

Externe Evaluation der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK)

Bericht zuhanden der Amtsdirektorenkonferenz der Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), für Veterinärwesen (BVET) und für Gesundheit (BAG)

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Luzern, den 14. August 2013

Andreas Balthasar (Projektleitung, Interface)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Manuela Oetterli (Interface)
Andrea Niederhauser (Interface)
Katia Horber-Papazian (Expertise, IDHEAP)
Grégory Häuptli (IDHEAP)

IMPRESSUM

Vertragsnummer:
12.008400

Laufzeit:
Januar 2013 – September 2013

Datenerhebungsperiode:
Januar 2013 – April 2013

Leitung Evaluationsprojekt im BAG:
Markus Weber, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)

Metaevaluation:
Der vorliegende Bericht wurde von den Direktoren der Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an die Bundesämter und andere Akteure können somit von der Meinung respektive dem Standpunkt der Bundesämter abweichen.

Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Metaevaluation durch die Fachstelle E+F des BAG. Die Metaevaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Resultat der Metaevaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.

Bezug:
Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)
Bundesamt für Gesundheit
3003 Bern
evaluation@bag.admin.ch
www.health-evaluation.admin.ch

Übersetzung:
Aus der Originalsprache durch das IDHEAP

Korrespondenzadresse:
Interface Politikstudien Forschung Beratung
Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| IMPRESSUM | 2 |
| EXECUTIVE SUMMARY | 5 |
| Zielsetzung und Methodik der Evaluation | 5 |
| Ergebnisse | 6 |
| Empfehlungen | 12 |
| RÉSUMÉ | 17 |
| Objectifs et méthodes de l'évaluation | 17 |
| Les résultats de l'évaluation | 18 |
| Les recommandations | 25 |
| EXECUTIVE SUMMARY | 30 |
| Objectives and methods of evaluation | 30 |
| Results | 31 |
| Recommendations | 37 |
| I EINLEITUNG | 42 |
| 1.1 Zielsetzung und Fragestellungen | 42 |
| 1.2 Methodisches Vorgehen | 43 |
| 1.3 Aufbau des Berichts | 46 |
| 1.4 Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation | 47 |
| 1.5 Dank | 48 |
| 2 EVALUATION DES KONZEPTS | 49 |
| 2.1 Vollzugssystem Lebensmittelkette | 49 |
| 2.2 Strategische Grundlagen des Bundes | 52 |
| 2.3 Ziele und Aufgaben der BLK | 55 |
| 2.4 Organisation und Ressourcen der BLK | 60 |
| 2.5 Beantwortung der Evaluationsfragen | 65 |
| 3 EVALUATION UMSETZUNG UND LEISTUNGEN | 69 |
| 3.1 Zusammenarbeit und Akzeptanz | 69 |
| 3.2 Auditprogramme | 75 |
| 3.3 Mehrjähriger nationaler Kontrollplan (NKP) | 82 |
| 3.4 Weitere Leistungen | 89 |
| 3.5 Beantwortung der Evaluationsfragen | 89 |

| | | |
|------|--|-----|
| 4 | EVALUATION DER WIRKUNGEN | 92 |
| 4.1 | Wirkungen bei Vollzugsbehörden und Internationalen Gremien | 92 |
| 4.2 | Wirkungen bei Vollzugsbetroffenen | 98 |
| 4.3 | Übergeordnete Wirkungen | 98 |
| 4.4 | Beantwortung der Evaluationsfragen | 104 |
| 5 | INTERNATIONALER VERGLEICH | 105 |
| 5.1 | Konzept und Organisation | 105 |
| 5.2 | Audits | 106 |
| 5.3 | Nationaler Kontrollplan | 107 |
| 5.4 | Beantwortung der Evaluationsfragen | 107 |
| 6 | EMPFEHLUNGEN | 109 |
| 6.1 | Strategische Ebene | 109 |
| 6.2 | Operative Ebene | 112 |
| | ANHANG | 114 |
| A1 | ABKÜRZUNGEN | 114 |
| A2 | DARSTELLUNGEN | 116 |
| A2.1 | Darstellungsverzeichnis | 116 |
| A2.2 | Ergänzende Darstellungen | 117 |
| A3 | PORTRÄTS DER VERGLEICHSLÄNDER | 120 |
| A3.1 | Irland | 120 |
| A3.2 | Schweden | 122 |
| A3.3 | Österreich | 124 |
| A3.4 | Luxemburg | 125 |
| A4 | INTERVIEWPARTNER/-INNEN | 130 |
| A5 | BEGLEITGRUPPE EVALUATION | 132 |
| A6 | LITERATUR | 133 |
| A7 | ERHEBUNGSINSTRUMENTE | 138 |
| A7.1 | Leitfaden Interviews | 138 |
| A7.2 | Online-Fragebogen | 143 |

EXECUTIVE SUMMARY

Die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) wurde 2006 vom Bundesrat als koordinierendes Kompetenzzentrum der drei Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), für Veterinärwesen (BVET) und für Gesundheit (BAG) für die Mithilfe bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht entlang der gesamten Lebensmittelkette eingesetzt. Die vorliegende Evaluation analysiert das Konzept, die Umsetzung sowie die Leistungen und Wirkungen der BLK und ordnet das Schweizer Modell in den internationalen Kontext ein. Die Evaluation zeigt, dass es der BLK gelungen ist, gut funktionierende Prozesse zur Durchführung von Auditprogrammen und zur Erstellung des mehrjährigen nationalen Kontrollplans zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit zu erarbeiten. Die Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass die Leistungen der BLK bis anhin hinsichtlich der Erreichung der strategischen Ziele wenig wirksam waren. Zudem wird die Einheit von den Vertretenden der kantonalen Lebensmittelkontrolle schlecht akzeptiert. Schliesslich konnte festgestellt werden, dass eine Gesamtstrategie des Bundes fehlt, welche die Ziele, Aufgaben und Kompetenzen der Bundesaufsicht inklusive der BLK klar definiert. Der Bericht empfiehlt, Optimierungen hinsichtlich des Konzepts und der Leistungen vorzunehmen.

Im Jahr 2006 wurde vom Bundesrat die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) für die Mithilfe bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht über den Vollzug der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung, das heisst entlang der gesamten Lebensmittelkette, eingesetzt. Die BLK wurde als koordinierendes Kompetenzzentrum der Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), für Veterinärwesen (BVET) und für Gesundheit (BAG) konzipiert und organisatorisch dem BVET angegliedert. Hauptaufgabe der BLK ist es, den Vollzug von kantonalen und Bundesstellen mittels Auditprogrammen zu überwachen und den mehrjährigen nationalen Kontrollplan (NKP) zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit zu erarbeiten. Die Aufgaben und Ziele der BLK wurden in zwei Leistungsaufträgen (2007–2011 und 2011–2014) definiert.

ZIELSETZUNG UND METHODIK DER EVALUATION

Der Leistungsauftrag 2011–2014 sieht eine Evaluation der BLK vor. Auftraggeber der Evaluation ist die Amtsdirektorenkonferenz der Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit. Ziel ist es, Grundlagen zur Optimierung des laufenden Leistungsauftrags 2011–2014 beziehungsweise zur Ausgestaltung des künftigen Leistungsauftrags 2015–2019 der BLK bereitzustellen. Dabei wird auch berücksichtigt, dass per 1. Januar 2014 das heutige BVET sowie die Abteilung Lebensmittelsicherheit im BAG im neuen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) vereint werden. Die Evaluationsfragen betreffen das Konzept, die Umsetzung und die Wirkungen der BLK sowie die Einordnung des Schweizer Modells in den internationalen Kontext. Die BLK wird dabei nicht isoliert von den anderen Akteuren, sondern als Teil eines Gesamtsystems zur Vollzugsaufsicht betrachtet; zudem werden die Vorgaben der EU zur Durchführung amtlicher Kontrollen berücksichtigt.

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurden die verfügbaren Dokumente analysiert, leitfadengestützte Gespräche mit 36 relevanten Stakeholdern in der Schweiz und den vier Vergleichsländern (Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden) geführt und ausgewertet, eine Online-Befragung bei allen 73 Vertretenden der kantonalen Vollzugsbehörden in den Bereichen Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle sowie der Bundesvollzugsbehörden in den Bereichen Futtermittel und Grenztierärztlicher Dienst durchgeführt und ein Workshop mit den Mitgliedern der Begleitgruppe abgehalten, um die Ergebnisse der Erhebungen praxisbezogen zu validieren.

ERGEBNISSE

Nachfolgend werden die Evaluationsergebnisse entlang der Evaluationsfragestellungen präsentiert.

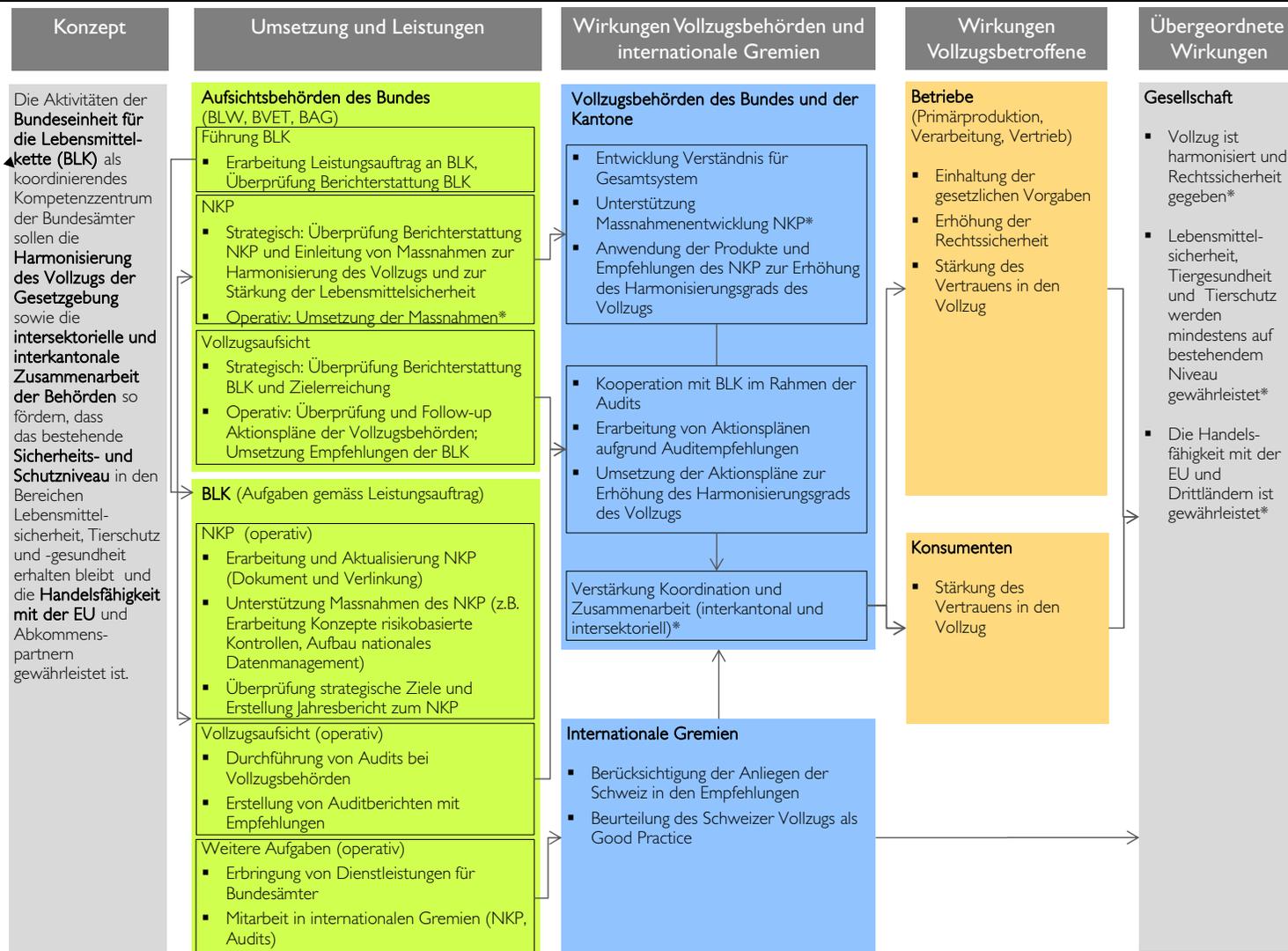
BEURTEILUNG DER KONZEPTIONELLEN GRUNDLAGEN

Im Zusammenhang mit den konzeptionellen Grundlagen hat die Evaluation drei Fragen bearbeitet.

Wie ist die Wirkungslogik des Gesamtsystems bezüglich Zielen, Mitteln und Massnahmen zu beurteilen?

Die Aktivitäten der BLK als koordinierendes Kompetenzzentrum der Bundesämter sollen die Harmonisierung des Vollzugs der Gesetzgebung sowie die intersektorielle und interkantonale Zusammenarbeit der Behörden so fördern, dass das bestehende Sicherheits- und Schutzniveau in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit erhalten bleibt und die Handelsfähigkeit mit der EU und Abkommenspartnern gewährleistet ist. Um diese Zielsetzungen zu erreichen, setzen die BLK und die Aufsichtsbehörden verschiedene Aktivitäten um. Dies führt zu Wirkungen bei den Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone sowie bei den Vollzugsbetroffenen (das heisst die Betriebe), was schliesslich zu den erwünschten Wirkungen auf übergeordneter gesellschaftlicher Ebene führen soll. Diese Zusammenhänge bildet das nachfolgende Wirkungsmodell grafisch ab.

Wirkungsmodell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BLW, BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand Januar 2013, Bern; BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern; DFE und DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne. *: Ziele sind abgeleitet von den sechs strategischen Zielen des Bundes gemäss NKP.

Die übergeordneten strategischen Ziele des Bundes, das heisst die Harmonisierung des Vollzugs, die Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie die Sicherstellung der Handelsfähigkeit mit der EU, stossen bei den befragten Akteuren auf breite Akzeptanz. Problematisch ist jedoch, dass eine eigentliche Bundesstrategie fehlt, welche die Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Zielerreichung definiert und aufzeigen würde, mit welchen Massnahmen und Mitteln die übergeordneten Ziele zu erreichen sind. Auch fehlen Indikatoren, um die Fortschritte der Schweiz in Bezug auf die Erreichung der übergeordneten strategischen Ziele zu überprüfen.

