Grundlagenbericht für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des Tabakpräventionsfonds

Version: 3.0

Bern, Januar 2014

Dr. Reto Stuber
ressources Unternehmensberatung AG
Förrlibuckstrasse 66
8005 Zürich
reto.stuber@res-sources.ch
+41 79 287 94 71

Executive Summary

Nach der Abschreibung des Präventionsgesetzes im Herbst 2012 wurde der Tabakpräventionsfonds (TPF) beauftragt, strategische Grundlagen zu seiner Ausrichtung und Steuerung zu erarbeiten. Im Projektverlauf beschloss der Steuerungsausschuss, dass vorerst ein Grundlagenbericht zu erstellen sei. Damit sollte eine Auslegeordnung geschaffen werden, welche auf der Basis einer umfassenden und breit abgestützten Analyse nachvollziehbare Aussagen über die Stärken und Schwächen sowie Chancen und Herausforderungen des TPF zusammenfasst (SWOT). Zudem sollen konkrete Vorschläge für die Optimierung des TPF vorgelegt werden. Später wurde der Auftrag dahingehend konkretisiert, dass der Bericht aus Sicht des externen Beraters zu verfassen sei. Dadurch soll die Integration der verschiedenen Argumente und Wertungen aus dem partizipativen Prozess in ein stimmiges Gesamtbild ermöglicht werden.

Vorliegender Grundlagenbericht kommt dem Auftrag nach, indem er Vorgehen, Herleitung und Ergebnisse für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des Tabakpräventionsfonds zusammenfasst. Nach einer Festlegung der Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF wird der Handlungsbedarf beurteilt. Ergebnis: Mit einem weiteren Zuwarten würden vermeidbare Risiken eingegangen und Chancen vergeben. Auf Basis der SWOT und weiterer vertiefender Analysen werden sodann Empfehlungen vorgestellt, welche auf eine kurzfristige Optimierung des TPF abzielen:

Inhaltliche Ausrichtung des TPF	„Konsequente inhaltliche Ausrichtung am Nationalen Programm Tabak, welches über einen priorisierten Massnahmenplan operationalisiert wird, sowie an den gesetzlichen Grundlagen. Übersetzung/Konkretisierung dieser Vorgaben in ein mehrdimensionales Entscheidungsmodell.“
	„Konsequente, schrittweise Stärkung der Wirkungsorientierung und der Effizienz der eingesetzten Mittel.“ (*)
	„Positionierung von Sport als Setting. Streichung von Art. 10 Abs. 3 TPFV. Verzicht auf Richtwert.“
	„Pragmatische, aber verordnungskonforme Anwendung der bestehenden Vereinbarungen mit den Kantonen im Hinblick auf die Vision einer stärkeren Rolle der Kantone.“ (*)
	„Stärkung der Unterstützung für die Themen Forschung, Wissensaufbau und -management sowie Vernetzung.“
Operativer Aufgaben-fokus des TPF	„Konsequente, schrittweise Stärkung von Ausrichtung und Transparenz des TPF (weiterentwickeltes Entscheidungsmodell statt Investitionsstrategie, Transparenz zu Mittelflüssen).“
	„Aktivere Ausrichtung von Projekten/Programmen (inkl. aktive Ausschreibung von Themen/Projekten durch TPF).“
	„Stärkung der Unabhängigkeit der Evaluation und Ausbau des Finanzcontrollings.“
	„Laufende Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung des TPF.“
Institutionelle An-/ Ein-bindung	„Kurzfristig keine Veränderung der Institutionellen An-/Einbindung.“ (*)
	„Neugestaltung von Kommission/Gremien im Sinne einer Übergangslösung: Einsetzung eines neuen, politisch besetzten Steuerungsgremiums mit umfassender Verantwortung. Eventuell zusätzlich: Implementierung einer reinen Fachkommission.“ (*)
	„Neugestaltung der Schnittstellen im EDI: Reduktion des Anscheins einer direkten, fallweisen inhaltlichen Beeinflussung des TPF- inkl. neue Unterschriftenregelung.“ (*)

Die vorgeschlagenen Optimierungen folgen einer auf Wirkung ausgerichteten Präventionslogik, sind weitgehend unumstritten und aus heutiger Sicht einer zukünftigen NCD-Strategie förderlich. Ihre Umsetzung bedingt verschiedene Anpassungen an der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds und eine Aufstockung des Personalbestands der Fachstelle. Da sie geeignet sind, die Wirkung der eingesetzten Steuermittel zu verbessern, Chancen zu nutzen und Risiken abzufedern, wird empfohlen, diese Optimierungen rasch zu entscheiden und konsequent umzusetzen. Zusätzlich beinhaltet der Bericht zu den fünf in der Tabelle mit (*) markierten Massnahmen auch Analysen, Abwägungen und einzelne Vorschläge, welche in eine zukünftige NCD-Strategie einfliessen können. Diese Vorschläge (insbesondere die Überlegungen zur zukünftigen institutionellen Anbindung des Fonds) sollen einer breiteren Aussprache und Analyse im Rahmen des NCD-Prozess zugeführt werden.

Inhalt

1 Ausrichtung und Erarbeitung des Grundlagenberichts 6

1.1 Ausgangslage und Positionierung des Projektes 6

1.2 Zielsetzung des Grundlagenberichts 7

1.3 Projektorganisation und Vorgehen zur Entwicklung des Grundlagenberichts 7

2 Überblick über die erarbeiteten Grundlagen 10

3 Grundlage A: Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF 11

3.1 Verwendung des Begriffs „Tabakpräventionsfonds (TPF)“ 11

3.2 Weitere Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF 12

4 Grundlage B: Beurteilung des Handlungsbedarfs für den TPF 13

5 Grundlage C: Strategische Analyse des TPF 14

5.1 Konstitution, Aufgaben und Entwicklung des TPF 14

5.2 SWOT-Analyse 18

5.2.1 Beschreibung der Methode und ihrer Anwendung für den TPF 18

5.2.2 Stärken (S) 19

5.2.3 Schwächen (W) 20

5.2.4 Chancen (O) 20

5.2.5 Gefahren/Herausforderungen (T) 21

5.2.6 Ableitung strategischer Kernfragen aus der SWOT 21

6 Grundlage D: Optimierungen und Entwicklungsvorschläge 23

6.1 Überblick 23

6.2 Inhaltliche Ausrichtung des TPF (D1) 24

6.3 Operativer Aufgabenfokus des TPF bzw. der Fachstelle (D2) 28

6.4 Institutionelle An-/Einbindung des TPF - inkl. Gestaltung der Gremien (D3) 30

7 Gesamtbeurteilung und Empfehlung zum weiteren Vorgehen 35

7.1 Gesamtbeurteilung 35

7.2 Empfehlung zum weiteren Vorgehen 37

Anhang 38

A1 Verarbeitete Quellen 39

A2 Interviewleitfaden 41

A3 Vertiefende Analyse der Kernfragen für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des TPF 42

A4 Gegenüberstellung und Beurteilung von Varianten zur institutionellen Anbindung des TPF (Vertiefung Kernfrage D3.1) 55

Darstellungsverzeichnis

Darstellung 1: Projektorganisation ... 7
Darstellung 2: Workshops und Termine der Gremien ... 8
Darstellung 3: Interviews ... 9
Darstellung 4: Überblick über die erarbeiteten Grundlagen ... 10
Darstellung 5: Begriffsklärung „Tabakpräventionsfonds (TPF)“ ... 11
Darstellung 6: Prämissen zu Einbindung und Vorgaben des TPF ... 12
Darstellung 7: Inhaltliche Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF ... 12
Darstellung 8: Entwicklung Personalausstattung und Aufgabenfokus der Fachstelle ... 16
Darstellung 9: Entwicklung 2004 bis 2013 der finanziellen Eckwerte ... 17
Darstellung 10: Entwicklung 2004 bis 2013 der Zuwendung an Projekte Dritter (netto) und Betriebskosten ... 18
Darstellung 11: Aufbau der „erweiterten SWOT“ ... 18
Darstellung 12: Zusammenfassung der S-W-O-T und Ableitung der Kernfragen ... 22
Darstellung 13: Kernfragen für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des TPF ... 23
Darstellung 14: Entwicklung der inhaltlichen Ausrichtung des TPF ... 26
Darstellung 15: Inhaltliche Verortung und Ausrichtung des TPF ... 27
Darstellung 16: Entwicklung des operativen Aufgabenfokus des TPF ... 30
Darstellung 17: Entwicklung Institutionelle An-/Einbindung des TPF (inkl. Gestaltung der Gremien) ... 32
Darstellung 18: Einbindung und Gestaltung der Gremien des TPF ... 33
Darstellung 19: Abhängigkeiten zwischen Kernfragen bzw. zugehörigen Optimierungen und Entwicklungsvorschlägen ... 35
Darstellung 20: Kurzfristige Optimierungen, Voraussetzungen und Gesamtbeurteilung ... 36

Abkürzungsvereichnis

Abkürzung/Begriff	Erläuterung
Abs.	Absatz in Gesetzestext
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel in Gesetzestext
AS	Amtliche Sammlung
AT	Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention Schweiz
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASPO	Bundesamt für Sport
Bst.	Buchstabe in Gesetzestext
E/V	Prämissen zu Einbindung und Vorgaben des Tabakpräventionsfonds
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
Eidg.	Eidgenössisch
EKTP	Eidgenössische Kommission für Tabakprävention
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control (WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs)
ff.	folgende (Seiten)
GDK	Gesundheitsdirektorenkonferenz
GP	Grossprojekt
GS EDI	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern
I	Prämissen inhaltlicher Natur zum Tabakpräventionsfonds
IT	Informationstechnologie/Informatik
KOM	Kommunikation
KVG	Krankenversicherungsgesetz, KVG, SR 832.10
Lit.	Buchstabe in Gesetzestext
NCD	non-communicable disease (nicht übertragbare Krankheit)
NGO	non-governmental organizations (Nichtregierungsorganisationen)
NPP	Abteilung Nationale Präventionsprogramme BAG
NPT	Nationales Programm Tabak
PL	Projektleiter/-leitung
PrävG	Präventionsgesetz
SR	Systematische Rechtssammlung
STA	Steuerungsausschuss
StL NPT	Strategische Leitung des Nationalen Programms Tabak
SWOT	Zusammengefasste Darstellung der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren/Herausforderungen im Rahmen einer (strategischen) Analyse
TP	Tabakprävention
TPF	Tabakpräventionsfonds
TPFV	Verordnung über den Tabakpräventionsfonds, SR 641.316
TStG	Tabaksteuergesetz
VBGF	Vereinigung der kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung in der Schweiz

1 Ausrichtung und Erarbeitung des Grundlagenberichts

1.1 Ausgangslage und Positionierung des Projektes

Im Jahr 2003 sprachen sich die eidgenössischen Räte für die Einführung eines Tabakpräventionsfonds (TPF) aus. Dessen rechtliche Grundlagen bilden das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung (TStG, SR 641.31, Art. 28) sowie die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV, SR 641.316). Der Zweckfonds wird durch eine Sonderabgabe in der Höhe von 0,13 Rappen pro verkaufte Zigarette finanziert. Dies entspricht derzeit rund 15 Mio. Franken Steuereinnahmen pro Jahr. Der Fonds dient der Finanzierung von Präventionsmassnahmen, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen. Er wird seit 2004 von einer Fachstelle betrieben, die administrativ dem BAG (Direktionsbereich Gesundheitspolitik) angegliedert ist und von einer beratenden Expertenkommission unterstützt wird.

Die erste Fassung der TPFV (AS 2004) legte fest, dass die Fachstelle nach dreijährigem Betrieb extern evaluiert werden soll. Die Evaluation sollte eine Beurteilung abgeben zur Organisation, zur Verwendung der Fondsmittel sowie zur Erreichung der Präventionsziele. Die Ergebnisse[1] waren in operativer Hinsicht und unter Berücksichtigung des tiefen Personalbestandes erfreulich. In strategischer Hinsicht hingegen wurden Mängel bezüglich Grundlagen und Führung aufgezeigt, die längerfristig als problematisch zu betrachten seien. Der Bundesrat hat im Jahr 2008 den Evaluationsbericht zur Kenntnis genommen und – da kein unmittelbarer Handlungsbedarf bestand – beschlossen, die strategischen Fragen im Rahmen der Botschaft zum Präventionsgesetz anzugehen.

Am 27. September 2012 wurde das Präventionsgesetz abgeschrieben. Daraufhin erhielt das BAG vom Departementschef den Auftrag, eine Strategie für nicht übertragbare Krankheiten (NCD) auszuformulieren. Gleichzeitig wurde der TPF beauftragt, die erforderlichen strategischen Grundlagen für die Führung und Steuerung des Fonds vorzuschlagen. Diese Eckpunkte sollten unter Berücksichtigung der gesundheitspolitischen Agenda „Gesundheit 2020“, der zukünftigen Strategie nicht übertragbare Krankheiten (NCD-Strategie) sowie des Nationalen Programms Tabak 2008 – 2016 (NPT) entwickelt werden.

Im Wissen um die zeitliche Parallelität mit der Entwicklung der übergeordneten Vorgaben (NCD) wurde angestrebt, dass die Analyse- und Strategieüberlegungen zum TPF in die Vorhaben einfliessen können und dass die Strategie des TPF schliesslich die übergeordneten Vorgaben und Festlegungen widerspruchsfrei unterstützt. Um diesem Anspruch Nachdruck zu verschaffen, wurde insbesondere die Leitungsgruppe NCD-Strategie in die Projektorganisation des TPF-Projektes integriert.

Im Juli 2013 wurde das TPF-Projekt in der Leitungsgruppe NCD-Strategie vorgestellt und löste dort Unsicherheiten hinsichtlich der Zweckmässigkeit einer parallelen Strategieentwicklung NCD – TPF aus. Darauf beschloss der Steuerungsausschuss unter Einbezug des GS EDI, dass anstelle der ursprünglich geplanten Geschäftsstrategie TPF zuerst ein Grundlagenbericht zu erstellen sei.

---

[1] Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds – Schlussbericht (2007). www.tabak-praevention.ch.

1.2 Zielsetzung des Grundlagenberichts

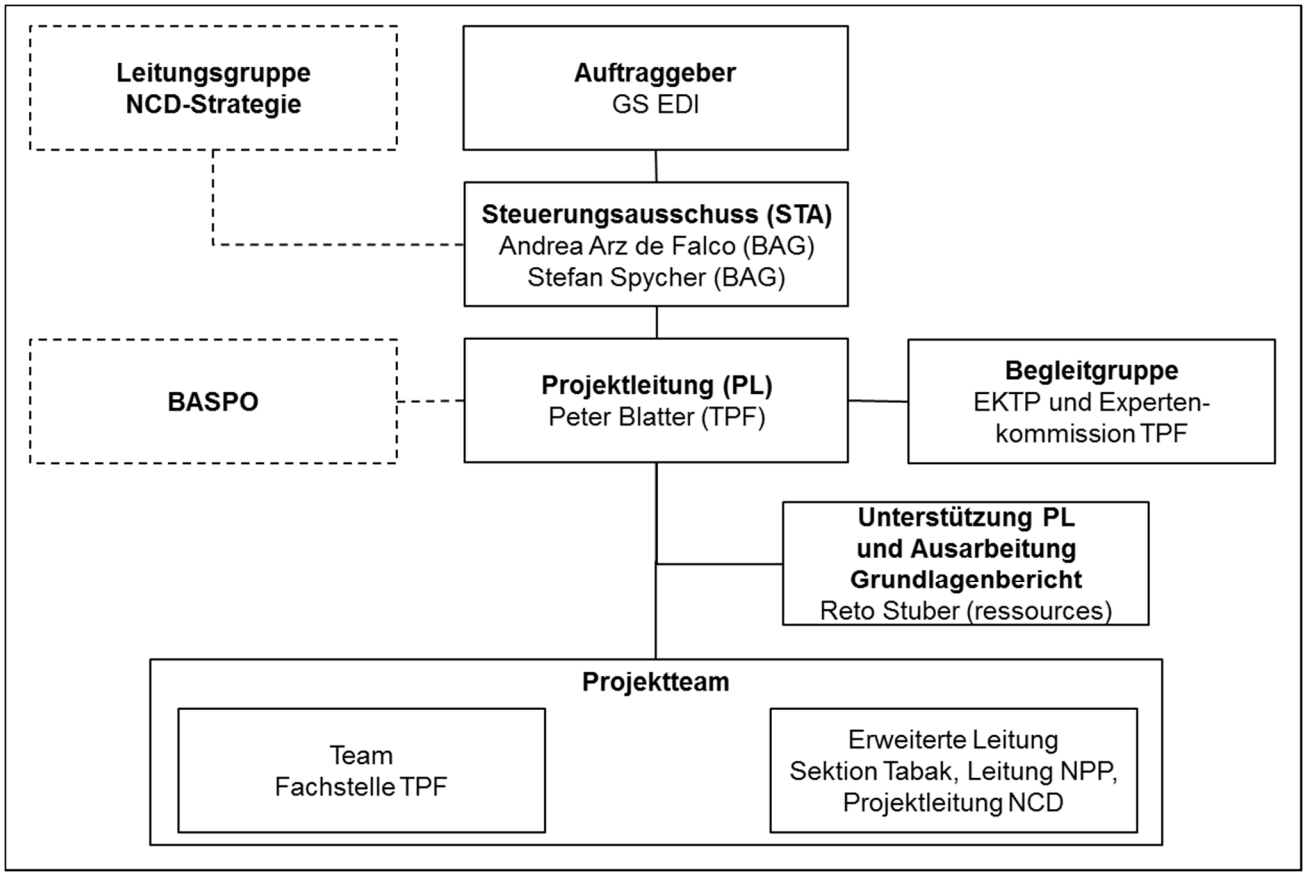
Mit dem Grundlagenbericht soll eine Auslegeordnung vorgelegt werden, die auf der Basis einer umfassenden und breit abgestützten Analyse transparente Informationen vermittelt über die Stärken und Schwächen sowie die Chancen und Herausforderungen (SWOT) des TPF.

Auf dieser Basis soll der Bericht einerseits aufzeigen, welche längerfristigen Herausforderungen aus Sicht „Tabak“ im Rahmen der Entwicklung und Umsetzung der NCD-Strategie anzugehen sind. Er stellt somit eine Grundlage für die Entwicklung der NCD-Strategie dar. Andererseits soll er insbesondere auch darlegen, ob und in welchen Bereichen unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, um mit den eingesetzten Steuermitteln eine höhere Wirkung zu erzielen. Dabei handelt es sich um Optimierungen, die einer auf Wirkung ausgerichteten Präventionslogik folgen, unumstritten sind und demzufolge die Stossrichtung der zukünftigen NCD-Strategie mit grosser Wahrscheinlichkeit fördern.

1.3 Projektorganisation und Vorgehen zur Entwicklung des Grundlagenberichts

Um eine solide, tragfähige Analyse zu erarbeiten und darauf basierend fachlich wie politisch robuste Lösungen vorschlagen zu können, wurde einerseits über die Projektorganisation und andererseits durch Interviews ein umfassender Kreis von Akteuren/Stakeholdern in die Erarbeitung des Grundlagenberichts einbezogen. Gesteuert wurden die Projektarbeiten und -ergebnisse durch den Steuerungsausschuss. Die Verantwortung für die Ausformulierung des Grundlagenberichts wurde dem Berater übertragen.

Das Organigramm in *Darstellung 1* veranschaulicht die Projektorganisation.



Darstellung 1: Projektorganisation

Das Projektteam setzte sich zusammen aus Frau Marlen Elmiger (Stv. Leitung TPF), Hr. Markus Studer (wissenschaftlicher Mitarbeiter TPF), Hr. Stephan Brun (wissenschaftlicher Mitarbeiter TPF), Hr. Cédric Gumy (wissenschaftlicher Mitarbeiter TPF), Hr. Roy Salveter (Co-Leiter Abteilung NPP, BAG), Frau Joëlle Pitteloud (Leiterin Sektion Tabak, BAG), Hr. Patrick Vuillème (Stv. Leiter Sektion Tabak, BAG) und Frau Eva Bruhin (Projektleiterin NCD-Strategie).

In der Begleitgruppe brachten sich Hr. Bruno Meili (Präsident EKTP), Frau Léonie Chinet (Mitglied EKTP), Hr. Jürg Hurter (Mitglied EKTP) sowie Frau Barbara Weil (Vizepräsidentin Expertenkommission TPF) in das Projekt ein.

Keine Projektorgane im engeren Sinne stellten die Leitungsgruppe NCD-Strategie und das BASPO dar. Die Leitungsgruppe NCD-Strategie setzt sich zusammen aus Frau Andrea Arz de Falco (BAG), Frau Salome von Greyerz (BAG), Hr. Stefan Leutwyler (GDK) und Frau Bettina Schulte (Gesundheitsförderung Schweiz). Diese Zusammensetzung war zum Zeitpunkt der Projektdurchführung noch nicht definitiv. Die Leitungsgruppe NCD-Strategie wurde während der Entwicklung des Grundlagenberichts durch den Steuerungsausschuss informiert und konsultiert, um sicherzustellen, dass keine Widersprüche zur Erarbeitung der NCD-Strategie entstehen. Dem BASPO kommt in der Verwaltung des Fonds eine besondere Rolle zu (vgl. Art. 3 Abs. 3 TPFV). Daher wurde der Modus der Zusammenarbeit zu Projektbeginn gemeinsam festgelegt. Dabei wurde bestimmt, dass das BASPO sich im Rahmen einer allgemeinen Vernehmlassung zu den Ergebnissen äussern wird.

In der folgenden *Darstellung 2* wird der systematische Einbezug der Projektorgane über Workshops und Sitzungen zusammengefasst.

Gremium	Datum (Arbeitsschwerpunkt)
Auftraggeber	■ 08. August 2013 (Projektantrag)
STA	■ 13. Juni 2013 (Projektantrag) ■ 22. August 2013 (Prämissen, SWOT) ■ 14. Oktober 2013 (Vollständigkeit, materielle Vorschläge) ■ 01. November 2013 (Entwurf Grundlagenbericht) ■ 03. Dezember 2013 (inkl. Direktor BAG: Diskussion Grundlagenbericht und Schlussfolgerungen)
Team Fachstelle TPF	■ 04. Juli 2013 (Prämissen und Analyse) ■ 06. August 2013 (Strategische Eckpunkte) ■ 01. Oktober 2013 (Überprüfung sachliche Richtigkeit)
NPP / Sektion Tabak / TPF	■ 08. August 2013 (Prämissen und Analyse) ■ 19. September 2013 (Vertiefung Optimierungen und Entwicklungsvorschläge)
Begleitgruppe	■ 13. August 2013 (Kickoff und Diskussion Analyse) ■ 20. September 2013 (Vertiefung Optimierungen und Entwicklungsvorschläge)

Darstellung 2: Workshops und Termine der Gremien

Neben einer Dokumentenanalyse (vgl. dazu die in *Anhang 1* dargestellten Quellen) und Workshops/Sitzungen wurden Interviews mit ausgewählten Stakeholdern als Informationsquellen genutzt. Dazu wurden im Projektverlauf die in *Darstellung 3* aufgeführten Personen befragt. Dabei wurde darauf Wert gelegt, insbesondere auch die Sicht der NGO abzuholen, da diese in der Projektorganisation nicht eigenständig vertreten waren. Die Interviews beanspruchten durchschnittlich 1,5 Stunden. Der herangezogene Leitfaden ist in *Anhang 2* dokumentiert.

