005) / Interne Konsultativgruppe	Externe Konsultativgruppe	Externe Konsultativgruppe
Unterstützung des Entscheides		TPFV, Projektleitung NPTP (Sektion Tabak), Quintessenz (Fachstelle), BASPO (bei Sportprojekten)	TPFV, Projektleitung NPTP (Sektion Tabak), Quintessenz (Fachstelle), externer Experte, BASPO (bei Sportprojekten)	TPFV, Projektleitung NPTP (Sektion Tabak), Quintessenz (Fachstelle), Gesuche > 100.000 Fr. 2 externe Expertisen, Entwicklung Investitionsstrategie, Implementierung neuer Gesuchsprozess, BASPO (bei Sportprojekten)	vgl. Phase 3; Festigung der neuen Strukturen, Verfahren und Instrumente, Weiterentwicklung; Klarheit über definitive Fachstellenleitung
Unterzeichnung Verfügung		Amtsleitung BAG Fachstellenleitung TPF	Amtsleitung BAG Fachstellenleitung TPF	Amtsleitung BAG Fachstellenleitung TPF	Amtsleitung BAG Fachstellenleitung TPF

Abbildung 2: Entwicklungsphasen der Fachstelle TPF

3.2 Vorgehensweise

Im Rahmen der Organisationsanalyse wird der Frage nachgegangen, ob die Organisation der Fachstelle TPF zweckmässig, d.h. nützlich, effektiv und effizient ist. **Zweckmässigkeit** meint die Eignung eines Verhaltens oder einer Festlegung zur Erreichung eines Zieles. **Wirtschaftlichkeit oder Effizienz** bezieht sich auf das Verhältnis von Inputs (Ressourcen) sowohl zu Leistungen (Outputs) als auch zu Outcomes (direkte Auswirkungen von Leistungen oder Massnahmen). Darüber hinaus wird auch die **Transparenz** der Arbeit des TPF berücksichtigt, da der Fonds öffentliche Gelder verwaltet.

Die Organisationsanalyse ist von folgendem Organisationsbegriff geleitet: Organisationen sind zielgerichtete, offene soziale Systeme, die über formale Strukturen und Regeln zur Steuerung verfügen (vgl. Vahs 2005: S. 10ff.). Dementsprechend sind Aspekte wie Zielorientierung, Strukturen, Steuerungsinstrumente sowie die Beziehungen innerhalb und ausserhalb der Organisation von Bedeutung.

Folgende Variablen wurden daher für die Organisationsanalyse herangezogen: Struktur, Verfahren und Abläufe, Instrumente der Organisationsgestaltung und

Organisationsführung, die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen (insbesondere mit dem BASPO) sowie die interne und externe Kommunikation.

Die Kriterien Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Transparenz sowie die Hauptvariablen wurden durch Indikatoren operationalisiert. Leitfäden zur Organisationsanalyse (Prosch, 2000) und Literatur zur Organisationstheorie (Vahs, 2005) bildeten die Basis dafür. Da eine stark systematisierte Herleitung des Indikatorenkatalogs zu einer sehr umfangreichen Anzahl von Indikatoren führte, wurde für die Analyse schliesslich eine Auswahl getroffen.

In der folgenden Analyse werden a) die Fachstelle im engeren Sinn, b) die Schnittstellen zur übergeordneten Organisation BAG, c) die Verfahren und Prozesse des TPF und d) die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, insbesondere mit dem BASPO, getrennt dargestellt.

Für die Beurteilung der Situation kamen vor allem Soll/Ist-Vergleiche zum Einsatz, bei den Fragen zu den Prozessen waren Vorher/Nachher-Vergleiche zentral. Die Soll-Werte leiten sich zum einen aus der Tabakpräventionsverordnung (in Verbindung mit dem Gesetz über die Tabakbesteuerung), zum anderen aus allgemeinen Standards der Organisations- und Führungslehre ab.

Zur Erhebung der Ist-Werte wurden neben der Dokumentenanalyse Interviews eingesetzt. Interviewt wurden die Mitarbeitenden der Fachstelle, die Linienvorgesetzten sowie ein Vertreter des BASPO. Darüber hinaus wurden auch die Ergebnisse der Gesuchstellerbefragung, Beobachtungsprotokolle von Sitzungen und die Gespräche mit den Konsultativgruppenmitgliedern einbezogen.

3.3 Die Fachstelle Tabakpräventionsfonds

3.3.1 Aufgaben der Fachstelle

Die Aufgaben der Fachstelle sind in Art. 2 der TPFV festgehalten. Diese reichen von der Durchführung von Präventionsprojekten über die Gewährung finanzieller Leistungen an Dritte bis zur Information der Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Fachstelle. Verankert ist dabei auch, dass sie ihre Aufgaben gemeinsam mit dem Bundesamt für Sport ausübt und andere Organisationen der Tabakprävention bei Bedarf beizieht. Die Hauptaufgabe der Fachstelle liegt derzeit in der Führung des Kernprozesses, der auf die Beurteilung von Förderungsgesuchen Dritter ausgerichtet ist. Die Fachstelle prüft eingehende Gesuche nach einem standardisierten Verfahren auf Zweckkonformität und Qualität, holt externe Expertisen über die Gesuche ein und stellt das Sekretariat für die Konsultativgruppe sowie die Information der Öffentlichkeit (z.B. durch Website und Jahresberichte) sicher.

3.3.2 Personalsituation und Infrastruktur

Die Fachstelle ist derzeit mit drei Stellen ausgestattet und mit drei Personen bzw. 200 Stellenprozent besetzt. Sie verfügt über einen Fachstellenleiter (90%), eine wissenschaftliche Mitarbeiterin (90%) und ein Sekretariat (20%). Für die Weiterentwicklung des TPF wurde gemäss Angabe des Fachstellenleiters eine weitere Stelle (80%) bewilligt, aber noch nicht besetzt.

Die Aufgaben- und Kompetenzzuteilung ist durch Stellenbeschreibungen geregelt. Der Fachstellenleiter trägt die Verantwortung für die Geschäftsführung und den Vollzug der TPFV und die Sicherstellung der Sekretariatsdienstleistungen für die beratende Konsultativgruppe des Tabakpräventionsfonds. Er ist auch für die Organisationsentwicklung, die Führung der Fachstelle, z.B. durch Jahresziele, sowie für die Koordination und Kooperation mit anderen Stellen zuständig (vgl. Stellenbeschreibung Fachstellenleitung TPF, Stand 5.5.2006). Die wissenschaftliche Mitarbeiterin nimmt die Stellvertretung der Fachstellenleitung wahr und ist neben administrativen Aufgaben vor allem für die Planung, Koordination und Umsetzung der Kommunikationsmassnahmen zuständig (vgl. Stellenbeschreibung Wissenschaftliche Mitarbeiterin TPF, Stand 23.2.2006).

Sonstige fachliche oder technische Infrastruktur kann (ohne interne Leistungsverrechnung) im BAG mitgenutzt werden (z.B. technischer Support, IT-Infrastruktur, Räumlichkeiten, allgemeine Dienste wie Rechtsdienst, Übersetzungsdienst, Finanz- und Rechnungswesen).

Die vorhandene räumliche und technische Infrastruktur entspricht dem Stand der Technik. Für die Datenverwaltung steht ein elektronisches Archivsystem (iGEKO) zur Verfügung. Die Erfassung und Verwaltung der Projekte erfolgt mit Unterstützung von Excel. Eine Projektdatenbank ist nicht vorhanden, aber seit Anfang 2007 im Aufbau.

3.3.3 Strategien und Ziele

Die Ziele⁷ der Fachstelle leiten sich aus der TPFV, dem Nationalen Programm zur Tabakprävention 2001–2007 (NPTP) und der Investitionsstrategie 2006 ab. Letztere orientiert sich auch an internationalen Standards (Centers for Disease Control, Best Practices for Comprehensive Tobacco Control Programs). Erklärtes Ziel des TPF ist es Massnahmen zu fördern, die effizient und nachhaltig zur Tabakkonsumverminderung beitragen, insbesondere die Verhinderung des Einstiegs und Förderung des Ausstiegs, Schutz vor Passivrauchen, Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit, Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen

⁷ Zum Verständnis von Strategie und Ziel vergleiche z.B. Sadler 2003: S. 9-13.

Organisationen, Schaffung von Präventionsunterstützenden Rahmenbedingungen, Förderung der Forschung (vgl. Art. 2 TPFV). Dies steht auch im Einklang mit den Zielen des NPTP (vgl. BAG 2001: S. 25f.). Die Investitionsstrategie legt jährliche Zielwerte fest, wie viele Mittel des Fonds in welchen Präventionsbereich investiert werden sollen.

3.3.4 Arbeitsweise der Fachstelle

Die Dokumentenanalyse hat gezeigt, dass die Abläufe der Fachstelle durch Ablaufdiagramme, Checklisten und Dokumentenvorlagen klar strukturiert und standardisiert sind, was ein effizientes Arbeiten ermöglicht. Die Aufgabenanalyse verdeutlicht, dass die Fachstelle derzeit vor allem koordinierende und administrierende Funktionen und nicht Steuerungsaufgaben in der Tabakprävention (z.B. durch Programmentwicklung, Wirkungszielentwicklung etc.) wahrnimmt.

3.3.5 Führung

Da die Fachstelle im BAG angesiedelt ist, wird sie im Rahmen der Vorgaben der TPFV nach den organisatorischen Regelungen des BAG geführt. Vom Selbstverständnis her sind die Führungsaktivitäten derzeit auf die Führung des Kernprozesses rund um die Gesuchsprüfung und die Führung der Mitarbeitenden ausgerichtet. Dieses Führungsverständnis ist historisch gewachsen. Elemente der strategischen Planung oder des inhaltlichen Projektcontrollings fanden bisher kaum Platz.

Seitens des Evaluationsteams wird jedoch davon ausgegangen, dass „Führung“ alle Aktivitäten und Festlegungen umfasst, die sich auf die „zielgerichtete Steuerung“ einer Organisation beziehen (vgl. Vahs 2005: S. 18ff.).

Für die Führung des Kernprozesses existieren Prozessdefinitionen, Checklisten und Arbeitshilfen. Eine vollständige Definition bzw. Dokumentation aller führungsrelevanten Regelungen in Form eines Organisationshandbuches existiert nicht.

3.3.6 Information der Öffentlichkeit

Die Information der Öffentlichkeit ist gemäss Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) ein zentraler Auftrag der Fachstelle. Dazu verfügt sie über eine sehr umfangreiche Website, welche Zugang zu allen zentralen Unterlagen (wie z.B. Gesuchsformulare, Gesuchsprüfungsablauf, Investitionsstrategie, Mandat der Konsultativgruppe), den Jahresberichten sowie zu Informationen über die geförderten Projekte in drei Landessprachen bietet (vgl. <http://www.tabakpraevention.ch>). Die Seite ist in die BAG-Website eingebunden. Darüber hinaus bestehen Berichtspflichten gegenüber der Aufsichtsstelle, dem Generalsekretari-

at des Eidgenössischen Departements des Innern (GS EDI). Die Kommunikation und Information nach aussen ist mit dem GS EDI bzw. dem Kommunikationsreglement des BAG abzustimmen. Auf Projektebene wird nur über bewilligte Projekte berichtet.

Der TPF betreibt keine aktive oder proaktive Medienarbeit, auch gibt es kaum Anfragen seitens der Medien. Zu Beginn der Evaluation befanden sich das Kommunikationskonzept, die Verbesserung der Projektdarstellung auf der Website sowie die Gestaltung eines Newsletter noch in Arbeit.

3.3.7 Beurteilung der Fachstelle

Die meisten Gesuchstellenden haben vor allem im Vorfeld einer Gesuchseinreichung Kontakt mit der Fachstelle. Die Fachstelle wird als jederzeit und leicht zugänglich, hilfsbereit und kompetent eingeschätzt. Sie funktioniert, arbeitet effizient und informiert gut. Rund 40% der Befragten schätzen die Unterstützung durch die Fachstelle als noch nicht ausreichend ein.

Die Entwicklung über die Jahre wird vom Personal der Fachstelle, von den Vorgesetzten und den Kooperationspartnern sowie von den Gesuchstellenden mehrheitlich als positiv beurteilt. Weiteren Handlungsbedarf sehen sowohl die Vorgesetzten als auch das Fachstellenpersonal in den Bereichen Controlling, Evaluation, Qualität der Gesuche sowie in der Beratung und Zusammenarbeit mit Gesuchstellenden.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Fachstelle ist gut organisiert, setzt Massnahmen zur Weiterentwicklung um und arbeitet insgesamt effizient mit minimalen Ressourcen.

Im Rahmen der Evaluation wurde deutlich, dass die Führungskompetenz der Fachstelle bzw. der Fachstellenleitung eher eng gefasst wird. Dies führt dazu, dass Führungsaufgaben wie Controlling, Evaluation, Wirkungsmessung oder Wissensmanagement bisher auf Grund des historisch gewachsenen Führungsverständnisses nicht oder nur in geringem Masse wahrgenommen wurden. Dies beurteilen wir als nachteilig.

Seitens des Evaluationsteams wird nämlich davon ausgegangen, dass „Führung“ alle Aktivitäten und Festlegungen umfasst, die sich auf die „zielgerichtete Steuerung“ einer Organisation beziehen (vgl. Vahs 2005: S. 18ff.). Auch auf Grund der Formulierungen in der TPFV sowie in der Stellenbeschreibung („Geschäftsführung“, „...wirkungorientierte Führung in fachlicher, personeller und organisatorischer Hinsicht...“, „...längerfristige Organisationsentwicklung...“) gehen wir von

einer umfassenderen Management- und Steuerungskompetenz der Fachstellenleitung aus.

Allerdings ist anzumerken, dass mit der derzeitigen personellen Besetzung eine Erfüllung breit definierter Führungsaufgaben nur begrenzt möglich wäre.

3.4 Eingliederung der Fachstelle in das BAG

Bei der Analyse der Eingliederung und der Zusammenarbeit zwischen der Fachstelle und dem BAG wurde der Frage nachgegangen, was die organisatorische Eingliederung ins BAG zum einen für die Fachstelle, zum anderen für das BAG bedeutet; d.h. ob es eine Einflussnahme seitens des BAG gibt, welche Unterstützung die Fachstelle erhält oder inwiefern das BAG durch die Eingliederung belastet ist.

Die Fachstelle TPF ist in die Linie des BAG (Direktion Gesundheitspolitik, Abteilung Multisektorale Gesundheitspolitik) eingegliedert und richtet sich nach den administrativ-organisatorischen Regelungen des BAG. Dies zeigt sich z.B. in Unterschriftenregelungen. Ebenso kann die Fachstelle auch die Ressourcen und Infrastruktur des BAG nutzen, wobei keine interne Verrechnung stattfindet.

Aus Sicht der Linienvorgesetzten waren vor allem die Anfangsphasen des Fonds, die Reorganisation des Gesuchsprozesses sowie die Mitarbeit im Rahmen des Projektes StraTabak⁸ mit zusätzlichem Arbeitsaufwand verbunden. Im Rahmen der Gesuchsprüfung beschränkt sich der Aufwand auf die Überprüfung der formalen Korrektheit von Verfügungen und Ablehnungsmitteilungen. So genannte „politisch brisante“ Projekte, bei denen der Einbezug der Linie vorgesehen ist, habe es bisher wenige gegeben und die Linie habe noch nie interveniert. Als „politisch brisant“ bezeichnet werden z.B. Anträge auf Förderung politischer Aktivitäten, die in die Wirtschaftsfreiheit Dritter eingreifen, oder Projekte, die im Widerspruch zu anderen Tätigkeiten des Bundes oder der Kantone stehen könnten.

Das Fachstellenpersonal beurteilt die Unterstützung durch das BAG als sehr gut, v.a. der situative Zugriff auf Ressourcen und Dienste (z.B. Kommunikation, Vertragswesen) wird geschätzt. Wäre diese Unterstützung nicht vorhanden, würde der TPF mehr Personal benötigen. Die Zusammenarbeit zwischen der Linie und

⁸ Mit dem Projekt StraTabak soll ein Nachfolgeprogramm zum nationalen Tabakpräventionsprogramm 2001–2007 (NPTP) geschaffen und damit die Kontinuität der Tabakprävention gesichert werden.

der Fachstellenleitung sei offen und unkompliziert und die Fachstelle habe Handlungsfreiheit im Hinblick auf die Ressourcenausstattung. Die Linie kontrolliere vor allem die Korrektheit von Verfügungen, aber es gebe selten Kritik. Die zusätzliche Kontrolle sei gut, brauche aber Zeit. Kritik oder Einspruch der Linie politisch heikle Projekte betreffend komme selten vor; Allenfalls gehe es um rechtliche Aspekte. Es sei mündlich vereinbart worden, die Linie bei politisch kritischen Projekten frühzeitig einzubeziehen.

Es kam – insbesondere in der Anfangsphase – aber auch immer wieder zu Konflikten, da im BAG über die Jahre hinweg unterschiedliche Vorstellungen über die Führung der Fachstelle durch das BAG bestanden. Konkret ging es um die Frage, ob die Fachstelle eher weitgehend unabhängig arbeiten oder eher stark von der Linie geführt werden sollte.

Gemäss Fachstellenleitung wird die Sektion Tabak⁹, heute Sektion Alkohol und Tabak, des BAG von aussen als inhaltliches Kompetenzzentrum wahrgenommen, nicht der TPF.

Drei Mitglieder der **Konsultativgruppe** (KG) vermuten, dass der Fonds von aussen eher als eine Einheit des BAG wahrgenommen wird. Drei Mitglieder stellen fest, dass in der Präventionsszene starke Vorbehalte bezüglich Unabhängigkeit und Interessenverflechtung des Fonds bestünden. Zwei Mitglieder meinen, dass einige Akteure das Gefühl hätten, der Fonds sei ein „Selbstbedienungsladen des BAG“. Ein befragtes Mitglied der KG ist der Ansicht, dass die Wahrnehmung des Fonds von aussen grundsätzlich gut sei.

Die Meinungen der Konsultativgruppe bezüglich der aktuellen Ansiedlung des Fonds sind geteilt. Die Hälfte der Mitglieder der Konsultativgruppe erachtet die Ansiedlung des Fonds beim BAG als problematisch, da dadurch die Unabhängigkeit des Fonds nicht gegeben sei. Der Fonds sollte administrativ nicht dort platziert sein, wo die Gelder verteilt werden. Ein Interessenkonflikt sei so unausweichlich. Den andern Mitgliedern der Konsultativgruppe bereitet diese Platzierung keine Probleme. Der Einfluss des BAG sei äusserst gering, da ja die Konsultativgruppe die Gesuche beurteile. Die Transparenz sei gewährleistet.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Zusammenarbeit von Fachstelle und BAG wird, nach anfänglichen Schwierigkeiten, zum heutigen Zeitpunkt insgesamt als gut eingeschätzt. Dennoch erge-

⁹ Neu: Fachstelle Tabak in der Sektion Alkohol und Tabak.

ben sich in dieser organisatorischen Konstellation auch Spannungsfelder zwischen der Fachstelle und dem BAG, welche hier kurz skizziert werden:

Handlungskompetenz und Selbstverständnis des Fonds: Seit Aufnahme der Tätigkeit des TPF gab es immer wieder Klärungsbedarf bzw. zwei unterschiedliche Auffassungen zur Entscheidungskompetenz und Autonomie der Fachstelle innerhalb der BAG-Strukturen. Zum einen gibt es die Sichtweise, dass die Fachstelle einem Sekretariat entspreche, das die Prozesse der Gesuchsbeurteilung sicherstellt, aber keine inhaltliche Mitsprache hat; zum anderen gibt es die Ansicht, dass die Fachstelle im Rahmen der Fondsverwaltung sehr autonom und auch inhaltlich entscheiden und gestalten solle (vgl. z.B. Beilage zum Bundesratsantrag zur TPFV). Diese Situation sowie der Wille des BAG, die Projektförderung des Fonds so rasch als möglich funktionsfähig zu machen, führten zur Entscheidung, dass der Fonds keine eigenen Projekte gemäss Art. 3 Abs. 2 TPFV durchführen solle.¹⁰

Rollenkonflikte: Gemäss der Praxis des BAG wurde festgelegt, dass der Amtsleiter sämtliche Förderungsverfügungen bzw. Ablehnungsmitteilungen unterzeichnet. Daraus wird von Dritten unter anderem geschlossen, dass der Amtsleiter Projektentscheidungen trifft bzw. die Fachstelle nicht ausreichend vom BAG getrennt ist. Dieser Konflikt wird bei bewilligten Projekten des BAG oder bei Kooperationsprojekten mit Beteiligung des BAG (z.B. cool & clean) verstärkt. Dies zeigt auch die Befragung der Gesuchstellenden. Gemäss einer Rechtsauskunft zur Zeichnungsberechtigung für den Tabakpräventionsfonds (Kettiger, 13.08.2004) ist aber die Zeichnung der Amtsleitung bei allen Gesuchen nicht nötig bzw. sogar unzulässig, da die Zuständigkeit des Amtes (der Linie) nur in Ausnahmefällen gelte.

Andere BAG-Stellen als Gesuchstellende: Im Anschluss an die Schaffung des TPF veränderte sich auf Grund der Budgetkürzungen im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 die Finanzierungssituation im Bereich Tabakprävention des BAG (Sektion Tabak) sowie bei den NGOs. Projekte, die unter dem Nationalen Tabakpräventionsprogramm (NPTP) gestartet und aus Mitteln des BAG finanziert worden waren, konnten nur dank eines Übergangsentwurfs in der TPFV (vgl. Art. 15 TPFV) teilweise fortgeführt werden. Einige bereits geplante, aber noch nicht realisierte Projekte und Kampagnen mussten zurückgestellt werden. Dadurch entstand neu die Situation, dass die Sektion Alkohol und Tabak, wo das NPTP angesiedelt ist, ebenfalls Projektförderungsgesuche nach den Richtlinien des Fonds einreichen muss, um an zusätzliche Mittel für die Präventionsarbeit ausserhalb der Bundesaufgaben im engeren Sinn zu gelangen. Dies wird als

¹⁰ Unter „Durchführung eigener Projekte“ wird hier in erster Linie das Initiieren/Ausschreiben von Projekten im Rahmen eines Präventionsprogramms verstanden, erst in zweiter Linie ist damit die eigene Durchführung/Umsetzung mit Personal der Fachstelle gemeint.

aufwändig empfunden. Die organisatorische Nähe zwischen TPF und BAG bzw. NPTP führte in der Öffentlichkeit zu einem Misstrauen, das BAG könnte den angegliederten Fonds als „Selbstbedienungsladen“ ansehen und Gelder daraus für Aktivitäten des BAG reservieren. Ebenso bestehen Vorbehalte dagegen, dass das BAG selber grosse Projekte einlege.

Umgekehrt scheint aus der Sicht des NPTP die heutige Lösung auch nicht ganz befriedigend zu sein. Einerseits würden offenbar weniger Mittel, aber mit direkterem Zugriff gewünscht; andererseits wird aber nicht klar verständlich, weshalb von Seiten der Sektion bzw. des NPTP nicht mehr Gesuche an den Tabakpräventionsfonds gerichtet werden.

3.5 Kernprozesse

Ein besonderes Augenmerk der Evaluation lag auf der Prüfung der Prozesse des TPF. Den Kernprozess der Fachstelle stellt die Gesuchsprüfung im Rahmen der Mittelvergabe an Präventionsprojekte Dritter dar.

Die **Abläufe und Verfahren** zur Förderung von Projektanträgen sind standardisiert (Formulare, Bewertungskriterien, Dokumentvorlagen) und sehr gut dokumentiert (Ablaufdiagramm, Checkliste zur Prozessführung). Die vorhandene Prozessbeschreibung regelt die Gesuchsbearbeitung vom Eingang eines Antrages bis zur Übermittlung des Entscheids an die Gesuchstellenden und bezeichnet neben den Prozessschritten und den zu verwendenden Hilfsmitteln auch die zuständige Person oder Stelle (vgl. auch Prozessablauf im Anhang und in der folgenden Grafik). Für die nachgelagerten Prozessphasen nach dem Entscheid, wie z.B. Projektcontrolling, Zahlungsvorgänge, Projektberichterstattung bis hin zum Projektabschluss und zur nachträglichen Evaluierung und Wirkungsüberprüfung geförderter Projekte, fehlen solche klar dokumentierten Prozessdefinitionen. Im Bereich des Rekurswesens wird auf die Regelungen der Bundesverwaltung verwiesen.¹¹

Die wesentlichen **Instrumente** zur Gewährung von Fördergeldern aus dem Fonds sind die standardisierten Gesuchsformulare, ein definierter Begutachtungs- und Entscheidungsprozess sowie veröffentlichte Beurteilungskriterien.

Für Präventionsprojekte und Forschungsprojekte liegen jeweils unterschiedliche Gesuchsformulare mit genauen Anleitungen für die Gesuchstellenden vor. Für

¹¹ Bisher gab es einen Rekursfall. Bei diesem wurde von der Rekursinstanz festgehalten, dass die Begründung für die Ablehnung ausführlicher darzulegen sei. Der Ablehnungsentscheid an sich wurde nicht aufgehoben.

Projekte mit Fördergesuchen bis 10'000 CHF ist ein verkürzter Antrag möglich. Gemäss den Vorgaben von Art. 5 TPFV müssen Gesuchstellende eine sehr umfassende Projektdarstellung einreichen. Diese umfasst Angaben über den Gesuchstellenden bzw. die Gesuchstellende, eine Projektbeschreibung mit Angaben über Ziel, Vorgehen und erwartete Wirkungen, den Zeitplan für die Durchführung des Projektes sowie eine detaillierte Kostenaufstellung.

Der Bewilligungsprozess gliedert sich in folgende sechs Phasen:

Phase	Erfassung Gesuch und Prüfung Konformität	Vorprüfung Fachstelle	Begutachtung	Entscheidung	Verfügungsausstellung
Zeitachse	bei Eingang	ca. 1-6 Wochen n.E.	ca. 2-7 Wochen n.E.	ca. 2.5-3 Monate n.E.	ca. 3-3.5 Monate n.E.
Zuständigkeit	Fachstelle	Fachstelle	2 externe Experten (wenn > 100.000 Fr.) BASPO (wenn Sport) Zuweisung des Gesuchs an ein Mitglied der Konsultativgruppe Sektion Tabak (Strategie)	Externe Konsultativgruppe	Leitung Fachstelle und Amtsleitung BAG
Vorgang und Hilfsmittel	iGEKO, Projektnummer, Projektabelle, Checkliste formale Richtigkeit mit Bezug zu TPFV und Investitions-strategie	Qualitätsprüfung mittels Quintessenz-Kriterien	Vorlage schriftliche Anfrage der Experten, Unabhängigkeits-erklärung Beurteilung strategische Bedeutung	Syntheseblatt Mandat Konsultativgruppe Konsultativgruppensitzung	Vorlage Verfügung oder Absage Meilensteindefinition
Ergebnis	Eingangsbestätigung	Dossiererstellung	Syntheseblatt	Annahme oder Ablehnung	Versand an Gesuchsteller

Abbildung 3: Phasen der Gesuchsprüfung

In der Vorprüfung sowie in der Begutachtungsphase werden gemäss Art. 4 TPFV zum einen formale Kriterien, wie Zweckentsprechung und Zulässigkeit der Antragstellenden bzw. des Antragstellenden, zum anderen die Qualität und die voraussichtlich zu erwartende Wirkung des Vorhabens überprüft. Die dafür verwendeten Quintessenz-Kriterien sind anerkannte Standards in der Präventionsarbeit.¹² Zusätzlich zieht die Fachstelle im mehrstufigen Verfahren der Gesuchsprüfung externe BeraterInnen hinzu:

- die Sektion Alkohol und Tabak zur Bewertung der strategischen Bedeutung im Sinne des NPTP,
- bei Gesuchen mit beantragten Förderbeiträgen über 100'000 CHF mindestens zwei externe ExpertInnen, die jeweils eine Expertise verfassen,

¹² Die Website von Quintessenz richtet sich an alle Personen, die sich mit der Planung und Durchführung von Projekten in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung beschäftigen. Sie enthält Elemente aus dem Projekt- und Qualitätsmanagement sowie der Gesundheitsförderung und bietet Instrumente für die Planung und Umsetzung von Projekten. <http://www.quint-essenz.ch/de>

- das BASPO, das eine Stellungnahme bei Projekten im Setting Sport abgibt sowie
- die Konsultativgruppe, welche das Gesuch anhand des Antrags, der Einschätzung der Fachstellenleitung und der Expertisen im Rahmen einer Sitzung abschliessend bewertet und zur Ablehnung oder Annahme empfiehlt.

Der **Fachstellenleiter** nimmt die Vorprüfung von Gesuchen vor und führt den gesamten Gesuchsprüfungsprozess.

Die Einschätzung des strategischen Wertes durch die **Sektion Tabak** scheint eher formlos und in unterschiedlichem Umfang zu erfolgen. Standardisierte Kriterien sind dafür nicht vorhanden.

Die **externen ExpertInnen** werden dem Gesuch entsprechend aus einem potentiellen ExpertInnenpool vom Fachstellenleiter ausgewählt und der Konsultativgruppe vorgeschlagen. Stimmt der Präsident der Konsultativgruppe zu, werden die ExpertInnen angefragt. Diese sind verpflichtet, Interessenkonflikte zu melden und allenfalls auf das Mandat zu verzichten. Dieses Peer Review System entspricht dem wissenschaftlichen Standard, ist aber aufwändig (Abklärung von Verfügbarkeit und Interessenkonflikten, Einhaltung von Terminen, Unterschiede in Qualität und Umfang der Gutachten).

Die Mitglieder der **Konsultativgruppe** wurden anhand fachlicher Kompetenzen im Bereich Tabakprävention sowie auch nach Gesichtspunkten regionaler Verteilung ausgewählt. Ebenso vertreten ist das BASPO bei Entscheiden über Präventionsprojekte im Setting Sport. Die Unterlagen aller Projekte, die grundsätzlich zulässig sind, gehen an die Mitglieder der Konsultativgruppe. Durch den Fachstellenleiter und den Vorsitzenden der Konsultativgruppe werden die zu prüfenden Projekte jeweils einem Mitglied der Gruppe zur besonderen Vorbereitung (Referentensystem) zugeteilt. Der jeweilige Referent oder die jeweilige Referentin bildet sich eine Meinung dazu und stellt das Projekt in der Konsultativgruppe vor. Auf dieser Basis wird diskutiert und anschliessend entschieden. Ist ein Mitglied in der Entscheidung befangen oder befindet es sich in einem Interessenkonflikt, so ist es an die Ausstandspflicht gebunden (vgl. Mandat der Konsultativgruppe). Die Arbeitsweise der Konsultativgruppe wurde anhand der Protokolle sowie durch die Teilnahme an einer Sitzung analysiert: Die Sitzungen sind geprägt durch eine sehr offene, fundierte und engagierte Diskussion. Der Konsens entsteht nach einer Offenlegung der verschiedenen Meinungen. Die Entscheide werden in den Grundzügen festgelegt und allenfalls die Argumentationslinien für eine Absage oder eine Aufforderung zur Abänderung skizziert. Die Ausformulierung obliegt der Fachstelle. Der Vorsitzende der Gruppe unterschreibt jeweils einen derart formulierten Entscheid. Ein Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und Sorgfalt oder Umfang der Diskussion wurde nicht festgestellt. Die Höhe der ersuchten Beiträge

wird aber in die Beurteilung einbezogen, die Gruppe ist durchaus kostenbewusst und haushälterisch.

Beiträge an Projekte aus den Mitteln des TPF werden mittels Verfügung nach Standard des BAG gesprochen. Ablehnungen werden gemäss Absprache mit dem BAG-Rechtsdienst in Briefform verfasst, was bedeutet, dass Gesuchstellende für einen Rekurs im Ablehnungsfall zuerst eine Absageverfügung verlangen müssen.

In der Regel werden mit der Verfügung Teilzahlungen vereinbart, die an Meilensteine geknüpft sind. Entsprechend sind von den Gesuchstellenden Zwischenberichte und Schlussberichte bzw. Evaluationsergebnisse abzugeben. Für diese Berichte gibt es allerdings keine klaren Vorgaben bzw. Vorlagen seitens der Fachstelle. Umfang und Qualität der Berichterstattung sind daher sehr unterschiedlich.

Im Zeitraum von Anfang April 2004 bis Anfang April 2007 hat die Fachstelle 178 Gesuche von der Einreichung bis zum Entscheid bearbeitet, dies entspricht bei linearer Aufteilung rund 62 Fällen pro Jahr bzw. 30 Projekten pro Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin. Setzt man sämtliche Verwaltungskosten in Bezug zur Zahl der bearbeiteten Gesuche, liegen die durchschnittlichen Kosten pro Fallbearbeitung bei rund 6'000 CHF. Die Bearbeitungsdauer von Gesuchen, vom Zeitpunkt der Eingabe bis zum Zeitpunkt der Information an die Gesuchstellenden, hat sich seit der Einführung des neuen Gesuchsprozesses Ende 2005 und fixer Sitzungstermine bei rund drei bis dreieinhalb Monaten eingependelt. Der Grossteil der Gesuchsprüfungen konnte in diesem Zeitraum abgewickelt werden. Früher ergaben sich teilweise Bearbeitungszeiten von einem halben Jahr oder mehr.

Die Prozesse und Unterlagen des TPF sowie die Prozessanpassungen von 2005 wurden von den **Gesuchstellenden** sowie von den **Linienvorgesetzten** und den Mitarbeitenden der **Fachstelle** wie folgt bewertet (freie, zusammengefasste Wiedergabe der Befragungsergebnisse, ohne Reihung):

- Die mehrheitliche Meinung ist, dass der Prozess durch die Verfahrensanpassungen von 2005 verbessert wurde. Der inhaltliche und zeitliche Ablauf sind klar. Die Instrumente und Verfahren sind ausreichend, allerdings sind noch Verbesserungen möglich.
- Die Bewertungskriterien der TPFV (Art. 4) sind richtig und verständlich, aber nicht ausreichend konkret. Die Quintessenzkriterien sind richtig, aber viel zu umfangreich.
- Das Gesuchformular für Präventionsprojekte ist mehrheitlich verständlich, aber zu umfangreich, nicht sehr benutzerfreundlich und eher nicht auf das Wesentliche konzentriert. Beim Formular für Forschungsprojekte urteilen die Gesuchstellenden durchwegs positiv.

- Der Arbeitsaufwand für die Konsultativgruppe wurde unterschätzt. Die Konsultativgruppe ist noch nicht optimal zusammengesetzt.
- Die Auswahl der ExpertInnen kann unter Umständen schwierig sein. Die Auswahl der ExpertInnen ist nicht ganz klar.
- Anpassungsbedarf wird noch im Controlling und in der Evaluation von Projekten gesehen.
- Die Beratung im Vorfeld einer Projekteinreichung könnte noch verstärkt und verbessert werden.

Alle Mitglieder der **Konsultativgruppe** beurteilen die Formulare zur Gesuchseingabe von Präventions- und Forschungsprojekten als zweckmässig, sinnvoll und erachten sie als gute Basis für die Beurteilung. Neben der Projektdokumentation seien auch die Stellungnahme der Sektion Tabak und die Expertisen sehr hilfreich für die Entscheidungsfindung. Als Mangel führen zwei Mitglieder lediglich an, dass oft Angaben zu einzelnen Punkten des Gesuchsformulars fehlen würden, die für die Gesuchsbeurteilung wichtig wären. Grosse Akteure hätten das Gefühl, dass für sie bei der Gesuchseinreichung andere Regeln gälten. Die Stellungnahmen der Sektion Tabak werden von allen Mitgliedern der Konsultativgruppe als sinnvoll und hilfreich erachtet. Die verschiedenen Stellungnahmen seien jedoch nicht prioritär bei der Entscheidungsfindung.

Fünf der acht Mitglieder der Konsultativgruppe sind der Ansicht, dass die Qualität der externen Gutachten sehr unterschiedlich sei. Wenn immer möglich werde versucht, schlechte GutachterInnen nicht mehr zu berücksichtigen. Aufgrund der Kleinräumigkeit und des limitierten ExpertInnenpools in der Schweiz sei die Auswahl der Expertinnen und Experten jedoch begrenzt. Ausländische ExpertInnen könnten nur begrenzt hinzugezogen werden, da sie nicht genügend mit den Besonderheiten der Schweiz vertraut seien und die Projektdokumentationen meist nicht in englischer Sprache vorlägen. Aufgrund der Kleinräumigkeit der Schweiz sehe man sich der Situation gegenüber, dass Gesuchstellende auch als ExpertInnen auftreten. Um Interessenkonflikte zu umgehen, würden teilweise ExpertInnen aus anderen deutschsprachigen Ländern beigezogen. Bei einer Interessenbindung komme zudem die Ausstandsregel zum Tragen.

Ihre eigene Zusammensetzung beurteilt die Konsultativgruppe als sinnvoll, auch wenn sie zwei Mitglieder als eher akademisch beurteilen. Zwei weitere Mitglieder erachten eine Fachperson im Bereich Evaluation bzw. eine Person mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund als wünschenswert.

Fünf der acht Mitglieder der Konsultativgruppe sind mit den Arbeitsbedingungen als Beratungsgremium zufrieden, allerdings sei die Arbeitsbelastung hoch. Zwei Mitglieder würden eine stärkere Vorselektion begrüßen, um so das Arbeitsvolu-

men zu reduzieren. Ein Mitglied beurteilt eine grössere Entscheidungskompetenz der Fachstelle über kleinere Beträge als sinnvoll.

Der Entscheidungsprozess wird von sechs der acht Mitglieder der Konsultativgruppe als angemessen und richtig erachtet. Die Konsultativgruppe könne auf verschiedene Informationsquellen zurückgreifen (Gesuch, Projektdossier, Expertisen, Stellungnahme der Sektion Tabak und der Fachstelle TPF). Die Gruppe berate sich anschliessend und gebe dann eine Empfehlung zuhanden des Fonds ab. Ungenügend ausgearbeitete Projekte würden zurückgewiesen, bei kleineren Überarbeitungen würden Auflagen gemacht. Es gelte abzuwägen zwischen Qualitätsansprüchen, Quotenvorgaben der Investitionsstrategie und anderen Opportunitäten. Ein Mitglied der Konsultativgruppe bemängelt, dass es bei den Präventionsprojekten zu wenig qualitativ gute Projekte gäbe. Ein weiteres weist darauf hin, dass sich verschiedene Akteure im Feld darüber beklagten, dass der Entscheidungsprozess zu wenig transparent sei und Absagen nicht ausreichend begründet würden.

Den **Gesuchstellenden** war der zeitliche und inhaltliche Ablauf des Verfahrens der Gesuchsbeurteilung mehrheitlich klar (67% klar, 28% in etwa klar, 5% unklar). Allerdings wissen sie nur teilweise, welche Instanzen zu einem Gesuch Stellung nehmen. So wird beispielsweise die Rolle der Konsultativgruppe eher unterschätzt: Nur gut die Hälfte (53%) der Befragten weiss, dass die Konsultativgruppe immer zu einem Gesuch Stellung nimmt. Nur 25% wissen, dass die Konsultativgruppe materiell über die Bewilligung oder Ablehnung eines Gesuchs entscheidet.

Knapp ein Drittel (31%) der Gesuchstellenden beurteilt den derzeitigen Entscheidungsprozesses als richtig, 20% finden ihn falsch, knapp die Hälfte (49%) der Befragten kann dies nicht beurteilen.