Damit die übergeordneten strategischen Ziele erreicht werden können, ist eine klare Teilung der Aufgaben zwischen den zuständigen Bundesstellen und der BLK ausschlaggebend. Die Analyse des Leistungsauftrags 2011–2014 der BLK zeigt jedoch, dass eine starke Vermischung zwischen den Zielen, für welche die BLK die Verantwortung trägt, und den Zielen, welche in den Verantwortungsbereich der Bundesämter fallen, besteht. Problematisch sind erstens die im Leistungsauftrag aufgeführten Wirkungsziele im Bereich der Audits (Behebung der festgestellten Mängel bei den Vollzugs- und Aufsichtsbehörden), für deren Erreichung die BLK auf die aktive Mitarbeit der Bundesämter angewiesen ist, sowie zweitens das Wirkungsziel im Bereich des nationalen Kontrollplans NKP (Umsetzung der strategischen Ziele des NKP), welches ebenfalls in den Aufgabenbereich der Bundesämter fällt. Drittens sind vier der sechs strategischen Ziele des Bundes ebenfalls im Leistungsauftrag der BLK enthalten, obwohl diese Ziele nur unter Mitwirkung der Aufsichts- und Vollzugsbehörden erreicht werden können.

Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihrer Aufgabe kompatibel?

Die Evaluation macht deutlich, dass die organisatorische Verankerung der BLK als unabhängige Einheit, die Leistungen im Auftrag von drei Bundesämtern ausführt, einige Vorteile, aber auch gewichtige Nachteile mit sich bringt:

- Der *Vorteil* der horizontalen Verankerung der BLK unter der Leitung von drei Amtsdirektionen liegt erstens darin, dass diese Organisationsform dem Gedanken einer Vollzugsaufsicht über die gesamte Lebensmittelkette hinweg entspricht und auf diese Weise Synergien genutzt werden können. Zweitens kann so den Verpflichtungen gegenüber der EU in einer koordinierten und effizienten Weise nachgekommen werden.
- Die *Nachteile* der horizontalen Verankerung zeichnen sich hingegen im Laufe der Umsetzung ab. Aufgrund der unterschiedlichen Kulturen, Strategien und Arbeitsweisen in den drei Bundesämtern konnten diese keine gemeinsame Haltung entwickeln. Dadurch fehlt der BLK insbesondere beim BAG der Rückhalt, was die Ausführung ihres Auftrags teilweise massiv erschwert. Zudem fehlen der BLK durch diese Organisationsform die rechtlichen Grundlagen, um ihre Prozesse abschliessen und Verbesserungsmöglichkeiten durchsetzen zu können. Das Behördenarrangement muss deshalb als nur bedingt erfolgreich im Hinblick auf die Auftragserfüllung der BLK bezeichnet werden. Ob sich die Situation ändern wird, wenn zwei Bereiche in einem gemeinsamen Bundesamt vereinigt sind, ist unklar. Die Mehrheit der Befragten war jedoch der Meinung, dass das neue Bundesamt eine Chance darstellt, diese organisatorischen Erschwernisse zu eliminieren.

Sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichend?

Die Ressourcen der BLK werden aus Sicht der befragten Akteure im Verhältnis zu ihren heutigen Aufgaben als angemessen bezeichnet.

BEURTEILUNG DER UMSETZUNG UND LEISTUNGEN

Die Beurteilung der Umsetzung und der Leistungen der BLK bezieht sich auf die Zusammenarbeit der Stakeholder, die Akzeptanz der BLK, die Unterstützung der Bundesämter durch die BLK, die Durchführung der Audits und die Erstellung des NKP durch die BLK sowie die Kontextfaktoren, welche die Arbeit der BLK beeinflussen.

Wie wird die Zusammenarbeit der Stakeholder (Behörden, Gremien Stufe Bund und Kantone) beurteilt?

Die Arbeit der BLK ist wesentlich von der Komplexität des Vollzugssystems geprägt, welches eine Kooperation von zwei Departementen, drei Bundesämtern sowie kantonalen Vollzugsbehörden in den drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit beinhaltet:

- *BLK und Bundesämter:* Die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Bundesämtern ist grundsätzlich als gut zu beurteilen. Die vorhandenen Gremien (Amtsdirektorenkonferenz und Koordinationsplattform) stellen den regelmässigen Austausch zwischen der BLK und den Bundesämtern sicher. Die BLK wird von den Bundesämtern als kompetente, zuverlässige Einheit wahrgenommen. Durch ihre organisatorische Verankerung als unabhängiges Organ ist die BLK jedoch eher schlecht in die Alltagsgeschäfte des BLW und des BAG integriert, was sich erschwerend auf die Zusammenarbeit auswirken kann.
- *BLK und kantonale Vollzugsbehörden:* Die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den kantonalen Vollzugsbehörden wurde von den befragten Akteuren grundsätzlich als professionell beurteilt. Die Zusammenarbeit wird jedoch direkt beeinflusst durch die unterschiedlichen Interpretationen der Aufsichtsfunktion des Bundes in den verschiedenen Sektoren. Insbesondere die Vertretenden der kantonalen Lebensmittelkontrolle sind mehrheitlich kritisch gegenüber der Aufsicht durch die BLK eingestellt, was die Zusammenarbeit erschwert hat.

Wie ist die Akzeptanz der BLK und ihres Auftrags bei Bundesämtern, Vollzugsstellen, der Wirtschaft und den Konsumentenschutzorganisationen?

Die Akzeptanz der BLK ist insbesondere bei Akteuren aus den Bereichen Landwirtschaft und Veterinärwesen gegeben. Anders sieht es bei den Kantonschemikern/-innen aus. Diese sind gegenüber dem Auftrag der BLK sehr kritisch eingestellt. Auch bei den zuständigen Stellen des BAG war eine gewisse Skepsis gegenüber der Definition und der Umsetzung des Auftrags durch die BLK zu spüren. Die Gründe dafür werden im Abschnitt zu den Kontextfaktoren erläutert. Die Akzeptanz der BLK bei den befragten Wirtschaftsverbänden und Konsumentenschutzorganisationen konnte nicht beurteilt werden, da diese keinen direkten Kontakt zur BLK haben und sich deshalb kaum zum Auftrag der BLK äussern konnten.

Wie gut und mit welchem Erfolg unterstützt die BLK die zuständigen Bundesämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten? Wie unabhängig ist die BLK dabei?

Die Gesprächspartner/-innen der Bundesämter waren grundsätzlich der Meinung, dass die BLK mit der Durchführung der Auditprogramme die Vollzugsüberwachung durch den Bund unterstützen kann. Die Bundesämter stehen jedoch in unterschiedlich engem Verhältnis zur BLK. Einerseits hat die Stelle nicht für alle Bundesämter die gleiche Bedeutung. Andererseits ist sie mehr oder weniger intensiv in die relevanten Prozesse integriert. Die BLK untersteht der Amtsdirektorenkonferenz der drei Bundesämter und kann deshalb als eine unabhängige Einheit fungieren. Die Auditprogramme wurden zwar im Laufe der Zeit so angepasst, dass der Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der Programme vermehrt partizipativ gestaltet ist. In diesem Sinne ist die BLK keine völlig unabhängige Kontrollinstanz in Bezug auf die kontrollierten Behörden, was aus Sicht verschiedener Befragter jedoch auch nicht notwendig ist.

Sind angekündigte Audits und begleitete Inspektionen – grundsätzlich und in der aktuell eingesetzten Form – die richtigen Instrumente für die Überprüfung des Vollzugs der Regulierungen?

Die meisten der befragten Vertretenden der Aufsichts- und der Vollzugsbehörden waren sich darin einig, dass die Überwachung der amtlichen Kontrollen für die Harmonisierung des Vollzugs wichtig ist. Die Audits, das heisst die Überprüfungen vor Ort, werden grundsätzlich als das dazu richtige Instrument betrachtet. Viele der Befragten, insbesondere die Aufsichtsbehörden, zeigten sich grundsätzlich zufrieden mit der Durchführung der Audits und der fachlichen Kompetenz der BLK. Die Evaluation zeigt jedoch auch deutlich, dass die Audits noch immer auf grossen Widerstand in den Kantonen stossen und viele Kantonsvertretende kaum einen Nutzen darin sehen. Der grosse Aufwand für die auditierten Stellen, die von den kantonalen Stellen wahrgenommenen Doppelspurigkeiten mit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS sowie der Eindruck einer „Überwachung“ durch den Bund verringern das Vertrauen und die Akzeptanz in die Audits erheblich. Ebenfalls scheint die Schnittstelle zwischen BLK und Bundesämtern in Bezug auf die Nachverfolgung der kantonalen Aktionspläne sowie die Zielüberprüfung der Auditprogramme beim BLW und BAG noch weniger gut zu funktionieren als beim BVET.

Ist der mehrjährige nationale Kontrollplan (NKP) ein geeignetes Instrument, um die damit verbundenen Ziele zu erreichen? Gibt es Optimierungspotenzial am NKP als Produkt und in der Art, wie er konkret erarbeitet wird?

Der NKP ist eine Aufgabe, die aus den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU entstanden ist. Die aktuelle Form und der Inhalt des NKP stimmen mit diesen Vorgaben überein und erfüllen somit ihren Zweck. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass der NKP ausser seiner Rechenschaftsfunktion gegenüber der EU keinen Nutzen für die Behörden auf Bundes- und Kantonsebene hat. Der NKP verfügt über keine Weisungskraft und kann deshalb sein selbstdeklariertes Ziel, „ein Strategiepapier, welches für alle Behörden entlang der Lebensmittelkette Gültigkeit hat“, nicht erreichen. Der NKP hat sein Potenzial im Hinblick auf die Verfolgung der strategischen Ziele des Bundes somit noch nicht ausgeschöpft und es besteht grosses Optimierungspotenzial.

Wie sind die Einflüsse relevanter Kontextfaktoren auf die Auftragserfüllung der BLK zu beurteilen?

Die unterschiedlichen Zusammen Arbeitskulturen zwischen den einzelnen Bundesämtern und den jeweiligen kantonalen Vollzugsbehörden stellen aus Sicht der Befragten den wichtigsten Kontextfaktor dar, welcher die Auftragserfüllung der BLK beeinflusst. So könne das BLW aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes und der damit verbundenen Subventionen die kantonalen Aktivitäten gezielt beeinflussen. Im Veterinärbereich ist die Aufsicht durch das BVET bei den Kantonstierärzten/-innen relativ unbestritten, da diese die Tätigkeiten des BVET aufgrund ihrer eher geringen Ressourcen als Unterstützung empfinden. Die Kantonschemiker/-innen hingegen betonen dem Bund gegenüber traditionellerweise ihre eigenständigere Position. Sie haben sich unabhängig vom BAG organisiert und Know-how aufgebaut. Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass diese traditionell unterschiedlichen Kooperationskulturen die Arbeit der BLK massgeblich beeinflussen. Mit dem neuen Bundesamt wird sich die Möglichkeit ergeben, unterschiedliche Kulturen zusammenzuführen und die Akzeptanz der Aufgaben der BLK bei den zuständigen Vollzugsbehörden zu verbessern.

BEURTEILUNG DER WIRKUNGEN

Nachfolgend wird die Beurteilung der erzielten Wirkungen bei den Vollzugsbehörden und den Vollzugsbeteiligten sowie der übergeordneten Wirkungen zusammengefasst.

In welchem Ausmass ist in der Schweiz bis anhin eine Harmonisierung des Gesetzesvollzugs in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz, Tiergesundheit und Futtermittelsicherheit erfolgt (kantonal und intersektoriell)?

Ein wichtiges übergeordnetes Ziel stellt die Harmonisierung des Gesetzesvollzugs dar. Mangels eines entsprechenden Monitorings kann nur basierend auf Einschätzungen der befragten Personen beurteilt werden, inwieweit dieses Ziel bisher erreicht worden ist. Verschiedene Hinweise lassen darauf schliessen, dass die Harmonisierung tendenziell zugenommen hat. Es ist dies vermutlich eine Folge verstärkter Tätigkeit der Vollzugsbehörden in interkantonalen und intersektoriellen Gremien sowie der Erarbeitung von Handbüchern und Kontrollkonzepten. Dennoch scheinen aber immer noch grosse Unterschiede und Doppelspurigkeiten im Vollzug zu existieren. Die Befragten sind sich einig, dass eine Harmonisierung im Hinblick auf die Exportfähigkeit der Schweiz zentral ist. Gleichzeitig machen sie darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit, einen gewissen Interpretationsspielraum bei der Auslegung der Gesetzgebung zu haben, in einem föderalen Land wichtig und auch eine Stärke ist. Das übergeordnete Ziel der Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit sowie der Handelsfähigkeit mit der EU konnte aus Sicht der Befragten mehrheitlich erreicht werden.

In Bezug auf die Wirkung bei den Vollzugsbehörden und Vollzugsbetroffenen zeigt die Evaluation, dass die intendierten Wirkungen nur teilweise erreicht werden konnten. So wurden zwar beispielsweise nach Abschluss der Auditprogramme Aktionspläne basierend auf den Empfehlungen erstellt und Massnahmen eingeleitet. Dies erfolgte im Bereich des Veterinärwesens jedoch konsequenter als im Bereich der Lebensmittelkontrolle. Im Zusammenhang mit den Massnahmen im Rahmen des NKP kann von einer relativ hohen Beteiligung an der Erarbeitung eines nationalen Datenmanagementsystems, aber von einer eher geringen Nutzung von Konzepten für risikobasierte Kontrollen

ausgegangen werden. Basierend auf den Evaluationsergebnissen kann zudem darauf geschlossen werden, dass sich das Verständnis für das Gesamtsystem und die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren und – in weniger ausgeprägtem Ausmass auch die interkantonale Zusammenarbeit – in den letzten Jahren erhöht hat. Unklar bleibt jedoch, welchen Beitrag die BLK und der NKP auf diese Veränderungen gehabt haben. Schliesslich scheint das Vertrauen der Betriebe in den Vollzug grundsätzlich gegeben zu sein, kann jedoch durch Faktoren wie die starke Belastung durch Regulierungen und einen nicht harmonisierten Vollzug eingeschränkt werden. Auch das Vertrauen der Konsumenten/-innen in den Vollzug ist aus Sicht der Befragten grundsätzlich gegeben.

INTERNATIONALER VERGLEICH

Nachfolgend wird die Evaluationsfrage zum internationalen Kontext beantwortet.

Wie kann das Schweizer Modell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette im internationalen Kontext eingeordnet werden?