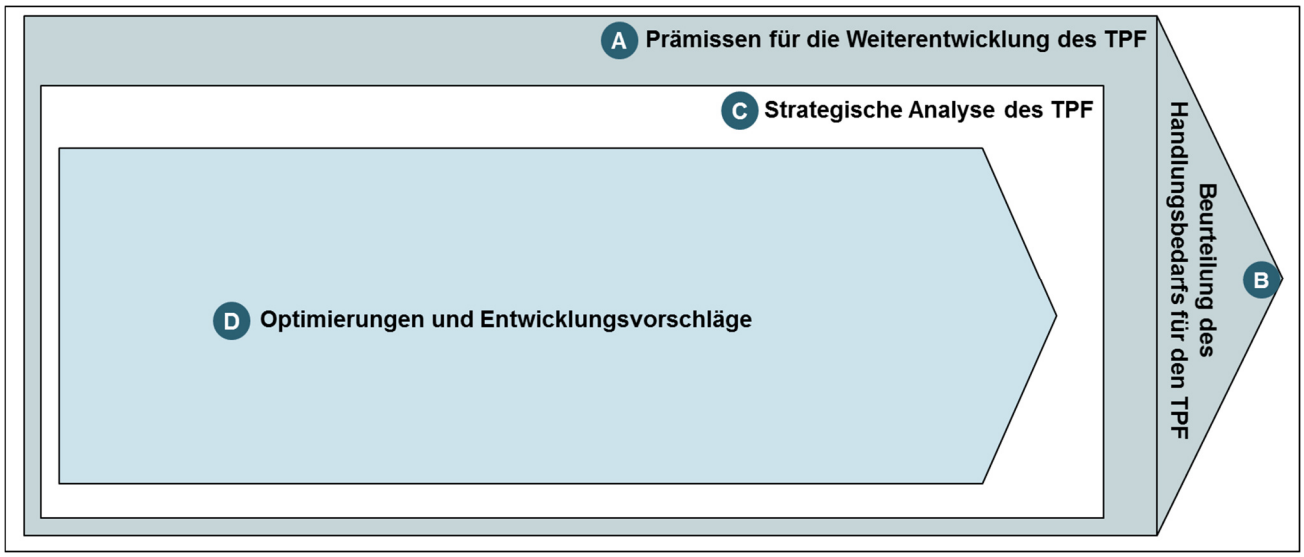
Nr.	*Datum*	Kategorie	Interviewpartner/in
1	01. Juli 2013	Bund	Hr. Bruno Meili (EKTP)
2	10. Juli 2013	NGO	Frau Verena El Fehri (AT Schweiz)
3	11. Juli 2013	NGO	Hr. Urs Brütsch und Hr. Margit Heintz, Lungenliga beider Basel
4	17. Juli 2013	Kantone	Hr. Stefan Leutwyler (GDK)
5	17. Juli 2013	TPF	Prof. Claude Jeanrenaud (Expertenkommission für den TPF)
6	06. August 2013	NGO	Frau Ursula Zybach, Krebsliga Schweiz
7	12. August 2013	Kantone	Hr. Markus Schär, Amt für soziale Sicherheit Solothurn
8	27. August 2013	Kantone	Hr. Markus Kaufmann (VBGF) und Hr. Stefan Leutwyler (GDK)

Darstellung 3: Interviews

Die Arbeitsgremien (Team Fachstelle TPF, NPP / Sektion Tabak / TPF, Begleitgruppe) wurden in mindestens je zwei Workshops systematisch in die Analyse sowie in die Erarbeitung der Optimierungsvorschläge einbezogen. Dabei wurde die Diskussion jeweils auf der Basis von konkreten Vorschlägen (zu Analyseaussagen und/oder zu Optimierungsvorschlägen) geführt, welche jeweils im Vorfeld auf Grundlage der Dokumentenanalyse und der Interviews von Berater und Projektleitung erarbeitet worden waren.

2 Überblick über die erarbeiteten Grundlagen

Die für den vorliegenden Bericht erarbeiteten Grundlagen lassen sich wie folgt strukturieren.



Darstellung 4: Überblick über die erarbeiteten Grundlagen

Die Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF bilden die Grundlage A. Diese wurden in den ersten Projektwochen erarbeitet und abgestimmt. Sie setzen einen verbindlichen Rahmen für alle weiteren Analysen sowie für die Ausarbeitung der Entwicklungsvorschläge. Grundlage B umfasst eine qualitative Beurteilung des Handlungsdrucks. Dabei stellt sich die (themenübergreifende) Frage, ob und inwiefern der TPF in seiner Funktions- und Wirkungsweise schon heute und unabhängig von den übergeordneten Überlegungen der NCD-Strategie weiterentwickelt werden soll. Innerhalb des gesetzten Rahmens bietet die auf Interviews und Workshops der Projektgremien breit abgestützte Grundlage C (Strategische Analyse) Anhaltspunkte für die Festlegung von Kernfragen zur Weiterentwicklung des TPF. Aus diesen Kernfragen werden schliesslich unter Berücksichtigung der Grundlage B konkrete Optimierungen und Entwicklungsvorschläge abgeleitet (Grundlage D).

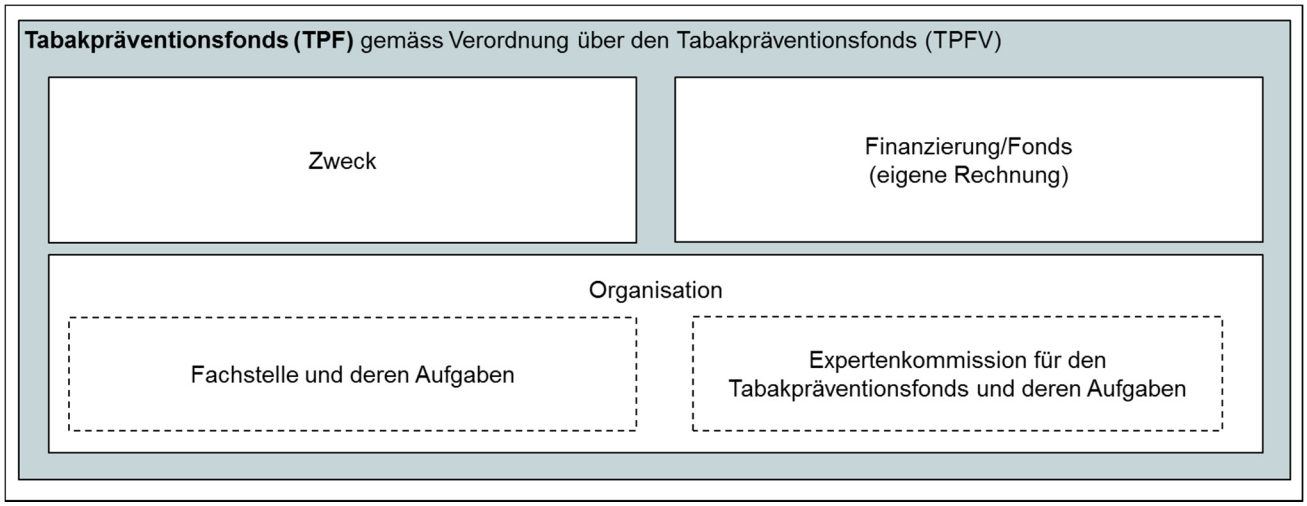
Die vier erarbeiteten Grundlagen werden in den folgenden *Kapiteln 3* (Grundlage A) *bis 6* (Grundlage D) vorgestellt. Sodann wird in *Kapitel 7* eine Gesamtbeurteilung vorgenommen und es werden Empfehlungen zum weiteren Vorgehen abgegeben.

3 Grundlage A: Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF

Als erstes materielles Ergebnis des Grundlagenberichts wurden zu Projektbeginn die Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF erarbeitet und vom Steuerungsausschuss fixiert. Dabei handelt es sich um Setzungen, welche nicht zwingend analytisch bzw. fachlich zu begründen sind. Die Prämissen bilden den Rahmen für alle Arbeiten der strategischen Analyse und für die im Bericht abgeleiteten Optimierungsvorschläge. In *Abschnitt 3.1* wird als erste Setzung definiert, wie der Begriff „Tabakpräventionsfonds (TPF)“ im vorliegenden Bericht verwendet werden soll. Danach werden in *Abschnitt 3.2* weitere Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF vorgestellt.

3.1 Verwendung des Begriffs „Tabakpräventionsfonds (TPF)“

Der Begriff „Tabakpräventionsfonds (TPF)“ wird im vorliegenden Bericht im Sinne der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds umfassend verstanden (vgl. *Darstellung 5*). Er subsummiert also die einem klar umschriebenen Zweck gewidmeten Finanzmittel und die für deren Verwaltung und Ausrichtung benötigte Organisation.



Darstellung 5: Begriffsklärung „Tabakpräventionsfonds (TPF)“

Da der Begriff „TPF“ also bewusst *nicht* (wie dies umgangssprachlich oft geschieht) alleine für die Fachstelle verwendet wird, entsteht kein einschränkendes Präjudiz für die zukünftige organisatorische Ausgestaltung des Fonds. In diesem Begriffsverständnis besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass der TPF vollumfänglich durch eine andere, dritte Organisation verwaltet und gesteuert wird.

3.2 Weitere Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF

Als zusätzliche Prämissen wurden zuerst drei Setzungen zur Einbindung und zu den Vorgaben an den TPV beschrieben (Prämissen E/V 1 bis 3 in *Darstellung 6*).

Thema	Beschreibung
E/V 1 Gültigkeit der rechtlichen Grundlagen	Das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung (Art. 28 Abs. 2 Bst. C) sowie die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV) stellen für den TPF verbindliche Vorgaben dar. Die TPFV kann angepasst werden, falls sich im Rahmen der Entwicklung der Optimierungen und Entwicklungsvorschläge ein gut begründeter und von STA/Auftraggeber bestätigter Bedarf ergibt.
E/V 2 Übergeordnete Vorgaben	Der TPF ordnet sich den strategischen Vorgaben von Gesundheit 2020 (liegen vor), der NCD-Strategie (Erarbeitung Projektantrag per Ende 2013 geplant) sowie der Operationalisierung des NPT (in Erarbeitung) unter. Ziele, Ausrichtung und Aufgabenerfüllung des TPF unterstützen die übergeordneten Ziele widerspruchsfrei.
E/V 3 Einbindung und Organisation von TPF und Fachstelle	Die Einbindung des TPF in die Landschaft der Tabakprävention Schweiz (und damit auch die Organisation des TPF) stehen im Rahmen der Erarbeitung der Optimierungsvorschläge zur Disposition. Dabei ist zu beachten, dass Organisationsanpassungen des TPF nicht autonom vorgenommen werden können, sondern eingehend mit Partnern abgestimmt bzw. von vorgesetzten Stellen genehmigt werden müssen.

Darstellung 6: Prämissen zu Einbindung und Vorgaben des TPF

Weiter wurden sieben Festlegungen inhaltlicher Natur getroffen (Prämissen I 1 bis 7). Diese schränken den Spielraum der Analyseaussagen und der Erarbeitung der Optimierungsvorschläge weiter ein. Sie sind in *Darstellung 7* zusammengefasst.

Thema	Beschreibung
I 1 Zielausrichtung des TPF	Im Rahmen der übergeordneten strategischen Vorgaben gemäss Prämisse E/V 2 richtet der TPF seine Tätigkeit konsequent an der Präventionswirkung und einer für das Gesamtsystem effizienten Mittelverwendung aus.
I 2 Kundenausrichtung des TPF	Der TPF positioniert sich als Dienstleister und gestaltet seine Schnittstellen und Prozesse unter Berücksichtigung der Anforderungen seiner Kunden bzw. seiner wichtigsten Stakeholder (v.a. Gesuchsteller).
I 3 Positionierung des TPF	Der TPF ist als Akteur mit einer klaren, für das Gesamtsystem optimalen Rolle im System der Tabakprävention Schweiz zu positionieren.
I 4 Fokus der Präventionsarbeit des TPF	Der TPF fokussiert auf die Verhaltens- und nicht gesetzgeberische Verhältnisprävention. Die Zuständigkeit für Gesetzgebung und -vollzug liegt beim Bund (BAG) und bei den Kantonen. Auch Lobbying durch die NGO darf nicht durch den TPF finanziert werden (Steuergelder).
I 5 Rolle der Kantone	Abgeleitet aus Gesundheit 2020, Dialog Nationale Gesundheitspolitik und den Festlegungen zur Gestaltung und Umsetzung der NCD-Strategie bringen sich die Kantone verstärkt aktiv in die Definition und Umsetzung der (Tabak-)Prävention ein.
I 6 Ressourcenannahme	Die Personalressourcen in Vollzeitstellen betrugen ab 2004 200% und wurden 2008 auf 260% angehoben. Seit 2012 belaufen sie sich auf 460%. Eine weitere Aufstockung ist grundsätzlich möglich. Über den Umfang der personellen Ausstattung der Fachstelle TPF entscheidet in der heute geltenden organisatorischen Konstellation der Departementschef.
I 7 Anforderung an das Ergebnis	Das Vorgehen zur Analyse und zur Erarbeitung der Optimierungsvorschläge ist so zu gestalten, dass fachlich gut begründete Aussagen erarbeitet werden. Die Optimierungsvorschläge sind aus einer vorwiegend fachlichen Sicht TPF zu formulieren. Sie sollen dabei a priori politisch umsetzbar sein.

Darstellung 7: Inhaltliche Prämissen für die Weiterentwicklung des TPF

4 Grundlage B: Beurteilung des Handlungsbedarfs für den TPF

Zurzeit laufen erste Anstrengungen zur Erarbeitung einer nationalen NCD-Strategie. Diese Strategie soll unter anderem für das Thema Tabak und damit für den TPF abgestimmte, klare und verbindliche Rahmenbedingungen und Vorgaben definieren. Es ist also hier zu begründen, warum bereits heute (d.h. bis zum Vorliegen dieser NCD-Strategie) Optimierungen beim TPF in Angriff zu nehmen sind. Zweites materielles Ergebnis des Berichtes ist daher eine zusammenfassende Beurteilung und Begründung des kurz- und mittelfristigen Handlungsbedarfs für das System Tabakprävention Schweiz und für den TPF. Diese zeigt folgende Risiken:

A. Generelle Risiken aufgrund ungenügend belegbarer Wirkung

Regelmässig wird die Wirkung des TPF in Frage oder im Einzelfall gar in Abrede gestellt. Die Wirkung der Tabakprävention – insbesondere jene der im Vergleich zur Verhältnisprävention schwächer wirksamen Verhaltensprävention – ist dabei infolge grundsätzlicher, methodischer Beschränkungen nicht immer abschliessend belegbar. Diese Aussage gilt im Besonderen für einzelne Projekte und Programme. Wo Wirkung materiell nicht 100%ig belegbar ist, steigen die Ansprüche an die formelle Begründung (klare und sinnvolle Rollen, klare Kriterien, echte Einflussnahme, evidenzbasierte Mittelallokation sowie klare Verantwortlichkeiten), um die Wirkungsorientierung glaubwürdig vermitteln zu können. Genau hierzu zeigt die Analyse aber Schwachstellen. Diese können kurz- bis mittelfristig die politische Legitimation des TPF untergraben.

B. Spezifische Risiken der heutigen Entscheidungsinstrumente, -prozesse und -strukturen

Heute fehlt im System das gemeinsame Verständnis zum Entscheidungsprozess und zu den Entscheidungskriterien des TPF. Zudem wird die Rolle der Expertenkommission als unklar wahrgenommen. Diese Situation macht es generell schwierig, die Wirkungsorientierung (siehe Punkt A) glaubwürdig zu vermitteln und beinhaltet auch Konfliktpotenziale, welche dazu führen können, dass die Tabakprävention als dysfunktional wahrgenommen wird.

C. Spezifische Risiken durch unklare Rollen, Ineffizienzen und Unruhe im System

Verschiedene Faktoren führen dazu, dass Unruhe und Ineffizienzen im System zu- oder mindestens nicht abnehmen. So sind die Rollen verschiedener Akteure nicht sauber definiert, abgegrenzt und werden nicht einheitlich verstanden. Die unklare Abgrenzung von TPF und BAG sowie die potenzielle Mehrfachrolle des BAG werden von anderen Akteuren als Risiko empfunden. Der Wille zur Stärkung der Rolle der Kantone erhöht die Unsicherheiten und das Konfliktpotenzial solange, bis deren neue Rolle eingespielt, breit akzeptiert und etabliert ist.

D. Risiko der sinkenden Glaubwürdigkeit bei einem weiteren Aufschub von Klärungsschritten

Offene Fragen und alternative Ansätze zu Positionierung/Strategie des TPF wurden seit 2007 mehrmals transparent gemacht, öffentlich kommuniziert und dann wieder vertagt (Evaluation, Präventionsgesetz). Wird nun (wieder) nicht gehandelt, führt dies zu einem Reputationsrisiko.

Der TPF ist heute gut positioniert und erfüllt seinen Auftrag. Eine zusammenfassende Beurteilung der Risiken kommt aber zum Schluss, dass „warten auf die Ergebnisse der NCD-Strategie“ eine unbefriedigende, unglaubwürdige und – wie die jüngeren Entwicklungen im NCD-Prozess vermuten lassen – wohl auch eine unrealistische Option ist. Es bestehen ein gut begründeter sachlicher Handlungsbedarf und eine gewisse zeitliche Dringlichkeit, diesen anzugehen. Zudem können die Resultate des Grundlagenberichts auch als Input für den NCD-Prozess genutzt werden.

5 Grundlage C: Strategische Analyse des TPF

Drittes materielles Ergebnis des Grundlagenberichts ist eine systematische strategische Analyse des TPF (Innensicht) und seiner Umwelt- und Stakeholderbeziehungen (Aussensicht). Diese Analyse bildet die Basis für die in *Kapitel* 6 vorzustellenden Optimierungen und Entwicklungsvorschläge. Im folgenden *Abschnitt 5.1* werden – als Grundlage der weiteren Analysen und Vorschläge – Konstitution, Aufgaben und Entwicklung des TPF beleuchtet. Daraufhin werden in *Abschnitt 5.2* Methode, Herleitung, inhaltliche Aussagen und abgeleitete Kernfragen der SWOT zusammengefasst.

5.1 Konstitution, Aufgaben und Entwicklung des TPF

Rechtliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen des Tabakpräventionsfonds bilden das Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung sowie die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds.

Gemäss der Verordnung werden aus dem Fonds Präventionsmassnahmen finanziert, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen (Art. 2, Zweckartikel). Die TPFV legt ausserdem konkret fest, unter welchen Voraussetzungen die Mittel verwendet werden können: Die Verwendung muss dem Zweckartikel entsprechen, einen Beitrag zur nationalen Strategie leisten, eine hohe Präventionswirkung entfalten, den anerkannten Qualitätsstandards entsprechen sowie einem Controlling unterliegen und evaluiert werden (Art. 4). Zusätzlich werden methodische Voraussetzungen an die Gesuche festgelegt (Art. 5). Im Sinne eines Richtwertes wird weiter definiert, dass 20 – 30% der jährlichen Einnahmen für Projekte im Bereich Sport und Bewegung einzusetzen sind (Art. 10).

Organisatorische Ausgestaltung TPF und strategische Steuerung

Gemäss dem Bundesgesetz über die Tabakbesteuerung wird der TPF von einer Präventionsorganisation verwaltet und steht unter der Aufsicht des Bundesamtes für Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport (BASPO). Bei der Ausgestaltung der TPFV wurde aus pragmatischen Erwägungen einer Fachstelle im BAG der Vorzug gegeben. Diese Lösung war als Übergangslösung gedacht und wurde im Jahr 2007 evaluiert. Die Evaluation kam zum Ergebnis, dass eine definitive Konstitution des Fonds anstehe. Die weiteren Schritte dazu wurden durch den Bundesrat im Hinblick auf das damals bevorstehende Präventionsgesetz aufgeschoben.

Die Aufgaben der den Fonds betreibenden Fachstelle bestehen darin, selber Präventionsprojekte durchzuführen, finanzielle Leistungen an Präventionsprojekte Dritter zu gewähren und die Öffentlichkeit über ihre Aktivitäten zu informieren (Art. 3). In der TPFV ist auch die Aufgabe der Expertenkommission festgelegt: Diese begutachtet die Gesuche und gibt zuhanden der Fachstelle eine Empfehlung ab (Art. 7).

Wie im vorangehenden Abschnitt beschrieben, können finanzielle Leistungen an Projekte der Tabakprävention gewährt werden, wenn diese u.a. einen Beitrag zur nationalen Tabakpräventionsstrategie leisten (= Nationales Programm Tabak 2008 – 2016, NPT). Das aktuelle NPT wie auch das Vorgängerprogramm sind jedoch breit gefasst und nicht operationalisiert. Konkret bedeutet dies, dass keine quantifizierten, finanziellen Prioritäten festgelegt sind und auch keine Aussagen zu Effizienz- oder Wirksamkeitskriterien bestehen. Daher konnte und kann das NPT nicht alleine als Instrument zur Mittelallokation des TPF verwendet werden. Dies führte zu der bereits 2005 entwickelten und mehrmals überprüften, einfachen und pragmatischen Investitionsstrategie des TPF. Diese basiert auf internationalen Empfehlungen und berücksichtigt das NPT sowie die rechtlichen Grundlagen des TPF. Derzeit läuft ein Operationalisierungsprozess des NPT. Dieser wird für den Fonds voraussichtlich etwas bessere Grundlagen für eine Übersetzung in ein Entscheidungsmodell zur Mittelallokation bieten. Somit kann die nationale Strategie noch stärker als bisher unterstützt

werden. Auch die resultierenden, konkretisierten und priorisierten NPT-Vorgaben werden aber für die Umsetzung durch den TPF weiter übersetzt und konkretisiert werden müssen.

Neben dem NPT als strategische Grundlage findet bisher keine aktivere übergeordnete strategische Steuerung des Fonds statt, da diese Aufgabe im Anschluss an die externe Evaluation TPF auf die Zeit nach der Einführung des Präventionsgesetzes verschoben wurde. Hingegen verfolgt der TPF seit jeher eine Qualitäts- und Professionalisierungsstrategie. Diese wird dahingehend umgesetzt, dass bei der Beurteilung von Finanzierungsgesuchen Qualitätskriterien und Indikatoren hinzugezogen werden, die Kommunikation der Entscheide ausführliche inhaltliche Würdigungen der Projektkonzepte enthält, die Website des TPF Hilfestellungen für die Projektentwicklung bietet und den Gesuchstellenden ein umfassendes Weiterbildungs- und Coachingangebot kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Heute stellt sich für den TPF die Frage, ob diesem Aspekt vor dem Hintergrund einer steigenden Relevanz der dezentralen Steuerung über die Kantone ein verstärktes Gewicht zukommen soll.

Aufgaben und personelle Entwicklung

Eine Aufgabe des TPF besteht darin, auf der Basis von Finanzierungsgesuchen Präventionsprojekte Dritter zu unterstützen. Da die Projekte und Programme zunehmend komplexer und grösser werden, ist dieser Aufgabenbereich des TPF sehr ressourcenintensiv. Die Fachstelle beurteilt die eingereichten Gesuche nach einem standardisierten Verfahren, unter Einbezug externer Expertinnen und Experten (Gutachten) sowie der Expertenkommission für den TPF. Letztere ist eine beratende, ausserparlamentarische Fachkommission, die zuhanden der Fachstelle eine Empfehlung über die Gesuche abgibt. Sie trifft sich rund sechsmal jährlich und arbeitet nach einem Referentensystem. Die Sitzungen werden von der Fachstelle organisiert. In der Zeit von 2004 bis 2013 hat die Fachstelle insgesamt rund 500 Finanzierungsgesuche entgegengenommen, geprüft und entschieden. Die beantragten Projekt- respektive Programmkosten beliefen sich auf Beträge zwischen wenigen Tausend bis hin zu mehreren Millionen Franken. Nach der Bewilligung eines Projekts folgen die Projektbegleitung und das -controlling sowie die Aufbereitung der Projekterfahrungen (Wirkungsmanagement). Das Wirkungsmanagement ist eine vom Bundesrat beauftragte Kernaufgabe des TPF als Folge der externen Evaluation 2007. Sie konnte jedoch aufgrund der eingeschränkten personellen Ausstattung der Fachstelle bisher nicht im geplanten Ausmass wahrgenommen werden.

Eine andere Aufgabe des TPF besteht gemäss der Verordnung darin, eigene Projekte durchzuführen. Weil dies einerseits aufgrund des Personalbestandes nicht möglich, andererseits durch die bei anderen Akteuren verfügbaren Kompetenzen auch nicht sinnvoll wäre, wird unter dieser Aufgabe die Vergabe von Mandaten, basierend auf strategischen Grundlagen, verstanden. Bisher musste auf solche aktiven Mandatsvergaben weitgehend verzichtet werden. Zwar wurden vom Departementschef im Jahr 2011 zwei zusätzliche Arbeitsstellen bewilligt, diese mussten aber letztlich vollumfänglich für andere Geschäftsbereiche mit dringlicheren Handlungsbedarfen eingesetzt werden.