Die Unterlagen der Fachstelle auf der Website werden mehrheitlich als verständlich (82%), umfassend (81%) und hilfreich (76%) beurteilt.¹³ Geteilte Meinung herrscht – je nach Arbeitsbereich der Akteure – über die Qualität und Nützlichkeit der Gesuchsformulare. Das Formular für Präventionsprojekte gilt zwar als verständlich (69%), aber nicht unbedingt benutzerfreundlich (10%). Nur gut die Hälfte (53%) ist der Meinung, dass sich das Formular auf die wesentlichen Punkte konzentriere. Von den meisten wird das Formular als zu umfangreich (73%) eingestuft. Das Formular für Forschungsprojekte wird mehrheitlich als verständlich

¹³ Zur Messung wurde eine vierstufige Skala verwendet. Bei der folgenden Darstellung der Beurteilungen werden jeweils die beiden Kategorien („trifft zu“ bzw. „trifft eher zu“) zusammengefasst und mit dem Prozentwert ausgewiesen.

(91%), benutzerfreundlich (73%), auf das Wesentliche beschränkt (72%) eingestuft und nur selten als zu umfangreich (18%) gesehen.

Die Bewertungskriterien werden von den Gesuchstellenden mehrheitlich als verständlich (90%) und richtig (87%) bewertet. Uneinigkeit besteht darüber, ob die Kriterien konkret (65%) genug sind. Gleichzeitig wird aber der Kriterienkatalog nach Quintessenz als zu umfangreich (84%) beschrieben und als mittelmässig dienlich (52%), wenn es um die sachgerechte Beurteilung von Präventionsprojekten geht. Bei Präventionsprojekten geht die Mehrheit (78%) davon aus, dass die Quintessenzkriterien auch verwendet werden.

Bei den Forschungsprojekten sind sich die Gesuchstellenden nicht ganz gewiss, ob die Projekte nach klaren Kriterien beurteilt werden (44% ja bzw. vermutlich ja). Allerdings geben alle an, dass ihnen in etwa klar sei, welche Kriterien bei der Beurteilung angewendet werden.

Die Entscheide über die Projektgesuche werden für die Hälfte (51%) aller Befragten innert vernünftiger Frist mitgeteilt. Die Formulierung der Entscheide wird mehrheitlich (66%) als klar beurteilt, aber nur als mittelmässig ausführlich (56%). Zwei Drittel (66%) sind der Meinung, dass die Entscheide mit den Kriterien begründet seien.

Diejenigen Gesuchstellenden, die Gesuche vor und nach der Prozessanpassung im Jahre 2005 einreichen, sehen darin zur Hälfte (52%) eine Verbesserung. 19% stellen eine Verschlechterung fest und 10% sehen keine Veränderung, 20% können dies nicht beurteilen.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Prozesse der Gesuchsprüfung sind an sich klar strukturiert und kommuniziert. Die Anpassungen von 2005 sind positiv zu beurteilen und sichern ein klares, standardisiertes Verfahren. Dennoch sind die Verfahren, Zuständigkeiten und die Gewichtungen von Informationen und Expertisen für die Gesuchstellenden nicht immer nachvollziehbar.

Die Zuständigkeiten im Rahmen der Entscheidungsfindung sollten noch klarer nach aussen kommuniziert werden. Ebenso gilt es, die Möglichkeiten der Unterschriftenregelung gemäss Gutachten Kettiger auszuschöpfen, um den Direktor des BAG aus dem Entscheidungsprozess herauszunehmen und die Eigenständigkeit des Fonds sichtbar zu machen. Es sollte in diesem Zusammenhang grundsätzlich eine Diskussion darüber stattfinden, inwiefern die Linienvorgesetzten eine starke Rolle für die Fachstelle spielen sollen oder ob innerhalb des BAG organi-

satorische Lösungen möglich sind, die auch nach aussen die Selbständigkeit der Fachstelle demonstrieren. Es sei denn, es werde eine andere Implementierung der Fachstelle gewählt.

Die strategische Beurteilung der Projektgesuche durch die Sektion Tabak bzw. das Nationale Programm Tabakprävention sollte sowohl aus der Sicht der Fachstelle als auch des BAG überprüft werden. Eine stärkere Formalisierung könnte sinnvoll sein.

Zu hinterfragen ist, ob die Entscheidungskompetenz der Fachstelle nicht erhöht werden sollte, z.B. in der Form, dass sie bis zu einer gewissen Beitragshöhe (z.B. 20'000 CHF) selber entscheiden kann. Dies könnte die Konsultativgruppe entlasten.

Eine zusätzliche Beratung der Gesuchstellenden, vor allem derjenigen, die noch wenig Erfahrung mit Projekteingaben besitzen, könnte helfen, die Prozesse und Kriterien verständlicher zu machen und auch die Qualität von Gesuchen und Projekten zu fördern.

3.6 Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Die TPFV spricht dem Bundesamt für Sport (BASPO) und der Eidgenössischen Kommission für Tabakprävention (EKTP) beratende und unterstützende Funktion gegenüber dem TPF zu (vgl. Art. 3 Abs. 3 und 4 TPFV). Die Verordnung legt fest, dass bei Präventions- oder Forschungsprojekten im Bereich Sport und Bewegung Stellungnahmen des BASPO einzuholen sind (vgl. Art. 6 Abs. 2). Darüber hinaus wird eine Kooperation mit Akteuren im Sportbereich auch durch den Richtwert, dass 20-30% der Fondsmittel für Präventionsprojekte im Bereich des Sports vorgesehen sind, festgelegt. Die EKTP wurde bisher selten und nur in strategischen Belangen einbezogen, wie z.B. bei der Entwicklung der Investitionsstrategie oder der Förderkriterien für Kantonsprogramme. Der Einbezug sonstiger Akteure ist offen und dem Ermessen der Fachstelle überlassen. Ein fachlicher Austausch mit anderen Akteuren der Tabakprävention ergibt sich in der Regel über Projekteinreichungen und im Verlauf des Gesuchsprüfungsverfahrens (Kontakte mit Gesuchstellenden und ExpertInnen) sowie informell über persönliche Kontakte des Fachstellenleiters.

Der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der Tabakprävention sind durch die Aufgaben des Fonds Grenzen gesetzt, denn es gilt die Unabhängigkeit zu wahren. Man kennt sich und Personen aus dem Feld der Tabakprävention arbeiten teilweise als Expertinnen und Experten mit der Fachstelle zusammen. Ein Forum,

das den fachlichen Austausch (z.B. auch Weitergabe von gewonnenen Erkenntnissen aus TPF-Projekten) ermöglicht, wäre für den TPF aber von Vorteil.

Die Zusammenarbeit mit der Sektion Tabak ist im Rahmen der Gesuchsprüfung gut. Derzeit fehlt aber ein regelmässiger inhaltlicher Austausch, der aus Sicht des Fachstellenleiters wünschenswert wäre.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und dem BASPO ist auf mehreren Ebenen institutionalisiert. Zum einen hat ein Vertreter des BASPO Einsitz in die Konsultativgruppe des TPF und wirkt bei Entscheiden über Gesuche im Setting Sport mit. Zum anderen wird das BASPO in strategischen Fragen des TPF einbezogen, z.B. bei der Entwicklung der Investitionsstrategie oder im Projekt Stratabak. Darüber hinaus hat sich über die Jahre generell eine Zusammenarbeit in den Themen „Bewegung“, „Sport“ und „Gesundheit“ etabliert. Zusätzlich gibt es noch Anknüpfungspunkte durch Funktionen, welche Vertreter des BAG in Steuerungsgremien haben. Die Zusammenarbeit zwischen BAG und BASPO ist nicht erst durch den TPF entstanden, sondern hat durch die TPFV eine weitere Dimension erhalten.

Die Kooperation im Bereich Tabakprävention musste sich über die Jahre entwickeln und wird, trotz anfänglicher Konflikte rund um die Bewilligung und Qualitätsstandards von Projekten im Setting Sport, von den Befragten von BAG und BASPO als sehr gut beurteilt. Das BASPO berät die Antragstellenden im Bereich Sport entsprechend und lehnt sich in seiner Projektbeurteilung an die Quintessenz-Kriterien des TPF an, wobei insbesondere die institutionelle Einbindung von Aktivitäten sowie potentielle Synergien oder Interessenkonflikte mit anderen Massnahmen oder ProjektträgerInnen beleuchtet werden. Der in der Verordnung verankerten Zusammenarbeit wird aus Sicht des BASPO Genüge getan.

Die Verankerung der Zusammenarbeit in der TPFV wird vom BASPO als sinnvoll bewertet. Die Vorgabe, 20-30% der TPF-Mittel für Projekte im Setting Sport einzusetzen, hat offenbar einen wichtigen Impuls und dem Sport die Chance gegeben, seine Präventionswirkung zu beweisen. Allerdings sind die Präventionswirkungen noch durch entsprechende Projektevaluationen nachzuweisen. Unseres Erachtens besteht zurzeit keine Notwendigkeit, die offen gehaltene Vorgabe zu ändern. Entscheidender als Quotenvorgaben bei der Mittelverteilung ist eine vermehrt wirkungsgesteuerte Fördertätigkeit des Fonds (vgl. 4.2.1).

3.7 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 1

Die erste Evaluationsfragestellung lautete: ***Ist die Organisation der Fachstelle TPF zweckmässig, d.h. nützlich, effektiv und effizient?***

Die Fachstelle ist insgesamt zweckmässig organisiert. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln erbringt sie ihre Leistungen wirtschaftlich, ihre Effizienz erachten wir als gut. Schwächen orten wir jedoch im Bereich der wirkungsorientierten Steuerung, da Steuerungswissen fehlt. Die Effektivität könnte demnach verbessert werden.

Die ergänzenden Fragen gemäss Pflichtenheft beantworten wir wie folgt:

Wie ist die Fachstelle TPF organisiert (institutionelle Ansiedlung, Ressourcen, Organigramm, Prozesse und Verfahren etc.)? Ist diese Organisation zweckmässig, d.h. effektiv und effizient mit Blick auf den Zweck des Fonds?

Mit der Eingliederung des Fonds ins BAG konnte eine rasche und kostengünstige Implementierung sichergestellt und eine Voraussetzung für eine Anbindung an die allgemeine Präventions- und Gesundheitspolitik geschaffen werden, die es in Zukunft noch optimaler zu nutzen gilt.

Die Fachstelle ist gut organisiert. Sie arbeitet unter den vorhandenen Bedingungen zweckorientiert, wirtschaftlich und transparent. Die Tätigkeiten sind klar auf den Kernprozess Mittelvergabe an Präventionsprojekte Dritter (v.a. die Gesuchsbeurteilung) ausgerichtet. Die Fachstelle arbeitet nach standardisierten Prozessen und erledigt die Arbeit mit minimalen eigenen Infrastruktur- und Personalressourcen. In der inhaltlich-fachlichen Arbeit wird auf die Unterstützung externer ExpertInnen (Konsultativgruppe, ExpertInnenreviews) zurückgegriffen. Darüber hinaus werden Ressourcen des BAG (Finanz- und Personalverwaltung, Rechtsdienst, Kommunikations- und Übersetzungsdienst) mitgenutzt. Die Eingliederung ins BAG ist daher und auf Grund der Nähe zur Gesundheitspolitik als wirtschaftlich und zweckmässig einzustufen. Die Unabhängigkeit ist trotz der Eingliederung in die Linie gewahrt; allerdings scheint dies auch vom Rollenverständnis der oder des Vorgesetzten der Fachstellenleitung abhängig zu sein.

Auffallend an der Prozessorganisation ist, dass für die Projektphasen bzw. die Führungsaufgaben Controlling, Berichtswesen und Evaluation klar definierte Abläufe und Instrumente fehlen und dass diese Tätigkeiten noch nicht ausreichend durchgeführt werden. Dies scheint auch mit der unterschiedlichen Interpretation der Aufgaben der Fachstelle in Zusammenhang zu stehen.

Sind die 2005 vorgenommenen Anpassungen der Prozesse und Verfahren zweckmässig und zielführend?

Die Prozessanpassungen von 2005 werden mehrheitlich als Verbesserung wahrgenommen; sie sind auch aus unserer Sicht zielführend. Die Informationen und Dokumente der Fachstelle sind transparent und leicht zugänglich im Internet veröffentlicht. Irritationen seitens der Gesuchstellenden liegen bei unklarer Grenzziehung zwischen TPF und BAG (Amtsdirektor als formelle Entscheidungsinstanz) sowie bei der Auswahl von Expertinnen und Experten und Konsultativgruppenmitgliedern vor. Wegen der Kleinheit der Schweiz und damit der Tatsache, dass sich die meisten Leute in der Tabakpräventionsszene kennen, ist eine vollständige Unbefangenheit kaum möglich. Die Präventionsorganisationen merken zudem ein Übergewicht der Forschung in der Konsultativgruppe an. Im Übrigen zeigte die Befragung der Gesuchstellenden, dass die beteiligten Stellen im Entscheidungsprozess nur beschränkt richtig bekannt sind. Die Bedeutung der Konsultativgruppe für den inhaltlich-materiellen Entscheid wird von den Gesuchstellenden unterschätzt.

Wie ist die Kooperation von BAG und BASPO organisiert und wie bewährt sich diese?

Die Zusammenarbeit von Tabakpräventionsfonds und dem Bundesamt für Sport ist heute trotz anfänglicher Schwierigkeiten sehr gut und wird sowohl von der Fachstelle als auch vom BASPO als positiv bewertet. Es konnte ein gemeinsames Verständnis über die Qualität von Präventionsprojekten erreicht werden und das BASPO unterstützt den TPF in der Qualitätsprüfung von Präventionsprojekten mit Setting Sport. Das BASPO wurde auch in strategische Entwicklungsarbeiten, in die Konsultativgruppe sowie in die Entwicklung der zukünftigen nationalen Strategie StraTabak eingebunden. Die generelle Verknüpfung der Themen und der ExpertInnen der Bereiche Gesundheit, Prävention und Sport/Bewegung wird, auch vom BASPO, als zweckmässig eingeschätzt.

Ergänzend zu diesen positiven Einschätzungen weisen wir jedoch auch auf *Verbesserungsmöglichkeiten* hin:

Die Fachstelle ist derzeit eine rein administrative Einheit zur Abwicklung des Gesuchsprüfungsprozesses und der Mittelvergabe. Sie erfüllt derzeit noch nicht alle Aufgaben, die ihr gemäss Art. 3 Abs. 2 TPFV zugewiesen sind. So wurden z.B. bisher keine Programme oder Projekte durch den Fonds oder auf Initiative des Fonds entwickelt, ausgeschrieben oder umgesetzt, da das GS EDI bzw. die Linienvorgesetzten eine Zurückhaltung im Bereich eigener, durch die Fachstelle gesteuerter oder lancierter Aktivitäten politisch als angemessen sah. Aus Sicht des Evaluationsteams konnte aber durch die eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit der Fachstelle noch nicht das volle Potenzial des TPF, was Wirksamkeit und Effektivität betrifft, ausgeschöpft werden.

Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung werden auch in anderen Kapiteln des Evaluationsberichts noch näher erläutert. An dieser Stelle werden folgende Empfehlungen skizziert:

Empfehlungen

Gestützt auf die dargestellten Ergebnisse und Folgerungen kommen wir zu folgenden Empfehlungen:

- Im Sinne der Zweckmässigkeit sollten der Fonds, das BAG und das Aufsichtsorgan (EDI) überdenken, ob und wie der Fonds seine zugewiesene Aufgabe, eigene Projekte durchzuführen oder Präventionsprogramme zu steuern, in Zukunft wahrnehmen kann und soll.
- Um in Zukunft auch Wirkungen feststellen und aufzeigen zu können, sollte eine Diskussion über Strategien und messbare Ziele geführt werden.
- Die Trennung der Kompetenzen von BAG und TPF sollte nochmals klar kommuniziert werden. Alle Abläufe, die diese Trennung fraglich erscheinen lassen (z.B. Unterschriftenregelung, Auftreten des BAG-Direktors als „offizielle Entscheidungsinstanz“), sind zu klären. In Zusammenhang mit dem Entscheidungsprozess wäre zu prüfen, ob rechtliche Konstellationen möglich sind, die erlauben, dass z.B. die beiden Mitarbeitenden der Fachstelle oder die Fachstellenleitung und der/die Vorsitzende der Konsultativgruppe Verfügungen/Ablehnungen unterzeichnen.
- Verbesserungspotenzial wurde im Bereich des Controllings und der Evaluation der laufenden Projekte in finanzieller und inhaltlicher Sicht festgestellt. Dafür fehlen derzeit zum einen das Konzept, zum anderen Instrumente, wie eine Projektdatenbank und klarere Vorgaben zu Projektberichten und Evaluationen sowie entsprechende Sanktionsmechanismen. Abgeschlossene Projekte wurden bisher auch zu wenig auf ihre Wirksamkeit hin überprüft und es wurden keine Erkenntnisse über Erfolgs- oder Misserfolgskriterien von Präventionsprojekten ausgewertet und publiziert. Im Sinne der Zweckmässigkeit des Fonds sollten hier Massnahmen zum Wissensmanagement aufgebaut werden.
- Für die Fachstelle sollte ein klares, detailliertes und umfassendes Organisationsreglement (einschliesslich Rahmenbedingungen für eigene Projekte) oder ein Organisationshandbuch erlassen werden. Dies würde helfen die Handlungskompetenzen, die klare Ausrichtung sowie die Verfahren, Abläufe und Instrumente konzentriert zu dokumentieren und verfügbar zu haben.
- Im Bereich der Information und Kommunikation ist eine aktivere Information anzustreben. Der geplante Newsletter stellt diesbezüglich eine geeignete Massnahme dar. Neben Information über die Aktivitäten des Fonds bzw. der

Fachstelle, sollten auf diesem Weg auch neue Erkenntnisse im Präventionsbereich gestreut sowie ein besseres Verständnis für die Prozesse und Bewertungskriterien geschaffen werden.

- Die Verbesserung der Darstellung der Projekte auf der Website sollte weiter verfolgt werden. Die Implementierung einer öffentlichen Projektdatenbank mit einer Suchfunktion über alle Projekte und Projektdokumente kann einen wesentlichen Beitrag zum Wissensmanagement im Bereich der Tabakprävention leisten. Ebenso sollten zukünftig auch Ergebnis- bzw. Evaluationsberichte von Projekten der Öffentlichkeit in geeigneter Form zur Verfügung gestellt werden.
- Die nötigen Verbesserungen führen zu einer Zunahme der Aufgaben, weshalb die Personalressourcen auszubauen wären.

4 Analyse der Mittelverwendung

4.1 Vorgehensweise

Hauptdatenquellen für die Analyse waren die von der Fachstelle geführte Projektübersichtstabellen, die Investitionsübersicht, die Website sowie die publizierten Jahresberichte des Fonds. Einige Kenngrössen, die nicht standardmässig in der Projektübersichtstabelle erfasst waren, wurden zusätzlich durch das Evaluationsteam anhand der Projektdossiers, der Projektinformationen auf der Website der Fachstelle TPF und der Investitionsübersicht erfasst. Diese zusätzlich erfassten Kenngrössen sind: Projektstart und -ende, feinere lineare Aufteilung nach Projektzweck gemäss Art. 2 TPFV bei Projekten mit mehreren Zwecken oder bei Programmen, Region der Mittelverwendung (Sprachregion), Zielgruppe der geförderten Projekte, Projektkosten, Entscheidungsdatum, Entscheidungsgremium sowie Prozessstand (Stand der Entscheidung). Beim Prozessstand unterscheidet die Fachstelle folgende Kategorien: a) bewilligt, b) abgelehnt, c) teilweise bewilligt, d) mit Angebot seitens des TPF bewilligt (z.B. Bewilligung mit Budgetkürzungen oder Angebot, das Projekt zu fördern, falls bestimmte Anpassungen gemacht werden) oder e) zurück zur Überarbeitung. Für die Auswertung wurden die feinen Differenzierungen zusammengefasst (vgl. „Prozessstand aggregiert“), sodass mit folgenden Kategorien gearbeitet werden konnte: bewilligt (inkl. teilweise bewilligt), abgelehnt oder sonstiger Prozessstand (zur Überarbeitung).

Für die Mittelverwendungsanalyse wurden nur jene Projekte herangezogen, die zwischen 1. Januar 2004 und 3. April 2007 *entschieden*, also abgelehnt, zur Überarbeitung zurückgewiesen oder bewilligt wurden. **Die gesamte Analyse der Mittelverwendung basiert auf „gesprochenen Beiträgen“, das heisst auf den in der evaluierten Periode zugesicherten Fördergeldern und nicht auf den tatsächlich ausbezahlten Beträgen. Daher weichen die Zahlen in vorliegendem Bericht verwendeten Zahlen sowohl von den Zahlen in den Jahresrechnungen des TPF ab, als auch vom Finanzcontrolling derjenigen Projektträger, die ihr Controlling auf die Basis „ausbezahlte Gelder“ stellen!** Die Einnahmen-Ausgaben-Analyse hingegen geht von den Zahlen der Jahresrechnungen und damit von den tatsächlich Zahlungseingängen und –ausgängen aus.

Die betrachteten **Kennzahlen** sind sowohl absolut als auch relativ und geben Auskunft über die *Anzahl Projekte einer Kategorie* oder die *Förderbeiträge für Projekte einer Kategorie*. Die **Förderquote** stellt die Relation von Projektkosten und Förderbeitrag dar und gibt Auskunft über den prozentuellen Anteil der Teilfinanzierung eines Projektes durch den TPF. Die **Erfolgsquote** stellt die Anzahl der bewilligten Projekte den insgesamt eingereichten Projekten gegenüber und drückt aus, wie erfolgreich ein Merkmal (GesuchstellerIn, Projektzweck, etc.) war.

Im Zuge der **Empfängeranalyse** wird möglichen **Interessenbindungen** und Interessenverflechtungen von Gesuchsprüfenden und Gesuchstellenden nachgegangen.

4.2 Ausgangslage

4.2.1 Aufbau und Struktur der Auswertungen

In diesem Teilschritt der Evaluation geht es darum darzustellen, wofür die Mittel des TPF verwendet und nach welchen Kriterien sie vergeben wurden. Diese Analyse der Mittelverwendung deckt folgende Aspekte ab:

- Die Darstellung der **Grundlagen und Regelungen** der Mittelverwendung zeigt auf, worauf sich die Entscheidungen zur Vergabe von Fördermitteln stützen.
- Die **finanzielle Analyse** geht den Einnahmen und Ausgaben der Fachstelle über die Betriebsjahre nach. Zentral sind dabei die Verwaltungskosten sowie die Ausgaben und die zugesagten Mittel für Präventionsprojekte.
- Die **inhaltliche Analyse** setzt den Schwerpunkt bei der Frage nach dem Verwendungszweck, den Zielgruppen des Mitteleinsatzes sowie der regionalen Verteilung der Mittel.
- Die **Analyse der Empfänger** betrachtet die Erfolgs- und Förderquoten einzelner Projekte und geht darüber hinaus der Frage allfälliger Interessenkonflikte von Gesuchstellenden und Entscheidungsgremien nach.
- Bei den **Hinweisen auf die Wirksamkeit** werden nur quantitative Merkmale der Projekte ausgewertet, die Hinweise auf die Wirksamkeit geben, wie z.B. Projektdauer, Zielgruppen oder der Mitteleinsatz im Hinblick auf die Ansätze universelle, selektive oder indizierte Prävention. Die Wirksamkeit der Projekte und des Fonds ist Gegenstand von Kap. 5.

4.2.2 Grundlagen und Regelungen der Mittelverwendung

Wie in der Einführung zum Tabakpräventionsfond (vgl. 1.1) dargestellt, verfolgt der TPF gemäss Tabakpräventionsverordnung folgenden **Zweck**: *“Aus dem Fonds werden Präventionsmassnahmen finanziert, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen“* (Art. 2 Abs. 1 TPFV).

Insbesondere soll die Prävention ausgerichtet sein auf (Art. 2 Abs. 2 TPFV):

- a. die Verhinderung des Einstiegs und die Förderung des Ausstiegs;*
- b. den Schutz vor Passivrauchen;*
- c. die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit;*
- d. die Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Organisationen und die Schaffung von präventionsunterstützenden Rahmenbedingungen;*
- e. die Förderung der Forschung.*

Gemäss Art. 3 Abs. 2 TPFV ist die Fachstelle beauftragt, eigene Präventionsprojekte durchzuführen, finanzielle Leistungen an Präventionsprojekte Dritter zu gewähren und die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten informieren. Diese Aufgaben sollen gemäss Verordnung unter Einbezug des Bundesamtes für Sport sowie von Organisationen der Tabakprävention erfüllt werden.

Ergänzend wird in Art. 10 TPFV (Mittelverwendung) definiert, dass 20 bis 30 Prozent der Fondsgelder für Tabakpräventionsprojekte im Bereich von *Sport und Bewegung* eingesetzt werden sollen. Die Verordnung nimmt keine weitere Konkretisierung dieser Vorgaben hinsichtlich des finanziellen Umfangs, Zielgruppen, Präventionsansätzen oder Projektarten vor.

Neben der (Teil-)Finanzierung von Präventionsmassnahmen werden gemäss Art. 11 TPFV die **Verwaltungskosten** der Fachstelle durch die Mittel des Fonds gedeckt.

Die **minimalen Voraussetzungen** für die Förderwürdigkeit von Tabakpräventionsprojekten sind, gemäss Art. 4 Abs. 1 TPFV, gegeben, wenn diese:

- a. dem Zweck des Fonds entsprechen,*
- b. einen Beitrag zur nationalen Tabakpräventionsstrategie leisten*
- c. voraussichtlich eine hohe Präventionswirkung entfalten,*
- d. den Qualitätsstandards für die Präventionsarbeit entsprechen, einem Controlling unterliegen und evaluiert werden.*

Als weitere Grundlagen zur Entscheidung über die Mittelallokation sind Ausführungsbestimmungen des Fonds (v.a. die Investitionsstrategie Tabakpräventionsfonds vom 3. April 2006), sowie das Nationale Programm zur Tabakprävention 2001–2007 massgebend. Zur Prüfung der qualitativen Voraussetzungen werden die in der Präventionsarbeit anerkannten Quintessenz-Kriterien herangezogen.

Der zulässige **Kreis der Mittelempfänger** wird von der TPFV nicht näher definiert. Es ist daher davon auszugehen, dass grundsätzlich alle juristischen oder natürlichen Personen Gesuche einreichen können. Als Ausnahme sieht Art. 4 Abs. 3 TPFV vor, dass abgabepflichtige Personen (nach Art. 27 der Tabaksteuerverordnung) sowie von ihnen finanziell unterstützte Personen keine Mittel aus dem Fonds beziehen können.

Aus der operativen Tätigkeit des Fonds hat sich der Bedarf nach **weiteren Regelungen** in den folgenden Bereichen ergeben, deren Hintergrund und Inhalt anschliessend beschrieben werden:

- Richtlinien und Kriterien zur Mitfinanzierung von Programmen
- Richtlinien und Kriterien zur Mitfinanzierung kantonaler Projekte
- Regelungen zur Förderung politischer Aktivitäten
- Messbare Ziele für den TPF

Der TPF wurde zunehmend mit Gesuchen zur **Förderung von (mehrjährigen) Programmen** von grösseren Präventionsorganisationen konfrontiert. Um integrative Ansätze zu fördern, aber eine unkontrollierbare Mittelausschüttung zu verhindern, wurden Leitsätze bzw. Modalitäten formuliert (vgl. TPF, Leitsätze zur Programm-Finanzierung durch den TPF, 17. Juni 2005, auszugsweise Darstellung):

- Programme müssen Trägerschaften (Arbeitsgemeinschaften) aufweisen
- In der Programmfinanzierung sind Vollfinanzierungen nicht die Regel
- Programme sollen überregional, überkantonale, mit konkretem Bezug auf thematische Handlungsfelder der Tabakprävention konzipiert werden; eine stufengerechte Abdeckung von Präventionsmassnahmen ist zu erreichen.

Gesuche zur **Mitfinanzierung von kantonalen Projekten oder Programmen** haben in den Jahren 2004 und 2005 immer wieder Fragen aufgeworfen. Daher wurden folgende Kriterien für Kantonsprojekte entwickelt (gültig seit April 2006):

- Kantone sind berechtigt, Gesuche um Mitfinanzierung zu stellen.
- Es gelten die generellen Anforderungen, Strategien, Kriterien und Verfahren des TPF.
- Da Programme eine komplexe Struktur aufweisen, muss die Implementierung in ein Vorprojekt und ein Hauptprojekt untergliedert sein.
- Der Kanton übernimmt mindestens 50% der Kosten.
- Hoheitliche Aufgaben im Sinn der Gesetzgebung muss der Kanton wahrnehmen.
- In Abhängigkeit der verfügbaren Mittel kann der TPF max. 2 CHF pro Einwohner des Kantons übernehmen.

Die Zulässigkeit der **(Mit-)Finanzierung politischer Aktivitäten** (z.B. Finanzierung von Kampagnen bei Abstimmung über Rauchverbote oder Gesetze, die auf Tabakprävention abzielen) wirft weitere Fragen für den TPF auf. Es wurde dazu bereits ein Gutachten (Kettiger 2004c) erstellt und auch ein Workshop durchgeführt, eine abschliessende Lösung wurde noch nicht gefunden.

Die ersten Jahre des TPF haben gezeigt, dass Vorgaben, wie viel finanzielle Unterstützung den einzelnen Präventionsbereichen zugesprochen werden soll, fehlten. Daher wurde eine **Investitionsstrategie** (vgl. Bundesamt für Gesundheit, 2006¹⁴) mit messbaren Zielgrössen als Steuerungsinstrument entwickelt. Sie definiert, unter Berücksichtigung von nationalen Vorgaben (NPTP), internationalen Empfehlungen (Centers of Disease Control – CDC) und der TPFV so genannte „Geschäftsfelder“ des Fonds und welcher Mittelanteil pro Feld investiert werden sollte.

Es bestehen **keine allgemeinen Vorgaben** oder Richtlinien zur maximalen oder minimalen **Förderquote** (Finanzierungsanteil des TPF) von Projekten. Nur für die spezielle Situation von Programmen und Kantonsprojekten werden Grenzen beschrieben (vgl. oben). Das NPTP ist für die Investitionsstrategie insofern ohne Bedeutung, als es keine Prioritätensetzung enthält, die als Orientierungshilfe bei der Mittelverteilung des Tabakpräventionsfonds dienen könnte. Die derzeitige Strategie sieht folgende Zielwerte vor:

Geschäftsfeld	Zielwert TPF in % (+/- 5%)
Verhinderung des Einstiegs	10%
Förderung des Ausstiegs	22%
Schutz vor Passivrauchen	8%
Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit	25%
Vernetzung und Rahmenbedingungen	5%
Sport und Bewegung	20-30%
Förderung der Forschung	5%
(Verwaltung des Fonds)	5%

Tabelle 3: Investitionsstrategie TPF

Abgestützt auf das NPTP und die TPFV berücksichtigt die Investitionsstrategie vor allem Handlungsfelder sowie das Setting Sport und Bewegung, für welches bereits ein Richtwert von 20-30% in der TPFV festgelegt ist. Die Empfehlungen des CDC berücksichtigen auch die geografische Reichweite (z.B. lokal, national), weitere Settings (z.B. Schulen), die gesetzliche Prävention (Tabakpolitik) sowie die Evaluation und das Monitoring der Präventionsaktivitäten. Teilziele oder Massnahmenpakete für die Geschäftsfelder des TPF wurden nicht definiert.

Die Investitionsstrategie wird seit 2006 bei der Prüfung der Gesuche berücksichtigt. Bei jedem Antrag wird die Auswirkung einer Finanzierung auf die Geschäftsfelder und die dafür einzusetzenden Mittel analysiert. Die Konsultativgruppe hat

¹⁴ Bundesamt für Gesundheit, 2006. Investitionsstrategie Tabakpräventionsfonds. Bern. (Internet: http://www.bag.admin.ch/tabak_praevention/00878/index.html?lang=de, 14.09.2006)

sich dafür ausgesprochen, die Richtwerte der Strategie nicht höher als die Qualität von Gesuchen zu bewerten, also die Vorgaben im Falle von qualitativ hochwertigen Projekten auch zu überschreiten oder mangels guter Projekte zu unterschreiten.

Die Investitionsstrategie wird von den Mitgliedern der **Konsultativgruppe** im Grossen und Ganzen als sinnvoll erachtet. Zumal die Investitionsstrategie auf der Basis der gültigen Präventionsstrategie des Bundes erarbeitet worden sei.

Es werden jedoch verschiedene Kritikpunkte geäussert. Drei der acht hierzu befragten Personen sind der Meinung, dass die Anteile für den Sport zu hoch seien. Zwei der befragten Personen sind der Ansicht, dass die Investitionsstrategie im Lichte der neuen Tabakpräventionsstrategie (StraTabak) des Bundes angepasst und überarbeitet werden müsse. Eine befragte Person wünscht sich eine flexiblere Handhabung der Investitionsstrategie. Ein gewisser Spielraum müsse bei den Investitionsentscheiden möglich sein. Zudem werde der Bereich Ausbildung zu stark ausgeklammert (Multiplikatoreneffekt). Eine weitere Person bemängelt, dass sich die Investitionsstrategie zu stark auf die CDC abstütze und dabei die schweizerischen Eigenheiten zu stark vernachlässige.

Für zwei befragte Personen gilt es, die Investitionsstrategie grundsätzlich zu überdenken, vor allem auch im Hinblick darauf, welche Grundleistungen des BAG in Zukunft auch über den Fonds finanziert werden sollen. Vor allem im Bereich Strukturaufbau und Strukturhaltung sollen in Zukunft zu Lasten der Projektförderung mehr Mittel aufgewendet werden.

Anfragen des Evaluationsteams nach bestimmten Daten haben gezeigt, dass Ergebnisse von **Evaluationen und Wirkungsmessungen sowie Kennzahlen** der geförderten und bereits abgeschlossenen Projekte bisher nicht strukturiert erfasst und als Basis für die Ausrichtung und Steuerung der Mittelverwendung herangezogen wurden. Wie bereits in Kapitel 3.3 festgestellt, fehlen der Fachstelle dazu auch die zeitlichen und fachlichen Ressourcen sowie geeignete Instrumente (z.B. Projektdatenbank).

Kommentar des Evaluationsteams

Der Tabakpräventionsfonds orientiert sich bei seinen Regelungen bzw. der Planung zur Mittelvergabe sehr eng an den Bestimmungen der Tabakpräventionsverordnung (z.B. Art. 4-7 TPFV) sowie an den strategischen Vorgaben des NPTP und an den Regeln des Verwaltungsrechts.

Die Regelungen zur Gesuchsprüfung sind zweckmässig, transparent und rechtmässig. Regelungen zur Überprüfung der Mittelverwendung fehlen jedoch oder sind unklar.

Die Regeln werden auch um- bzw. durchgesetzt, z.B. Anwendung des Prüfungsprozesses und der definierten Kriterien, Projektabbruch bei Nichterreichung von Teilzielen, Rückzahlung bei Nichtverwendung von Mitteln.

Die Investitionsstrategie berücksichtigt auch internationale Erkenntnisse der Präventionsarbeit. Ein Problem dieser Strategie liegt allerdings darin, dass sie bei der Definition ihrer Geschäftsfelder Zielbereiche und Handlungsfelder oder Settings vermischt. Das Geschäftsfeld „Sport und Bewegung“ ist, wie Schule, als Setting zu verstehen und damit als querliegende Dimension zu den Zielbereichen (TPFV) bzw. Handlungsfeldern (NPTP) „Verhinderung des Einstiegs“, „Förderung des Ausstiegs“ und „Schutz vor Passivrauchen“. Die Strategie gibt Auskunft, welcher Input in Form von Geld pro Bereich gemacht werden soll, macht aber keine Aussage zu den damit zu erreichenden Zielen oder Wirkungen. Geklärt ist auch nicht, wer die Zielerreichung misst bzw. für die Evaluation und das Monitoring zuständig ist. Es fehlt an einer zentralen Steuerungsstelle. Im Weiteren ist nicht geklärt, wie flexibel die Investitionsstrategie und der Richtwert von 20-30% für den Bereich „Sport“ gehandhabt werden können.

4.3 Finanzielle Analyse

Im Rahmen der finanziellen Analyse der Mittelverwendung wird eine summarische Beurteilung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Fonds sowie der *gesprochenen* Mittel¹⁵ für Präventions- und Forschungsprojekte vorgenommen.

Die Analyse der Mittelverwendung wird mit unterschiedlicher Datenbasis durchgeführt, da die TPFV eine Übergangsbestimmung enthält. Art. 15 TPFV legt nämlich fest, dass die Fachstelle die laufenden Interventionsprojekte und die Präventionskampagne des Nationalen Programms zur Tabakprävention bis zum 31. Dezember 2005 ohne Anwendung der Art. 4-7 aus den Fondsmitteln finanzieren kann. Diese Übergangsbestimmung war eine Folge der bereits erwähnten, vom Parlament beschlossenen Reduktion der Budgetmittel des BAG im Rahmen des Entlastungsprogramms 03.

Wenn es um eine rein finanzielle Betrachtung der Mittelverwendung geht, schliessen wir die Projekte nach Art. 15 mit ein. Wenn es jedoch darum geht, die Fördertätigkeit des Fonds nach inhaltlichen Gesichtspunkten zu beurteilen, beschränken wir uns auf die Projekte exkl. Art. 15, die ja nicht auf Entscheiden des

¹⁵ Für diese Auswertungen wurden die durch Verfügung zugesagten Beiträge herangezogen und nicht die bisher tatsächlich schon ausbezahlten Mittel. Daher weichen die Zahlen in diesem Bericht von den ausgewiesenen Zahlen in den Jahresrechnungen des TPF und vom Finanzcontrolling einzelner Projektträger teils deutlich ab.

Tabakpräventionsfonds beruhen. Teilweise schliessen wir bei dieser Art von Betrachtung auch diejenigen Projekte aus, die nicht in den engeren Bereich der Prävention gehören, nämlich Projekte mit den Ausrichtungen "Forschung" und "Vernetzung und Rahmenbedingungen". Im Folgenden geben wir jeweils an, welche Datenbasis benutzt wird:

- Auswertung über die beurteilten Projekte inklusive Projekte nach Art. 15 TPFV,
- Auswertung über die Projekte ohne Projekte nach Art. 15 TPFV,
- Auswertung über die Projekte ohne Projekte nach Art. 15 TPFV sowie ohne Projekte mit den Ausrichtungen "Forschung" und "Vernetzung und Rahmenbedingungen", sondern mit Fokus auf den engeren Bereich der Präventionstätigkeit (Einstieg verhindern, Ausstieg fördern, Schutz vor Passivrauchen, Sensibilisierung).

4.3.1 Jährliche Einnahmen und Ausgaben des TPF

Die Analyse der Einnahmen und Ausgaben basiert auf den Jahresrechnungen 2004 bis 2006¹⁶ sowie auf ergänzenden Angaben der Fachstelle TPF.