Aufgrund verschiedener politischer Systeme und unterschiedlicher Behördenarrangements hat jedes nationale Vollzugssystem seine Besonderheiten. Ein direkter Vergleich der Situationen in Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden mit jener in der Schweiz ist daher nur beschränkt möglich. Es kann jedoch aufgrund der gesammelten Informationen angenommen werden, dass das Vorgehen der Schweiz mit demjenigen anderer europäischer Länder vergleichbar ist:

- Erstens verfolgen alle untersuchten Länder die gleichen strategischen Ziele wie die Schweiz, nämlich die Koordination und Harmonisierung der Kontrolle, die Förderung der Behördenzusammenarbeit und die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit.
- Zweitens wurde deutlich, dass auch in diesen Ländern keine guten Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung auf übergeordneter Ebene verfügbar sind.
- Drittens haben die Länder vergleichbare Massnahmen wie die Schweiz zur Zielerreichung ergriffen. Alle Länder haben einen NKP erarbeitet, führen Audits durch und haben Konzepte für risikobasierte Kontrollen entwickelt. Dies ist nicht zuletzt auf die europäischen Vorgaben zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette zurückzuführen. In Bezug auf den NKP zeigt sich, dass der Nutzen des NKP nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern als gering bezeichnet wird: Entscheidend ist, dass er keine verbindliche Grundlage darstellt und er sich auf die Abbildung von bereits bekannten Informationen beschränkt. Interne Auditsysteme, bei welchen eine grössere organisatorische Nähe zwischen Auditstellen und Aufsichtsbehörden besteht, scheinen die Akzeptanz der Audits bei den involvierten Behörden zu fördern. Diese Nähe könnte jedoch auch mögliche Interessenskonflikte bergen und eine übergeordnete Sichtweise verhindern.

EMPFEHLUNGEN

Die vorliegende Evaluation zeigt, dass die BLK im Rahmen ihrer Möglichkeiten gute Arbeit geleistet hat. Sie konnte gut funktionierende und den Anforderungen der EU entsprechende Prozesse für die Durchführung der Auditprogramme und die Erstellung

des NKP aufbauen. Sie hat sich grosses fachliches Know-how angeeignet, sodass sie heute ihre Aufgaben professionell und kompetent bearbeiten kann. Befragte Vertretende von Bundesämtern sowie von Vollzugsstellen des Bundes und der Kantone beurteilen die Zusammenarbeit mit der BLK im Rahmen der Auditprogramme und der Erstellung des NKP mehrheitlich als gut. Ebenso geschätzt werden die Erbringung von Dienstleistungen und die Mitarbeit von Vertretenden der BLK in internationalen Gremien.

Die Evaluation weist jedoch auch auf Schwachstellen hin, welche die Entfaltung von Wirkungen der BLK in den letzten Jahren behindert haben. Die Ausarbeitung des neuen Leistungsauftrags der BLK für die Jahre 2015 bis 2019 sowie die Schaffung des neuen Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen bieten die Gelegenheit, diese Schwachstellen zu beseitigen. Nachfolgend werden die eruierten Schwachstellen zusammenfassend erläutert und Empfehlungen formuliert, wie sie angegangen werden könnten. Die Umsetzung der nachfolgend formulierten Empfehlungen setzt die Mitwirkung aller Akteure voraus, welche im System des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele des Bundes gemäss NKP leisten können.

STRATEGISCHE EBENE

Drei Empfehlungen betreffen die strategische Ebene des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette. Sie richten sich in erster Linie an die Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG.

Entwicklung einer Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette
Die Evaluationsergebnisse führen zum Schluss, dass es eine kohärente Gesamtstrategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette braucht, welche von den zuständigen Bundesstellen und den Kantonen mitgetragen wird. Innerhalb der Strategie können die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Bundesaufsicht inklusive der BLK definiert werden. Nur eingebettet in eine stimmige Gesamtstrategie des Bundes kann die BLK ihr Wirkungspotenzial ausschöpfen und ihren Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele des Bundes leisten.

Empfehlung 1: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, gemeinsam mit den Kantonen eine Strategie zur Harmonisierung des Vollzugs, zur Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes auf bestehendem Niveau sowie zur Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit der EU zu erarbeiten und mit operationalisierten Zielen und Massnahmen zu versehen. Im Rahmen dieser Strategie sollten die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Bundesaufsicht inklusive der BLK festgelegt werden. Folgende Faktoren sollten berücksichtigt werden:

- Einbindung der Vollzugsstellen von Bund und Kantonen der drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle in die Erarbeitung der gemeinsamen Strategie.
- Definition von Zielen, Indikatoren, priorisierten Massnahmen und Zuständigkeiten der Akteure (Bundesämter, BLK, Vollzugsbehörden).

- Klärung, welche Zielsetzungen mit dem nationalen Datenmanagement und den risikobasierten Kontrollkonzepten des NKP verfolgt werden sollen und wie deren Umsetzung geschehen soll.
- Regelmässige Überprüfung des Stands der Zielerreichung und Berichterstattung.
- Einsetzung eines Steuerungsgremiums, welches auf strategischer Ebene die Umsetzung der Strategie leitet und überwacht. Dieses Steuerungsgremiums sollte aus Vertreter/-innen des neuen Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und des Bundesamts für Landwirtschaft bestehen sowie Vertretende der kantonalen Vollzugsbehörden einbeziehen.
- Festlegung einer Koordinationsstelle, welche die operative Umsetzung der Strategie koordiniert, den Stand der Zielerreichung überprüft und dem Steuerungsgremium rapportiert. Die BLK ist dank ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung prädestiniert für diese Aufgabe (vgl. auch Empfehlung 2).

Organisatorische Einbettung der BLK

Die Evaluation macht deutlich, dass die Ansiedlung der BLK als unabhängige Einheit unter der Leitung von drei Amtsdirektionen dem Gedanken der Vollzugsaufsicht über die gesamte Lebensmittelkette hinweg im Prinzip entspricht. Auch kann auf diese Weise den Verpflichtungen gegenüber der EU in koordinierter und effizienter Weise nachgekommen werden. Allerdings verfügen die drei beteiligten Bundesämter erstens über sehr unterschiedliche Strategien, Arbeitsweisen und Kulturen der Kooperation mit den Kantonen. Zweitens konnte die Amtsdirektorenkonferenz keine gemeinsame Haltung bei der Auslegung des Bundesratsbeschlusses hinsichtlich Form und Zielsetzung der Auditprogramme entwickeln. Drittens fehlen der BLK aufgrund der aktuellen Organisationsform die rechtlichen Grundlagen, um sicherzustellen, dass die von ihr ausgesprochenen Empfehlungen auch umgesetzt werden. Dies alles hat der BLK die Ausführung ihres Auftrags erschwert.

Ohne eine Änderung des organisatorischen Settings, in welches die BLK eingebettet ist, ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, dass die BLK ihre Aufgaben wirksamer wahrnehmen können. In Abwägung der Vorteile (z.B. verstärkter Rückhalt der BLK, bessere Einbindung in die Prozesse des neuen Bundesamts, vereinfachter Informationsfluss und verkürzte Wege zu internen Fachexperten/-innen, reduzierte Anzahl von Ansprechpartnern/-innen für Bund und Kantone, Möglichkeit der Erhöhung der Durchsetzungskompetenzen der BLK) und der Nachteile (z.B. Verminderung der formalen Unabhängigkeit von den Bundesämtern, neu zu definierende Schnittstelle zum BLW, kräftezehrende Reorganisation), welche mit einer Integration der BLK in ein Bundesamt verbunden sind, kommt die Evaluation zum Schluss, dass die BLK in das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen integriert werden soll. Im Rahmen der Erarbeitung des neuen Leistungsauftrags muss allerdings die Schnittstelle zum BLW neu organisiert werden. Dies kann beispielsweise durch die Weiterführung der Koordinationsplattform oder einen „BLK-Satelliten“ im BLW erfolgen. Zusammen mit den EU-Verantwortlichen ist zudem sicherzustellen, dass die Art und Weise der Integration in das neue Bundesamt den Unabhängigkeitsanforderungen der EU genügend Rechnung trägt.

Empfehlung 2: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, die BLK als Kompetenzzentrum entlang der gesamten Lebensmittelkette weiterzuführen und in das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zu integrieren. Auf diese Weise kann die hohe fachliche Kompetenz, welche sich die BLK in den letzten Jahren erworben hat, genutzt und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit verbessert werden.

Politische Klärung der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Bundesaufsicht und kantonalem Vollzug

Die BLK wird insbesondere von den Vertretenden der kantonalen Lebensmittelkontrolle schlecht akzeptiert. Eine Erklärung dafür ist, dass der Bund mit der Schaffung der BLK seine Aufsichtsfunktion stärker wahrnimmt als zuvor. Von diesen Vollzugsstellen wird die BLK vorwiegend als Kontrolleurin und kaum als Unterstützerin wahrgenommen. Die fehlende Akzeptanz der BLK bei den Kantonschemikern/-innen sowie die unterschiedlichen Kulturen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den verschiedenen Bundesämtern haben die Effizienz und Wirksamkeit der BLK-Tätigkeiten stark eingeschränkt. Die strategischen Ziele im Bereich der Lebensmittelsicherheit können jedoch nur erreicht werden, wenn die relevanten Akteure von Bund und Kantonen zielorientiert kooperieren. Die zuständigen Stellen von Bund und Kantonen sind daher gefordert, Hindernisse zu beseitigen, welche die Kooperation gegenseitig erschweren. Einerseits kann die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen intensiviert werden, indem die Vollzugsbehörden stärker in strategische und operative Entscheide eingebunden werden (vgl. Empfehlungen 1 und 4). Andererseits können die verantwortlichen Gremien des Bundes die Mitglieder der Kantonsregierungen in Zusammenarbeit mit den interkantonalen Konferenzen (beispielsweise der Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren [LDK], der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK] und der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren [VDK]) für die Wichtigkeit einer gut funktionierenden Bundesaufsicht insbesondere im Hinblick auf die Handelsfähigkeit der Schweiz mit der EU sensibilisieren. So kann möglicherweise ein Beitrag zur besseren Akzeptanz der BLK bei den kantonalen Vollzugsstellen geleistet werden.

Empfehlung 3: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Bundesaufsicht und kantonalem Vollzug im Bereich der Lebensmittelkontrolle gemeinsam mit den zuständigen kantonalen Stellen zu klären.

OPERATIVE EBENE

Auf der operativen Ebene werden Empfehlungen zu den Auditprogrammen und zum NKP formuliert. Sie richten sich in erster Linie an die Leitung der BLK, wobei die Zustimmung der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG Voraussetzung ist.

Auditprogramme

Die Aufsichtsfunktion des Bundes im Bereich der Lebensmittelkette wird von den beteiligten Akteuren nicht bestritten. Auch werden die damit verbundenen Audits vor Ort zur Überwachung und Sicherstellung eines harmonisierten Vollzugs durch die Kantone mehrheitlich als notwendig erachtet. Die befragten Vertretenden der Bundesämter wie auch viele Vertretende des Veterinärwesens schätzen die Auditprogramme der BLK als

hilfreich und nützlich ein. Eine grosse Unzufriedenheit wurde hingegen bei Vertretenden der Lebensmittelkontrolle festgestellt. Aufgrund des eruierten Potenzials zur Erhöhung des Nutzens der Audits für die Vollzugsstellen und zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Audits wird die folgende Empfehlung formuliert:

Empfehlung 4: Der BLK wird empfohlen, die Auditprogramme weiterzuentwickeln. Der Nutzen für die Vollzugsbehörden soll dadurch gesteigert werden, dass mehr Gewicht auf den Dialog mit den Verantwortlichen der Kantone gelegt wird. Unter Berücksichtigung der bestehenden rechtlichen Grundlagen und Verpflichtungen sollten im Einzelnen folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- Ziele und Vorbereitungsprozesse der Auditprogramme im Dialog mit den Kantonen weiterentwickeln und spezifische Bedürfnisse der Vollzugsstellen einfließen lassen. Die Audits können zum Beispiel im Sinne einer Vollzugshilfe gestaltet oder auch verstärkt zur Vorbereitung für Audits des Food and Veterinary Office (FVO) und Drittlandinspektionen genutzt werden.
- Unabhängige Umsetzung der Audits gewährleisten. Das Produkt der Audits soll wie bisher aufzeigen können, wo Optimierungsbedarf liegt, damit eine Verbesserung der Situation erreicht werden kann.
- Erarbeitung der Aktionspläne und Nachverfolgung sicherstellen. Dafür sollte entweder eine zuständige Stelle in allen Bundesämtern definiert werden oder die BLK mit dieser Aufgabe betreut werden.
- Nochmalige Überprüfung der Auditprogramme des Bundes und der Begutachtungen der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS auf mögliche Synergien und Optimierung des Datenaustausches.

Mehrjähriger nationaler Kontrollplan

Der NKP scheint in seiner heutigen Form für die beteiligten Akteure kaum nützlich zu sein. Sein Hauptzweck besteht heute darin, die Anforderungen der EU an ein entsprechendes Dokument zu erfüllen. Die Beschreibung des Schweizer Vollzugssystems muss vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben weitergeführt werden. Die weiteren Elemente des NKP, das heisst die strategischen Ziele des Bundes sowie die vorgesehenen Massnahmen (nationales Datenmanagement und risikobasierte Kontrollkonzepte), sollen jedoch Bestandteil der neu zu schaffenden Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette werden (vgl. Empfehlung 1).

Empfehlung 5: Der BLK wird empfohlen, die aktuellen Ziele und Massnahmen des NKP in die neu zu schaffende Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette zu integrieren und den redimensionierten NKP zur Abbildung des Schweizerischen Vollzugssystems ausschliesslich zur Rechenschaftslegung gegenüber der EU zu nutzen.

RÉSUMÉ

L'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) a été instituée en 2006 par le Conseil fédéral comme centre de coordination de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) pour soutenir la Confédération dans ses tâches de surveillance le long de la filière alimentaire. La présente évaluation analyse le concept, la mise en œuvre, les prestations ainsi que les effets produits par l'UFAL. Elle situe également le modèle suisse dans le contexte international. L'évaluation montre, qu'il a été possible à l'UFAL de mettre sur pied des processus pour la mise en œuvre des programmes d'audits qui fonctionnent et d'élaborer un plan de contrôle national pluriannuel pour le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires. Les résultats de l'évaluation révèlent cependant que les prestations de l'UFAL en ce qui concerne l'atteinte des objectifs stratégiques n'ont produit que peu d'effets. De plus, l'Unité est confrontée à d'importants problèmes d'acceptation auprès des représentants cantonaux des contrôles des denrées alimentaires. Enfin, il a pu être établi qu'il manque une stratégie globale au niveau national qui définisse les objectifs, les tâches et les compétences de la surveillance de la Confédération y compris celles de l'UFAL. Le rapport recommande de procéder à des optimisations en ce qui concerne le concept et les prestations.

En 2006, l'Unité fédérale pour la filière alimentaire (UFAL) a été instituée par le Conseil fédéral pour soutenir la Confédération dans ses tâches de surveillance de l'application de la législation en matière phytosanitaire, d'aliments pour animaux, d'épizooties, de protection des animaux et de denrées alimentaires, c'est-à-dire tout au long de la filière alimentaire. L'UFAL a été instituée comme centre de coordination de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Office vétérinaire fédéral (OVF) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Sur le plan organisationnel, l'unité est rattachée à l'OVF. Les tâches principales de l'UFAL sont de surveiller l'application de la législation par les services cantonaux et fédéraux au moyen de programme d'audits, ainsi que d'élaborer un plan de contrôle national (PCN) pluriannuel pour le renforcement de la sécurité des denrées alimentaires. Les objectifs et les tâches de l'UFAL ont été définis dans deux mandats de prestations qui couvrent respectivement les périodes 2007–2011 et 2011–2014.