Die gemäss TPFV dritte Aufgabe ist die Information der Öffentlichkeit. Diese basiert auf den Elementen Website, Newsletter, Projektdatenbank, Jahresbericht, Jahresrechnung und Publikationen. Alle diese Produkte werden in drei Landessprachen zur Verfügung gestellt. Die Aktivitäten müssen zurzeit allerdings eingeschränkt werden, da die Ressourcen in anderen Bereichen eingesetzt werden müssen.

In den letzten Jahren setzen immer mehr Kantone kantonale Tabakpräventionsprogramme auf und um. Dies führte dazu, dass bei der Fachstelle TPF in den letzten Jahren ein zusätzlicher Schwerpunkt aufgenommen wurde: Im Jahr 2011 wurde auf Wunsch der Kantone und in Zusammenarbeit mit den Kantonen, dem Bund, den NGO und externen Sachverständigen die Grundlagen für die Entwicklung und Durchführung kantonaler Tabakpräventionsprogramme entwickelt. Dazu wurden während über einem Jahr mehr als die Hälfte der verfügbaren personellen Ressourcen der Fachstelle eingesetzt. Die Grundlagen sind nun seit 2012 in Kraft. Seit Abschluss des Entwicklungsprozesses stellt die Fachstelle rund 160 Stellenprozente für die Unterstützung der Kantone bei der Programmentwicklung und -durchführung zur Verfügung. Dies hat auch zur Konsequenz, dass andere Aufgabenbereiche gekürzt werden mussten (vgl. Ausführungen weiter oben).

Darstellung 8 zeigt zusammenfassend die Entwicklung und Aufteilung der Personalkapazitäten der Fachstelle und illustriert damit die beschriebenen Entwicklungen. Dargestellt werden drei exemplarische Jahre, welche jeweils stellvertretend stehen für eine Entwicklungsphase des TPF. Mangels laufender Leistungszeiterfassung der Mitarbeitenden wurde die Verteilung der Stellenprozente auf Basis einer Analyse der Stellenbeschreibungen sowie der Jahresberichte erarbeitet und anschliessend mit den Mitgliedern des Teams verifiziert und bereinigt.

Thema/Aufgabe	**Entwicklung Stellenprozente Fachstelle TPF**		
	2004	**2009**	**2013**
Gesuchsbeurteilung und Entscheidungsumsetzung - Kontakte, Koordination, inhaltliche Projektbegleitung (ohne kantonale Tabakpräventionsprogramme)	110%	125%	145%
Controlling und Vertrags-, Verfügungs-, Rechnungswesen sowie Prozessmanagement (teilweise durch BAG; ohne kantonale Tabakpräventionsprogramme)	20%	20%	40%
Kommunikation (Website, Jahresberichte, Newsletter etc.)	5%	55%	40%
Projektausschreibung / Projektführung	15%	0%	0%
Kommissionsmanagement sowie Aufträge und Koordination externe Gutachten	-	5%	10%
Wirkungsmanagement (Auswertung und Aufbereitung Projektergebnisse)	-	25%	15%
Kantonale Tabakpräventionsprogramme (Beratung, Gesuchsbeurteilung, Vertragswesen, Controlling)	-	-	160%
Pauschale Abgabe an das BAG für Dienstleistungen	10%	10%	10%
Führung, Koordination intern / extern (inkl. StL NPT)	10%	15%	30%
Repräsentation und Arbeitsgruppen	30%	5%	10%
Total	**200%**	**260%**	**460%**

Darstellung 8: Entwicklung Personalausstattung und Aufgabenfokus der Fachstelle

Bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des Fonds wird die Fachstelle in vielerlei Hinsicht vom BAG unterstützt:

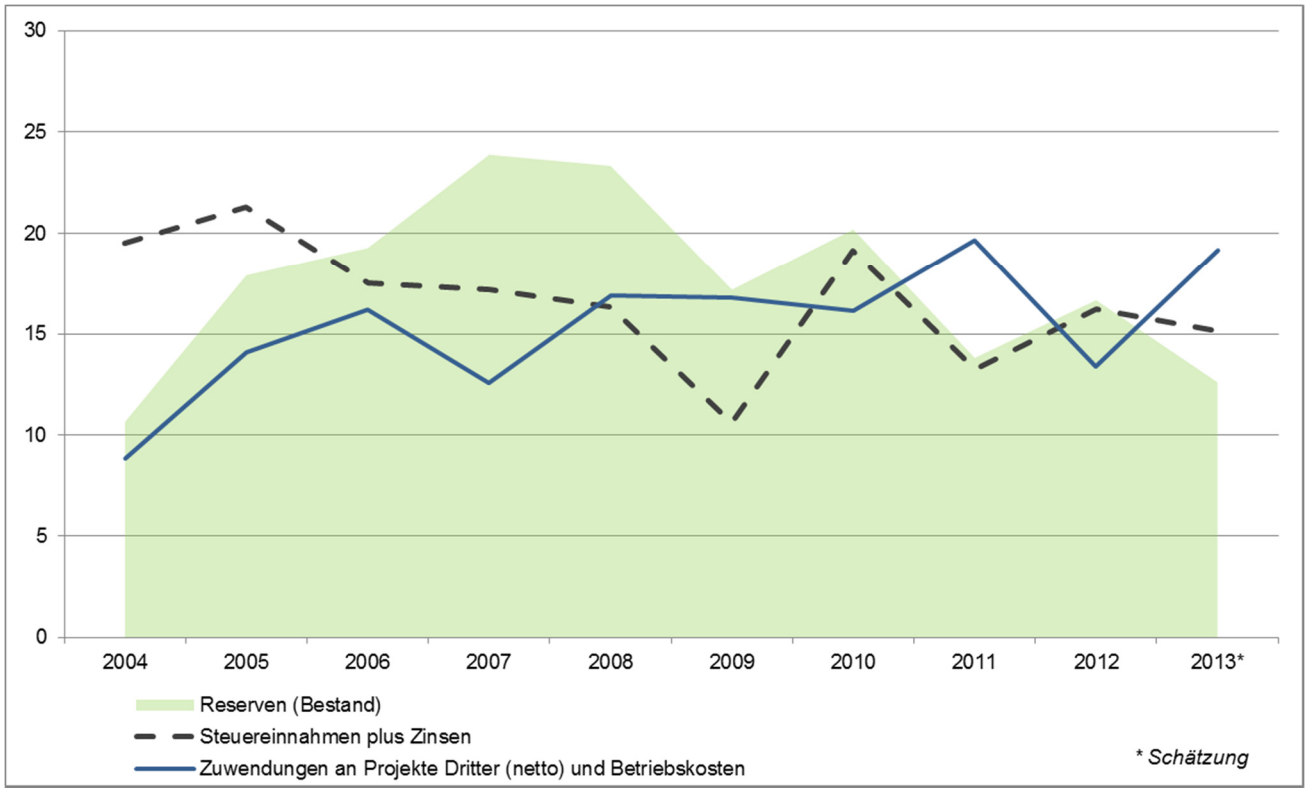
- Rechtsgutachten und juristische Unterstützung
- Übersetzungen
- Buchhaltung und Rechnungswesen
- Koordination Medienanfragen und Website
- IT-Support
- Büroinfrastruktur

Als pauschale Abgeltung für diese Leistungen stellt der TPF dem Amt 10% einer Vollzeitstelle zur Verfügung (vgl. erste Zeile der obigen Darstellung).

Im Jahr 2011 wurde auf Empfehlung einer externen Evaluation des NPT die Koordination zwischen NPT und TPF verbessert. Seither ist der TPF Vollmitglied der Strategischen Leitung NPT und somit auch an der Operationalisierung des Programms beteiligt.

Finanzielle Eckwerte

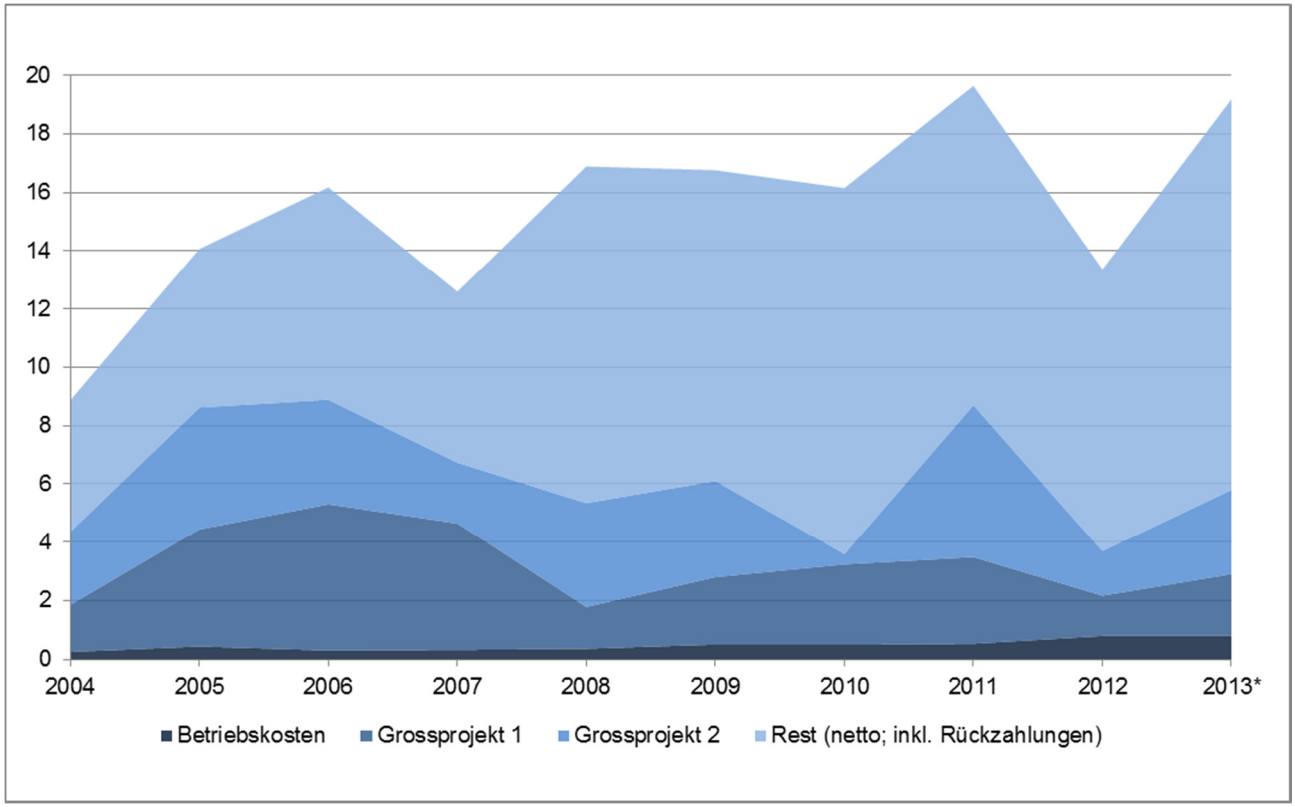
Seit der erstmaligen Äufnung des Fonds im Oktober 2003 sind bis zum 31. Dezember 2013 insgesamt rund 166 Mio. CHF Steuereinnahmen zu verzeichnen (Einnahmen 2013 = Schätzung). Diese verstehen sich inklusive Zinsen und abzüglich einer Bezugsprovision durch die eidgenössische Zollverwaltung in der Höhe von 2,5 %. Die Steuereinnahmen waren im Jahr 2004 von ihrem Umfang her vergleichbar mit der KVG-Abgabe für die allgemeine Krankheitsverhütung (Art. 20 KVG). Aufgrund des erfolgreich verminderten Konsums sind sie inzwischen jedoch um mehr als 4 Mio. CHF zurückgegangen (vgl. finanzielle Entwicklungen in *Darstellung 9*).



Darstellung 9: Entwicklung 2004 bis 2013 der finanziellen Eckwerte

Den Steuereinnahmen plus Zinsen von in Summe gut 166 Mio. CHF stehen im Betrachtungszeitraum Ausgaben für Projekte Dritter sowie für Betriebskosten in der Höhe von gesamthaft knapp 154 Mio. CHF gegenüber. Der aus den jeweiligen Differenzbeträgen resultierende Reservenbestand sichert die Zahlungsbereitschaft und die Handlungsfähigkeit des Fonds. Angesichts des Umfangs und der Entwicklung des Geschäftsvolumens wird er als angemessen beurteilt.

Darstellung 10 vertieft die Entwicklung der Zuwendungen an Projekte Dritter und der Betriebskosten (blaue, durchgezogene Linie aus Darstellung 9). Wie aufgezeigt wird, finanziert der TPF seit 2004 zwei ressourcenintensive Grossprojekte. Dabei handelt es sich einerseits um das nationale Programm cool & clean (GP 1) sowie um die nationale Tabakpräventionskampagne des BAG (GP 2). Um deren Einfluss auf die zur Verfügung stehenden Mittel transparent zu machen, werden die Kosten separat dargestellt. Die Betriebskosten beliefen sich in dieser Zeit kumuliert auf 4'858'760 CHF (~3% der Ausgaben – steigende Tendenz). Sie verstehen sich inklusive sämtlicher Personalkosten. Die Betriebskosten sind unter anderem deshalb niedrig, weil der TPF von verschiedenen Dienstleistungen des BAG profitieren kann (vgl. Abschnitt Aufgaben und personelle Entwicklungen). Zudem entsprach es dem politischen Willen, im Vergleich zu Gesundheitsförderung Schweiz (Ende 2012: 39 Mitarbeitende mit 33,1 Vollzeitäquivalenten) mit kleinem Personalaufwand einen ähnlichen Auftrag zu bewältigen. Dies führte allerdings dazu, dass die Leistungen der Fachstelle des TPF stark limitiert sind. Anders als Gesundheitsförderung Schweiz bearbeitete die Fachstelle beispielsweise keine eigenen Projekte und Programme und macht auch Abstriche bei deren aktiver Ausrichtung und Steuerung (vgl. *Abschnitt 5.2* SWOT-Analyse).



Darstellung 10: Entwicklung 2004 bis 2013 der Zuwendung an Projekte Dritter (netto) und Betriebskosten

5.2 SWOT-Analyse

5.2.1 Beschreibung der Methode und ihrer Anwendung für den TPF

Die strategische Analyse ist ein systematischer, der Ableitung von Entwicklungsvorschlägen und Optimierungen vorgelagerter Prozess, welcher sich auf interne und externe Aspekte des TPF bezieht. Als Instrument zur Zusammenführung und zur Ableitung von Ergebnissen kommt die „erweiterte SWOT“ (inkl. abgeleitete Kernfragen bzw. Stossrichtungen) zum Einsatz. Ihr Aufbau wird in *Darstellung 11* veranschaulicht.

SWOT-Analyse		**Externe Analyse**	
		Chancen (Opportunities**)** - ... - ...	**Gefahren/Herausforderungen (T**hreats**)** - ... - ...
Interne Analyse	**Stärken (S**trengths**)** - ... - ...	*Kernfragen/Stossrichtungen für S-O*: Verfolgen von neuen Chancen, die gut zu den Stärken der Organisation passen.	*Kernfragen/Stossrichtungen für S-T*: Stärken nutzen, um Bedrohungen abzuwenden.
	Schwächen (Weaknesses**)** - ... - ...	*Kernfragen/Stossrichtungen für W-O:* Schwächen eliminieren, um neue Möglichkeiten nutzen zu können.	*Kernfragen/Stossrichtungen für W-T*: Verteidigungsstrategien entwickeln, um vorhandene Schwächen nicht zum Ziel von Bedrohungen werden zu lassen.

Darstellung 11: Aufbau der „erweiterten SWOT“

In der externen Analyse wird die Organisationsumwelt beleuchtet. Die Chancen/Gefahren kommen von aussen und ergeben sich aus Veränderungen in der technologischen, sozialen, ökologischen oder politischen Umwelt. Die Umweltbedingungen sind für die Organisation vorgegeben, die wirkenden Kräfte sind weitgehend exogen. Die Organisation beobachtet oder antizipiert diese Veränderungen und reagiert darauf mit Anpassungen. Dabei ist die Unterscheidung von O/T oft schwierig und teilweise arbiträr (gestrichelte Linie). Festlegung für den TPF: O/T werden wenn immer möglich aus Sicht „Gesundheit der Bevölkerung CH“ abgegrenzt. Ist dies nicht möglich, wird der TPF mit seinen heutigen S/W als Referenzsystem herangezogen („ist es für den TPF eher eine Chance oder eine Gefahr?“).

Die Stärken/Schwächen der internen Analyse beziehen sich auf die Organisation selbst und werden von der Organisation selber geschaffen. Ihre Analyse basiert auf Fakten, Drittsicht und Selbstbeobachtung.

Am Schluss soll die SWOT jeweils maximal zehn bis fünfzehn externe (nicht direkt beeinflussbare) Chancen und Gefahren sowie ebenso viele interne (instrumentelle) Stärken und Schwächen umfassen. Diese externen und internen Faktoren (= wichtigste Ergebnisse der strategischen Analyse TPF) werden in eine grobe Prioritätenordnung nach „strategischer Relevanz“ gebracht. Aus den Aussagen der Analyse (= grauer Rahmen der SWOT) werden durch a priori sinnvolle Kombination Kernfragen bzw. Stossrichtungen für die Ableitung von Entwicklungsvorschlägen und Optimierungen ermittelt (vier Felder in der Mitte).

Das konkrete Vorgehen zur Erarbeitung der SWOT des TPF ist in *Kapitel 2* beschrieben. Dort wird gezeigt, wie nach einer ersten Dokumentenanalyse und einem Team-Workshop die Ergebnisse der Interviews und der nachfolgenden Workshops (NPP/Sektion Tabak und Begleitgruppe) in die SWOT eingearbeitet wurden. Im letzten Schritt wurde die SWOT dann vom STA plausibilisiert und verifiziert. Die resultierenden S, W, O und T sind nach Einschätzung des Verfassers sehr gut und breit abgestützt. Im Herleitungsprozess gab es nur wenige abweichende und/oder sich widersprechende Beurteilungen.

In den folgenden *Abschnitten 5.2.2* bis *5.2.5* werden die aus dem beschriebenen Analyse- und Abstimmungsprozess resultierenden S, W, O und T des Tabakpräventionsfonds zusammengefasst. Daraufhin wird in Abschnitt 5.2.6 die Ableitung der Stossrichtungen/Kernfragen aus der SWOT illustriert. Damit wird die Brücke geschlagen zu den in *Kapitel* 6 vorzustellenden Entwicklungsvorschlägen und Optimierungen.

5.2.2 Stärken (S)

S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung (→ starke Beeinflussungsmöglichkeit der inhaltlichen Ausrichtung und Wirkungsorientierung der Projekte/Programme durch Finanzautonomie und Entscheidungskompetenzen des TPF gemäss TPFV)

S2 Schlanke Struktur der Fachstelle durch operative Support-Anbindung an das BAG (zweckmässige, günstige Lösung zu Supportthemen Finanzen, Personal, IT, Recht etc.) und Konzentration auf Muss-Aufgaben (Betriebssicherheit)

S3 Stabile Prozesse/Verfahren – robuste operative Funktionsweise des TPF

S4 Etablierte Elemente einer Qualitäts- und Professionalisierungsstrategie (insb. Angebote zu Schulung/Beratung sowie projekt-/programmbezogene Reflexionsveranstaltungen)

S5 Bestehende Grundlagen für die Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme

S6 Fachstelle mit umfassender Kompetenz und guter Betriebssicherheit (neu - seit Aufstockung auf 460 Stellenprozente im Jahre 2012)

5.2.3 Schwächen (W)

W1 Gegen aussen wenig transparente und schwach legitimierte strategische Führung des TPF (Punkt welcher bereits 2007 im Rahmen der Evaluation moniert wurde)

W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung (mangelnde Unabhängigkeit der Evaluationen, fehlende konsequente Nutzung von deren Ergebnisse, verbesserungswürdige Orientierung an wissenschaftlichen Evidenzen)

W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF (z.B. hohe Mittelbindung für Fokus Sport, massenmediale Kampagnen)

W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze (fehlende Kommunikation zu „Lücken“, keine selbständige Ausschreibung von Programm-Mandaten)

W5 Unklare Entwicklungsstossrichtung zur Frage der Verantwortlichkeit/Mitbestimmung der Kantone (kein gesetzlich abgestützter Anspruch)

W6 Als unklar wahrgenommene und zu optimierende Rolle/Aufgaben der Expertenkommission für den TPF (Zuständigkeit? Verantwortung? Beurteilungsfokus?)

W7 Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG (Unterschrift Amtsdirektor auf Verfügungen des TPF, „Amtslinie“/ „Selbstzensur“ – z.B. durch KOM-Anbindung, Corporate Design Bund, Review Verträge/Verfügungen etc. Folge: Glaubwürdigkeitsdefizit bezüglich „Neutralität“)

W8 Unklare Aufgabenteilung zur Sektion Tabak des BAG (z.B. zum Thema Wissensmanagement)

W9 Tendenz zur Überformalisierung (Aufwand für Gesuchsteller, zeitliche Inflexibilität)

W10 Ausbaufähiges Finanzcontrolling und verbesserungswürdige externe Transparenz zur Mittelallokation

W11 Wenig strukturierte Umfeldbeobachtung und Wissensmanagement

W12 Einschränkende zeitliche Abläufe EFD/EDI/BAG (z.B. Rechnungslauf, Vertragswesen)

W13 Stark belastetes Team Fachstelle (knappe Ressourcen bereits für bestehende Muss-Aufgaben)

5.2.4 Chancen (O)

O1 Vergleichsweise starker gesellschaftlicher Konsens zur Lästigkeit/Schädlichkeit des Passivrauchens und des Rauchens sowie zu damit verbundenen Interventionen (im Vergleich zu anderen Risikofaktoren)

O2 Zunehmende Übernahme von Verantwortung für die Tabakprävention durch die Kantone

O3 Zunehmende Qualität der subventionierten Projekte (bessere Ausrichtung und Steuerung)

O4 Begründung/Legitimation von (Tabak-)präventionsprogrammen aus NCD-Prozess

O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation

O6 FCTC als stützendes Element für weitere Entwicklungen der Tabakprävention

O7 Potenzial für weitere Synergien (beispielsweise mit Gesundheitsförderung Schweiz)

O8 Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe (vgl. Prämissen)

5.2.5 Gefahren/Herausforderungen (T)

T1 Steigende Komplexität und Formalisierung des Umfelds des TPF

T2 Volatile, zyklische und themenspezifische politische Akzeptanz der Tabakprävention (Akzeptanz basiert nicht ausschliesslich auf Wirkung, sondern oft auf aktueller Nachrichtenlage und politischem Agenda Setting)

T3 Nicht ausreichend belegbare (und teilweise schwache – v.a. im Vergleich zur Verhältnisprävention) Wirkung der Tabakprävention (Stagnation Prävalenz in letzten Jahren insgesamt und insbesondere bei Jugendlichen sowie der Aufhörbereitschaft in der Bevölkerung)

T4 Ungenügende Einbindung der Kantone als wesentliche Treiber der Umsetzung der Prävention in die TP-Landschaft

T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention Schweiz mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken (Eigeninteressen der Akteure vs. Oberziele NPT)

T6 Noch verbesserungswürdige Befähigung diverser Gesuchsteller

T7 Teilweise Wahrnehmung/Nutzung der TPF-Finanzierung als Ersatz für eigene Budgetmittel (Finanzierung von eignen Grundleistungsaufgaben)

T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention

T9 Im TP-System ungenügend ausgebaute und koordinierte Wissensgenerierung (Forschung), -management und -nutzung

T10 Noch wenig anwendungsfähige Operationalisierung des NPT sowie noch nicht ausreichend kohärente und starke inhaltliche „Leitung“ im System Tabakprävention Schweiz (stark abhängig von Erfolg der AG / Partnerplattform)

T11 „Too big to fail“-Projekte bzw. monopolistische Player und Projekte für bestimmte Themen (dadurch: Innovationsstau und Einschränkung der Handlungsfähigkeit)

T12 Misstrauen aus Wahrnehmung „TPF = BAG“

5.2.6 Ableitung strategischer Kernfragen aus der SWOT

Nach der vollständigen Wiedergabe der systematisch hergeleiteten S, W, O und T werden diese in *Darstellung 12* in abgekürzter Form zusammengefasst. Aus der Kombination der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren/Herausforderungen werden zwölf Kernfragen abgeleitet. Diese werden dann im folgenden *Kapitel 6* als Aufhänger für die Ableitung von Optimierungen und Entwicklungsvorschlägen genutzt. In der Darstellung wird jede Kernfrage zu jenen S, W, O und T in Bezug gesetzt, aus welchen sie sich ableiten lässt. Jeweils fett gedruckt sind die wichtigsten Begründungen.

