



Fassung vom 18. August 2019

Erläuternder Bericht

zur Totalrevision der Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV; SR 641.316)

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlage	3
1.1	Ausgangslage	3
1.2	Inhalt der Revision	3
1.3	Hintergründe zur Subventionierung der Kantone	4
2	Erläuterungen.....	4
2.1	Generelle Bemerkungen.....	4
2.2	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	5
	<i>1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen</i>	<i>5</i>
	<i>2. Abschnitt: Kostenbeiträge für einzelne Präventionsmassnahmen</i>	<i>7</i>
	<i>3. Abschnitt: Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme</i>	<i>9</i>
	<i>4. Abschnitt: Fachkommission für den Tabakpräventionsfonds</i>	<i>10</i>
	<i>5. Abschnitt: Finanzen</i>	<i>11</i>
	<i>6. Abschnitt: Aufsicht</i>	<i>11</i>
	<i>7. Abschnitt: Schlussbestimmungen.....</i>	<i>12</i>
3	Auswirkungen	12

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2003 sprachen sich die eidgenössischen Räte für die Einführung eines Tabakpräventionsfonds (TPF) aus. Dessen rechtliche Grundlagen bilden Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe c des Tabaksteuergesetzes (TStG; SR 641.31) sowie die Verordnung über den Tabakpräventionsfonds (TPFV; SR 641.316). Der Tabakpräventionsfonds wird durch die Abgabe von 2,6 Rappen pro verkaufte Zigarettenpackung finanziert. Im Jahr 2018 beliefen sich die Einnahmen auf 14,2 Millionen Franken¹. 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 Bundesamt für Gesundheit (BAG) angegliedert ist. Für die breite Abstützung der Entscheide über die Finanzierungsgesuche wird die Fachstelle von einer beratenden ausserparlamentarischen Fachkommission unterstützt.

Die im Jahr 2016 veröffentlichte Nationale Strategie Prävention nichtübertragbarer Krankheiten (NCD-Strategie)² folgte auf das Nationale Programm Tabak und bildet seither gemeinsam mit der Nationalen Strategie Sucht³ den übergeordneten strategischen Rahmen für die Tabakprävention des Bundes. Die beiden Strategien bieten den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren einen Orientierungsrahmen für ihre Anstrengungen und betonen dabei insbesondere die Stärkung der Eigenverantwortung und der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung, die Förderung gesundheitsförderlicher Rahmenbedingungen, die Verhinderung des Einstiegs in den Tabakkonsum, die frühzeitige Unterstützung gefährdeter Personen sowie die Unterstützung beim Ausstieg aus dem Tabakkonsum. Bei der Umsetzung der Strategien kommt den Kantonen eine bedeutende Rolle zu, da sie entsprechende kantonale Programme entwickeln und umsetzen sollen.

1.2 Inhalt der Revision

2018 wurde der TPF einer Wirtschaftlichkeitsüberprüfung durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) unterzogen.⁴ Diese hat festgehalten, dass keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Subventionierung der Kantone bestehe und dass hinsichtlich der Aufsicht über den Fonds das Gesetz und die Verordnung inkongruent seien (gemäss TStG liegt die Aufsicht beim BAG, in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sport [BASPO], gemäss TPFV liegt sie beim Eidgenössischen Departement des Innern [EDI]). Ausserdem seien die Wirtschaftlichkeit von Projekten auf der Antragsstufe sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden bei der Festlegung des Beitragsanteils zu prüfen.

Im Zentrum der Revision der TPFV stehen somit drei Empfehlungen der EFK:

- Für wirtschaftlich begründete Entschädigungen an die Kantone sei Rechtskonformität durch eine Anpassung der TPFV herzustellen.
- TStG und TPFV seien bezüglich der Aufsicht zu harmonisieren.
- Die Wirtschaftlichkeit von Projekten sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden seien vertieft zu prüfen.

¹ Aufgrund der Umstellung auf das Jährlichkeitsprinzip ab 2019 umfasst diese Summe ausnahmsweise Steuereinnahmen aus 13 Monaten (Dezember 2017–Dezember 2018).

² Abrufbar www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nichtübertragbare Krankheiten > Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten.

³ Abrufbar www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Sucht > Nationale Strategie Sucht.

⁴ Abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung & Soziales > Gesundheit > Wirtschaftliche Verwendung der zweckgebundenen Mittel - Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen, Prüfauftrag: 17542.