OBJECTIFS ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION

Le contrat de prestations 2011–2014 prévoit une évaluation de l'UFAL. La Conférence des directeurs des offices fédéraux de l'agriculture, vétérinaire et de la santé publique est le mandataire de l'évaluation. Le but de celle-ci est de fournir les éléments nécessaires à l'UFAL pour lui permettre d'optimiser son action et d'en fixer l'orientation future. Pour ce faire, la création au 1^{er} janvier 2014 du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), réunissant l'OVF et la division Sécurité alimentaire de l'OFSP, est aussi prise en considération. Les questions d'évaluation portent sur l'appréciation du concept de cette unité fédérale, l'application du mandat et les effets produits par l'UFAL ainsi que sur la classification du modèle suisse dans le contexte international. L'UFAL n'est donc pas considérée séparément des

autres acteurs. Elle est comprise comme faisant partie d'un système global de surveillance de l'application de la législation et analysée compte tenu des directives européennes sur la mise en œuvre des contrôles officiels.

Pour répondre aux questions d'évaluation, les documents disponibles ont été analysés, tout comme des entretiens semi-directifs menés avec 36 parties prenantes importantes en Suisse et dans les quatre pays analysés (Irlande, Luxembourg, Autriche et Suède). Une enquête en ligne a également été menée auprès des 73 représentants des autorités cantonales chargées de l'application de la loi dans les domaines de l'agriculture, des affaires vétérinaires et du contrôle des denrées alimentaires, ainsi qu'auprès des représentants des autorités fédérales chargées de l'application de la loi dans les domaines des aliments pour animaux et du service vétérinaire de frontière. Enfin, un workshop avec les membres du groupe d'accompagnement de l'évaluation a été tenu afin de valider les résultats obtenus.

LES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Les résultats de l'évaluation sont présentés ci-après en fonction des questions d'évaluation.

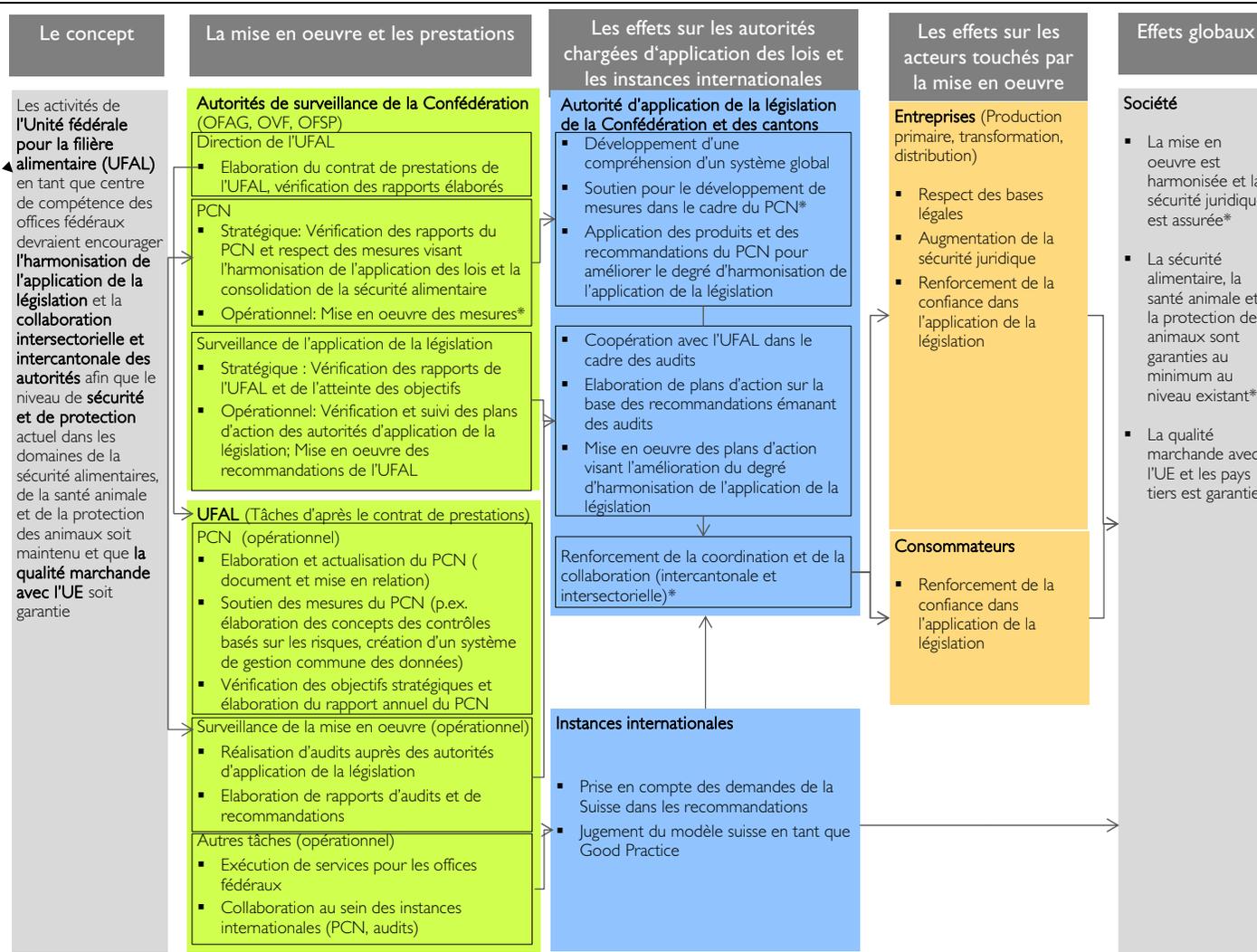
APPRÉCIATION DU CONCEPT

L'évaluation a traité trois questions en lien avec les fondements conceptuels de l'UFAL.

Comment la logique d'action du système est-elle appréciée dans son ensemble en ce qui concerne les objectifs, les moyens et les mesures prises par l'UFAL ?

Les activités de l'UFAL en tant que centre de compétence des offices fédéraux devraient encourager l'harmonisation de l'application de la législation et la collaboration intersectorielle et intercantonale des autorités afin que le niveau de sécurité et de protection actuel dans les domaines de la sécurité alimentaires, de la santé animale et de la protection des animaux soit maintenu et que la qualité marchande avec l'UE soit garantie. L'UFAL et les autorités de surveillance mettent en œuvre différentes activités pour atteindre ces objectifs. Cela produit des effets sur les autorités fédérales et cantonales chargées de l'application de la loi, ainsi que sur les acteurs touchés par la mise en œuvre (c'est-à-dire les entreprises), ce qui devrait finalement produire des effets globaux au niveau de la société. Le schéma suivant démontre cette chaîne de causalité.

Modèle de causalité de l'application de la législation le long de la filière alimentaire



Source: schéma réalisé sur la base de l'OFAG, l'OVf et l'OFSP (2013) : Plan de contrôle pluriannuel national pour la Suisse 2010-2014, état le 1er janvier 2013, Berne ; OFAG, OVf et OFSP (2011) : Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Berne ; et DFE et DFI (2006) : Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du Conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne. *: Les objectifs sont déduits des six objectifs stratégiques de la Confédération définis dans le PCN.

Les objectifs qui concernent les effets globaux, c'est-à-dire l'harmonisation de l'application de la législation, la garantie de la sécurité alimentaire, de la santé et de la protection des animaux, tout comme la garantie de la qualité marchande avec l'UE, sont largement acceptés par les acteurs interrogés. Le manque de stratégie propre à la Confédération pour définir les responsabilités ainsi que les mesures et moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs globaux est cependant problématique. Il manque également des indicateurs permettant de mesurer les progrès faits par la Suisse pour atteindre les objectifs stratégiques de la Confédération.

Pour que ceux-ci puissent être atteints, il est crucial qu'une séparation claire soit faite entre les tâches des offices compétents et celles de l'UFAL. L'analyse du contrat de prestations 2011–2014 de l'UFAL montre cependant qu'il existe un chevauchement important entre les objectifs dont la responsabilité incombe à l'UFAL et ceux pour lesquels les offices fédéraux sont responsables. Les objectifs définis dans le contrat de prestations en ce qui concerne les effets des audits (correction des manquements imputables aux autorités fédérales et cantonales chargées de l'application des lois) sont particulièrement problématiques puisque, pour les atteindre, l'UFAL dépend d'une collaboration active de la part des offices fédéraux. Il en est de même pour les objectifs qui concernent les effets du plan de contrôle pluriannuel (PCN) (mise en œuvre des objectifs stratégiques du PCN) puisqu'ils font également partie des domaines d'activités des offices fédéraux. Enfin, quatre des six objectifs stratégiques de la Confédération se retrouvent dans le contrat de prestations de l'UFAL, alors même que ces objectifs ne peuvent être atteints qu'avec la collaboration des autorités chargées de la surveillance et de l'application des lois.

L'ancrage organisationnel de l'UFAL est-il compatible avec ses tâches ? L'évaluation montre clairement que l'ancrage institutionnel de l'UFAL en tant qu'unité indépendante accomplissant des prestations sur mandat de trois offices fédéraux a certes des avantages, mais comporte aussi d'importants inconvénients:

- L'*avantage* de l'ancrage horizontal de l'UFAL sous la direction de trois offices répond premièrement au besoin d'une réflexion globale sur la surveillance de l'application des lois le long de toute la filière alimentaire afin que des synergies puissent être utilisées. Deuxièmement, cette forme d'organisation permet de répondre aux exigences de l'UE de manière coordonnée et efficiente.
- Les *inconvénients* de l'ancrage horizontal se ressentent en revanche lors de la mise en œuvre. En raison de leurs différentes cultures, stratégies et méthodes de travail, les trois offices fédéraux n'ont pas pu développer de position commune. Dès lors, l'UFAL manque de soutien, en particulier auprès de l'OFSP, ce qui complique parfois fortement l'exécution de son mandat. De plus, en raison de cette forme d'organisation, il manque à l'UFAL les bases légales lui permettant de mettre en œuvre ses processus et ses propositions d'amélioration. En considérant le mandat de l'UFAL, l'arrangement des autorités ne peut dès lors être jugé que comme faiblement satisfaisant. Il n'est pas certain que cette situation changera lorsque deux domaines d'activités seront réunis au sein du même office. La majorité des personnes interrogées était cependant d'avis que le nouvel office fédéral offrirait une chance d'éliminer cette complexité organisationnelle.

Les ressources mises à disposition de l'UFAL sont-elles suffisantes? D'après les acteurs interrogés, les ressources à disposition de l'UFAL sont adéquates par rapport à ses tâches actuelles.

APPRÉCIATION DE LA MISE EN ŒUVRE ET DES PRESTATIONS FOURNIES PAR L'UFAL

L'appréciation de la mise en œuvre et des prestations fournies par l'UFAL comprend la collaboration des acteurs concernés, l'acceptation de l'UFAL par l'ensemble des acteurs, le soutien offert par l'UFAL aux offices fédéraux, la réalisation des audits et l'élaboration du PCN par l'UFAL ainsi que les facteurs contextuels qui influencent le travail de l'UFAL.

Comment la collaboration des acteurs concernés (autorités, instances au niveau fédéral et cantonal) est-elle appréciée ?

Le travail de l'UFAL est fortement influencé par la complexité du système de mise en œuvre, qui comprend une coopération entre deux départements, trois offices fédéraux et des autorités cantonales chargées de l'application des lois, actives dans les secteurs de l'agriculture, des affaires vétérinaires et de la santé.

- *L'UFAL et les offices fédéraux:* La collaboration entre l'UFAL et les offices fédéraux est globalement jugée bonne. Les instances existantes (la Conférence des directeurs des offices et la plateforme de coordination) permettent un échange régulier entre l'UFAL et les offices fédéraux. L'UFAL est perçue comme une unité compétente et sérieuse par ceux-ci. Cependant, en raison de son ancrage institutionnel en tant qu'organe indépendant, l'UFAL est mal intégrée dans les affaires courantes de l'OFAG et de l'OFSP, ce qui peut entraver la collaboration avec ces offices.
- *L'UFAL et les autorités cantonales chargées de l'application des lois:* La collaboration entre l'UFAL et les autorités cantonales chargées de l'application des lois est, dans son ensemble, jugée professionnelle par les acteurs interrogés. La collaboration est cependant directement influencée par les différentes interprétations de la fonction de surveillance de la Confédération dans les différents secteurs. Ainsi, les représentants cantonaux du contrôle des denrées alimentaires sont majoritairement critiques face à la surveillance effectuée par l'UFAL, ce qui rend la collaboration avec ce secteur plus difficile.

Quelle est l'acceptation de l'UFAL et de son mandat auprès des offices fédéraux, des autorités chargées de l'application des lois, de l'économie et des organisations de protection des consommateurs ?

L'UFAL est globalement acceptée par les acteurs cantonaux actifs dans les domaines de l'agriculture et des affaires vétérinaires. Il en est autrement en ce qui concerne les chimistes cantonaux. Ces derniers sont très critiques face au mandat de l'UFAL. Il existe également un certain scepticisme au sein des services compétents de l'OFSP quant à la définition et la mise en œuvre du mandat de l'UFAL. Les raisons de ce scepticisme sont abordées dans la partie consacrée aux facteurs contextuels. L'acceptation de l'UFAL par des organisations économiques et de protection des consommateurs n'a pas pu être

définie car celles-ci n'ont pas de contact direct avec l'UFAL et ne pouvaient donc pratiquement pas se prononcer sur son mandat.

Comment et avec quel succès l'UFAL soutient-elle les offices fédéraux dans la prise en charge de leur obligation de surveillance ? Quelle est l'indépendance de l'UFAL en la matière ?

Les personnes interrogées au sein des offices fédéraux étaient globalement d'avis que l'UFAL soutient la Confédération dans sa tâche de surveillance de l'application de la législation à travers la réalisation des programmes d'audits. La relation avec l'UFAL est cependant plus ou moins étroite suivant les offices fédéraux. D'une part, l'UFAL n'a pas la même signification pour tous les offices fédéraux. D'autre part, elle n'est pas impliquée avec la même intensité dans les processus des offices fédéraux en lien avec la filière alimentaire. L'UFAL relève de la Conférence des directeurs des trois offices fédéraux et peut, de ce fait, agir comme une unité indépendante. Les programmes d'audits ont été ajustés au fil du temps de manière à ce que leur processus d'élaboration et leur mise en œuvre soient organisés de manière plus participative. Dans ce sens, l'UFAL n'est pas une instance de contrôle totalement indépendante vis-à-vis des autorités contrôlées, ce qui n'est cependant pas jugé nécessaire par les différentes personnes interrogées.