SWOT-Analyse

Externe Analyse

Chancen (O)

- O1 Vergleichsweise starker Gesellschaftlicher Konsens zur Lästigkeit/Schädlichkeit des Passivrauchens und des Rauchens sowie zu damit verbundenen Interventionen
- O2 Zunehmende Übernahme von Verantwortung für die Tabakprävention durch Kantone
- O3 Zunehmende Qualität der subventionierten Projekte
- O4 Begründung/Legitimation von (Tabak-)präventionsprogrammen aus NCD-Prozess
- O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation
- O6 FCTC als stützendes Element für weitere Entwicklungen der Tabakprävention
- O7 Potenzial für weitere Synergien
- O8 Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe

Gefahren/Herausforderungen (T)

- T1 Steigende Komplexität und Formalisierung des Umfelds des TPF
- T2 Volatile, zyklische und themenspezifische politische Akzeptanz der TP
- T3 Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention
- T4 Ungenügende Einbindung der Kantone als wesentliche Treiber der Umsetzung der Prävention in die TP-Landschaft
- T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken
- T6 Noch verbesserungswürdige Befähigung diverser Gesuchsteller
- T7 Teilweise Wahrnehmung/Nutzung der TPF-Finanzierung als Ersatz für eigene Budgetmittel
- T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention
- T9 Im TP-System ungenügend ausgebaute und koordinierte Wissensgenerierung (Forschung), -management und -nutzung
- T10 Noch wenig anwendungsfähige Operationalisierung des NPT, noch nicht ausreichend kohärente und starke inhaltliche „Leitung“ im System Tabakprävention Schweiz
- T11 Too big to fail“-Projekte bzw. monopolistische Player und Projekte
- T12 Misstrauen aus Wahrnehmung „TPF = BAG“

Interne Analyse

Stärken (S)

- S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung
- S2 Schlanke Struktur der Fachstelle durch operative Support-Anbindung an das BAG und Konzentration auf Muss-Aufgaben
- S3 Stabile Prozesse/Verfahren – robuste operative Funktionsweise des TPF
- S4 Etablierte Elemente einer Qualitäts- und Professionalisierungsstrategie
- S5 Bestehende Grundlagen für Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme
- S6 Fachstelle mit umfassender Kompetenz und guter Betriebssicherheit und

Schwächen (W)

- W1 Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF
- W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung
- W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF
- W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze
- W5 Unklare Entwicklungsstossrichtung zur Frage der Verantwortlichkeit/Mitbestimmung der Kantone
- W6 Als unklar wahrgenommene und zu optimierende Rolle/Aufgaben der Expertenkommission für den TPF
- W7 Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG
- W8 Unklare Aufgabenteilung zur Sektion Tabak des BAG
- W9 Tendenz zur Überformalisierung
- W10 Ausbaufähiges Finanzcontrolling und verbesserungswürdige externe Transparenz zur Mittelallokation
- W11 Wenig strukturierte Umfeldbeobachtung und Wissensmanagement
- W12 Einschränkende zeitliche Abläufe EFD/EDI/BAG
- W13 Stark belastetes Team der Fachstelle

Aus S-W-O-T abgeleitete **Kernfragen**:

- An welchen übergeordneten Vorgaben sollen sich Ziele und Mittelallokation des TPF ausrichten? *(S1/S5/**W1**/W2/W3/W4/**O4**/O6/T1/T5/T8/**T10**)*
- Wie stark/konsequent soll der TPF seine Tätigkeit an „Wirkung und Effizienz“ ausrichten? *(S1/**W2**/W3/W4/W11/**O5**/**T3**)*
- Welchen Gestaltungsspielraum hat der TPF für einen wirkungsvollen Umgang mit Projekten im Setting „Sport und Bewegung“? *(S1/W2/**W3**/W4/O2/O5/T2/T5/T8/**T11**)*
- Wie positioniert sich der TPF zur Entwicklung der kantonalen Tabakprävention? *(S1/S4/**S5**/**W5**/W8/**O2**/O7/O8/**T4**/T5/T7)*
- Wie stark sollen Wissen, Kompetenz und Synergien im Feld Tabakprävention Schweiz durch den TPF aktiv gefördert werden? *(S1/**S4**/W3/**W11**/W13/O7/T3/**T6**/**T8**/**T9**)*
- Sollen Ausrichtung und Transparenz des TPF gestärkt werden? Wenn ja: wie stark? *(S1/**W1**/**W2**/W4/W10/O5/T3/**T10**)*
- Soll künftig die Ausrichtung von Projekten/Programmen verstärkt aktiv beeinflusst werden? *(**S1**/**W1**/**W4**/W10/O1/O4/T3)*
- In welchem Umfang und wie unabhängig sollen Evaluation und Finanzcontrolling künftig durchgeführt werden? *(S1/S3/S6/**W2**/**W4**/**W10**/W12/W13/**O5**/T3/T9)*
- Wie kann die Kunden- und Dienstleistungsorientierung des TPF verbessert werden? *(S3/**S6**/W5/W7/**W9**/O7/**T1**/**T4**/T6)*
- Wie ist die institutionelle Anbindung des TPF zu gestalten? *(**S2**/S6/**W1**/**W6**/**W7**/W8/O2/O7/**O8**/T1/T5/T8/T12)*
- Wie sind Kommission und gegebenenfalls weitere Gremien des TPF zu konstituieren? *(**S2**/S6/**W1**/**W6**/W7/**O8**/T5/**T12**)*
- Wie sind die TPF-relevanten Rollen und Schnittstellen im EDI zu optimieren? *(**S2**/**W7**/**W8**/W12/O7/O8/**T12**)*

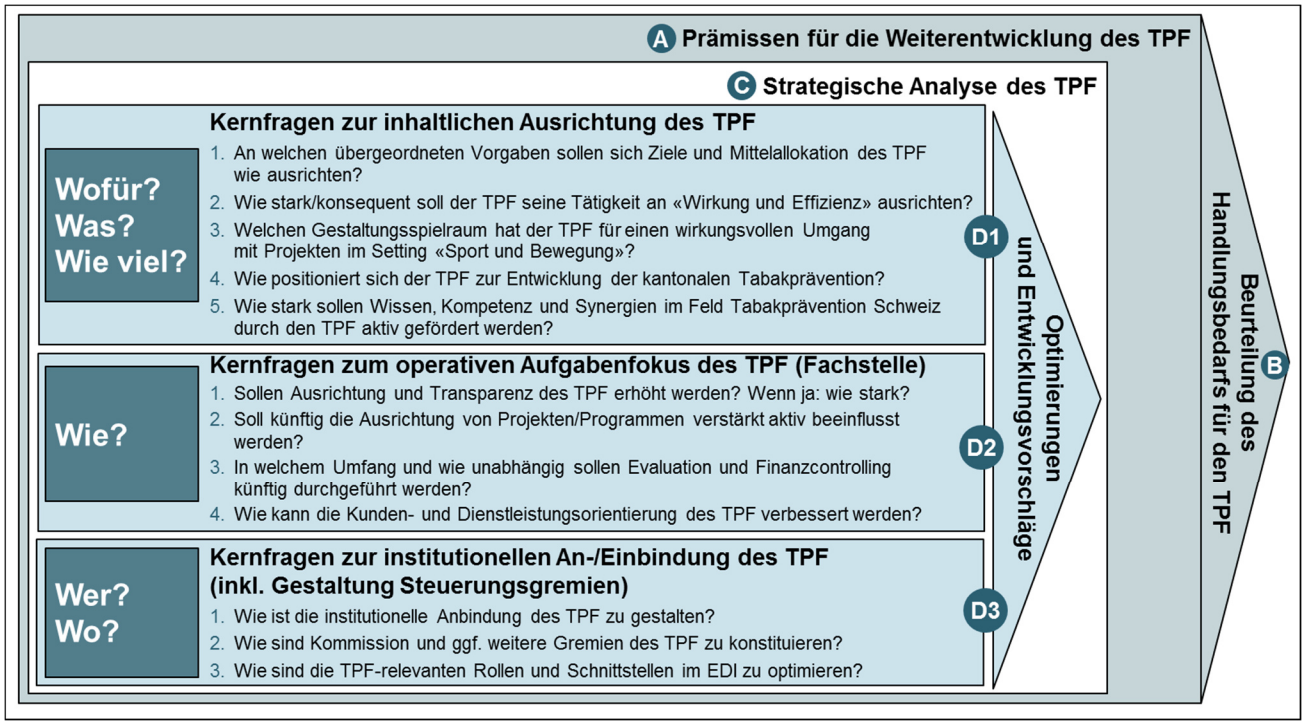
Darstellung 12: Zusammenfassung der S-W-O-T und Ableitung der Kernfragen

6 Grundlage D: Optimierungen und Entwicklungsvorschläge

Viertes materielles Ergebnis des Grundlagenberichts sind die Optimierungen und Entwicklungsvorschläge für die Funktionsweise und Wirkung des TPF. In *Abschnitt 6.1* wird aufgezeigt, wie sich die Kernfragen zweckmässig gruppieren lassen und wie dann aus den einzelnen Fragen unter Einbezug der Ergebnisse der Analyse die konkreten Vorschläge abgeleitet werden. Die *Abschnitte 6.2 bis 6.4* sind sodann einer strukturierten Begründung und Darstellung der wichtigsten Ergebnisse gewidmet.

6.1 Überblick

Darstellung 13 zeigt wie die aus der strategischen Analyse resultierenden zwölf Kernfragen für die Ableitung von Optimierungen und Entwicklungsvorschlägen in drei thematische Blöcke (D1 bis D3) gegliedert werden.



Darstellung 13: Kernfragen für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des TPF

Unter Einbezug der verdichteten Erkenntnisse der SWOT sowie aus ergänzendem/vertiefendem Analyse-Input werden aus den Kernfragen die Optimierungen und Entwicklungsvorschläge transparent und schlüssig abgeleitet (vgl. dazu auch die umfassende tabellarische Zusammenfassung zu diesem Schritt in *Anhang 3*).

Wie bereits in der Beurteilung des Handlungsbedarfs (*Kapitel 4*) festgehalten, werden die resultierenden Ergebnisse mit Blick auf die Umsetzung wie folgt unterteilt:

- Kurz- und mittelfristige Optimierungen (Umsetzung ab sofort)
- Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge (Konkretisierung im Rahmen der Gestaltung, Abstimmung und Umsetzung der NCD-Strategie)

In den folgenden drei Abschnitten werden die materiellen Ergebnisse und Empfehlungen zusammenfassend hergeleitet und anschliessend einzeln vorgestellt. Dabei wird einer inhaltlichen Logik „von aussen nach innen“ gefolgt: Zuerst werden die Kernfragen zur inhaltlichen Ausrichtung des TPF beleuchtet (*Abschnitt 6.2*). Daraufhin werden Veränderungen des operativen Aufgabenfokus der Fachstelle zur Unterstützung dieser Ausrichtung aufgezeigt (*Abschnitt 6.3*). Schliesslich werden in *Abschnitt 6.4* Überlegungen und Vorschläge zur Entwicklung der institutionellen Ausgestaltung des TPF vorgestellt. Zu den Vorschlägen ist bereits hier festzuhalten, dass diese zwar blockweise vorgestellt werden, dass aber gleichwohl starke sachliche und zeitliche Abhängigkeiten zwischen den verschiedenen Vorschlägen bestehen (vgl. auch *Kapitel 7*). Diese Abhängigkeiten führen dazu, dass isolierte Entscheidungen zu Einzelvorschlägen und -massnahmen nur in Einzelfällen zweckmässig sein können.

6.2 Inhaltliche Ausrichtung des TPF (D1)

Die in diesem Abschnitt hergeleiteten und vorgestellten Optimierungen und Entwicklungsvorschläge zielen darauf ab, dass sich der TPF auch künftig nach den relevanten inhaltlichen Vorgaben ausrichtet und auftragsgemäss eine gute bzw. immer bessere Wirkungsorientierung und Effizienz seiner Mitteleinsätze sicherzustellen vermag. Dazu werden folgende fünf Kernfragen beleuchtet:

D1.1 An welchen übergeordneten Vorgaben sollen sich Ziele und Mittelallokation des TPF wie ausrichten?

D1.2 Wie stark/konsequent soll der TPF seine Tätigkeit am Kriterium „Wirkung und Effizienz“ ausrichten?

D1.3 Welchen Gestaltungsspielraum hat der TPF für einen wirkungsvollen Umgang mit Projekten im Setting „Sport und Bewegung“?

D1.4 Wie positioniert sich der TPF zur Entwicklung der kantonalen Tabakprävention?

D1.5 Wie stark sollen Wissen, Kompetenz und Synergien im Feld Tabakprävention Schweiz durch den TPF aktiv gefördert werden?

Die Kernfragen bzw. die abgeleiteten Optimierungen und Entwicklungsvorschläge des Blocks D1 haben unter sich enge Abhängigkeiten. Während D.1.1 darauf abzielt, das „Was“ (Bezugspunkt der Ausrichtung) zu regeln, fokussiert D1.2 auf grundsätzliche Weichenstellungen zum „Wie genau“. D.1.3 und D1.4 zielen auf eine Regelung konkreterer Fragen zum Fokus des TPF ab. D1.5 vertieft schliesslich einen immer wichtiger werdenden Aspekt zur Unterstützung der Wirkung im System Tabakprävention Schweiz durch den TPF.

Die Analyse zur inhaltlichen Ausrichtung des TPF basiert zum einen auf einer Auswahl der in den *Kapiteln 3 bis 5* bereits vorgestellten Grundlagen (Prämissen, Handlungsbedarf und SWOT; vgl. dazu auch die kernfragenspezifischen Auswertungen in *Anhang 3*). Folgende kurze Zusammenfassung der wichtigsten Punkte soll das Verständnis der in der *Darstellung 14* vorgestellten Optimierungen und Entwicklungsvorschläge erleichtern:

- Für die Ausrichtung an den übergeordneten strategischen Vorgaben ist insbesondere zu klären, welche der in Prämisse E/V 2 genannten Vorgaben für den TPF als Hauptbezugspunkt unmittelbar handlungsleitend sein soll(en).
- Betreffend die Wirkungsorientierung des TPF ist sorgfältig abzuwägen, in welchem Ausmass und entlang welcher Leitplanken diese erfolgen soll. Dazu sind konzeptionelle Grundlagen und Weichenstellungen erforderlich. Die Analyse zeigt, dass mindestens kurzfristig ein potenzieller Konflikt besteht zwischen „Wirkungsorientierung“ und „Legitimation und Akzeptanz des TPF“.

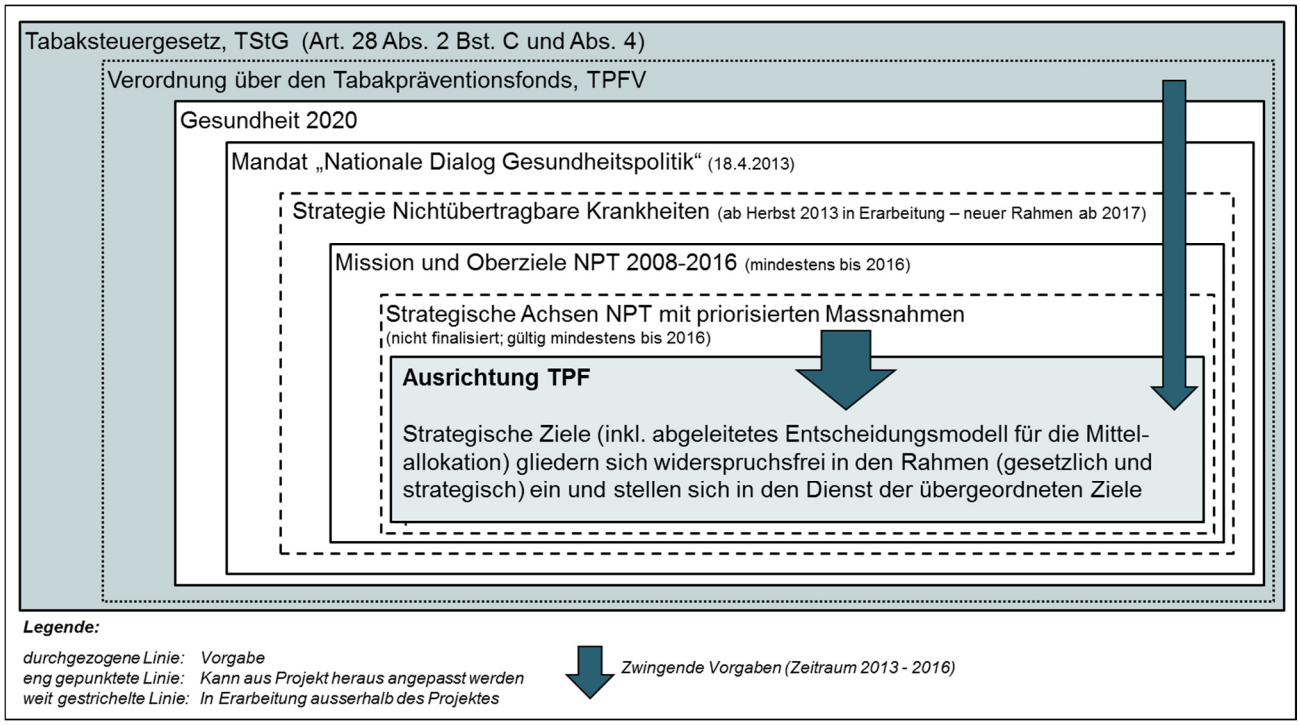
- Das Thema Sport hatte eine wichtige Funktion für die breite politische Abstützung des TPF. Heute schränkt die diesbezügliche Vorgabe in der TPFV die Handlungsmöglichkeiten des TPF unsachgemäss ein, indem durch die Vorgabe aus fachlicher Sicht (zu) viel Geld in den Bereich „Verhinderung des Einstiegs“ fliesst. Diese Problematik kann sich durch die Stärkung der kantonalen Tabakprävention, welche ihrerseits den Sport fördert, weiter akzentuieren.
- Bei der Positionierung des TPF zur Entwicklung der kantonalen Tabakprävention geht es darum zu klären, wie in der Übergangsphase bis zur NCD-Strategie die Zusammenarbeit effizient organisiert und gelebt werden kann. Dabei müssen die rechtlichen Grundlagen des TPF berücksichtigt und der Arbeitsaufwand für die Kantone und die Fachstelle TPF vertretbar gehalten werden.
- Zur Förderung von „Wissen, Kompetenz und Synergien“ wird in der Analyse hergeleitet, dass diesen Beiträgen für die Wirkung des TPF eine immer grössere Relevanz zukommt. Diese Verschiebung lässt sich insbesondere auch durch die sich verstärkende Rolle der Kantone erklären (der TPF kann damit Anreize schaffen und Beiträge leisten, um weiterhin Synergien auf nationaler Ebene zu ermöglichen).

Kernfrage	Vorschläge für kurzfristige Optimierungen	Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge
D1.1 *Ausrichtung an übergeordneten Vorgaben?*	■ Der TPF richtet sich in den kommenden Jahren konsequent an den priorisierten Massnahmen des NPT und an der TPFV aus (vgl. dazu auch *Darstellung 15*). Es ist davon auszugehen, dass alle weiteren Vorgaben dort „kanalisiert“ werden. ■ Der TPF übersetzt die Vorgaben aus TPFV und NPT („was?“) in ein neues Entscheidungsmodell für die Mittelallokation, welches auch die Fragen „wie genau“ und „wie viel“ mit einbezieht (vgl. dazu auch Kernfrage und Optimierungen zu D1.2 und D2.1).	Ausrichtung an allfälligen zukünftigen materiellen Rahmenbedingungen und Vorgaben der NCD-Strategie.
D1.2 *Ausrichtung der Tätigkeit am Kriterium „Wirkung und Effizienz“?*	■ Für die Umsetzung der übergeordneten Vorgaben gemäss D1.1 verpflichtet sich der TPF verbindlich zu den Kriterien „Wirkungsorientierung“ und „Effizienz“ (= wichtigste, umfassend einzusetzende Kriterien zur Gestaltung der Umsetzung). ■ Zu respektierende Nebenbedingungen: - Bereits gesprochene Mittel/Verfügungen werden garantiert. - Reserve/Spielraum für „Innovation“ wird gewahrt (entsprechende Projekte sind besonders eng zu evaluieren). ■ Bereits anzugehen/umzusetzen: - Aktive Kommunikation der Selbstverpflichtung des TPF. - Umsetzung der durch NPT-Vorgaben bereits legitimierten Veränderungen. - Umsetzung „robuster“ Anpassungen wie Förderung von Wissen, Kompetenz und Synergien (D1.5) und einer Anpassung des „Operativen Aufgabenfokus des TPF“ (Kernfrage D2), welche geeignet sind, die Wirkungsorientierung zu stärken. - Verbesserung der Governance-Voraussetzungen (D3).	Einige Fragen werden erst im Rahmen der Definition und Umsetzung der NCD-Strategie definitiv entschieden. Dabei speziell zu beleuchten: Rolle des BAG in der Umsetzung von Präventionsmassnahmen bzw. als Empfänger von Mitteln des TPF.
D1.3 *Gestaltungsspielraum für wirkungsvollen Umgang mit Projekten im Setting „Sport und Bewegung“?*	■ Sport wird neu als Setting positioniert - auf den Richtwert von 20-30% in der TPFV wird verzichtet. ■ Kommunikation an BASPO/Kantone und pragmatische Anpassung der Zielwerte für die Geschäfte der Investitionsstrategie (keine Gefährdung laufender bis Ende 2016 finanzierter Sportprojekte - aber auch kein weiterer Ausbau). ■ Beginn einer konsequenteren Anbindung der Projekte/Programme an wirkungsorientierten Vorgaben/Zielen (auch Projekte im Setting Sport müssen die anzupassenden Investitionsprioritäten betreffend Ausstieg, Einstiegverhinderung etc. respektieren).	Ausrichtung und Mittelvergabe nach allfälligen zukünftigen materiellen Prioritäten der NCD-Strategie.

Kernfrage	Vorschläge für kurzfristige Optimierungen	Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge
D1.4 Positionierung zur Entwicklung der kantonalen Tabakprävention?	■ Da die heutigen Verantwortlichkeiten nicht der angestrebten staatspolitischen Aufgabenteilung Bund-Kantone in der Prävention entsprechen, verpflichtet sich der TPF auf eine klare langfristige Stossrichtung: „Es wird mehr über Kantone gesteuert werden“. ■ Alle Beteiligten verpflichten sich bis auf weiteres bzw. bis zu einem noch zu bestimmenden Zeitpunkt auf die heutige Regelung. Diese wird durch den TPF pragmatisch, aber rechtlich und fachlich korrekt gehandhabt. Dazu sind gemeinsam erste Verbesserungs- und Korrekturmöglichkeiten zur Senkung des Aufwands der Kantone zu identifizieren. Mit diesem Modus kann über die gemeinsam erarbeiteten Programmgrundlagen der benötigte Know-how-Aufbau bei den kantonalen Stellen optimal unterstützt werden. ■ Der TPF stellt in seiner Koordinationsrolle verstärkt Angebote zur Verfügung (respektive finanziert diese), welche Synergien im System fördern (vgl. dazu D1.5). Damit wird ermöglicht, dass ein späterer Rückzug aus der direkteren Mitsteuerung der Prävention der Kantone kein Synergieverlust nach sich zieht.	Je nach Fahrplan des NCD-Prozesses wird der zukünftige Modus der Zusammenarbeit und Finanzierung in diesem Prozess festgelegt. Mögliche Stossrichtung: Wirkungsorientiert ausgerichtete Globalbeiträge.
D1.5 Ausmass der aktiven Förderung von Wissen, Kompetenz und Synergien im Feld?	■ Generell: Stärkung der Unterstützung für alle drei Themen (Forschung, Wissensaufbau/-management und Vernetzung/ Synergieförderung) im Rahmen der Vorgaben des NPT. ■ Spezieller Schwerpunkt: Verstärkte Nutzung von guten Beispielprojekten mit hoher Wirkung/Effizienz zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten bzw. zur Schaffung von Synergien. ■ Dazu notwendig und bei Bedarf anzustossen: Vorläufige (bis Umsetzung NCD-Strategie) aber verbindliche Klärung/ Festlegung der Rollen/Aufgaben im System. ■ Berücksichtigung aller drei Themen (insbesondere „Wissensaufbau/-management“) in der Investitionsstrategie des TPF. ■ Berücksichtigung der Ergebnisse aus der „Arbeitsgruppe Wissen und Forschung“ der Partnerplattform Tabak.	Regelung der Handhabung und Priorisierung der Themen im Rahmen der Erarbeitung der NCD-Strategie. Dann: Ausrichtung und Mittelvergabenach den Prioritäten der NCD-Strategie.

