

# **Evaluation der Nationalen Programme Alkohol, Tabak, Ernährung und Bewegung 2013– 2016 (Verlängerungsphase) Kurzfassung**

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG  
Zürich, 23. Januar 2015

Judith Trageser, Thomas von Stokar, Juliane Fliedner

## Ausgangslage

Tabakkonsum, Alkohol, unausgewogene Ernährung und mangelnde Bewegung zählen zu den grössten Verhaltensrisiken für nichtübertragbare Krankheiten. Diese Krankheiten bilden heute die häufigsten Todesursachen und verursachen den grössten Anteil an Krankheitskosten.

Der Bund hat sich mit verschiedenen Präventionsprogrammen zur Aufgabe gemacht, die Risiken Tabak, Alkohol, unausgewogene Ernährung und mangelnde Bewegung zu bekämpfen. Im Jahr 2008 wurden im Auftrag des Bundesrates die nationalen Präventionsprogramme Alkohol (NPA), Tabak (NPT) und Ernährung und Bewegung (NPEB) 2008 – 2012 lanciert und im Jahr 2011 umfassend evaluiert. Im Mai 2012 beschloss der Bundesrat diese drei Programme bis 2016 zu verlängern und beauftragte das Bundesamt für Gesundheit (BAG), ihn über die erreichten Resultate zu informieren. Vor diesem Hintergrund beauftragte das BAG INFRAS, die drei Programme zu evaluieren. Zur Halbzeit der Verlängerungsphase zieht die vorliegende Evaluation eine Zwischenbilanz.

## Ziel, Fragestellungen und Methodik der Evaluation

Die Evaluation konzentriert sich auf zwei Aspekte: Einerseits zeigt sie den Fortschritt der drei Programme in Bezug auf die in den Evaluationen 2011 gemachten Empfehlungen auf. Die Ergebnisse dienen dem BAG als Grundlage der Berichterstattung an den Bundesrat. Andererseits benennt sie die wichtigsten und bewährtesten Programmmassnahmen und macht Empfehlungen zur Weiterentwicklung zukünftiger Strategien. Ausgehend von diesen Zielen waren für die Evaluation die drei folgenden Hauptfragen leitend:

1. Wurden die Empfehlungen aus den Evaluationen 2011 angemessen und in guter Qualität umgesetzt?
2. Welche Programmmassnahmen haben sich am meisten bewährt und sind in Bezug auf die Weiterentwicklung zukünftiger Strategien die wichtigsten?
3. Welche Prioritäten sollten in Zukunft aus Public Health-Sicht - unter Berücksichtigung der Problemlast und Ressourcensituation - bei den Programmmassnahmen gesetzt werden?

Zur Beantwortung dieser Fragestellungen bediente sich die Evaluation qualitativer Forschungsmethoden, namentlich einer Analyse von internen und veröffentlichten Dokumenten der Programme sowie qualitativen Interviews mit 20 Akteuren, davon alle Mitglieder der strategischen und operativen Leitungen sowie acht externe ExpertInnen.

## Nationales Programm Alkohol (NPA)

### Zwischenbilanz zur Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation 2011

Die Empfehlungen der Evaluation aus dem Jahr 2011 sind zum heutigen Zeitpunkt durch das NPA zum grossen Teil in angemessener Weise umgesetzt und auf gutem Kurs (vgl. Tabelle unten). Die Empfehlungen wurden ernst genommen und im Rahmen der Möglichkeiten des NPA systematisch umgesetzt. Kleinerer Handlungsbedarf besteht noch hinsichtlich der Koordination der Ziele des NPA mit dem Einsatz des Alkoholzehntels.

Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen Evaluation NPA 2011	
Empfehlung	Beurteilung
1. Weiterführung des Programms	■
2. Verbesserung konzeptionelle Grundlagen: Realistische, messbare Ober- und/oder Wirkungsziele, Wirkungsmodell, Konzentration Massnahmen	■
3. Wiederaufgreifen struktureller Massnahmen	X
4. Verstetigung Kooperation mit Kantonen	◆
5. Stärkere Nutzung und Weiterentwicklung Kontaktnetz EAV für Zusammenarbeit mit der Industrie	■

■ Umsetzung erfolgt/auf gutem Kurs ◆ Umsetzung teilweise erfolgt, weitere Anstrengungen nötig ● Umsetzung nicht erfolgt, Handlungsbedarf; X auf Umsetzung verzichtet, kein konkreter weiterer Handlungsbedarf.

### Bewährte und prioritäre Massnahmen

Das NPA ist vor dem Hintergrund der Problemlast nach wie vor relevant und mit den bestehenden Handlungsfeldern zweckmässig ausgestaltet. Die Befragten nennen eine Reihe von bewährten Massnahmen, wobei diese Liste nicht als abschliessend betrachtet werden kann. Zu diesen Massnahmen zählen: Die Koordination des Gesamtprogramms, die institutionelle Zusammenarbeit mit den Kantonen, das Suchtmonitoring, die Forschungsaktivitäten, die Multiplikatorenansätze, die Jugendschutzmassnahmen und die Dialogwoche Alkohol als Kommunikationsmassnahme. Einige dieser Massnahmen sind für das Funktionieren des Gesamtprogramms und die Bündelung von Kräften in der Alkoholprävention unabdingbar, andere zielen auf wichtige Zielgruppen und Probleme ab oder sind besonders wirksam und kosteneffizient. Vor dem Hintergrund der Problemlast und der Ressourcensituation sind in Zukunft aus unserer Sicht folgende Stossrichtungen (weiterhin) prioritär:

- Koordinationsfunktion pflegen.
- Zusammenspiel aller Handlungsfelder weiterhin sicherstellen.
- Bewährte Massnahmen weiterführen.
- Handlungsspielräume für strukturelle Massnahmen stärker nutzen.
- Massnahmen in der Verhaltensprävention evidenzbasiert priorisieren.
- Vulnerable und schwer erreichbare Gruppen gezielt angehen.

## Nationales Programm Tabak (NPT)

### Zwischenbilanz zur Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation 2011

Aus Sicht der EvaluatorInnen ist die Mehrheit der Empfehlungen der Evaluation durch das NPT in angemessener Weise umgesetzt oder auf gutem Weg (siehe Tabelle unten). Die Zusammenarbeit mit den Kantonen konnte ausgebaut und intensiviert werden und die Operationalisierung des Programms ist nach Startschwierigkeiten erfolgt. Handlungsbedarf besteht noch bei der Koordination des NPT und des Tabakpräventionsfonds (TPF) auf operativer und strategischer Ebene. Die Koordination konnte bereits stark verbessert werden; das durch den TPF angekündigte und auf das NPT abgestimmte Entscheidungsmodell zur Mittelvergabe muss jedoch noch durch den TPF finalisiert und der strategischen Leitung und weiteren Umsetzungspartnern des NPT zur Stellungnahme unterbreitet werden.

Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen Evaluation NPT 2011	
Empfehlung	Beurteilung
1. Verlängerung des Programms	■
2. Operationalisierung des Programms: Öffentliche Kommunikation konkreter Massnahmen, Fokussierung auf umsetzbare Massnahmen, Ziele in Verbindung mit Massnahmen und Indikatoren erarbeiten	■
3. Weiterer Ausbau der Zusammenarbeit mit Kantonen	■
4. Stärkung Koordination NPT und TPF auf operativer und strategischer Ebene	◆

■ Umsetzung erfolgt/auf gutem Kurs ◆ Umsetzung teilweise erfolgt, weitere Anstrengungen nötig ● Umsetzung nicht erfolgt, Handlungsbedarf; X auf Umsetzung verzichtet.