Les audits annoncés et les inspections accompagnées sont-ils – globalement et dans leur forme actuelle – les instruments adéquats pour la vérification de l'application de la réglementation ?

La plupart des représentants des autorités chargées de la surveillance et de l'application des lois interrogés était unanime sur le fait que la surveillance des contrôles officiels était importante pour l'harmonisation de l'application de la législation. Les audits, c'est-à-dire les vérifications sur place, sont globalement considérés comme étant l'instrument adéquat pour encourager cette harmonisation. Beaucoup de personnes interrogées, en particulier au sein des autorités de surveillance, sont satisfaites de la réalisation des audits et des compétences techniques de l'UFAL. L'évaluation montre cependant clairement que les audits font face à de grandes résistances au sein des cantons et que beaucoup de représentants cantonaux les jugent inutiles. L'effort représenté pour les services audités par l'existence de doublons avec l'action du service d'accréditation suisse (SAS), tout comme le sentiment d'être « contrôlés » par la Confédération diminuent considérablement la confiance dans les audits menés par l'UFAL ainsi que leur acceptation. De même, les interfaces entre l'UFAL et l'OFAG ou l'OFSP en ce qui concerne le suivi des plans d'action cantonaux, ainsi que la vérification de l'atteinte des objectifs poursuivis par les programmes d'audits ne fonctionnent pas encore de manière satisfaisante d'après les personnes interrogées. Le fonctionnement de la collaboration entre l'UFAL et l'OVF concernant ces deux éléments est jugé plus satisfaisant qu'avec l'OFAG et l'OFSP.

Le plan de contrôle pluriannuel (PCN) est-il l'instrument adéquat pour atteindre les objectifs qui y sont rattachés ? Existe-il un potentiel d'optimisation du PCN en tant que produit et dans la manière dont il est concrètement élaboré ?

Le PCN est une tâche qui découle des obligations de la Suisse envers l'Union européenne (UE). La forme actuelle et le contenu du PCN sont en adéquation avec ces di-

rectives et remplissent par conséquent leurs obligations. L'évaluation a cependant montré que, hormis le fait de rendre des comptes à l'UE, le PCN n'est d'aucune utilité pour les autorités au niveau fédéral et cantonal. Le PCN n'a aucune force contraignante et ne peut donc pas remplir son objectif attribué de « papier stratégique valable pour toutes les autorités le long de la filière alimentaire ». Le PCN n'a pas encore exploité son potentiel en ce qui concerne la poursuite des objectifs stratégiques de la Confédération et il existe encore de grandes possibilités d'optimisation en la matière.

Comment les influences des facteurs contextuels pertinents sur l'accomplissement du mandat de l'UFAL sont-elles appréciées ?

Les différentes cultures de collaboration entre les divers offices fédéraux et les autorités cantonales respectives constituent, d'après les personnes interrogées, le plus important facteur contextuel influençant l'accomplissement du mandat de l'UFAL. Ainsi l'OFAG peut influencer de manière ciblée les activités cantonales en raison de la loi sur l'agriculture et des subventions qui y sont rattachées. Dans le domaine vétérinaire, la surveillance faite par l'OVF auprès des vétérinaires cantonaux est relativement peu contestée, étant donné que les activités de l'OVF sont perçues comme un soutien au vu des ressources relativement limitées des cantons en la matière. En revanche, les chimistes cantonaux soulignent leur position traditionnellement autonome face à la Confédération. Ils se sont organisés indépendamment de l'OFSP et ont développé leur propre savoir-faire. L'évaluation a révélé clairement que ces différentes cultures de travail influencent significativement le travail de l'UFAL. Avec le nouvel office fédéral, il serait possible de réunir ces différentes cultures de travail et d'améliorer l'acceptation des tâches de l'UFAL auprès des autorités chargées de l'application des lois.

APPRÉCIATION DES EFFETS SUR LES ACTEURS CONCERNÉS
Ci-dessous est résumé l'appréciation des effets produits sur les autorités chargées de l'application des lois et sur les autorités impliquées dans la mise en œuvre ainsi que les effets sur la société dans son ensemble.

Jusqu'à présent, dans quelle mesure une harmonisation (cantonale et intersectorielle) de l'application de la législation a-t-elle eu lieu dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la protection des animaux, de la santé des animaux et des aliments pour animaux ?

Un objectif global important est l'harmonisation de l'application de la législation. A défaut d'un monitoring fiable, seule l'appréciation des personnes interrogées permet de juger dans quelle mesure cet objectif a été atteint jusqu'à présent. Différentes indications permettent de conclure que l'harmonisation a suivi une tendance à la hausse. Cela est vraisemblablement la conséquence d'un renforcement des activités des autorités chargées de l'application des lois au sein des instances intercantionales et intersectorielles, ainsi que de l'élaboration de manuels et de concepts de contrôle. Néanmoins, il semble que de grandes différences et des doublons dans la mise en œuvre persistent. Les personnes interrogées sont unanimes sur le fait que l'harmonisation est un aspect central au vu des capacités d'exportation de la Suisse. En même temps, elles soulignent le fait que la possibilité d'avoir une certaine marge d'interprétation dans l'application de la législation est importante et est une force dans un pays fédéraliste. D'après les personnes interrogées, l'objectif global de la garantie de la sécurité alimentaire, de la

protection et de la santé des animaux ainsi que de la qualité marchande avec l'UE a pu, dans une large mesure, être atteint.

En ce qui concerne les effets sur les autorités chargées de l'application des lois et les acteurs touchés par la mise en œuvre, l'évaluation montre que les effets souhaités n'ont été réalisés que partiellement. Ainsi, des plans d'action basés sur les recommandations de l'UFAL ont été élaborés suite aux programmes d'audits et des mesures d'amélioration concrètes ont été mises sur pied. Ceci a eu lieu de manière plus cohérente dans le domaine vétérinaire que dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires. En ce qui concerne les mesures prises dans le cadre du PCN, une relativement grande participation à la conception d'un système national de gestion commune des données a été constatée. En revanche, les concepts élaborés pour définir les contrôles basés sur les risques ont été peu utilisés. Sur la base des résultats de l'évaluation, on peut conclure que la compréhension du système global et la collaboration entre les secteurs et – dans une moindre mesure – la collaboration intercantonale se sont renforcées durant les dernières années. Cependant, l'apport de l'UFAL et du PCN à ces changements ne peut pas être mesuré de manière précise. Enfin, il semble que les entreprises aient confiance dans l'application de la législation. Cette confiance est toutefois limitée par des facteurs tels que la charge de travail induite par une importante réglementation et la non-harmonisation de la mise en œuvre entre les cantons. D'après les personnes interrogées, les consommateurs ont eux aussi confiance dans l'application de la législation.

COMPARAISON INTERNATIONALE

La question d'évaluation portant sur le contexte international est traitée ci-après.

Comment le modèle suisse de mise en œuvre de la législation le long de la filière alimentaire peut-il être situé dans le contexte international?

En raison de différents systèmes politiques et de différents arrangements organisationnels, chaque modèle de mise en œuvre a ses particularités. C'est pourquoi une comparaison directe entre les situations de l'Irlande, du Luxembourg, de l'Autriche et de la Suède avec celle de la Suisse n'est possible que de manière restreinte. Cependant, sur la base des informations collectées, certains aspects du système suisse sont comparables à ceux des quatre pays européens analysés :

- Premièrement, tous les pays analysés poursuivent les mêmes objectifs stratégiques que la Suisse, à savoir la coordination et l'harmonisation des contrôles, l'encouragement de la collaboration entre les autorités et la garantie de la sécurité alimentaire.
- Deuxièmement, il s'est avéré que, dans ces pays, il n'existe pas non plus d'indicateur fiable permettant de vérifier si ces objectifs ont été atteints au niveau national.
- Troisièmement, les pays analysés ont pris des mesures comparables à celles de la Suisse pour atteindre les objectifs fixés. Tous les pays ont élaboré un PCN, mènent des audits et ont développé des concepts définissant les contrôles basés sur les risques. Ceci doit principalement être imputé aux directives de l'UE concernant la

mise en œuvre de la législation le long de la filière alimentaire. En ce qui concerne le PCN, il s'est avéré qu'il est aussi peu utilisé dans les autres pays qu'en Suisse. Ceci s'explique par le fait que le PCN n'ait de force contraignante dans aucun pays et qu'il se limite à présenter des informations déjà connues. Il semble que les systèmes d'audit interne, dans lesquels une importante proximité organisationnelle existe entre les services d'audits et les autorités de surveillance, augmentent l'acceptation des audits par les autorités concernées. D'après les personnes interrogées, cette proximité peut cependant également engendrer des conflits d'intérêts et empêcher le développement d'une vision globale de la filière alimentaire.

LES RECOMMANDATIONS

La présente évaluation montre que l'UFAL a fait, dans la mesure de ses possibilités, un bon travail. Elle a pu mettre sur pied des processus pour la mise en œuvre des programmes d'audits qui fonctionnent et qui répondent aux exigences de l'UE. Elle a aussi été en mesure d'élaborer le PCN. Elle a acquis un savoir-faire important lui permettant aujourd'hui de remplir ses tâches de manière professionnelle et compétente. Une grande majorité des personnes interrogées au sein des offices fédéraux ainsi que celles interrogées au sein des services fédéraux et cantonaux chargés de l'application des lois jugent que la collaboration avec l'UFAL dans le cadre des programmes d'audits et de l'élaboration du PCN est bonne. Les prestations et la collaboration des représentants de l'UFAL au sein des instances internationales sont aussi positivement appréciées.

L'évaluation met également en évidence des points faibles qui ont entravé le déploiement des effets du travail de l'UFAL durant ces dernières années. L'élaboration du nouveau contrat de prestations de l'UFAL pour les années 2015 à 2019 ainsi que la création du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires offrent la possibilité de les éliminer. Les points faibles mis en évidence par l'évaluation sont présentés ci-dessous de manière résumée. Des recommandations permettant d'y remédier sont également formulées. L'application des recommandations suppose la participation de tous les acteurs qui contribuent, par leur implication au système d'application de la législation le long de la filière alimentaire, à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Confédération tels que définis dans le PCN.

AU NIVEAU STRATÉGIQUE

Trois recommandations concernent le niveau stratégique de l'application de la législation le long de la filière alimentaire. Elles s'adressent en première ligne à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP.

Développer une stratégie pour l'application de la législation le long de la filière alimentaire

Les résultats de l'évaluation démontrent qu'une stratégie globale plus cohérente est nécessaire en ce qui concerne l'application de la législation le long de la filière alimentaire. Cette stratégie doit être soutenue par les services fédéraux et cantonaux compétents. Elle devrait également contenir les tâches, les compétences et les responsabilités de la Confédération et de l'UFAL dans le domaine de la surveillance de l'application des lois le long de la filière alimentaire. Ce n'est que si l'UFAL est incluse dans une

stratégie globale et cohérente de la Confédération qu'elle pourra exploiter son potentiel et contribuer à l'atteinte des objectifs stratégiques de la Confédération.

Recommandation 1 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAG, de l'OVF et de l'OFSP d'élaborer avec les cantons une stratégie pour l'harmonisation de l'application de la législation, pour le maintien au niveau actuel de la sécurité alimentaire, de la santé des animaux et de la protection des animaux ainsi que pour garantir la qualité marchande avec l'UE. Cette stratégie doit être dotée d'objectifs et de mesures opérationnalisables. Dans le cadre de cette stratégie, les tâches, les compétences et les responsabilités de la Confédération, y compris celles de l'UFAL, en ce qui concerne la surveillance de l'application de la législation devraient être définies. Les facteurs suivants devraient être pris en compte:

- Intégrer les services fédéraux et cantonaux chargés de l'application des lois dans les domaines de l'agriculture, des affaires vétérinaires et du contrôle des denrées alimentaires dans l'élaboration de la stratégie commune.
- Définir des objectifs, des indicateurs, des mesures prioritaires et les responsabilités de chacun des acteurs (offices fédéraux, UFAL, autorités chargées de l'application des lois).
- Clarifier les objectifs qui doivent être poursuivis avec le système national de gestion des données et les concepts des contrôles basés sur les risques du PCN. Clarifier également la manière dont leur mise en œuvre doit être réalisée.
- Contrôler régulièrement l'état de l'atteinte des objectifs et la qualité des rapports produits.
- Mettre en place un comité de pilotage qui au niveau stratégique pilote et surveille la mise en œuvre de la stratégie. Ce comité de pilotage devrait inclure des représentants du nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et de l'Office fédéral de l'agriculture ainsi que des représentants des autorités cantonales chargées de l'application des lois.
- Désigner un service de coordination qui coordonne la mise en œuvre opérationnelle de la stratégie, qui contrôle l'état de l'atteinte des objectifs et rapporte au comité de pilotage. En raison de ses connaissances techniques et de son expérience, l'UFAL est prédestinée à assumer cette tâche (voir aussi recommandation 2).

L'ancrage organisationnel de l'UFAL

L'évaluation montre clairement que l'ancrage de l'UFAL en tant qu'unité indépendante rattachée à la direction des trois offices est cohérent avec la conception de la surveillance de l'application de la législation le long de la filière alimentaire. L'indépendance de l'UFAL permet également de répondre aux exigences de l'UE de manière coordonnée et efficace. Cet ancrage pose cependant trois problèmes. Premièrement, les trois offices fédéraux concernés disposent de stratégies, de méthodes de travail et de cultures de coopération avec les cantons différentes. Deuxièmement, la Conférence des directeurs des offices fédéraux n'a pas pu développer une position commune quant à l'interprétation de la décision du Conseil fédéral en ce qui concerne la forme et les objectifs des programmes d'audits. Troisièmement, il manque à l'UFAL, en raison de la

forme d'organisation actuelle, les bases légales lui permettant de s'assurer que les recommandations qu'elle formule sont mises en œuvre. Toutes ces raisons ont rendu plus difficile l'accomplissement du mandat de l'UFAL.