Darstellung 14: Entwicklung der inhaltlichen Ausrichtung des TPF

Darstellung 15 veranschaulicht und vertieft die unter D1.1 geforderte konsequente kurz- und mittelfristige Ausrichtung des TPF auf die Vorgaben des NPT (strategische Achsen mit priorisierten Massnahmen) sowie auf die (bei Bedarf anzupassende) TPFV. Alle anderen Vorgabendokumente fliessen mittelbar in die Steuerung des TPF ein.



Darstellung 15: Inhaltliche Verortung und Ausrichtung des TPF

Zu der zu Kernfrage D1.5 vorgeschlagenen aktiveren Förderung von Wissen, Kompetenz und Synergien im Feld wird empfohlen, die diesbezüglichen Rollen/Aufgaben im System zu schärfen. Diese Schärfung kann sich an folgenden Leitplanken orientieren:

1. Themenausscheidung zwischen der Sektion Tabak des BAG und dem TPF:
   - Beide Akteure fokussieren ausschliesslich auf anwendungsorientierte Aspekte (Grundlagenforschung zu Themen Sucht, Tabak und NCD wird weder initiiert noch finanziert).
   - Die Sektion Tabak konzentriert ihre Anstrengungen auf die Schaffung von Grundlagen zur Steuerung des NPT (insbesondere Suchtmonitoring bzw. Vertiefung Tabak) sowie auf die gesetzgeberische Verhältnisprävention (Finanzierung kann durch TPF erfolgen, sofern es sich weder um ministeriale Kernaufgaben noch um Lobbyingtätigkeiten handelt).
   - Die Fachstelle des TPF fokussiert ihre inhaltlichen Beiträge auf anwendungsorientierte Aspekte der Verhaltens- und der nicht gesetzgeberischen Verhältnisprävention (z.B. Metastudien/Syntheseberichte auf Basis der Evaluationen, Methodenentwicklung etc.).
2. Themenbezogene Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Akteure:
   - Forschung: Sektion Tabak und Fachstelle des TFP initiieren anwendungsorientierte Forschung zu ihren jeweiligen Themen (siehe oben). Der TPF kann Projekte finanzieren. Beide Akteure stellen das erarbeitete Wissen zugunsten des „Wissensmanagement Schweiz“ zur Verfügung.
   - Beratung/Synergieförderung: Jeder Akteur stellt zu seinen jeweiligen Themen (siehe oben) Arbeitshilfen und Musterbeispiele zur Verfügung. Bei Bedarf ist auch Beratung und Unterstützung möglich. So kann der TPF beispielsweise weiterhin mittels QualiPlus die methodischen Kompetenzen der Akteure fördern (zu den Grenzen der Beratung durch den TPF vgl. die Ausführungen zu D2.2 in folgender *Darstellung 16)*.
   - Wissensmanagementsystem Schweiz: Der TPF finanziert ein Akteur-übergreifendes System, welches das verfügbare Wissen bündelt und allen interessierten Stellen zur Verfügung stellt. Der Betrieb dieses Systems kann ausgeschrieben werden.
   - Austauschgefässe/Veranstaltungen: Die Ausrichtung von und die Beitragslieferung für themenübergreifende Informations- und Austauschveranstaltung ist zwischen den Akteuren rechtzeitig und eng zu koordinieren. Eine (Mit)finanzierung durch den TPF ist möglich.

6.3 Operativer Aufgabenfokus des TPF bzw. der Fachstelle (D2)

Die in D1.2 postulierte verstärkte Wirkungs- und Effizienzorientierung soll über den operativen Aufgabenfokus der Fachstelle künftig noch besser unterstützt werden. Dazu werden folgende vier Kernfragen beleuchtet:

D2.1 Sollen Ausrichtung und Transparenz des TPF generell erhöht werden? Wenn ja: wie stark?

D2.2 Soll künftig die Ausrichtung von Projekten/Programmen verstärkt aktiv beeinflusst werden?

D.2.3 In welchem Umfang und wie unabhängig sollen Evaluation und Finanzcontrolling künftig durchgeführt werden?

D2.4 Wie kann die Kunden- und Dienstleistungsorientierung des TPF verbessert werden?

Die Herleitung der in *Darstellung 15* vorgestellten Optimierungen und Entwicklungsvorschläge zum operativen Aufgabenfokus des TPF basiert in erster Linie auf einer Auswahl der in den *Kapiteln 3 bis 5* bereits vorgestellten Grundlagen (Prämissen, Handlungsbedarf und SWOT; vgl. dazu auch die kernfragenspezifischen Auswertungen in *Anhang 3*). Die folgenden kurzen Erläuterungen fassen die wichtigsten Ergebnisse zusammen:

- Sowohl in der ersten Evaluation des TPF im Jahr 2008 als auch in der vorliegenden Analyse wurde und wird die gegen aussen wenig transparente und schwach legitimierte strategische Führung moniert. Die vertiefende Analyse zeigt, dass es zur Bereinigung dieser Situation verschiedene Instrumente zu schärfen und weiterzuentwickeln gilt. Diese Anstrengungen haben sich auszurichten an den zu D1 getroffenen inhaltlichen Festlegungen.
- In der Analyse zeigt sich ein breiter Konsens zur Aussage, dass ein stärkerer Einfluss auf Wirkung und Effizienz ohne eine aktivere Beeinflussung der Ausrichtung ausgewählter Projekte/Programme durch den TPF schwer zu realisieren sein wird. Hierzu wurden mehrere Optimierungsmöglichkeiten identifiziert und abgewogen. Eine besondere Relevanz kommt dabei der Ausschreibung von Projekten durch die Fachstelle zu. Dieses erlaubt es, Lücken im Portfolio (nicht bearbeitete aber potenziell sehr wirkungsvolle Themen) zielgenau zu adressieren. Als Voraussetzung wurde die Stärkung des heute erst in Ansätzen vorhandenen Portfoliomanagements des TPF identifiziert.
- Methodisch valide und auf zweckmässig gestellte Fragen antwortende Evaluationsergebnisse können die Wirkungsorientierung zukünftiger Mittelvergaben markant verbessern. Die Evaluationen für die vom TPF finanzierten Projekte werden bislang durch die Leistungsempfänger vergeben. Im Rahmen der Analyse wird moniert, dass das Auftragsverhältnis zwischen Leistungsempfängern und Evaluatoren die Unabhängigkeit der Evaluation mindestens in Frage stelle. Weiter kann eine so vergebene Evaluation nicht konsequent auf die Bedürfnisse einer umfassenden wirkungsorientierten Steuerung des TPF ausgerichtet werden. Schliesslich wurde im Rahmen der Analyse auch ein (allerdings untergeordneter) Handlungsbedarf im Finanzcontrolling des TPF identifiziert.
- In der strategischen Analyse werden dem TPF eine schlanke Struktur und eine robuste operative Funktionsweise attestiert. Insbesondere aus Sicht der Gesuchsteller wird aber auch eine gewisse Bürokratisierung und Tendenz zur Überformalisierung moniert. Weiter ist festzustellen, dass dem Aspekt der Kundenorientierung (auch aufgrund von Ressourcenrestriktionen) in den letzten Jahren nicht immer ausreichende Priorität zugemessen werden konnte.

Kernfrage	Vorschläge für kurzfristige Optimierungen	Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge
D2.1 *Stärkung von Ausrichtung und Transparenz?*	■ Schrittweise Stärkung: 1. Ausarbeitung eines neuen Entscheidungsmodells (abzuleiten aus den Festlegungen/Eckpunkten zu den Kernfragen D1.1 bis D1.5). Das Modell definiert namentlich das Zusammenspiel zwischen den Entscheidungskriterien und der Investitionsstrategie, zwischen den fachlichen und politischen Kriterien sowie zwischen Einzelprojekt- und Portfolioentscheidungen. Es unterstützt insbesondere die Entscheidungsfindung zum „wie genau“ und „wie viel“ im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben aus dem NPT. 2. Schärfung von Entscheidungskriterien und Investitionsstrategie (neu: mehrdimensional inkl. Settings). 3. Erhöhung der Transparenz zu den Mittelflüssen des TPF entlang aller relevanter Dimensionen (Zielbereiche/Geschäftsfelder, Settings etc.). 4. Konsequente Nutzung (intern wie extern) einer mittelfristigen Finanzplanung, welche ein klares Bild ermöglicht zu a) verpflichteten/gebundenen Mitteln und b) den verbleibenden Entscheidungsspielräumen für die kommenden Jahre. ■ Periodische Überprüfung und Adjustierung des Entscheidungsmodells (Entscheidungskriterien und Struktur/Prioritäten der Investitionsstrategie) vor dem Hintergrund der Entwicklung der Vorgaben und des Umfeldes des TPF (inkl. Kommunikation der Veränderungen gegenüber Stakeholdern – vgl. D2.2).	Weiterführung der Anstrengungen des TPF bzw. der zukünftigen Organisation nach allfälligen materiellen Prioritäten der NCD-Strategie.
D2.2 *Aktivere Beeinflussung der Ausrichtung von Projekten/Programmen?*	■ Basis: Stärkung/Ausbau des Portfoliomanagements des TPF. ■ Schrittweise Umsetzung/Stärkung folgender fünf Bausteine: 1. Aktivere Kommunikation von Lücken bzw. von bereits stark abgedeckten Themen (inkl. Initiierung von Projektthemen). 2. Einführung des Schritts „Vorbesprechung von Gesuchsideen“ (Fokus auf Beurteilung der „Übereinstimmung“ von Ziele des Projektes/Programms und der Investitionsstrategie). 3. Beratung der kantonalen Gesuchsteller (vgl. Begründung unten). 4. Selbständige Ausschreibung von Projekten durch den TPF. 5. Systematische Einflussnahme/Begleitung nach der Projektentscheidung (nur für die durch den TPF ausgeschriebenen Projekte). ■ Erfolgskritische Schwerpunkte/Festlegungen: - Selbständige Ausschreibung von Projekten durch den TPF. - Keine Beratung der Gesuchsteller durch die Fachstelle. Ausnahme: Beratung der Kantone (Begründung: 1. Steuerungsrolle = andere Rolle als NGO , 2. Finanzierungsschlüssel, 3. Bedarf nach Kompetenzaufbau). ■ Zu beachten: Diese Stärkungen erfordert einen Kompetenz- und Kapazitätsausbau der Fachstelle des TPF.	Regelung der Aufgaben im Rahmen der Erarbeitung der NCD-Strategie. Dann: Ausrichtung der Aufgaben des TPF bzw. der zukünftigen Organisation nach den Prioritäten der NCD-Strategie.

Kernfrage	Vorschläge für kurzfristige Optimierungen	Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge
D2.3 Umfang und Unabhängigkeit von Evaluation und Finanzcontrolling?	■ Rasche, konsequente Stärkung der Evaluation (z.B. unabhängige Vergabe nützlicher Evaluationen durch den TPF – eventuell unter Einbezug der Fachkommission): 1. Ausarbeitung eines umfassenden, effizienten, auf Verbesserung der Wirkung ausgerichteten Evaluationskonzeptes. 2. Darauf basierende Steuerung/Durchführung der Evaluationen durch den TPF und systematische Nutzung der Ergebnisse. ■ Stärkung der Finanzcontrolling-Kompetenz der Fachstelle (auch für Steuerung selber ausgeschriebener Projekte gemäss D2.2). ■ Prüfung der Möglichkeit einer Stärkung der Audit-Tätigkeit (z.B. durch EFK). ■ Zu beachten: Diese Stärkungen kann einen weiteren Kompetenz- und Kapazitätsausbau der Fachstelle des TPF erfordern.	Weiterführung der Anstrengungen der Fachstelle des TPF bzw. der zukünftigen Organisation (vgl. dazu Überlegungen in D.3) nach den Prioritäten der NCD-Strategie.
D2.4 Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung?	■ Daueraufgabe, welche laufend zu verfolgen ist: - Optimierung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung und Verankerung von deren Pflege als Daueraufgabe im Rahmen der verfügbaren personellen Ressourcen (dies heisst aber explizit nicht „es den Gesuchstellern immer recht zu machen“). - Dazu in einem ersten Schritt auszuarbeiten: Dienstleistungskonzept Fachstelle (was tun oder nicht tun – mit welcher Priorität?).	Weiterführung der Anstrengungen der Fachstelle des TPF bzw. der zukünftigen Organisation (vgl. dazu Überlegungen in D.3).

Darstellung 16: Entwicklung des operativen Aufgabenfokus des TPF

Zusammenfassend ist zu diesen vier Kernfragen festzuhalten, dass hier der TPF mit der bestehenden Legitimation aus der TPFV weitestgehend selbständig aktiv werden kann und soll. Die kurzfristigen Optimierungen wurden in den Interviews und Workshops breit getragen und beziehen sich teilweise auf bereits bekannte Postulate (so wurde z.B. D2.2 als Ergebnis der externen Evaluation und auch von der EKTP gefordert).

Speziell ist hier zum Schluss noch einmal darauf hinzuweisen, dass für die Umsetzung neben den Einmalaufwänden (z.B. für die Ausarbeitung des in D2.1 postulierten neuen Entscheidungsmodells) aus den Optimierungen zu D2.2 bis D2.4 auch mit einem zusätzlichen wiederkehrenden Kapazitätsbedarf in der Fachstelle zu rechnen ist.

6.4 Institutionelle An-/Einbindung des TPF - inkl. Gestaltung der Gremien (D3)

Die in den letzten zwei Abschnitten beleuchteten Kernfragen führen zu Optimierungen und Entwicklungsvorschlägen, welche im System Tabakprävention Schweiz und bei weiteren Stakeholdern kritisch aufgenommen werden und allenfalls Widerstände hervorrufen können. Die hier herzuleitenden und vorzustellenden institutionellen Optimierungen und Entwicklungsvorschläge zielen deshalb darauf ab, den TPF so aufzustellen, dass er auch schwierige und umstrittene Entscheidungen sachgerecht und mit einer starken Legitimation entscheiden und umsetzen kann. Es geht also einerseits um die Reduktion institutioneller Angriffs- und Kritikpunkte. Im gleichen Zug sind die Entscheidungs- und Umsetzungsmöglichkeiten des Fonds zu stärken.

Dazu werden die folgenden drei Kernfragen beleuchtet:

D3.1 Wie ist die institutionelle Anbindung des TPF zu gestalten?

D3.2 Wie sind Kommission und gegebenenfalls weitere Gremien des TPF künftig zu konstituieren?

D3.3 Wie sind die TPF-relevanten Rollen und Schnittstellen im EDI zu optimieren?

Die Herleitung der in *Darstellung 17* vorgestellten Optimierungen und Entwicklungsvorschläge zur institutionellen An- und Einbindung des TPF basiert in erster Linie auf einer Auswahl der in den *Kapiteln 3 bis 5* bereits vorgestellten Grundlagen (Prämissen, Handlungsbedarf und SWOT; vgl. dazu auch die kernfragenspezifischen Auswertungen in *Anhang 3*). Die folgenden kurzen Erläuterungen fassen die wichtigsten Ergebnisse zusammen:

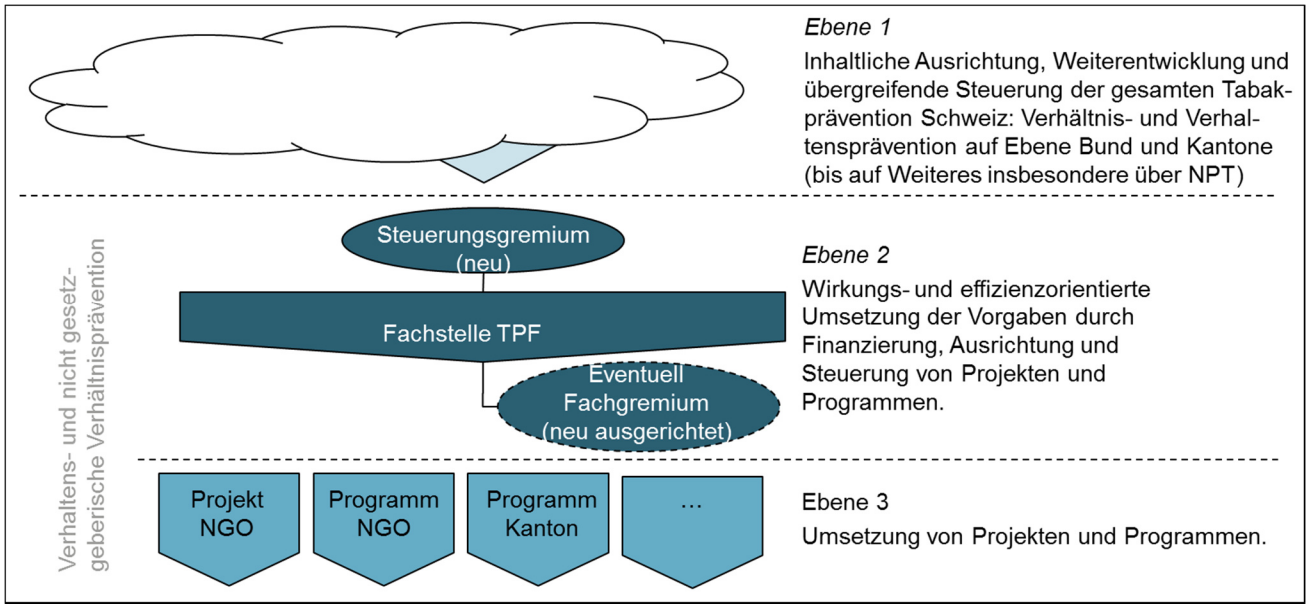
- Die Vorteile der heutigen institutionellen Anbindung des TPF als Fachstelle beim BAG (insbesondere die Ermöglichung einer schlanken, kostengünstigen Struktur aufgrund der operativen Support-Unterstützung durch das BAG) werden in der Analyse gewürdigt. Insbesondere seitens der NGO wird aber die Anbindung ansonsten sehr kritisch beurteilt. Aufgrund der vielfältigen Rollen des BAG in der Steuerung und Umsetzung der Prävention entsteht ein Misstrauen gegenüber Amt und TPF, welches sich mit der heutigen organisatorischen Abgrenzung nicht ausräumen lässt. Gleichzeitig wird moniert, dass die „Amtsräson“ die Wirkung der Kommunikation des TPF selber und der durch ihn finanzierten Projekte so einschränkten, dass das Wirkungspotenzial nicht ausgeschöpft werden könne.
- Rolle, Rollenwahrnehmung und Wirkung der heutigen Expertenkommission für den TPF werden in der Analyse von allen Seiten negativ beurteilt. Besonders kritisch (und teilweise bezüglich Wünschbarkeit und Legitimation stark unterschiedlich) wahrgenommen werden die Entscheidungskompetenzen der Kommission. Kernfrage: Handelt es sich nun um ein Fach- oder um ein Führungsgremium? Der Blick auf andere Organisationen mit ähnlich gelagertem Zweck und Aufgaben zeigt, dass oftmals klar unterschieden wird zwischen Gremien der strategischen Oberleitung und Expertengremien mit rein beratender Funktion. Ein Gremium, welches die (strategische) Leitungsaufgaben des TPF unterstützt und legitimiert, existiert zurzeit nicht. Gleichzeitig ist die Expertenkommission für den TPF nicht klar und ausschliesslich fachlich positioniert.
- Die heutige enge Ausgestaltung der operativen Schnittstelle des TPF zum BAG und zum EDI wird sowohl positiv als auch negativ gewertet. Unumstritten positiv sind die fachliche Nähe und Synergie sowie die effiziente operative Anbindung an das Amt (z.B. Personalverwaltung, Buchhaltungssupport, Unterstützung durch den Rechtsdienst etc.). Als einschränkend beurteilt werden hingegen all jene Unterstützungen durch das BAG, welche eine starke inhaltliche Einflussnahme vermuten lassen (insbesondere in Bezug auf die Kommunikation). Schliesslich wird die Mitunterschrift des Amtsleiters BAG unter den TPF-Verfügungen zurzeit von aussen als Bestätigung der Vermutung verstanden, dass der TPF heute in Tat und Wahrheit ein Teil des BAG sei (eine Vermutung die aufgrund der Tatsache, dass der TPF wiederum vom BAG gesteuerte Aktivitäten finanziert, das oben angesprochene Misstrauen weiter schürt).

Kernfrage	**Vorschläge für kurzfristige Optimierungen**	**Langfristig orientierte Entwicklungsvorschläge**
D3.1 Ausgestaltung der institutionellen Anbindung?	■ Zu klären ist grundsätzlich die Kernfrage, ob der TPF selbständig zu konstituieren (z.B. als Stiftung) oder ob er verstärkt an das BAG oder an eine andere Organisation anzubinden ist. ■ Eine abschliessende Variantenwahl aus autonomer Perspektive „Tabak““ ist zurzeit nicht opportun. Im Rahmen des NCD-Prozesses soll dazu eine übergreifende Auslegeordnung aller möglicher Steuerungs- Finanzierungs- und Organisationsmodelle vorgenommen und gesamthaft beurteilt werden. ■ Anbindung und TPFV sind nicht zwingend anzupassen, um erste Verbesserungen zu realisieren. Bereits die Stärkung der (heute schon geltenden) Ausprägung „administrativ zugeordnete Fachstelle“ kann helfen, Probleme zu entschärfen. Wird also in Kernfrage D3.1 auf eine Anpassung verzichtet, werden die Optimierungen zu den Kernfragen D3.2 und D3.3 umso wichtiger.	Die Organisationslösung wird im Rahmen des NCD-Prozesses festgelegt (vgl. dazu auch die vertiefende Erläuterung aus Sicht TPF in Anschluss an *Darstellung 17*).

