



Stellungnahme BAG zur Evaluation des Nationalen Programms Tabakprävention 2001-2005/08

1. Ausgangslage

Das Nationale Programm zur Tabakprävention (NPTP) 2001-2005/08 ist das zweite, umfassende Tabakpräventionsprogramm des Bundes. Es wurde vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) aufgrund der Erfahrungen mit dem ersten derartigen Programm, dem Massnahmenpaket Tabak (MPT) 1996 – 1999 entwickelt, im Juni 2001 vom Bundesrat verabschiedet und dann seine Implementierung durch das BAG lanciert. Ursprünglich für die Zeit von 2001 bis 2005 vorgesehen, wurde das NPTP vom Bundesrat bis Ende 2008 verlängert.

Das NPTP folgt einer Zukunftsvision: „Die Gesellschaft betrachtet das Nichtrauchen als Norm“. Um dieses ambitionierte Ziel zu erreichen, setzt das NPTP auf eine komplexe Strategie mit insgesamt zwölf spezifischen Zielen. Entsprechend vielfältig sind die Massnahmen, die innerhalb und ausserhalb des BAG im Rahmen des NPTP umgesetzt werden.

2. Evaluationsauftrag

Die Agence pour le Développement et l'évaluation des politiques de Santé (ADSAN) in Genf hat das NPTP zwischen Oktober 2005 und Dezember 2006 einer Evaluation unterzogen und im Februar 2007 einen ausführlichen Bericht vorgelegt. Evaluiert wurde das NPTP aus zwei Perspektiven:

- **Summativ**, im Sinne der Rechenschaftsablegung über Verlauf und bisherige Wirkungen des Programms. Die Evaluation sollte Bilanz ziehen über sechs Jahre der Umsetzung des NPTP, wobei sowohl die Zielerreichung in den zwölf spezifischen Zielbereichen des NPTP zu überprüfen als auch eine Bilanz über die Wirkungen des Gesamtprogramms bis Ende 2006 zu ziehen war.
- **Prospektiv**, um mit Blick auf die Formulierung und künftige Umsetzung eines Folgeprogramms Lehren aus Verlauf und Ergebnissen des NPTP zu ziehen.

3. Durchführung

ADSAN setzte bei der Evaluation des NPTP auf qualitative und quantitative Methoden: vertiefte explorative Interviews mit rund 30 Hauptakteuren der Tabakprävention, wiederholte Befragungen der Tabakexperten im BAG, standardisierte schriftliche Befragung von 250 Personen (bei Bund, Kantonen und NGO), die in der schweizerischen Tabakprävention aktiv sind, Sekundäranalysen bestehender Daten und Statistiken (Tabakmonitoring) u.a. Insgesamt erarbeitete ADSAN sich eine solide Datenbasis zur Beurteilung von Verlaufs- und Zwischenergebnissen des NPTP.

4. Resultate der Evaluation

4a Gesamtbilanz nach sechs Jahren NPTP

Was die Gesamtbilanz über sechs Jahre NPTP anbelangt, kommt die Evaluation zu einem insgesamt positiven Befund: Das Tabakmonitoring zeigt sowohl einen langsamen, aber stetigen Rückgang der Menge des konsumierten Tabaks als auch einen Rückgang der Raucherquote von 33% auf 29% von 2001 bis 2006 auf. Die Evaluation hält zwar fest, dass dieser Rückgang nicht ausschliesslich dem NPTP zugeschrieben werden dürfe, das Programm aber grundsätzlich als Erfolg gewertet werden könne, indem es an diesem positiven Wandel mit Sicherheit beteiligt sei. Neben dem nachweislichen Rückgang des Konsums bzw. der Raucherquote seien klare Einstellungs- und Verhaltensänderungen beobachtet und nachweisbar. Das NPTP, so die Evaluation, habe als Programm funktioniert. Zudem komme ihm ein hoher Symbolgehalt zu, da es den politischen Willen des Bundes verkörpere und es sich von Kantonen ebenso wie von NGO gut nutzen lasse. Der Evaluation gemäss hat das NPTP vor allem zwei Erfolge zu verzeichnen: Es habe die Einstellung der Bevölkerung zum Passivrauchen verändert und die Dynamik in Richtung einer normativen Veränderung (der sozialen wie auch der gesetzgeberischen Norm) verstärkt, was aus Public Health Sicht von entscheidender Bedeutung sei. Der Beitrag des NPTP zur „Denormalisierung“ des Tabakkonsums und hin zur neuen Norm „Nichtrauchen“ wird als gross bewertet.