Sans un changement du cadre organisationnel dans lequel l'UFAL est intégrée, il n'est pas possible d'attendre de celle-ci qu'elle accomplisse ses tâches de manière plus efficace. En comparant les avantages de l'intégration de l'UFAL dans un nouvel office fédéral (p. ex. renforcement du soutien de l'UFAL, meilleure intégration dans les processus du nouvel office fédéral, simplification des flux d'information et raccourcissement de leur chemin vers les experts internes, réduction du nombre d'interlocuteurs pour la Confédération et les cantons, possibilité d'augmenter les compétences d'investigation de l'UFAL) avec ses inconvénients (p. ex. diminution de l'indépendance formelle des offices fédéraux, interface avec l'OFAG nouvellement à définir, réorganisation exigeante), l'évaluation arrive à la conclusion que l'UFAL devrait être intégrée dans le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. Dans le cadre de l'élaboration du nouveau contrat de prestations, les interfaces avec l'OFAG doivent toutefois être redéfinies. Ceci peut par exemple se réaliser par le maintien de la plateforme de coordination ou la création d'un « satellite-UFAL » au sein de l'OFAG. En collaboration avec les responsables de l'UE, il sera par ailleurs nécessaire de s'assurer que la manière et la forme de l'intégration dans le nouvel office sont conformes aux obligations d'indépendance demandée par l'UE.

Recommandation 2 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAF, de l'OVF et de l'OFSP de garder l'UFAL en tant que centre de compétence le long de la filière alimentaire et de l'intégrer dans le nouvel Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires. Ainsi la grande compétence technique que l'UFAL a acquise durant ces dernières années pourra être valorisée et l'efficacité de ses activités améliorée.

Clarifier politiquement l'organisation de la relation entre la surveillance de la Confédération et l'application cantonale de la législation L'UFAL est confrontée, en particulier auprès des acteurs du domaine du contrôle des denrées alimentaires, à d'importants problèmes d'acceptation. Une des explications de cet état de fait est que la Confédération a renforcé, avec la création de l'UFAL, ses fonctions de surveillance. L'UFAL est ainsi beaucoup plus considérée par les chimistes cantonaux comme un organe de contrôle que comme un organe de soutien. Le manque d'acceptation de l'UFAL auprès des chimistes cantonaux ainsi que les différentes cultures de collaboration entre la Confédération et les cantons au sein des différents offices fédéraux ont limité fortement l'efficacité et l'efficacités des activités menées par l'UFAL. Les objectifs stratégiques dans le domaine de la sécurité alimentaire ne peuvent cependant être atteints que si les acteurs fédéraux et cantonaux compétents coopèrent de manière ciblée. Les services fédéraux et cantonaux compétents sont dès lors contraints d'éliminer les obstacles actuels qui rendent leur coopération difficile. D'une part, la coopération partenariale entre la Confédération et les cantons peut être intensifiée en impliquant plus fortement les autorités chargées de l'application des lois dans les décisions stratégiques et opérationnelles (voir aussi les recommandations 1 et 4). D'autre part, les organes responsables de la Confédération peuvent sensibiliser les membres des Conseils d'Etats en collaboration avec les conférences intercantionales (p.

ex. la Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture [CDCA], la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS] et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique [CDEP]) à l'importance du bon fonctionnement de la surveillance de la Confédération en particulier en ce qui concerne la qualité marchande de la Suisse avec l'UE. Ceci devrait contribuer à une meilleure acceptation de l'UFAL auprès des services cantonaux chargés de l'application des lois.

Recommandation 3 : Il est recommandé à la Conférence des directeurs de l'OFAL, de l'OVF et de l'OFSP de clarifier, conjointement avec les autorités cantonales compétentes, l'organisation de la relation entre la surveillance de la Confédération et l'application cantonale de la législation dans le domaine du contrôle des denrées alimentaires.

AU NIVEAU OPÉRATIONNEL

Au niveau opérationnel des recommandations sont formulées pour les programmes d'audits et pour le PCN. Elles visent en premier lieu la direction de l'UFAL même si l'approbation de la Conférence des directeurs de l'OFAL, de l'OVF et de l'OFSP est une condition préalable à la mise en œuvre de ces recommandations.

Les programmes d'audits

La fonction de surveillance de la Confédération dans le domaine de la filière alimentaire n'est pas contestée par les acteurs concernés. Les audits menés sur place afin de surveiller et de s'assurer de l'harmonisation de l'application de la législation par les cantons sont également jugés indispensables. Les personnes interrogées au sein des offices fédéraux tout comme beaucoup de représentants des services vétérinaires estiment que les programmes d'audits de l'UFAL sont utiles. Un grand mécontentement a cependant été constaté auprès des représentants des contrôles des denrées alimentaires. En raison du potentiel des audits, mis en évidence par l'évaluation, pour augmenter leur utilité pour les autorités chargées de l'application des lois et pour assurer leurs efficacités la recommandation suivante est formulée :

Recommandation 4 : Il est recommandé à l'UFAL, de continuer de développer les programmes d'audits. L'utilité de ces audits pour les autorités chargées de l'application des lois doit être augmentée en donnant plus de poids au dialogue avec les représentants cantonaux. En considérant les bases légales et les obligations existantes, les adaptations suivantes devraient être entreprises :

- Développer les objectifs et les processus de préparation des programmes d'audits en collaboration avec les cantons et permettre la prise en compte des besoins spécifiques des autorités chargées de l'application des lois. Les audits peuvent par exemple être utilisés comme aide à l'application de la législation ou peuvent davantage servir pour la préparation des audits menés par la Food and Veterinary Office (FVO) et ceux menés par les pays tiers.
- Garantir la mise en œuvre indépendante des audits. Le produit devrait cependant comme à présent pouvoir démontrer où se situe le potentiel d'optimisation afin qu'une amélioration de la situation puisse avoir lieu.

- Elaborer des plans d'action et s'assurer de leur suivi. Pour ce faire, soit un service compétent au sein de tous les offices fédéraux devrait être créé, soit c'est l'UFAL qui devrait prendre en charge cette tâche.
- Identifier les possibles synergies et le potentiel d'optimisation de l'échange des données entre les programmes d'audits de la Confédération et l'expertise du service d'accréditation suisse (SAS).

Le plan de contrôle national pluriannuel

Le PCN semble dans sa forme actuelle n'être pratiquement pas utile aux acteurs concernés. Son but principal consiste aujourd'hui à être un document conforme aux exigences de l'UE. La description du modèle suisse de l'application de la législation doit cependant être poursuivie eu égard aux exigences de l'UE. Les éléments supplémentaires du PCN, c'est-à-dire les objectifs stratégiques de la Confédération tout comme les mesures prévues (gestion commune des données nationales et contrôles basés sur les risques) devraient cependant faire partie de la nouvelle stratégie encore à définir pour l'application de la législation le long de la filière alimentaire (voir recommandation 1).

Recommandation 5 : Il est recommandé à l'UFAL d'intégrer les objectifs et les mesures actuels du PCN dans la nouvelle stratégie encore à définir de l'application de la législation le long de la filière alimentaire et d'utiliser le PCN redimensionné exclusivement pour décrire le modèle suisse de l'application de la législation pour se conformer aux obligations de l'UE.

EXECUTIVE SUMMARY

The Federal Food Chain Unit (FFCU) was set up in 2006 by the Federal Council as a coordinating competence centre to assist the three federal offices for agriculture (FOAG), veterinary services (FVO) and public health (FOPH) in their role as the federal supervisory authorities responsible for the entire food chain. This evaluation analyses the concept, the implementation and the achievements and impact of the FFCU and puts the Swiss model into its international context. The evaluation shows that the FFCU has succeeded in developing good functional processes for conducting audit programs and for drawing up the multi-annual national control plan to bolster food safety. The results suggest, however, that the work of the FFCU has so far had little impact in terms of achieving the strategic objectives. Moreover, the unit is poorly accepted by the representatives of the cantonal food control system. Finally, there was found to be a lack of any overall federal strategy that clearly defines the goals, tasks and competencies of the federal supervisory authorities, including the FFCU. The report recommends steps to optimize the concept and achievements.

In 2006, the Federal Council set up the Federal Food Chain Unit (FFCU) to assist the federal authorities in the implementation and enforcement of legislation on plant health, animal feed, epizootic diseases, animal welfare and food safety – in other words legislation along the entire food chain. The FFCU was conceived as a coordinating competence centre of the Federal Office for Agriculture (FOAG), the Federal Veterinary Office (FVO) and the Federal Office of Public Health (FOPH) and was organizationally assigned to the FVO. The primary task of the FFCU is to monitor implementation at cantonal and federal level by means of audit programmes and to elaborate the multi-annual national control plan (MANCP) in order to bolster food safety. The tasks and objectives of the FFCU have been defined in two service mandates (2007–2011 and 2011–2014).

OBJECTIVES AND METHODS OF EVALUATION

The service mandate for 2011–2014 provides for an evaluation of the FFCU. The evaluation is commissioned by the Directors' Conference of the Federal Offices for Agriculture, Veterinary Services and Public Health. The aim is to provide the basic framework for optimizing the current FFCU service mandate of 2011–2014 and for formulating its future service mandate of 2015–2019. This will also take into account the fact that, with effect from 1 January 2014, today's FVO and the food safety unit of the FOPH will be merged to form the new Federal Food Safety and Veterinary Office (FFSVO). The evaluation issues concern the concept, the implementation and the impact of the FFCU and the integration of the Swiss model in the international context. The FFCU is viewed here not in isolation from the other actors, but as part of a holistic system for supervising implementation; in addition, the requirements of the EU are taken into account for the implementation of official controls.

To answer the questions concerned, the available documents were analysed, discussions based on guidelines were held with 36 relevant stakeholders in Switzerland and

the four comparator countries (Austria, Ireland, Luxembourg and Sweden) and the outcome evaluated, an online survey was carried out among all 73 representatives of the cantonal implementation authorities in the fields of agriculture, veterinary services and food controls as well as the federal implementation authorities in the fields of animal feed and the border veterinary service, and a workshop was held with the members of the support group to validate the results of the surveys in practice.

RESULTS

The results of the evaluation are presented here with reference to the questions addressed in the evaluation.

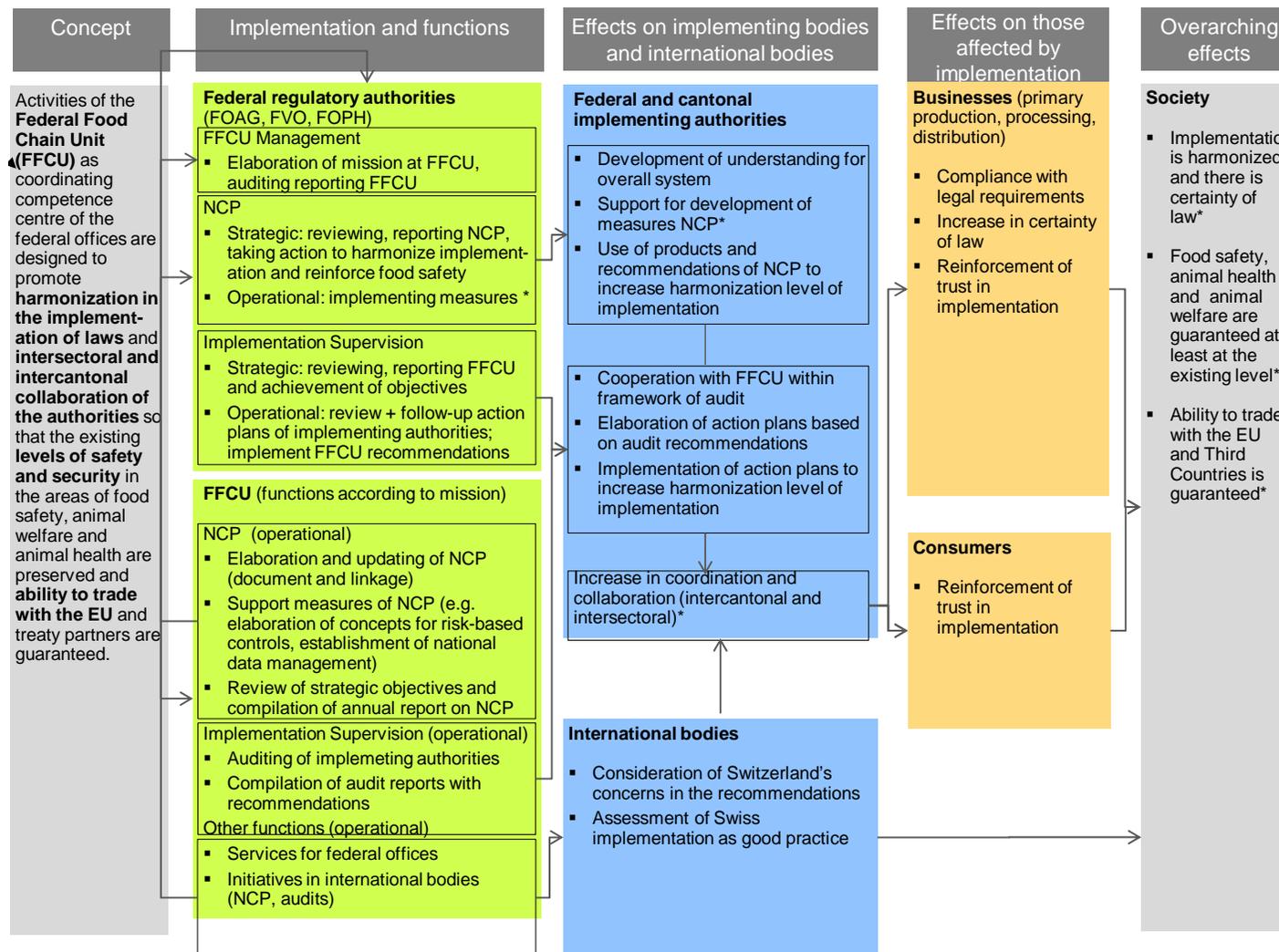
ASSESSMENT OF THE BASIC CONCEPTUAL FRAMEWORK

The evaluation looked at three questions with regard to the basic conceptual framework.

How is the impact logic of the system as a whole to be assessed in terms of objectives, resources and measures?

The activities of the FFCU as coordinating competence centre of the federal offices are designed to promote harmonization in the implementation of legislation and intersectoral and intercantonal collaboration of the authorities so that the existing safety and protection level in the fields of food safety, animal protection and animal health remain intact and the ability to trade with the EU and treaty partners is guaranteed. To achieve these objectives, the FFCU and the supervisory authorities engage in various activities. This has an impact on the federal and cantonal implementation authorities as well as those affected by the implementation (in other words, the businesses), which should ultimately lead to the desired effects at the overarching level of society. These interrelated factors are shown graphically in the following impact model.

Impact model of implementation throughout the food chain



Source: own presentation based on FOAG, FVO and FOPH (2013): Multi-Annual National Control Plan Switzerland 2010–2014, January 2013, Berne; FOAG, FVO and FOPH (2011): service mandate 2011–2014 Federal Food Chain Unit, Berne; DFE and DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne. *: objectives are derived from the six federal strategic objectives according to the NCP.

The overarching strategic objectives of the Confederation - i.e. harmonizing implementation, guaranteeing food safety, animal health and animal welfare, and ensuring the ability to trade with the EU - meet with broad acceptance among the actors surveyed. What is a problem, however, is that there is a lack of any real federal strategy that defines the responsibilities with regard to achieving objectives and would show the measures and resources with which the overarching objectives are to be achieved. There is also a lack of indicators in order to verify the progress made by Switzerland in terms of achieving the overarching strategic objectives.