Mit der Revision der TPFV werden zwei von drei Empfehlungen der EFK aufgenommen, indem eine Rechtsgrundlage für die Subventionierung der Kantone geschaffen und der Fachstelle TPF die Möglichkeit gegeben werden soll, bei der Gesuchseinreichung Angaben zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gestalters oder der Gestalterin sowie zur Wirtschaftlichkeit von Projekten zu verlangen. Der Empfehlung bezüglich Aufsicht konnte nicht Folge geleistet werden: Da der TPF organisatorisch beim BAG angesiedelt ist, ist aus Gouvernanzgründen eine Aufsicht durch das BAG nicht möglich. Deshalb scheint die Aufsicht durch das EDI im Moment die beste Lösung zu sein. Eine Änderung im Sinne der Empfehlung der EFK würde eine neue institutionelle Anbindung der Geschäftsstelle oder eine Behördenkommission anstelle einer Fachkommission erfordern. Im Rahmen der nächsten Revision des TStG soll die Rechtsgrundlage für die Aufsicht geprüft werden.

Nebst den durch die EFK festgestellten Mängeln ist mit der aktuellen TPFV zwar grundsätzlich eine gute Basis für die Aufgabenerfüllung gegeben, allerdings besteht bei zahlreichen Artikeln ein Bedarf, diese an die aktuellen Gegebenheiten und Herausforderungen anzupassen. In diesem Sinne wurden alle revisionsbedürftigen Artikel überarbeitet, um der heutigen Situation umfassend gerecht zu werden. Aufgrund des Umfangs der Revision handelt es sich um eine Totalrevision.

1.3 Hintergründe zur Subventionierung der Kantone

Bei der Umsetzung der nationalen Strategien kommt den Kantonen eine bedeutende Rolle zu, denn es wird angestrebt, dass sie kantonale Programme entwickeln und umsetzen. Bis Ende 2016 hatte sich der TPF an den Gesamtkosten kantonaler Tabakpräventionsprogramme beteiligt. Um der kantonalen Autonomie Rechnung zu tragen (keine Kontrollaufgaben des TPF bei den konkreten Projekten) wurden ab 2017 nicht mehr die Programme per se, sondern deren Steuerungsleistungen mit 15 Prozent der jährlichen Steuereinnahmen des TPF unterstützt. Diese Steuerungssubventionierung wurde 2018 von der EFK bemängelt: «Die Zahlungen an die Kantone für die Steuerung erfüllen nicht die Finanzierungsanforderungen gemäss TPFV». In Zusammenarbeit mit den Kantonen wurde daher nach einer anderen Finanzierungsmöglichkeit gesucht. Entsprechend soll eine rechtliche Grundlage zur Finanzierung von kantonalen Tabakpräventionsmassnahmen geschaffen werden. In der revidierten TPFV werden die rechtlichen Grundlagen für diese neue Finanzierungsform geschaffen.

2 Erläuterungen

2.1 Generelle Bemerkungen

Um die Begrifflichkeiten den aktuellen Gegebenheiten anzupassen, sollen die nachfolgend aufgelisteten Änderungen in der ganzen Verordnung vorgenommen werden. Auf diese grundsätzlichen Änderungen wird unter den einzelnen Artikeln nicht mehr eingegangen.

- **Präventionsmassnahme**

Neu wird durchgehend der breiter gefasste Begriff «Präventionsmassnahmen» anstelle von «Projekten» oder «Präventionsprojekten» verwendet. Die aktuellen Begriffe implizieren ein zeitlich begrenztes, in sich abgeschlossenes Vorhaben. Es zeigt sich jedoch, dass dies nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Um langfristig Wirkung zu erzielen, kann es auch erforderlich sein, Programme oder Daueraufgaben zu finanzieren. Mit der Revision soll eine entsprechende Möglichkeit geschaffen werden.

- **Effizienz**

Der Begriff «effizient» gemäss dem aktuellen Artikel 2 Absatz 1 wird durch «wirtschaftlich» ersetzt, um der Anforderung, vor einer Gesuchsbewilligung die Wirtschaftlichkeit von Präventionsmassnahmen im Sinne einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu bewerten, Folge leisten zu können.

- **Geschäftsstelle**

Die Bezeichnung der Präventionsorganisation, welche den Fonds verwaltet, soll statt «Fachstelle» zukünftig «Geschäftsstelle» heissen. Innerhalb des BAG sind Fachstellen hierarchisch in der Organisation integriert. Diese Konstellation ist im Falle des TPF nicht gegeben. Mit der Verwendung des Begriffs «Geschäftsstelle» soll die Unabhängigkeit des TPF auch in der Aussenwahrnehmung unterstrichen werden.