Die Einnahmen aus Steuern betragen im Jahr 2004 rund 24.4 Mio. CHF (inkl. Einnahmen des Übergangsfonds aus 2003), 2005 rund 16.4 Mio. CHF und 2006 rund 17.3 Mio. CHF. Neben den Einnahmen aus den Abgaben pro Zigarette zählt der Fonds noch folgende Positionen zu den jährlichen Einnahmen: Rückzahlungen nicht verwendeter Mittel, Zinserträge sowie Saldovorträge aus dem Vorjahr (Überschüsse). Rechnet man diese Positionen ab dem zweiten Betriebsjahr hinzu, standen dem Fonds im Jahr 2005 32.8 Mio. CHF und 2006 rund 35.4 Mio. CHF (2006) zur Verfügung. Den Einnahmen gegenüber stehen jährliche Ausgaben von 8.8 Mio. CHF (2004), 14.9 Mio. CHF (2005) bzw. 16.2 Mio. CHF (2006). Bei den Ausgaben können zwei grosse Kategorien unterschieden werden: Ausgaben im Rahmen der Projektförderung und Verwaltungsausgaben. Die Verwaltungskosten setzen sich vor allem zusammen aus Personalkosten, Beratungskosten, Honoraren für Expertisen, Kosten für externe Übersetzungen, Dienstleistungen für die Website sowie Ausgaben für die Evaluation. Die vom Fonds getragenen und in seiner Rechnung ausgewiesenen Betriebs- oder Verwaltungskosten beinhalten keine Zahlungen an das BAG in Form einer internen Leistungsverrechnung für die zur Verfügung gestellte Infrastruktur.

¹⁶ Die Daten der Jahresberichte wurden nicht auf die Korrektheit der Kostenzuordnung überprüft. Wir gingen davon aus, dass die Jahresrechnungen nach den entsprechenden kaufmännischen Grundsätzen erstellt wurden. Anzumerken ist, dass die Darstellung der Jahresrechnung (z.B. Bezeichnung von Positionen) in den Jahresberichten unterschiedlich ist und dass von 2004–2005 keine Gegenüberstellung mit Plan- oder Vorjahreswerten erfolgte. Anders als in den Jahresberichten werden die Steuereinnahmen des Fonds von 01.10.2003 bis 31.12.2003 /Eröffnung des Fonds) bereits 2004 aufgeführt und nicht erst im Jahre 2005.

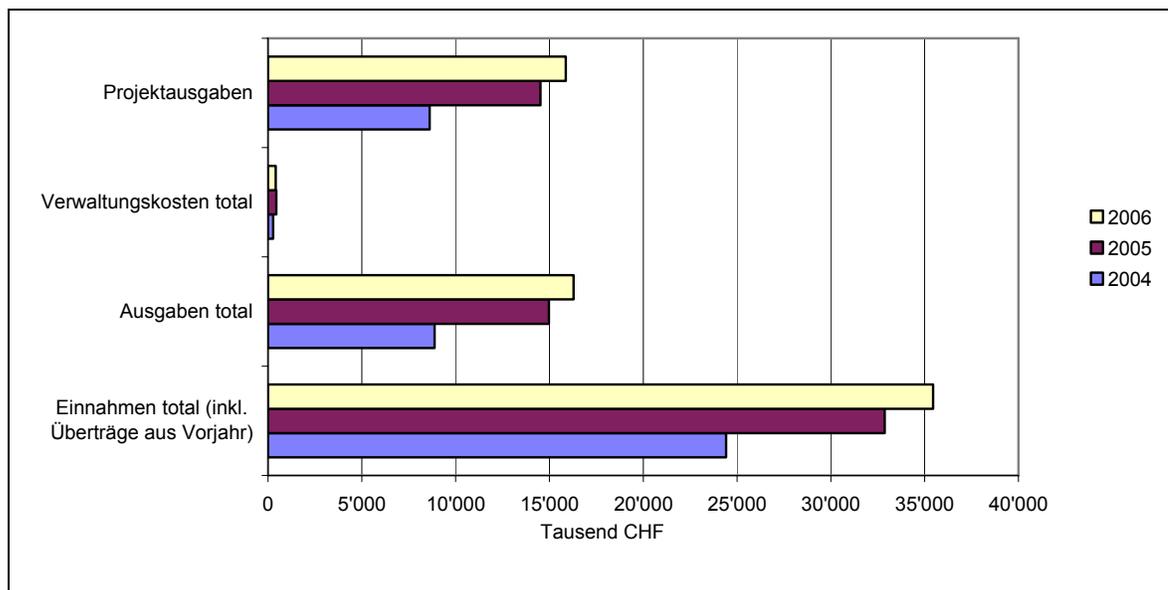


Abbildung 4: Einnahmen und Ausgaben des TPF 2004–2006 (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Jahresberichte 2004–2006 und Angaben der Fachstelle)

Gemessen an der Summe der **Ausgaben** stellen die Ausgaben für Präventions- und Forschungsprojekte mit rund 97% den grössten Anteil dar, während sich die Verwaltungskosten auf rund 3% (2004 und 2005) bzw. 2.5% (2006) belaufen. Die Ausgaben für Projekte bewegten sich in den ersten drei Betriebsjahren im folgenden Bereich: 8.6 Mio. CHF (2004), 14.5 Mio. CHF (2005) und 15.8 Mio. CHF (2006). Den wesentlichen Teil der Verwaltungsausgaben machen die Personalkosten mit rund 2.5% (2004) bzw. 1.4% (2006) aus.

Gemessen an der Summe der **Einnahmen**, bei denen wie erwähnt die Überträge aus dem Vorjahr mitberücksichtigt werden, machen die Projektausgaben insgesamt rund 42% aus. Der Verwaltungskostenanteil beträgt rund 1.0% (2004), 1.35% (2005) bzw. 1.16% (2006), wovon auf die Personalkosten rund 0.9% (2004), 1.0% (2005) bzw. 0.65% (2006) entfallen.

Einnahmen- bzw. ausgabenseitige Veränderungen ergaben sich in den ersten drei Betriebsjahren aus folgenden Faktoren:

- Das Betriebsjahr 2004 war eine Art Rumpfbjahr für den Fonds, da die operative Tätigkeit der Fachstelle erst im April 2004 aufgenommen wurde. Daher sind die Verwaltungsausgaben 2004 geringer. Einnahmenseitig standen bereits Steuergelder aus dem Jahr 2003 (Äufnung des Fonds) zur Verfügung.
- 2005 wurden die Stellenprozente leicht aufgestockt. Gleichzeitig mussten Lohnfortzahlungen für einen ausgetretenen Mitarbeiter und eine neu eintretende Person geleistet werden.

- 2005 und 2006 zeigt sich durch die Änderung der Verfahren ein Anstieg der Ausgaben für Expertisen und externe Dienstleistungen (z.B. Website, Übersetzungen).
- 2005 und 2006 gab es in der Folge auch mehr Auszahlungen an Projekte.

Während die TPFV keine Vorgaben macht, legt die Investitionsstrategie fest, dass max. 5% der Fondsmittel für die Verwaltung aufgewendet werden sollen. Dieser Wert wurde bisher unterschritten. Im Vergleich mit Richtwerten zum Verwaltungskostenanteil von Non-Profit-Organisationen zeigt sich folgendes Bild¹⁷: Die Zertifizierungsorganisation für Spendengütesiegel ZEWO stellte bei NPOs je nach Grösse und Aktivität einer Organisation einen Verwaltungskostenanteil zwischen rund 11% und 22% fest. Man verzichtet aber bei ZEWO weiterhin auf die Definition von Standardbandbreiten als Zertifizierungskriterium und hält fest, dass gewisse administrative Tätigkeiten für eine gute und transparente Führung unerlässlich seien. Ausschlaggebend sei die damit erreichte Wirkung. Ein sehr geringer Verwaltungsaufwand kann unter Umständen auch auf eine Vernachlässigung von Aufgaben hinweisen (ZEWOforum, 2005).

Im Fall des Tabakpräventionsfonds scheinen für die geringen Ausgaben im Verwaltungsbereich unter anderem folgende Faktoren ausschlaggebend zu sein:

- Die Fachstelle entwickelt keine Programme, unter welchen sie Projekte ausschreibt, welche administriert oder evaluiert werden müssten.
- Die Fachstelle betreibt keine inhaltliche Evaluation bzw. keine Meta-Evaluation von geförderten Projekten und benötigt dafür sowie für ein anschliessendes Wissensmanagement keine Ressourcen.

Dies wird auch von Aussagen der **Konsultativgruppe** gestützt, die es als sinnvoll erachten würde, wenn der Fonds durch Ausschreibungen, Leistungsaufträge oder Mandatsvergabe auch ein Angebot schaffen würde und dadurch auch Lücken in der Prävention schliessen könnte (z.B. in Bereichen, wo es bisher nicht genügend Projekte mit ausreichender Qualität gab). Auch die befragten Mitglieder der Eidgenössischen Kommission für Tabakfragen sprechen sich für eine aktivere Rolle der Fachstelle und damit für einen höheren Verwaltungsanteil aus.

4.3.2 Projektbezogene Mittelverwendung

Im Zeitraum April 2004 bis April 2007 wurden bei der Fachstelle TPF 188 Projekte eingereicht, davon wurden bis zum Stichtag 3. April 2007 178 Projekte entschieden, Alle anderen sind pendente Gesuche, welche der Konsultativgruppe

¹⁷ Der Vergleich mit anderen Fonds wurde auf Grund mangelnder Vergleichbarkeit (z.B. im Bereich Verwaltungsorganisation, Zweck) unterlassen und es wurde ein Vergleich mit Richtwerten für Non-Profit-Organisationen gewählt, da diese ähnliche Strukturen und Zwecke wie Fonds aufweisen.

erst nach Abschluss der Evaluation vorgelegt wurden. Entschiedenem Projekten wird von der Fachstelle einer der folgenden drei Prozessstände zugeordnet: „bewilligt“, „teilweise bewilligt“, „abgelehnt“, „abgelehnt mit Offerte“ oder „zurück zur Überarbeitung“. Im Rahmen der Evaluation wurden diese Kategorien wie folgt zusammengefasst:

Prozessstand gemäss Fachstelle	Prozessstand gemäss Definition der Evaluation
Bewilligt	Bewilligt
Teilweise bewilligt (mit Kürzungen, Auflagen, leichten Änderungen)	Bewilligt
Bewilligt mit Offerte (Vorschlag eines Förderbetrages sowie eines Alternativprojektes seitens des TPF)	Bewilligt
Abgelehnt	Abgelehnt
Zurück zur Überarbeitung (Abklärungen nötig)	Sonstiger Prozessstand

Tabelle 4: Zusammenfassung der Prozessstände

Die Kategorie „abgelehnt mit Offerte“ entspricht dem Status „bewilligt“, da dem Gesuchsteller ein Angebot zur Förderung unter bestimmten Bedingungen („Offerte“, z.B. nur Durchführung einer Vorstudie) gemacht wird. In der Regel werden diese Angebote angenommen und danach wird eine entsprechende Verfügung ausgestellt.

Unter den 178 entschiedenen Projekten sind 7 Projekte nach Art. 15 TPV. Von den insgesamt 178 entschiedenen Projekten wurden 92 bewilligt (52%), 72 (42%) abgelehnt und 14 (8%) zur Überarbeitung zurückgewiesen. Für die bewilligten Projekte wurden seitens der Gesuchstellenden insgesamt Projektkosten von 146'045'087 Mio. CHF angegeben.¹⁸ Der TPF hat an diese Gesamtkosten Fördermittel im Umfang von 54'768'052 Mio. CHF gesprochen, was einer Förderquote¹⁹ von 37.5% entspricht. Mit jedem investierten Franken des TPF wurden somit rund 1.67 CHF generiert.

¹⁸ Ob diese Kosten tatsächlich angefallen sind bzw. diese Mittel tatsächlich ausgegeben wurden oder werden, wurde im Rahmen der Evaluation nicht überprüft.

¹⁹ Die Förderquote stellt die Relation von Projektkosten und Förderbeitrag dar und gibt an, welcher Teil der Projektkosten durch den Tabakpräventionsfonds finanziert wurde.

Auswertungsbasis	Anzahl					Beiträge in CHF		
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote
alle entschiedenen Projekte	92	72	14	178	52%	64'810'052	146'045'087	44.4%
alle entschiedenen Projekte ohne Art. 15 TPFV	85	72	14	171	50%	54'768'052	146'045'087	37.5%
alle entschiedenen Projekte ohne Art. 15 TPFV, Forschung, Vernetzung und Rahmenbedingungen	60	57	11	128	47%	46'261'810	112'119'832	41.3%

Tabelle 5: Überblick bewilligte und abgelehnte Projekte TPF (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Die **Förderquoten** aller entschiedenen Projekte (inkl. Art. 15) liegen in einer Bandbreite von 9% bis 100%. 39 (42%) der bewilligten Projekte wurden zu 100% gefördert. Die Beiträge für diese vollfinanzierten Projekte machen rund die Hälfte der gesprochenen Beiträge aus. Fünf Projekte bzw. 5% der bewilligten Gesuche erreichen eine Förderquote zwischen 61-80%. Bei zehn Projekten kann zur Förderquote keine Aussage gemacht werden (v.a. nach Art. 15 TPFV). In zwei Fällen ergibt sich auf Grund von Datenmängeln im Vergleich mit den ursprünglichen Projektkosten eine Förderung von über 100%²⁰.

Förderquote	Anzahl		Beiträge in CHF			
	Anzahl	Anteil in %	Projektkosten	Anteil in %	Beitrag	Anteil in %
1% - 20%	4	4%	12'361'820	16%	1'208'000	2%
21% - 40%	10	11%	9'545'440	12%	3'138'316	5%
41% - 60%	13	14%	8'643'752	11%	4'438'297	7%
61% - 80%	5	5%	612'401	1%	412'973	1%
81% - 99%	9	10%	15'650'391	20%	13'766'759	21%
100%	39	42%	31'322'432	40%	31'322'432	48%
>100 %	2	2%	327'275	0%	359'275	1%
keine Angabe	10	11%	k.A.	k.A.	10'164'000	16%
Total	92	100%	78'463'511	100%	64'810'052	100%

²⁰ Für diese Unstimmigkeiten sind Mängel in der Datenlage verantwortlich. Vermutlich wurden nach Überarbeitung eines Gesuchs oder nach Bewilligung zusätzlicher Gelder die erfassten Projektkosten nicht nachgetragen.

Tabelle 6: Förderquoten der bewilligten Projekte (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)²¹

Einige der abgelehnten bzw. zur Überarbeitung zurückgewiesenen Gesuche wurden zu einem späteren Zeitpunkt in geänderter Form, teilweise mit ähnlichem oder gleichem Projekttitle nochmals eingereicht und teilweise beim zweiten Versuch bewilligt.

Im Rahmen der finanziellen Analyse wurde auch der Frage nachgegangen, wie hoch die gesprochenen **Projektbeiträge** sind. Es zeigt sich, dass am häufigsten Förderbeiträge zwischen 20'000 CHF und 550'000 CHF auftreten (rund 64%). 10% der bewilligten Projekte erhielten weniger als 20'000 CHF Förderung. 13% der Projekte erhielten mehr als 1 Mio. CHF Unterstützung. Berücksichtigt man nur die Projekte exkl. Art. 15. TPFV so ergeben sich vernachlässigbare Unterschiede in der Grössenordnung von max. 3%.

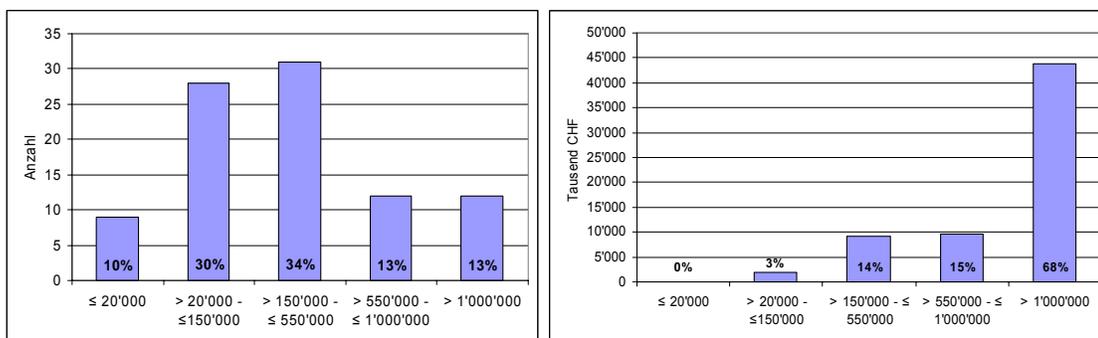


Abbildung 5: Anzahl Projekte und Total gesprochene Beträge nach Höhe der Beträge inkl. Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen und bewilligten Projekte April 2004–April 2007)

Abbildung 5 zeigt auch, dass die wenigen grossen Projekte den Grossteil der gesprochenen Mittel erhalten. Auch hier ergeben sich keine Unterschiede, wenn die Projekte nach Art. 15 TPFV nicht berücksichtigt werden.

Die Analyse von Projektdossiers, die Befragung der Konsultativgruppe und der Gesuchsteller zeigt folgende Gründe für die **Ablehnung** oder Zurückweisung von

²¹ In den mit Excel berechneten Tabellen und Abbildungen werden im Folgenden immer Prozentzahlen ohne Kommastellen verwendet, was in einzelnen Fällen im Total zu Rundungsfehlern von 1-2% führen kann.

Gesuchen: zu geringe Zweckentsprechung, geringer Beitrag zur nationalen Tabakpräventionsstrategie, eine voraussichtlich zu geringe Wirkung, Nicht-Erfüllung der Qualitätsstandards für Präventionsarbeit, ungenügende Massnahmen für Controlling und Evaluation sowie andere projektspezifische Gründe.

Die **Konsultativgruppe** beurteilt die Anzahl der eingereichten Gesuche für Präventionsprojekte als hoch, deren Qualität aber als eher mangelhaft. Nur eine Minderheit der eingereichten Projekte sei von guter Qualität und hoher Relevanz. Kriterien wie Evaluation, Evidenzbasiertheit und Nachhaltigkeit würden in den Projekten zu wenig berücksichtigt. Bei den Gesuchen für Forschungsprojekte sei die Qualität hingegen besser, was möglicherweise auf die Ansiedlung der Gesuchsteller im universitären Bereich zurückzuführen ist.

Kommentar des Evaluationsteams

Der Verwaltungskostenanteil ist als sehr niedrig einzustufen. Die Fachstelle arbeitet effizient. Allerdings ist zu beachten, dass für Leistungen des BAG keine interne Verrechnung stattfindet und somit die derzeit deklarierten Verwaltungsausgaben nicht den wahren Kosten entsprechen. Setzt man die Ausstattung mit Personalressourcen in Bezug mit den Anforderungen an den Fonds (z.B. im Bereich Wirkungsmessung, Controlling, Wissensmanagement), so sind diese als zu gering einzustufen.

Die Abgrenzung von Verwaltungs- und Projektausgaben ist klar. Sollte die Fachstelle in Zukunft eigene Projekte durchführen bzw. ausschreiben und somit z.B. Projekt- oder Programmmanagementaufgaben wahrnehmen, müsste aber eine entsprechende Leistungserfassung und Zuteilung der Personalkosten vorgesehen werden.

Die Jahresrechnungen zeigen, dass der Fonds Rücklagen angehäuft hat. Diese benötigt er zum einen teilweise für die zukünftigen Zahlungen an mehrjährige Projekte, zum anderen sind sie ein Indiz dafür, dass bisher zu wenige geeignete Projekte eingereicht wurden. Ein Massnahmenplan, wie mit Rücklagen umgegangen werden soll, ist in Erarbeitung.

4.4 Inhaltliche Analyse

Die inhaltliche Analyse betrachtet die Mittelverwendung nach inhaltlichen Aspekten, wie Zweckorientierung, Zielgruppe des Projektes und Einsatzort der Mittel²².

Bei der Zweckanalyse wurde nach den Präventionsbereichen nach Art. 2 TPFV vorgegangen. Dabei wurde die Kategorie „Verhinderung des Einstiegs und die Förderung des Ausstiegs“ (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. a TPFV) in zwei Zwecke unterteilt wurde, da diese zwei unterschiedliche Stossrichtungen der Präventionsarbeit darstellen und diese Trennung auch von der Fachstelle sowie in der Investitionsstrategie gemacht wird.

Die Fachstelle führt bei zwölf Projekten an, dass sie mehreren Zwecken zugeordnet werden können. Dies gilt auch für die acht eingereichten „Programme“²³. Die Beiträge, die an diese „Programme“ gingen, wurden durch uns auf die entsprechenden Zwecke linear aufgeteilt. Soweit nicht anders erwähnt, wird bei der Analyse nach Projektzwecken auf die Datenbasis, die nach dieser Aufteilung vorliegt, zurückgegriffen.

Ebenso werden, soweit nicht anders vermerkt, die Projekte gemäss Art. 15 TPFV ausgeschlossen, da deren Fortführung durch die TPFV vorgegeben und nicht vom TPF entschieden wurde.

Jene Projekte, welche in der ursprünglichen Übersichtstabelle der Fachstelle dem Zweck „Sport“ zugeordnet waren (vgl. Geschäftsfelder der Investitionsstrategie sowie Art. 10 Abs. 2 TPFV), wurden von uns in Abstimmung mit dem Fachstellenleiter neu gruppiert, d.h. in erster Linie einem Zweck zugeordnet und zusätzlich als „spezielles Setting“ erfasst. Somit kann die Zweckentsprechung dieser Projekte genauer analysiert werden.

²² Die Auswertung beruht auf den **gesprochenen**, per Verfügung zugesagten Mitteln und nicht auf den tatsächlich ausbezahlten Geldern. Daher weichen die nachstehenden Darstellungen von den ausgewiesenen Zahlen in den Jahresrechnungen TPF sowie vom eigenen, auf **ausbezahlten** Geldern beruhenden Finanzcontrolling einzelner Projektträger ab.

²³ Unter Programmen werden mehrjährige, aufeinander abgestimmte Massnahmenpakete verstanden. Programme nutzen auch die Synergien zwischen einzelnen Aktivitäten und Akteuren und haben überregionalen Charakter.

4.4.1 Auswertung nach Projektzweck

Die Analyse aller entschiedenen Projekte (inkl. Art. 15 TPFV) zeigt folgendes Bild:

Projektkategorie/Zweck (alle Projekte)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Art. 15 TPFV	7	0	0	7	100%	8%	10'042'000	k.A.	0.0%	15%
Förderung des Ausstiegs	20	16	3	39	51%	22%	6'132'346	22'767'902	26.9%	9%
Forschung	17	14	1	32	53%	18%	3'525'722	23'211'326	15.2%	5%
kein Verordnungszweck	2	3	0	5	40%	2%	2'000	643'000	0.3%	0%
Mehrere Zwecke	8	2	2	12	67%	9%	21'243'495	26'898'605	79.0%	33%
Programm (alle Bereiche ausser Forschung)	3	3	2	8	38%	3%	1'649'700	13'450'687	12.3%	3%
Schutz vor Passivrauchen	7	8	1	16	44%	8%	3'820'090	15'810'498	24.2%	6%
Sensibilisierung und Information	9	15	0	24	38%	10%	8'030'431	19'187'622	41.9%	12%
Verhinderung des Einstiegs	11	10	3	24	46%	12%	5'383'748	13'361'518	40.3%	8%
Vernetzung und Rahmenbedingungen	8	1	2	11	73%	9%	4'980'520	10'713'929	46.5%	8%
Gesamtergebnis	92	72	14	178			64'810'052	146'045'087	44.4%	

Tabelle 7: Bewilligte und abgelehnte Projekte nach Projektzweck inkl. Projekte nach Art. 15 TPFV – Kategorisierung 1 (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Gemessen an der Gesamtanzahl der bewilligten Projekte machen die Projekte zur Förderung des Ausstiegs den grössten Anteil aus (22%), gefolgt von den Forschungsprojekten (18%). Betrachtet man die Höhe der Förderung so wurde der grösste Anteil (33%) der gesprochenen Mittel an Projekte mit mehreren Zwecken vergeben, der zweitgrösste Anteil entfällt auf die Projekte nach Art. 15 TPFV (15%), der drittgrösste Anteil wurde für Sensibilisierung und Information (12%) gesprochen. Bei den Projekten der Kategorie „kein Verordnungszweck“ handelt es sich um zwei Sponsoringbeiträge für Sportevents aus der Anfangszeit des Fonds. Diese werden bei der späteren Auswertung des Settings Sport diesem zugerechnet.

Teilt man die Projekte mit mehreren Zwecken und die „Programme“ zu gleichen Teilen auf (auf fünf Zwecke, ohne Forschung), ergibt sich eine neue Verteilung:

Projektkategorie/Zweck (alle Projekte)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Art. 15 TPFV	7	0	0	7	100%	8%	10'042'000	k.A.	0.0%	15%
Förderung des Ausstiegs	20	16	4	40	50%	22%	7'112'118	26'817'151	26.5%	11%
Forschung	17	14	1	32	53%	18%	3'525'722	23'211'326	15.2%	5%
kein Verordnungszweck	2	3	0	5	40%	2%	2'000	643'000	0.3%	0%
Schutz vor Passivrauchen	7	8	1	16	44%	8%	11'236'862	26'940'875	41.7%	17%
Sensibilisierung und Information	9	15	0	24	38%	10%	15'210'203	30'260'954	50.3%	23%
Verhinderung des Einstiegs	11	10	3	24	46%	12%	12'370'688	23'598'314	52.4%	19%
Vernetzung und Rahmenbedingungen	8	1	2	11	73%	9%	5'310'460	13'404'066	39.6%	8%
(Aufgeteilte Projekte)	11	5	3	19	58%	12%	0	0	0.0%	0%
Gesamtergebnis	92	72	14	178			64'810'052	144'875'687	44.7%	

Tabelle 8: Bewilligte und abgelehnte Projekte nach Projektzweck – Kategorisierung 2 (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Der grösste Anteil der **gesprochenen** Mittel entfällt auf Sensibilisierung und Information (23%). Der zweitgrösste Anteil entfällt auf Projekte zur Verhinderung des Einstiegs (19%), gefolgt von Projekten zum Schutz vor Passivrauchen (17%) und Projekten nach Art. 15 TPFV (15%). Bei den Projekten nach Art. 15 TPFV entfällt der grösste Teil auf eine nationale Kampagne (6.9 Mio. CHF), das Projekt Let it be²⁴ (1.1 Mio. CHF) und das Tabakmonitoring (0.9 Mio. CHF).

²⁴ Nationales Rauchstopp-Programm, initiiert im Jahre 2001 von der Krebsliga Schweiz, der Lungenliga Schweiz, der Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention und des BAG mit dem Ziel, die Gesundheitsfachleute zur Rauchstopp-Beratung motivieren und befähigen.

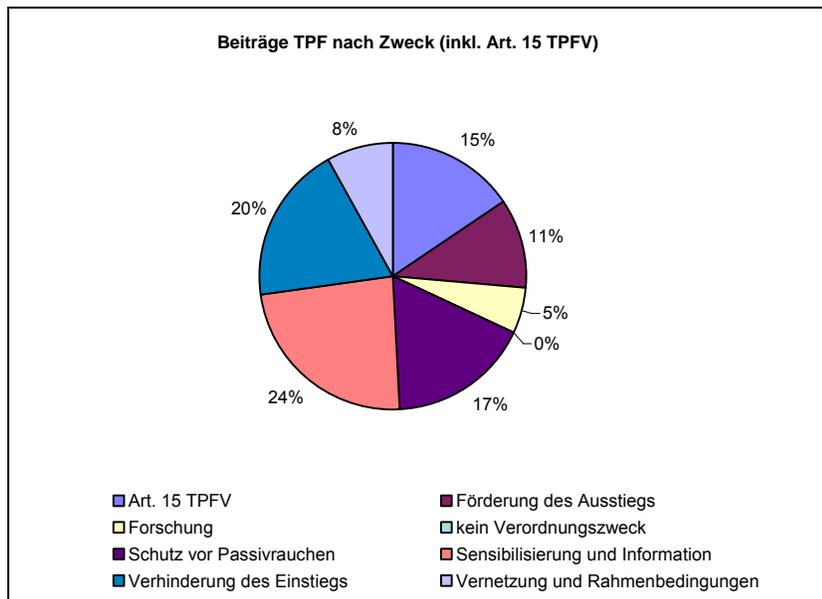


Abbildung 6: Beiträge des TPF nach Projektzweck – Kategorisierung 2 (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Schliesst man die Projekte nach Art. 15 TPFV aus der Betrachtung aus, kristallisieren sich Sensibilisierung und Information (28%), Verhinderung des Einstiegs (23%) und Schutz vor Passivrauchen (21%) als die wichtigsten Bereiche der Mittelverwendung heraus (vgl. Tabelle 9 folgende Seite):

Projektkategorie/Zweck (ohne Art. 15 TPFV)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Förderung des Ausstiegs	20	16	4	40	50%	24%	7'112'118	26'817'151	26.5%	13%
Forschung	17	14	1	32	53%	20%	3'525'722	23'211'326	15.2%	6%
kein Verordnungszweck	2	3	0	5	40%	2%	2'000	643'000	0.3%	0%
Schutz vor Passivrauchen	7	8	1	16	44%	8%	11'236'862	26'940'875	41.7%	21%
Sensibilisierung und Information	9	15	0	24	38%	11%	15'210'203	30'260'954	50.3%	28%
Verhinderung des Einstiegs	11	10	3	24	46%	13%	12'370'688	23'598'314	52.4%	23%
Vernetzung und Rahmenbedingungen	8	1	2	11	73%	9%	5'310'460	13'404'066	39.6%	10%
(Aufgeteilte Projekte)	11	5	3	19	58%	13%	0	0	0.0%	0%
Gesamtergebnis	85	72	14	171			54'768'052	144'875'687	37.8%	

Tabelle 9: Projekte nach Projektzweck - Kategorisierung 2 ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle TPF; Basis: entschiedene Projekte April 2004–April 2007)

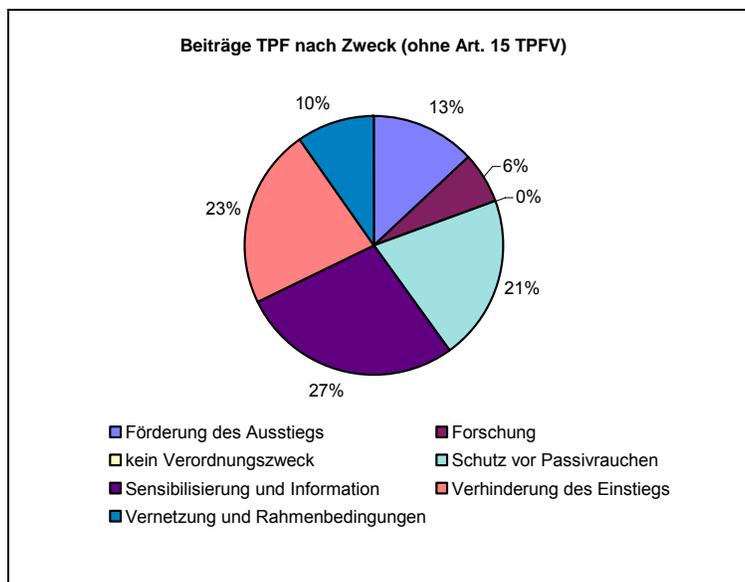


Abbildung 7: Beiträge des TPF nach Projektzweck, ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Bei Eingrenzung der Auswertungsbasis auf Präventionsprojekte im engeren Sinn (ohne Art. 15 TPFV, ohne Forschung, Vernetzung und Rahmenbedingungen) werden die Schwerpunkte der Mittelverwendung noch deutlicher: Sensibilisierung und Information (33%), Verhinderung des Einstiegs (27%) und Schutz vor Passivrauchen (24%).

Projektkategorie/Zweck (ohne Art. 15 TPFV, Forschung, Vernetzung)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Förderung des Ausstiegs	20	16	4	40	50%	33%	7'112'118	26'817'151	26.5%	15%
kein Verordnungszweck	2	3	0	5	40%	3%	2'000	643'000	0.3%	0%
Schutz vor Passivrauchen	7	8	1	16	44%	12%	11'236'862	26'940'875	41.7%	24%
Sensibilisierung und Information	9	15	0	24	38%	15%	15'210'203	30'260'954	50.3%	33%
Verhinderung des Einstiegs	11	10	3	24	46%	18%	12'370'688	23'598'314	52.4%	27%
(Aufgeteilte Projekte)	11	5	3	19	58%	18%	0	0	0.0%	0%
Gesamtergebnis	60	57	11	128	47%		45'931'870	108'260'295	42.4%	

Tabelle 10: Beiträge des TPF nach Projektzweck, ohne Projekte nach Art. 15 TPFV, ohne Forschung, Vernetzung (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

4.4.2 Auswertung nach Zielgruppe

Für die Analyse der Projekte nach Zielgruppen wurden auf Grundlage der bisherigen Projekte vom Evaluationsteam folgende Kategorien gebildet: Arbeitnehmende (Prävention am Arbeitsplatz), Erwachsene, Multiplikatoren, Öffentlichkeit, Schülerinnen/Schüler und Jugend sowie Sonstige. Multiplikatoren sind jene Personen, die nicht direkt von der Präventionsmassnahme betroffen sind, sondern durch ihr Handeln Präventionsarbeit leisten. Dies sind z.B. Lehrpersonen, Eltern oder Gesundheitspersonal. Die Zuteilung zu Zielgruppen erfolgte anhand der vorliegenden Projektbeschreibungen. Sofern ein Projekt auf mehrere Zielgruppen ausgerichtet war, wurde jene gewählt, für welche ein Projekt überwiegend entwickelt worden war. Bei vier abgelehnten Projekten lagen keine Angaben vor.

Gemäss Analyse aller Projekte (inkl. Art. 15 TPFV) richten sich die Projekte in erster Linie an die Zielgruppe der Schüler und Jugendlichen. Für diese Zielgruppe wurden mit rund 25.5 Mio. CHF in Summe auch die meisten Beiträge gesprochen (39%), gefolgt von der Zielgruppe der Multiplikatoren mit 15.1 Mio. CHF (23%) und Öffentlichkeit mit 13.6 Mio. CHF (21%). In der Zielgruppe der Multiplikatoren liegt zudem eine sehr hohe Förderquote von 97.6% vor.

Zielgruppe des Mitteleinsatzes (alle Projekte)	Anzahl				Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Arbeitnehmer	2	1	2	5	2'173'495	2'453'595	88.6%	3%
Erwachsene	9	5	0	14	1'632'443	5'147'431	31.7%	3%
Multiplikatoren	19	6	2	27	15'118'231	15'483'189	97.6%	23%
Öffentlichkeit	19	19	2	40	13'624'421	45'466'145	30.0%	21%
Schüler/Jugend	26	19	4	49	25'537'865	38'894'918	65.7%	39%
Sonstige	17	18	4	39	6'723'597	32'581'209	20.6%	10%
keine Angabe	0	4	0	4	0	4'849'200	0.0%	0%
Gesamtergebnis	92	72	14	178	64'810'052	144'875'687	44.7%	

Tabelle 11: Beiträge TPF nach Zielgruppe des Projektes inkl. Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Nach Ausschluss der Projekte nach Art. 15 TPFV liegt der Schwerpunkt ebenfalls bei Schülern und Jugendlichen. Die Beiträge belaufen sich auf 25.2 Mio. bzw. 463% der gesprochenen Mittel. Auf dieser Auswertungsstufe ist die Öffentlichkeit die zweitgrösste Zielgruppe mit 13.0 Mio. CHF (24%). Das Gewicht der Multiplikatoren-Projekte nimmt ab (vgl. Tabelle 12, folgende Seite).

Zielgruppe des Mitteleinsatzes (ohne Art. 15 TPFV)	Anzahl				Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Arbeitnehmer	2	1	2	5	2'173'495	2'453'595	88.6%	4%
Erwachsene	9	5	0	14	1'632'443	5'147'431	31.7%	3%
Multiplikatoren	16	6	2	24	6'806'231	15'483'189	44.0%	12%
Öffentlichkeit	17	19	2	38	13'044'421	45'466'145	28.7%	24%
Schüler/Jugend	25	19	4	48	25'287'865	38'894'918	65.0%	46%
Sonstige	16	18	4	38	5'823'597	32'581'209	17.9%	11%
keine Angabe	0	4	0	4	0	4'849'200	0.0%	0%
Gesamtergebnis	85	72	14	171	54'768'052	144'875'687	37.8%	

Tabelle 12: Beiträge TPF nach Zielgruppe des Projektes ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

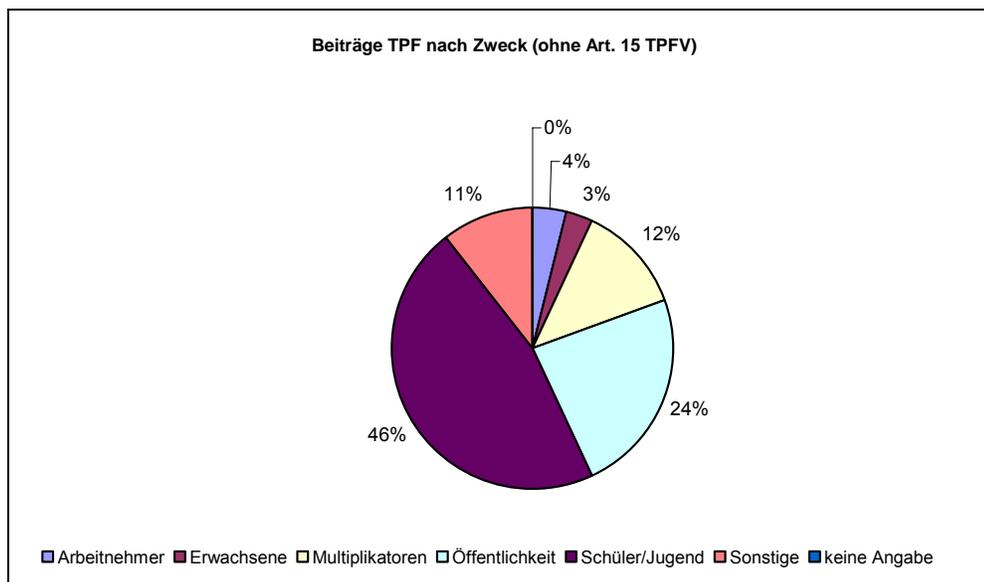


Abbildung 8 Beiträge des TPF nach Zielgruppe ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Analysiert man Projektzwecke pro Zielgruppe zeigt sich mit Blick auf die gesprochenen Beiträge folgendes Bild: Die Projekte für Schüler und Jugendliche sind vor allem auf die Verhinderung des Einstiegs, den Schutz vor Passivrauchen sowie die Sensibilisierung und Information als Begleitmassnahme ausgerichtet, bei den Erwachsenen steht die Förderung des Ausstiegs im Mittelpunkt, ebenso bei den Multiplikatoren. Bei letzteren wird auch ein massgeblicher Beitrag für die Vernetzung und die Schaffung von Rahmenbedingungen gesprochen. Bei der Zielgruppe Öffentlichkeit werden die meisten Mittel für die Sensibilisierung und Information eingesetzt, gefolgt von Projektförderungen zum Schutz vor Passivrauchen. Bei der Gruppe der Arbeitnehmer sind die meisten Mittel für den Schutz vor Passivrauchen vorgesehen sowie gleiche Anteile für die Förderung des Ausstiegs, Verhinderung des Einstiegs und die Sensibilisierung und Information. In der Gruppe Sonstige werden vor allem Mittel im Bereich Forschung sowie Vernetzung und Rahmenbedingungen gesprochen.