Kernfrage	Vorschläge für kurzfristige Optimierungen	Langfristig orientierte Entwicklungs-vorschläge
D3.2 Gestaltung der Kommission und gegebenenfalls weiterer Gremien?	■ Ideal: - Einsetzung eines neuen Steuerungsgremiums mit politischer Zusammensetzung (inkl. Vertreter Bund, exekutiver Kantonsvertreter, NGO-Vertretung) und umfassender Verantwortung für den TPF. - Gestaltung eines Fachspezialisten-Pools und/oder eines Fachgremiums ohne Interessenbindung, welches ausschliesslich fachliche Beurteilungen zu klar definierten Fragestellungen verantwortet und diesbezüglich einen klar umrissenen und kommunizierten Auftrag hat. Ein derartiges Gremium ist nicht als ausserparlamentarische Kommission zu gestalten, sondern von der Fachstelle bzw. vom neuen Steuerungsgremium des TPF einzusetzen. ■ Kurzfristig sind auch pragmatische Varianten in die Abwägungen einzubeziehen. Dabei sind die Vorteile des Status Quo, der Veränderungsaufwand, politische Argumente sowie die personelle Konstellation zu würdigen. ■ Mögliche pragmatische Varianten zur Gestaltung eines neuen „Steuerungsgremiums“: 1. Um Synergien sicherzustellen und nicht ein weiteres unverbundenes, zu koordinierendes Gremium zu schaffen: Steuerungsgremium = StL NPT (neu: a) Nur beratende Rolle der Leitung TPF, b) Kein Vetorecht des BAG, c) gegebenenfalls personelle Ergänzungen). 2. Ausschliesslich Bundes- und Kantonsvertreter. ■ Pragmatische Varianten für die Optimierung des Fachgremiums: 1. Das in der Expertenkommission aufgebaute bzw. vorhandene Fach- und Systemwissen wird weiter genutzt. Die Kommission wird ausschliesslich als Fachgremium gemäss Art. 7a/b TPFV und ohne Interessenvertretungen (BAG, BASPO, Kantone) eingesetzt. Rücktritte während der aktuellen Amtsperiode werden nur bei Bedarf und nur in fachlicher Hinsicht ersetzt (nicht mehr als 5 Mitglieder). 2. Gänzlicher Verzicht auf die Expertenkommission und Wahrnehmung der Aufgaben durch die Fachstelle unter Beizug fallweise beauftragter Experten. Vorteil: Klarere, schnellere Prozesse und weniger Koordinationsaufwand bei der Fachstelle. ■ Zu beachten: Anpassung der TPFV ist notwendig.	Bei einer späteren neu ausgestalteten institutionellen Anbindung des TPF (z.B. Überführung des TPF in eine weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz oder bei Realisierung einer anderen aus dem NCD-Prozess hervorgehenden Lösung) wird die Ausgestaltung der Gremien abermals zu überdenken sein. In diesem Fall sollte eine sachlich „ideale“ Lösung angestrebt werden (kein Einbezug der Ist-Situation und des Veränderungsaufwands in die Beurteilung).
D3.3 Gestaltung der TPF-relevanten Rollen und Schnittstellen im EDI?	■ Abgeleitet aus D3.2 sind auch die TPF-relevanten Verantwortlichkeiten und Schnittstellen zu justieren. Damit kann gleichzeitig dem Kritikpunkt der zu starken Abhängigkeit von TPF und BAG (mindestens teilweise) begegnet werden. ■ GS EDI: Reduktion der Rolle auf eine Eigner- und Aufsichtsrolle. ■ Unterschriftenregelung (insbesondere zu Verfügungen): Es wird keine Unterschrift des Amtsdirektors BAG mehr benötigt (umfassende Verantwortung bei neuem Steuerungsgremium). ■ Anbindung an BAG generell: Es ist im Detail zu prüfen, ob und wie sich allenfalls die von aussen sichtbare (materielle) BAG-Anbindung weiter reduzieren lässt (z.B. betreffend KOM). Dabei ist der Aspekt der Effizienz/Synergie angemessen zu würdigen.	Bei einer späteren neu ausgestalteten institutionellen Anbindung des TPF (z.B. Überführung des TPF in eine weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz oder bei Realisierung einer anderen aus dem NCD-Prozess hervorgehenden Lösung) ist Kernfrage D3.3 neu zu regeln.

Darstellung 17: Entwicklung Institutionelle An-/Einbindung des TPF (inkl. Gestaltung der Gremien)

Die zu Kernfrage D3.2 vorgeschlagene neue Gestaltung der Gremien wird in *Darstellung 18* veranschaulicht.



Darstellung 18: Einbindung und Gestaltung der Gremien des TPF

Dabei wird davon ausgegangen, dass auf Ebene 1 stimmige und legitimierte Vorgaben für die gesamte Verhältnis- und Verhaltensprävention für alle relevanten Ebenen des Staatswesens erarbeitet, vorgegeben und eingefordert werden. Die Frage, wie diese Ebene 1 organisiert sein soll, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Für ein gutes und ergebnisorientiertes Funktionieren des TPF ist es wichtig, dass es einen klar definierten und legitimierten institutionellen Anknüpfungspunkt gibt und dass die Kommunikation der übergeordneten Vorgaben mit einer Stimme erfolgt.

Die Darstellung der Ebenen 2 und 3 fokussiert auf die Umsetzung der Vorgaben zur Verhaltens- und nicht gesetzgeberische Verhältnisprävention gemäss Prämisse I4 (Aufgabenbereich des TPF) mit maximaler Wirkung und Effizienz. Gesetzgebung und -vollzug durch Bund (BAG) und Kantone wie auch ein allfälliges Lobbying der NGO werden in der Darstellung nicht berücksichtigt.

Um die Legitimation und die Wirksamkeit der Entscheidungen des TPF zu stärken, wird die bisherige, unklar positionierte Expertenkommission für den TPF aufgelöst bzw. nicht mehr als vom Bundesrat eingesetzte, ständige Verwaltungskommission geführt. Die Gremien werden neu gestaltet und besetzt:

- *Steuerungsgremium:* Analog zur Rolle eines Verwaltungs- oder Institutsrates nimmt dieses politisch zusammengesetzte Gremium eine umfassende Verantwortung für die wirkungsvolle und effiziente Umsetzung der relevanten Vorgaben der Ebene 1 wahr. Es nimmt damit die Oberleitung für den TPF inklusive Fachstelle und allfälliges Fachgremium wahr. Dadurch wird auch die bisherige Rolle des Amtsdirektors BAG (unterschreiben der Verfügungen des TPF) hinfällig.
- *Fachgremium:* Dieses ist neu klarer und ausschliesslich fachlich positioniert, der Fachstelle des TPF unterstellt und bearbeitet Aufträge zu klar umrissenen, rein fachlichen Fragestellungen. Auf dieses Gremium kann – je nach Gewichtung der Argumente zu den relevanten Entscheidungskriterien (Wissenssicherung, Flexibilität, Prozesseffizienz und Durchlaufzeit der Begutachtung und Beurteilung etc.) – allenfalls auch ganz verzichtet werden. In diesem Fall erfolgt der Einbezug von Fachexperten mittels Einzelbeauftragung durch die Fachstelle des TPF.

Aus der neuen Gestaltung der Gremien des TPF ergeben sich neben der Anpassung der Unterschriftenregelung weitere mögliche Konsequenzen für die Gestaltung der TPF-relevanten Rollen und Schnittstellen im EDI. Diese sind in *Darstellung 17* unter D 3.3 beschrieben.

Es wird also vorgeschlagen, kurzfristig zwar die Gremien des TPF neu zu gestalten und dem Fonds damit gegen aussen ein klareres Profil zu geben. Auch scheint es sinnvoll, die inhaltliche und kommunikative Unterstützung durch das BAG auf ein Minimum zu reduzieren. Weiterführende organisatorische Lösungen zur Kernfrage D3.1 (Anbindung) sollen hingegen erst im Rahmen einer Themen-/NCD-übergreifenden Analyse wieder aufgegriffen werden.

Dabei stehen aus Sicht der vorliegenden Analyse Lösungen im Vordergrund, welche eine Komplexitätsreduktion des Systems ermöglichen: Klare, möglichst einheitlich geführte und transparente Finanzierungsflüsse, eine übergreifende Steuerungslogik, ausreichend regionale Verankerung und Wahrnehmung der kantonalen Verantwortung bei gleichzeitiger inhaltlicher Koordination und Ausschöpfung von Synergien wurden als wichtige Leitplanken identifiziert. Dabei ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass für die Kantone klare und effiziente „Eingangspforten“ anzubieten sein werden, um deren Aufwand für die Koordination minimal zu halten.

In Rahmen der Analyse wurden zur institutionellen Anbindung die folgenden Varianten identifiziert und diskutiert (vgl. auch Detailtabelle in *Anhang 4*):

1. Integration in Sektion Tabak des BAG
2. Anschluss an das BAG (ausserhalb Sektion Tabak)
3. Heutige An-/Einbindung
4. Fachstelle beim GS EDI
5. Selbständige Konstitution des TPF (z.B. als Stiftung)
6. Ansiedlung des TPF bei bestehender NGO der Tabakprävention
7. Integration des TPF in heutige Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz
8. Integration des TPF in weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz

Von besonderer praktischer Relevanz für die anstehenden Diskussionen im NCD-Prozess dürften dabei die Varianten 1 und 8 sein.

Variante 1 hat den Vorteil der vollständigen Nutzung betrieblicher Synergien und der Möglichkeit der Gestaltung sehr einfacher Steuerungsstrukturen mit kurzen Entscheidungswegen und klaren Verantwortlichkeiten (Fokus Kantone und Bund). Um die Interessenkonflikte zu minimieren wäre bei einer derartigen Lösung wohl die Rolle des BAG als ausführendes, umsetzendes Organ (insbesondere hinsichtlich der Partnerkampagnen) zu bereinigen.

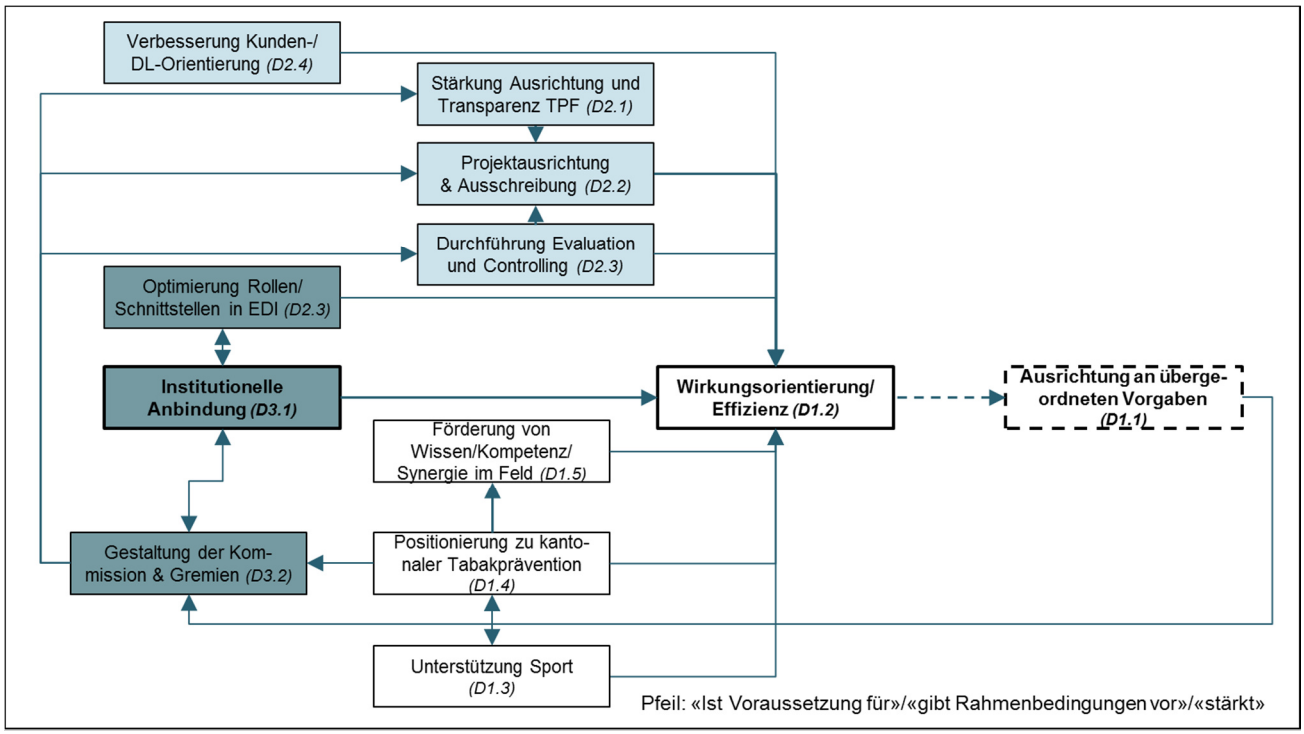
Aus Sicht TPF im Vordergrund steht demgegenüber die Variante 8: Die Zuordnung des TPF zu einer (weiterentwickelten) Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz könnte inhaltliche und organisatorische Synergien in der Präventionsarbeit der verschiedenen NCD erlauben. Gleichzeitig würde ein klares operatives „Eingangsportal“ für Prävention und Gesundheitsförderungsverantwortlichen der Kantone und für die NGO geschaffen. Aus Sicht Tabak (heutiges Gesetz, TPFV) wäre dabei darauf zu achten, dass der Fonds separat im Sinne des Auftrags gesteuert wird. Sonst würde aufgrund des Prinzips der Gruppenäquivalenz eine neue Grundlage in der Bundesverfassung notwendig.

7 Gesamtbeurteilung und Empfehlung zum weiteren Vorgehen

7.1 Gesamtbeurteilung

Die operative Tätigkeit des TPF wird auch heute, sechs Jahre nach der externen Evaluation, als gut und a priori wirkungsvoll beurteilt. Auf den ersten Blick könnte daraus gefolgert werden, dass in den kommenden Jahren keine Anpassungen vorgenommen werden sollen und die NCD-Strategie abgewartet werden kann. Unter Berücksichtigung der Risiken, insbesondere der Überlegungen zu den im Einzelfall nicht zweifelsfrei belegbaren Wirkungen des Ressourceneinsatzes des TPF, der Unruhe im System sowie der gefährdeten Glaubwürdigkeit aufgrund des bisherigen Problemaufschubs ist jedoch eine weitere Verzögerung aus Sicht des TPF nicht zweckdienlich. Nicht zuletzt machen auch die unlängst publizierten Ergebnisse des Suchtmonitoring Schweiz, die einen Anstieg der Prävalenz des Tabakkonsums aufzeigen, deutlich, dass der TPF seine Orientierung auf Ergebnisse und Effizienz glaubwürdig verstärken muss, um damit einen stärkeren, aktiven Beitrag zur Erreichung der Ziele des NPT und somit einer Reduktion der tabakbedingten Krankheits- und Todesfälle leisten zu können. Gleichzeitig sind bereits die Vorarbeiten zur NCD-Strategie ins Stocken geraten. Mit einer zukünftigen NCD-Strategie lässt sich daher die Option „Status Quo“ nicht rechtfertigen.

Da sich die aus den Kernfragen abgeleiteten Massnahmen gegenseitig beeinflussen (vgl. *Darstellung 19*), sollten sie als Paket verstanden und umgesetzt werden. Die umfassenderen, langfristigen Anpassungen werden erst im Rahmen des NCD-Prozesses und quer über alle NCD entwickelt und entschieden.



Darstellung 19: Abhängigkeiten zwischen Kernfragen bzw. zugehörigen Optimierungen und Entwicklungsvorschlägen

Die folgende *Darstellung 20* fasst nochmals die vorgeschlagenen kurzfristigen Optimierungen, deren Voraussetzungen und Begründungen zusammen. Diese Massnahmen sind weitestgehend unumstritten und folgen – auf der Basis der umfassenden Analyse – einer auf Wirkung ausgerichteten Präventionslogik. Sie werden demzufolge im Hinblick auf die zukünftige NCD-Strategie als „robust“ beurteilt.

Zusammenfassung kurzfristige Optimierung		Voraussetzungen		Begründung
		Anpassung TPFV	Kapa.-aufbau	
D1 inhaltliche Ausrichtung des TPF	D1.1 „Konsequente Ausrichtung am priorisierten Massnahmenplan des NPT und der gesetzlichen Grundlagen. Übersetzung der Vorgaben in mehrdimensionales Entscheidungsmodell (bisher Investitionsstrategie)“	nein („kann“)	nein*	Notwendige und unumstrittene Grundsatzfestlegung (vgl. auch Prämissen E/V1 und E/V2)
	D1.2 „Konsequente, schrittweise Stärkung der Wirkungsorientierung und der Effizienz der eingesetzten Mittel“	nein („kann“)	Ja (vgl. D2)	Notwendige und unumstrittene Grundsatzfestlegung (vgl. bereits Prämisse I 2).
	D1.3 „Positionierung von Sport als Setting. Streichung Art. 10 Abs. 3 TPFV“	ja	nein	Inhaltliche Konkretisierung gemäss Entscheidungsmodell. Konsequenz aus D1.1 und D1.2. Auch Evaluationsempfehlung 2007.
	D1.4 „Pragmatische, aber verordnungskonforme Anwendung der bestehenden Regelungen/Vereinbarungen im Hinblick auf die Vision einer stärkeren Rolle der Kantone mit erhöhtem Gestaltungsspielraum“	nein („kann“)	nein	Grundsatzfestlegung (vgl. Prämisse I 5).
	D1.5 „Stärkung der Unterstützung für die Themen Forschung, Wissensaufbau und -management sowie Vernetzung“	nein	ja (vgl. D2)	Grundlage NPT, stärkere Rolle der Kantone.
D2 operativer Aufgabenfokus des TPF (Fachstelle)	D2.1 „Konsequente, schrittweise Stärkung von Ausrichtung und Transparenz des TPF (Entscheidungsmodell, Transparenz zu Mittelflüssen)“	nein	nein*	Generelle Geschäftsführungsaufgabe TPF. Bislang aufgrund knapper personeller Ressourcen nur ansatzweise vorgenommen. Kurzfristige Massnahmenvorschläge werden soweit möglich autonom umgesetzt. Voraussetzungen: ■ Klares Bild zu Ausrichtung/Festlegungen D1 ■ Steuerungsgremium gemäss D3.2
	D2.2 „Aktivere Ausrichtung von Projekten/ Programmen (inkl. aktive Ausschreibung von Themen/Projekten durch TPF)“	nein	ja	
	D2.3 „Unabhängigkeit der Evaluation stärken und Finanzcontrolling ausbauen“	nein	ja	
	D2.4 „Laufende Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung des TPF“	nein	ja	
D3 institutionelle An-/Einbindung	D3.1 „Institutionelle An-/Einbindung kurzfristig nicht verändern (dafür: Optimierungen zu D.3.2 und D.3.3)	nein	nein	Voraussetzungen (Grundlage für konsequente Arbeit in Richtung „D1“ und Umsetzung „D2“)
	D3.2 „Neugestaltung von Kommission/ Gremien im Sinne einer Übergangslösung: Einsetzung eines neuen, politisch besetzten Steuerungsgremiums mit umfassender Verantwortung. Eventuell zusätzlich: Implementierung einer reinen Fachkommission.“	ja	nein*	
	D3.3 „Konzentration des GS EDI auf Eigner- und Aufsichtsrolle, Neugestaltung der Unterschriftenregelung und Reduktion der Möglichkeit einer direkten inhaltlichen Beeinflussung des TPF durch das BAG“	nein	ja	
Legende: * = initialer Projektaufwand aber kein nachhaltiger Kapazitätsaufbau				

Darstellung 20: Kurzfristige Optimierungen, Voraussetzungen und Gesamtbeurteilung

7.2 Empfehlung zum weiteren Vorgehen

Abschliessend werden dem TPF (bzw. der Projektleitung, dem Steuerungsausschuss und dem Generalsekretariat des EDI) die folgenden weiteren Vorgehensschritte empfohlen:

1. Konkretisierung der zur Umsetzung der kurzfristigen Optimierungen notwendigen Anpassungen der TPFV sowie des Kapazitätsaufbaus der Fachstelle. Dabei ist – wie in *Abschnitt 7.1* dargelegt – aufgrund der gegenseitigen Beeinflussung von einer Umsetzung der Optimierungen als Gesamtpaket auszugehen.
2. Wo notwendig: Beschlussfassung zu Varianten und Konkretisierung der Ausgestaltung derselben (insbesondere zu D3.2 „Neugestaltung von Kommission/Gremien im Sinne einer Übergangslösung“).
3. Transparente Rückmeldung an alle Projektbeteiligten zu den Projektergebnissen und Vernehmlassung in geeigneter Form zu allen Fragen der mittel- und langfristigen Ausrichtung und Entwicklung des TPF, welche erst im Rahmen der Festlegung der NCD-Strategie zu entscheiden sein werden.
4. Zweistufiges Vorgehen zur Beschlussfassung zum Thema „Personalkapazität der Fachstelle“:
   a) Beschluss durch das GS EDI zu einem ersten, beschränkten („robusten“) Kapazitätsaufbau, welcher es ermöglicht, die Konkretisierungs- und Implementierungsarbeiten zu den Vorschlägen neben dem Tagesgeschäft mit angemessener Priorität voranzutreiben.
   b) Beschluss durch das neu einzusetzende Steuerungsgremium zu weiteren Ausbauschritten nach Detail-Abklärungen mit dem BAG (Präzisierung der Arbeitsteilung und Identifikation möglicher Synergien mit der Sektion Tabak).

Anhang

A1 Verarbeitete Quellen

Abelin, T./Borioli Sandoz, V./Jeanrenaud, C. (2011): Neue Erkenntnisse zu Marketing und Werbung bei Tabakerzeugnissen, Bern.

Arbeitsgemeinschaft Tabakprävention (2010): Gesuch um Finanzierung eines Präventionsprojekts, Bern.

BAG (2013): „Organigramm“, Bern.

BAG: Geschichte und Auftrag der EKTP, online.

BAG Direktionsstab (2012): Tabakpräventionsfonds TPF – weiteres Vorgehen nach der Abschreibung des PrävG am 27. Sept. 2012, Bern.

BAG Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (2012): Suchtmonitoring Schweiz, Bern.

BAG Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (2013): Massnahmenplan 2013-2016 zum Nationalen Programm Tabak: Prioritäre Massnahmen, Bern.

BAG Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (2013): Nationale Strategie zur Prävention und Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten.

BAG Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (2013): Strategie „Nichtübertragbare Erkrankungen 2020“, Bern.

BAG Direktionsbereich Gesundheitspolitik/Direktionsbereich Öffentliche Gesundheit (2012): Szenarien zum weiteren Vorgehen nach der Abschreibung des Präventionsgesetzes am 27. September 2012, Bern.

BAG Sektion Tabak (2008): Nationales Programm Tabak 2008-2012, Bern.

BAG Sektion Tabak (2012): Jahresbericht 2011, Bern.

BAG Sektion Tabak (2012): Nationales Programm Tabak 2008-2016, Bern.

BAG Sektion Tabak (2013): Nationales Programm Tabak – Bericht für die Jahre 2008-2012, Bern.

Der Schweizerische Bundesrat (2012): Verordnung über den Tabakpräventionsfonds, Bern.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI – Generalsekretariat (2007): Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds – Schlussbericht, Bern.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI – Generalsekretariat (2008): Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds – Kurzfassung, Bern.

Eidgenössisches Departement des Innern EDI /BAG Direktionsbereich Gesundheitspolitik (2013): Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates, Bern.

Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2013): Eidgenössische Kommission für Tabakprävention - Jahresbericht 2012, Bern.

Expertenkommission für den Tabakpräventionsfonds (2012): Geschäftsreglement der Expertinnen- und Expertenkommission für den Tabakpräventionsfonds, Bern.

Gesundheitsförderung Schweiz (2006): Langfristige Strategie von Gesundheitsförderung Schweiz, Bern/Lausanne.

Koch, U. (2013): Kurze Analyse der Situation TPF für die Strategieentwicklung, Bern.

Koch, U. (2013): Leitgedanken einer zukunftsfähigen Lösung, Bern.

Koch, U. (2013): Thesen, Bern.

Krebsliga Schweiz (2012): Die Krebsliga Schweiz – gemeinsam gegen Krebs, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2010): Kommunikationskonzept, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2011): Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme – Anleitung zur Programmentwicklung, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2012): Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme – Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für eine Finanzierung durch den Tabakpräventionsfonds, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2012): Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2011, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2013): Ergebnisse Strategieworkshop, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2013): Investitionsstrategie Tabakpräventionsfonds, Bern.

Tabakpräventionsfonds (2013): Jahresbericht Tabakpräventionsfonds 2012, Bern.

Vereinigung der Kantonalen Beauftragten für Gesundheitsförderung in der Schweiz (2013): Kantonale Tabakpräventionsprogramme: aktueller Stand – Herausforderungen für die Zukunft.

A2 Interviewleitfaden

Strategieentwicklung TPF – Phase I – strategische Analyse

Themen für Interviews (Zeitbedarf: +/- 1,5h)

1. Einleitung: Informationen zum Projekt, Verortung Interview

2. Kurzvorstellung Rolle/Organisation des Gesprächspartners (inkl. Zukunftspläne/Entwicklungsstossrichtungen)

3. „Grosswetterlage" und Einschätzung der Tabakprävention CH generell?

4. „Zufriedenheit" mit TPF aus eigener Betroffenheit?
   - Angebote
   - Leistung
   - Verhalten
   - Zugänglichkeit (Schwelle)
   - Kommunikation
   - ... (weitere relevante Aspekte?)

5. Möglichst faktenbasierte Aussenbeurteilung TPF
   - Stärken und Schwächen (Prio. 1)
   - Chancen und Gefahren (Prio. 2)

6. Verbesserungsideen bzw. mögliche Zielrichtungen für TPF? Begründung?

7. Konstitution Tabakprävention CH (Arbeitsteilung, Rollen der Akteure, Wirkung)
   - Ist – Beurteilung?
   - Soll – Ideen und Verbesserungspotenziale?

