

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Konzept- und Machbarkeitsstudie für die Evaluation des Tabakproduktegesetzes (TabPG) und die dafür notwendigen Datenerhebungen Executive Summary

Zürich, 30. April 2024

Stephan Hammer, Beatrice Ehmann, Thomas von Stokar

Inhalt

Abstract	3
1. Ziel und methodisches Vorgehen	4
2. Ergebnisse	4
3. Folgerungen und Empfehlungen	6

Abstract

Die Konzept- und Machbarkeitsstudie liefert eine Planungsgrundlage für die geplante Evaluation des Tabakproduktegesetzes (TabPG) und die dafür notwendigen Datengrundlagen. Sie basiert auf einer Analyse relevanter Dokumente und Daten sowie qualitativen Interviews mit Expertinnen und Experten.

Für die geplante Evaluation des TabPG und dessen Teilrevision bestehen gute Datengrundlagen zur Beurteilung der Zielerreichung beim Schutz von Minderjährigen und dem Konsum von Tabakprodukten und E-Zigaretten. Die kausalen Wirkungen der neuen Massnahmen des TabPG und dessen Teilrevision können qualitativ und in beschränktem Masse auch quantitativ analysiert werden.

Im Hinblick auf die Evaluation sollten zu den Zielen betreffend den Schutz von Minderjährigen vor dem Konsum von Tabakprodukten und der Verwendung von E-Zigaretten sowie die Reduktion des Konsums dieser Produkte konkrete Zielgrössen festgelegt werden. Zudem empfehlen wir, in der geplanten Evaluation eine deskriptive Datenanalyse der Entwicklung des Konsums von Tabakprodukten und der Verwendung von E-Zigaretten, einen internationalen Vergleich zu Tabakpolitikmassnahmen sowie eine qualitative Wirkungsanalyse zu den mit dem TabPG und dessen Teilrevision neu eingeführten Massnahmen durchzuführen.

Schlüsselwörter

Tabakproduktegesetz, Datengrundlagen, deskriptive Datenanalyse, Evaluation, Evaluationsfragen, Indikatoren, Konzept- und Machbarkeitsstudie, qualitative Wirkungsanalyse, quantitative Wirkungsanalyse, Vorgehensvarianten, Wirkungsmodell

1. Ziel und methodisches Vorgehen

Das Bundesgesetz über Tabakprodukte und elektronische Zigaretten (TabPG) regelt Tabakprodukte, elektronische Zigaretten (E-Zigaretten) und «gleichartige Produkte» und wird voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten.¹ Das TabPG basiert auf der geltenden Regelung (gemäss Lebensmittelgesetz und Tabakprodukteverordnung), enthält aber auch neue Bestimmungen wie beispielsweise weitergehende Einschränkungen der Werbung, der Verkaufsförderung und des Sponsorings sowie ein gesamtschweizerisches Abgabeverbot an Minderjährige. Aufgrund der im Februar 2022 angenommenen Volksinitiative «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung» muss das TabPG revidiert werden. Der Entwurf zur Teilrevision des TabPG sieht weitergehende Einschränkungen der Werbung, des Sponsorings sowie der Abgabe von Tabakprodukten, E-Zigaretten und gleichartigen Produkten vor.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) plant, das TabPG und dessen Teilrevision zu evaluieren. Die Konzept- und Machbarkeitsstudie liefert eine Planungsgrundlage für die geplante Evaluation und die dafür notwendigen Datengrundlagen. Sie deckt folgende Elemente ab: Wirkungsmodell zum TabPG und dessen Teilrevision, Evaluationsfragen, Indikatoren und Datengrundlagen, Überlegungen zu methodischen Ansätzen sowie Vorgehensvarianten.