- **Finanzhilfen**

Der aktuelle Begriff «finanzielle Leistungen» umfasste sämtliche finanziellen Unterstützungsleistungen des TPF für die gesuchstellenden Akteure. Neu soll zwischen Kostenbeiträgen für einzelne Präventionsmassnahmen und Pauschalbeiträgen für kantonale Tabakpräventionsprogramme unterschieden werden. Beide werden auf der Basis von Gesuchen gesprochen.

2.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Fonds

Der TPF wurde 2004 errichtet. Es ist deshalb nicht länger nötig, dies in der Verordnung zu regeln. Die Bestimmung definiert den TPF neu explizit als rechtlich unselbstständigen Fonds mit eigener Rechnung nach Artikel 52 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0).

Art. 2: Zweck des Fonds

Absatz 1 legt allgemein fest, dass der TPF Finanzhilfen für Massnahmen der Tabakprävention gewährt.

Absatz 2 definiert, welche Ziele mit den Präventionsmassnahmen verfolgt werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend zu verstehen. Die aufgeführten Elemente sollen es ermöglichen, den aktuellen Erfordernissen der Tabakprävention gerecht zu werden.

Abs. 2 Bst. a

Als wichtigste Zielsetzung gilt die Verminderung des Tabakkonsums. Sie steht darum an erster Stelle. Die Verminderung soll erreicht werden durch die Verhinderung des Einstiegs einerseits und die Förderung des Ausstiegs andererseits. Bei der Verhinderung des Einstiegs in den Tabakkonsum geht es insbesondere darum, Kinder und Jugendliche vom Rauchen abzuhalten und Rahmenbedingungen zu schaffen, um das Rauchen für sie unattraktiv zu gestalten wie zum Beispiel durch rauchfreie Freizeitanlagen. Bei der Förderung des Ausstiegs handelt es sich um verschiedene Angebote zum Rauchstopp wie zum Beispiel Gruppenkurse.

Abs. 2 Bst. b

Dieser Buchstabe bleibt unverändert.

Abs. 2 Bst. c

Die Sensibilisierung und Information der Öffentlichkeit in Bezug auf die Auswirkungen des Tabakkonsums ist eine zentrale Präventionsmassnahme.

Abs. 2 Bst. d

Neu soll anstelle der «Vernetzung der in der Tabakprävention tätigen Akteure» die «Förderung der Kooperation zwischen den in der Tabakprävention tätigen Stellen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Dritten» angestrebt werden. Dadurch wird der Buchstabe in seiner Bedeutung konkretisiert.

Abs. 2 Bst. e

Vor dem Hintergrund der geforderten Wirtschaftlichkeit gemäss *Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b* sollen mit dem neu eingeführten Buchstaben e durch die Geschäftsstelle explizit Synergien zwischen Präventionsmassnahmen gefördert werden.

Abs. 2 Bst. f

Unter präventionsunterstützenden Rahmenbedingungen werden Voraussetzungen verstanden, die für die Tabakprävention erforderlich sind, z. B. in Form von Wissensmanagement, Tagungen zur Tabakprävention.

Abs. 2 Bst. g

Buchstabe g entspricht dem aktuellen Buchstaben e. Der TPF fördert keine Grundlagenforschung (z. B. Forschung zu den Auswirkungen des Tabakkonsums auf die Verdauung und Resorption von Nährstoffen im Dünndarm). Vielmehr fördert er praxisorientiertes und direkt anwendbares Tabakpräventionswissen. Mit dem Begriff Forschung wird somit beispielsweise tabakpräventionsrelevantes Monitoring, Begleitforschung und Evaluation verstanden.

Art. 3: Grundsatz

Die in Artikel 2 Absatz 1 erwähnten Finanzhilfen werden in Form von Kostenbeiträgen und Pauschalbeiträgen gewährt. Die Kostenbeiträge werden für einzelne Präventionsmassnahmen ausgerichtet, die Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme.

Art. 4: Geschäftsstelle

Abs. 1

Siehe Erläuterungen zur Geschäftsstelle unter Ziffer 2.1.

Abs. 2 Bst. a

Aufgrund der zahlreichen Akteure im Bereich der Tabakprävention ist es in der Regel nicht erforderlich, dass die Geschäftsstelle selber Tabakpräventionsmassnahmen durchführt. Dies würde zu einem erheblichen Zusatzbedarf an personellen Ressourcen führen (aktuell verfügt die Geschäftsstelle über 5,2 Vollzeitstellen). Die Geschäftsstelle ist darum beauftragt, Präventionsmassnahmen zu planen und in die Wege zu leiten.

