

Externe Evaluation Tabakpräventionsfonds

Kurzfassung

Arbeitsgemeinschaft

econcept AG, Zürich

IVM Institut für Verwaltungs-Management ZHW, Winterthur

Dr. Markus Spinatsch, Bern

Inhalt

1	Einführung	2
1.1	Der Tabakpräventionsfonds	2
1.2	Evaluationsauftrag und Hintergrund.....	4
2	Methodologie	5
3	Ergebnisse	6
3.1	Zur Organisation der Fachstelle	6
3.2	Zum Mittelverwendung des Fonds	8
3.3	Beitrag des Fonds zur Erreichung der Präventionsziele	11
3.4	Zur Kohärenz der Förderpraxis des Fonds mit der nationalen Tabakprävention	13
3.5	Zur heutigen Form der Implementierung des Fonds	14
4	Fazit, Folgerungen und Empfehlungen	17

1 Einführung

1.1 Der Tabakpräventionsfonds

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

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

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

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

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

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

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

Gemäss Art. 2 der Verordnung (TPFV) hat der TPF den folgenden Zweck: Präventionsmassnahmen zu finanzieren, die effizient und nachhaltig zur Verminderung des Tabakkonsums beitragen. Insbesondere soll die Prävention ausgerichtet sein auf die Verhinderung des Einstiegs und die Förderung des Ausstiegs, den Schutz vor Passivrauchen, die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit; die Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Organisationen und die Schaffung von die Prävention unterstützenden Rahmenbedingungen sowie auf die Förderung der Forschung. 20 bis 30 Prozent der jährlichen Fondsmittel sollten für die Finanzierung von Projekten aus dem Bereich Sport und Bewegung vorgesehen werden (Richtwert).

Im Rahmen der Erarbeitung der Verordnung wurde vor allem die Frage der Ansiedlung der Fachstelle kontrovers diskutiert. Zwei Rechtsgutachten kamen zum Schluss, dass es im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen nur zwei Möglichkeiten der Ausgestaltung der Präventionsorganisation gebe: zum einen eine privatrechtliche Stiftung oder eine Fachstelle im BAG. In der Vernehmlassung plädierten die konsultierten Präventionsorganisationen vehement für eine Stiftungslösung. Da in der Zwischenzeit das Entlastungsprogramm 03 zu einer Reduktion der Präventionskredite des BAG geführt hatte², wurde die Fachstelle mit dem Ziel, möglichst rasch operativ funktionsfähig zu sein, als provisorische Lösung beim BAG angesiedelt.

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

² Amtliches Bulletin, Nationalrat - Herbstsession 2003 – Dreizehnte Sitzung - 01.10.03-09h25, 03.047, Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt

1.2 Evaluationsauftrag und Hintergrund

Die **Evaluation** des Tabakpräventionsfonds wurde bereits in der TPFV geregelt. Sie dient der Rechenschaftsablage des Departements des Innern gegenüber dem Bundesrat und der Öffentlichkeit, der Optimierung der Organisation (Strukturen, Prozesse) des Tabakpräventionsfonds sowie letztlich der Optimierung der Zweckmässigkeit des Fonds mit Blick auf eine effektive, kohärente schweizerische Tabakprävention.

Gegenstand der Evaluation ist nicht der Fonds als Finanzierungsinstrument an und für sich - d.h. , sondern sind seine Organisation, die Verwendung der Fondsmittel und die Erreichung der Präventionsziele. Damit sind seine Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und die Zielerreichung mit Blick auf den in der Verordnung definierten Zweck angesprochen. Im Weiteren hat die vorliegende Evaluation die Aufgabe, die Zweckmässigkeit der heutigen Verwaltung des Fonds in Form einer Fachstelle beim BAG zu evaluieren.