8. Vorschläge für zusätzlich in die strategische Analyse TPF einzubeziehende Dokumente/Grundlagen?

9. Weiteres Vorgehen/nächste Schritte

A3 Vertiefende Analyse der Kernfragen für die Optimierung von Funktionsweise und Wirkung des TPF

***Kernfrage* D1.1: An welchen übergeordneten Vorgaben sollen sich Ziele und Mittelallokation des TPF wie ausrichten?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung S5 Bestehende Grundlagen für Finanzierung kantonaler Tabakpräventions-programme *W1 Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF* W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze *O4 Begründung/Legitimation von (Tabak-)präventionsprogrammen aus NCD-Prozess* O6 FCTC als stützendes Element für weitere Entwicklungen der Tabakprävention T1 Steigende Komplexität und Formalisierung des Umfelds des TPF T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention *T10 Noch wenig anwendungsfähige Operationalisierung des NPT, noch nicht aus-reichend kohärente und starke inhaltliche „Leitung“ im System Tabak-prävention Schweiz*	*Vertiefung heutige Situation:* ▪ Gemäss Prämisse E/V 2 hat sich der TPF einer Reihe von strategischen Vorgaben unterzuordnen (bzw. einer Umsetzung dieser Vorgaben zuzu-arbeiten). ▪ Heute und bis zum Vorliegen der NCD-Strategie kommt dabei der Operationalisierung des NPT eine besondere Relevanz zu. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Siehe Gefahr/Herausforderung T10 (linke Spalte). ▪ Bereits eingeleitet ist eine weitere Konkretisierung/Operationalisierung des NPT (Priorisierung strategische Massnahmen). ▪ Zeitplan für NCD-Strategie und deren Umsetzung ist noch nicht im Detail bekannt (bereits in ersten Phasen Verzögerungen und Reduktion des Anspruchs).
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Der Prämisse E/V 2 wird Nachdruck verschafft (keine Varianten). Dabei wird davon ausgegangen, dass die „Übersetzung“ aller übriger übergeordneter Vorgaben durch die StL NPT vorgenommen wird.	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Der TPF richtet sich in den kommenden Jahren konsequent an den priorisierten Massnahmen des NPT und an der TPFV aus. Es ist davon auszugehen, dass alle weiteren Vorgaben über diese Vorgaben „kanalisiert“ werden. ▪ Der TPF übersetzt die Vorgaben aus TPFV und NPT („was?“) in ein neues Entscheidungsmodell für die Mittelallokation, welches auch die Fragen „wie genau“ und „wie viel“ mit einbezieht (vgl. dazu auch Kernfrage und Optimierungen zu D2.1). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein („kann“) / Aufwand: Nein/klein. *Langfristig:* Ausrichtung an materiellen Vorgaben der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D1.2: Wie stark/konsequent soll der TPF seine Tätigkeit an „Wirkung und Effizienz“ ausrichten?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung *W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung* W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze W11 Wenig strukturierte Umfeldbeobachtung und Wissensmanagement *O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation* *T3 Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention*	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ Politische Überlegungen standen/stehen zur Abstützung/Absicherung des TPF im Vordergrund. ▪ Kapazität des TPF wurde ausgebaut - ermöglicht erstmals mehr Fokus auf Wirkungsanalyse und -steuerung (aber: hoher Initialaufwand für Koordination Kantone). ▪ Aufbauarbeiten zum Thema „Wirkungsmanagement“ bei TPF und im Feld (erste Stärkung ist erfolgt). ▪ Es fehlen wichtige Grundlagen für eine wirkungsorientierte Mittelvergabe. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Mangelnde Wirkungsorientierung als (politisches) Risiko. ▪ Durchmischung von politischer Beurteilung und Wirkungsbeurteilung. ▪ Kein Zwang zu wirkungsorientierter Priorisierung aufgrund des grossen Umfangs der Mittel und der Unmöglichkeit einer scharfen „Wirkungsberechnung“. ▪ Wirkungsorientierung wird ignoriert oder dann sehr eng verstanden (wenig Interesse an der Frage „wie(so) wirken wir?“). ▪ Vorhandenes Wissen wird nicht systematisch genutzt. Auf bestehenden Erfahrungen wird nicht systematisch aufgebaut. Synergien werden wenig genutzt.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ Abwägung zwischen „Stärkung der Wirkungsorientierung des TPF“ und „Gefährdung von Existenz/Umfang des TPF durch unliebsame Entscheidungen“ ist durch legitimierte Stelle zu treffen(1. Grundsatzentscheidung und 2. Konkretisierung durch Einzelentscheide). ▪ Kritische Faktoren: ○ Ist politische Abstützung des TPF robust genug, um auch unliebsame Entscheidungen durchzusetzen? ○ Umgang mit vorherrschender Vorstellung, man müsse Wirkung zweifelsfrei belegen können, um sie als relevante Dimension nutzen zu können? ○ Erfahrungen und Fähigkeiten in System ausreichend? ○ Vertrauen im System ausreichend hoch für Stärkung von Wirkungsorientierung? (niedrige Bereitschaft bei den Akteuren, die Wirkung ihrer Projekte zu evaluieren. Statt Evaluation als Hilfe für Verbesserung des eigenen Projekts zu verstehen, Befürchtung, dass der TPF ihnen aus den Resultaten „einen Strick dreht“).	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Klare Zusage/Verpflichtung zu Aussage „Wirkungsorientierung und Effizienz = wichtigste, umfassend einzusetzende Kriterien zur Gestaltung der Umsetzung der übergeordneten Vorgaben gemäss D1.1“. ▪ Zu respektierende Nebenbedingungen: ○ Bereits gesprochene Mittel/Verfügungen. ○ Wahrung von Reserve/Spielraum für „Innovation“ (eng zu evaluieren). ▪ Bereits anzugehen/umzusetzen: ○ Klare Kommunikation der Selbstverpflichtung. ○ Durch NPT-Vorgaben bereits legitimierte Veränderungen. ○ Umsetzung „robuster“ Anpassungen wie Förderung von Wissen, Kompetenz und Synergien (D1.6) und des „operativen Aufgabenfokus des TPF“ (Kernfragen D2), welche geeignet sind, die Wirkungsorientierung zu stärken. ○ Schaffung der Governance-Voraussetzungen (D3). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein („kann“) / Aufwand: ja (konkretisiert unter D2). *Langfristig:* Fragen mit umfassender Tragweite aus D1.3 bis D1.5 werden teilweise erst im Rahmen der Definition und Umsetzung der NCD-Strategie definitiv entschieden.

***Kernfrage* D1.3: Welchen Gestaltungsspielraum hat der TPF für einen wirkungsvollen Umgang mit Projekten im Setting „Sport und Bewegung“?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung *W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF* W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze O2 Zunehmende Übernahme von Verantwortung für die Tabakprävention durch Kantone O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation T2 Volatile, zyklische und themenspezifische politische Akzeptanz der TP T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention *T11 Too big to fail“-Projekte bzw. monopolistische Player und Projekte*	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ TPFV Art. 10 Abs. 3: „... ist eine Verwendung von 20 bis 30 Prozent der jährlichen Einnahmen für Projekte im Bereich Sport und Bewegung anzustreben“. ▪ Sport ermöglichte 2003 im Parlament eine breite Abstützung des TPF. ▪ Hoher Mitteleinsatz für Sport über lange Zeit. Richtwert wird zurzeit überschritten. ▪ Über Jahre hinweg wurden und werden für Sport reservierte Mittel an ein einziges Projekt vergeben. Neu zusätzlich kantonale Programme. ▪ Sport wird heute nicht als Setting, sondern als Zielbereich bzw. eigenständiges Geschäftsfeld der Tabakprävention behandelt. Folge: Sport wird nicht durch die Brille der Investitionsstrategie betrachtet: Der grösste Teil des Geldes fliesst in den Bereich „Verhinderung des Einstiegs“. ▪ Schnittstelle zu BASPO ist fruchtbar (finanzielle Zusagen bislang eingehalten). *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Es ist fraglich, ob die Wirkung für die Tabakprävention die heutige (Über-)gewichtung zu begründen vermag. ▪ Mittel und Projekte im Sport sind strategischen und wirkungsorientierten Überlegungen und Entscheiden (NPT) weitgehend entzogen. ▪ Die neue Gewichtung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme akzentuiert die Problemstellung: Die Freiheitsgrade zur Definition und Umsetzung einer wirkungsorientierten Investitionsstrategie für den TPF werden kleiner. ▪ Faktisch sind heute die für Sport (nicht kantonal...) einzusetzenden Mittel bis 2017 verfügt/gebunden.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Zu regelnde Fragen: ▪ Aufwerfen und Entscheiden der Grundsatzfrage ja/nein? ▪ Positionierung Sport als Setting („orthogonal“ zu Geschäften)? ▪ Vorgabe %-Satz für Sport überhaupt sinnvoll/notwendig? ▪ Privilegierte Zusammenarbeit BASPO sinnvoll/notwendig ja/nein? ▪ Anpassung TPFV notwendig? *Kriterien:* ▪ Politisches Risiko, wenn Grundsatzfrage „Sportförderung durch TPF“ angesprochen wird? ▪ Seit Bestehen der TPFV sind mehr als 10 Jahre vergangen. Wie würde heute entschieden? Wie relevant wäre das Thema Sport? ▪ Stellenwert des Sportes im NPT?	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Positionierung von Sport als Setting und Verzicht auf Richtwert in TPFV von 20-30%. ▪ Beginn einer konsequenteren Anbindung der Projekte/Programme an wirkungsorientierte Vorgaben/Ziele (auch Projekte im Setting Sport müssen die Investitionsprioritäten betreffend Ausstieg, Einstiegverhinderung etc. respektieren). Vorgehen: ○ Zuerst: Kommunikation an BASPO/Kantone und pragmatische Anpassung der Zielwerte für die Geschäfte der Investitionsstrategie (→ keine Gefährdung laufender Sportprojekte aber kein weiterer Ausbau). ○ Mittelfristig: Schärfung der Investitionsstrategie. ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Ja / Aufwand: Nein. *Langfristig:* Ausrichtung und Mittelvergabe nach zukünftigen materiellen Prioritäten der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D1.4: Wie positioniert sich der TPF zur Entwicklung der kantonalen Tabakprävention?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**

S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung
S4 Etablierte Elemente einer Qualitäts- und Professionalisierungsstrategie
S5 Bestehende Grundlagen für Finanzierung kantonaler Tabakpräventionsprogramme
W5 Unklare Entwicklungsstossrichtung zur Frage der Verantwortlichkeit/Mitbestimmung der Kantone
W8 Unklare Aufgabenteilung zur Sektion Tabak des BAG
O2 Zunehmende Übernahme von Verantwortung für die Tabakprävention durch Kantone
O7 Potenzial für weitere Synergien
O8 Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe
T4 Ungenügende Einbindung der Kantone als wesentliche Treiber der Umsetzung der Prävention in die TP-Landschaft
T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken
T7 Teilweise Wahrnehmung/Nutzung der TPF-Finanzierung als Ersatz für eigene Budgetmittel
	Rückblick und Vertiefung heutige Situation:
	▪ Früher kaum/wenig Mittel aus TPF an Kantone.
	▪ Neue Rolle und – daraus abgeleitet – neuer Anspruch der Kantone an TPF.
	▪ Skills/Fähigkeiten zum Thema Tabakprävention in Kantonen im Aufbau.
	▪ Wenig Anreiz, TPF-Finanzierung abzuholen (empfundene hohe Hürden).
	▪ Angespannte Beziehung Kantone-TPF.
	▪ Einflussnahme der Kantone auf TPF möglich via StL NPT, Expertenkommission TPF und TPF als direkter Ansprechpartner der Kantone.
	
	Vertiefung Problemstellung:
	▪ Prävention als kantonale Aufgabe mit entsprechender Priorität.
	▪ Mit der Mitfinanzierung der kantonalen Programme durch den TPF werden die Kantone motiviert, die kantonale Aufgabe wahrzunehmen.
	▪ Mittel beginnen zu fliessen – Hoffnung auf eine Hebelwirkung besteht (TPF zahlt nur max. 50%).
	▪ Neue, gemeinsam erarbeitete Regelungen etabliert, aber in der Umsetzung anspruchsvoll und mit viel administrativem Aufwand verbunden.
	▪ Heutige Situation wird – insbesondere von VBGF – noch immer als unbefriedigend empfunden, umsetzbare Lösungsvarianten werden jedoch nicht vorgeschlagen.
	  ○ Zu komplizierte Regelung und zu wenig Entscheidungsfreiheit der Kantone (Kantone werden gleich behandelt wie NGO)
	  ○ Anforderung: TP-Programme in allen Kantonen
	  ○ Zuviel Schriftlichkeit
	  ○ Regelung Typ-II-Projekte und Vorschriften zu Typ-I-Projekten

Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ *Grundsatzfrage:* Wie fördert der TPF vor dem Hintergrund der den Kantonen zugedachten Rolle die Ambition (Ziele, Engagement der Akteure) und Schlagkraft (Wirkungsorientierung) der kantonalen Anstrengungen am besten? ▪ *Varianten:* a) Konsequente Umsetzung der heutigen Regelungen, b) Rasche Etablierung von gänzlich neuen Regelungen mit mehr Autonomie bei den Kantonen, c) Heutige Regelungen pragmatisch leben, Erfahrungen sammeln und Neugestaltung der Landschaft mit NCD-Strategie. ▪ *Abzuwägen:* Synergie/Kohärenz vs. Nutzung der Verpflichtung und der Energie der Kantone für die Sache der Tabakprävention.	*Kurzfristige Optimierungen (Variante c):* ▪ Verpflichtung auf eine klare langfristige Stossrichtung („es wird mehr über Kantone gesteuert werden“). ▪ Verpflichtung aller Beteiligten zu heutiger Regelung (mit pragmatischer, aber rechtlich und fachlich korrekter Handhabung durch TPF). ▪ Identifikation/Umsetzung von kleineren Verbesserungs- und Korrekturmöglichkeiten. ▪ TPF stellt in seiner Koordinationsrolle verstärkt Angebote zur Verfügung (respektive finanziert Angebote), welche Synergien im System ermöglichen (vgl. dazu auch D1.5). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein („kann“) / Aufwand: Nein/klein. *Langfristig:* Zukünftiger Modus von Zusammenarbeit und Finanzierung wird im NCD-Prozess definiert.

***Kernfrage* D1.5: Wie stark sollen Wissen, Kompetenz und Synergien im Feld Tabakprävention Schweiz durch den TPF aktiv gefördert werden?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung *S4 Etablierte Elemente einer Qualitäts- und Professionalisierungsstrategie* W3 Mit Blick auf Wirkung ungenügend begründbare bzw. schwer legitimierbare Fokus-Themen des TPF *W11 Wenig strukturierte Umfeldbeobachtung und Wissensmanagement* W13 Stark belastetes Team Fachstelle O7 Potenzial für weitere Synergien T3 Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention *T6 Noch verbesserungswürdige Befähigung diverser Gesuchsteller* *T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention* *T9 Im TP-System ungenügend ausgebaute und koordinierte Wissensgenerierung (Forschung), -management und -nutzung*	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ TPF ist bereits aktiv in Themen „Forschung“ (im Sinne von Schaffung von anwendungsbezogenem Basiswissen, insbesondere im Kontext Schweiz), „Wissensmanagement“ und „Vernetzung“ – bislang ohne besondere Priorität. ▪ „Vernetzung“ und „Forschung“ sind als Themen in der TPFV verankert. ▪ „Wissensmanagement“ und „Schaffung von Synergien“ sind im NPT priorisiert. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Themen werden wichtiger wegen zunehmender Verantwortung der Kantone und damit verbundener Veränderung der Finanzflüsse (Notwendigkeit einer „nationalen Klammer“ / Koordination / Synergiesicherung). ▪ Potential des Wissensmanagements ist für das System TP Schweiz nicht optimal genutzt (insb. Rollen/Aufgaben Sektion Tabak, TPF und AT Schweiz sind dazu sauber und zweckmässig aufeinander abgestimmt zu definieren). ▪ Bezüglich „Kompetenz“/“Synergien“: Selber durchgeführte, starke Beratung ist für die Fachstelle des TPF ein heikles Aufgabenfeld (Interessenskonflikte aus Beratung vor Beurteilung vs. Beurteilung/Verfügung).
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Zu regelnde Fragen: ▪ Relevanz der Themen in Relation zu anderen Aufgaben der Tabakprävention Schweiz bzw. des TPF? ▪ Zweckmässige Arbeitsteilung in allen drei Themen (Forschung, Wissensmanagement und Vernetzung) im System TP Schweiz? ▪ Saubere Trennung zwischen Beratung u. Entscheidung (vgl. auch D2.2)? (Davon abgeleitet: Stellenwert und Wahrnehmung der Beratungs-/ Begleitungsrollen der Fachstelle des TPF). ▪ Unterscheidung der Beratung vor der Verfügung und Projektbegleitung nach der Verfügung? *Kriterien:* ▪ Positionen/Kompetenzen der Akteure im System ▪ Interessenskonflikte der Fachstelle des TPF ▪ Transparenz des TPF (vgl. auch D2.1)	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Generell: Stärkung der Unterstützung für alle drei Themen (Forschung, Wissensaufbau/-management und Vernetzung) im Rahmen der Vorgaben des NPT. ▪ Dazu notwendig und bei Bedarf anzustossen: Vorläufige (bis Umsetzung NCD-Strategie) aber verbindliche Klärung der Rollen/Aufgaben im System. ▪ Überprüfung der Berücksichtigung aller drei Themen (insbesondere „Wissensaufbau/-management“) in der Investitionsstrategie des TPF. ▪ Verstärkte Nutzung von guten Beispielprojekten als Hebel. ▪ Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe Wissen und Forschung der Partnerplattform Tabak. ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Ja (konkretisiert in D2). *Langfristig:* Regelung der Handhabung und Priorisierung der Themen im Rahmen der Erarbeitung der NCD-Strategie. Dann: Ausrichtung von Mittelvergabe nach an den Prioritäten der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D2.1: Sollen Ausrichtung und Transparenz des TPF erhöht werden? Wenn ja: wie stark?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung *W1 Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF* *W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung* W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze W10 Ausbaufähiges Finanzcontrolling und verbesserungswürdige externe Transparenz zur Mittelallokation O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation T3 Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention *T10 Noch wenig anwendungsfähige Operationalisierung des NPT, noch nicht ausreichend kohärente und starke inhaltliche „Leitung“ im System Tabakprävention Schweiz*	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ Siehe Punkte in linker Spalte „S-W-O-T“ ▪ Zusagen/Verfügungen Annahmen werden begründet und breit kommuniziert (Projektdatenbank und Newsletter), Ablehnungen werden den Antragsstellern begründet (keine öffentliche Kommunikation). ▪ Entscheidungsmodell und Investitionsstrategie berücksichtigen noch nicht die priorisierten Massnahmen des NPT. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Zu viele Entscheidungskriterien und unklares Verhältnis zwischen Entscheidungskriterien. ▪ Wahrnehmung: Eingeschränkte Transparenz/Nachvollziehbarkeit bezüglich Entscheidungskriterien und deren Gewichtung und Begründung der Entscheidungen des TPF. ▪ Verbesserungsfähige Transparenz zu Mittelflüssen des TPF (wenige Dimensionen, Zeitreihen nicht einfach verfügbar.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ *Elemente zur Stärkung von Ausrichtung und Transparenz:* 1. Neu zu gestaltendes Entscheidungsmodell (Abzuleiten aus den Festlegungen/Eckpunkten zu den Kernfragen D1.1 bis D1.5. Das Entscheidungsmodell definiert namentlich das Zusammenspiel zwischen den Entscheidungskriterien und der Investitionsstrategie, zwischen den fachlichen und politischen Kriterien sowie zwischen Einzelprojekt- und Portfolioentscheidungen). 2. Schärfung Entscheidungskriterien u. Investitionsstrategie (mehrdimensional). 3. Erhöhung der Transparenz zu den Mittelflüssen des TPF entlang aller relevanter Dimensionen (Zielbereiche/Geschäftsfelder, Settings etc.) 4. Konsequente Nutzung (intern wie extern) einer mittelfristigen Finanzplanung, welche ein klares Bild ermöglicht zu a) Verpflichteten/gebundenen Mitteln und b) den verbleibenden Entscheidungsspielräumen für die kommenden Jahre. ▪ *Kriterien:* Es gilt Nutzen (bessere Ausrichtung im System, weniger politische Risiken, ...) abzuwägen gegen die Kosten/Risiken (insb. Aufwand bei der Fachstelle des TPF).	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Schrittweise Stärkung der Transparenz (Umsetzung *aller vier links dargestellten Elemente*). ▪ Periodische Überprüfung und Adjustierung des Entscheidungsmodells (Entscheidungskriterien und Struktur/Prioritäten der Investitionsstrategie) vor dem Hintergrund der Entwicklung der Vorgaben und des Umfeldes des TPF (inkl. Kommunikation der Veränderungen gegenüber Stakeholdern – vgl. D2.2). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Projektaufwand. *Langfristig:* Weiterführung der Anstrengungen des TPF bzw. der zukünftigen Organisation nach den Prioritäten der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D2.2: Soll künftig die Ausrichtung von Projekten/Programmen aktiver beeinflusst werden?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung *W1 Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF* *W4 Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze* W10 Ausbaufähiges Finanzcontrolling und verbesserungswürdige externe Transparenz zur Mittelallokation O1 Vergleichsweise starker Gesellschaftlicher Konsens zur Lästigkeit/Schädlichkeit des Passivrauchens und des Rauchens sowie zu damit verbundenen Interventionen O4 Begründung/Legitimation von (Tabak-)präventionsprogrammen aus NCD-Prozess T3 Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ Reine *Re*aktion des TPF auf eingehende Gesuche (seit Längerem moniert durch GS EDI, EKTP und auch Expertenkommission; vgl. dazu TPFV Art. 3 Abs. 2 Lit. a). ▪ Keine aktive Kommunikation des TPF zu nicht/schwach abgedeckten Themen. ▪ Kaum/unsystematische Ankündigung oder Vorbesprechung von Gesuchen. ▪ Lediglich einfaches Projektportfolio. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Eingeschränkte Transparenz zu Zielabdeckung und Redundanzen (Limiten des bestehenden Portfoliomanagements). ▪ Reaktives Handeln erschwert Ausrichtung und Wirkungsorientierung des TPF. ▪ Häufig notwendige Abschreibung initialer Investitionen seitens der Gesuchsteller aufgrund mangelnder Informationen zu gewünschter Ausrichtung (Frustration). ▪ Selber durchgeführte, starke Beratung vor der Beurteilung/Verfügung ist für die Fachstelle des TPF ein heikles Aufgabenfeld (Gefahr von Interessenkonflikten). ▪ Eingeschränkte Möglichkeit der Einflussnahme durch den TPF auf Projekte nach Bewilligung des Gesuches (Verfügung).
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Varianten: ▪ Voraussetzung (für alle weiterführenden Varianten): Stärkung/Ausbau des Portfoliomanagements des TPF. ▪ Bausteine weitergehender Varianten: 1. Aktivere Kommunikation von Lücken bzw. von bereits stark abgedeckten Themen (Initiierung von Projektthemen). 2. Einführung Schritt „Vorbesprechung von Gesuchsideen“ (Fokus Beurteilung „Fit“ Ziele und Investitionsstrategie). 3. Beratung der Gesuchsteller (vgl. Beurteilung rechts). 4. Selbständige Ausschreibung von Projekten durch den TPF. 5. Systematische Einflussnahme nach der Projektentscheidung (für die durch den TPF ausgeschriebenen Projekte). *Kriterien:* ▪ Nutzenpotenzial in Bezug auf Ausrichtung/Wirkung ▪ Akzeptanz im Feld ▪ Interessenkonflikte in der Fachstelle des TPF ▪ Kompetenzen und Kapazitäten TPF (Kosten/Kapazitätsaufbau)	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Stärkung/Ausbau des Portfoliomanagements des TPF. ▪ Schrittweise Umsetzung/Stärkung *aller fünf links beschriebener Bausteine* ○ Zentral: Selbständige Ausschreibung von Projekten durch den TPF. ○ Wichtig: Keine Beratung der Gesuchsteller durch die Fachstelle. Ausnahme: Beratung der Kantone (Begründung: 1. Steuerungsrolle = andere Rolle als NGO , 2. Finanzierungsschlüssel, 3. Bedarf Kompetenzaufbau). ▪ Zu beachten: Diese Stärkungen kann einen weiteren Kompetenz- und Kapazitätsausbau der Fachstelle des TPF erfordern. ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Ja. *Langfristig:* Regelung der Aufgaben im Rahmen der Erarbeitung der NCD-Strategie. Dann: Ausrichtung der Aufgaben des TPF bzw. der zukünftigen Organisation nach den Prioritäten der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D2.3: In welchem Umfang und wie unabhängig sollen Evaluation / Finanzcontrolling künftig durchgeführt werden?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S1 Zentrale und a priori wirkungsvolle Position des TPF im Feld aufgrund klarer Rechtsgrundlage und gesicherter, vergleichsweise hoher Finanzierung S3 Stabile Prozesse/Verfahren – robuste operative Funktionsweise des TPF S6 Fachstelle mit umfassender Kompetenz und guter Betriebssicherheit *W2 Verbesserungsfähige Wirkungsorientierung der Mittelvergabe und Steuerung* *W4* Reaktive, passive Ausrichtung und Steuerung der Mitteleinsätze *W10 Ausbaufähiges Finanzcontrolling und verbesserungswürdige externe Transparenz zur Mittelallokation* W12 Einschränkende zeitliche Abläufe EFD/EDI/BAG W13 Stark belastetes Team der Fachstelle *O5 Interesse/Bedarf der Entscheidungsträger an Wirkungsaussagen/Evaluation* T3 *Nicht ausreichend belegbare Wirkung der Tabakprävention* T9 Im TP-System ungenügend ausgebaute und koordinierte Wissensgenerierung (Forschung), -management und -nutzung	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ Evaluation wird durch Verfügungsempfänger vergeben (Auftragsverhältnis zwischen Verfügungsempfänger und Evaluator). ▪ Audits bei Verfügungsempfängern erfolgen punktuell durch die EFK. ▪ Reviews der Rechnungen der Verfügungsempfänger durch den TPF sollten gestärkt werden: Finanzcontrolling wird durch Fachstelle/BAG auf Basis der gelieferten Unterlagen vorgenommen (Zusammenzug Schlussabrechnung). Detaillierte Schlussabrechnungen werden nicht konsequent und rasch genug eingefordert und ausgewertet. Diskrepanzen kann nicht immer konsequent nachgegangen werden (teilweise zurückzuführen auf Rollenverständnis/Schnittstelle TPF - Stab (Direktionsbereich BAG)). *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Evaluationen richten sich nicht nach den Anforderungen einer umfassenden Wirkungsorientierung (Methodik, Fragestellung). Aufgrund der Vergabe durch Auftragsnehmende beinhalten sie zudem Risiken („Gefälligkeitsgutachten“). ▪ Fehlendes systematisches (Finanz-)controlling beinhaltet Risiken.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ Basis/Minimum: Ausbau von Sensibilisierung, Schulung und Kommunikation zu diesen Themen durch den TPF. ▪ *Varianten:* 1. Weiter wie bisher neben Basis/Minimum. 2. Punktuelle Stärkung (in einem oder beiden Themen). 3. Umfassende, konsequente Stärkung (zu beiden Themen). ▪ *Zusätzliche Bausteine:* Generelle Stärkung der Nutzung der Evaluationsergebnisse und Verstärkung projektübergreifender, vergleichender Evaluationen. ▪ *Kriterien:* Es gilt Nutzen (Transparenz, Risikoreduktion) abzuwägen gegen die Kosten/ Risiken (beträchtlicher Aufwand bei der Fachstelle des TPF, fehlende Akzeptanz, weiter steigende Komplexität der Prozesse).	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Rasche, konsequente Stärkung der Evaluation (unabhängige Vergabe nützlicher Evaluationen durch den TPF – eventuell unter Einbezug der Fachkommission): 1. Ausarbeitung eines umfassenden, effizienten, auf Verbesserung der Wirkung ausgerichteten Evaluationskonzeptes. 2. Darauf basierend: Vergabe erster Evaluationen durch TPF und systematische Nutzung der Ergebnisse. ▪ Stärkung der Finanzcontrolling-Kompetenz der Fachstelle des TPF (auch für Steuerung selber ausgeschriebener Projekte gemäss D2.2). ▪ Prüfung d. Möglichkeit einer Stärkung d. Audit-Tätigkeit (z.B. durch EFK). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Ja. *Langfristig:* Weiterführung der Anstrengungen des TPF bzw. der zukünftigen Organisation nach den Prioritäten der NCD-Strategie.