Absatz 2 Buchstabe b entspricht dem bisherigen Buchstabe a und soll beibehalten werden, damit die Geschäftsstelle auch weiterhin bei Bedarf Tabakpräventionsmassnahmen beschaffen und steuern kann.

Absatz 2 Buchstabe c definiert die Geschäftsstelle als zuständige Einrichtung zur Entscheidung über die Gewährung von Finanzhilfen.

Absatz 2 Buchstabe d entspricht dem bisherigen Buchstabe c und bleibt unverändert.

Abs. 3 und 4

Diese Absätze bleiben materiell weitgehend unverändert. Gemäss Absatz 4 ist neu ein fakultativer Beizug weiterer Sachverständiger, insbesondere der Eidgenössischen Kommission für Fragen zu Sucht und Prävention nichtübertragbarer Krankheiten, zur strategischen Ausrichtung des Tabakpräventionsfonds und zu Fragen der Tabakprävention vorgesehen.

2. Abschnitt: Kostenbeiträge für einzelne Präventionsmassnahmen

Art. 5: Voraussetzungen

Absatz 1 legt fest, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Organisationen der Tabakprävention und anderen Rechtsträgern Kostenbeiträge ausgerichtet werden. Der Kreis der Empfänger wird hier bewusst offengehalten.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert.

Abs. 1 Bst. b

Vgl. dazu auch Ziffer 2.1. unter «Effizienz».

Abs. 1 Bst. c

Der aktuelle Buchstabe b wird neu Buchstabe c. Weil die neuen nationalen Strategien NCD und Sucht die frühere Tabakpräventionsstrategie abgelöst haben, wird zudem die aktuelle Formulierung angepasst.

Abs. 1 Bst. d

Der aktuelle Buchstabe c wird neu Buchstabe d. Der Begriff «Präventionswirkung entfalten» wird durch «Wirksamkeit haben» ersetzt. Damit wird der Neuformulierung gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Rechnung getragen und innerhalb der TPFV Kongruenz hergestellt.

Absatz 1 Buchstabe e entspricht dem aktuellen Buchstaben d.

Abs. 3

Der Verweis auf die Tabaksteuerverordnung vom 14. Oktober 2009 (TStV; SR 641.311) wird angepasst (neu Artikel 38, nach der TStV vom 15. Dezember 1969 Artikel 27). Bei den Abgabepflichtigen handelt es sich um die Hersteller und Importeure von Tabakprodukten.

Abs. 4

Da die Kantone für ihre kantonalen Programme Pauschalbeiträge erhalten, können ihnen zusätzliche Kostenbeiträge für Tabakpräventionsmassnahmen, die im Rahmen ihrer Programme durchgeführt werden, nicht gewährt werden. Entsprechend werden Kantonen Kostenbeiträge nur für Präventionsmassnahmen ausserhalb ihres Tabakpräventionsprogramms gewährt.

Art. 6: Gesuche

Abs. 1

Um die voraussichtliche Wirksamkeit der Präventionsmassnahmen beurteilen zu können, sind im Gesuch Annahmen zur erwarteten Wirkung und den Wirkungszusammenhängen zu machen (Wirkungsketten). Diese Annahmen müssen durch Verweise auf bisherige Forschungs- und Evaluationsergebnisse oder Erfahrungen aus früheren Projekten plausibel erscheinen. Die angestrebte Wirkung muss durch messbare Indikatoren operationalisiert werden, damit sie mit der Wirkung anderer Interventionen verglichen werden kann.

Abs. 2 Bst. b

Der Begriff «ausführlich» wird durch «detailliert» ersetzt, um zu betonen, dass insbesondere die inhaltliche Qualität der Gesuche von Bedeutung ist. Die Ausführlichkeit oder Länge der Beschreibung einer Präventionsmassnahme ist nicht deckungsgleich mit Aussagekraft und inhaltlicher Relevanz.

Abs. 2 Bst. d

Der aktuelle Buchstabe c wird neu Buchstabe d.

Abs. 2 Bst. e

Der aktuelle Buchstabe d wird neu Buchstabe e. Bei der Prüfung der Gesuche wird in der Praxis bereits heute der Begriff «Budget» verwendet, da nicht nur die Kosten der Massnahmen zu prüfen sind, sondern auch die Mittelflüsse und -anteile (z. B. Eigenleistungen der Gesuchstellenden, Finanzierungsleistungen von Dritten). Daher ist die Änderung rein formeller Natur.