### Bewährte und prioritäre Massnahmen

Auch das NPT bleibt ein relevantes Präventionsprogramm. Tabak bildet immer noch einen der wichtigsten Risikofaktoren für nichtübertragbare Krankheiten und die Prävalenz stagniert seit dem Jahr 2008 in der Schweiz ungefähr auf dem gleichen Niveau. Das NPT bewährt sich insofern, dass es die Aktivitäten der verschiedenen Akteure in der Tabakprävention koordiniert und ihnen Schwung verleiht. Als bewährte einzelne Massnahmen des NPT werden durch die Befragten die Massnahmen rund um das Tabakproduktegesetz, verhaltenspräventive Massnahmen nach dem Multiplikatoren- und Settingansatz, die Partnerkampagne NPT, Forschungsaktivitäten und die Unterstützung kantonaler Präventionsprogramme hervorgehoben. Vor dem Hintergrund der Problemlast und der Ressourcensituation sollten in Zukunft aus unserer Sicht folgende Stossrichtungen (weiter) priorisiert werden:

- Ganzheitlichen Ansatz weiter verfolgen.
- Bewährte Massnahmen weiterführen.
- Strukturelle Massnahmen: Gute Voraussetzungen schaffen.

- Zielgruppen für Verhaltensprävention priorisieren (Grosse, gut erreichbare Zielgruppen, Jugendliche, vulnerable Zielgruppen).
- Mehr Evidenz zur Wirksamkeit von Verhaltensprävention schaffen.

## Nationales Programm Ernährung und Bewegung (NPEB)

### Zwischenbilanz zur Umsetzung der Empfehlungen der Evaluation 2011

Nach ersten organisatorisch bedingten Umsetzungsverzögerungen hat das NPEB hinsichtlich der in der Evaluation 2011 festgestellten Schwächen grosse Fortschritte gemacht. Bei allen Empfehlungen der Evaluation wurden zweckmässige Massnahmen in die Wege geleitet und umgesetzt. Diese Massnahmen entsprechen zwar nicht immer den Empfehlungen der Evaluation 2011, das alternative Vorgehen ist unseres Erachtens jedoch in allen Fällen gut begründet. Die eingeleiteten Massnahmen sollten bei drei Empfehlungen der Evaluation noch intensiviert werden, namentlich bei der Stärkung der Identität und Sichtbarkeit des NPEBs, bei den Aktivitäten im Rahmen von actionsanté und in den Bereichen Lebensmittelangebot und Bewegung.

Tabelle 1: Beurteilung der Umsetzung der Empfehlungen Evaluation NPEB 2011	
Empfehlung	Beurteilung
1. Verlängerung des Programms	■
2. Bessere Operationalisierung der Ziele; Zuordnung Rollen und Beiträge der Partner zu den Zielen; Einführung eines gemeinsamen Reportings der Partner	■
3. Verbesserung strategische, departementsübergreifende Steuerung	■
4. Stärkung NPEB als nationale Koordinationsstelle und Kompetenzzentrum	◆
5. Aktivere Kommunikation des Programms	◆
6. Vereinfachung interne Organisation BAG	■
7. Weiterführung/Ausbau actionsanté bezüglich der Aktivitäten Lebensmittelangebot und Bewegung sowie Weiterführung/Ausbau MOSEB.	◆
8. Weiterführung und -entwicklung der multisektoralen Politik in der Alltagsbewegung	■

■ Umsetzung erfolgt/auf gutem Kurs ◆ Umsetzung teilweise erfolgt, weitere Anstrengungen nötig ● Umsetzung nicht erfolgt, Handlungsbedarf; X auf Umsetzung verzichtet.