Konkret hat die externe Evaluation fünf **Evaluationsfragestellungen** zu beantworten, nach denen die Ergebnisse in Kap. 3 dargestellt sind:

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

2 Methodologie

Das **Design** der Evaluation beruht vor allem auf Soll/Ist-Vergleichen. Daneben werden Vorher/Nachher-Vergleiche durchgeführt, wobei gefragt wird, inwiefern sich seit der Schaffung des Tabakpräventionsfonds etwas verändert hat

Methodisch beruht die Evaluation zum einen auf Dokumentenanalysen und zum andern auf verschiedenen Befragungen, vorwiegend qualitativen Interviews:

- Gesuchstellende (140 schriftliche Interviews)
- Mitglieder von National- und Ständerat (10 Interviews)
- Schlüsselpersonen aus der Tabakprävention (12 Interviews)
- Eidgenössische Kommission für Tabakprävention (2 Interviews)
- Konsultativgruppe (8 Interviews)
- Fachstelle Tabakpräventionsfonds (2 Interviews)
- Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Sport (BASPO), Generalsekretariat Eidg. Departement des Innern (GS EDI) (9 Interviews)

3 Ergebnisse

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zu den fünf zentralen Fragestellungen der Evaluation zusammengestellt. Dabei sind jeweils zuerst die Antwort auf die übergreifende, allgemeine Fragestellung, danach die Antworten auf die je spezifischen Detailfragen eines Frageblocks sowie abschliessend unsere Empfehlungen dargestellt.

Die auf diesen Ergebnissen beruhende Bilanz der Evaluation, ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen finden sich in Kap. 4.

3.1 Zur Organisation der Fachstelle

Die Fachstelle ist insgesamt zweckmässig organisiert. Mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln erbringt sie ihre Leistungen wirtschaftlich, ihre Effizienz erachten wir als gut. Schwächen orten wir jedoch im Bereich der wirkungsorientierten Steuerung, da Führungsinformation³ und damit Steuerungswissen fehlt. Damit ist Wissen gemeint, das über die Leistungen und Wirkungen des Fonds in Bezug auf die Ziele Auskunft gibt. Die Effektivität, d.h. die Wirksamkeit, verstanden als Verhältnis von erreichtem Ziel zu definiertem Ziel könnte demnach verbessert werden.

Weitere spezifische Fragen zur Organisation der Fachstelle können wie folgt beantwortet werden:

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

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

³ Führungsinformation ist, vereinfacht gesagt, Information, die zur Führung, d.h. zum Planen und Entscheiden, benötigt wird. Diese Information besteht nicht aus gesammelten und systematisierten Daten. Sie muss aus Daten erarbeitet und verdichtet werden, eigene Informationen einbauen und auf die Adressaten ausgerichtet sein.

Die Fachstelle ist gut organisiert. Sie arbeitet unter den gegebenen Bedingungen zweckorientiert, wirtschaftlich und transparent. Die Tätigkeiten sind klar auf den Kernprozess "Mittelvergabe an Präventionsprojekte Dritter" (v.a. die Gesuchsbeurteilung) ausgerichtet. Die Fachstelle arbeitet nach standardisierten Prozessen und erledigt die Arbeit mit minimalen eigenen Infrastruktur- und Personalressourcen (2 Personen). In der inhaltlich-fachlichen Arbeit wird auf die Unterstützung externer ExpertInnen (Konsultativgruppe, ExpertInnenreviews) zurückgegriffen. Darüber hinaus werden Ressourcen des BAG (Finanz- und Personalverwaltung, Rechtsdienst, Kommunikations- und Übersetzungsdienst) mitgenutzt. Die Eingliederung ins BAG ist daher und auf Grund der Nähe zur Gesundheitspolitik als wirtschaftlich und zweckmässig einzustufen. Die Unabhängigkeit des Fonds ist trotz der Ansiedlung in die Linie gewahrt.

Auffallend an der Prozessorganisation ist, dass für das Controlling einmal bewilligter Projekte bzw. für die Führungsaufgaben Controlling, Berichtswesen und Evaluation klar definierte Abläufe und Instrumente fehlen und dass diese Tätigkeiten noch nicht ausreichend durchgeführt werden. Dies hängt zum Einen sicher mit der gegebenen Ressourcensituation des Fonds zusammen. Zum Andern scheinen auch unterschiedliche Auffassungen über die Aufgabenstellung und die Kompetenzen der Fachstelle zu bestehen.