A clear division of labour between the FFCU and the federal departments responsible is crucial to ensuring that the overarching strategic objectives can be achieved. However, analysis of the FFCU's service mandate for 2011–2014 shows that there is a substantial commingling of the objectives for which the FFCU is responsible and the objectives that fall within the responsibility of the federal offices. There are various problematic issues: firstly, the desired effects in the field of audits as listed in the service mandate (remedying of deficiencies observed in the implementation and supervisory authorities), for the achievement of which the FFCU is dependent on the active cooperation of the federal offices; secondly the desired effect in the field the National Control Plan (NCP) (implementation of the strategic targets of the NCP), which likewise falls within the remit of the federal offices; and thirdly four of the six strategic objectives of the Confederation are likewise included in the service mandate of the FFCU, although these objectives can only be achieved with the cooperation of the supervisory and implementation authorities.

Is the organizational setup of the FFCU compatible with its function?
The evaluation clearly shows that the organizational setup of the FFCU as an independent unit that performs a service on behalf of three federal offices offers some advantages, but also brings with it some major disadvantages:

- The *advantage* of the horizontal establishment of the FFCU under the leadership of three federal office directors lies firstly in the fact that this form of organization matches the idea of implementation supervision across the entire food chain and thereby enables synergies to be exploited. Secondly, it allows the obligations to the EU to be met in a coordinated and efficient manner.
- The *disadvantages* of the horizontal setup, however, become apparent in the course of implementation. In view of the different cultures, strategies and working methods of the three in federal offices, they are unable to develop a joint position. As a result, the FFCU lacks support in particular from the FOPH, which in some cases makes it extremely difficult to carry out its mission. This organizational form also means the FFCU lacks the basic legal framework needed to bring its processes to a conclusion and to push through possible improvements. The arrangement with the authorities must therefore be seen as only partially successful with regard to the accomplishment of the FFCU's mission. It remains unclear whether the situation will change when two areas are merged to form a single federal office. Most of the respondents were of the opinion, however, that the new federal office represents an opportunity to eliminate these organizational difficulties.

Are the available resources sufficient?

From the viewpoint of the actors surveyed, the resources of the FFCU are seen as appropriate in relation to its present functions.

ASSESSMENT OF IMPLEMENTATION AND ACHIEVEMENT

The assessment of the implementation and the achievements of the FFCU relates to the collaboration of stakeholders, the acceptance of the FFCU, the support of the federal offices by the FFCU, the performance of the audits and the drafting of the NCP by the FFCU, as well as the context factors that influence the work of the FFCU.

How is the collaboration of stakeholders (authorities, federal and cantonal committees) assessed?

The work of the FFCU is essentially influenced by the complexity of the implementation system, which entails the cooperation of two departments, three federal offices and cantonal implementation authorities in the three sectors of agriculture, veterinary services and public health:

- *FFCU and federal offices:* the collaboration between the FFCU and the federal offices can basically be regarded as good. The existing committees (Office Directors' Conference and Coordination Platform) ensure that there is a regular sharing of information between the FFCU and the federal offices. The FFCU is seen by the federal offices as a competent and reliable unit. As a result of its organizational setup as an independent body, however, the FFCU tends to be rather poorly integrated in the day-to-day business operations of the FOAG and the FOPH, which can hamper the collaboration.
- *FFCU and cantonal implementation authorities:* the cooperation between the FFCU and the cantonal implementation authorities was judged by the actors surveyed to be basically professional. However, the collaboration is directly influenced by the different interpretations of the supervisory function of the Confederation in the various sectors. In particular, the representatives of cantonal food control are mostly critical of the supervision of the FFCU, which has hampered the collaboration.

How well accepted are the FFCU and its mission by the federal offices, implementation departments, industry and the consumer protection organizations?

The FFCU is well accepted especially by actors from the agricultural and veterinary sectors. This is not the case with the cantonal chemists, who are very critically disposed towards the mission of the FFCU. A certain scepticism towards the definition and fulfilment of the mission by the FFCU was also noted in the relevant departments of the FOPH. The reasons for this are explained in the section on the context factors. The acceptance of the FFCU by the industry associations and consumer protection organizations surveyed could not be assessed because they do not have direct contact with the FFCU and could therefore hardly voice an opinion on the mission of the FFCU.

How well and with what success does the FFCU support the relevant federal offices in the fulfilment of their supervisory obligations? How independent is the FFCU in this role?

The interlocutors of the federal offices were basically of the opinion that the FFCU can support the federal monitoring of implementation with the performance of its audit programmes. However, the federal offices differ in the closeness of their relations with the FFCU. The unit does not have the same importance for all federal offices. At the same time it is more or less intensively integrated in the relevant processes. The FFCU is accountable to the Directors' Conference of the three federal offices and can therefore act as an independent unit. The audit programmes were adjusted over time so that the programmes are elaborated and implemented in an increasingly participative process. In this sense the FFCU is not a completely independent controlling body as regards the authorities controlled, but various respondents also do not consider this necessary.

Are announced audits and accompanied inspections – in principle and in the form currently applied – the right instruments for reviewing the implementation of regulations?

Most of the representatives of the supervisory and implementation authorities surveyed were agreed that the monitoring of official controls is important for ensuring that implementation is harmonized. The audits, i.e. the on-site inspections, are basically seen as the right instrument for this. Many of the respondents, especially the supervisory authorities, basically expressed their satisfaction with the conduct of the audit and the professional competence of the FFCU. But the evaluation also clearly shows that the audits still meet with considerable resistance in the cantons and many cantonal representatives see hardly any benefit in them. The huge effort for the audited departments, what is seen by the cantonal departments as duplication of effort with the Swiss Accreditation Service (SAS) and also the impression of being “watched over” by the federal authorities substantially erode the trust in and acceptance of the audits. As regards the tracking of cantonal action plans and the target reviews of audit programmes with the FOAG and the FOPH, the interface between the FFCU and the federal offices also seems to function even less well than with the FVO.

Is the Multi-Annual National Control Plan (MANCP) a suitable instrument for achieving the objectives associated with it? Is there optimization potential in the NCP as a product and in the way in which it is specifically drawn up?

The MANCP is a function that arose from the obligations of Switzerland to the EU. The present form and content of the MANCP are consistent with these requirements and thus fulfil their purpose. But the evaluation has shown that the MANCP has not benefit for the authorities at federal and cantonal level apart from its accountability function towards the EU. The MANCP is not invested with any authority and can therefore not achieve its self-declared objective as “a strategy document that is valid for all authorities throughout the food chain”. The MANCP has thus not yet exhausted its potential as regards the pursuit of federal strategic objectives, and there is a lot of potential still for optimization.

How are the influences of relevant context factors on the fulfilment of the FFCU mission to be judged?

The respondents feel the most important context factor impacting the fulfilment of the FFCU mission lies in the way the federal offices and respective cantonal implementation authorities differ in their cultures of collaboration. For example, on the basis of the Agriculture Act and the associated subsidies, the FOAG can selectively influence cantonal activities. In the veterinary sector, supervision by the FVO is relatively undisputed among cantonal veterinarians, because they see the activities of the FVO as a support in view of their rather minimal resources. By contrast, the cantonal chemists traditionally underline their more independent position vis-à-vis the federal authority. They have organized themselves and built up their know-how independently of the FOPH. The evaluation makes it clear that these traditionally differing cultures of cooperation have a substantial impact the work of the FFCU. The new federal office will present an opportunity to bring the differing cultures together and to improve the acceptance of FFCU functions among the implementation authorities responsible.

ASSESSMENT OF THE EFFECTS

The assessment of the effects achieved with the implementation authorities and those involved in implementation, as well as the overarching effects, is summarized below.

To what extent has (cantonal and intersectoral) harmonization been achieved in Switzerland so far as regards the implementation of laws governing food safety, animal welfare, animal health and the safety of animal feed?

Harmonization in the implementation of laws is an important overarching objective. In the absence of appropriate monitoring, it is only possible to assess the extent to which this objective has been achieved based on estimations of the persons surveyed. There are various indications to suggest there has been a tendency towards increased harmonization. This is presumably a consequence of the increased activity of implementation authorities in intercantonal and intersectoral committees, as well as the elaboration of manuals and control concepts. Nevertheless, there still appear to be big differences and duplication of effort in implementation. The respondents are agreed that harmonization is crucial with regard to the export potential of Switzerland. At the same time, they point out that the possibility of having a certain amount of room for legal interpretation is important in a federal state and is also a strength. The view of respondents was that the overarching objective of guaranteeing food safety, animal welfare and animal health, as well as the ability to trade with the EU, was largely achieved.

With regard to the effect on the implementation authorities and those affected by implementation, the evaluation shows that the intended effects could only be partially achieved. Thus, for example, while action plans were drawn up and action taken based on the recommendations following the conclusion of audit programmes, this was more systematic in the veterinary sector than in food control. In relation to the measures taken in the framework of the MANCP it can be assumed that, while participation in the elaboration of a national data management system is relatively high, rather minimal use is made of concepts for risk-based controls. Based on the results of the evaluation, it can also be concluded that understanding for the system as a whole and cooperation between the sectors – and to a lesser extent also intercantonal cooperation –

have increased in the last few years. What remains unclear, however, is the extent to which the FFCU and MANCP have contributed to these changes. Finally, while the businesses basically trust the implementation, this trust can be compromised by factors such as the heavy burden of regulations and a lack of harmonization in implementation. The respondents feel that consumers, too, basically trust the implementation.

INTERNATIONALAL COMPARISON

The evaluation question concerning the international context is considered below.

How can the Swiss model for implementation along the food chain be seen in an international context?

In view of different political systems and differing regulatory authority arrangements, every national implementation system has its own peculiarities. A direct comparison of the situations in Austria, Ireland, Luxembourg and Sweden with that in Switzerland is therefore only possible to a limited extent. However, it can be assumed on the basis of the information gathered that the approach of Switzerland is comparable with that of other European countries:

- Firstly, all countries studied pursue the same strategic objectives as Switzerland, namely the coordination and harmonization of controls, the promotion of cooperation between agencies and the guarantee of food safety.
- Secondly, it became clear that in these countries, too, there are no good indicators available for verifying that objectives have been achieved on the overarching level.
- Thirdly, the countries have taken action to achieve the objective comparable to that taken by Switzerland. All countries have elaborated an MANCP, carry out audits and have developed concepts for risk-based controls. This is due not least to the European requirements for implementation along the food chain. With regard to the MANCP, it has been found that the benefit of this plan is considered minimal not only in Switzerland, but also in other countries: what is crucial is that it does not constitute a binding framework and is confined to the presentation of information that is already known. Internal audit systems in which there is a relatively large organizational proximity between audit departments and supervisory agencies appear to foster the acceptance of audits among the agencies involved. However, this proximity could also conceal possible conflicts of interest and prevent an overarching view.

RECOMMENDATIONS

This evaluation shows that the FFCU has achieved a good performance within the limits of its possibilities. It has established processes for conducting audit programmes and drawing up the MANCP that work well and meet EU requirements. It has acquired considerable technical know-how, so that it can handle its tasks today with professional expertise. The surveyed representatives of federal agencies of the federal and cantonal implementation departments consider cooperation with the FFCU in the context of the audit programmes and drafting of the MANCP to be good in most cas-

es. The provision of services and collaboration of FFCU representatives in international bodies are likewise appreciated.

The evaluation also shows weaknesses, however, which have hindered the development of the FFCU's influence in the last few years. The elaboration of the new service mandate of the FFCU for the period 2015 to 2019 and the creation of the new Federal Food Safety and Veterinary Office offer an opportunity to eliminate these weaknesses. The weaknesses observed are explained in summary here and recommendations formulated as to how they could be addressed. Implementing the recommendations formulated here requires the cooperation of all actors in the implementation system throughout the food chain who can help to achieve the federal strategic objectives as set out in the MANCP.

STRATEGIC LEVEL

The recommendations concern the strategic level of implementation along the food chain. It is aimed primarily at the Directors' Conference of the FOAG, FVO and FOPH.

Development of an implementation strategy along the food chain

The results of the evaluation lead to the conclusion that, for implementation along the food chain, a coherent overall strategy is needed that enjoys the support of the responsible federal and cantonal departments. The functions, competencies and responsibilities of federal supervision, including the FFCU, can be defined within the strategy. Only when embedded in a coherent overall federal strategy can the FFCU exploit its potential for influence and contribute to achieving the strategic objectives of the Confederation.

Recommendation 1: The Directors' Conference of the FOAG, FVO and FOPH is recommended to get together with the cantons to develop a strategy for harmonizing implementation, ensuring food safety, animal health and animal welfare at the existing level and guaranteeing the ability to trade with the EU and to invest this strategy with operationalized objectives and measures. This strategy will define the functions, competencies and responsibilities of federal supervisory agencies, including the FFCU. The following factors should be considered:

- Involvement of the federal and cantonal implementation departments of the agricultural, veterinary and food control sectors in the elaboration of the joint strategy.
- Definition of objectives, indicators, prioritized measures and responsibilities of the actors (federal offices, FFCU, implementation authorities).
- Clarification as to which objectives should be pursued with the national data management and risk-based control concepts of the MANCP and how they should be implemented.
- Regular review of the status of objectives achieved and reporting.
- Deployment of a steering committee to lead and monitor implementation of the strategy at the strategic level. This steering committee should be made up of repre-

representatives of the new Federal Food Safety and Veterinary Office and the Federal Office for Agriculture and also include representatives of the cantonal implementation authorities.

- Establishment of a coordination unit to coordinate operational implementation of the strategy, check the status of objectives achieved and report to the steering committee. The FFCU is predestined for this task in view of its expertise and experience (see also Recommendation 2).

Position of the FFCU within the organization

The evaluation clearly shows that establishing the FFCU as an independent unit under the leadership of the three directors is consistent in principle with the idea of implementation supervision across the whole food chain. In this way, the obligations to the EU can also be met in a coordinated and efficient manner. However, the three federal offices involved have very different strategies, methods of working and cultures of cooperation with the cantons. The Directors' Conference was also unable to develop a joint position in the interpretation of the Federal Council's resolution regarding the form and objectives of the audit programmes. In addition, the current form of the organization means that the FFCU lacks the legal framework to ensure that the recommendations it makes are also implemented. All this has made it difficult for the FFCU to fulfil its mission.