### Bewährte und prioritäre Massnahmen

Bewegungsmangel und unausgewogene Ernährung sind in der Schweiz nach wie vor verbreitet. Auch wenn das Programm für viele Aktivitäten der Partner lediglich einen Rahmen bildet, bewährt sich das Programm insofern, dass es über die Koordination, Information, Vernetzung und Erarbeitung von Best Practice für synergetische Wirkungen sorgt. Bewährte Massnahmen, die unter dem Dach des NPEB umgesetzt werden, bilden gemäss den befragten Akteuren actionsanté, zielgruppenspezifische Ansätze bei Kindern und Jugendlichen (Jugend+Sport, kantonale Aktionsprogramme gesundes Körpergewicht), settingspezifische Ansätze (Settings Medizin und

Unternehmen), das Monitoring-System Ernährung und Bewegung MOSEB und multisektorale Ansätze in der Alltagsbewegung. Folgende Stossrichtungen sind angesichts der Problemlast und Ressourcensituation unseres Erachtens prioritär:

- Ganzheitlichen Ansatz weiter verfolgen und bewährte Massnahmen weiterführen.
- Stärkeres Gewicht auf Bewegung setzen (u.a. mit Fokus Ältere).
- Prioritäre Zielgruppe Kinder und Jugendliche.
- Verhältnisprävention zur Erreichung der breiten Bevölkerung pflegen und ausbauen.

## Folgerungen und Empfehlungen

### Umsetzung der Empfehlungen der Evaluationen 2011

Die Programme haben zum heutigen Zeitpunkt - zu dem etwa die Hälfte der Laufzeit erreicht ist - die Empfehlungen der Evaluationen aus dem Jahr 2011 mehrheitlich gut umgesetzt. In einigen Fällen wurde aus nachvollziehbaren Gründen entschieden, diese nicht in der ursprünglichen Form umzusetzen. Insgesamt 5 Empfehlungen wurden bisher unseres Erachtens erst teilweise umgesetzt und es besteht noch weiterer Handlungsbedarf.

**-> Empfehlung 1: Teilweise umgesetzte Empfehlungen aus dem Jahr 2011 weiterverfolgen.**

### Bewährte und zu priorisierende Massnahmen

Alle drei Programme sind aus Public Health-Sicht weiterhin als sehr relevant einzustufen und verfügen über ein austariertes Konzept mit breit gefächerten Massnahmen. In allen Programmen lassen sich Massnahmen identifizieren, die aus mehreren Gründen besonders wertvoll und Erfolg versprechend erscheinen.

**-> Empfehlung 2: Bewährte Massnahmen prioritär weiterführen und stärken.**

Als anspruchsvoll erweist es sich, Massnahmen innerhalb der Programme zu priorisieren. Die Massnahmen bedingen sich meist gegenseitig und lassen sich nicht isolieren. Generell erweist sich aus Public Health-Sicht ein abgestimmter Mix an Massnahmen in der Verhältnis- und Verhaltensprävention am effektivsten. Die Programme sollten auch in Zukunft möglichst beide Ebenen einschliessen, auch wenn marktregulierende Massnahmen beim NPT und NPA auf politischen Widerstand stossen. Bei den Zielgruppen sollte weiterhin eine zweigleisige Strategie verfolgt werden: Es sollten sowohl Präventionsmassnahmen getroffen werden, die ein breites

Publikum ansprechen, als auch solche, die kleinere vulnerable Gruppen adressieren.

**-> Empfehlung 3: (Weiterhin) auf einen ausgewogenen Mix von Massnahmen setzen, der Verhaltens- und Verhältnisprävention sowie verschiedene Zielgruppen einschliesst.**

#### **Weiterentwicklung zukünftiger Strategien**

Die Ergebnisse der Evaluation bekräftigen die Stossrichtungen der beiden geplanten umfassenden Strategien (NCD und Sucht). Zwischen allen Programmen bestehen nach wie vor grössere Synergiepotenziale. Die Strategien zu NCD und Sucht müssten die Wege aufzeigen, wie diese Synergien besser zu nutzen sind.

**-> Empfehlung 4: Synergien zwischen Programmen besser ausschöpfen und voneinander lernen.**

Die Priorisierung von Massnahmen bildet ein Kernelement aller Programmstrategien. In der Folge ist es in einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit besonders bedeutsam, in welcher Art und Weise diese Prioritäten gesetzt werden.

**-> Empfehlung 5: System zur systematischen Priorisierung von Massnahmen einrichten.**