Die Konzept- und Machbarkeitsstudie wurde von INFRAS von September 2023 bis März 2024 durchgeführt. Sie basiert auf einer Analyse relevanter Dokumente und Daten sowie 12 qualitativen Interviews mit ausgewählten Expertinnen und Experten. Diese empirischen Arbeiten wurden zwischen September 2023 und Januar 2024 durchgeführt. Ergänzend wurden Rückmeldungen der Mitglieder der Steuergruppe der Konzept- und Machbarkeitsstudie und weiteren Mitarbeitenden des BAG zu den Zwischen- und Schlussprodukten der Studie berücksichtigt.

2. Ergebnisse

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell stellt den Wirkungszusammenhang zwischen den mit dem TabPG und dessen Teilrevision neu eingeführten Massnahmen und erwarteten Wirkungen dar. Vereinfacht sollen durch Einschränkungen der Werbung und durch das Abgabeverbot von Tabakprodukten und E-Zigaretten Minderjährige vor dem Konsum und dem Kontakt dieser Produkte geschützt und der Konsum von Tabakprodukten und E-Zigaretten durch Erwachsene reduziert werden. Dadurch sollen in der Folge die tabakbedingten Krankheiten und Todesfälle vermindert wer-

¹ Gemäss Art. 3 TabPG werden Nikotinprodukte zum oralen Gebrauch und pflanzliche Rauchprodukte ebenfalls den «Tabakprodukten» zugeordnet. Gleichartige Produkte sind Produkte, die bezüglich Inhalt oder Konsumweise mit einem Tabakprodukt oder einer E-Zigarette vergleichbar sind (Art. 4 TabPG). Da der Bundesrat ein gleichartiges Produkt zu einer in Art. 3 TabPG definierten Kategorie von Tabakprodukten und E-Zigaretten zuteilen kann, sprechen wir in der Folge nur noch von «Tabakprodukten und E-Zigaretten».

den. Zu diesen Wirkungszielen sind jedoch bisher noch keine konkreten Zielgrössen definiert worden. Das Wirkungsmodell berücksichtigt Kontextfaktoren (z.B. weitere Massnahmen im Bereich Tabak) und weist auch auf allfällige unbeabsichtigte Wirkungen hin (z.B. verstärkte Werbeaktivitäten im erlaubten Bereich).

Evaluationsfragen

Gemäss BAG soll die geplante Evaluation untersuchen, inwiefern mit dem TabPG und dessen Teilrevision die im Zweckartikel des TabPG definierten Ziele erreicht werden und inwiefern ein weiterer Handlungsbedarf besteht. Bei den Zielen stehen der Schutz der Minderjährigen und die Reduktion des Konsums im Vordergrund. Ausgehend von diesen Schwerpunkten und dem Wirkungsmodell ergeben sich folgende Evaluationsfragen:

1. Wie ist der Stand der Umsetzung der mit dem TabPG und dessen Teilrevision neu eingeführten Massnahmen zu beurteilen?
2. Wie ist die Zielerreichung des TabPG zu beurteilen?
3. Welcher Handlungsbedarf besteht im Hinblick auf die Zielerreichung?

Indikatoren und Datengrundlagen

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurden Schlüsselindikatoren identifiziert. Zu den meisten Schlüsselindikatoren werden mit der seit 2022 vom BAG durchgeführten Erhebung Gesundheit und Lifestyle (EGL) bereits Daten erhoben. Die EGL beinhaltet seit 2023 spezifische Fragen mit Bezug zu den Wirkungen, die vom TabPG und dessen Teilrevision bei Minderjährigen und Erwachsenen angestrebt werden, beispielsweise zur Prävalenz bei allen Kategorien von Tabak- und Nikotinprodukten, zur Sichtbarkeit von Werbung oder zum Kauf der Produkte durch Minderjährige. Zu Testkäufen liegen bisher keine gesamtschweizerischen Daten vor. Das BAG plant, gewisse Daten zu den Testkäufen zu erheben.