4.4.3 Auswertung nach Region des Mitteleinsatzes

Die Analyse der Mittelverwendung nach Region des Mitteleinsatzes zeigt, dass die meisten Gelder für Projekte gesprochen wurden, die eine nationale Ausstrahlung haben (87%).

Region des Mitteleinsatzes (ohne Art. 15 TPFV)	Anzahl				Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Deutschschweiz	24	26	8	58	2'652'358	20'523'702	12.9%	5%
Deutschschweiz/Westschweiz	2	2	1	5	532'000	2'101'005	25.3%	1%
Italienische Schweiz	2	3	0	5	887'955	1'458'555	60.9%	2%
National	45	29	3	77	47'506'128	105'609'545	45.0%	87%
Westschweiz	12	7	2	21	3'189'611	9'601'180	33.2%	6%
keine Angabe	0	5	0	5	0	5'581'700	0.0%	0%
Gesamtergebnis	85	72	14	171	54'768'052	144'875'687	37.8%	

Tabelle 13: Beiträge TPF nach Region der Mittelverwendung ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Jeweils gleichgrosse Anteile gingen an Projekte mit einer Ausrichtung auf die Westschweiz (6%) bzw. auf die Deutschschweiz (5%), der geringste Teil ging an Projekte, welche die Italienische Schweiz fokussierten. Dieses Verhältnis ändert sich bei einer anderen Eingrenzung nur geringfügig (1-2%). Es konnten keine inhaltlichen Projektschwerpunkte einer Region festgestellt werden.

4.4.4 Projekte im Setting Sport und Bewegung

Die TPFV legt als Richtwert fest, dass 20% bis 30% der jährlichen Mittel für Präventionsprojekte im Bereich Sport und Bewegung eingesetzt werden sollen. Die Analyse der Mittelzuteilung für diesen Förderbereich zeigt auf, dass dieser Richtwert bisher eingehalten bzw. knapp überschritten wird. Von insgesamt zehn eingereichten Projekten im Setting Sport und Bewegung wurden acht bewilligt.

Die Anzahl der Projekte in diesem Setting macht 9% aller bewilligten Projekte aus, ihr Anteil an allen in der evaluierten Periode (2004 bis 3. April 2007) **gesprochenen** Beiträgen beläuft sich auf 32%. An dieser Stelle muss noch einmal daran erinnert werden, dass sämtliche Analysen auf der Basis „gesprochene/verfügte Mittel“ und nicht auf der Basis „ausbezahlte Mittel“ beruhen!

Spezielles Setting (alle Projekte)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge "Sport"
Sport	8	2	0	10	80%	9%	20'902'000	23'718'165	88.1%	32%
keine Angabe	84	70	14	168	50%	91%	43'908'052	121'157'522	36.2%	68%
Gesamtergebnis	92	72	14	178			64'810'052	144'875'687		

Tabelle 14: Beiträge TPF für Projekte im Setting Sport und Bewegung inkl. Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007, zugesprochene Mittel)

Schliesst man die Projekte nach Art. 15 TPFV aus, steigt der Anteil der Beiträge, die für Projekte im Setting Sport gesprochen wurden auf 38%.

Spezielles Setting (ohne Art. 15 TPFV)	Anzahl						Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Anteil an "bewilligt"	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge "Sport"
Sport	8	2	0	10	80%	9%	20'902'000	23'718'165	88.1%	38%
keine Angabe	77	70	14	161	48%	91%	33'866'052	121'157'522	28.0%	62%
Gesamtergebnis	85	72	14	171			54'768'052	144'875'687		

Tabelle 15: Beiträge TPF für Projekte im Setting Sport und Bewegung ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007, zugesprochene Beiträge)

Die Projekte im Setting Sport zielen vor allem auf die Verhinderung des Einstiegs (z.B. Prävention unter jungen Sportlern), den Schutz vor Passivrauchen (z.B. Nichtrauchen an Sportveranstaltungen) sowie die Sensibilisierung und Information.

Spezielles Setting (alle Projekte)	Projektkategorie/Zweck	Anzahl				Beiträge CHF			
		bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil an Total Beiträge "Sport"
Sport	(Aufgeteilte Projekte)	3	0	0	3	0	0	0%	
	kein Verordnungszweck	2	1	0	3	2'000	75'000	3%	0%
	Schutz vor Passivrauchen	1	0	0	1	6'800'000	7'321'333	93%	33%
	Sensibilisierung und Information	1	0	0	1	6'600'000	7'721'333	85%	32%
	Verhinderung des Einstiegs	1	1	0	2	7'500'000	8'600'498	87%	36%
Sport Summe		8	2	0	10	20'902'000	23'718'165	88%	

Tabelle 16: Beiträge TPF für Projekte im Setting Sport und Bewegung – Aufteilung nach Zweck (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Die Auswertung nach Zielgruppen des Mitteleinsatzes zeigt eine klare Fokussierung der Projekte im Setting Sport und Bewegung auf Schüler und Jugendliche:

Spezielles Setting (alle Projekte)	Zielgruppe des Mitteleinsatzes	Anzahl				Beiträge CHF			
		bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil an Total Beiträge "Sport"
Sport	Öffentlichkeit	2	1	0	3	1'000'000	1'675'000	60%	5%
	Schüler/Jugend	6	1	0	7	19'902'000	22'043'165	90%	95%
Sport Summe		8	2	0	10	20'902'000	23'718'165	88%	

Tabelle 17: Beiträge TPF für Setting Sport Aufteilung nach Zielgruppe

Von der regionalen Ausrichtung her sind die bisher geförderten Tabakpräventionsprojekte im Umfeld des Sports von nationaler Ausrichtung und Wirkung. Bis auf zwei kleine Sponsoringprojekte werden alle Projekte in diesem Bereich von Swiss Olympic getragen und national in den Sportverbänden umgesetzt.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Analyse zeigt, dass die Mittel zweckmässig im Sinne der TPFV verwendet und dass zweckfremde Projekte abgelehnt wurden. Die meisten Mittel wurden in den Bereichen Sensibilisierung (28%), Verhinderung des Einstiegs (23%) und Schutz vor Passivrauchen (21%) gesprochen. Für die Förderung der Forschung wurden rund 6% der Mittel zugesagt (Auswertung ohne Projekte nach Art. 15 TPFV).

Im Vergleich mit der Investitionsstrategie (vgl. 4.2.2, S.61), die erst seit 2006 als Richtlinie zur Mittelverwendung angewendet wird, liegen aber in drei Bereichen

Abweichungen von mehr als 5% vor, und zwar: Verhinderung des Einstiegs (23% statt geplanten 10%), Förderung des Ausstiegs (13% statt geplanten 22%), Schutz vor Passivrauchen (21% statt geplanten 8%). Alle anderen Zwecke liegen in der definierten Bandbreite. Das zeigt, dass vor allem im Bereich Förderung des Ausstiegs zu wenig, in den Bereichen Verhinderung des Einstiegs und Schutz vor Passivrauchen genügend qualitativ gute Projektgesuche eingereicht werden.

Die Hauptzielgruppe, welche mit den vom TPF geförderten Projekten erreicht wird, sind Schüler und Jugendliche (46% der Mittel), gefolgt von der Öffentlichkeit (24% der Mittel), was auch in Zusammenhang mit den geförderten Zwecken steht (Auswertung ohne Projekte nach Art. 15 TPFV).

Der Grossteil der Mittel (87%) wurde für Projekte mit nationaler Bedeutung und Reichweite eingesetzt, da nationale Akteure der Tabakprävention am häufigsten Projektgesuche einreichen. Die Mittelverwendung für Zielgruppen in der Deutsch- und der Westschweiz sind mit 5% bzw. 6% fast gleich hoch. In den Tessin gingen 2% der gesprochenen Mittel (Auswertung ohne Projekte nach Art. 15 TPFV).

Eine weitere Einschätzung der Zweckmässigkeit im Sinne von Wirksamkeit ist mit Hilfe der erhobenen Parameter nicht möglich.

Die Richtlinie der TPFV, 20-30% für Präventionsprojekte im Setting Sport und Bewegung einzusetzen, wurde eingehalten bzw. mit 32% (inkl. Art. 15 TPFV) bisher knapp überschritten. Mit Ausnahme zweier kleiner Sponsoringbeiträge an Sportveranstaltungen wurden mit Fondsgeldern ausschliesslich Projekte von Swiss Olympic mit nationaler Ausstrahlung gefördert.

Unsere Berechnungen gehen, wie mehrfach erwähnt, von der Summe der bis im April 2007 insgesamt **zugesprochenen** Beiträge für die einzelnen Förderbereiche und nicht von den in der evaluierten Periode bereits ausbezahlten Geldern aus! Weiter sind in unseren Berechnungen Rückzahlungen nicht verwendeter Gelder u.ä. nicht enthalten. Dadurch ergeben sich teils grössere Abweichungen zum Finanzcontrolling einzelner Projektträger, wie z.B. Swiss Olympic.

4.5 Analyse der Empfänger

Die Empfängeranalyse zeigt auf, welche Gesuchsteller wie viele Projekte beim TPF eingereicht haben und wie viele Mittel sie für ihre Projekte erhalten haben. Weiters wird Interessenbindungen oder -konflikten von Gesuchstellenden bzw. Entscheidungsgremien nachgegangen. Die Analyse der Empfänger bezieht sich auf die Gesuchsteller. Nicht berücksichtigt werden konnten auf Grund der Datenlage die Projektpartner und die Frage, wie viele Mittel für diese im jeweiligen Projekt vorgesehen sind.

Insgesamt haben 94 Organisationen Gesuche beim TPF eingereicht. 50 Organisationen erhielten mindestens 1 Projekt bewilligt, während 44 Organisationen für *kein* Projekt Beiträge erhalten haben (ohne Projekte nach Art. 15 TPFV).

Betrachtet man jene zwanzig Gesuchsteller, welche insgesamt die höchsten Beiträge erhalten haben, so lässt sich feststellen, dass diese rund 51.8 Mio. CHF oder 95% aller gesprochenen Mittel erhalten haben (Auswertung ohne Art. 15 TPFV). Wie Tabelle 18 unten zeigt, teilen sich die übrigen 5% der Mittel auf die weiteren 30 Gesuchsteller mit bewilligten Projekten auf:

Gesuchsteller (grösste 20) (ohne Art. 15 TPFV)	Anzahl					Beiträge in CHF			
	bewilligt	abgelehnt	Sonstiger Prozessstand	Total	Erfolgsquote	Beitrag TPF	Projektkosten	Förderquote	Anteil am Total Beiträge
Swiss Olympic	6	0	0	6	100%	20'900'000	23'064'000	90.6%	40.3%
BAG	6	4	1	11	55%	9'667'591	15'344'003	63.0%	18.7%
Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention	4	1	0	5	80%	3'970'476	4'711'476	84.3%	7.7%
Let it be	2	0	1	3	67%	2'377'705	4'790'222	49.6%	4.6%
Progress Management	2	0	0	2	100%	1'990'000	1'990'000	100.0%	3.8%
Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich	2	0	0	2	100%	1'718'111	1'718'111	100.0%	3.3%
Krebsliga Schweiz	5	1	0	6	83%	1'661'795	4'799'492	34.6%	3.2%
Psychologisches Institut der Universität Zürich	1	1	0	2	50%	1'513'816	4'533'812	33.4%	2.9%
Cipret Fribourg	2	2	0	4	50%	1'012'350	2'954'575	34.3%	2.0%
Verband öffentlicher Verkehr VöV	1	0	0	1	100%	1'000'000	10'641'420	9.4%	1.9%
Cipret Vaud	1	1	0	2	50%	988'800	2'360'450	41.9%	1.9%
Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung der Universität Zürich	5	0	1	6	83%	724'628	1'319'173	54.9%	1.4%
CardioVasc Suisse	1	0	0	1	100%	679'000	679'000	100.0%	1.3%
Lungenliga Schweiz	4	5	0	9	44%	646'800	8'023'600	8.1%	1.2%
Schweizerische Herzstiftung	1	0	0	1	100%	590'000	650'000	90.8%	1.1%
Associazione svizzera non fumatori	1	1	0	2	50%	540'900	562'500	96.2%	1.0%
Public Health Services	1	1	0	2	50%	539'000	1'218'700	44.2%	1.0%
Züri Rauchfrei	3	3	1	7	43%	484'928	1'788'773	27.1%	0.9%
Centre Hospitaliere Universitaire Vaudoise	4	0	0	4	100%	464'452	770'019	60.3%	0.9%
Association romande CIAO	2	1	0	3	67%	363'256	541'171	67.1%	0.7%
Gesamtergebnis	54	21	4	79		51'833'608	92'460'497	56.1%	
Anteil alle Projekte						54'768'052			95%

Tabelle 18: Beiträge TPF nach Gesuchstellern (grösste 20 Gesuchsteller) ohne Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Die *gesprochenen* Mittel bei der Gruppe der zwanzig Gesuchsteller mit den höchsten Beiträgen liegen in einer Bandbreite von 0.36 Mio. CHF (Association romande CIAO) und 20.9 Mio. CHF (Swiss Olympic). Bisher wurden aber noch nicht alle Mittel an die Projektträger ausbezahlt und Verfügungen wurden auch aufgehoben. Die Gruppe der grössten zwanzig Projektträger umfasst neben Bundesstellen auch nationale und kantonale Verbände sowie Forschungseinrichtungen. Das Bundesamt für Sport (BASPO) ist, entgegen bestimmter Wahrnehmungen von Akteuren der Tabakprävention, bisher nicht als Gesuchsteller oder

Projektträger aufgetreten. Die **Fachstelle TPF** schliesslich hat in der Vergangenheit keine eigenen Projekte durchgeführt.

Die **fünf grössten Projektträger** sind: Swiss Olympic, das BAG, die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention AT²⁵, die Initiative Let it be und die Universität Zürich, von welcher drei Institute unter den 20 grössten Beitragsempfängern vertreten sind²⁶. Die Initiative Let it be wird von der Krebsliga²⁷, der AT und der Herzstiftung getragen.

Bisher wurden alle sechs Projekte von Swiss Olympic bewilligt und insgesamt mit 20.9 Mio. CHF gefördert (Erfolgsquote 100%; Förderquote 90.6%). Von den elf eingereichten Projekten des BAG (unterschiedliche Sektionen) wurden sechs Projekte bewilligt und mit rund 9.6 Mio. CHF gefördert (Erfolgsquote 55%; Förderquote 63.0%); davon gingen 7.6 Mio. CHF an die nationale Kampagne 2006/2007. Das BAG ist berechtigt, zweckentsprechend Mittel aus dem TPF zu beantragen, sofern die Präventionsprojekte nicht in die Kernaufgaben des Amtes fallen. Neben diesen im Rahmen des regulären Gesuchsprozesses bewilligten Projekten wurden 7 Projekte des BAG gemäss Art. 15 TPFV mit Fondsmitteln weiterfinanziert. Die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention (AT) und die Initiative Let it be werden von der Fachstelle als gesonderte Gesuchsteller geführt. Die AT ist aber gleichzeitig – mit dem BAG, der Krebsliga sowie der Lungenliga²⁸ auch Projektpartner im Programm Let it be.

25 Dieser 1973 gegründete Verein ist sowohl Dachorganisation zur Förderung des Nichtrauchens in der Schweiz als auch Fachorganisation.

26 Ein Projektträger wird von diesem Ranking ausgenommen, da die Verfügung aufgehoben und das Projekt, das im Auftrag der Fachstelle abgewickelt werden sollte, abgebrochen wurde.

27 Der 1910 gegründete Verein ist sowohl Dachorganisation der 20 kantonalen und regionalen Krebsligen als auch Fachstelle. Er setzt sich dafür ein, dass das Krebsrisiko gesenkt, die Symptome der Krankheit gelindert und die Heilungschancen erhöht werden.

28 Gesamtschweizerische Dienstleistungsorganisation für die Lunge und die Atemwege. Sie besteht aus 24 kantonalen Lungenligen mit rund 150 Beratungsstellen, den zentralen Organen und der schweizerischen Geschäftsstelle.

Nr.	Start	Ende	Dauer in Jahren	Projektkategorie	Projektname	Gesuchsteller	Region des Mitteleinsatzes
			0.0	Schutz vor Passivrauchen	Pilot Passivrauchen Projekte - Aufstockung des BAG-Vertrags	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention	National
25	01.07.2004	30.06.2005	1.0	Verhinderung des Einstiegs	Experiment Nichtraucher 04/05	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention	National
88	01.07.2005	30.07.2007	2.1	Verhinderung des Einstiegs	Experiment Nichtraucher 06/07	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention	National
117	01.01.2006	31.12.2007	2.0	Vernetzung und Rahmenbedingungen	Kommunikation + Koordination 1.1.06 - 31.12.07	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention	National
7	01.10.2005	30.06.2007	1.7	Schutz vor Passivrauchen	Arbeitsplatz rauchfrei	BAG	National
9			0.0	Forschung	Perception du risque pour la santé	BAG	National
14	01.01.2004	31.12.2005	2.0	Art. 15 TPFV	Let it be	BAG	National
15	23.05.2003	30.09.2005	2.4	Art. 15 TPFV	Grundleistungen AT	BAG	National
16			0.0	Art. 15 TPFV	Pilot Passivrauchen Projekte	BAG	National
17			0.0	Art. 15 TPFV	Massnahmen Passivrauchen	BAG	National
18	01.01.2004	31.07.2004	0.6	Art. 15 TPFV	Experiment Nichtraucher 03/04	BAG	National
19	01.01.2004	30.11.2005	1.9	Art. 15 TPFV	Kampagne rauchen schadet 04/05	BAG	National
20	01.01.2004	31.01.2007	3.1	Art. 15 TPFV	Tabak-Monitoring	BAG	National
35			0.0	Sensibilisierung und Information		BAG	National
37			0.0	Forschung	Evaluation Programm NPTP	BAG	National
47			0.0	Verhinderung des Einstiegs	Rock Challenge / Machbarkeitsstudie	BAG	National
80	01.11.2004	31.12.2006	2.2	Vernetzung/Rahmenbedingungen	StraTabak	BAG	National
98	01.01.2006	31.12.2007	2.0	Programm (alle Bereiche ausser Forschung)	Mise en oeuvre du Programme national de prévention du tabagisme 2006-2007	BAG	National
100	01.12.2005	31.12.2007	2.1	Sensibilisierung und Information	Nationale Kampagne zur Tabakprävention 06/07	BAG	National
137	15.09.2006	30.04.2007	0.6	Sensibilisierung und Information	Fachinformationen zur WHO-Tabakkonvention	BAG	National
147	01.01.2007	31.03.2007	0.2	Vernetzung/Rahmenbedingungen	Bedarfsabklärung Weiterbildung Tabak	BAG	National
158	01.07.2007	31.05.2009	1.9	Schutz vor Passivrauchen	arbeitsplatz rauchfrei - Projektverlängerung	BAG	National
70	01.08.2005	31.07.2006	1.0	Förderung des Ausstiegs	Raucherberatungsstellen an Schweizer Spitälern	Let it be	National
124	01.01.2006	31.12.2007	2.0	Förderung des Ausstiegs	Rauchen schadet let it be 06/07	Let it be	National
178	01.04.2007	31.03.2009	2.0	Förderung des Ausstiegs	Raucherberatungsstellen an Schweizer Spitälern (follow-up)	Let it be	Deutschschweiz
93	01.01.2005	31.12.2005	1.0	Förderung des Ausstiegs	Raucherberatung in der Apotheke (3-Jahres-Projekt)	Let it be	Deutschschweiz/ Westschweiz
13	01.06.2004	31.12.2007	3.6	Vernetzung und Rahmenbedingungen	Aufbau und Betrieb Kompetenzzentrum Wissensmanagement	Progress Management	National
24	01.01.2002	31.05.2005	3.4	Forschung	Nic! Nichtraucher ist cool	Progress Management	Deutschschweiz
4	01.02.2004	31.03.2005	1.2	Schutz vor Passivrauchen	Sport rauchfrei	Swiss Olympic	National
5	01.03.2004	31.12.2004	0.8	Verhinderung des Einstiegs	LaOla - Suchtprävention im Sport	Swiss Olympic	National
6	01.01.2004	31.12.2004	1.0	Mehrere Zwecke	Cool @ Clean	Swiss Olympic	National
43	01.12.2004	30.06.2005	0.6	Sensibilisierung und Information	Kommunikationsprojekt: Zum Beispiel: Sport rauchfrei	Swiss Olympic	National
53	01.01.2005	31.12.2005	1.0	Mehrere Zwecke	Cool @ Clean	Swiss Olympic	National
121	01.01.2006	31.12.2007	2.0	Mehrere Zwecke	Cool @ Clean	Swiss Olympic	National

Tabelle 19: Beiträge TPF an die fünf grössten Gesuchsteller inkl. Projekte nach Art. 15 TPFV (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Interessenbindungen

Bei der Analyse von Interessenbindungen sind wir der Frage nachgegangen, ob der TPF mit der Problematik konfrontiert ist, dass Personen, welche Gesuche beurteilen, in Interessenkonflikte geraten können. Weiter wurde hinterfragt, ob Mechanismen existieren, solche Konflikte zu vermeiden und die Objektivität zu wahren. Die Untersuchung der Sitzungsprotokolle sowie die Befragung der Konsultativgruppe haben gezeigt, dass diese Problematik durchaus ein Thema ist. Der ExpertInnenpool zur Begutachtung von Tabakpräventionsprojekten in der Schweiz ist limitiert und ExpertInnen sind häufig auch Akteure, die ebenfalls Gesuche beim TPF einreichen und sich in einer Konkurrenzsituation mit den „Begutachteten“ befinden. Daher gilt die Praxis, dass sowohl die ExpertInnen als auch die Konsultativgruppe eine etwaige Befangenheit deklarieren. Diese Regelung hat sich bewährt. Die Mitglieder der Konsultativgruppe kommen mehrheitlich aus der Forschung und stehen daher nicht in direkter Konkurrenz mit den NGOs, was wiederum die Befangenheit bei Präventionsprojekten mindert.

In einzelnen Fällen wurden auch bereits ExpertInnen aus dem Ausland hinzugezogen. Da die Gesuche der Präventionsorganisationen meist auf Deutsch vorliegen, kann jedoch nur sehr begrenzt auf ExpertInnen aus dem angelsächsischen Sprachraum zurückgegriffen werden.

Kommentar des Evaluationsteams

Der Grossteil der Mittel ging an die grössten zwanzig Mittelempfänger (gemessen an den zugesprochenen Beiträgen). Rund 21% der Gesuchstellenden haben somit 95% der gesprochenen Mittel erhalten. Diese Konzentration erklärt sich durch die Tatsache, dass vor allem nationale Akteure Projekte mit nationaler Ausstrahlung und damit tendenziell grossen Budgets einreichen. Sie haben mehr als andere Organisationen die Kompetenzen und Ressourcen, Gesuche auszuarbeiten, die den qualitativ hohen Anforderungen des Tabakpräventionsfonds genügen.

Die Bandbreite der gesprochenen Mittel pro GesuchstellerIn reicht in dieser Gruppe von bis 0.36 Mio. bis 20.9 Mio. CHF. Etwa die Hälfte dieser Gesuchstellenden hat je rund eine Million Franken erhalten. Die grössten Anteile gehen an Swiss Olympic (40.3%) und an das BAG (18.7%, v.a. Projekte nach Art. 15 TPFV), die nächst grössten Empfänger erhalten jeweils zwischen 4% und 8% der Mittel.

Es konnten keine Interessenbindungen zwischen Antragstellenden und Gesuchsprüfenden festgestellt werden, welche den Gesuchsprüfungsprozess nachhaltig stören bzw. diese werden durch die Deklaration von Befangenheit verhindert. Allerdings bleibt die Problematik, dass der ExpertInnenpool in der

Schweiz begrenzt ist und potenzielle ExpertInnen auch Akteure und somit potenzielle Gesuchstellende und somit KonkurrentInnen sind.

4.6 Vermutete Wirkung der Mittelverwendung

Die Wirkung des TPF wird an anderer Stelle (vgl. 5.1 und 5.2) noch eingehend betrachtet. Im Rahmen der Analyse der Mittelverwendung wurden quantitative Parameter ausgewertet, die Hinweise auf die Wirkung der geförderten Projekte geben, wie z.B. Projektdauer, Zielgruppen oder der Mitteleinsatz im Hinblick auf die Ansätze universelle, selektive oder indizierte Prävention.

Geht man davon aus, dass längere Interventionen eine höhere Wirkung haben, so kann die Projektdauer als Wirkungsindikator herangezogen werden. Der Grossteil der vom TPF geförderten Projekte dauert ein (37%) oder zwei (35%) Jahre. Rund 16% haben eine Laufzeit zwischen 2.1 und 3 Jahren. Nur einige wenige Projekte, in der Regel Programme, haben eine Laufzeit über 3 Jahre.

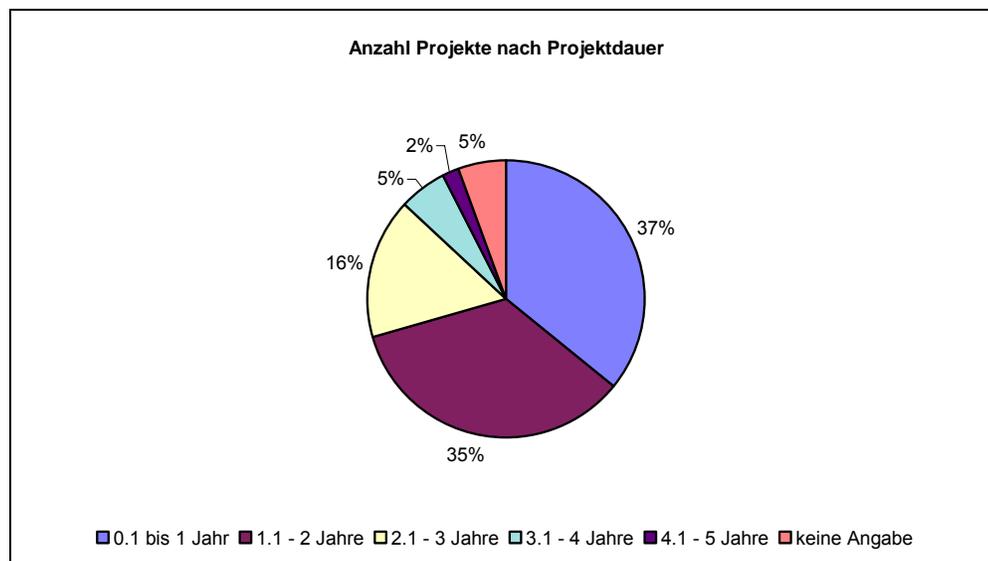


Abbildung 9: Projektdauer bewilligter Projekte – Anzahl (Quelle: Eigene Auswertung auf Basis der Projektübersichtstabelle der Fachstelle TPF; Basis: alle entschiedenen Projekte April 2004–April 2007)

Die Analyse der Projektzwecke nach Zielgruppen zeigt, welche Zielgruppen mit welchen Massnahmen angesprochen werden (vgl. auch 4.4.2). So können erste Hinweise darauf gefunden werden, ob eher universelle, selektive oder indizierte Prävention (Gordon 1983) gefördert wird. Gemäss heutigem Wissensstand wird davon ausgegangen, dass selektive oder indizierte Präventionsaktivitäten einen

grösseren Erfolg haben und Verhältnisprävention wirksamer ist als Verhaltensprävention (Peters, Wapf 2006).

Zielgruppe	Hauptzwecke
Schüler/Jugend	Verhinderung des Einstiegs, Schutz vor Passivrauchen, Sensibilisierung und Information (als Begleitmassnahme)
Erwachsene	Förderung des Ausstiegs
Multiplikatoren	Förderung des Ausstiegs, Vernetzung und Rahmenbedingungen
Öffentlichkeit	Sensibilisierung und Information, Schutz vor Passivrauchen
Arbeitnehmer	Schutz vor Passivrauchen, Förderung des Ausstiegs, Verhinderung des Einstiegs, Sensibilisierung und Information
Sonstige	Forschung, Vernetzung und Rahmenbedingungen

Tabelle 20: Zielgruppen und Zwecke der Präventionsprojekte (Quelle: Eigene Auswertung)

Die Projekte im Setting Sport zielen vor allem auf den Schutz vor Passivrauchen (z.B. Nichtrauchen an Sportveranstaltungen), die Sensibilisierung und Information sowie die Verhinderung des Einstiegs (z.B. Prävention unter jungen Sportlern) ab. Ein kleinerer Anteil der Mittel, welche für Projekte im Setting Sport und Bewegung gesprochen wurden, strebt die Förderung des Ausstiegs an (dieser Teil ergibt sich aus der Aufteilung von Projekten mit mehreren Zwecken).

Die vorhandenen Angaben weisen darauf hin, dass die geförderten Projekte wenig mit indizierter Prävention arbeiten. Meist kommen universelle (z.B. durch Sensibilisierung und nationale Projekte) oder selektive Präventionsansätze (z.B. selektive Zielgruppenauswahl) zum Einsatz.

Viele Projekte, v.a. bei der Zielgruppe der Schüler und Jugendlichen, zielen auf eine Verhaltensänderung ab. Verhältnisänderungen werden am ehesten bei den Projekten zum Schutz vor Passivrauchen angestrebt. Diese Projekte erhalten zwar einen relativ grossen Anteil an Mitteln, machen aber gemessen an der Gesamtzahl nur rund 8% der bewilligten Projekte aus.

Kommentar des Evaluationsteams

Eine Wirkungsanalyse ist auf Grund fehlender Zielvorgaben zur Wirkung des Fonds nur schwer möglich. Daraus folgern wir, dass entsprechende Parameter zukünftig von der Fachstelle erfasst werden sollten.

Die vorhandenen Anhaltspunkte weisen eher auf eine mittlere Wirksamkeit der durchgeführten Projekte hin. Zum einen wird zwar zielgruppenorientiert vorgegangen, zum anderen werden grosse Teile der vorhandenen Mittel jedoch für eher kurz dauernde und universell orientierte Massnahmen im Bereich der Verhaltensprävention eingesetzt.

4.7 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 2

Die zweite Evaluationsfragestellung lautete: ***Wie sind Mitteleinsatz und Mittelverteilung in der evaluierten Periode zu beurteilen?***

Der Tabakpräventionsfonds orientiert sich bei seinen Regelungen bzw. der Planung zur Mittelvergabe sehr eng an den Bestimmungen der Tabakpräventionsverordnung (z.B. Art. 4-7 TPFV) sowie an den strategischen Vorgaben des NPTP und an den Regeln des Verwaltungsrechts.

Bisher wurden 178 Projekte bewilligt, 52% oder 92 davon wurden mit insgesamt 61.9 Mio. CHF gefördert. Dies entspricht einer Förderquote von 42%. Die Bandbreite der Förderquoten zeigt auf, dass die Mehrheit der Projekte zu über 80% vom TPF finanziert wird.

Die Rücklagen des Fonds weisen darauf hin, dass noch zu wenig qualitativ hochwertige und daher förderwürdige Projekte eingereicht werden. Wir halten dafür, dass die Fachstelle dies zum Anlass nimmt, aktuelle und potenzielle Projektnehmende besser zu befähigen, förderwürdige Gesuche einzureichen. Die Abweichungen der aktuellen Mittelverteilung von den Zielvorstellungen der Investitionsstrategie sprechen ebenfalls dafür, dass die Nachfrage nach Mitteln aus dem Tabakpräventionsfonds gezielt gefördert werden sollte.

Die heutige Investitionsstrategie reicht unseres Erachtens als Zielvorgabe nicht aus, wirkungsorientierte Überlegungen sollten vermehrt Eingang finden. Gleichzeitig wären aber vermehrt Daten zu erheben oder auszuwerten, die die Wirkungsmessung von Projekten verbessern.

Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Schaffung von entsprechenden Steuerungsinstrumenten und Kontroll- bzw. Evaluationsinstrumenten eine der zukünftigen Anforderungen an den TPF sein könnte oder sein sollte. Weiter wird durch

diese Ergebnisse auch die Frage aufgeworfen, wer für die Steuerung des TPF offiziell zuständig sein und welche Präventionsstrategie verfolgt werden soll.

Die Verwaltungskosten der Fachstelle sind derzeit sehr gering (<5%). Mittelfristig ist von der Notwendigkeit zur Aufstockung von Personalressourcen auszugehen, vor allem aus den oben genannten Gründen.

Die ergänzenden Fragen gemäss Pflichtenheft beantworten wir wie folgt:

Wie wurden die Mittel des TPF in der evaluierten Periode verwendet (Bestandesaufnahme)?

Die inhaltliche Analyse zeigt, dass die Mittel zweckmässig im Sinne der TPFV verwendet wurden und dass zweckfremde Projekte abgelehnt wurden. Die meisten Mittel (ohne Projekte nach Art. 15 TPFV) wurden im Bereich der Sensibilisierung (28%), der Verhinderung des Einstiegs (23%) und zum Schutz vor Passivrauchen (21%) gesprochen. Für die Förderung der Forschung wurden rund 6% der Mittel zugesagt. Die Hauptzielgruppen der Präventionsprojekte sind Schüler und Jugendliche (46% der Mittel), gefolgt von der Öffentlichkeit (24% der Mittel), was auch in Zusammenhang mit den geförderten Zwecken steht.

Die Analyse der geförderten Projekte zeigt, dass diese nicht durch gemeinsame Ziele oder ein Programm des TPF verbunden sind, sondern mehr oder weniger isoliert nebeneinander stehen. Kontinuität ergibt sich teilweise dadurch, dass Projekte als Folgeprojekte von bereits durchgeführten Projekten geplant werden.

Welches sind die Regeln der Mittelverwendung und -zuteilung und wie wurden sie umgesetzt? Sind diese Regeln zweckmässig, d.h. nützlich und effektiv mit Blick auf die Zielsetzung des Fonds?

Die Mittelverwendung erfolgt nach standardisierten und transparenten Regeln und Prozessen, die kontinuierlich verbessert wurden und die auch konsequent und rechtmässig angewendet werden. Diese Regeln sind mit Blick auf die Zielsetzung des Fonds zweckmässig.

Sind die Prozesse und Verfahren der Mittelzuteilung insgesamt zweckmässig, transparent und rechtmässig?

Die Prozesse der Gesuchsprüfung und Mittelzuteilung sind klar strukturiert und zweckmässig und entsprechen den Vorgaben der TPFV. Obwohl sie transparent offen gelegt werden, sind sie den Gestellenden und den Akteuren der Tabakprävention jedoch nicht ganz klar. Eine verstärkte Kommunikation nach aussen ist angezeigt.

Wurde die Regel der Allokation von 20-30% der Mittel im Bereich Sport und Bewegung eingehalten und bewährt sich diese?

Der Richtwert, 20-30% der jährlichen Mittel für Projekte im Bereich Sport einzusetzen, wurde eingehalten bzw. bisher knapp überschritten. Gemäss der Fachstellenleitung wird im Auftrag der Aufsichtsinstanz des Fonds, dem Departement des Innern, seit Beginn des Beitragsjahrs 2007 strikte darauf geachtet, den Richtwert von maximal 30% der Mittel für Sportprojekte einzuhalten.

Die Projekte im Setting Sport zielen vor allem auf den Schutz vor Passivrauchen, die Sensibilisierung und Information sowie die Verhinderung des Einstiegs. Ein kleinerer Anteil der Mittel zielt auch auf die Förderung des Ausstiegs. Die meist national angelegten Projekte richten sich vor allem an Schüler und Jugendliche. Insgesamt hat sich die Regel bewährt, da sie im Bereich des Sports zu einer Sensibilisierung im Hinblick auf Prävention und Gesundheitsförderung führte.

5 Zur Zielerreichung des Fonds

Im folgenden Kapitel geht es um den Beitrag, den der TPF an die Erreichung der Ziele der Tabakprävention in der Schweiz liefert. Diese Frage umfasste folgende drei Aspekte:

1. Erreichung der fünf Ziele des TPF (Art. 2 TPFV), d.h. Ermittlung der Wirksamkeit (Outcome) der unterstützten Projekte in den verschiedenen Förderbereichen.
2. Beitrag zu den Zielen der Tabakprävention in der Schweiz, wie sie etwa im Nationalen Programm zur Tabakprävention (NPTP) beschrieben sind.
3. Auswirkungen, die das Auftreten des neuen und finanzstarken Akteurs TPF auf das Feld der Tabakprävention Schweiz hat.

Die Aussagen stützen sich in erster Linie auf die Befragung der Gesuchstellenden und die vertiefenden Fallstudien sowie auf die Interviews mit den Akteuren der TP.

5.1 Beitrag zu den Zielen des TPF gemäss Art. 2 TPFV

5.1.1 Metaevaluation der abgeschlossenen Projekte

Um den Zielbeitrag gemäss Art. 2 TPFV der unterstützten Projekte zu eruieren, wurden die vorhandenen Schlussdokumente der abgeschlossenen Projekte (Schlussberichte, Selbstevaluationen, externe Evaluationen) zusammengetragen und analysiert.²⁹ Die Qualität und Detailliertheit der vorhandenen Unterlagen variieren pro Projekt stark, wobei bei der Datenqualität drei Gruppen unterschieden werden können:

²⁹ Bei den noch laufenden Projekten ist keine Aussage über die tatsächlich erreichten Wirkungen möglich. Von den Gesuchstellern angestrebte Wirkungen vor Projektbeginn (z.B. ex-ante-Aussagen in Gesuchen) werden nicht berücksichtigt, da diese nichts über die tatsächlich erreichten Wirkungen aussagen.

Qualität der vorhandenen Daten bei den abgeschlossenen Projekten ³⁰ (ohne Art. 15 TPFV-Projekte)	Anzahl Projekte	TPF-Beiträge in CHF.	TPF-Beiträge in %
Gute Datengrundlage (separate Evaluationen vorhanden)	4	1'667'500.-	12%
Schwache Datengrundlage (Hinweis über Wirkungen im Schlussbericht)	17	9'420'000.-	68%
Keine Datengrundlage (keine Hinweise über Wirkungen im Schlussbericht)	13	2'722'000.-	20%
Total	34	13'809'500.-	100%

Tabelle 21: Beurteilung der Qualität der vorhandenen Daten für die Beurteilung der Projektwirkungen bei den abgeschlossenen Projekten

Eine erste Analyse von ausgewählten Projekten, bei denen Schlussberichte mit Hinweisen auf Evaluationen bzw. Wirkungen zur Verfügung standen, zeigte, dass die Datengrundlage für eine verlässliche Beurteilung der erreichten Wirkungen im Zielbereich nicht ausreichte.

Aus diesem Grund wurde in Absprache mit der Auftraggeberin beschlossen, auf die Weiterführung der Metaevaluation zu verzichten. Als Ersatz wurden die Informationen zu den Outputs (Leistungen, Produkte) und Wirkungen der Projekte mittels Befragung der Gesuchstellenden von bewilligten Projekten erhoben (vgl. Kap. 5.1.2 und 5.1.3).

Kommentar des Evaluationsteams

Die Qualität der Schlussberichte der bewilligten Präventionsprojekte beurteilen wir im Durchschnitt als ungenügend. Die Struktur und der Detaillierungsgrad der Berichte sind uneinheitlich, da diesbezügliche Vorgaben des Fonds fehlen. Vielfach sind keine Angaben über die tatsächliche Erreichung der Projektziele und die erreichten Wirkungen zu finden.