Abs. 2 Bst. f

Neu müssen die Gesuchstellenden nachweisen, dass mit der Finanzhilfe des TPF die Finanzierung der Präventionsmassnahme sichergestellt ist. Da es sich bei den Geldern des TPF um Finanzhilfen handelt, muss eine angemessene Eigenleistung erbracht werden. Diese Eigenleistung beträgt mindestens 20 Prozent (vgl. Art. 8 Abs. 2).

Abs. 3

Diese Bestimmung wird in die Verordnung aufgenommen, da gemäss der Empfehlung der EFK bei der Festlegung der Subventionshöhe die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden zu berücksichtigen ist. Dies kann dazu führen, dass die Subventionshöhe des TPF geringer ausfällt, als vom Gesuchsteller oder von der Gesuchstellerin gewünscht wird.

Abs. 4

Hier wird festgelegt, dass die Geschäftsstelle die Termine für die Einreichung der Gesuche auf ihrer Website veröffentlichen muss.

Art. 7: Verfahren

Die Absätze 1 und 2 bleiben materiell unverändert.

Abs. 3

Unter Sachverständigen sind externe Expertinnen und Experten aus dem In- und Ausland zu verstehen, die vom TPF für eine Gesuchsprüfung mandatiert werden können.

Abs. 4

Dieser Absatz bleibt materiell unverändert.

Abs. 5

Angelehnt an Artikel 16 Absatz 2 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1) können im Bedarfsfall zusätzlich zum Instrument der Verfügung neu Kostenbeiträge auch durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gewährt werden. Somit wird die bisher bestehende Einschränkung auf Verfügungen aufgehoben und der Handlungsspielraum der Geschäftsstelle erweitert. Aus Gründen des Mehraufwands kommen öffentlich-rechtliche Verträge nur in ausgewählten und begründeten Fällen zur Anwendung.

Abs. 6

Dieser Absatz ist materiell unverändert.

Art. 8: Höhe der Kostenbeiträge

Abs. 1

Die Höhe der Kostenbeiträge orientiert sich an der strategischen Bedeutung der Tabakpräventionsmassnahme, ausgehend von den nationalen Strategien im Bereich der Tabakprävention (Strategien NCD und Sucht). Ausserdem wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesuchstellenden Organisation in Betracht gezogen.

Absatz 2 legt den maximalen Kostenbeitrag im Verhältnis zu den budgetierten Kosten fest.

Art. 9: Auszahlung

Abs. 1

Durch die neue Möglichkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags in Artikel 7 Absatz 5 wird die Auszahlung der Kostenbeiträge neu entweder in Verfügungen oder Verträgen geregelt (vgl. Art. 16 Abs. 2 SuG).

Abs. 2

Die Möglichkeit für Vorauszahlungen wird gestrichen, da gemäss Artikel 23 Absatz 1 SuG Finanzhilfen erst ausbezahlt werden dürfen, wenn Aufwendungen unmittelbar bevorstehen. Die gestaffelte Auszahlung ist weiterhin zulässig.

Abs. 3

Der Begriff «Leistungen» wird durch den inhaltlich präziseren Begriff «Präventionsmassnahmen» ersetzt. Es wird ausserdem präzisiert, dass verlangt werden kann, dass Nachweise über angelaufene und nicht bereits vollständig durchgeführte Präventionsmassnahmen erbracht werden müssen.

3. Abschnitt: Pauschalbeiträge für kantonale Tabakpräventionsprogramme

Die neuen Artikel 10–14 schaffen die Grundlage, um die Kantone bei der Umsetzung von Tabakpräventionsprogrammen mit Pauschalbeiträgen finanziell unterstützen zu können. Die Kantone sind zentrale Akteure der Tabakprävention, insbesondere auch für die Umsetzung der nationalen Strategien NCD und Sucht. Entsprechend ist es von Bedeutung, die kantonalen Programme effizient, zielorientiert und mit geringem administrativen Aufwand unterstützen zu können. Während bei der Vergabe von Kostenbeiträgen ein Gesuch gemäss Artikel 6 gestellt werden muss, werden Pauschalbeiträge an die Kantone mit Gesuchstellung gemäss Art. 11 gewährt. Dabei müssen die Kantone darlegen, dass die Tabakpräventionsprogramme die Grundsätze gemäss Artikel 10 erfüllen. Eine Dokumentation des konkreten Programms ist als Beilage zum Gesuch einzureichen. Der TPF wird ein Gesuchsformular zur Verfügung stellen. Darin können die Kantone bestätigen, dass das Tabakpräventionsprogramm die Grundsätze nach Artikel 10 erfüllt.