Die Datenlage zu den Schlüsselindikatoren, die das Verhalten der Tabakindustrie und E-Zigaretten-Branche erfassen, ist lückenhaft. Insbesondere fehlen Daten zur Online-Werbung und zum Sponsoring. Das BAG plant eine Erhebung zur Werbung (inkl. Online-Werbung) und klärt, inwiefern Daten zur Verkaufsförderung und zu Sponsoringaktivitäten erhoben werden können.

Methodische Ansätze

Für die geplante Evaluation bieten sich die folgenden methodische Ansätze an:

1. Anhand einer **deskriptiven Analyse** von Schlüsselindikatoren kann die Entwicklung des Schutzes von Minderjährigen und des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten beobachtet werden. Zudem sollten Daten zum Verhalten der Tabakindustrie, der E-Ziga-

retten-Branche und von Verkaufsstellen ausgewertet werden. Zentrale Datengrundlage für die deskriptive Analysen sind die mit der EGL erhobenen Daten. Zur Beurteilung der Zielerreichung genügt die deskriptive Datenanalyse.

2. Anhand einer **qualitativen Wirkungsanalyse** kann die Entwicklung, wie sie durch die deskriptive Datenanalyse erfasst wurde, vertieft analysiert und im Zusammenhang mit den neuen Massnahmen des TabPG und dessen Teilrevision sowie weiterer möglicher Einflussfaktoren erklärt werden. Bei den empirischen Grundlagen können eine Dokumentenanalyse, Interviews mit Expertinnen und Experten, Fokusgruppen mit Minderjährigen und Erwachsenen sowie ein Validierungsworkshop kombiniert werden.
3. Anhand einer **quantitativen Wirkungsanalyse** können die kausalen Wirkungen des TabPG und dessen Teilrevision mit multivariaten statistischen Methoden geschätzt werden. Aufgrund der Anforderungen an die Datengrundlagen ist eine quantitative Wirkungsanalyse unseres Erachtens jedoch nur begrenzt machbar. Die Wirksamkeit der Massnahmen dürfte nicht umfassend, sondern nur für einzelne Massnahmen quantitativ abgeschätzt werden können.

Vorgehensvarianten

Aus unserer Sicht stehen für die geplante Evaluation folgende drei Vorgehensvarianten im Vordergrund, die aufeinander aufbauen.

- Eine **Variante A** könnte sich auf die deskriptive Analyse der Entwicklung des Konsums und der Verwendung von E-Zigaretten, einen internationalen Vergleich zu Tabakpolitikmassnahmen und zur Veränderung der Prävalenz sowie auf Interviews mit wenigen Expertinnen und Experten beschränken. Damit könnten insbesondere die Zielerreichung und der Handlungsbedarf beurteilt und damit Hinweise für die Weiterentwicklung der Tabakpolitik gegeben werden.
- In einer darauf aufbauenden **Variante B** könnte die Variante A durch eine umfassende qualitative Wirkungsanalyse ergänzt werden. Damit können deutlich bessere empirische Grundlagen geschaffen werden, um die Wirkungen der neuen Massnahmen und den Handlungsbedarf zu beurteilen und die Tabakpolitik weiterzuentwickeln.
- In einer **Variante C** könnte die Variante B durch eine quantitative Wirkungsanalyse ergänzt werden. Damit könnten die Wirkungen der neuen Massnahmen des TabPG und dessen Teilrevision in begrenztem Masse auch quantitativ abgeschätzt werden.

3. Folgerungen und Empfehlungen

Aus unserer Sicht ist die geplante Evaluation gut machbar. Erstens bestehen gute Datengrundlagen zur Beobachtung der Entwicklung und zur Beurteilung der Zielerreichung beim Schutz

von Minderjährigen und dem Konsum von Tabakprodukten und E-Zigaretten. Zweitens können die auf die neuen Massnahmen des TabPG und dessen Teilrevision zurückzuführenden Wirkungen qualitativ und – in beschränkter Masse – quantitativ analysiert werden. Im Hinblick auf die Beurteilung des Handlungsbedarfs und allfälliger zusätzlicher Massnahmen zur Zielerreichung erachten wir insbesondere auch einen internationalen Vergleich als zweckmässig.