Die Schlussberichte der Forschungsprojekte sind von guter Qualität. Hingegen beurteilen wir das vorliegende schriftliche Material über die abgeschlossenen Präventionsprojekte als ungenügend, um eine Einschätzung der Wirkungen der Projekte gemäss Art. 2 TPFV vorzunehmen. Wir führen das auf das fehlende inhaltliche Projekt-Controlling des Fonds zurück. Die Fachstelle prüft unseres Erachtens nicht, ob die im Gesuch angegebenen Arbeitsschritte auch tatsächlich durchgeführt wurden. Beispielsweise ist in einigen Gesuchen ein Geldbetrag für

³⁰ Dort wo externe Evaluationen vorliegen, beurteilten wir die Datengrundlage für die Analyse der Wirkungen als gut. Dort wo mindestens Hinweise über Wirkungen vorhanden sind, ist wenigstens eine qualitative Beurteilung der Wirkungen möglich. Bei fehlenden Hinweisen ist keine Beurteilung der Wirkungen möglich.

eine Selbstevaluation reserviert, welche aber später nicht durchgeführt wurde, zumindest finden sich keine Angaben darüber im Schlussbericht.

Dem Fonds fehlen somit Informationen über die Wirkungen der bewilligten Projekte. Im Hinblick auf eine nachhaltige Vergabe der Fondsmittel wäre eine Aufbereitung der Ergebnisse aller bewilligten Projekte, z. B. in Form eines jährlichen Syntheseberichts, zu begrüssen, damit die zukünftigen Gesuchstellenden und die Konsultativgruppe im Hinblick auf die Eingabe und Beurteilung von zukünftigen Projekten systematisch von den Erfahrungen der bisherigen Projekte lernen können.

5.1.2 Output der bewilligten Präventionsprojekte

Die nachfolgenden Aussagen zum angestrebten Output (Massnahmen, Leistungen, Produkte) der bewilligten Präventionsprojekte basieren auf der Befragung der Gesuchstellenden von bewilligten Projekten. Insgesamt liegen aus der Befragung die Angaben zu 39 bewilligten Präventionsprojekten vor.

Bei 54% der bewilligten Präventionsprojekte geht es laut Angaben der Gesuchstellenden um Verhältnisprävention, bei 31% um Verhältnis- und Verhaltensprävention und bei 15% um Verhaltensprävention.

Die meisten der bewilligten Präventionsprojekte führten Informations-, Kommunikations- und Ausbildungsmassnahmen durch, welche sich hauptsächlich an Multiplikatoren wie beispielsweise Lehrpersonen richten. Direkt mit den Zielgruppen Raucher im Hinblick auf Ausstieg/Passivrauchen oder Nichtraucher im Hinblick auf Einstieg/Passivrauchen (Commitment, Selbstverpflichtung) arbeiten nur fünf, dafür sehr grosse Projekte.

In Tabelle 22 nachfolgend sind die häufigsten Leistungen bzw. Produkte der bewilligten Präventionsprojekte und die damit anvisierten Zielgruppen detailliert aufgeführt:

Häufigste Leistungen und Produkte der bewilligten Präventionsprojekte	Präventionsprojekte (n=39)		
	Anzahl	%	Hauptzielgruppe(n) der Produkte
Informationsbroschüre, Flyer, o.ä.	21	54%	Raucher (Ausstieg, Passivrauchen), Multiplikatoren, Nichtraucher (Einstieg, Passivrauchen)
Website, Internetauftritt	21	54%	Multiplikatoren, Gesamtbevölkerung, Raucher, Nichtraucher
Medienarbeit (Anlass, Artikel, o.ä.)	17	44%	Gesamtbevölkerung, Multiplikatoren
Vernetzung, Netzwerk	16	41%	Multiplikatoren
Werbematerial	15	39%	Gesamtbevölkerung, Multiplikatoren, Raucher, Nichtraucher
Wettbewerb	14	36%	Multiplikatoren, Nichtraucher, Raucher
Aus- oder Weiterbildungskurs / Schulung	13	33%	Multiplikatoren
Fachbroschüre, Handbuch für Fachleute	13	33%	Multiplikatoren
Kommunikation und Koordination	13	33%	Multiplikatoren, Nichtraucher, Gesamtbevölkerung
Unterrichtsmaterial, Schulungsunterlagen	13	33%	Multiplikatoren, eingeschränkte Zielgruppe
Informationsveranstaltung	11	28%	Multiplikatoren, Gesamtbevölkerung
Internet, Intranet	11	28%	Multiplikatoren, Gesamtbevölkerung, Raucher, Nichtraucher
Vortrag, ExpertInnenengespräch, runder Tisch	10	26%	Multiplikatoren

Tabelle 22: Häufigste Leistungen/Produkte der bewilligten Präventionsprojekte

Kommentar des Evaluationsteams

Die meisten bewilligten Präventionsprojekte erarbeiten Massnahmen, welche die Information und Sensibilisierung von Multiplikatoren oder der Gesamtbevölkerung zum Ziel haben. Die anvisierten Ausbildungs- und Informationsmassnahmen zeigen den Stand der Tabakprävention in der Schweiz, die sich noch in der Phase des Agenda-Setting und der Sensibilisierung befindet. Da wirkungsorientierte Prävention es jedoch nicht dabei bewenden lassen kann, ist zu erwarten, dass in Zukunft vermehrt direkt mit den Zielgruppen Raucher und Nichtraucher gearbeitet wird.

Das Gewicht auf Information und Sensibilisierung steht in einem gewissen Widerspruch zum Befund, dass 85% der Gesuchstellenden ihre Projekte zumindest teilweise bei der Verhältnisprävention ansiedelten. Es ist deshalb kritisch zu fragen, ob dieser Anteil tatsächlich so gross ist. Von Seiten des BAG und der Konsultativgruppe wird darauf hingewiesen, dass das Verständnis für

Verhältnisprävention erst langsam wachse und Projekte in diesem Bereich eher spärlich seien. Wir führen diese Differenzen einerseits auf die unterschiedliche Interpretation und Abgrenzungen von Verhaltens- und Verhältnisprävention zurück, andererseits sollen viele Informations- und Ausbildungsmassnahmen dazu führen, dass „Verhältnisse“ geändert werden.

5.1.3 Beurteilung der Projektumsetzung und -wirkung durch die Gesuchstellenden

Von den total 47 bewilligten Projekten (39 Präventions- und 8 Forschungsprojekte), bei denen die Daten mittels Befragung erhoben werden konnten, waren zum Zeitpunkt der Befragung 16 (34%) abgeschlossen, 4 (8%) in der Schlussphase und 22 (47%) mitten in der Projektbearbeitung. Bei den 5 Projekten (11%), welche sich erst in der Startphase befanden, wurden die nachfolgenden Aussagen zur Umsetzung und zu den Wirkungen der Projekte nicht erhoben. Die anderen Gesuchstellenden wurden aufgefordert, ihre Zufriedenheit mit der Projektrealisierung, mit der Zielerreichung und mit den bisherigen Wirkungen zu beurteilen. Die Beurteilung erfolgte durch eine Note zwischen 1 und 4 (1= sehr unzufrieden, 4= sehr zufrieden).

Bei der Interpretation der nachfolgend aufgeführten Bewertungen der verschiedenen Aspekte durch die Gesuchstellenden ist zu berücksichtigen, dass diese auf persönlichen Einstellungen und Präferenzen beruhen.

Beurteilung verschiedener Aspekte der Projektrealisierung durch die Gesuchstellenden	Präventionsprojekte Mittelwert (n=35)	Forschungsprojekte Mittelwert (n=7)	Alle Projekte Mittelwert (n=42)
Skala: 1 = sehr unzufrieden, 4 = sehr zufrieden			
Zufriedenheit mit der tatsächlichen (bisherigen) Projektrealisierung	3.3	3.9	3.4
Zufriedenheit mit den tatsächlich erbrachten Leistungen bzw. den geschaffenen Produkten	3.3	3.9	3.4
Zufriedenheit mit der Erreichung der Projektziele	3.1	3.8	3.2
Zufriedenheit mit dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag	3.1	3.2	3.2
Wie zufrieden oder unzufrieden sind Sie mit dem, was Ihr Projekt (bisher) ausgelöst hat?	3.3	3.7	3.4

Tabelle 23: Zufriedenheit der Gesuchstellenden mit verschiedenen Aspekten der Projektrealisierung

Alle Gesuchstellenden von Forschungsprojekten und über 90% der Gesuchstellenden von Präventionsprojekten sind eher zufrieden oder sehr zufrieden mit der (bisherigen) Projektrealisierung. Der Anteil der „sehr Zufriedenen“ ist bei den For-

schungsprojekten mit total 86% markant höher als bei den Präventionsprojekten (51%).

Ein ähnliches Bild gibt sich bei der Zufriedenheit mit den tatsächlich erbrachten Leistungen bzw. Produkten. Der Anteil der „sehr Zufriedenen“ ist auch hier bei den Forschungsprojekten mit 86% deutlich höher als bei den Präventionsprojekten (46%).

Die Zufriedenheit mit der Erreichung der Projektziele ist bei den Präventionsprojekten ein wenig geringer. 29% der Gesuchstellenden von Präventionsprojekten sind sehr zufrieden mit den erreichten Projektzielen, bei den Forschungsprojekten ist dieser Anteil mit 83% viel höher.

Etwas weniger zufrieden sind die Antwortenden mit dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag bei der Projektrealisierung. Die Anteile der „sehr Zufriedenen“ betragen bei den Präventionsprojekten 31% und bei den Forschungsprojekten 29%. Zwei Gesuchstellende begründen das schlechte Verhältnis von Aufwand und Ertrag ihrer Präventionsprojekte mit den vom TPF vorgenommenen Budgetkürzungen.

Alle Gesuchstellenden von Forschungsprojekten und 91% der Gesuchstellenden von Präventionsprojekten sind eher zufrieden oder sehr zufrieden mit dem, was ihr Projekt über das unmittelbare Ergebnis hinaus ausgelöst hat. Als erzielte Wirkungen über das eigentliche Projekt hinaus wurden insbesondere weiche Faktoren genannt (grosses Interesse von Zielgruppen am Projekt, Sensibilisierung über das Thema bei den Zielgruppen oder die gute Zusammenarbeit mit Involvierten).

Die Gesuchstellenden von Präventionsprojekten beurteilten die bisherigen oder sich abzeichnenden Wirkungen des Projekts im Förderbereich bzw. in den Förderbereichen gemäss Art. 2 TPFV, in dem es angesiedelt ist, zusammenfassend wie folgt:

Einschätzung der Wirkungen des Projekts in den angesiedelten Förderbereichen	Präventionsprojekte (total 35)	
	Anzahl Projekte (n)	Einschätzung der Wirkung (Mittelwert)
Skala: 1 = keine Wirkung, 2 = geringe Wirkung, 3= mittlere Wirkung, 4 = grosse Wirkung		
Verhinderung des Einstiegs	18	2.9
Förderung des Ausstiegs	22	2.9
Schutz vor Passivrauchen	14	3.2
Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit	20	3.3
Vernetzung der in der TP tätigen Organisationen	10	3.7
Schaffung von unterstützenden Rahmenbedingungen	13	3.3

Tabelle 24: *Einschätzung der Wirkungen in den Förderbereichen*

Ein Teil der Antwortenden stützt ihre Einschätzung der Wirkungen entweder auf durchgeführte Evaluationen oder Befragungen ab, andere auf erhaltene Rückmeldungen zum Projekt. Einige räumen ein, dass sich ihre Einschätzung auf keine Daten abstützt sondern rein subjektiv sei, wobei teilweise Evaluationen geplant aber noch nicht durchgeführt worden seien.

Die grösste Wirkung konnte, immer nach Einschätzung der befragten Gesuchstellenden, in den Förderbereichen Passivrauchen, Sensibilisierung und Information, Vernetzung und Rahmenbedingungen erzielt werden. Hier schätzen die Gesuchstellenden von fast allen bewilligten Präventionsprojekten die erzielte Wirkung als „mittel“ oder „hoch“ ein. Bei den Förderbereichen „Verhinderung Einstieg“ bzw. „Förderung Ausstieg“ wird die Wirkung meistens als „mittel“ eingeschätzt, wobei bei 4 Projekten die Wirkung nur als „gering“ bezeichnet wurde und bei zwei Projekten gar keine Wirkung erzielt worden ist.

Die vertiefenden Fallstudien brachten keine neuen Erkenntnisse, sondern bestätigten im Wesentlichen die Ergebnisse der Befragung der Gesuchstellenden. So bestätigte sich das Schwergewicht auf Massnahmen der Information und Sensibilisierung in allen Zielbereichen des Fonds (Verhinderung des Einstiegs, Förderung des Ausstiegs und Schutz vor Passivrauchen).

Ebenso wurde deutlich, dass die Gesuchstellenden über die Erreichung der unmittelbaren Projektziele mehr und besser empirisch abgestützte Aussagen machen können als über die Wirkungen in den Zielbereichen. Die Interviews mit den Gesuchstellenden, die sich in der Online-Befragung zu den Wirkungen in den Zielbereichen geäussert hatten, ergaben, dass die empirischen Belege dafür eher schwach sind. Drei der sieben Befragten meinten, sie hätten die Wirkungen auf das Verhalten wohl eher zu positiv eingeschätzt. Zwei Befragte stützten sich in ihrer Beurteilung der Projektwirkung auf Wirkungsmessungen und

Evaluationen in andern Ländern ab, in denen das gleiche Projekt durchgeführt worden sie.

Alle befragten Gesuchstellenden sind der Meinung, dass die Wirkungsmessung schwierig sei und die Möglichkeiten einer Präventionsorganisation übersteigen würde. Hier sei eher die Wissenschaft gefragt, da eine Präventionsorganisation weder die nötigen Kenntnisse noch die Mittel dazu habe.

Kommentar des Evaluationsteams

Die grosse Mehrheit der Gesuchstellenden ist mit der (bisherigen) Projektrealisierung zufrieden. Die Informationen, anhand derer die Erreichung der Projektziele beurteilt wird, scheinen konkret und recht zuverlässig zu sein.

Bei den meisten Projekten wird die erzielte Wirkung im Förderbereich als mittelmässig angegeben. Vielfach stützt sich diese Bewertung auf Rückmeldungen von Beteiligten ab, oder es handelt sich um subjektive Einschätzungen. Diese Bewertungen sind tendenziell eher als zu positiv zu beurteilen, da sich die Gesuchstellenden durch eine Wirkungsmessung überfordert fühlen.

Aus der Sicht des Evaluationsteams ergeben sich drei Folgerungen: Zum einen ist bei der Gesuchseingabe der empirischen Evidenz ähnlicher oder gleicher Projekte in vergleichbaren Kontexten oder Ländern vermehrt Beachtung zu schenken. Zum andern sollten, falls solche Evidenzen nicht vorliegen, Projektgesuche schlüssige Programmlogiken³¹ aufweisen. Zum dritten ist zu prüfen, inwieweit eine Wirkungsmessung in den Zielbereichen des Fonds von den Projekten erwartet werden kann oder ob hier nicht der Fonds vermehrt aktiv werde sollte.

³¹ Eine Programmlogik oder Programmtheorie beschreibt, wie ein Projekt nach Meinung der Gesuchstellenden und gestützt auf konzeptuelle oder theoretische Überlegungen wirken soll. Die Programmlogik zeigt im Einzelnen, welche Interventionen welche Wirkungen hervorbringen sollen. Dies, indem sie die Beziehungen zwischen Ressourcen (Inputs), Programmaktivitäten, Outputs und Wirkungen (Outcomes) sowie dem Kontext festhält. Ebenso werden die Beziehungen zwischen unmittelbaren, mittelfristigen und langfristigen Outcomes aufgezeigt. Sie enthält eine Wirkungshierarchie, Erfolgskriterien, Einflussfaktoren sowie Aktivitäten und Ressourcen zur Beeinflussung dieser Faktoren.

5.2 Beitrag des TPF zu den Zielen der Tabakprävention in der Schweiz

Die Beurteilung des Beitrags eines Gesuches zu den NPTP-Zielen erfolgt durch die Sektion Tabak des BAG. Ein wichtiges Kriterium für die Festlegung des strategischen Beitrags für die Sektion Tabak ist die Abschätzung des Bedarfs nach dem Stand des Wissens, wobei strukturelle Ansätze vorrangig seien. Weitere Kriterien seien die Vernetzung des Projekts mit der Wissenschaft oder mit der Literatur und die Institution des Gesuchstellers.

Die befragten **Akteure in der Tabakprävention** fühlten sich ausserstande, den Beitrag des TPF an die Zielerreichung der Tabakprävention zu beurteilen. Für zwei Befragte reicht es, zu wissen, dass das Geld für die in der Verordnung definierten Ziele fliesst. Zwei weitere Befragte sehen schon in der Schaffung und in der Funktionsweise des Fonds einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung. Eine andere Person sieht in der Vergabep Praxis des TPF einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsverbesserung und damit indirekt auch zu einer verbesserten Zielerreichung. Auch sichern die Mittel des TPF gemäss einer befragten Person gewisse kleinere Organisationen existenziell ab und erlauben diesen, mit grösseren Projekten die kritische Schwelle für ein wirkungsvolles Handeln zu überschreiten. Eine Person weist schliesslich darauf hin, dass in den letzten Jahren bei der Tabakprävention verschiedene Fortschritte zu verzeichnen waren und dass dies wohl teilweise auch ein Verdienst des TPF seien.

Hinsichtlich des Beitrags des TPF zur Erreichung der in der Verordnung festgehaltenen Ziele gehen die Meinungen der **Konsultativgruppe** auseinander. Für eine befragte Person ist der Zielerreichungsbeitrag klein bis mittel. Zumal der Prävention anderweitig Mittel gekürzt wurden und der Tabakprävention daher letztendlich gar nicht so viele Mittel zur Verfügung stünden. Ein anderes Mitglied der Konsultativgruppe ist der Ansicht, dass die Wirkung des TPF vermutlich mittelgross sei. Im Bereich der Tabakprävention im Sport habe der TPF jedoch eine grosse Wirkung entfalten können. Für zwei Mitglieder der KG leistet der TPF einen grossen Beitrag zur Zielerreichung. Es fliesse sehr viel Geld in die Tabakprävention, es sei daher nur schwer vorstellbar, dass diese Gelder keine Wirkung hätten. Eine befragte Person fügt an, dass der Fonds die Ziele nur in dem Masse erreichen könne, wie die Projekte diese anstreben würden.

Drei Mitglieder können keine Aussagen zum Zielerreichungsbeitrag des Fonds machen. Es fehle an einer systematischen Evaluation der Projekte, daher könnten nur beschränkte Aussagen zur Wirksamkeit gemacht werden.

Kommentar des Evaluationsteams

Die befragten Schlüsselpersonen können den Zielbeitrag des TPF an die Ziele der Tabakprävention Schweiz nicht einschätzen oder beurteilen den Zielbeitrag als gering.

Das Nationale Programm für Tabakprävention (NPTP) ist breit ausgerichtet. Die einzelnen Ziele wurden nicht priorisiert. Wie hoch der strategische Beitrag eines Projekts eingeschätzt wird, hängt somit von der Gewichtung der einzelnen NPTP-Ziele ab.

Generell ist zu berücksichtigen, dass der Prävention Grenzen gesetzt sind. Erfahrungen zeigen z.B., dass Präventionsprogramme alleine nicht imstande sind, den Tabakkonsum bei Jugendlichen zu reduzieren. Dies bedingt Veränderungen in der ganzen Gesellschaft, u.a. gesetzliche Anpassungen, wofür oft der Ausdruck „gesetzliche Prävention“ verwendet wird. Die Tabakprävention im Rahmen von Präventionsprojekten kann den ersten Schritt tun, nämlich die Jugendlichen für die Gefahren des Rauchens zu sensibilisieren. In dieser Hinsicht ist der Beitrag des TPF als hoch einzuschätzen.

Gewisse Ziele des NPTP haben rauchfreie Verhältnisse zum Ziel (Ziel 2: Umfeld, in dem Jugendliche aufwachsen, motiviert zum Nichtrauchen, Ziel 3: Nichtraucher haben jederzeit und überall die Möglichkeit, rauchfreie Luft zu atmen). Hier können Präventionsprojekte helfen, die jeweiligen Akteure zu sensibilisieren. Inwiefern dann die Verhältnisse tatsächlich geändert wurden, darüber sind keine Informationen vorhanden.

Die Ziele 7, 8, 9, und 10 (Werbung der Tabakindustrie, Besteuerung, Verkauf an Minderjährige, Deklaration von Tabakprodukten) betreffen die „gesetzliche Prävention und richten sich an die Gesetzgebenden bzw. Vollzugsbehörden. Sie sind im Zweckartikel der TPFV nicht enthalten, weshalb der Tabakpräventionsfonds in diesen Bereichen keine Projekte fördert.

Der Zielbereich 12 des NPTP ist das Wissensmanagement. Diesbezüglich hat der TPF erst wenig getan. Der Fonds hat zwar Forschungsprojekte finanziert. Die Ergebnisse der im Rahmen des TPF bewilligten Projekte wurden jedoch nicht systematisch aufbereitet und den Präventionsfachleuten und in den interessierten Kreisen bekannt gemacht.

5.3 Auswirkungen auf das Feld der Tabakprävention

Zwei der zwölf befragten **Schlüsselpersonen** von NGOs verstehen die seinerzeitige Schaffung des TPF als Frucht ihrer jahrelangen Lobbyarbeit. Der TPF sei gemäss drei Befragten ein willkommenes zusätzliches Finanzierungsinstrument gewesen, das die Handlungsmöglichkeiten für die Tabakprävention verbessert hätte. Eine Person weist darauf hin, dass der TPF zu Beginn eine belebende Unruhe in das Feld der Tabakprävention brachte, dass er sich aber in der Zwischenzeit als neuer Geldgeber gut eingegliedert habe.

Drei weitere Befragte äussern sich diesbezüglich kritischer. Nach ihnen hatte der TPF von Anfang an Probleme der Identität, der Kompetenz und der Akzeptanz in der Präventionslandschaft. Es habe Konflikte um die Frage gegeben, wer das Geld nach welchen Kriterien verteilen sollte. Mit der Integration der Fondsverwaltung in das BAG sei zudem viel Energie in die Bereinigung von amtsinternen Konflikten gesteckt worden. Die Integration des Fonds ins BAG habe zu Identitäts- und Legitimationsproblemen geführt, die bis heute bestünden.

Für elf der zwölf befragten Schlüsselpersonen ist der TPF eine berechenbare Finanzierungsquelle für die Tabakprävention und kein eigenständiger Akteur. Für eine Person ist diese Reduktion des TPF auf eine neutrale Kasse sinnvoll und richtig. Eine andere Person bedauert, dass der TPF insbesondere bei den Kantonen noch wenig bekannt sei. Zudem stossen sich fünf weitere Befragte an der schwachen Position des Fonds. Sie monieren, dass der TPF strategisch nicht geführt werde und auch nicht selbst strategisch führe. Dadurch werde eine Chance verpasst, zwischen den verschiedenen Akteuren in der Tabakprävention Synergien zu erzielen. Unbefriedigend sei auch, dass der TPF nach wie vor ungelöste Legitimationsprobleme habe (vgl. oben), was immer wieder Anlass zu grundsätzlichen Diskussionen gebe.

Unbesehen von dieser strategisch schwachen Position wird von zwei Befragten aber auch angeführt, dass der TPF heute mit seiner Mittelvergabe auf das Präventionsfeld einwirke. Durch die hohen Anforderungen beim Vergabeprozess sei die Qualität und die Professionalität der Projektträger spürbar verbessert worden. Gleichzeitig aber habe der TPF mit seinen hohen Anforderungen auch den Konkurrenzkampf und die Konkurrenzängste unter den verschiedenen Organisationen angetrieben. Auf diese Weise entscheide der TPF heute rein faktisch auch über Sein und Nichtsein von gewissen kleineren Organisationen.

Drei Schlüsselpersonen sagen ausdrücklich, dass die Schaffung des TPF – abgesehen davon, dass mehr Geld für die Tabakprävention zur Verfügung stehe – keine grösseren Auswirkungen auf die strategische Ausrichtung oder Zusam-

menarbeit in der Präventionsszene hatte, bei andern schwingt diese Beurteilung unausgesprochen mit.

Die finanzielle Bedeutung des Tabakpräventionsfonds zeigt sich auch in den Antworten auf die Frage, was die **Gesuchstellenden** bzw. ihre Institutionen tun würden, wenn es den Fonds nicht gäbe (Mehrfachnennungen möglich). Zwei Drittel (66%) würden auf die Durchführung von Projekten verzichten, gut die Hälfte (53%) würde die Projekte bei andern Fonds oder Stiftungen eingeben oder die Projekte in kleinerem Rahmen durchführen (51%). Nur ein Viertel (25%) würde die Projekte aus eigenen Mitteln finanzieren, noch weniger (21%) würden auf Kantons- oder Gemeindeebene um Finanzierung ersuchen.

Wie zentral der Tabakpräventionsfonds für die Durchführung von Präventionsprojekten tatsächlich ist, scheint nicht klar. So gaben nämlich von den 29 Gesuchstellenden, deren Projekt abgelehnt wurde, 9 ihr Projekt auf, während es 20 weiter verfolgten. Entweder wird das Projekt in kleinerem Rahmen durchgeführt (10), bei andern Fonds oder Stiftungen eingegeben (7) oder aus eigenen Mitteln finanziert (7). Kleinere Projekte werden eher weiterverfolgt als grössere. Der Tabakpräventionsfonds scheint vor allem für die Durchführung grosser Projekte mit einem Aufwand in Millionenhöhe wichtig zu sein.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Schaffung des Tabakpräventionsfonds wurde von der Tabakpräventionsszene seinerzeit sehr begrüsst, auch wenn man die nachfolgende Reduktion des BAG-Budgets im Rahmen des Entlastungsprogramms nicht vorausgesehen und dementsprechend bedauert hatte. Allerdings ist die Fondslösung als Finanzierungsquelle für die Tabakprävention sehr günstig, da die Fondsmittel von tagespolitischen Ereignissen unabhängiger sind als jährlich zu sprechende Budgetmittel. Die Mittelverlagerung vom BAG zum Fonds stört die NGOs wenig, da sie sich als primäre Träger der Tabakprävention sehen. Auch wenn der Fonds als Mittel zur Finanzbeschaffung unumstritten ist, gibt die strategische Einbindung immer wieder zu Diskussionen Anlass (vgl. Kap. 6 und Kap. 7).

Als erste Auswirkung der Schaffung des Tabakpräventionsfonds kann die gegenüber der Alltagspolitik sicherere Form der Finanzierung der Tabakprävention erwähnt werden. Sie hatte allerdings die Budgetreduktion im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 beim BAG zur Folge, was als unerwünschter Effekt bezeichnet werden kann. Diese Mittelverlagerung, die das Feld der Tabakprävention insgesamt wohl wenig berührte, beeinträchtigte das BAG in seinem Handeln aber stark.

Als eine zweite Wirkung lässt sich die Verbesserung der Projektqualität in der Tabakprävention festmachen, was auf Professionalisierung hinweist. Daneben mag es durchaus sein, dass der Fonds den Wettbewerb unter den interessierten Organisationen verstärkte. Allerdings sind gleichzeitig die Spielregeln präziser

und transparenter geworden, was dem Wettbewerb förderlich ist. Die Gesuchstellenden befinden denn auch bis auf wenige Ausnahmen den Fonds als eine gute Sache.

Als dritte Wirkung erachten wir die mit dem Tabakpräventionsfonds neu geschaffene Möglichkeit, umfassende und langfristig angelegte Projekte mit Budgets in Millionenhöhe zu finanzieren. Wie die Forschung nachwies, sind es gerade solche Projekte, die Wirksamkeit versprechen. Ohne Fonds wären solche Projekte vermutlich schwieriger zu verwirklichen.

Unerwünschte Effekte lassen sich, neben der für das BAG negativen Mittelverlagerung und den zeitweisen internen Reibungsverlusten, nicht feststellen.

Nicht als Wirkung, aber als Folge des Fonds kann die bisher nicht abgeschlossene Diskussion um die Ansiedlung und Steuerung des Tabakpräventionsfonds gesehen werden, die im Kern eine Diskussion um die Führung in der Tabakprävention darstellt.

5.4 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 3

Die dritte Evaluationsfragestellung lautete: ***Leistet der TPF einen nachweislichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Tabakprävention in der Schweiz?***

Insgesamt gesehen können wir den Beitrag des Fonds nur beschränkt beurteilen, da keine verlässlichen Grundlagen dazu vorliegen. Die unmittelbaren Ziele der einzelnen Projekte dürften mehrheitlich erreicht worden sein. Über die Wirkungen der durchgeführten Projekte in den Zielbereichen fehlen dem Fonds jedoch Informationen. Da die Ziele des Nationalen Programms zur Tabakprävention so breit gefasst sind, können alle geförderten Projekte einen Beitrag dazu leisten. Andererseits steht fest, dass die Mittel des Fonds zu einer Verbesserung der Qualität der Präventionsprojekte geführt haben. Dies wiederum dürfte sich auch positiv auf die Wirkung der Projekte ausgewirkt haben.

Die ergänzenden Fragestellungen gemäss Pflichtenheft beantworten wir wie folgt:

Wie ist die Zielerreichung des TPF in seinen verschiedenen Förderbereichen zu beurteilen? Fällt die Zielerreichung in den verschiedenen Förderbereichen unterschiedlich aus?

Aufgrund des vorliegenden schriftlichen Materials der Projekte kann die Zielerreichung des Fonds in seinen Förderbereichen nicht bestimmt werden. Dem Fonds fehlen somit Informationen über die Wirkungen der bewilligten Projekte. Die nachfolgende Beurteilung der Zielerreichung des TPF stützt sich auf die Einschätzung der Gesuchstellenden ab.

Wir beurteilen die Zielerreichung des Fonds in den Förderbereichen Sensibilisierung und Information, Vernetzung und Förderung von präventionsfördernden Rahmenbedingungen als gross. Die meisten erarbeiteten Leistungen und Produkte sind diesen Förderbereichen zuzuordnen. Wir beurteilen den Zielbeitrag im Förderbereich Passivrauchen als mittelgross. Hier konnten zwar nur wenige „Verhältnisse“ aufgrund des TPF geändert werden. Viele durchgeführte Massnahmen zielten aber darauf ab, die Rauchenden und Nichtrauchernden über das Passivrauchen zu informieren und zu sensibilisieren. Die Zielerreichung in den zentralen Förderbereichen Verhinderung des Einstiegs und Förderung des Ausstiegs stufen wir aufgrund der erarbeiteten Massnahmen als gering ein.

Aufgrund des Gesagten ergeben sich folgende **Empfehlungen**:

- Die Fachstelle baut ein inhaltliches Projekt-Controlling auf.
- Die Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte werden durch die Fachstelle aufbereitet und für die interessierte Öffentlichkeit verfügbar gemacht (z. B. inhaltlicher Synthesebericht).
- Der Fonds fördert in Zukunft vermehrt Projekte, welche direkt mit den Zielgruppen arbeiten.

Leistet der TPF einen effektiven und nachhaltigen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Tabakprävention in der Schweiz?

Die Ziele des NPTP sind breit gefasst und ungewichtet. Alle vom Fonds geförderten Projekte leisten somit einen Beitrag an die Ziele der Tabakprävention. Die Nachhaltigkeit des Beitrags ist zurzeit nicht beurteilbar, da die Ergebnisse nicht systematisch verfügbar sind und somit ein Wissensmanagement fehlt.

Wie wirken sich die Förderungspraxis des Fonds bzw. die durch den Fonds allozierten Mittel in der „Landschaft“ der Tabakprävention der Schweiz aus? Sind allenfalls unerwünschte Effekte festzustellen?

Die Förderungspraxis des Fonds führte zu einer Qualitätssteigerung in den Präventionsprojekten. Der TPF ermöglichte zudem die Durchführung von umfangreichen und längerfristigen Projekten, die erfahrungsgemäss eher wirksam sind als andere. Unerwünschte Effekte der Förderungspraxis sind nicht festzustellen. Die bisherige qualitätsorientierte Förderungspraxis soll beibehalten werden.

Aus der Sicht des BAG kann die im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 erfolgte Budgetreduktion beim BAG als unerwünschter Effekt bezeichnet werden. Diese Mittelverlagerung stärkte zwar die NGOs im Bereich der Tabakprävention, schwächte andererseits aber das BAG in seinem Handeln, was die Akteure ausserhalb des BAG aber wenig berührte.

6 Kohärenz der nationalen Tabakprävention

Wenn im Folgenden von Tabakprävention oder Tabakpräventionspolitik gesprochen wird, dann ist damit nur die Tabakprävention im eigentlichen Sinne gemeint. Die neuerdings so genannte „gesetzliche Prävention“, d.h. der Erlass gesetzlicher Bestimmungen, die den Tabakkonsum beeinflussen (wie Zugangsbeschränkungen über Besteuerung oder Einschränkungen von Vertriebskanälen), ist hier nicht mit gemeint. Entsprechend der Sprachregelung im NPTP wäre im letzteren Falle von Tabakpolitik zu sprechen.³²

6.1 Zur Tabakprävention in der Schweiz

6.1.1 Die grundsätzliche Förderung der Tabakprävention

Die Idee bzw. die Praxis einer besonderen Förderung der Tabakprävention, die auch spezifische, suchtmittelbezogene Prävention im Gegensatz zur unspezifischen Prävention und zur Gesundheitsförderung bedeutet, wird von allen **Schlüsselpersonen** als gut und sinnvoll bezeichnet. Als Grund für eine besondere Prävention wird von vier der zwölf Befragten aufgeführt, dass der Tabakkonsum sehr verbreitet sei, dass er zu grossen Gesundheitsproblemen und damit auch zu grossen Belastungen für die Gesellschaft führe. Sieben Befragte weisen indes darauf hin, dass neben der spezifischen Prävention auch die unspezifische Prävention³³ sehr wichtig sei und dass auch dafür genügend Mittel bereitgestellt werden müssten. Es brauche beide Ansätze und mithin ein globales Konzept, das alle sektorspezifischen Präventionsanstrengungen einbinde und den jeweiligen Ansätzen ihren Platz zuweise. In diesem Zusammenhang wird von vier Personen – teilweise mit Hinweis auf eine kürzlich erschienene Studie der OECD zur Gesundheitspolitik in der Schweiz³⁴ – gefordert, dass der Schwerpunkt der Prävention auf unspezifische Massnahmen gelegt werden sollte und dass sich spezi-

³² Im NPTP wird eine „umfassende Tabakpolitik“ wie folgt beschrieben: „Diese soll technische (Zusammensetzung, Deklaration usw.), wirtschaftliche (Verkauf, Besteuerung, Werbung und Promotion usw.) sowie präventive und gesundheitliche (Informationskampagnen, Schulprogramme, Schutz der Nichtraucher usw.) Aspekte enthalten.“ (NPTP: 35)

³³ Unspezifische Prävention bezieht sich auf die Vermeidung von unterschiedlichen Risiken und strebt die allgemeine Förderung der psychischen und physischen Gesundheit an.

³⁴ OECD Reviews of Health Systems: Switzerland, 2006

fische Anstrengungen auf die Verhältnisprävention³⁵ beschränken sollten. Die Forderung nach mehr Verhältnisprävention wird von einer Person unterlegt durch den Verweis auf die grossen nationalen und internationalen Erfolge der letzten Jahre (Werbe- und Rauchverbote). Eine andere Person relativiert, dass spezifische Programme politisch eher realisierbar seien als allgemein präventive oder gesundheitsfördernde Programme.

Auch die Mitglieder der **Konsultativgruppe**, die Vertreter der EKTP und die befragten Parlamentsmitglieder finden eine besondere Förderung der Tabakprävention sinnvoll. Zumal Tabak zu den wichtigsten Risikofaktoren für Lungengesundheit und Lungenkrebs gehöre. Eine besondere Gewichtung in der Prävention mache daher durchaus Sinn.

Kommentar des Evaluationsteams

Die besondere Förderung der Tabakprävention durch die jährlich rund 18 Mio. CHF erscheint als sinnvoll. Gleichzeitig weisen wir jedoch auf die Notwendigkeit einer umfassenden Tabakpolitik und -strategie im Sinne des NPTP hin. Diese soll technische, wirtschaftliche sowie präventive und gesundheitliche Aspekte umfassen (vgl. Fussnote 32). Allerdings darf nicht vergessen werden, dass gleichzeitig der Betrag für die Tabakprävention im BAG um rund 5 Mio. CHF verringert und damit die direkte Handlungsfähigkeit des BAG eingeschränkt wurde.

6.1.2 Gibt es eine schweizerische Politik der Tabakprävention?

Acht von zwölf befragten Akteuren sind der Meinung, dass es keine **schweizerische Tabakpräventionspolitik** gebe und dass eine solche unter den gegebenen Verhältnissen auch nicht machbar sei, da sich weder die Kantone und Gemeinden noch die NGOs daran halten würden. Unter diesen – von niemandem in Zweifel gezogenen – Umständen sind das NPTP und die im Rahmen von StraTabak erarbeiteten Ansätze des künftigen nationalen Programms für acht Befragte der bestmögliche Referenzrahmen, an dem sich einige Akteure orientieren, andere nicht. Allerdings äussern sich vier Personen kritisch zum Projekte StraTabak: Zwei Befragte weisen vorsichtig darauf hin, dass StraTabak noch nicht abgeschlossen und die Führungsrolle in der Tabakprävention noch nicht geklärt sei. Für zwei weitere Personen ist StraTabak schon heute ein Misserfolg, der viel gekostet und nichts gebracht habe.

³⁵ Verhältnisprävention strebt Veränderungen der gesellschaftlichen und sozialen Strukturen (Verhältnisse) an. Die Verhältnisprävention konzentriert sich damit auf die Veränderung von strukturellen und gesetzgeberischen Rahmenbedingungen.

Die Mitglieder der Konsultativgruppe äussern sich zu einer schweizerischen Tabakpräventionspolitik nur am Rande. Sie erwähnen in diesem Zusammenhang das NPTP.

Auch die Vertreter der EKTP sprechen weniger von einer schweizerischen Tabakpräventionspolitik, sondern vom NPTP als schweizerischer Strategie.

Kommentar des Evaluationsteams

Da der deutsche Begriff Politik nicht präzise ist, verwenden wir im Folgenden die aus dem englischen übernommenen Begriffe, wie sie in der Politikwissenschaft gängig sind.³⁶ So wird dort der Begriff **Policy** verwendet, um die *inhaltliche* Dimension von Politik zu betonen. Es geht um *politische Inhalte*, die um bestimmter Interessen, Aufgaben oder Problemlösungen willen allgemeinverbindlich gemacht werden sollen (vgl. Patzelt 1997: 25f.).

Wir interpretieren die Frage nach der Politik als Frage nach der Policy und fragen, ob es eine inhaltlich definierte und allgemeinverbindliche schweizerische Policy in der Tabakprävention gibt.

Eine schweizerische Politik, im Sinne von nationaler oder Bundespolitik, kann es nicht geben, da der Bund nur beschränkte rechtliche Grundlagen hat und die Gesundheitspolitik vorrangig Aufgabe der Kantone ist.