4b Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auf der Basis dieser Evaluationsergebnisse stellt ADSAN die Frage, ob das Folgeprogramm des NPTP in dieselbe Richtung gehen sollte, wie das noch laufende Programm. Die Evaluatoren selber beantworten diese Frage wie folgt:

- Die Schwerpunkte der im NPTP 2001-2008 begonnenen, erfolgreichen und strukturell orientierten Tabakprävention sollen konsequent, kontinuierlich und langfristig in einem Nachfolgeprogramm weiter verfolgt, gesichert, vertieft und weiterentwickelt werden.
- Im Steuer- und Umsetzungsmodell des Nachfolgeprogramms sollen vermehrt BAG-externe Partner mit einbezogen werden und somit die Abstützung und politische Legitimation des Programms verbessert werden.

5. Beurteilung der Evaluation durch das BAG

5a Allgemein

Die Evaluation des NPTP wurde aus Sicht des BAG sorgfältig und unter angemessenem Einbezug der zentralen Akteure und des BAG durchgeführt. Positiv fällt auch die Nutzung vielfältiger Datenerhebungsmethoden und -quellen wie z.B. dem Tabakmonitoring auf. Die laufende Berichterstattung ebenso wie der Schlussbericht waren bzw. sind informativ und adressatengerecht verfasst. Die Ergebnisse der Evaluation sind insgesamt plausibel, sowohl was die gesamthaft positive Beurteilung des Programms, als auch was die aufgezeigten Schwächen der Wirkung in einzelnen Zielbereichen und in der Steuerung des NPTP anbelangt.

5b Bemerkungen zu einzelnen Empfehlungen

Das BAG ist mit den *Empfehlungen 1-3* der Evaluation, dass es eine langfristige und kontinuierliche Weiterführung des Tabakpräventionsprogramms mit grossem Handlungsspielraum braucht, in welchem auch die Frage der Werbung angegangen und die Ratifizierung der FCTC vorgesehen ist, weitgehend einverstanden. Auch mit der *Empfehlung 4* der Evaluation, dass es eine verstärkte nationale Führung für die Umsetzung des Nationalen Programms Tabak brauche, ist das BAG einverstanden. Aus BAG-Sicht ist dazu anzumerken, dass es seine Führungsrolle bei der Umsetzung des Nationalen Tabakpräventionsprogramms im Sinne einer federführenden Rolle in der Koordination und der Unterstützung der Umsetzung sieht. Es ist aber wichtig festzuhalten, dass ein „Nationales“ Programm kein BAG-Programm ist, sondern ein gemeinsames Programm und somit eine gemeinsame Strategie aller beteiligten Akteure. Die *Empfehlung 5* der Evaluation legt dem BAG nahe, die Steuerung und Umsetzung des zukünftigen Nationalen Programms Tabak 2008 - 2012 (NPT) breiter abzustützen als bisher und die Partner stärker miteinzubeziehen. Das BAG teilt diese Meinung und ist zur Zeit dabei, für das NPT ein Steuerungsmodell auszuarbeiten, das analog zu den geplanten Steuerungsmodellen des Nationalen Programms Alkohol (NPA) und des Nationalen Programms Ernährung und Bewegung (NPEB) ausgestaltet ist. Mit der Umsetzung dieser Empfehlung soll eine breite Abstützung und eine bessere politische Verankerung des Folgeprogramms erreicht werden. Auch die *Empfehlung 6* der Evaluation, dass das BAG das Wissensmanagement und die nationale Koordination in der Prävention sicherstellen soll, wird vom BAG geteilt (siehe auch Anmerkung zu Empfehlung 4). Diese Rolle des BAG entspricht auch derjenigen, welche im NPA und im NPEB vorgesehen ist.

Ebenfalls aufgrund der Empfehlungen der Evaluation wird sowohl die inhaltlich erfolgreiche (schwerpunkt-mässig strukturelle) Tabakprävention weiter verfolgt und im Folgeprogramm umgesetzt werden, als auch die Zusammenarbeit und Koordination zwischen dem Nationalen Programm Tabak und dem Tabakpräventionsfonds verbessert werden (Organisation und Funktionsweise des *Tabakpräventionsfonds* werden zur Zeit ebenfalls evaluiert).

6. Schlussbemerkung

Abschliessend kann gesagt werden, dass das BAG die kritischen Fragen und Empfehlungen der Evaluation des NPTP im Rahmen der Erarbeitung des Inhaltes und der Umsetzungsstruktur des Folgeprogramms NPT 2008 - 2012 angemessen berücksichtigen wird.