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

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

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

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

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Fachstelle derzeit eine rein administrative Einheit zur Abwicklung des Gesuchsprüfungsprozesses und der Mittelvergabe ist. Sie erfüllt derzeit noch nicht alle Aufgaben, die ihr gemäss Art. 3 Abs. 2 TPFV zugewiesen sind. So wurden z.B. bisher keine Programme oder Projekte durch den Fonds oder auf Initiative des Fonds entwickelt, ausgeschrieben oder umgesetzt. Das Generalsekretariat des Departements des Innern (GS EDI) – das Aufsichtsorgan des Fonds – sah eine Zurückhaltung im Bereich eigener, durch die Fachstelle gesteuerter oder lancierter Aktivitäten politisch als angemessen. Aus Sicht des Evaluationsteams konnte aber durch die eingeschränkte Steuerungsmöglichkeit der Fachstelle noch nicht das volle Potenzial des Tabakpräventionsfonds ausgeschöpft werden.

3.2 Zum Mittelverwendung des Fonds

Der Tabakpräventionsfonds orientiert sich bei seinen Regelungen bzw. der Planung zur Mittelvergabe sehr eng an den Bestimmungen der Tabakpräventionsverordnung (z.B. Art. 4-7 TPFV), an den strategischen Vorgaben des Nationalen Programms Tabakprävention (NPTP) 2001–2008 sowie an den Regeln des Verwaltungsrechts.

Bis im April 2007 wurden beim Fonds 188 Projektanträge eingereicht, von denen bis zum Abschluss der Evaluation 178 entschieden waren. 92 Projekte wurden bewilligt, was knapp 52% der entschiedenen Gesuche entspricht. Diese 92 Projekte werden mit insgesamt 61.9 Mio. CHF gefördert. Dies entspricht einer Förderquote von 42%. Der Anteil der Fondsmittel an den Gesamtkosten der geför-

dernten Projekte variiert, wobei die Mehrheit der Projekte zu über 80% vom TPF finanziert wird.

Dass der Fonds in den 3,5 Jahren seines Bestehens einige Rücklagen angehäuft hat weist darauf hin, dass noch zu wenig qualitativ hochwertige und daher förderwürdige Projekte eingereicht werden. Wir halten dafür, dass die Fachstelle dies zum Anlass nimmt, aktuelle und potenzielle Projektnehmende besser zu befähigen, förderwürdige Gesuche einzureichen. Die Abweichungen der aktuellen Mittelverteilung von den Zielvorstellungen der im Jahre 2006 beschlossenen Investitionsstrategie⁴ sprechen ebenfalls dafür, dass die Nachfrage nach Mitteln aus dem Tabakpräventionsfonds gefördert werden sollte

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

Diese Befunde weisen darauf hin, dass die Schaffung von entsprechenden Steuerungsinstrumenten und Kontroll- bzw. Evaluationsinstrumenten eine der zukünftigen Anforderungen an den TPF sein könnte oder sein sollte. Dadurch wird auch die Frage aufgeworfen, wer für die Steuerung des TPF offiziell zuständig sein und welche Präventionsstrategie verfolgt werden soll.

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

Weitere spezifische Fragen zur Verwendung der Mittel des Fonds können wie folgt beantwortet werden:

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

Die inhaltliche Analyse zeigt, dass die Mittel zweckmässig, d.h. im Sinne der TPFV verwendet wurden und dass zweckfremde Projekte abgelehnt wurden. Die meisten Mittel wurden im Bereich der Sensibilisierung (28%), der Verhinderung des Einstiegs (23%) und zum Schutz vor Passivrauchen (21%) gesprochen. Für die Förderung der Forschung wurden rund 6% der Mittel zugesagt. Die Hauptzielgruppen der geförderten Projekte sind Schüler und Jugendliche (46% der

⁴ Die Investitionsstrategie legt fest, wie viele Mittel in welchen Förderbereich gemäss TPFV fliessen sollen und stellt somit einen Verteilschlüssel dar.

Mittel), gefolgt von der Öffentlichkeit (24% der Mittel), was auch in Zusammenhang mit den geförderten Zwecken steht.

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

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

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

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

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

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

Der Richtwert, 20-30% der Mittel für Projekte im Bereich Sport einzusetzen, wurde erfüllt bzw. sogar überschritten.