Eine schweizerische Policy, im Sinne eines inhaltlichen Programms, das von allen in der Schweiz bedeutsamen Akteurguppen, dem Bund, den Kantonen und den NGOs gleichsam freiwillig als verpflichtendes Programm in ihren spezifischen Handlungsfeldern und Kompetenzbereichen umgesetzt wird, besteht nicht. Zum einen sind die Voraussetzungen und Interessen der einzelnen Akteurguppen zu unterschiedlich, zum andern sind die für die Prävention benötigten Mittel unterschiedlich verteilt, zum dritten sind die Rollen der verschiedenen Akteurguppen weiterhin unklar.

Das ist auch der Grund, weshalb die mit dem NPTP anvisierte Entwicklung einer nationalen Tabakpolitik (Projekt StraTabak), die unter Berücksichtigung der Standpunkte der Kantone, der privaten Organisationen (NGOs) und anderer betroffener Kreise bis zum Jahr 2005 hätte erarbeitet werden sollen, zurzeit noch nicht besteht. Was uns von StraTabak bekannt ist, geht in die oben erwähnte Richtung. Gemäss verschiedenen Schlüsselpersonen besteht programmatische oder inhaltliche Einigkeit darüber, was zu tun sei. Offenbar ist jedoch noch unklar, wie die Rollen verteilt werden sollen, insbesondere die Führungsrolle ist noch nicht festgelegt. Allgemeiner formuliert: Die Umsetzungsstruktur des inhaltlichen

³⁶ Der Begriff Politik umfasst die Dimensionen der politischen Inhalte (Policy), der politischen Prozesse (Politics) und der politischen Strukturen (Polity) (vgl. Schmidt 1995: 725f.).

Programms, die Kompetenzordnung, die finanziellen, personellen und instrumentellen Ressourcen der Akteure sind unklar, da diesbezügliche Festlegungen eine konfliktive Angelegenheit seien. Das Problem sind weniger die Inhalte als das Akteurarrangement³⁷.

Hingegen kann gesagt werden, dass in der Schweiz unter den wichtigsten Akteuren in der Tabakprävention inhaltliche Einigkeit darüber besteht, was zu tun ist. Dieser allgemein anerkannte Referenzrahmen ist das Nationale Programm Tabakprävention NPTP, das durch ein im Projekt StraTabak erarbeitetes Folgeprogramm abgelöst werden soll.

6.1.3 Die Führungsrolle in der Tabakprävention in der Schweiz

Alle zwölf **Schlüsselpersonen** schreiben die Führungsrolle in der Tabakprävention dem BAG und den NGOs zu, drei Personen erwähnen auch die Kantone. Fünf sind der Meinung, dass es bei einer solchen Konstellation gar keine Führung gebe und auch nicht geben könne. Andere fünf Befragte bezeichnen das Verhältnis zwischen BAG und NGOs als sinnvolle Komplementarität: das BAG führe fachlich konzeptionell, erarbeite Strategien und sei für die Regulierungen zuständig, müsse sich aber politisch sehr zurückhalten. Die NGOs (in erster Linie die AT) brächten kreative Inputs und betrieben die politische Einflussnahme. Umstritten sei, wer innerhalb dieses Führungsduos die Vorherrschaft habe. Für vier Befragten ist es das BAG, das die Strategien entwickle, während die NGOs die Aufgabe hätten, diese umzusetzen. Für zwei andere Befragte sind die NGOs der Motor der ganzen Tabakprävention. Von ihnen kämen die guten Ideen und Anstösse. Sie seien es auch, die die verschiedenen gesetzlichen Regulierungen vorbereiteten, durchsetzten und die in der EKTP das Sagen hätten.

Diese Situation wird von fünf Befragten als unbefriedigend empfunden. Kritisiert wird namentlich, dass es für Insider wie auch für Aussenstehende nicht klar sei, wer führe bzw. wer für was zuständig sei. Von zwei Personen positiv vermerkt wird die partizipative Führungsarbeit des BAG im Rahmen von StraTabak. Ande-

³⁷ Wir verwenden den Begriff Akteurarrangement in Analogie zu dem in der Politikwissenschaft gebräuchlichen Begriff Behördenarrangement. Das Behördenarrangement ist Bestandteil der im Politikalltag ablaufenden Politikgenerierungs- und -umsetzungsstufen (Policy-Cycle). Gemäss Knoepfel und Bussmann (1997: 72) ist unter Behördenarrangement Folgendes zu verstehen: Es ist die Gesamtheit der das Verwaltungsprogramm konkretisierenden, substituierenden oder gar modifizierenden politisch-administrativen Entscheidungen über die administrative Umsetzungsstruktur einer Politik. Darunter fallen Entscheidungen zur Kompetenzordnung, zum Aufbau neuer bzw. zur Zuordnung der neuen Politik zu bestehenden Verwaltungszweigen, zu den finanziellen, personellen, instrumentellen Ressourcen der zuständigen Behörden, aber auch zu den managementmässigen Aufbau- und Ablaufstrukturen der implizierten Verwaltungseinheiten.

rerseits bemängeln zwei Befragte, dass das BAG zwar die Führungsrolle beanspruche, ihr aber – nicht zuletzt wegen des föderalistischen Staatsaufbaus – nicht gewachsen sei. Auch wurde die Meinung oder Befürchtung geäußert, dass mit der jüngst vorgenommenen Zusammenlegung der Sektionen Tabak und Alkohol der Bund sein ohnehin schwaches Engagement für die Tabakpolitik und damit auch sein Führungspotenzial noch weiter abbauen werde.

Von der **Konsultativgruppe** wird die Führungsrolle in der Tabakprävention dem BAG zugeschrieben. Da es sich bei Tabak um ein nationales Problem handle, sei die Führungsrolle des Bundes sinnvoll.

In der **EKTP** wird die wichtige Frage der Führungsrolle gemäss ihren befragten Vertretern kontrovers diskutiert und es wird gefragt, ob es überhaupt eine klare Führungsrolle gebe bzw. geben könne. Tabakprävention sei eine Aufgabe sowohl des Bundes als auch der NGOs, beide Partner hätten in ihrem Bereich eine Führungsaufgabe. In der EKTP bestehe der Eindruck, dass das BAG die Führungsrolle an sich gezogen habe, diese ihr aber von den Geführten nicht übergeben worden sei.

Die befragten **Parlamentsmitglieder** erachten den Bund als zentralen Akteur auf der Ebene der Strategie, der auch bei der Umsetzung der Strategie in Zusammenarbeit mit den NGOs und Kantonen federführend sein soll.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Frage nach der Führungsrolle in der Tabakprävention ist nicht neu, sondern wird immer wieder gestellt. Sie konnte bisher nicht schlüssig beantwortet werden; auch die vorliegende Evaluation kann diese politische Frage nicht entscheiden. Das begründet sich mit der Ausgestaltung der Tabakprävention in der Schweiz.

Die Tabakprävention in der Schweiz kann als Tätigkeitsfeld beschrieben werden, in dem verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure aufgrund unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen bzw. eigener Entscheide aktiv sind. Die Tabakprävention hat aber keinen institutionellen Rahmen oder Charakter, sondern ergibt sich aus dem Zusammenspiel der beteiligten Akteure. Die Frage nach der Führungsrolle ist deshalb nicht rechtlich oder institutionell ableitbar, sondern eine Frage der Übereinkunft.

Wir haben den Eindruck, dass grundsätzlich die strategische Verantwortung des BAG für die Tabakprävention in der Schweiz nicht bezweifelt wird. Zwar möchten die verschiedenen Akteure im Sinne einer Partnerschaft von Staat und Zivilgesellschaft an der Strategieformulierung beteiligt sein, aber die Verantwortung für den Strategieprozess wird dem BAG nicht abgesprochen. Im Gegenteil, eine Führungsrolle des Bundes wird, wie das in der föderalistischen Schweiz immer wieder der Fall ist, von zahlreichen Akteuren verlangt. Ob man sich dieser Füh-

rungsrolle, wenn sie gestaltend und allenfalls einschränkend wirken könnte, unterziehen würde, ist erfahrungsgemäss allerdings eine andere Frage.

Umstrittener ist die Frage nach der Umsetzung der Strategie im Rahmen der Ressourcenverteilung und damit der Verfügungsgewalt über die zur Verfügung stehenden Mittel, die heute vorwiegend im Tabakpräventionsfonds liegen. Auf der Ebene der Ziele soll das BAG zwar leitend und ordnend wirken, auf der Ebene der Mittelverteilung jedoch ist vor allem für die NGOs eine Führungsmitbeteiligung zwingend.

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass die Führungsrolle in der Tabakprävention in der Schweiz nicht eine Frage der Tatsachenfeststellung, sondern nur Ergebnis eines politischen Prozesses sein kann. Zurzeit scheint keine Führung zu bestehen, da ein Konsens darüber, wer die Führung wahrnehmen und was diese Führung konkret bedeuten soll, nicht zustande kommt.

6.1.4 Zur Tabakpräventionspolitik des Bundes

Unter allen zwölf befragten **Schlüsselpersonen** besteht ein Grundkonsens darin, dass die Tabakpräventionspolitik des Bundes in sich nicht stimmig sei. Über das Ausmass und die Beurteilung dieser Inkohärenz gehen allerdings die Meinungen auseinander. Fünf Personen weisen darauf hin, dass die Tabakpräventionspolitik des Bundes historisch gewachsen sei, so dass ein institutioneller Fleckenteppich entstanden sei. Dieser wird im Grossen und Ganzen in strategischer Hinsicht als einheitlich wahrgenommen, die unbestreitbaren Konflikte und Reibungen werden als normale Begleiterscheinungen einer grossen und komplexen Verwaltung bezeichnet. Sechs andere Befragte tun sich mit dieser institutionellen Vielfalt schwerer. Sie wüssten oft nicht, an wen sie sich wenden sollen, weil nicht klar sei, wer wofür zuständig ist. Sie bemängeln die immer wieder auftretenden Kompetenzstreitigkeiten und die ungenügende Kommunikation unter den Mitarbeitenden des BAG. Rolle, Aufgabe und Identität der EKTP werden als unklar und unbefriedigend bezeichnet.

Die Vertreter der **EKTP** nehmen die gleichen Differenzen wahr. Allerdings habe sich die gesundheitliche Sicht auf den Tabak in den letzten Jahren verändert und die Position des BAG sei stärker geworden.

Die EKTP wollte zu Beginn eine aktivere Rolle in der Tabakpräventionspolitik spielen, was aber, gemäss übergeordneten Instanzen, mit ihrer Funktion als beratende Kommission des EDI nicht vereinbar gewesen sei. In den letzten zwei Jahren werde sie aber vom BAG mehr einbezogen und angefragt.

Kommentar des Evaluationsteams

Die Tabakpräventionspolitik des Bundes ist unseres Erachtens kohärenter als sie teilweise von Aussen wahrgenommen wird. Zum einen ist für die Tabakprävention innerhalb des Bundes das BAG zuständig. Zum andern hat das BAG mit dem Nationalen Programm zur Tabakprävention 2001–2007 die mit dem Massnahmenpaket Tabak 1996–1999 eingeleitete strategische Ausrichtung der Tätigkeiten in der Tabakprävention weitergeführt. Folgerichtig wurde denn auch die Tätigkeit des neu geschaffenen Tabakpräventionsfonds danach ausgerichtet, sowohl auf der Ebene der Förderziele als auch später, bezogen auf das Verfahren. Das Projekt StraTabak führt diese Linie weiter.

Ein Problem der Aussenwahrnehmung liegt unseres Erachtens darin, dass der Fonds in der Linie bewusst nicht der für gesundheitliche Aspekte der Tabakpolitik zuständigen Verwaltungseinheit (Sektion Tabak) zugeordnet wurde. Man wollte damit organisatorische Distanz schaffen, um die Unabhängigkeit der den Fonds verwaltenden Fachstelle von der Tätigkeit der Sektion Tabak zu betonen. Aussehenstehende Beobachtende, darauf weist auch die Evaluation des NPTP hin, sehen darin jedoch eher eine wenig sinnvolle Trennung von Strategie und Finanzen. Tatsächlich hat die Schaffung des Tabakpräventionsfonds zur Budgetreduktion beim BAG geführt, wodurch der Fonds zur einzigen Finanzquelle für die Tabakprävention wurde.

An dieser Stelle werfen wir ausnahmsweise einen Blick über die Tabakpräventionspolitik, wie wir sie eingangs definierten, hinaus und betrachten kurz die Tabakpolitik insgesamt. Drei befragte Schlüsselpersonen und andere Interviewpartner stellen grosse strategische Inkohärenzen im Zusammenspiel von Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Landwirtschaft und Oberzolldirektion (OZD) fest. Dies kann nicht erstaunen, sind doch die gesetzlichen Grundlagen unstimmig oder gar widersprüchlich, was zu Konflikten zwischen finanz-, landwirtschafts- bzw. wirtschaftspolitischen und präventionspolitischen Zielen führt.

Eine interessante Frage in diesem Zusammenhang ist, inwieweit die gesetzlichen Inkompatibilitäten zu inkohärentem oder widersprüchlichem Handeln der betroffenen Bundesämter führten. Ein solches könnte allenfalls sowohl eine direkte Folge der gesetzlichen Bedingungen sein als auch eine Folge der Interpretation der gesetzlichen Grundlagen durch die Ämter. So wäre z.B. zu klären, was die gesundheitspolitische Begründung der letzten Erhöhung der Tabaksteuer für das Handeln der OZD bedeutet.

6.2 Die Akteure

6.2.1 Die wichtigsten Akteure und ihre Beziehungen zueinander

Zehn der zwölf Schlüsselpersonen, die in der Tabakprävention seit langem und gut integriert sind, sind sich darin einig, dass die wichtigsten Akteure in der Tabakprävention das BAG, die AT, die Krebsliga und die Lungenliga sind. Von sechs Personen ebenfalls als wichtig angeführt werden die Kantone und die Gemeinden sowie die kantonalen Lungen- und Krebsligen. Von jenen zwei Befragten, die den Präventionsbegriff umfassender verstehen, wird auch auf weitere Akteure in der politischen Arena verwiesen: die Tabakindustrie, der Wirtverband, GastroSuisse, die Suva, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände etc.

Die engste Zusammenarbeit besteht zwischen der AT, der Krebsliga und dem BAG. Auch die Lungenliga hat früher sehr eng mit den anderen Organisationen zusammengearbeitet. In den letzten Jahren hat sie sich allerdings etwas zurückgezogen.

Die zentralen Akteure verweisen alle auf ihre Mitgliedschaft in der Fachstelle Gesundheitspolitik und auf deren Bedeutung für eine gute Zusammenarbeit unter den NGOs.

Im Sinne einer einfachen **Netzwerkanalyse** wurden die Schlüsselpersonen auch gefragt, mit welchen Organisationen ihre Organisation am häufigsten zusammenarbeitet. Bezogen auf die wichtigsten Akteure zeigt sich, dass sie selber von wesentlich mehr Organisationen als Partner erwähnt werden, als sie selber als solche bezeichnen.

	Nennt als Partner ... Organisationen	Wird von ... Organisationen als Partner genannt
AT	4	7
Krebsliga	1	6
Lungenliga	1	4
Kantone ³⁸	4	2
GDK	6	1

Tabelle 25: Die Zusammenarbeit unter den wichtigsten Akteuren

Im Sinne der Netzwerkanalyse sind die Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz (AT) und die beiden Ligen die zentralen Akteure. Da sie von anderen

³⁸ Befragt wurden drei Vertreter der Regionalgruppen der Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung (VBFG).

Akteuren am häufigsten als Partner der Zusammenarbeit genannt werden, besitzen sie innerhalb des Netzwerks auch das höchste Prestige oder den höchsten Status.

Gesamthhaft gesehen präsentiert sich das Netzwerk wie folgt:

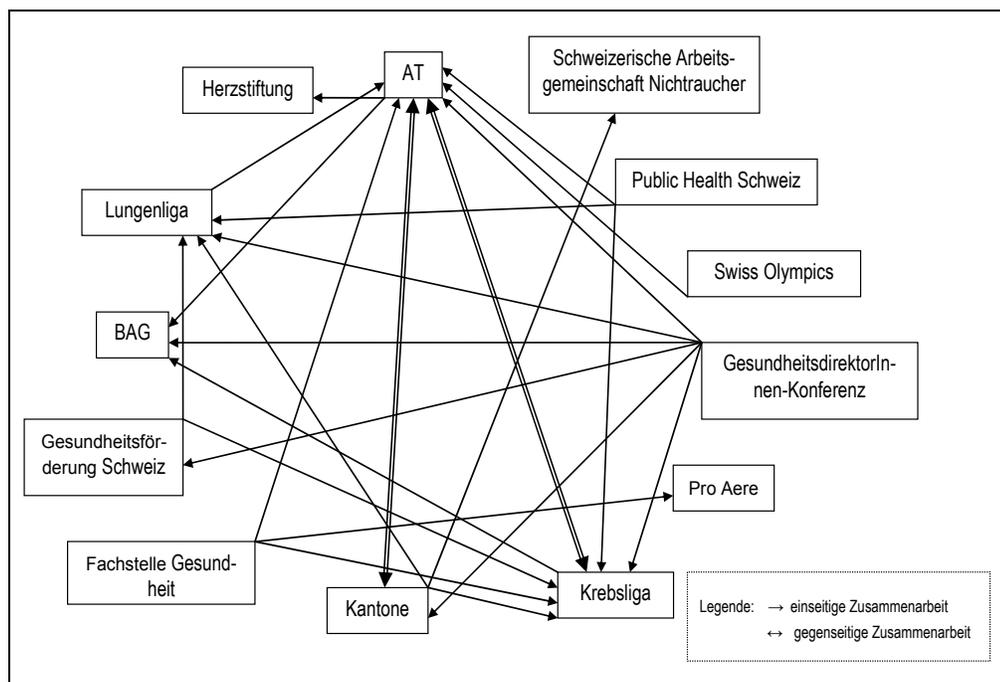


Abbildung 10: Netzwerk der Zusammenarbeit in der Tabakprävention

Kommentar des Evaluationsteams

Aus unserer Sicht sind das BAG, die Kantone und die NGOs die wichtigsten Akteure in der Tabakprävention. Bei den NGOs bestehen zudem zwei Kreise: ein innerer Kreis, dem wir die AT, die Krebs- und die Lungenliga zuordnen, und ein äusserer, dem die übrigen Organisationen zuzurechnen sind. Unklar ist, wie weit und aus welchen Gründen sich die Lungenliga in letzter Zeit zurückgezogen zu haben scheint.

6.2.2 Das Verhältnis von Bund und anderen Akteuren

Vier der zwölf **Schlüsselpersonen** erwähnen, dass der Bund und die NGOs in der Tabakpräventionspolitik beide sehr wichtige, aufeinander angewiesene Partner seien. Das BAG finanziere viele Aktivitäten der NGOs, daraus ergebe sich eine gewisse Nähe, auch bestehe ein gutes Einvernehmen. Seitens der NGOs

wird von zwei Personen vermerkt, dass das BAG trotz aller Nähe kein zuverlässiger Partner sei. Es fehle an politischer, personeller und finanzieller Kontinuität und Verbindlichkeit. Eine NGO aus dem Sportbereich beklagt zudem, dass das Feld der auf Tabakfragen spezialisierten NGOs sehr unübersichtlich sei und dass es für sie oft schwierig sei, unter diesen Partner zu finden, die ihr Fachwissen in Präventionsaktivitäten im Sportbereich einbringen könnten.

Die Kantone sind für sieben Befragte in der Tabakpräventionspolitik wenig präsent. Sie überliessen das Feld den NGOs. Wenn sie selbst tätig würden, dann arbeiteten sie nicht mit dem Bund zusammen und richteten sich kaum auf das NPTP aus, viele würden es nicht einmal kennen. So blieben viele mögliche Synergien ungenutzt.

Die Vertreter der **EKTP** weisen auf Spannungen zwischen dem BAG und den Kantonen hin. Letztere seien lange inaktiv gewesen, entwickelten aber in letzter Zeit mehr Aktivität. Das BAG habe früher zu wenig auf die NGOs und die Kantone gehört, bei StraTabak seien sie mehr einbezogen worden.

Kommentar des Evaluationsteams

Angesichts des gesetzlichen Rahmens und des föderalistischen Systems ist Tabakprävention in der Schweiz heute eine Verbundaufgabe verschiedener Partner. Der Bund kann wegen fehlender gesetzlicher Grundlagen keine zentral gesteuerte Präventionspolitik formulieren und mit einer Bundesinstitution umsetzen. Er ist sowohl strategisch wie operativ auf Partner angewiesen. Mit dem Beizug der NGOs und der Kantone in die Erarbeitung von StraTabak trug das BAG dieser Sachlage Rechnung. Auch wenn immer wieder von Spannungen zwischen BAG und NGOs die Rede ist, ist unseres Erachtens die „Zwangspartnerschaft“ von beiden Seiten erkannt und akzeptiert. Die Frage der Führung dieses Verbunds ist bisher, wie dargestellt, noch nicht gelöst.

6.3 Zur Position des Tabakpräventionsfonds

6.3.1 Der Tabakpräventionsfonds als Finanzierungsinstrument

Die Erhebung einer zweckgebundenen Abgabe auf den Tabakverkäufen wird von allen zwölf befragten **Schlüsselpersonen** als sehr sinnvoll betrachtet. Vier Befragte weisen mit Stolz darauf hin, dass sie bzw. ihre Organisation oder ihr Kanton sich sehr für die Schaffung des TPF eingesetzt hatten. Als besonderer Vorteil dieser zweckgebundenen Mittelbeschaffung wird die gesicherte Finanzierung und damit die langfristige Planbarkeit der Tabakpräventionspolitik bezeichnet. Damit könne wirkungsvoll und nachhaltig gearbeitet werden, gleichzeitig werde so bei

den Partnern in der Präventionsarbeit auch Vertrauen geschaffen. Die meisten Schlüsselpersonen betrachten im Übrigen den Tabakpräventionsfonds als Instrument der Finanzbeschaffung für das NPTP.

Umstritten ist die Art und Weise der Mittelvergabe. Für sieben Befragte ist die Fondslösung richtig, zwei würden eine bevölkerungsproportionale Verteilung der Mittel an die Kantone, z.B. wie beim Alkoholzehntel, vorziehen.

Zwei Personen sind der Meinung, dass das NPTP zuwenig griffig und präzise sei für eine strategische Verteilung der Fondsmittel. Eine Person bezeichnet die Mittel des TPF als eigentlichen „Treibstoff“ für die Umsetzung eines nationalen Präventionsprogramms; eine andere ist zumindest zuversichtlich, dass das Projekt StraTabak zu einer strategischen Steuerung der Mittelvergabe führen kann.

Fünf der acht Mitglieder der **Konsultativgruppe** erachten den TPF als ein geeignetes Instrument der Finanzbeschaffung. Allerdings würde ihrer Ansicht nach der Fonds ohne NPTP bzw. StraTabak keinen Sinn machen. Eine befragte Person findet die Fondslösung nur bedingt sinnvoll, da dadurch vor allem kurzfristige Projekte gefördert würden und der Nachhaltigkeit der Projekte oder der Schaffung von nachhaltigen Strukturen zu wenig Bedeutung beigemessen werde.

Die Vertreter der **EKTP** beurteilen den Fonds ebenfalls als gutes Instrument für die Bereitstellung von Mitteln. Allerdings sei es wichtig, dass der Tätigkeit des Fonds eine Strategie zugrunde liege. Ihrer Meinung nach stellt heute das NPTP diese Grundlage dar und in Zukunft solle es das im Rahmen von StraTabak konzipierte Folgeprogramm sein. Der Tabakpräventionsfonds und das NPTP bzw. das künftige nationale Programm gehörten zwingend zusammen, sie seien ein Ganzes.

Der Tabakpräventionsfonds ist für 58 der 61 befragten **Gesuchstellenden** eine „gute Sache“, d.h. ein Fortschritt für die Tabakprävention (95% Zustimmung). Auch die Gesuchstellenden, deren Gesuche mehrheitlich abgelehnt wurden, bejahen diese Frage zu 90%.

Die bei weitem wichtigste Begründung der positiven Beurteilung geht dahin, dass der TPF Mittel für die Tabakprävention und für die Forschung zur Verfügung stelle (50 Nennungen). Daneben wird der gesellschaftliche und gesundheitspolitische Nutzen erwähnt (15 Nennungen) sowie darauf hingewiesen, dass der Fonds eine breit abgestützte Strategieformulierung hervorgebracht habe bzw. die Vernetzung fördere (5 bzw. 4 Nennungen).

Die eine der beiden ablehnenden Stimmen führt eine Vielzahl von Gründen gegen den Fonds an, und spricht sich vor allem gegen das heutige Verfahren der Mittelverteilung sowie die Angliederung des TPF an das BAG aus. Die andere führt zur Begründung einen Fall an, der aus ihrer Sicht ein Beispiel für die Verfilzung der Akteure sei.

Kommentar des Evaluationsteams

Der Tabakpräventionsfonds ist ein Instrument der Mittelbeschaffung für die Tabakprävention. Über den Einsatz der so geäußerten Mittel sagt die gesetzliche Grundlage nicht mehr aus, als dass sie für die Tabakprävention zu verwenden sind.

Es fällt auf, dass der Tabakpräventionsfonds als Instrument der Mittelbeschaffung in den Interviews meist mit der Frage der inhaltlichen oder programmatischen Ausrichtung verknüpft wird. Wir erachten dies als richtig.

Ebenso lässt sich feststellen, dass von den Interviewpartnern der Tabakpräventionsfonds in der Regel mit dem NPTP oder mit StraTabak in Verbindung gebracht wird. Dies wiederum unterstützt unsere frühere Feststellung, dass das NPTP und – in seiner Nachfolge – StraTabak der in der Schweiz allgemein anerkannte Referenzrahmen in der Tabakprävention darstellt.

Wir sind der Meinung, dass es für die Mittelverteilung aus dem Fonds eine strategisch begründete Regelung geben muss. Eine Verteilung auf die Kantone ähnlich dem „Alkoholzehntel“ oder eine proportionale Verteilung auf Kantone und NGOs erachten wir als wenig zielführend.

6.3.2 Die strategische Ausrichtung des Fonds

Der Fonds stützt sich inhaltlich auf das NPTP ab, indem zum einen die Zielbereiche Verhinderung des Einsteigs und Förderung des Ausstiegs, der Schutz vor Passivrauchen, die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit sowie die Vernetzung und die Schaffung präventionsunterstützender Rahmenbedingungen als Zweck formuliert werden (Art. 2). Zum andern wird verlangt, dass die geförderten Leistungen „einen Beitrag zur nationalen Tabakpräventionsstrategie leisten“ (Art. 4 Abs. 1 TPFV).

Die Ziele des TPF werden von allen zwölf befragten **Schlüsselpersonen** als richtig bezeichnet. Für zwei Personen enthalten sie zumindest nichts Falsches. Die bestehende Übereinstimmung mit den Zielen des NPTP ist für alle sinnvoll. Die von drei Befragten geäußerten Änderungswünsche beziehen sich einerseits auf griffigere, weniger allgemeine Zieldefinitionen und auf eine Festlegung, wieviele Mittel je in die unspezifische und in die spezifische Prävention fließen sollen. Andererseits wurde vorgeschlagen, die Zielsetzungen um jenes des "Buy

out"³⁹ als Substitution der Tabakwerbung für die Werbewirtschaft, wie man das in Australien mit Erfolg macht, zu ergänzen.

Die Abstützung des Fonds auf den Zielen des NPTP ist für alle befragten Schlüsselpersonen sinnvoll. Für drei Befragte sind aber die Ziele des NPTP zu offen und unverbindlich, gleichzeitig vermissen sie auch eine griffige strategische Steuerung aller Projekte und Aktivitäten des TPF durch das NPTP. Vier Personen äusserten die Hoffnung, dass die Ziele des Fonds in Zukunft überprüft und auf StraTabak ausgerichtet werden.

Von fünf der acht Mitglieder der **Konsultativgruppe** werden die Ziele des TPF, wie sie in der Verordnung aufgelistet sind, alles in allem als sinnvolle Schwerpunkte im Rahmen der Zweckbindung betrachtet. Die strategische Ausrichtung an den Zielen des NPTP wird als sinnvoll erachtet. Es sei zwingend notwendig, dass der Fonds mit dem NPTP koordiniert sei, ansonsten würde der Fonds keinen Sinn machen. Allerdings müsse eine neue Diskussion darüber stattfinden, wie mit dem Fonds die Ziele des NPTP erreicht werden können. Drei Mitglieder betonen, dass insbesondere zu klären sei, wie die Mittel eingesetzt werden sollen. Ein allfälliges Präventionsgesetz mache vermutlich eine strategische Anpassung des Fonds notwendig. Ein Mitglied wünscht sich eine stärkere Präzisierung der Ziele, insbesondere bezüglich Verhinderung des Einstiegs und Förderung des Ausstiegs.

Kommentar des Evaluationsteams

Wie bereits festgehalten, wird die inhaltliche Ausrichtung des Fonds, bzw. die Mittelverteilung aus dem Fonds allgemein, als grundsätzlich richtig beurteilt. Allerdings fällt auf, dass die Ziele des NPTP teilweise als zu offen und zu breit und die Steuerung des Fonds als zu wenig ausgeprägt oder teilweise gar als fehlend betrachtet wird.

Es ist im Anschluss daran also zu fragen, inwieweit das NPTP genügend klar und fokussiert ist, um als strategische Grundlage für den Tabakpräventionsfonds zu genügen. Gleichzeitig ist zu fragen, ob diese Strategie auch umgesetzt und geführt wird.

³⁹ Beim „Buy out“ geht es darum, dass der Staat mit der Werbewirtschaft vereinbart, dass sie auf Tabakwerbung verzichtet, dafür aber im selben Ausmass Aufträge für Werbung für Prävention und Gesundheitsförderung erhält.

6.3.3 Das NPTP als strategische Grundlage

Wenn im Folgenden vom NPTP die Rede ist, so meinen wir damit die programmatische Grundlage (BAG, 2001) und nicht ihre Umsetzung in Form des darauf beruhenden Aktionsprogramms. Die Umsetzung des NPTP wurde einer eigenen Evaluation unterzogen (ADSAN, 2007).

Das NPTP als inhaltliches Programm ist nicht allen zwölf befragten **Schlüsselpersonen** gut bekannt. Von sechs Befragten, die es gut kennen, wird es als in seinen Grundzügen richtig und strategisch geeignet bezeichnet. Es sei eine pragmatische Lösung, die die Kantone und die NGOs gut einbeziehen könne und in der sich alle situieren könnten. Dieser Spielraum wird denn auch von verschiedenen Akteuren als Qualitätsmerkmal geschätzt und gut genutzt (*"Das NPTP erlaubt uns, das zu tun, was wir als sinnvoll und wichtig erachten"*). Eine Person vermerkt anerkennend, dass die im Projekt StraTabak erarbeiteten Grundzüge des Folgeprogramms das Wesentliche aus dem NPTP übernehmen; eine andere Person ist der Meinung, dass ein revidiertes NPTP eine bessere Zukunftsstrategie abgegeben hätte als die in ihren Augen missglückte Neuentwicklung im Rahmen von StraTabak.

Am NPTP bemängelt wird insbesondere, dass es sehr heterogen sei und keine langfristige Strategie aufweise, so dass eine wirkungsvolle Arbeit nicht möglich sei. Eine Person bezeichnet es als schlecht umgesetzten „Papiertiger“. StraTabak weckt diesbezüglich bei vielen grosse Hoffnungen, wobei zwei Personen vorsichtig darauf hinweisen, dass die Entwicklung von StraTabak noch nicht abgeschlossen sei und dass das Projekt noch scheitern könne. Für eine weitere Person ist StraTabak schon heute ein Misserfolg, der viel gekostet und nichts gebracht habe.

Drei Mitglieder der **Konsultativgruppe** sehen das NPTP als schweizerische Strategie, die alle relevanten Akteure mit einbeziehe. Es trage dem schweizerischen Prinzip der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und NGOs Rechnung. Für ein Mitglied ist das NPTP allerdings ein Kompromiss mit dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Der eine Vertreter der **EKTP** sieht das NPTP als recht erfolgreiche Strategie, der andere als Arbeitsplan für gesetzgeberische und umsetzungsbezogene Arbeiten auf Bundesebene, der die NGOs nur am Rand einbeziehe.

Kommentar des Evaluationsteams

Wir teilen die mehrheitliche Meinung, dass es für die Mittelverteilung aus dem Fonds eine strategisch begründete Regelung geben muss. Eine nach Kopf oder wie auch immer geartete Verteilung auf Kantone und NGOs entspricht unseres Erachtens nicht der Meinung des Gesetzgebers. Zudem beurteilen wir eine sol-

che Mittelverteilung als wenig zielführend, da sie zu einer Zersplitterung der Mittel führt und infolgedessen die Frage der Wirkungsüberprüfung noch mehr Schwierigkeiten aufwerfen dürfte.

Dass bei der Schaffung der Verordnung für den Fonds eine programmatische Grundlage gesucht wurde, war richtig. Dass das NPTP als Grundlage gewählt wurde, war verständlich und naheliegend.

Das NPTP als programmatische oder strategische Grundlage genügt unseres Erachtens den Anforderungen an eine Strategie nicht, da diese Grundlage sehr breit, zu breit, ist. Beinahe alles, was in der Tabakprävention machbar sei, könne darunter gefasst werden, sind auch manche Schlüsselpersonen und Vertretungen des BAG der Meinung. Wir beurteilen das NPTP nicht als prägnante Handlungs-idee, sondern als die Sammlung der Zielvorstellungen, die im Zeitpunkt seiner Schaffung von den Akteuren in der Tabakprävention akzeptiert wurden. Das NPTP beinhaltet keine strategische Fokussierung, sondern stellt lediglich den gemeinsamen Rahmen der wichtigen Akteure dar. Alle konnten sich und ihre Aktivitäten darin einordnen, weshalb dem NPTP kein Widerstand erwuchs.

Das NPTP als inhaltliches Programm ist zu wenig zielgerichtet und zu wenig konkret, als dass es eine gezielte Verteilung von Mitteln erlauben würde. Daraus ergibt sich für uns, dass das NPTP zur strategischen Führung des Tabakpräventionsfonds nicht ausreicht. Unseres Erachtens steht fest, dass der Gesetzgeber mit dem Tabakpräventionsfonds unter Aufsicht des BAG sicherstellen wollte, dass die verfügbaren Gelder im „nationalen Interesse“ bzw. im Rahmen einer nationalen Strategie gezielt und nicht „im Giesskannenprinzip“ eingesetzt werden.

Diese Offenheit des NPTP, die sich für den Fonds wohl als Mangel erwies, führte auch zur Formulierung der Investitionsstrategie des Tabakpräventionsfonds.⁴⁰ Diese Investitionsstrategie wurde vom BAG im April 2006 in Kraft gesetzt und dabei als „Übergangsstrategie bis zum Vorliegen der neuen nationalen Tabakpräventionsstrategie (StraTabak)“ bezeichnet. Sie bringt eine Schwerpunktsetzung, indem die Zielgrössen für die Mittelzuteilung auf die verschiedenen Zielbereiche vorgenommen werden.

Die mangelnde Fokussierung des NPTP ist unserer Meinung nach nur der eine Mangel des NPTP. Der andere liegt in der fehlenden Führung der Strategie. Wie eingangs des Kapitels dargelegt, verstehen wir unter dem NPTP die programmatische Grundlage und nicht das Aktionsprogramm des BAG. Letzteres wurde sehr wohl geführt. Der Teil des Programms aber, der nicht im Gestaltungsbereich des

⁴⁰ BAG, Investitionsstrategie Tabakpräventionsfonds, April 2006 (Seite 2): „Da eine quantitative Mittelallokation in der TPFV nicht vorgegeben wird, ist eine Investitionsstrategie erforderlich.“

BAG bzw. der Bundesverwaltung liegt, wurde nicht geführt, da er nicht geführt werden kann. Rechtliche Grundlagen und ein institutioneller Rahmen fehlen. Die Akteure der Tabakprävention müssen sich somit nicht führen lassen, wenn sie nicht wollen. Eine Disziplinierung von Akteuren ist nicht möglich. Inwieweit allenfalls die Veränderungen im BAG oder in der internen Akteurkonstellation einen Einfluss auf die fehlende Führung hatten, vermögen wir nicht zu sagen.

6.3.4 Zum Entlastungsprogramm 2003

Die Reduktion des Präventionsbudgets des BAG im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 wurde in der parlamentarischen Debatte direkt mit der Schaffung des Tabakpräventionsfonds begründet. Damit stünden nun genügend Mittel zur Verfügung.

Die im Entlastungsprogramm 03 vorgenommene Kürzung von Mitteln für die Tabakprävention wird von allen befragten **Schlüsselpersonen** verurteilt. Es wird argumentiert, dass die Schaffung des TPF erfolgte, damit mehr Mittel in die projektgebundene Tabakprävention fliessen. Eine Finanzierung der Verwaltungsaufgaben des BAG durch den TPF sei nie vorgesehen gewesen. Der Entscheid habe zur Folge gehabt, dass nun weniger Mittel für die Tabakprävention verfügbar seien und dass die Präventionstätigkeiten des BAG ersetzt statt ergänzt worden seien. Dies sei umso dramatischer, als der TPF ohnehin weniger Mittel generiere, als ursprünglich vorgesehen gewesen sei. Wenn man Wirkung erzeugen wolle, müsse man nicht nur die richtigen Dinge tun, es brauche auch genügend Ressourcen dafür.

Eine NGO weist zudem darauf hin, dass sie bisher für ihre Aktivitäten auch allgemeine Budgetmittel des BAG erhielt. Im Gegensatz zum BAG konnte sie aber diesen Ausfall nicht durch einen Rückgriff auf Mittel des Fonds kompensieren. Zudem befürchtet sie, dass das Beispiel des Bundes – Kompensation von Budgetmitteln durch Beiträge aus dem TPF – auch bei den Kantonen Schule machen könnte.

Eine Person sieht diese Mittelkürzungen zudem in einem politischen Zusammenhang. So wird angeführt, dass es sich bei den Kürzungen um eine Retourkutsche jener ParlamentarierInnen handelte, die seinerzeit gegen eine Schaffung des TPF waren. Die Person bemängelt, dass das BAG seine Interessen in den für das Geschäft zuständigen Finanzkommissionen schlecht vertreten habe. Eine andere Person ist der Meinung, dass eine solche Kürzung nur möglich gewesen sei, weil der TPF widerrechtlich beim BAG angesiedelt sei, sonst wäre das gar nicht möglich gewesen.

Kommentar des Evaluationsteams

Neben den finanziellen Auswirkungen des Entscheids erscheint aus strategischer Sicht insbesondere die Verlagerung der Mittel vom BAG zum Tabakpräventionsfonds im Zusammenhang mit der Kohärenz in der Tabakprävention bedeutsam. Sie führte dazu, dass dem BAG, dem bisher am stärksten strategisch denkenden und handelnden Akteur auf einmal Mittel zur Umsetzung der Strategie fehlten. So wird z.B. von einer Trennung von Leadership und Ressourcen gesprochen (vgl. Adsan 2007: 74f).

Auch wenn unseres Erachtens die Führungsrolle nicht so klar dem BAG zugeordnet werden konnte bzw. kann, ist klar, dass die Mittelverlagerung für das BAG einschneidend war. Um laufende Aktivitäten weiterführen zu können, wurde deshalb Art. 15 TPFV geschaffen. Ebenso wurde die rasche Verfügbarkeit der Fondsmittel durch die als provisorisch bezeichnete Angliederung des Fonds und seiner Fachstelle beim BAG sichergestellt. Darauf kommen wir in Kap. 7.1 zurück.