***Kernfrage* D2.4: Wie kann die Kunden- und Dienstleistungsorientierung des TPF verbessert werden?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S3 Stabile Prozesse/Verfahren – robuste operative Funktionsweise des TPF *S6 Fachstelle mit umfassender Kompetenz und guter Betriebssicherheit* W5 Unklare Entwicklungsstossrichtung zur Frage der Verantwortlichkeit/Mitbestimmung der Kantone W7 Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG *W9 Tendenz zur Überformalisierung* O7 Potenzial für weitere Synergien *T1 Steigende Komplexität und Formalisierung des Umfelds des TPF* *T4 Ungenügende Einbindung der Kantone als wesentliche Treiber der Umsetzung der Prävention in die TP-Landschaft* T6 Noch verbesserungswürdige Befähigung diverser Gesuchsteller	*Rückblick und Vertiefung heutige Situation:* ▪ Thema „Kunden und Dienstleistungsorientierung“ hatte in Gründungsjahren des TPF wenig Priorität – wurde zurückgestellt (Ressourcensituation, Herausforderungen der Betriebssicherheit). ▪ Heute: ○ Lange Durchlaufzeiten und langwierige Verfahren, insbesondere bei überarbeitungsbedürftigen Projektanträgen. ○ Zunehmende Komplexität des Umfeldes. ○ Unnötige Bürokratie wegen Anbindung an BAG. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Wahrnehmung, dass TPF komplizierter geworden sei (Formalismen). ▪ Wahrnehmung, dass Abläufe teilweise immer noch stark personenabhängig funktionieren.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Keine Varianten / keine Abwägung (= Daueraufgabe, welche mit Nachdruck zu verfolgen ist).	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Forcierung der Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsorientierung und Verankerung von deren Pflege als Daueraufgabe (heisst aber explizit *nicht* „es den Gesuchstellern immer recht machen“). ▪ Dazu in einem ersten Schritt auszuarbeiten: Dienstleistungskonzept Fachstelle (was tun/nicht tun – mit welcher Priorität?). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Ja. *Langfristig:* Wie kurzfristige Massnahmen (laufende Pflege/Verbesserung als Daueraufgabe).

***Kernfrage* D3.1: Wie ist die institutionelle Anbindung des TPF zu gestalten?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S2 *Schlanke Struktur der Fachstelle durch operative Support-Anbindung an das BAG und Konzentration auf Muss-Aufgaben* *W1* *Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF* *W6* Als unklar wahrgenommene und zu optimierende Rolle/Aufgaben der Expertenkommission für den TPF *W7* *Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG* *W8* *Unklare Aufgabenteilung zur Sektion Tabak des BAG* O2 Zunehmende Übernahme von Verantwortung für die Tabakprävention durch Kantone O7 Potenzial für weitere Synergien *O8* Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe T1 Steigende Komplexität und Formalisierung des Umfelds des TPF T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken T8 Synergie- und Wirkungsverlust durch Fragmentierung der Anstrengungen der Tabakprävention T12 Misstrauen aus Wahrnehmung „TPF = BAG“	*Vertiefung heutige Situation:* ▪ Siehe Punkte in linker Spalte „S-W-O-T“ *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Vgl. auch separate Argumentation zu „Beurteilung Handlungsdruck“ (= *Ergebnis (A)* des Grundlagenberichts). ▪ Konstitution des TPF ist in der TPFV geregelt (Anpassungsbedarf insbesondere bei Veränderung der institutionellen Anbindung bzw. Ausgestaltung).
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
Vgl. dazu die vertiefende tabellarische Beschreibung und Beurteilung möglicher Varianten für die institutionelle Anbindung des TPF in *Anhang 4* („Gegenüberstellung Varianten“).	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Eine abschliessende Variantenwahl aus autonomer Perspektive „Tabak““ ist zurzeit nicht opportun. Im Rahmen des NCD-Prozesses soll dazu eine übergreifende Auslegeordnung aller möglicher Steuerungs- Finanzierungs- und Organisationsmodelle vorgenommen und gesamthaft beurteilt werden. ▪ Anbindung und TPFV sind nicht zwingend anzupassen, um erste Verbesserungen zu realisieren. Bereits die Stärkung der (heute schon geltenden) Ausprägung „administrativ zugeordnete Fachstelle“ kann helfen, Probleme zu entschärfen. Wird also in Kernfrage D3.1 auf eine Anpassung verzichtet, werden die Optimierungen zu den Kernfragen D3.2 und D3.3 empfohlenen umso wichtiger. ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Nein. *Langfristig:* Organisationslösung und insbesondere institutionelle Anbindung des TPF wird im Rahmen des NCD-Prozesses untersucht. Aus heutiger Sicht sollte daraus eine möglichst kohärente Handhabung der wichtigsten Risikofaktoren hervorgehen.

***Kernfrage* D3.2: Wie sind Kommission und gegebenenfalls weitere Gremien des TPF zu konstituieren?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S2 Schlanke Struktur der Fachstelle durch operative Support-Anbindung an das BAG und Konzentration auf Muss-Aufgaben S6 Fachstelle mit umfassender Kompetenz und guter Betriebssicherheit *W1 Gegen aussen wenig transparente, schwach legitimierte strategische Führung des TPF* *W6 Als unklar wahrgenommene und zu optimierende Rolle/ Aufgaben der Expertenkommission für den TPF* W7 Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG *O8 Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe* T5 Verschiedene Akteure der Tabakprävention CH mit unklaren Rollen, Konflikten und Gärtchendenken *T12 Misstrauen aus Wahrnehmung „TPF = BAG“*	*Vertiefung heutige Situation:* ▪ Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind grob geregelt in TPFV bzw. in Geschäftsreglement der Kommission. ▪ Wahl der Kommission durch Bundesrat. Leiter TPF schlägt faktisch die Mitglieder vor. ▪ Ergebnis der Kommission = Empfehlung ohne bindende Wirkung. ▪ Kommission ohne strategische Mitverantwortung und Steuerungsrolle. *Vertiefung Problemstellung:* ▪ Unklare Rolle/Positionierung der Kommission. ▪ Insbesondere: ○ Mix in Besetzung reine Fachlichkeit vs. Interessensvertretung. ○ Anzuwendender Mix der Entscheidungskriterien der Kommission ist unklar: rein fachlich und/oder auch politisch? ▪ Rolle und Funktionsweise der Kommission wird sowohl von den Kommissionsmitgliedern selber, der Fachstelle als auch von anderen Stakeholdern als nicht zweckmässig beurteilt. In der Aussensicht ist die Rolle zudem unklar (Entscheidungsgremium?)
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ Andere Institutionen mit ähnlichem Auftrag trennen klar zwischen strategischer Steuerung/Gesamtverantwortung und fachlicher Beurteilung/methodischer Beratung der Entscheidungsträger: ○ Swissmedic: Institutsrat (Vertreter Stakeholder) u. Swissmedic Medicines Expert Committees (beratende Expertengremien). ○ Gesundheitsförderung Schweiz: Stiftungsrat und wiss. Beirat. ▪ Bei der Entscheidungen zu pragmatischen Varianten sind die Vorteile des Status Quo, der Veränderungsaufwand, politische Argumente sowie die personelle Konstellation zu würdigen“. ▪ Sowohl für das neue Steuerungs- als auch für das Fachgremium sind solche pragmatische Varianten zu definieren.	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Ideal: ○ Einsetzung eines neuen Steuerungsgremiums mit politischer Zusammensetzung (inkl. Vertreter Bund, exekutiver Kantonsvertreter, NGO-Vertretung) und umfassender Verantwortung für den TPF. ○ Gestaltung eines Fachgremiums ohne Interessensbindung, welches ausschliesslich fachliche Beurteilungen zu klar definierten Fragestellungen verantwortet und diesbezüglich einen klar umrissenen und kommunizierten Auftrag hat. Ein derartiges Gremium ist nicht als ausserparlamentarische Kommission zu gestalten. ▪ Kurzfristig sind auch pragmatische Varianten zu analysieren (*vgl. Vertiefung links*). ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Ja / Aufwand: v.a. Projektaufwand. *Langfristig:* Bei einer späteren neu ausgestalteten institutionellen Anbindung des TPF (langfristige Varianten gemäss D3.1) wird die Ausgestaltung der Gremien abermals zu überdenken sein. In diesem Fall sollte eine sachlich „ideale“ Lösung angestrebt werden.

***Kernfrage* D3.3: Wie sind die TPF-relevanten Rollen und Schnittstellen im EDI zu optimieren?**	
Analyse-Input S-W-O-T *(kursiv = wichtigste Punkte)*	**Ergänzender/vertiefender Analyse-Input zur Problemstellung**
S2 Schlanke Struktur der Fachstelle durch operative Support-Anbindung an das BAG und Konzentration auf Muss-Aufgaben *W7 Als eingeschränkt wahrgenommene Sichtbarkeit, Autonomie und Wirkung durch vermutete und faktische Anbindung an das BAG* *W8 Unklare Aufgabenteilung zur Sektion Tabak des BAG* W12 Einschränkende zeitliche Abläufe EFD/EDI/BAG O7 Potenzial für weitere Synergien O8 Handlungsspielraum zur Stärkung der TPF-Organe *T12 Misstrauen aus Wahrnehmung „TPF = BAG“*	*Vertiefung heutige Situation:* ▪ Unterstützung des TPF durch das BAG sowohl in formellen/technischen Themen (Buchhaltung, IT, Recht, ...) als auch materiell (personelle Führung, Unterstützung KOM, wahrgenommene Mitentscheidung z.B. durch Unterschrift Amtsdirektor BAG unter Verfügungen). ▪ Abgeltung dieser Unterstützung im Umfang von 10% einer Vollzeitstelle. ▪ GS EDI in einer Rolle, die faktisch weiter geht als in TPFV umschrieben (z.B. Treffen von Entscheidung zu Personalkapazitäten der Fachstelle). *Vertiefung Problemstellung:* ▪ BAG exponiert sich gegen aussen durch materiellen Support für TPF (KOM) und akzentuiert die von aussen wahrgenommenen Rollenkonflikte. ▪ TPF kann eingeschränkt werden durch Einflussnahme (z.B. „zahnlosere“ KOM). ▪ Wahrnehmung „TPF = BAG“ wird gestärkt durch nicht auszuräumenden Verdacht einer inhaltlichen Beeinflussung und Corporate Design Bund/BAG. ▪ Verzicht auf technischen/formellen Support hätte negative Auswirkungen auf schlanke Struktur des TPF.
Diskussion Abwägungen und Varianten	**Empfehlungen (kurz- und langfristig)**
▪ Varianten: a) Heutige Lösung beibehalten, b) Vollständiger Verzicht auf jeglichen BAG-Support, c) Verzicht auf Support bzw. Reduktion des Supports, welcher inhaltliche Beeinflussung schafft oder vermuten lässt. ▪ Besonders abzuwägen: ○ Synergieverlust bei Ablösung von BAG plus Änderungskosten für Implementierung der neuen Lösung *vs.* ○ Nutzen der klareren Aussenwahrnehmung plus grössere Freiheitsgrade TPF mit damit verbundenem Potenzial für eine Wirkungssteigerung.	*Kurzfristige Optimierungen:* ▪ Abgeleitet aus D3.2 sind auch die TPF-relevanten Verantwortlichkeiten und Schnittstellen zu justieren. Damit kann gleichzeitig dem Kritikpunkt der zu starken Abhängigkeit von TPF und BAG (mindestens teilweise) begegnet werden. ▪ GS EDI: Reduktion der Rolle auf eine Eigner- und Aufsichtsrolle, wie sie bereits heute in der TPFV vorgesehen ist (Oberleitung und Verantwortung bei neuem Steuerungsgremium). ▪ Unterschriftenregelung (insbesondere zu Verfügungen): Es wird keine Unterschrift des Amtsdirektors BAG mehr benötigt (umfassende Verantwortung bei neuem Steuerungsgremium). ▪ Anbindung an BAG generell: Es ist im Detail zu prüfen ob und wie sich allenfalls die von aussen sichtbare (materielle) BAG-Anbindung weiter reduzieren lässt (z.B. betreffend KOM). Dabei ist der Aspekt der Effizienz/Synergie angemessen zu würdigen. ▪ Anpassungsbedarf TPFV: Nein / Aufwand: Ja. *Langfristig:* Bei einer späteren neu ausgestalteten institutionellen Anbindung des TPF (z.B. Überführung des TPF in eine weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz oder bei Realisierung einer anderen aus dem NCD-Prozess hervorgehenden Lösung) ist Kernfrage D3.3 neu zu regeln.

A4 Gegenüberstellung und Beurteilung von Varianten zur institutionellen Anbindung des TPF (Vertiefung Kernfrage D3.1)

	1. Integration in Sektion Tabak des BAG	2. Anschluss an das BAG (ausserhalb Sektion Tabak)	3. Heutige An-/Einbindung („0-Variante“)	4. Fachstelle beim GS EDI
Beschreibung der Variante	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden der Sektion Tabak des BAG zugeordnet.	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden formell in das BAG überführt (z.B. als separate Sektion in OeG oder GP).	Vgl. Analyse/TPFV: Fachstelle beim BAG unter Aufsicht des GS EDI.	Fachstelle bei GS EDI. TPF bezieht die Supportleistungen, die bislang beim BAG bezogen wurden, beim GS EDI. Steuerung/ Gesamtverantwortung liegt bei neu zu schaffendem Gremium.
Argumente pro und contra *Erste Beurteilung aus Sicht „Tabak“ (nicht abschliessend). Im NCD-Prozess soll eine umfassendere Beurteilung im Gesamtkontext erfolgen.*	+ Klare, umfassende Verantwortung und Koordination TP national bei BAG/StL NPT + Synergien in BAG (in Variante 1 etwas stärker ausgeprägt als in Variante 2) + Ermöglicht schlanke Struktur des TPF + ... - Widerspricht Rolle BAG als Ministerialverwaltung (Gesetze ausarbeiten und vollziehen, «politisches Dach» über Aktivitäten erarbeiten und überwachen) - Heikle Mehrfachrolle BAG - Wahrnehmung TPF («Unabhängigkeit» → beschränkte Glaubwürdigkeit) - «Zahnloserer» TPF (z.B. aufgrund KOM-BAG) - ...		+ Schlanke Struktur TPF (Synergien BAG) + ... ± Lösung mit – wenn auch beschränkter – Akzeptanz im System Tabakprävention Schweiz - Widerspricht Rolle BAG als Ministerialverwaltung (Gesetze ausarbeiten und vollziehen, «politisches Dach» über Aktivitäten erarbeiten und überwachen) - Heikle Mehrfachrolle BAG - Wahrnehmung TPF («Unabhängigkeit») - «Zahnloser» TPF (Anbindung KOM BAG) - ...	+ Eigenständiger positionierter TPF + Besseres Potenzial, der Wirkungsorientierung Nachdruck zu verschaffen + Erhöhte Akzeptanz bei Gesuchstellenden + Klarere Rolle des BAG + ... - Gegenüber Varianten 1-3 hohe Anpassungsaufwände - Unabhängigkeit und „Biss“ des TPF weniger gross als bei Varianten 5ff. - ... -
Vorläufige Gesamtbeurteilung	Aus Sicht TPF nicht zweckmässige Lösung. Institutionelle Entwicklung ginge bei späterer Wahl von Varianten 5, 6 oder 7genau in die falsche Richtung.		Ohne Anpassungen nicht weiter haltbare Lösung (vgl. Analyse und obige Argumente).	Mögliche Lösung (als definitive Lösung oder als Übergangslösung).
Voraussetzungen	■ Anpassung TPFV ■ Verzicht BAG auf operative TP-Tätigkeiten (nationale Kampagne)		(bei Schaffung eines strategischen Steuerungsgremiums: Anpassung TPFV)	Anpassung TPFV (Ansiedlung der Fachstelle, Schaffung strategisches Steuerungsgremium)

	5. Selbständige Konstitution des TPF (z.B. als Stiftung)	6. Ansiedlung des TPF bei bestehender NGO der Tabakprävention	7. Integration des TPF in weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz	8. Integration des TPF in heutige Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz
Beschreibung der Variante	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden in eine neu zu konstituierende Organisation integriert (z.B. Stiftung). Steuerungs- und Fachgremien werden neu definiert und bestellt.	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden in eine bestehende NGO integriert. Steuerungs- und Fachgremien werden neu definiert und bestellt.	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden in die im Rahmen des NCD-Prozesses zu diesem Zweck weiterentwickelte Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz integriert (neue Gremien, neue Ausrichtung, neue Organisation, evtl. Name).	Operative Aufgaben und Personal des TPF werden in die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz integriert (heutige Gremien, Besetzung, Ausrichtung, Organisation).
Argumente pro und contra *Erste Beurteilung aus Sicht „Tabak“ (nicht abschliessend). Im NCD-Prozess soll eine umfassendere Beurteilung im Gesamtkontext erfolgen.*	+ Lösung Mehrfachrolle BAG + Klar eigenständig positionierter TPF (noch stärker als in Variante 4 und 6) + Gutes Potenzial, der Wirkungsorientierung Nachdruck zu verschaffen + ... - Hoher Aufwand zur Errichtung der Lösung (insbesondere falls nur Übergangslösung!) - Synergie und Effizienzverlust - ...	+ Lösung Mehrfachrolle BAG + Gutes Potenzial, der Wirkungsorientierung Nachdruck zu verschaffen - Hoher Aufwand zur Errichtung der Lösung (insbesondere falls nur Übergangslösung!) - Synergie und Effizienzverlust - Risiko für Glaubwürdigkeit in NGO-Community wegen/ bei Asymmetrien oder vermuteten Rollenkonflikten - ...	+ Lösung Mehrfachrolle BAG + Gutes Potenzial, der Wirkungsorientierung Nachdruck zu verschaffen + Einheitliche Lösung für verschiedene GF/Präv.-Themen + Synergien für Kantone (nur eine Schnittstelle) + Synergien z.B. in Methodik + ... - Verlust Synergien in BAG - Abhängig von Zustimmung Stiftung und Träger	+ Lösung Mehrfachrolle BAG + Synergien für Kantone (nur eine Schnittstelle) + ... - Kollision mit Name/Ausrichtung der Stiftung (Gesundheitsförderung – nicht Prävention) - Vertreter Tabak-Landschaft nicht in Steuerungsgremium - Risiko «Verwässerung Thema Tabak» - Verlust Synergien in BAG - Heikle Mehrfachrolle der Kantone - ...
Vorläufige Gesamtbeurteilung	Lösung, welche dann zu vertreten ist, wenn sie für längere Zeit stabil bleiben soll (kein Provisorium = Lösung im Rahmen von NCD-Prozess).	Variante 5 – aber mit „historischem Rucksack“). Kritische Frage: Würde sich bestehende NGO finden, die bereit ist, diese Rolle zu übernehmen.	Abhängig von NCD-Prozess. Positioniert TPF klar, entschärft Mehrfachrolle des BAG und erlaubt umfassende Synergienutzung.	In heutiger Aufstellung (heutige Gremien, Besetzung, Ausrichtung, Organisation) ist die Stiftung als „Hafen“ für den TPF nicht geeignet.
Voraussetzungen	■ Anpassung TPFV ■ Aufbau einer gänzlich neuen operativen Struktur	■ Anpassung TPFV ■ Neue Organisation dürfte nicht operativ tätig sein ■ Markante Anpassung Struktur	■ Anpassung TPFV ■ Anforderungen: Zwei separate Töpfe (wg. Gruppenäquivalenz) und neue Governance der Stiftung ■ Zusage der Träger der Stiftung	■ Anpassung TPFV