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

3.3 Beitrag des Fonds zur Erreichung der Präventionsziele

Insgesamt gesehen können wir den Beitrag des Fonds nicht schlüssig beurteilen, da keine verlässlichen Daten als Grundlagen für eine „Messung“ und Beurteilung der Wirkungen des Fonds im Zielbereich vorliegen. Die unmittelbaren Ziele der geförderten Projekte dürften nach Massgabe der Projektträger mehrheitlich erreicht worden sein. Über die Wirkungen der durchgeführten Projekte in den Zielbereichen fehlen dem Fonds jedoch Informationen. Das Nationale Programm zur Tabakprävention, das hier als Referenzrahmen gilt und allgemein als solcher akzeptiert ist, hat einen so umfangreichen Zielkatalog, dass praktisch alle vom Fonds geförderten Projekte einen Beitrag dazu leisten. Andererseits steht fest, dass die Mittel des Fonds zu einer Verbesserung der Qualität der Präventionsprojekte geführt haben. Dies wiederum dürfte sich auch positiv auf die Wirkung der Projekte ausgewirkt haben.

Weitere spezifische Fragen zum Beitrag des Fonds zur Erreichung der Ziele der Tabakprävention können wie folgt beantwortet werden:

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

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

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

Aufgrund des Gesagten empfehlen wir, dass die Fachstelle ein inhaltliches Projekt-Controlling aufbaut. Die Ergebnisse der abgeschlossenen Projekte sollen durch die Fachstelle aufbereitet und für die interessierte Öffentlichkeit verfügbar gemacht (z. B. inhaltlicher Synthesebericht) werden. Zudem soll Fonds in Zukunft vermehrt Projekte fördern, welche direkt mit den Zielgruppen arbeiten und versuchen, den Einstieg zu verhindern oder den Ausstieg zu fördern.

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

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

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

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

Aus der Sicht des BAG kann die im Rahmen des Entlastungsprogramms 03 erfolgte Budgetreduktion beim BAG als unerwünschter Effekt bezeichnet werden. Diese Mittelverlagerung stärkte zwar die NGOs im Bereich der Tabakprävention, schwächte andererseits aber das BAG in seinem Handeln, was die Akteure ausserhalb des BAG aber wenig berührte. Für letztere stehen, auch wenn sie sich als Akteure der schweizerischen Tabakprävention verstehen, die eigene Tätigkeit und die eigenen Projekte im Vordergrund.

3.4 Zur Kohärenz der Förderpraxis des Fonds mit der nationalen Tabakprävention

Nehmen wir die Ziele und Massnahmen des NPTP 2001 – 2007 als Referenzrahmen erachten wir die Prioritätensetzung und Förderungspraxis des Fonds als verträglich mit den Zielen, Strategien und Massnahmen der schweizerischen Tabakprävention:

Die Ziele des Tabakpräventionsfonds sind mit den Zielen des NPTP kohärent, da ein Teil der Ziele des NPTP in den Zweckartikel des Fonds aufgenommen wurde. Allerdings ist nochmals kritisch festzuhalten, dass die Ziele von NPTP so breit sind, dass sich vieles darunter fassen lässt, was ebenso für den Zweckartikel der TPFV gilt. Durch die „programmatische“ Unterstellung des Tabakpräventionsfonds unter das Dach von NPTP, das auch für das BAG wegleitend ist, beurteilen wir auch die Ziele der Akteure als verträglich. Für allfällige Unverträglichkeiten im Handeln der oben genannten Akteure fanden wir keine Anhaltspunkte.

Weitere spezifische Fragen zur Kohärenz von TPF und nationaler Tabakprävention beantworten wir wie folgt:

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

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

In welchem Kompetenzgefüge ist der Fonds wie positioniert?

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

on unter Aufsicht der Bundesämter für Gesundheit und Sport verwalten zu lassen⁵.

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

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

Das NPTP wird von allen Akteuren als sinnvolle Grundlage der Tabakprävention beurteilt. So stehen die Strategien und Programme der anderen wichtigen Akteure auch im Rahmen des NPTP und stellen den Konsens der Akteure der Tabakprävention dar. Insofern kann die Frage bejaht werden: Die Tätigkeit des Fonds erscheint kohärent und verträglich mit den Strategien der andern Akteure. Allerdings ist anzumerken, dass das NPTP ein sehr offener Rahmen ist, in welchem vieles Platz hat und in dem sich jeder Akteur finden kann. Eine programmatische Übereinstimmung der Akteure scheint dem Vernehmen nach auch bei künftigen Tabakprogramm des Bundes 2008–2011 zu bestehen, das offenbar eine stärkere Fokussierung beinhaltet.