6.3.5 Das Verhältnis von BAG und Tabakpräventionsfonds

Wie bereits vorne ausgeführt, kann das BAG nach heutiger Regelung nicht auf die Mittel des Tabakpräventionsfonds zugreifen, sondern ist wie die andern Gesuchstellenden auf den Gesuchsweg verwiesen.

Der Zusammenhang von Tabakpräventionsfonds und Entlastungsprogramm 03 wurde auch in der Befragung der **ParlamentarierInnen** angesprochen. Unabhängig davon, ob man die Budgetreduktion als sinnvoll beurteilte oder nicht, nahmen acht der zehn Befragten an, dass das BAG die ausgefallenen Budgetmittel über den Fonds ersetze. Dies geschah jedoch lediglich punktuell und während einer kurzen Übergangszeit, gestützt auf Art. 15 TPFV, um laufende Präventionsprojekte zu sichern. Zudem nehmen diese ParlamentarierInnen an, dass das BAG wegen seiner Führungsrolle in der Tabakprävention einen privilegierten Zugriff auf Fondsmittel habe. Eine solche Privilegierung wird von ihrer Seite dem BAG denn auch zugebilligt.

Anders sehen das die **Schlüsselpersonen** der Tabakprävention. Zehn der zwölf Befragten sind der Ansicht, dass das BAG auch unter den besonderen aktuellen Umständen keinen privilegierten Zugang zu den Mitteln des TPF haben sollte. Dies wird grundsätzlich damit begründet, dass sich auch das BAG einer Kontrolle der Mittelvergabe unterziehen solle. In Bezug auf die Finanzierung von Projekten des BAG durch den Fonds könne zudem nur so Gewähr geboten werden, dass sich auch das BAG innerhalb des Rahmens der Tabakstrategie bewege. In Bezug auf die Nutzung von Mitteln des TPF zur Finanzierung von allgemeinen Ver-

waltungsaufgaben wird angeführt, dass dies ohnehin zweckwidrig sei und dass sich das BAG mit entsprechendem Lobbying dafür einsetzen solle, dass hier wieder reguläre Budgetmittel verfügbar würden. Zudem wird von dieser Seite darauf hingewiesen, dass ein solcher privilegierter Zugriff nur jene bestätigen würde, die die Kürzungen politisch zu verantworten hätten.

Nicht alle, die einen privilegierten Zugriff des BAG auf die Mittel des TPF ablehnen, sehen das indes so kategorisch. Drei Befragte bringen auch Verständnis dafür auf, dass ein privilegierter Zugriff die administrativen Abläufe vereinfachen und die Arbeitsweise generell beschleunigen könnte. Aufgrund von solchen Überlegungen wäre es für zwei von ihnen denkbar, dass dem BAG unter bestimmten Auflagen ein einfacherer Zugang zu den Mitteln des TPF zuzubilligen wäre. Als Kriterien namentlich genannt wurden dabei die Fixierung eines zwischen BAG und NGOs auszuhandelnden Pauschalbetrags für die Führung, Verwaltung und Koordination, die Verpflichtung von projektgebundenen Ausgaben auf die Strategie des NPTP sowie die sichtbare und wirksame Aufsicht durch das EDI.

Nur zwei Befragte vertreten die Meinung, dass dem BAG grundsätzlich freier Zugang zu den Mitteln des TPF zu gewähren sei. Sie weisen einerseits darauf hin, dass die NGOs auch darauf angewiesen seien, dass die Sektion Tabak ihren Aufgaben und Verpflichtungen nachkomme. Andererseits sind sie der Ansicht, dass die aktuelle Lösung sehr aufwändig sei und dass es sich bei der antragsbezogenen Mittelvergabe an das BAG ohnehin nur um eine Alibiübung handle, da sich alles innerhalb des BAG abspiele.

Zwei Mitglieder der **Konsultativgruppe** sehen keinen Anlass dazu, dem BAG einen privilegierteren Zugriff auf die Mittel des Fonds zu gewähren. Fünf befragte Personen finden es grundsätzlich in Ordnung, wenn das BAG eigene Mittel aus dem Fonds zur Verfügung hätte,⁴¹ zumal die Tabakpräventionspolitik als nationale Aufgabe verstanden wird. Allerdings bräuchte es dazu klare Auflagen, etwa bezüglich der Mittelhöhe und der Mittelverwendung. Eine befragte Person äussert Bedenken, dass dies politisch heikel sei und bei externen Akteuren den Eindruck erwecken könne, der Fonds sei ein „Selbstbedienungsladen“ des BAG. Eine befragte Person kann sich auch vorstellen, dass ein Teil der Fondsgelder analog zum „Alkoholzehntel“ in Zukunft direkt an die Kantone fliessen würde, da im Rahmen von StraTabak die Kantone in Zukunft noch stärker eingebunden werden sollten.

⁴¹ Favorisiert wird eine Variante, in der das BAG direkt einen bestimmten Prozentsatz der Fondsgelder erhalten würde und somit keine eigenen Projekte mehr eingeben müsste.

Kommentar des Evaluationsteams

Heute unterliegt das BAG den gleichen Bedingungen und Verfahren wie die anderen Gesuchstellenden. Die Möglichkeit, dass das BAG einen privilegierten Zugriff auf Mittel des Tabakpräventionsfonds erhält, scheint im Feld der Tabakprävention mehrheitlich abgelehnt zu werden, obwohl es von den befragten ParlamentarierInnen als naheliegend betrachtet wird. Dies ist deshalb interessant, weil ein recht verbreitetes Bild des Fonds als „Selbstbedienungsladen“ des BAG besteht.

Dennoch wird die Möglichkeit eines klar geregelten erleichterten Zugriffs des BAG auf Fondsmittel nicht rundweg abgelehnt. Die Begründung liegt in der dem BAG zugeschriebenen Verantwortung für Prozesse der Strategiebildung und seiner besonderen Rolle als nationaler staatlicher Akteur. Im Rahmen einer Lösung der Verbundaufgabe „Tabakprävention Schweiz“ könnte dieser Punkt diskutiert werden.

6.4 Akzeptanz des Tabakpräventionsfonds

Abschliessend sei kurz die Akzeptanz des Fonds durch die Akteure in der Tabakprävention dargestellt.

Der Begriff der "Akzeptanz" wird stark unterschiedlich verwendet und ist wissenschaftlich nicht eindeutig geklärt. Wir operationalisieren den Begriff im Sinne von Lucke (1995).⁴² Lucke stellt Akzeptanz als Beziehung zwischen Akzeptanzsubjekt (hier die Befragten), Akzeptanzobjekt (hier der Tabakpräventionsfonds) und Akzeptanzkontext (hier die besonderen Rahmenbedingungen) dar. In Umsetzung des einstellungspsychologischen Drei-Komponenten-Modells ziehen wir die Kenntnis (kognitive Komponente), die Einschätzung (affektive Komponente) und die Nutzung des TPF zur Beurteilung der Akzeptanz heran.

Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass die verschiedenen Akteure in der Tabakprävention den Fonds kennen. Die befragten Akteure beurteilen zum zweiten den Fonds auch als nützlich und wichtig und sind der Meinung, dass er etwas bewirkt hat. Zum dritten wird der Fonds auch genutzt, indem die Organisationen Projektgesuche einreichen und Projekte (teil)finanziert erhalten.

⁴² Akzeptanz ist die Chance, für bestimmte Meinungen, Massnahmen, Vorschläge und Entscheidungen bei einer identifizierbaren Personengruppe ausdrückliche oder stillschweigende Zustimmung zu finden und unter angebbaren Bedingungen aussichtsreich auf deren Einverständnis rechnen zu können. (Lucke 1995: 104)

Kommentar des Evaluationsteams

Der Tabakpräventionsfonds ist grundsätzlich nicht nur akzeptiert, sondern er wird als wesentlicher Teil der Tabakprävention in der Schweiz gesehen. Diese Akzeptanz besteht, auch wenn die Frage der konkreten Umsetzung (vgl. Kap. 7) und Angliederung immer wieder diskutiert und kritisiert wird.

6.5 Zur Tätigkeit des Tabakpräventionsfonds

Das Wissen um die konkrete Tätigkeit des Tabakpräventionsfonds ist zwar insgesamt eher lückenhaft, die Tätigkeit des TPF wird jedoch mehrheitlich positiv beurteilt:

Für die sechs der zwölf befragten **Schlüsselpersonen**, die beurteilen können und wollen, ob der Fonds das tut, was er nach Verordnung tun soll, handelt der Fonds verordnungskonform .

Auch fünf der acht Mitglieder der **Konsultativgruppe** sind der Ansicht, dass der Fonds verordnungskonform arbeite.

Die Frage, ob der Fonds im Hinblick auf seinen Zweck die richtigen Projekte fördern oder nicht, kann ein Drittel der befragten **Gesuchstellenden** (61 Personen) nicht beantworten. Rund die Hälfte, nämlich 28 Personen (46%), beurteilt die Förderungspraxis des Fonds als richtig, 12 (20%) beurteilen sie als falsch. Personen, deren Gesuche mehrheitlich bewilligt wurden, stimmen der Förderungspraxis des Fonds wesentlich häufiger zu als solche, deren Projekte mehrheitlich abgelehnt wurden (66% Zustimmung vs. 18% Zustimmung). Letztere finden die Förderungspraxis des TPF dementsprechend häufiger falsch (41% vs. 6%).

Die Begründungen für die Ablehnung der Förderpraxis des Fonds lassen sich in drei Gruppen gliedern:

- Schlechter Zugang zu Fondsgeldern (z.B. nur für etablierte Organisationen, schwache Berücksichtigung regionaler oder kantonaler Anliegen, geringe Chancen für innovative Projekte, zu viele wissenschaftliche Projekte) (9 Nennungen)
- Ungeeignete präventive Ansätze (z.B. zu wenig Verhältnisprävention, zu wenig jugendbezogen) (6 Nennungen)
- Mangelhaftes Auswahlverfahren (z.B. fehlende Kriterien und Transparenz sowie mangelnde Kompetenz) (6 Nennungen).

Fünf der zwölf befragten **Schlüsselpersonen** können oder wollen sich zur Mittelverteilung nicht äussern. Sie wissen zwar in etwa, wie viele Mittel verfügbar sind;

Einzelheiten über die Verteilpraxis waren jedoch keinem der Befragten präsent. Eine Person bemängelte, dass nicht alles vorhandene Geld verteilt werde.

Kommentar des Evaluationsteams

Der Tabakpräventionsfonds tut, was er gemäss Verordnung tun soll, die Förderungspraxis entspricht den Vorgaben. Nochmals sei darauf hingewiesen, dass die Vorgaben der TPFV und des NPTP als sehr offen gelten und somit leicht einzuhalten sind. Als positiv erachten wir die Tatsache, dass die Fachstelle die strategische Grundlage der Förderung verbessern wollte, indem eine Investitionsstrategie erarbeitet wurde. Dies ist ein Zeichen für einen verantwortungsbewussten Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln.

In diesem Zusammenhang ist die Tatsache zu erwähnen, dass der Fonds nicht alle verfügbaren Mittel verteilt. Fachstelle und Konsultativgruppe halten an ihren Qualitätsanforderungen fest, auch wenn die Mittel nicht ausgeschöpft werden und sich der Fondsbestand in den ersten 3 Jahren deshalb beinahe verdoppelte. Obwohl dies nicht überall verstanden wird, erachten wir dies als grundsätzlich richtig. Zum einen ist der Fonds der Wirksamkeit verpflichtet, auf die in der Gesuchsprüfung Wert gelegt wird. Zum andern gibt es keinen Anspruch auf Gelder aus dem Fonds.

Dass die Gesuchstellenden die Förderungspraxis unterschiedlich beurteilen, je nachdem in welchem Ausmass ihre Gesuche bewilligt wurden, erstaunt nicht.

Um die Richtigkeit der Förderpraxis begründet beurteilen zu können, wäre es entscheidend, die Zielerreichung der Projekte und ihre Wirksamkeit in den Förderbereichen zu kennen und systematisch zu beurteilen. Wie bereits festgestellt, betreibt die Fachstelle kein solches Wirkungsmanagement, was wir als Mangel erachten. Dass die Fachstelle dazu personell ausgebaut werden müsste, erwähnten wir bereits.

6.6 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 4

Die vierte Evaluationsfragestellung lautete: ***Sind Prioritätensetzung und Förderungspraxis des Fonds kohärent mit den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention?***

Davon ausgehend definieren wir Kohärenz als:

- Verträglichkeit der Ziele von Tabakpräventionsfonds, NPTP und seinem Folgeprogramm;
- Verträglichkeit der Ziele von Fachstelle, Sektion Tabak und NPTP bzw. Folgeprogramm;
- Verträglichkeit der Aktivitäten von Fachstelle, Sektion Tabak und NPTP bzw. Folgeprogramm.

Unter Berücksichtigung der vorliegenden Ergebnisse und mit der Einschränkung, dass die Formulierung der nationalen Tabakpräventionsstrategie im Rahmen von StraTabak noch nicht abgeschlossen ist, erachten wir die Prioritätensetzung und Förderungspraxis des Fonds als kohärent mit den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention.

Die Ziele des Tabakpräventionsfonds sind mit den Zielen des NPTP verträglich, da ein Teil der Ziele des NPTP in den Zweckartikel des Fonds aufgenommen wurde. Allerdings ist nochmals kritisch festzuhalten, dass die Ziele von NPTP so breit sind, dass sich vieles darunter fassen lässt, was ebenso für den Zweckartikel der TPFV gilt. Weiter orientiert der Fonds sich bei der Mittelvergabe explizit am NPTP, das von den Akteuren der Tabakprävention als Referenzrahmen allgemein anerkannt wird.

Durch die Unterstellung des Tabakpräventionsfonds unter das Dach von NPTP, das auch für das BAG wegleitend ist, beurteilen wir auch die Ziele der Akteure als verträglich. Für allfällige Unverträglichkeiten im Verhalten der oben genannten Akteure fanden wir keine Anhaltspunkte.

Die ergänzenden Fragen gemäss Pflichtenheft beantworten wir wie folgt:

Wie ist der TPF in der schweizerischen Tabakpräventions-Politik insgesamt positioniert?

Der Tabakpräventionsfonds hat in der Tabakpräventionspolitik eine zentrale Bedeutung als Finanzierungsinstrument für Präventionstätigkeiten. Die nach der Schaffung des Fonds erfolgte Budgetreduktion im Präventionsbudget des BAG im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 hat diese Bedeutung noch verstärkt. Der Tabakpräventionsfonds ist allgemein von allen Akteuren breit akzeptiert, wenn auch seine konkrete Umsetzung (vgl. Kap. 7) teilweise kritisiert wird.

In welchem Kompetenzgefüge ist der Fonds wie positioniert?

Grundsätzlich gilt, dass im föderalistischen Bundesstaat Schweiz der Bund zuständig ist, soweit er durch die Verfassung dazu ermächtigt ist (Klöti et al. 1999). Die Kantone gelten als zuständig, wenn eine entsprechende Grundlage fehlt. Neu anfallende Aufgaben werden der Zuständigkeit der Kantone zugerechnet. Wie bereits erwähnt, besteht in der Tabakprävention kein klares Kompetenzgefüge, die Aufgabenteilung ist nicht geklärt. Konkret sind neben dem Bund die Kantone und die NGOs in diesem Bereich tätig. Tabakprävention erscheint aus der Sicht der Praxis als Verbundaufgabe. Diese Sicht spiegelt sich unseres Erachtens im Beschluss des Parlaments, den Fonds durch eine Präventionsorganisation unter Aufsicht der Bundesämter für Gesundheit und Sport. (vgl. im Detail Kap. 7) verwalten zu lassen.

Konkreter kann die Frage, in welchem Kompetenzgefüge der Fonds wie positioniert sei, nicht beantwortet werden.

Erscheint der Fonds, was seine Finanzierungs- und Förderungspraxis, seine Prioritätensetzung, seine Kooperationsmuster etc. anbelangt, kohärent und kompatibel mit den Strategien und Programmen anderer wichtiger Akteure, bspw. der Kantone und nicht-staatlichen Fachinstitutionen der Tabakprävention?

Das NPTP wird von allen Akteuren als sinnvolle Grundlage der Tabakprävention beurteilt. So stehen die Strategien und Programme der anderen wichtigen Akteure auch im Rahmen des NPTP und stellen den Konsens der Akteure der Tabakprävention dar. Insofern kann die Frage bejaht werden: Die Tätigkeit des Fonds erscheint kohärent und verträglich mit den Strategien der andern Akteure. Allerdings ist anzumerken, dass das NPTP ein sehr offener Rahmen ist, in welchem vieles Platz hat und in dem sich jeder Akteur finden kann. Eine programmatische Übereinstimmung der Akteure scheint dem Vernehmen nach auch bei StraTabak zu bestehen, auch wenn es offenbar eine stärkere Fokussierung beinhaltet.

7 Zur Implementierung des Tabakpräventionsfonds

7.1 Zur Ansiedelung des Tabakpräventionsfonds

In der Frage, wer den TPF verwalten solle, sind die zwölf befragten **Schlüsselpersonen** unterschiedlicher Meinung. Vier Personen finden, dass die vom Gesetz vorgesehene Lösung einer Fondsverwaltung durch eine Präventionsorganisation korrekt und dass entsprechend die heutige, von diesem Entscheid abweichende Lösung zu korrigieren sei. Eine Person erwähnt zudem, dass der TPF heute stark „verbürokratisiert“ sei und dass es dort zuviel Macht und Hierarchie gebe. Wenn der TPF bei einer privaten Präventionsorganisation angesiedelt wäre, dann wären die Hierarchien flacher, und bei mehr Nähe zu den NGOs ergäbe sich auch eine Kultur des Aushandelns, wie sich das die NGOs auch sonst im Kontakt mit dem BAG gewohnt seien. Für zwei Befürworter der mit der geltenden gesetzlichen Regelung vorgesehenen Fondsverwaltung durch eine Präventionsorganisation ist die Ansiedlung des TPF im BAG Ausdruck des Machtstrebens des BAG, das die Gelder des Fonds in seiner Nähe haben wollte und sich heute dessen wie in einem für Aussenstehende intransparenten „Selbstbedienungsladen“ bediene. Ein weiterer Gegner des Status quo argumentiert, dass die heutige Lösung die politischen Spielräume des Fonds einschränke, so dass es z. B. kaum möglich sei, Fondsmittel für Aktionen gegen die Tabaksubventionierung einzusetzen. Eine Präventionsorganisation ausserhalb der Bundesverwaltung – als Beispiel wird Gesundheitsförderung Schweiz genannt⁴³ – hätte hier viel mehr Möglichkeiten.

Gerade dieser letzte Punkt stösst jedoch bei drei Befragten auf Widerspruch. Sie sind der Meinung, dass die heutige Ansiedlung des TPF beim Bund sinnvoll sei und dass eine NGO von dieser Aufgabe überfordert wäre bzw. dass ihnen keine NGO bekannt wäre, die das übernehmen könnte.

Eine dritte Gruppe (vier Personen) schliesslich betont, dass die Ansiedlung des TPF beim BAG ein sinnvoller, pragmatischer Entscheid gewesen sei, der es erlaubte, möglichst schnell operativ zu werden. Da der Begriff "Präventionsorganisation" juristisch nicht eindeutig sei, wäre sonst mit langen rechtlichen Auseinandersetzungen zu rechnen gewesen. Trotz dem gemeinsamen Verständnis dafür, dass die Ansiedlung des TPF beim BAG in der Startphase sinn-

⁴³ Stiftung von Kantonen und Versicherern gemäss Art. 19 KVG. Sie initiiert, koordiniert und evaluiert sie Massnahmen zur Förderung der Gesundheit. Die Stiftung unterliegt der Kontrolle des Bundes.

voll war, differieren die Ansichten darüber, wie es weiter gehen sollte. Zwei Personen meinen, man könnte den Status quo belassen, wie er ist, oder möchten ihn nur geändert haben, wenn sich bei der heutigen Regelung Probleme zeigten. Zwei andere meinen, dass jetzt die Anlaufschwierigkeiten überwunden seien, so dass man nun zur vom Parlament beabsichtigten Lösung übergehen könne. Aber auch von diesen wird die Befürchtung geäußert, dass sich keine der bestehenden Organisationen für diese Aufgabe eigne und dass allenfalls auch eine Eingliederung des Fonds ins Generalsekretariat des EDI zu prüfen wäre.

Bezüglich der aktuellen Ansiedlung des Fonds sind auch die Meinungen der Mitglieder der **Konsultativgruppe** geteilt. Vier Mitglieder der Gruppe erachten die Ansiedlung des Fonds beim BAG als problematisch, da dadurch die Unabhängigkeit des Fonds nicht gegeben sei. Der Fonds sollte administrativ nicht dort platziert sein, wo die Gelder verteilt werden. Ein Interessenkonflikt sei so unausweichlich.

Für vier Mitglieder bereitet diese Platzierung keine Probleme und zwei davon sprechen sich gegen eine Anbindung an eine NGO aus, da der Fonds von der Bundesverwaltung verwaltet werden müsse. Für alle vier Personen ist der Einfluss des BAG äusserst gering, da ja die Konsultativgruppe die Gesuche beurteile. Die Transparenz sei gewährleistet.

40 befragte **Gesuchstellende** (66%) beurteilen die Ansiedlung des Tabakpräventionsfonds bei einer Fachstelle im BAG als richtig, ein Fünftel (20%) findet sie falsch, die übrigen können dies nicht beurteilen. Die Ansiedlung beim BAG befürworten gleichermassen auch die Gesuchstellenden, deren Gesuch abgelehnt wurde.

Von den 40 Gesuchstellenden, die die Angliederung des Fonds beim BAG als richtig beurteilen, werden folgende Gründe genannt:

- *Unabhängigkeit und Kompetenz des BAG (14 Nennungen):* Das BAG ist unabhängig (9); das BAG hat sowohl das nötige Fachwissen als auch die nötigen Kompetenzen und Erfahrung (4); die „Power of Office“ gibt dem TPF den nötigen Rückhalt in der Öffentlichkeit, bei den Behörden und – wahrscheinlich – auch bei den RaucherInnen und NichtraucherInnen (1)
- *Tabakprävention als Aufgabe des Bundes (12 Nennungen):* Die Tabakprävention ist relevant für die Volksgesundheit und sollte deshalb beim Bund angegliedert sein (7); Bund ist zuständig für die Tabakprävention (2); staatliche Gelder sollen staatlich verwaltet werden (1); Angliederung in der Linie und weniger Föderalismus (je 1).
- *Strategische Führungsrolle des BAG (4 Nennungen):* Das BAG steuert nationale Strategien (2); das BAG ist Träger einer langfristigen Tabakstrategie,

Strategie und Ressourcen müssen gekoppelt bleiben (1); enge Anbindung an NPTP bzw. Nachfolgeprogramm ist wichtig, TPF sollte nicht als Begründung verwendet werden können, beim Bundesbudget zu kürzen (1).

- *Netzwerkposition des BAG (12 Nennungen)*: Das BAG ist eine zentrale Stelle und kann den Überblick bewahren (5); dadurch wird Vernetzung möglich (4), durch den nationalen Charakter ist es möglich, nachhaltige Projekte zu schaffen bzw. die Qualität der Projekte allgemein zu erhöhen (2); BAG kann gewisse Transparenz geschaffen (1).
- Weitere 12 Personen nennen das BAG als beste Variante, ohne dies inhaltlich zu begründen: diese Angliederung ist logisch (8); es gibt keine bessere Alternative (4).

Ihre ablehnende Haltung gegenüber der Ansiedelung des Fonds beim BAG begründen die 12 Gesuchstellenden vor allem mit möglichen Interessenkonflikten:

- *Interessenkonflikte beim BAG (10 Nennungen)*: Interessenskollision möglich, d.h. die Unabhängigkeit kann nicht garantiert werden (4); Angliederung an BAG ist heikel, da das Bundesamt selber Projekte einreicht (3); Gefahr, dass das Geld vom TPF für die Entlastung des BAG Budgets verwendet wird (2); politische Strategie und teilweise Umsetzung (z.B. Kampagnen) dürfen nicht am selben Ort sein wie das Geld (1)
- Daneben gibt es 3 Einzelnennungen: Die Trennung in Fachstelle TPF und Sektion Tabak bringt keine nachvollziehbaren Vorteile (1); Schwerfälligkeit und wenig Kundenorientierung bei einer staatlichen Organisation (1); Praxisferne des BAG (1).

Die 12 Gesuchstellenden, die der Meinung waren, dass der Fonds beim BAG falsch angesiedelt sei, sprechen sich am ehesten für eine neue, unabhängige Instanz zur Verwaltung des Fonds aus (4 Nennungen). Begründet wird dies z.B. damit, dass die Akteure im Feld zerstritten seien und eine Ansiedlung bei einer bestimmten Organisation diese bevorzugen würde. Im Weiteren werden als mögliche Träger genannt: Gesundheitsförderung Schweiz (2), Präventionsorganisation (1) und Private Firma mit klarem Leistungsauftrag und Leistungskontrolle integriert im BAG (1). Eine Person schliesslich plädiert für eine Aufteilung der Mittel zwischen Bund und Kantonen.

Kommentar des Evaluationsteams

Die konkrete Umsetzung oder Implementierung des Tabakpräventionsfonds ist umstritten, ausser bei den Gesuchstellenden; für diese dürfte der Zugang zu Finanzen im Vordergrund stehen. Je nach Blickwinkel und Einschätzung der Situation kommt man zu unterschiedlichen Schlüssen.

Bei der Diskussion um die Angliederung des Fonds ist wichtig festzuhalten, dass es verschiedene juristische Interpretationsmethoden gibt, die zu unterschiedlichen Antworten kommen. Wählt man eine historische Interpretation⁴⁴, so kann man aufgrund der seinerzeitigen Debatte der Meinung sein, dass das Parlament an eine Präventionsorganisation im Alltagssprachlichen Sinne, also eine NGO, dachte. In dieser Sicht widerspricht die heutige Ansiedelung des Fonds dem Gesetzgeber. Wählt man allerdings eine so genannt objektiv-teleologische Interpretation,⁴⁵ so ist die Angliederung des Fonds beim BAG, das auch als Präventionsorganisation betrachtet werden kann, rechtlich zulässig⁴⁶.

Insgesamt gesehen erscheinen uns zwei Feststellungen bemerkenswert: Einmal haben wir den Eindruck, dass die jetzige Angliederung ans BAG teilweise als nachteilig erscheint. Sie birgt aber weder grundsätzliche Probleme für die Akteure der Tabakprävention noch gefährdet sie die Arbeit des Fonds. Es scheint wesentlich wichtiger zu sein, dass der Fonds überhaupt besteht und Mittel verteilt, als wo er angesiedelt ist. Zum andern drängt sich offenbar keine alternative Lösung auf, so dass der gegenwärtige Zustand als durchaus akzeptierbar erscheint. Dabei ist bedeutsam, dass die im Gesetz vorgesehene Verwaltung des Fonds durch eine bestehende Präventionsorganisation kaum als sinnvolle Lösung erscheint. Einmal scheinen die NGOs der Tabakprävention weniger Gemeinsamkeiten zu haben oder weniger einig zu sein als früher, zum andern würden auch bei der Angliederung an eine Präventionsorganisation Interessenkonflikte wahrgenommen.

44 Bei dieser Interpretation geht man von der Regelungsabsicht aus, die der Gesetzgeber der seinerzeitigen Regelung hatte. Weil es also um die Zwecke geht, die der so genannte „historische Gesetzgeber“ verfolgte, spricht man auch von subjektiv-teleologischer Interpretation, wobei sich das Wort „subjektiv“ natürlich auf diesen historischen Gesetzgeber bezieht.

45 Diese Interpretation richtet sich nach dem aktuellen und objektiven Sinn einer gesetzlichen Regelung vor dem Hintergrund der Gegenwart. Es geht also nicht in erster Linie um die Absichten des Gesetzgebers, sondern darum, welchen objektiven Zweck eine Norm für die gegenwärtige Lage hat.

46 „Eine Auslegung von Art. 28 Abs. 2 Bst. c Tabaksteuergesetz nach den anerkannten juristischen Methoden führt zum Schluss, dass kein signifikanter Willen des Gesetzgebers hinsichtlich der Organisationsform auszumachen ist und dass mithin diese Gesetzesbestimmung grundsätzlich weder verwaltungsinterne noch verwaltungsexterne Organisationsmodelle ausschliesst. Dass die Präventionsorganisation gemäss Gesetzeswortlaut der Aufsicht des BAG unterstellt sein soll, schliesst nicht aus, dass sie selbst eine Organisationseinheit des BAG ist. Eine neue Organisationseinheit des BAG oder eine Stabsstelle stellen eine der wenigen rechtlich zulässigen und sachlich geeigneten Organisationsformen für die Tabakpräventionsorganisation gemäss Art. 28 Abs. 2 Bst. c Tabaksteuergesetz dar, die keiner neuen, zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedürfen.“ (Kettiger 2003c: 3)

7.2 Zur Platzierung des Fonds innerhalb des BAG

Die Meinungen der befragten **Schlüsselpersonen** darüber, wo der TPF innerhalb des BAG am besten angesiedelt sein soll, sind geteilt. Drei Personen finden die aktuelle Lösung – organisatorische Trennung von Fonds und Sektion Tabak – richtig, um eine gewisse Unabhängigkeit und Kontrolle aufrecht zu erhalten. Eine andere Person könnte sich auch ein Zusammenlegen vorstellen. Ein solches Zusammenlegen von Strategie und Finanzen hätte den Vorteil, dass es z. B. für die Kantone nur noch einen Ansprechpartner im BAG gäbe. Für eine weitere Person ist die Frage der Ansiedlung des Fonds im BAG sekundär. Für sie ist zentral, dass der Betrieb effizient und wirksam ist und dass der TPF strategisch gut eingebettet und geführt wird. Eine weitere Person äusserte zudem die Erwartung, dass der TPF in Zukunft im Rahmen eines neuen Präventionsgesetzes mit anderen Instrumenten und Gefässen zusammengelegt werde.

Drei Mitglieder der **Konsultativgruppe**, die sich für die BAG-Lösung aussprechen, sehen den Fonds administrativ weiterhin im Direktionsbereich Gesundheitspolitik. Eine Person schlug vor, den Fonds an eine andere Verwaltungseinheit beim Bund anzubinden, z.B. beim GS EDI.

7.3 Zur gemeinsamen Verantwortung von BAG und BASPO

Für acht der zwölf befragten **Schlüsselpersonen** ist der Einbezug des Sports in den Tabakpräventionsfonds der – heute nicht mehr diskussionswürdige – politische Preis, der für die Mehrheitsbeschaffung für den TPF zu bezahlen war. Dieser taktisch bedingte Hintergrund wurde von den befragten Parlamentarierinnen und Parlamentariern bestätigt.

Fünf Schlüsselpersonen sehen nur einen geringen fachlichen Zusammenhang zwischen Rauchen und Sport und meinen, dass sich der Sport auch anderswo seine Mittel beschaffen könnte, so dass er nicht zwingend auf den TPF angewiesen sei. Zwei andere verweisen darauf, dass die Bewegung ja auch ein Anliegen der Prävention ist und dass folglich der Einbezug von Sport und Bewegung in den TPF der Sache zumindest nicht schade.

In Bezug auf die eigentliche Frage – Einbezug des Sports bei der Verwaltung des Fonds – wurde von drei Personen lediglich angemerkt, dass das BASPO ja gar nicht an der Fondsverwaltung beteiligt sei, sondern diese beim BAG liege. Zudem sei die Frage, welche Institutionen und Personen bei der Verwaltung mitwirkten, weniger wichtig als die Frage, welche Vergabekriterien gälten, wie die Entscheidungskompetenz geregelt sei und wie effizient der Fonds arbeite.

Kommentar des Evaluationsteams

Eine erste Feststellung geht dahin, dass wir ein grundlegendes Informationsdefizit oder Missverständnis vermuten. Viele der befragten Vertreter aus der Tabakprävention sind offenbar der Meinung, dass die in den Bereich Sport fließenden Gelder auch für den Sport und nicht für die Tabakprävention im Sport ausgegeben werden. Dies ist mit ein Grund, weshalb wir bei der Analyse der Mittelverwendung die Mittel für den Bereich Sport auf die drei Zielbereiche ausweisen und den Sport als Setting unter anderen verstehen (vgl. Kap. 4).

Die Zusammenarbeit von BAG und BASPO kann als gut und störungsfrei beurteilt werden (vgl. Kap. 3).

7.4 Zur Wahrnehmung von BAG und TPF

Zehn der zwölf befragten **Schlüsselpersonen** sind der Meinung, dass das BAG und der TPF von Insidern als zwei verschiedene Dinge wahrgenommen würden, während die breite Öffentlichkeit hier wohl nur das BAG als Akteur sehe.

Diese Meinung wird allerdings mit unterschiedlichen Akzenten unterlegt. Drei Befragte beklagen dieses „doppelköpfige“ Auftreten. Sie fragen nach dem für sie nicht sichtbaren Unterschied, der hinter den beiden Abteilungsbezeichnungen "Öffentliche Gesundheit" und "Gesundheitspolitik" steckt. Sie vermissen eine „unité de doctrine“ im BAG, die sich auch in sehr unterschiedlichen Erfahrungen im Umgang mit den beiden Einheiten niederschlägt. Vier andere Personen verweisen darauf, dass die beiden Akteure BAG und TPF zwar den Anspruch verbreiteten, dass es sich um zwei verschiedene Organe handle, dass aber beide unter dem gleichen Logo aufträten und dass der Direktor des BAG die Entscheidung des TPF unterschreibe. Zumindest bei diesen sehr zentralen Aussenauftreten sei also kein Unterschied festzustellen. Dieser nach aussen vertretene Anspruch zweier getrennter Einheiten werde zudem dadurch unterhöhlt, dass sich das BAG für die Finanzierung seiner Tabakpolitik beim TPF bediene.

Drei Mitglieder der **Konsultativgruppe** vermuten, dass der Fonds von Aussen eher als BAG-Einheit wahrgenommen wird. Es bestünden starke Vorbehalte bezüglich Unabhängigkeit und Interessenverflechtung des Fonds. Einige Akteure hätten das Gefühl, der Fonds sei ein „Selbstbedienungsladen des BAG“, meinen zwei Befragte. Ein Mitglied der Konsultativgruppe ist der Ansicht, dass die Wahrnehmung des Fonds von Aussen grundsätzlich gut sei.

Kommentar des Evaluationsteams

Die vom BAG bewusst vorgenommene Trennung von Sektion Tabak und Fachstelle Tabakpräventionsfonds, die intern offenbar zumindest in der Anfangszeit des Fonds nachteilig war, wird nur von Kennern der Tabakprävention wahrgenommen. In der Regel wird das BAG von Aussenstehenden verständlicherweise als grosses Ganzes wahrgenommen, das aber durchaus gegensätzlich oder gar widersprüchlich wirken kann.

Die administrative Trennung hat vor allem nicht das Entstehen des Bildes verhindern können, dass sich das BAG aus dem Fonds „selbst bedient“. Inwieweit Art. 15 TPFV als Übergangsbestimmung zu diesem Bild beitrug oder ob es einfach aufgrund der Nähe von Fonds und BAG entstand, vermögen wir nicht zu sagen. Die nationalen massenmedialen Kampagnen dürften wohl nicht dafür verantwortlich sein, denn deren Sinn wird nicht bezweifelt.

7.5 Beantwortung der Evaluationsfragestellung 5

Die fünfte Evaluationsfragestellung lautete: ***Ist die heutige Form der Implementierung des TPF (strukturelle Verankerung, Rechtsgrundlage und -form, Ansiedlung der Fachstelle beim BAG) zweckmässig, effektiv und effizient mit Blick auf die Ziele einer nationalen, kohärenten Tabakpräventions-Strategie?***

Wir beurteilen die heutige Form der Implementierung des Tabakpräventionsfonds insgesamt als wenig zweckmässig mit Blick auf die Ziele einer nationalen, kohärenten Tabakpräventions-Strategie. Die Effizienz der aktuellen Implementierung, verstanden als heutige Leistungsfähigkeit des Fonds, hingegen beurteilen wir als gut. Der Fonds hat, nach einer Anfangsphase, seine Leistungsfähigkeit entwickelt und erfüllt die Aufgabe der zielgerichteten und verantwortungsbewussten Mittelverteilung gut. Wenn man unter Effektivität der heutigen Implementierung die Wirksamkeit des Fonds und seiner Tätigkeit insgesamt versteht, so orten wir hier Verbesserungsbedarf. Das Wirkungsmanagement⁴⁷ und die Bereitstellung von

⁴⁷ Wirkungsmanagement meint, dass gezielte Informationen über Wirkungen und Nutzen der eigenen Tätigkeit oder von Projekten generiert und systematisiert werden, um so mehr Wirkung und mehr Nutzen zu erzielen. Ein integriertes Wirkungsmanagement umfasst Projektplanung, Abwicklung von Projektgesuchen, Management von Qualität und Nachhaltigkeit, Controlling, Projektevaluationen, Benchmarking sowie die Evaluation von Wirkungen allgemein.

Führungsinformation⁴⁸ für die strategische und wirkungsbezogene Führung können verbessert werden.

Die ergänzenden Fragen gemäss Pflichtenheft beantworten wir wie folgt:

Sind Rechtsgrundlage (TPFV) und -form des Fonds zweckmässig und geeignet mit Blick auf die Ziele der Tabakprävention?

Die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds als Rechtsgrundlage erscheint uns grundsätzlich als zweckmässig und geeignet. Die Verordnung unterstellt den Fonds im Sinne des Gesetzgebers dem klaren Zweck der Tabakprävention und formuliert entsprechende Aufgaben, die auf die Szene der Tabakprävention Bezug nehmen. Sie schreibt im Weiteren die gesetzlich verlangte Zusammenarbeit von BAG und BASPO sowie die Aufsicht fest und regelt die Verfahren der Mittelverteilung.

Allerdings erachten wir das dem Zweckartikel unterliegende Nationale Programm Tabakprävention (2001–2007) als zu wenig konkret und fokussiert für eine zielgerichtete strategische Führung des Fonds.

Auch wenn die Angliederung von Fonds und Fachstelle beim BAG juristisch zulässig ist, ergeben sich in der Wahrnehmung der Situation durch juristische Laien Probleme. Laien pflegen eher eine historische oder grammatikalische Interpretation und sehen entsprechend in der heutigen Situation eine Diskrepanz zwischen Rechtsgrundlage und Wirklichkeit. Sie verstehen das BAG nicht als Präventionsorganisation und sind der Meinung, der Fonds müsste bei einer NGO angesiedelt sein.

Ist die strukturelle Verankerung der Fachstelle zweckmässig und geeignet mit Blick auf das Kompetenz- und Kooperationsgefüge in der schweizerischen Tabakprävention?

Diese Frage lässt sich in Bezug auf das Kompetenzgefüge nicht beantworten, da das Kompetenzgefüge nicht geklärt ist. Das Kompetenzgefüge in der Tabakprävention ist nicht formal definiert, sondern ergibt sich aus der Absprache der Akteure. Je nach dem, wie das Kompetenzgefüge wahrgenommen wird, wird die Verankerung als zweckmässig oder nicht gesehen. Somit könnte auch die Verankerung des Fonds aus Absprachen im Feld der Tabakprävention hervorgehen.