Die Grundlage zur Ausschüttung der Pauschalbeiträge bildet die Verfügung, es werden keine Leistungsvereinbarungen ausgestellt. Mit diesem Abschnitt wird der Empfehlung der EFK, für wirtschaftlich begründete Entschädigungen an die Kantone Rechtskonformität herzustellen, Rechnung getragen.

Art. 10: Voraussetzungen

Dieser Artikel legt die Voraussetzung für die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen fest. Um dem Gebot der Wirtschaftlichkeit gemäss Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b Rechnung zu tragen, sind Doppelspurigkeiten mit den nationalen Tabakpräventionsmassnahmen, die bereits durch den TPF finanziert sind, zu vermeiden (s. Art. 5 Abs. 4). Unter kantonalen Tabakpräventionsprogrammen werden Programme verstanden, wie sie aktuell im Rahmen der nationalen Strategien NCD und Sucht vorgesehen sind. Dabei

kann es sich um monothematische Tabakpräventionsprogramme oder substanzübergreifende Programme mit konkreten Massnahmen der Tabakprävention handeln. Bei der Konzeption und Umsetzung der Programme sind die Grundsätze der relevanten nationalen Strategien zu beachten, wie sie von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), dem TPF, dem BAG und Gesundheitsförderung Schweiz für kantonale Programme⁵ festgelegt wurden.

Art. 11: Gesuche

Unter diesem Artikel werden der Termin und die Voraussetzungen festgelegt, die für die Einreichung von Gesuchen zur Ausrichtung von Pauschalbeiträgen gelten. Es ist möglich, im Rahmen eines Gesuchs Pauschalbeiträge für maximal vier Jahre zu beantragen. Es müssen alle Grundsätze gemäss Artikel 10 erfüllt sein.

Art. 12: Verfahren

Abs. 1

Hier wird das Verfahren der Gesuchsprüfung durch die Geschäftsstelle TPF festgelegt. Sie weist unvollständige oder unklare Gesuche zur Nachbesserung an den Kanton zurück.

Abs. 2

Die Geschäftsstelle trifft den Entscheid über die einzelnen Gesuche bis spätestens Ende September und zwar in Form einer Verfügung.

Abs. 3

Wird ein Pauschalbeitrag für mehrere (max. 4) Jahre beantragt, kann er im Grundsatz für die gesamte beantragte Dauer gesprochen werden. Die Geschäftsstelle legt jedoch die Höhe des jährlichen Pauschalbeitrags pro Kalenderjahr neu fest, da die Steuereinnahmen des TPF schwanken.

Art. 13: Höhe der Pauschalbeiträge

Der Pauschalbeitrag wird gemäss dem detailliert im Anhang beschriebenen Berechnungsverfahren bestimmt (vgl. Anhang der Verordnung).

Art. 14: Berichterstattung

Abs. 1

Der TPF ist nicht nur bei der Vergabe von Kostenbeiträgen gemäss dem 2. Abschnitt verpflichtet, seine Mittel zweckgebunden, wirksam und wirtschaftlich zu verwenden, sondern auch bei der Vergabe von Pauschalbeiträgen. Um dies sicherzustellen, sollen die Kantone jährlich über die Verwendung der Mittel und über die Einhaltung der Voraussetzungen gemäss Artikel 11 Absatz 2 bzw. Artikel 10 berichten. Dazu wird die Geschäftsstelle ein Formular zur Verfügung stellen.

4. Abschnitt: Fachkommission für den Tabakpräventionsfonds

Die Fachkommission begutachtet ausschliesslich Gesuche um Kostenbeiträge nach Artikel 6 (vgl. Art. 7 Abs. 4) und nicht um Pauschalbeiträge gemäss Artikel 11. Letztere beschreiben nicht die konkreten

⁵ Abrufbar unter www.gdk-cds.ch

Tabakpräventionsmassnahmen, sondern legen lediglich dar, dass die Grundsätze gemäss Artikel 10 eingehalten werden. Dies lässt eine Prüfung der konkreten Tabakpräventionsmassnahmen nicht zu.

5. Abschnitt: Finanzen

Artikel 20 umschreibt die Finanzierung des Fonds und entspricht dem aktuellen Artikel 8.

Bst. d

Der Begriff «Verwaltung von Aktiven» wird gestrichen, da die Verwaltung keine Erträge generiert.

Art. 21: Vermögensverwaltung

Die Sachüberschrift des Artikels lautet neu «Vermögensverwaltung», da dies der heute gängigen Terminologie entspricht. Diese Umbenennung hat keine materiellen Veränderungen zur Folge.

Abs. 2

Der Verweis auf den relevanten Artikel in der Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006⁶ wird angepasst.