3.5 Zur heutigen Form der Implementierung des Fonds

Wir beurteilen die heutige Form der Implementierung des Tabakpräventionsfonds insgesamt als wenig zweckmässig mit Blick auf die Ziele einer nationalen, kohärenten Tabakpräventions-Strategie. Die Effizienz der aktuellen Implementierung, verstanden als heutige Leistungsfähigkeit des Fonds, hingegen beurteilen wir als gut. Der Fonds hat, nach einer Anfangsphase, seine Leistungsfähigkeit entwickelt und erfüllt die Aufgabe der zielgerichteten und verantwortungsbewussten Mittelverteilung gut. Wenn man unter Effektivität der heutigen Implementierung die Wirksamkeit des Fonds und seiner Tätigkeit insgesamt versteht, so orten wir hier Verbesserungsbedarf. Das Wirkungsmanagement⁶ und die Bereitstellung von

⁵ Heute liegt die Aufsicht über die Fachstelle gemäss TPFV beim GS EDI, weil die Fachstelle dem BAG angegliedert wurde und die Aufsicht nicht auf der gleichen Stufe liegen kann

⁶ Wirkungsmanagement meint, dass gezielt Informationen über Wirkungen und Nutzen der eigenen Tätigkeit oder von Projekten generiert und systematisiert werden, umso mehr Wirkung und mehr Nutzen zu erzielen. Ein integriertes Wirkungsmanagement umfasst Projektplanung, Abwicklung von Projektgesuchen, Management von Qualität und Nachhaltigkeit,

Führungsinformation für die strategische und wirkungsbezogene Führung können verbessert werden.

Weitere spezifische Fragen zur Form der Implementierung beantworten wir wie folgt:

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

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

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

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

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

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

Controlling, Projektevaluationen, Benchmarking sowie die Evaluation von Wirkungen allgemein.

In Bezug auf das Kooperationsgefüge, das sich gleichsam aus den tatsächlichen Beziehungen unter den Akteuren ergibt, scheint uns die Verankerung von Fonds und Fachstelle ebenfalls nur beschränkt zweckmässig. Das BAG gehört nicht zu zentralen Akteuren im Netzwerk der NGOs, auch wenn es insgesamt gesehen ein zentraler Akteur der Tabakprävention ist.

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Übertragung der Fondsverwaltung an Gesundheitsförderung Schweiz scheint nur vordergründig eine tragfähige Lösung zu sein. Auch wenn die Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz ebenfalls Mittel aus einem Fonds verwaltet und Projekte finanziert, bewegt sie sich in einem andern Feld. Sie hat ihre drei strategischen Schwerpunkte bis 2018 festgelegt auf „Gesundheitsförderung und Prävention stärken“, „Gesundes Körpergewicht“ und „Psychische Gesundheit – Stress“. Zudem wurde Gesundheitsförderung Schweiz, wie der Name zum Ausdruck bringt, im Hinblick auf Gesundheitsförderung geschaffen und nicht im Hinblick auf Prävention.

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

4 Fazit, Folgerungen und Empfehlungen

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

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

So gesehen könnte man weiterfahren wie bisher. Wir stellten keine schwerwiegenden Mängel fest, die zwingend und rasch Veränderungen erfordern würden. Jedoch stellen wir verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten fest, die von der Art der Implementierung unabhängig sind.