In Bezug auf das Kooperationsgefüge, das sich gleichsam aus den tatsächlichen Beziehungen unter den Akteuren ergibt, scheint uns die Verankerung von Fonds und Fachstelle ebenfalls nur beschränkt zweckmässig. Das BAG gehört nicht zu

⁴⁸ Führungsinformation ist, vereinfacht gesagt, Information, die zur Führung, d.h. zum Planen und Entscheiden, benötigt wird. Diese Information besteht nicht aus gesammelten und systematisierten Daten. Sie muss aus Daten erarbeitet und verdichtet werden, eigene Informationen einbauen und auf die Adressaten ausgerichtet sein.

zentralen Akteuren im Netzwerk der NGOs, auch wenn es insgesamt gesehen ein zentraler Akteur der Tabakprävention ist.

Ist die implementierte Lösung zweckmässig mit Blick auf die Ziele einer nationalen Tabakprävention insgesamt?

Gemäss unserer Antwort auf die obige Frage erachten wir die gewählte Lösung mit Blick auf die Ziele einer nationalen Tabakprävention insgesamt als nur beschränkt zweckmässig.

Entspricht der Fonds in der aktuell implementierten Form dem Willen des Parlaments?

In der aktuell implementierten Form entspricht der Fonds nicht unbedingt dem seinerzeitigen Willen des Parlaments. Wir haben jedoch den Eindruck, dass die aktuelle Implementierung das Parlament wenig interessiert, da es ein operatives Geschäft ist und man sich bewusst ist, dass bei der Konkretisierung von Vorhaben immer wieder pragmatisch vorgegangen werden muss. Zudem wird von Seiten der befragten ParlamentarierInnen das BAG als "Leader" in der Tabakprävention wahrgenommen und keine zwingende Alternative gesehen. Deshalb löst die heutige Lösung kaum Widerspruch aus.

Welche Optionen der Implementierung des TPF gibt es, und was sind ihre Vor- und Nachteile? Welche alternativen Optionen sind, warum, zu prüfen?

Die beiden Fragen sind so eng miteinander verknüpft, dass wir sie zusammen beantworten. Grundsätzlich sehen wir folgende Optionen der Implementierung:

- Status quo, d.h. Verbleib der Fachstelle beim BAG;
- Ansiedelung bei einer bestehenden Präventionsorganisation (NGO);
- Ansiedelung bei „Gesundheitsförderung Schweiz“;
- Neue Trägerschaft als Zusammenschluss der Hauptakteure der Tabakprävention.

Der Vergleich der Varianten zeigt, dass die ursprünglich vom Parlament vorgesehene Variante „Ansiedelung bei bestehender Präventionsorganisation“ nach wie vor als nicht geeignet erscheint. Im Gegenteil erhielten wir den Eindruck, dass die Diskrepanzen in der Szene der Tabakprävention eher grösser als kleiner geworden sind. Die Wahl einer Präventionsorganisation zur Verwaltung des Fonds wäre deshalb wohl aufwändig und Akzeptanzprobleme absehbar.

Die Übertragung der Fondsverwaltung an Gesundheitsförderung Schweiz scheint nur vordergründig eine tragfähige Lösung zu sein. Auch wenn die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz ebenfalls Mittel aus einem Fonds verwaltet und Projekte finanziert, bewegt sie sich in einem andern Feld. Sie hat ihre drei strategischen Schwerpunkte bis 2018 festgelegt auf „Gesundheitsförderung und

Prävention stärken“, „Gesundes Körpergewicht“ und „Psychische Gesundheit – Stress“. Zudem wurde Gesundheitsförderung Schweiz, wie der Name zum Ausdruck bringt, im Hinblick auf Gesundheitsförderung geschaffen und nicht im Hinblick auf Prävention.

Varianten der Implementierung	Vorteile	Nachteile
Status quo	– eingespielte Lösung	– Akzeptanzprobleme bei NGOs
Bestehende Präventionsorganisation	– Entlastung BAG	– Vermutete organisatorische Überforderung der durchführenden NGO – Akzeptanzprobleme bei andern NGOs – Strategische Neuorientierung und umfassende Reorganisation wegen Unvereinbarkeit von Fondsverwaltung und eigener Präventionstätigkeit nötig – Prozedere der Auswahl erst noch zu klären
Gesundheitsförderung Schweiz	– Entlastung BAG – Erfahrung mit Projektfinanzierung	– Andere strategische Ausrichtung von Gesundheitsförderung Schweiz – Unterschiedliche Finanzquellen von Gesundheitsförderung Schweiz (KVG, TStG) erfordern parallele Organisation, Synergie deshalb gering – Akzeptanzprobleme bei den NGOs der Tabakprävention
Neue Trägerschaft	– Entlastung BAG – Festigung des Kooperationsgefüges der Tabakprävention	– Trägerschaft muss erst noch gegründet werden – Dauer des Gründungsprozesses offen

Tabelle 26: Vor- und Nachteile der Implementierung

Unseres Erachtens überwiegen lediglich bei der Variante „Neue Trägerschaft“ die Vorteile. Diese Variante bietet unserer Meinung zudem die Chance, ausgehend von einem konkreten Anliegen zu einem Arrangement zu kommen, das auch die Grundlage für weitergehende Klärungen sein könnte. Dieses zentrale Anliegen nämlich ist der Mittelfluss für die Tabakprävention. Ausserdem würde die Bildung einer neuen Trägerschaft für den Fonds es ermöglichen, das Verhältnis zwischen dem aktuellen und dem nachfolgenden Präventionsprogrammen des Bundes und dem Fonds zu klären und neu zu ordnen.

8 Fazit, Folgerungen und Empfehlungen

Zusammenfassend und auf das Wesentliche beschränkt kommen wir zu den folgenden Feststellungen:

- Der Fonds ist gut organisiert, die Verfahren der Gesuchsprüfung sind standardisiert und werden eingehalten, die Mittelverteilung läuft, kurz: Der Fonds ist operativ voll funktionsfähig, trotz seiner äusserst knappen personellen Ausstattung.
- Der Fonds verteilt seine Mittel gestützt auf eine programmatische Grundlage, die von den Akteuren der Tabakprävention anerkannt wird.
- Der Fonds ist allgemein akzeptiert und ein wichtiger Bestandteil der Tabakprävention in der Schweiz.
- Der Fonds ist nach Meinung mancher Akteure im Feld der Tabakprävention zwar nicht gesetzeskonform implementiert, aber die Akteure im Feld verstehen mehrheitlich die Gründe der jetzigen Implementierung. Sie können in der Praxis gut damit leben, auch wenn teilweise andere Möglichkeiten der Verankerung bevorzugt würden.

So gesehen könnte man weiterfahren wie bisher. Wir stellten keine schwerwiegenden Mängel fest, die zwingend und rasch Veränderungen erfordern würden.

Das bedeutet auf jedoch nicht, dass es kein **Verbesserungspotenzial** gäbe. Als wesentliche Punkte erwähnen wir die folgenden Sachverhalte:

- Das administrative Controlling des Fonds kann verbessert werden. Auswertungen wie sie die vorliegende Evaluation liefert, sollten routinemässig möglich sein. Ein Anfang in dieser Sache wurde gemacht, indem der Aufbau einer relationalen Datenbank begonnen wurde.
- Über die Wirkungen der vom Fonds geförderten Projekte und damit die Wirksamkeit der Förderungsstrategie ist zu wenig bekannt. Ein Wirkungsmanagement des Fonds könnte aufgebaut werden, um damit führungsrelevante Informationen zu gewinnen.
- Um Controlling und Wirkungsmanagement zu verbessern, müssen selbstverständlich die personellen Ressourcen der Fachstelle vergrössert werden. Sie kann mit der heutigen Ausstattung unseres Erachtens die Anforderungen, die an eine Fondsverwaltung im Sinne der gesetzlichen Grundlage zu stellen sind, nicht wahrnehmen. Diese sieht nicht einfach eine „Geldverteilungsmaschine“ vor, sondern unterstellt den Fonds ganz generell einer Wirkungsverpflichtung im Bereich der Tabakprävention.

- In diesem Sinne fährt der Fonds, gestützt auf die Arbeit der Konsultativgruppe, eine qualitätsorientierte Strategie und nimmt dabei in Kauf, dass die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgeschöpft werden. Dies kann aus zweierlei Sicht nachteilig sein: Einmal sollten im Hinblick auf eine wirksame Prävention alle verfügbaren Mittel eingesetzt werden, die nach Meinung von Akteuren schon vergleichsweise gering sind. Zum andern könnte die Äufnung des Fonds zu politischen Problemen in dem Sinne führen, als der mangelnde Einsatz als Argument für einen geringen Bedarf nach Prävention verwendet wird.
- Die Förderungspraxis des Fonds aufgrund des NPTP erscheint als zu wenig strategisch fokussiert, da das Programm sehr breit ist. Die Investitionsstrategie konnte das Strategiedefizit nur teilweise beheben. Zudem kann die Förderungspraxis nur von der Inputsteuerung zu einer wirkungsbezogenen Steuerung kommen, wenn die entsprechenden Führungsinformationen vorliegen. Das von uns festgestellte strategische Führungsdefizit für den programmatischen Teil des NPTP wirkt sich auch auf den Fonds aus.
- Die Implementierung beim BAG bringt verschiedene Nachteile mit sich: Sie widerspricht dem Gesetz und beinhaltet somit ein Legitimationsproblem, sie bringt Kompetenzwidersprüche zwischen der TPFV und dem Verwaltungsrecht (Unterschriftenkompetenz etc.), und führt zu Imageproblemen für das BAG (Stichwort „Selbstbedienungsladen“). Insgesamt sehen wir die Angliederung von Fonds und Fachstelle beim BAG eher als Belastung denn als Vorteil.

Die aufgeführten Verbesserungsmöglichkeiten sind zweierlei Natur, die einen sind unabhängig von der Art der Implementierung, die anderen unmittelbar damit verknüpft.

Unabhängig von der Form der Implementierung empfehlen wir die folgenden **Massnahmenvorschläge** zu prüfen:

- Verbesserung des Controlling zur Begleitung der administrativen Abwicklung der Projekte und zur Darstellung und Analyse der Fördertätigkeit.
- Aufbau eines Wirkungsmanagements: Der Fonds versteht es als seine Aufgabe, die Wirkungsüberprüfung in den Projekten zu verstärken und aktiv zu begleiten. Die Ergebnisse der geförderten Projekte werden systematisch und wissenschaftlich aufgearbeitet und z.B. zielgruppen-, setting- oder massnahmenspezifisch synthetisiert und praxisbezogen „lessons learned“ formuliert (Valorisierung). Die Ergebnisse der Projekte werden allgemein zugänglich und die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung bei den Akteuren der Tabakprävention aktiv bekannt gemacht.

Zu diesem Zweck wird die Fachstelle um eine wissenschaftliche Abteilung erweitert und personell aufgestockt.

- Förderung der Qualität der Nachfrage nach Mitteln: Der Fonds sieht es als seine Aufgabe, die Zahl der förderungswürdigen Gesuche zu erhöhen und die potenziellen Gesuchstellenden zur Erarbeitung erfolgreicher Gesuche zu befähigen. Er kann zu diesem Zweck sowohl die Beratung ausbauen als auch konkrete Schulungen für potenzielle Gesuchstellende durchführen. Der Fonds kann zur Stimulierung von Gesuchen und zur Realisierung der Investitionsziele aktiv Themen- oder Zielbereiche ausschreiben, für die Projekte gesucht werden. Er kann auch konkret die Trägerschaften für die Durchführung vordefinierter Projekte ausschreiben, um z.B. erfolgreiche Projekte flächendeckender zum Tragen zu bringen. Eine eigene operative Projektstätigkeit des Fonds erachten wir wegen Interessenkonflikten und organisatorischen Anforderungen unter den gegebenen Umständen als wenig sinnvoll.
- Die Fachstelle führt eine „kleine Revision“ der Investitionsstrategie durch, indem ausgehend vom NPTP (oder allenfalls von StraTabak) eine Fokussierung vorgenommen wird. Es liegt nahe, eine solche Fokussierung mit den Akteuren der Tabakprävention abzusprechen, wie dies bereits bei der Investitionsstrategie der Fall war.
- Schliesslich könnte der Bereich „Sport und Bewegung“ neu als Setting und damit als Querschnitt-Dimension definiert werden statt als so genanntes Geschäftsfeld, wie z.B. Verhinderung des Einstiegs oder Förderung des Ausstiegs. Damit könnten auch die Gesuche aus dem Bereich „Sport und Bewegung“ den zentralen Zielbereichen (Verhinderung Einstieg, Förderung Ausstieg und Schutz vor Passivrauchen) zugeordnet werden. Dies würde die Transparenz des Mitteleinsatzes erhöhen.

Diese Massnahmen sind, wie gesagt, unabhängig von der Implementierung des Fonds und sollen deshalb unabhängig von den unten beschriebenen Optionen verwirklicht werden.

Es sei nochmals als zentrales Fazit festgehalten, dass der Tabakpräventionsfonds eine strategische Grundlage und strategische Führung benötigt und eine definitive Implementierung ansteht. Angesichts der Tatsache, dass aus unserer Sicht jedoch kein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, sehen wir in Bezug auf diese zwei zentralen Punkte folgende vier **Handlungsoptionen**:

– **Option „Status Quo“**

Für diese Option spricht, dass keine gravierenden Missstände bestehen und der Fonds operativ ist und Tabakprävention finanziert.

Problematisch bei dieser Option ist, dass die teilweise als Diskrepanz zwischen Gesetz und Vollzug verstandene aktuelle Implementierung mit der Zeit politisch kritisiert wird und sich als Missachtung des parlamentarischen Willens negativ auf den Fonds oder das BAG auswirken könnte.

Ebenfalls als problematisch erachten wir die Verknüpfung von BAG und Fonds in den Augen von Aussenstehenden, die Legitimations- und Imageprobleme für das BAG bringt. Eine organisatorische Trennung des Fonds vom BAG würde jedoch das zweite grundlegende Problem neben der strukturellen Verankerung, nämlich das Problem der strategischen Führung nicht lösen.

Wir schätzen die Risiken dieser Option kurzfristig als gering, mittelfristig aber als nicht vernachlässigbar ein.

– **Option „StraTabak“:**

Diese Option lässt sich wie folgt beschreiben: StraTabak wird das nationale Programm der Tabakprävention in der Schweiz, welche alle wichtigen Akteure als Verbundaufgabe verstehen und angehen. StraTabak beinhaltet sowohl eine Strategie als auch eine Führungsstruktur, die für die Verwirklichung des Programms durch die verschiedenen Partner verantwortlich sorgt. Der Tabakpräventionsfonds wird dem Ziel und der Führung von StraTabak zugeordnet. Damit wären das künftige nationale Programm Tabakprävention des BAG und der Fonds derselben strategischen Führung und Steuerung unterstellt. Die Verwirklichung dieser Option würde eine Anpassung der Verordnung über den Fonds bedingen.

Der Vorteil dieser Option besteht darin, dass von den umfangreichen Arbeiten ausgegangen werden könnte, die seit Jahren unter den einbezogenen Akteuren der Tabakprävention laufen. Diese Option bedeutet auch, dass der Fonds als wichtigste Finanzquelle für die Tabakprävention diesem Programm zugeordnet wäre und gemäss seiner Strategie eingesetzt würde. Da StraTabak auf Absprache unter den Akteuren beruht, würde dem Gesetz mit dieser Option Rechnung getragen. Zudem würde das BAG dadurch entlastet.

Die Risiken dieser Option sehen wir darin, dass unklar scheint, ob und wann das Ziel des Projekts StraTabak realisiert wird bzw..ob StraTabak das bringt, was man sich von diesem Projekt erhofft hat. Ein verabschiedeter Bericht über StraTabak besteht noch nicht, und ob die uns berichtete inhaltliche Übereinstimmung der beteiligten Akteure Bestand hat, scheint nicht gesichert, insbesondere da die zentrale Frage der Führungs- und Steuerungsstruktur für das künftige nationale Tabakprogramm noch nicht geklärt ist.

Die Risiken dieser Option abzuschätzen fällt schwer, da wir über Verlauf und Ergebnisse von StraTabak nur aus zweiter Hand und knapp informiert sind. Wir haben aufgrund der gehörten Stimmen jedoch den Eindruck, dass die Akteure selber recht unsicher sind, was die „Lebensfähigkeit“ und Umsetzung von StraTabak betrifft. Ebenso können wir nicht abschätzen, wann darüber Klarheit bestehen wird. Insgesamt jedoch halten wir angesichts der bestehenden Unsicherheit dafür, das Risiko nicht zu unterschätzen.

– **Option „Neue Trägerschaft“:**

Diese Option ist eine auf die Steuerung des Tabakpräventionsfonds beschränkte Alternative zur Option StraTabak, deren Zukunft noch offen scheint. Sie besteht darin, dass eine neue Trägerschaft gegründet wird, die den Fonds sowohl strategisch führt als auch mit der Fachstelle operativ verwaltet. Ihre auf die besondere Situation angepasste Rechtsform wäre im Einzelnen zu klären. Integraler Bestandteil der Gründung ist eine fokussierte Strategie für die Steuerung der Förderungspraxis des Fonds. Die Vorteile der Option StraTabak (Entlastung BAG) gelten auch für diese Option. Die Verwirklichung dieser Option würde eine Anpassung der Verordnung bedingen.

Die Bildung dieser neuen Trägerschaft könnte einer von den Akteuren akzeptierten, neutralen Person als Mittler übertragen werden. Da wir davon ausgehen, dass alle Akteure an einem reibungslosen Mittelfluss interessiert sind und weder das Akteurarrangement noch die Führungsrolle der Tabakprävention in der Schweiz im Grundsatz geklärt werden müssen, sehen wir Erfolgchancen für eine solche pragmatische Lösung innert nützlicher Frist.

– **Option „Warten auf Präventionsgesetz“**

Diese Option besteht darin, dass das in Vorbereitung begriffene Präventionsgesetz (vgl. BAG 2006d) abgewartet wird. Sie unterscheidet sich von der Option „Status Quo“ dadurch, dass das vorläufige Nichtstun nur eine Übergangslösung, nur ein Abwarten ist, bis eine tragfähige Lösung möglich wird. Zurzeit geht das BAG unseres Wissens davon aus, den Gesetzesvorschlag im Herbst 2008 in die Vernehmlassung geben zu können. Wenn alles planmässig verläuft, könnte der Bundesrat den Vernehmlassungsbericht im

Sommer 2009 zur Kenntnis nehmen und über das weitere Vorgehen entscheiden. Die Botschaft zuhanden des Parlaments dürfte wohl frühestens gegen Ende 2010 überwiesen werden, womit ein Inkrafttreten des Präventionsgesetzes nicht vor Mitte 2012 denkbar ist.

Der Vorteil dieser Option besteht darin, dass sie eine breite und umfassende Lösung anstrebt und das gesamte Feld der Prävention klären will. Der ganzheitliche Ansatz birgt andererseits aber auch das Risiko, dass das Gesetz an seinem hohen Anspruch scheitert. Es ist zum einen noch offen, ob der Gesetzesentwurf tatsächlich das Akteurarrangement verbindlich klären kann. Zum andern ist nicht sicher, ob ein allenfalls im Erstentwurf geklärtes Akteurarrangement bis zur definitiven Verabschiedung des Gesetzes im Gesetz verbleibt oder nicht. Darüber hinaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Gesetz nicht innerhalb der geplanten Fristen zustande kommt.

Sowohl Chancen als auch Risiken dieser Option sind gross: Bestimmt das Gesetz ein klares Akteurarrangement für die Lösung der Verbundaufgabe Prävention und wird es innert fünf Jahren verabschiedet, kann es die heutigen Probleme des Tabakpräventionsfonds lösen. Scheitert jedoch das Gesetz nach einigen Jahren, steigt unseres Erachtens der Handlungsbedarf für den Tabakpräventionsfonds (vgl. Option Status quo).

In einer umfassenden **Abwägung** der vier Handlungsoptionen kommen wir zum Schluss, dass innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahre wohl kaum Handlungsbedarf besteht und die Risiken der Option „Status Quo“ gering sind. Je länger jedoch zugewartet wird, desto grösser dürfte das Risiko politischer Reaktionen und der Legitimationsprobleme des BAG werden. Ob die Zukunft von StraTabak innert Jahresfrist feststeht und ob die Programmatik und Führungsstruktur des auf das NPTP folgenden Tabakpräventions-Programms auch als strategische Grundlage und Führungsstruktur des Fonds dienen können, vermögen wir nicht zu beurteilen. Ebenso wenig ist abzusehen, wie das Gesetzesprojekt „Präventionsgesetz“ verläuft. Je mehr der Gesetzesentwurf die Erwartungen einlöst und je positiver er in der Vernehmlassung aufgenommen wird, desto kleiner wird das Risiko sein, dass der Tabakpräventionsfonds in die Kritik gerät. Zeichnet sich also eine umfassende und zufrieden stellende Lösung für die Tabakprävention im Rahmen einer neuen Regelung der Rahmenbedingungen von Prävention insgesamt ab, wird wohl auch eine Wartefrist von fünf Jahren in Kauf genommen werden.

Anhang

A-1 Liste der Interviewten Personen

Name (alphabetische Reihenfolge)	Institution
Abelin Theodor	Eidg. Kommission für Tabakprävention
Baader Caspar	Nationalrat
Bachmann Gaudenz	Gesundheitsdepartement Kanton St. Gallen
Baschung Brigitte	Krebsliga Schweiz
Blatter Peter	Fachstelle Tabakpräventionsfonds
Bortoluzzi Toni	Nationalrat
Brenner Daniel	Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau
Casabianca Antoine	Dipartimento sanità e socialità, Repubblica e Cantone Ticino
Conrad Judith	Swiss Olympic Association
Demierre Georges	Konsultativgruppe TPF
El Fehri Verena	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention
Elmiger Marlène	Fachstelle Tabakpräventionsfonds
Etienne Rohrer Barbara	Fachstelle Gesundheitsförderung und Prävention OW/NW
Forster-Vannini Erika	Ständerätin
Genner Ruth	Nationalrätin
Gutzwiller Felix	Nationalrat
Gysin Remo	Nationalrat
Hornung Rainer	Universität Zürich
Jeanrenaud Claude	Université de Neuchâtel
Kaufmann Markus	Public Health Schweiz
Leuenberger Ernst	Ständerat
Marti Bernard	Bundesamt für Sport
Martin Brian	Bundesamt für Sport
Martinelli Pietro	Eidg. Kommission für Tabakprävention
Meier-Schatz Lucrezia	Nationalrätin
Rehm Jürgen	Institut für Sucht- und Gesundheitsforschung Zürich
Renz Irène	Gesundheitsförderung Baselland
Schlegel Flavia	Bundesamt für Gesundheit
Somaini Bertino Somaini	Gesundheitsförderung Schweiz
Stähelin Philipp	Ständerat
Stähli Roland	Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich
Triponnez Pierre	Nationalrat

Name (alphabetische Reihenfolge)	Institution
Ulrich Ursula	Bundesamt für Gesundheit
Vallat Philippe	Bundesamt für Gesundheit
Vuillème Patrick	Bundesamt für Gesundheit
Wiesli Reto	Fachstelle für Gesundheitspolitik, Bern
Wyss Franz	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
Zeltner Thomas	Bundesamt für Gesundheit
Zosso Corinne	Lungenliga Schweiz

A-2 Literatur

Adsan 2007, Evaluation du Programme national de prévention du tabagisme. PNPT 2001–2005/2007, Mandat de l'Office fédéral de la santé publique, Genève, février 2007

Bundesamt für Gesundheit BAG (2001): Nationales Programm zur Tabakprävention 2001–2005, Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2005a): Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2004, Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2005b): Leitsätze zur Programm-Finanzierung durch den Tabakpräventionsfonds, Bern (internes Dokument)

Bundesamt für Gesundheit BAG (2006a): Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2005, Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2006b): Investitionsstrategie Tabakpräventionsfonds, Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2006c): Kriterien für eine Mitfinanzierung kantonaler Tabakpräventions-Programme durch den Tabakpräventionsfonds, Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2006d): Zukunft von Prävention und Gesundheitsförderung in der Schweiz, Bericht der Fachkommission «Prävention + Gesundheitsförderung» zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), Bern

Bundesamt für Gesundheit BAG (2007): Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2006, Bern (interne Version)

Eidgenössisches Departement des Innern EDI, Generalsekretariat (2006): Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds, Pflichtenheft. Bern

Harrison, Michael I. (1994): Diagnosing organizations: methods, models, and processes, 2. Aufl., Sage Publications, Thousand Oaks / London / New Dehli.

Gordon, R. (1983), An Operational Classification of Disease Prevention, Public Health Report, 98, 2, 107-109

Kettiger, Daniel (2003a): Tabakpräventionsfonds, Grobbeurteilung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die organisatorische Ausgestaltung, Kurzgutachten vom 5. Juni 2003 zu Handen des Bundesamtes für Gesundheit.

Kettiger, Daniel (2003b): Rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Fragen auf dem Weg zum Tabakpräventionsfonds (Stiftungsmodell), Bericht vom 15. September 2003 zu Händen des Bundesamtes für Gesundheit.

Kettiger, Daniel (2003c): Möglichkeiten der Verwaltungsinternen Ausgestaltung der Präventionsorganisation gemäss Art. 28 Abs. 2 Bst. c Tabaksteuergesetz, Zusatzbericht vom 6. Oktober 2003 im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit.

Kettiger, Daniel (2004a): Zeichnungsberechtigung für den Tabakpräventionsfonds – Rechtsauskunft zu Händen des Bundesamtes für Gesundheit vom 13. August 2004 (vorläufige Fassung)

Kettiger, Daniel (2004b): Zur Problematik der direkten und indirekten Unterstützung von politischen Aktivitäten durch den Tabakpräventionsfonds, Grobbeurteilung im Auftrag der Fachstelle Tabakpräventionsfonds im Bundesamt für Gesundheit (BAG) vom 20. Dezember 2004

Kettiger, Daniel (2004c): Zur Verwendung von Geldern aus dem Tabakpräventionsfonds für eigene Aktivitäten des BAG und für Aktivitäten von Dritten, die die Aktivitäten des BAG unterstützen, Rechtsauskunft zu Händen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) vom 20. Dezember 2004

Klöti U. et al. (1999): Handbuch der Schweizer Politik. NZZ Verlag, Zürich.

Lucke, D., 1995: Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Leske & Budrich: Opladen

OECD Reviews of Health Systems: Switzerland, 2006

Peters, Matthias, Wapf Bettina (2006): Zur Wirksamkeit des Gemeindeansatzes in der Prävention von Sucht- und Drogenproblemen. Internationale Befunde und Schlussfolgerungen für die Schweiz, econcept im Auftrag des BAG, Zürich, September 2006

Prosch, Bernhard (2000): Praktische Organisationsanalyse: ein Arbeitsbuch für Berater und Führende, Rosenberger Fachverlage, Leonberg

Vahs, Dietmar (2005): Organisation: Einführung in die Organisationstheorie und -praxis, 5. überarbeitete Auflage, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart

Sadler, Philipp (2003): Strategic Management, 2. Auflage, Kogan Page, London

Stiftung ZEWO (2005): Public Eye on NPOs, in: ZEWOforum, Nr. 04/2005.

Website des Tabakpräventionsfonds, URL: <http://www.tabak-praevention.ch>, (Stand: 20.10.2006)

A-3 Leitfaden qualitative Befragungen

Den zahlreichen qualitativen Interviews liegt der folgende ausführliche Leitfaden zugrunde. Je nach Zielgruppe wurde die Reihenfolge der Frageblöcke verändert und die Zahl der gestellten Detailfragen angepasst.

Leitfaden

Vorbemerkung: Es wird immer nachgefragt, der Leitfaden, enthält nur die Einstiegsfragen. Falls eine Person keine Kenntnis zu einem Thema hat, wird die entsprechenden Fragen übersprungen. Der Leitfaden dient als Checkliste für das Interview und zur Gliederung der Antworten.

1 Zur Tabakprävention in der Schweiz

Sprechen wir zuerst von der Tabakprävention in der Schweiz ganz allgemein.

- 1.1 *Was halten Sie aus heutiger Sicht grundsätzlich von der Idee einer besonderen Förderung der Tabakprävention?*
- 1.2 *Wer hat heute die Führungsrolle in der Tabakprävention in der Schweiz und wie beurteilen Sie das? Drängen sich Änderungen auf?*
- 1.3 *Gibt es Ihrer Meinung nach eine schweizerische Politik der Tabakprävention? Wer hat sie festgelegt? Wie oder wo ist sie allenfalls formuliert? Welches sind die zentralen Strategien?*
- 1.4 *Der Bundesrat hiess das Nationale Programm zur Tabakprävention 2001–2007 (NPTP) als Strategie für die eidgenössische Tabakprävention gut und beauftragte das EDI und das BAG mit der Umsetzung. Kann das NPTP auch als schweizerische, d.h. alle Akteure (NGO's, Kantone) einbeziehende Tabakpräventionsstrategie betrachtet werden? Wenn ja: Ist es die richtige Strategie?*
- 1.5 *Macht der Tabakpräventionsfonds zum Zwecke der Finanzbeschaffung angesichts des NPTP bzw. von StraTabak grundsätzlich Sinn?*
- 1.6 *Betrachten wir jetzt das, was der Bund in der Tabakprävention tut: Ist die Tabakpräventionspolitik des Bundes in sich stimmig? Wie beurteilen Sie das Zusammenspiel von NPTP und Tabakpräventionsfonds? Von Tabakpräventionsfonds (Direktionsbereich Gesundheitspolitik) und Sektion Tabak (Direktionsbereich Öff-*

fentliche Gesundheit)? Welches ist die Rolle der EKTP (Eidg. Kommission für Tabakprävention)?

- 1.7 Wie stehen die Tabakpräventionspolitik des Bundes und die Politiken der andern Akteure, z.B. der Kantone und der NGO zueinander?

2 Zur Ausgestaltung des Tabakpräventionsfonds

Wir kommen jetzt zur Ausgestaltung des Tabakpräventionsfonds.

- 2.1 Das Parlament beschloss damals, dass der Tabakpräventionsfonds von einer Präventionsorganisation unter Aufsicht des BAG verwaltet werden soll. Wie sehen Sie das heute?
- 2.2 Ebenso beschloss das Parlament damals, dass die Verwaltung des Fonds in Zusammenarbeit mit dem BASPO erfolgen soll. Was meinen Sie aus heutiger Sicht dazu?
- 2.3 Der Tabakpräventionsfonds wird heute von einer Fachstelle verwaltet, die beim BAG angesiedelt ist, während die Aufsicht vom EDI wahrgenommen wird. Was halten Sie davon?
- 2.4 Mit der Schaffung des Tabakpräventionsfonds und der Kürzung von Präventionsmitteln im Entlastungsprogramm 03 wurden die finanziellen Mittel für die Tabakprävention vom BAG zum Fonds verschoben. Was halten Sie aus heutiger Sicht davon? Macht es Sinn, dass der Bundesrat das BAG als Akteur der Tabakprävention definiert, aber das BAG andererseits seit 03 kaum mehr Mittel dafür hat?
- 2.5 Soll der Tabakpräventionsfonds administrativ beim BAG im Direktionsbereich Gesundheitspolitik bleiben, oder sehen Sie andere Möglichkeiten? Welche und wie begründen Sie diese? (Die Sektion Alkohol und Tabak ist ja im Bereich Öffentliche Gesundheit angesiedelt.)
- 2.6 Wie werden Ihrer Meinung BAG und Fonds von aussen wahrgenommen? Als Einheit? Der Tabakpräventionsfonds als BAG-Einheit oder als eigenständiges Organ? Als verschiedene "Leader"?

3 Zu den Folgen des Tabakpräventionsfonds

Mit dem Tabakpräventionsfonds wurde seinerzeit ein neuer, finanzstarker Akteur geschaffen.

- 3.1 Wie passte der Tabakpräventionsfonds seinerzeit in die Tabakpräventionslandschaft?
- 3.2 Welches sind die wichtigsten Akteure in der Tabakprävention in der Schweiz?
- 3.3 Mit welchen Akteuren der Tabakprävention hat Ihre Organisation am meisten zu tun? (Für alle als „wichtigste Akteure“ genannten Organisationen die Häufigkeit abfragen, falls nicht von sich aus genannt.)
- 3.4 Wie beurteilen Sie den Platz des Tabakpräventionsfonds in dieser Landschaft heute? Welchen Stellenwert hat der Fonds heute?
- 3.5 Wie beurteilen Sie die Auswirkungen, die das Auftreten des neuen und finanzstarken Akteurs Tabakpräventionsfonds auf das Feld der Tabakprävention hatte?

4 Zur Tätigkeit des Tabakpräventionsfonds

Reden wir jetzt darüber, was der Tabakpräventionsfonds macht?

- 4.1 Ist das, was der Fonds laut Verordnung tun soll, das Richtige? M.a.W.: Sind die Ziele des, wie sie in der Verordnung beschrieben sind, die richtigen Ziele?
- 4.2 Der Tabakpräventionsfonds stützt sich auf die Ziele des NPTP: Macht das Sinn oder wären eine andere strategische Ausrichtung sinnvoller?
- 4.3 Tut der Fonds Ihrer Meinung nach, was er nach Verordnung tun soll?
- 4.4 Wissen Sie, wie der Tabakpräventionsfonds seine Mittel (rund 18 Mio. pro Jahr) verteilt?

5 Mitteleinsatz und -verteilung des Tabakpräventionsfonds.

- 5.1 Kennen Sie die Investitionsstrategie des Tabakpräventionsfonds? Was halten Sie davon? Sind die Schwerpunkte richtig gesetzt? (Falls Strategie nicht bekannt: Blatt Investitionsstrategie übergeben und beurteilen lassen)
- 5.2 Wie beurteilen Sie die Praxis des Fonds nur auf Gesuche hin, Geld zu sprechen und kein eigenen Projekte durchführt?

(vgl. Art. 3 Abs. 2 Littera a TPFV: Die Fachstelle hat insbesondere folgende Aufgaben: a. Sie führt selbst Präventionsprojekte durch)

Welcher Prozentanteil der Mittel soll in Eigenprojekte fliessen?

- 5.3 Aufgrund des Beschlusses des Parlaments, dass die Aufsicht über den Fonds vom BAG in Zusammenarbeit mit dem BASPO erfolgen soll, wurde in der VO festgelegt, dass 20-30% der jährlichen Einnahmen des TPF für Projekte im Bereich Sport und Bewegung eingesetzt werden sollen. Was halten Sie davon?
- 5.4 Wie beurteilen Sie die Tatsache, dass das BAG wie andere Akteure Gesuche einreichen muss? Könnten Sie sich einen privilegierteren Zugriff des BAG vorstellen, da dem BAG im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 beträchtliche Mittel gekürzt wurden?

6 Verfahren und Prozesse

Gehen wir einen Schritt mehr ins Detail und betrachten wir die Verfahren und Prozesse der Gesuchsbeurteilung beim Tabakpräventionsfonds.

- 6.1 Wie gut kennen Sie diese Verfahren und Prozesse? Woher?
- 6.2 Wie beurteilen Sie ganz allgemein die heutigen Verfahren und Prozesse bei der Beurteilung der Gesuche? Sehen Sie Unterschiede zwischen Präventions- und Forschungsprojekten?
- 6.3 Wissen Sie, dass es eine Konsultativgruppe gibt und kennen sie ihre Aufgabe?
- 6.4 Kennen Sie Mitglieder der Konsultativgruppe? Wie beurteilen Sie die Zusammensetzung der Konsultativgruppe?
- 6.5 Wie gut macht Ihrer Ansicht nach die Konsultativgruppe ihre Arbeit?
- 6.6 Wissen Sie, wer materiell über die Gesuche entscheidet? (Falls nicht bekannt: informieren: Konsultativgruppe, Zeltner unterschreibt nur)
- 6.7 Ist der Entscheidungsprozess richtig? Wie müsste er allenfalls sein?
- 6.8 Sind die Verfahren und Prozesse gemessen an den Zielen des Fonds zweckmässig, d.h. helfen sie, die Ziele des Fonds zu erreichen?
- 6.9 Sind die Verfahren und Prozesse nützlich und hilfreich?
- 6.10 Sind die Verfahren und Prozesse wirtschaftlich?

6.11 Werden Ihrer Meinung nach die richtigen Projekte bzw. die richtigen Projektträger gefördert? Sehen Sie Unterschiede zwischen Präventions- und Forschungsprojekten? Was läuft allenfalls falsch?

6.12 Beurteilen Sie die Förderungspraxis des Tabakpräventionsfonds als fair?

7 Zur Organisation der Fachstelle

Nun zur Organisation der Fachstelle, die den Tabakpräventionsfonds verwaltet.

7.1 Wie beurteilen Sie ganz allgemein die Organisation der Fachstelle?

7.2 Wie zweckmässig sind die Organisation und die Arbeit der Fachstelle?

7.3 Wie effektiv sind die Organisation und die Arbeit der Fachstelle?

7.4 Wie wirtschaftlich sind die Organisation und die Arbeit der Fachstelle?

8 Der Beitrag des TPF an die Zielerreichung der Ziele der Tabakprävention

Nachdem wir jetzt die verschiedenen Aspekte des Tabakpräventionsfonds beleuchtet haben, möchte ich abschliessend im Sinne einer Bilanz auf die Zielerreichung des Tabakpräventionsfonds zu sprechen kommen.

8.1 Wie beurteilen Sie den Beitrag des Tabakpräventionsfonds an die fünf Ziele des TPF (gemäss Art. 2 TPFV, vgl. Fragen 8.1.1 bis 8.1.5)?

8.1.1 Wie beurteilen Sie den Beitrag an das Ziel der Verhinderung des Einstiegs und der Förderung des Ausstiegs?

8.1.2 Wie beurteilen Sie den Beitrag an den Schutz vor Passivrauchen?

8.1.3 Wie beurteilen Sie den Beitrag an die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit?

8.1.4 Wie beurteilen Sie den Beitrag an die Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Organisationen und die Schaffung von präventionsunterstützenden Rahmenbedingungen?

8.1.5 Wie beurteilen Sie den Beitrag an die Förderung der Forschung?

8.2 *Wie beurteilen Sie den Beitrag des Tabakpräventionsfonds an die Ziele des NPTP im Vergleich zu den Beiträgen anderer Akteuren wie z.B. AT Schweiz, Krebs- oder Lungenliga?*

9 Abschliessende Beurteilung und Bilanz

9.1 *Sollte beim Tabakpräventionsfonds Ihrer Meinung etwas geändert werden? Was und weshalb?*

9.2 *Soll der Tabakpräventionsfonds Ihrer Meinung nach erhalten bleiben oder aufgelöst werden?*

9.3 *Wie nützlich ist der Tabakpräventionsfonds ganz allgemein im Hinblick auf die Tabakprävention in der Schweiz?*

9.4 *Wie wirksam ist ganz allgemein gesehen das, was der Tabakpräventionsfonds macht?*

9.5 *Wie wird der Tabakpräventionsfonds Ihrer Meinung ganz allgemein in der Tabakprävention akzeptiert?*

Nach dem Interview beurteilen:

- Informationsstand der befragten Person?
- Emotionalität der befragten Person in Sachen Tabakpräventionsfonds?
(unabhängig von positiver oder negativer Einstellung zum TPF) (gering, mittel, hoch)