Art. 22: Mittelverwendung

Absatz 1 legt fest, dass für die Pauschalbeiträge 15 Prozent der Einnahmen des TPF vorgesehen sind. Die Festlegung der Höhe der Pauschalbeiträge ist im Anhang geregelt. Nebst den Pauschalbeiträgen haben die Kantone auch die Möglichkeit, Gesuche für Kostenbeiträge für einzelne Präventionsmassnahmen gemäss dem 2. Abschnitt einzureichen. Mit solchen Kostenbeiträgen werden vom TPF im Umfang von derzeit 68 Prozent seiner Steuereinnahmen nationale Tabakpräventionsmassnahmen finanziert (vgl. Tabelle unter Kapitel 3). Diese werden in den Kantonen umgesetzt und kommen der gesamten schweizerischen Wohnbevölkerung zugute.

Absatz 2 entspricht dem aktuellen Absatz 3. Die Anpassung der Formulierung dieses Absatzes hat keine materielle Änderung zur Folge.

Artikel 23 entspricht dem aktuellen Artikel 11. Der Inhalt bleibt unverändert.

6. Abschnitt: Aufsicht

Art. 24: Allgemeine Aufsicht

Die EFK hat in ihrem Bericht⁷ festgehalten, dass hinsichtlich der Aufsicht über den Fonds das Gesetz und die Verordnung inkongruent seien. Die Aufsicht über den TPF sei somit in Gesetz (TStG) und Verordnung (TPFV) zu harmonisieren.

⁶ SR 611.01

⁷ Abrufbar unter www.efk.admin.ch > Publikationen > Bildung & Soziales > Gesundheit > Wirtschaftliche Verwendung der zweckgebundenen Mittel - Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Gesundheit sowie Präventions- und Gesundheitsförderungsorganisationen, Prüfauftrag: 17542

Gemäss Artikel 28 Absatz 4 TStG steht der Fonds unter der Aufsicht des BAG in Zusammenarbeit mit dem BASPO. Gemäss Artikel 12 der aktuellen TPFV wird die Fachstelle allerdings vom EDI beaufsichtigt. Im Rahmen der Revisionsarbeiten wurden die Möglichkeiten ausgelotet, diesen Widerspruch aufzulösen und die Aufsicht gesetzeskonform zu gestalten. Allerdings hat sich bei der 1. Ämterkonsultation gezeigt, dass aufgrund der institutionellen Anbindung des Fonds an das BAG eine Aufsicht durch das BAG aus Gouvernanzgründen nicht möglich ist. Entsprechend scheint die Aufsicht beim EDI im Moment die beste Lösung zu sein. Im Rahmen der nächsten Revision des TStG soll geprüft werden, ob die Rechtsgrundlage hinsichtlich der Aufsicht anzupassen sind.

Der Artikel bleibt somit unverändert, wird jedoch um *Absatz 3* ergänzt:

Mit einer Richtlinie des EDI soll die Aufsichtstätigkeit – unter Einbezug des BASPO und unter Berücksichtigung der Rückmeldungen der EFK hinsichtlich Risikoorientierung der Aufsichtstätigkeit – klar festgelegt werden.

Die Aufsicht umfasst die Genehmigung der Jahresplanung, des Jahresberichts und der Jahresrechnung und kann um zusätzliche Aspekte erweitert werden.

Artikel 25 entspricht dem aktuellen Artikel 13. Der Inhalt bleibt unverändert.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 26: Aufhebung eines anderen Erlasses

Da es sich um eine Totalrevision handelt, muss die aktuelle Tabakpräventionsverordnung aufgehoben werden.

Art. 27: Inkrafttreten

Es ist geplant, die Verordnung per XXX in Kraft zu setzen.

3 Auswirkungen

Durch die Totalrevision der TPFV entsteht gesamthaft gesehen kein finanzieller und personeller Mehraufwand, die Einführung der Artikel 10–14 und 22 Absatz 1 bewirken jedoch eine andere Verteilung der Mittel, da 15 Prozent der Steuereinnahmen an die Kantone zugunsten der kantonalen Tabakprävention fliessen sollen. Die Mittel des Fonds sollen gemäss nachfolgender Tabelle eingesetzt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verteilung der Mittel mit Ausnahme der Pauschalbeiträge an die Kantone sowie der Finanzhilfen für den Bereich Sport und Bewegung bei strategischer Notwendigkeit verändert werden kann.