Für die geplante Evaluation des TabPG und dessen Teilrevision empfehlen wir Folgendes:

Empfehlung 1: Festlegen von Zielgrössen

Empfehlung: Wir empfehlen dem BAG (bzw. dem Bund), zu den Zielen des Zweckartikels betreffend den Schutz von Minderjährigen und die Reduktion des Konsums von Tabakprodukten und E-Zigaretten konkret messbare Zielgrössen festzulegen. Die Ziele sollten operationalisiert und soweit möglich und zweckmässig quantifiziert werden. Die Zielgrössen sollten politisch ausreichend legitimiert sein. Zudem sollte geklärt werden, welche Zielgrössen bei der Schadensminderung bzw. dem Umstieg von herkömmlichen Tabakprodukten auf weniger schädliche alternative Produkte (u.a. E-Zigaretten) verfolgt werden.

Begründung: Die im Zweckartikel des TabPG enthaltenen Ziele sind bisher nicht konkretisiert bzw. quantifiziert worden. Insbesondere ist es unklar, inwieweit Minderjährige geschützt und der Konsum von Tabakprodukten und E-Zigaretten reduziert werden soll. Angaben, in welchem Zeitraum der Konsum in welchem Ausmass reduziert werden soll, fehlen. Spezifische Ziele zur Schadensminderung bestehen nicht. Damit fehlen konkrete Zielgrössen zur Beurteilung der Wirkungen des TabPG und des Handlungsbedarfs. Ohne konkrete Ziele ist insbesondere ein allfälliger Handlungsbedarf schwieriger auszuweisen und zu begründen.

Empfehlung 2: Umsetzung Vorgehensvariante B

Empfehlung: Wir empfehlen dem BAG, in der geplanten Evaluation des TabPG und dessen Teilrevision die Vorgehensvariante B umzusetzen, die eine deskriptive Datenanalyse der Entwicklung, einen internationalen Vergleich und eine qualitative Wirkungsanalyse zur Beurteilung der Zielerreichung und des Handlungsbedarfs umfasst.

Begründung: Die Variante B ermöglicht eine angemessene Beantwortung der Evaluationsfragen. Die deskriptive Datenanalyse stellt die empirischen Grundlagen zur Beurteilung der Entwicklung und der Zielerreichung bereit. Anhand der qualitativen Wirkungsanalyse können die beobachtete Entwicklung und der Einfluss der neuen Massnahmen des TabPG und dessen Teilrevision qualitativ analysiert und beurteilt werden. Zudem können die vorgeschlagenen Befragungen auch dazu genutzt werden, Hinweise zur Zielerreichung, zum Handlungsbedarf sowie zur künftigen Ausgestaltung von Strategien und Massnahmen zu gewinnen. Wir beurteilen das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Variante B zur Beantwortung der Evaluationsfragen als gut bis

sehr gut. Gegenüber der Variante A mit Fokus auf die deskriptive Analyse stellen die Einschätzungen verschiedener Beteiligter und Betroffener zu den Wirkungen der neuen Massnahmen einen deutlichen Mehrwert dar. Bei der Variante C, bei der die Variante B durch eine quantitative Wirkungsanalyse ergänzt wird, beurteilen wir das Kosten-Nutzen-Verhältnis zur Beantwortung der Evaluationsfragen als wenig vorteilhaft. Aus unserer Sicht würde sich der Mehraufwand zur quantitativen Abschätzung der Wirkungen kaum lohnen. Der Mehrwert wäre vermutlich zu gering, um die damit verbundenen Kosten zu rechtfertigen.

Korrespondenzadresse: INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich; info@infras.ch