Im Hinblick darauf empfehlen wir, die folgenden **Massnahmenvorschläge** zu prüfen:

- Verbesserung des Controllings zur Begleitung der administrativen Abwicklung der Projekte und zur Darstellung und Analyse der Fördertätigkeit.
- Aufbau eines Wirkungsmanagements: Der Fonds versteht es mit als seine Aufgabe, die Wirkungsüberprüfung in den Projekten zu verstärken und aktiv zu begleiten. Die Ergebnisse der geförderten Projekte werden systematisch und wissenschaftlich aufgearbeitet und z.B. zielgruppen-, setting- oder massnahmenspezifisch synthetisiert und praxisbezogen „lessons learned“ formuliert (Valorisierung). Die Ergebnisse der Projekte werden allgemein zugänglich gemacht und die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Aufarbeitung bei den Akteuren der Tabakprävention aktiv bekannt gemacht.
Zu diesem Zweck wird die Fachstelle um eine wissenschaftliche Abteilung erweitert und personell aufgestockt.
- Förderung der Qualität der Nachfrage nach Mitteln: Der Fonds sieht es als seine Aufgabe, die Zahl der förderungswürdigen Gesuche zu erhöhen und die potenziellen Gesuchstellenden zu Erarbeitung erfolgreicher Gesuche zu befähigen. Er kann zu diesem Zweck sowohl die Beratung ausbauen als auch konkrete Schulungen für potenzielle Gesuchstellende durchführen.
- Der Fonds kann zur Stimulierung von Gesuchen und zur Realisierung der Investitionsziele aktiv Themen- oder Zielbereiche ausschreiben, für die Projekte gesucht werden. Er kann auch konkret die Trägerschaften für die Durchführung vordefinierter Projekte ausschreiben, um z.B. erfolgreiche Projekte flächendeckender zum Tragen zu bringen.
Eine eigene operative Projektstätigkeit des Fonds erachten wir dagegen wegen Interessenkonflikten und organisatorischen Anforderungen unter den gegebenen Umständen als wenig sinnvoll.
- Die Fachstelle führt eine „kleine Revision“ der Investitionsstrategie durch, indem ausgehend vom aktuellen oder dem folgenden NPTP eine Fokussierung vorgenommen wird. Es liegt nahe, eine solche Fokussierung mit den Akteuren der Tabakprävention abzusprechen, wie dies bereits bei der Investitionsstrategie der Fall war.
Zudem könnte der Bereich „Sport und Bewegung“ neu als Setting und damit als Querschnitt-Dimension definiert werden, statt als so genanntes Geschäftsfeld wie z.B. Verhinderung des Einstiegs oder Förderung des Aus-

stiegs. Damit könnten auch die Gesuche aus dem Bereich „Sport und Bewegung“ den zentralen Zielbereichen (Verhinderung Einstieg, Förderung Ausstieg und Schutz vor Passivrauchen) zugeordnet werden. Dies würde die Transparenz des Mitteleinsatzes erhöhen.

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

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

– **Option „Status Quo“**

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

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

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

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

– **Option „StraTabak“:**

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

Der Vorteil dieser Option besteht darin, dass von den umfangreichen Arbei-

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

Die Risiken dieser Option sehen wir darin, dass unklar scheint, ob und wann StraTabak kommt und ob StraTabak das bringt, was man sich erhofft. Ein verabschiedeter Bericht besteht noch nicht, und ob die uns berichtete inhaltliche Übereinstimmung der Akteure Bestand hat, scheint nicht gesichert, insbesondere da die zentrale Frage der Führungs- und Steuerungsstruktur für StraTabak noch nicht geklärt ist.

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

– **Option „Neue Trägerschaft“:**

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

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

– **Option „Warten auf Präventionsgesetz“**

Diese Option besteht darin, dass das in Vorbereitung begriffene Präventionsgesetz (vgl. BAG 2006d) abgewartet wird. Sie unterscheidet sich von der Option „Nichts tun“ dadurch, dass das Nichtstun nur eine Übergangslösung

ist, bis mittelfristig eine tragfähige Lösung möglich ist. Zurzeit geht das BAG unseres Wissens nach davon aus, den Gesetzesvorschlag Mitte 2008 in die Vernehmlassung geben zu können mit dem Ziel, im Jahre 2010 das Gesetz in Kraft setzen zu können.

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

Sowohl Chancen als auch Risiken dieser Option sind gross: Bestimmt das Gesetz ein klares Akteurarrangement für die Lösung der Verbundaufgabe Prävention und wird es innert zwei bis drei Jahre verabschiedet, bringt es auch für die Tabakprävention Vorteile. Scheitert jedoch das Gesetz nach einigen Jahren, steigt unseres Erachtens der Handlungsbedarf für den Tabakpräventionsfonds (vgl. Option Status quo).

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