Pauschalbeiträge an die Kantone gemäss Artikel 22 Absatz 1	15 %
Tabakprävention für die Zielgruppe Kinder- und Jugendliche gemäss Artikel 2 Absatz 2	25 %
Tabakprävention für die Zielgruppe Erwachsene gemäss Artikel 2 Absatz 2 (Schwerpunkt Rauchstopp)	23 %
Tabakprävention im Setting Sport und Bewegung gemäss Artikel 22 Absatz 2	20 %
Förderung Kooperation und Synergien, Schaffung präventionsunterstützender Rahmenbedingungen sowie Förderung der Forschung gemäss Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d–g	7 %
Betrieb der Geschäftsstelle (inkl. Personalkosten)	10 %

Die Mittel der grau hinterlegten Bereiche fliessen direkt in Tabakpräventionsmassnahmen, die von den Akteuren der Tabakprävention umgesetzt werden, und kommen letztlich der gesamten Bevölkerung zugute.

Auswirkungen auf den Bund

Es ergeben sich keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund.

Auswirkungen auf die Kantone

Der TPF unterstützt die Kantone zurzeit mit 15 Prozent der Steuereinnahmen zur Steuerung kantonaler Programme. Dies wurde von der EFK allerdings gerügt. Mit der revidierten Verordnung wird eine Rechtsgrundlage für die Unterstützung der kantonalen Tabakpräventionsprogramme mittels Pauschalbeiträgen geschaffen. Pauschalbeiträge dürfen ausschliesslich gemäss dem Zweckartikel (Art. 2 Abs. 2) eingesetzt werden. 20 Prozent der Pauschalbeiträge dürfen für unspezifische Präventionsmassnahmen wie zum Beispiel die Förderung von Lebenskompetenzen eingesetzt werden. Die Kantone haben zusätzlich die Möglichkeit, auch Gesuche um Kostenbeiträge für einzelne Tabakpräventionsmassnahmen gemäss Artikel 6 zu stellen, sofern diese nicht im Rahmen des Programms durchgeführt werden.

Beispiel:

Auf der Basis der Steuereinnahmen von 2017 hätten die Kantone für das Jahr 2018 von folgenden Beträgen ausgehen können, wobei der Pauschalbeitrag die Situation einer Gesuchstellung aller Kantone darstellt. Dieser erhöht sich um maximal 20 Prozent (vgl. Art. 13), wenn nicht alle Kantone ein Gesuch stellen.

Kanton	Einwohner	Grundbeitrag	Zusätzlicher Beitrag nach Bevölkerungszahl	Pauschalbeitrag	Pauschalbeitrag + 20%
Appenzell I. Rh.	16'003	30'000	2'343	32'343	38'811
Uri	36'145	30'000	5'292	35'292	42'350
Obwalden	37'378	30'000	5'472	35'472	42'567
Glarus	40'147	30'000	5'878	35'878	43'053
Nidwalden	42'556	30'000	6'230	36'230	43'476
Appenzell A. Rh.	54'954	30'000	8'045	38'045	45'654
Jura	73'122	30'000	10'705	40'705	48'846
Schaffhausen	80'769	30'000	11'825	41'825	50'190
Zug	123'948	30'000	18'146	48'146	57'775
Schwyz	155'863	30'000	22'819	52'819	63'382
Neuenburg	178'567	30'000	26'142	56'142	67'371
Basel-Stadt	193'070	30'000	28'266	58'266	69'919
Graubünden	197'550	30'000	28'922	58'922	70'706
Solothurn	269'441	30'000	39'447	69'447	83'336
Thurgau	270'709	30'000	39'632	69'632	83'559
Basel-Landschaft	285'624	30'000	41'816	71'816	86'179
Freiburg	311'914	30'000	45'665	75'665	90'798
Wallis	339'176	30'000	49'656	79'656	95'587
Tessin	354'375	30'000	51'881	81'881	98'257
Luzern	403'397	30'000	59'058	89'058	106'870
Genf	489'524	30'000	71'667	101'667	122'000
St. Gallen	502'552	30'000	73'574	103'574	124'289
Aargau	663'462	30'000	97'132	127'132	152'558
Waadt	784'822	30'000	114'899	144'899	173'879
Bern	1'026'513	30'000	150'283	180'283	216'340
Zürich	1'487'969	30'000	217'841	247'841	297'409

Auswirkungen auf weitere Akteure

Für die gemäss Artikel 5 ff. gesuchstellenden Akteure bedeutet die revidierte Verordnung eine erweiterte Prüfung der Gesuche hinsichtlich Wirtschaftlichkeit von Projekten (vgl. Art. 6 Abs. 2 Bst. c) und kann eine Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesuchstellenden zur Folge haben (vgl. Art. 6 Abs. 3).