Without a change in the organizational settings in which the FFCU is embedded, it can also not be expected that the FFCU will be able to perform its tasks more effectively in the future. Weighing the advantages (e.g. increased backing of FFCU, better involvement in the processes of the new federal office, simplified information flow and shorter pathways to internal experts, reduced number of contact partners for the Confederation and cantons and the possibility of increasing the authority of the FFCU to push through decisions) against the disadvantages (e.g. reduction of formal independence of the federal offices, newly defined interface with the FOAG and energy-sapping reorganization), which are associated with an integration of the FFCU into a federal office, the evaluation comes to the conclusion that the FFCU should be integrated into the new Federal Food Safety and Veterinary Office. In the elaboration of the new service mandate, however, the interface with the FOAG must be reorganized. This may occur, for example, through the continuation of the coordination platform or through an "FFCU satellite" in the FOAG. Together with the EU people responsible, it must also be ensured that the manner of the integration into the new federal office takes sufficient account of the EU requirements for independence.

Recommendation 2: the Directors' Conference of the FOAG, FVO and FOPH is recommended to continue the FFCU as a competence centre along the entire food chain and to integrate it into the new Federal Food Safety and Veterinary Office. In this way, the high level of expertise that the FFCU has acquired over the last few years can be utilized and the effectiveness of its work improved.

Political clarification of the relations between federal supervision and cantonal implementation

The FFCU is poorly accepted among representatives of cantonal food control in particular. One explanation of this is that, with the creation of the FFCU, the federal authority exercises its supervisory function more strongly than before. These implementation departments perceive the FFCU mainly as a controller and hardly at all as a support. The lack of acceptance for the FFCU among cantonal chemists and also the differences between the various federal and cantonal offices in terms of their culture of cooperation have severely compromised the efficiency and effectiveness of FFCU activities. The strategic objectives in the field of food safety, however, can only be achieved with goal-oriented cooperation between the relevant actors at federal and cantonal level. The federal and cantonal departments responsible are therefore called on to remove the obstacles that are currently hindering cooperation. Cooperation between federal and cantonal players in a spirit of partnership can be stepped up by involving the implementation authorities more closely in strategic and operational decisions (see Recommendations 1 and 4). At the same time, the federal bodies responsible - in collaboration with the intercantonal conferences (e.g. the LDK [Conference of Cantonal Agricultural Directors], the GDK [Swiss Conference of Cantonal Health Directors] and the VDK [Conference of Cantonal Economic Affairs Directors]) - can sensitize cantonal government members to the importance of well-functioning federal supervision especially with regard to the ability of Switzerland to trade with the EU. This may help to improve acceptance of the FFCU among the cantonal implementation departments.

Recommendation 3: the Directors' Conference of the FOAG, FVO and FOPH is recommended to clarify relations between federal supervision and cantonal implementation in the field of food control together with the cantonal departments responsible.

Operational level

At the operational level, recommendations are formulated with regard to the audit programmes and the MANCP. They are directed primarily at the management of the FFCU, subject to approval by the Directors' Conference of the FOAG, FVO and FOPH.

Audit programmes

The federal supervisory function in the area of the food chain is not disputed by the actors involved. The associated on-the-spot audits for monitoring and ensuring a harmonized implementation are also mostly seen as necessary by the cantons. The representatives of the federal offices surveyed and also many representatives of the veterinary sector see the audit programmes of the FFCU as helpful and useful. Considerable dissatisfaction was noted, however, among the representatives of food control. In view of the identified potential for increasing the benefit of the audits for the implementation departments and for ensuring that the audits are effective, the following recommendation is formulated:

Recommendation 4: the FFCU is recommended to develop the audit programmes further. The benefit for the implementation authorities should be increased by the fact that greater weight is placed on dialogue with those responsible at cantonal level. Bear-

ing in mind the existing legal framework and obligations, the following individual adjustments should be made:

- Develop objectives and preparatory processes for audit programmes in dialogue with the cantons further, taking account of the specific needs of the implementation departments. The audits may be designed, for example as an aid to implementation or also used more to prepare for audits of the European Food and Veterinary Office (EU FVO) and third-country inspections.
- Guarantee independent implementation of audits. The outcome of the audits should show, as before, where there is a need for optimization, so that an improvement in the situation can be achieved.
- Ensure elaboration of action plans and follow-up. Either a responsible department should be defined for this in all federal offices or the FFCU should be tasked with this.
- Renewed review of the federal audit programmes and the appraisals of the Swiss Accreditation Service (SAS) for possible synergies and optimization of data exchange.

Multi-Annual National Control Plan

In its present form, the MANCP appears to be of little use for the actors involved. Its primary purpose today consists in fulfilling the requirements of the EU for such a document. The description of the Swiss implementation system must be continued against the background of EU requirements. However, the further elements of the MANCP, i.e. the strategic objectives of the Confederation and the planned measures (national data management and risk-based control concepts), should become an integral part of the new strategy to be drawn up for implementation along the food chain (see Recommendation 1).

Recommendation 5: the FFCU is recommended to integrate the current objectives and measures of the MANCP into the new strategy to be drawn up for implementation along the food chain and to use the redimensioned MANCP as an illustration of the Swiss implementation system for the sole purpose of accountability to the EU.

I EINLEITUNG

Im Jahr 2006 wurde vom Bundesrat die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) für die Mithilfe bei der Wahrnehmung der Bundesaufsicht über den Vollzug der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung, das heisst entlang der gesamten Lebensmittelkette, eingesetzt. Die BLK wurde als koordinierendes Kompetenzzentrum der Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), für Veterinärwesen (BVET) und für Gesundheit (BAG) konzipiert und organisatorisch dem BVET angegliedert. Hauptaufgabe der BLK ist es, den Vollzug von kantonalen und Bundesstellen mittels Auditprogrammen zu überwachen und den mehrjährigen nationalen Kontrollplan zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit zu erarbeiten. Die Aufgaben und Ziele der BLK wurden in zwei Leistungsaufträgen (2007–2011 und 2011–2014) definiert. Der Leistungsauftrag 2011–2014 sieht eine Evaluation der BLK vor. Im Folgenden werden die Ziele und Fragestellungen der vorliegenden Evaluation sowie das methodische Vorgehen erläutert. Auftraggeber der Evaluation ist die Amtsdirektorenkonferenz der Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit, die bundesinterne Projektleitung liegt bei der Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) des BAG. Für die Evaluation wurde zudem eine beratende Begleitgruppe mit Vertretenden aller relevanten Hauptakteure eingesetzt.

I.1 ZIELSETZUNG UND FRAGESTELLUNGEN

Ziel der Evaluation ist es, Grundlagen zur Optimierung des laufenden Leistungsauftrags 2011–2014 beziehungsweise zur Ausgestaltung des künftigen Leistungsauftrags 2015–2019 der BLK zu liefern. Dabei wird auch berücksichtigt, dass per 1. Januar 2014 das heutige BVET sowie die Abteilung Lebensmittelsicherheit im BAG in einem neuen Bundesamt vereint werden. Gegenstand der vorliegenden Evaluation sind das Konzept, die Umsetzung und die Leistungen sowie die Wirkungen der BLK. Die BLK wird dabei nicht isoliert von den anderen Akteuren, sondern als Teil eines Gesamtsystems zur Vollzugsaufsicht betrachtet; zudem werden die Vorgaben der EU zur Durchführung amtlicher Kontrollen berücksichtigt.

Für die Evaluation der BLK waren insbesondere Fragen zur Optimierung des Behördenarrangements sowie zur Optimierung des Wirkungsbeitrags der BLK handlungsleitend.¹ Die zentralen Fragen wurden den Evaluationsgegenständen zugeordnet, nämlich dem Konzept, der Umsetzung und den Leistungen, den Wirkungen sowie der Einordnung des Schweizer Modells in den internationalen Kontext.

Fragen zum Konzept

- Wie ist die Wirkungslogik des Gesamtsystems bezüglich Zielen, Mitteln und Massnahmen zu beurteilen?
- Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihrer Aufgabe kompatibel?

¹ BAG, E+F (2012): Externe Evaluation der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK). Pflichtenheft der Evaluation, Bern.

- Sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichend?

Fragen zu Umsetzung und Leistungen

- Wie wird die Zusammenarbeit der Stakeholder (Behörden, Gremien Stufe Bund und Kantone) beurteilt?
- Wie ist die Akzeptanz der BLK und ihres Auftrags bei Bundesämtern, Vollzugsstellen, der Wirtschaft und den Konsumentenschutzorganisationen?
- Wie gut und mit welchem Erfolg unterstützt die BLK die zuständigen Bundesämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten? Wie unabhängig ist die BLK dabei?
- Sind angekündigte Audits und begleitete Inspektionen – grundsätzlich und in der aktuell eingesetzten Form – die richtigen Instrumente für die Überprüfung des Vollzugs der Regulierungen?
- Ist der mehrjährige nationale Kontrollplan (NKP) ein geeignetes Instrument, um die damit verbundenen Ziele zu erreichen? Gibt es Optimierungspotenzial am NKP als Produkt und in der Art, wie er konkret erarbeitet wird?
- Wie sind die Einflüsse relevanter Kontextfaktoren auf die Auftragserfüllung der BLK zu beurteilen?

Frage zu den Wirkungen

- In welchem Ausmass ist in der Schweiz bis anhin eine Harmonisierung des Gesetzesvollzugs in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz, Tiergesundheit und Futtermittelsicherheit erfolgt (kantonal und intersektoriell)?

Frage zum internationalen Vergleich

- Wie kann das Schweizer Modell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette im internationalen Kontext eingeordnet werden?

1.2 METHODISCHES VORGEHEN

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurde ein methodisches Vorgehen bestehend aus einer Dokumentenanalyse, Experteninterviews, einer Online-Befragung, der Erstellung von Aktionsportfolios sowie einem Validierungsworkshop gewählt.

1.2.1 DOKUMENTENANALYSE

Zur Beantwortung der Fragen hinsichtlich der Konzeption und der Auftragserfüllung der BLK sowie zur Erstellung der weiteren Erhebungsinstrumente wurden relevante Dokumente und Materialien der BLK gesichtet und ausgewertet. Die Dokumentenanalyse umfasste insbesondere konzeptionelle Grundlagen (z.B. Bundesratsbeschluss, Leistungsaufträge, Controllingberichte, Qualitätsmanagement), Reportings und Berichte (z.B. Schlussberichte der Auditprogramme, mehrjähriger nationaler Kontrollplan sowie die dazugehörigen Jahresberichte, Auswertung der Befragung zum NKP bei kantonalen Vollzugsstellen, Evaluation BSE-Einheit), Informationsmaterialien (z.B. Organigramme, Newsletter, Webseiten) und gesetzliche Grundlagen. Des Weiteren wurden Unterlagen zu den EU-Vorgaben und Grundlagen aus anderen Ländern für den internationa-

len Vergleich analysiert. Zudem wurden die von der *Food and Veterinary Office (FVO)* der EU erarbeiteten Länderprofile von vier Ländern (Irland, Schweden, Österreich und Luxemburg) für den internationalen Vergleich analysiert und die nationalen Kontrollpläne von drei Ländern konsultiert. Eine Übersicht über die verwendeten Dokumente findet sich im Anhang A6.

1.2.2 EXPERTENINTERVIEWS

Insgesamt wurden leitfadengestützte Interviews und Gruppengespräche mit 36 relevanten Stakeholdern geführt. Basierend auf der Dokumentenanalyse und in Rücksprache mit der bundesinternen Projektleitung wurde ein Fragenkatalog erstellt, der alle für die Evaluation relevanten Fragestellungen beinhaltet (vgl. Anhang A7.1). Für die Interviews mit den verschiedenen Akteurgruppen wurde daraus jeweils ein angepasster Leitfaden erstellt. Im Hinblick auf die Erstellung von Aktionsportfolios enthielten die Leitfäden nebst offenen Fragen auch ausgewählte standardisierte Fragen, welche für die Erstellung der Aktionsportfolios verwendet wurden (vgl. Abschnitt 1.2.4). Die befragten Akteure lassen sich wie folgt kategorisieren:

- *BLK: Eine* Gruppengespräch mit der Leitung der BLK sowie den Verantwortlichen für die Prozesse Audits und Nationaler Kontrollplan.
- *Auftraggebende Bundesämter:* Sieben Interviews mit Vertretenden der auftraggebenden Bundesämter BLW, BVET und BAG (Amtdirektorenkonferenz und Koordinationsplattform).
- *Vollzugsbehörden:* Drei Interviews mit Vertretenden des Verbands der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS), der Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte (VSKT) sowie der Gesellschaft Schweizerischer Lebensmittelinspektorinnen und Lebensmittelinspektoren (GSLI),² zwei Gruppengespräche mit den Verantwortlichen aus den Bereichen Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle in einem Deutschschweizer und einem Westschweizer Kanton.
- *Vollzugsbetroffene:* Sieben Interviews mit Vertretenden von Verbänden der Wirtschaft und der Konsumenten.
- *Weitere relevante Akteure:* Vier Interviews mit Vertretenden der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS, des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, der Fachhochschule Westschweiz-Wallis (HES-SO Valais) und des Schweizerischen Heilmittelinstituts swissmedic.
- *Internationale Experten/-innen:* Drei Interviews und eine schriftliche Befragung von Vertretern/-innen der für die Lebensmittelsicherheit zuständige Behörden in vier europäischen Ländern.

² Das Interview mit dem Vertretenden der Konferenz der Landwirtschaftsämter der Schweiz (KOLAS) wurde im Rahmen des Gruppengesprächs in einem Kanton durchgeführt.

Eine detaillierte Liste aller Interviewpartner/-innen findet sich in Anhang A4. Die Gespräche wurden protokolliert und mit dem qualitativen Datenanalyseprogramm MAXQDA inhaltsanalytisch ausgewertet.

1.2.3 ONLINE-BEFragung

Im Zeitraum vom 11. April bis 26. April 2013 wurde eine Online-Befragung bei allen kantonalen Vollzugsbehörden in den drei Bereichen Landwirtschaft (Leiter/-innen der Landwirtschaftsdienste), Veterinärwesen (Kantonstierärzte/-innen) und Lebensmittelkontrolle (Kantonschemiker/-innen) sowie den Bundesvollzugsbehörden in den Bereichen Futtermittel und grenztierärztlicher Dienst durchgeführt. Der standardisierte Fragebogen wurde gestützt auf die Dokumentenanalyse und die vorgängigen Experteninterviews mit den kantonalen Vollzugsbehörden erarbeitet und mit dem Befragungstool Survey Monkey (Gold Version) auf Deutsch und Französisch programmiert (vgl. Anhang A7.2). Vor dem Start der Befragung wurde der Fragebogen einem Pre-Test unterzogen. Es wurde eine Vollerhebung bei den Vollzugsbehörden in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein durchgeführt. Insgesamt wurden 73 Personen angeschrieben. 60 Fragebogen wurden innerhalb der Antwortfrist mit einem einmaligen Nachfassen beantwortet, was einem Rücklauf von 82 Prozent entspricht. Dabei liegt die Antwortquote im Landwirtschaftsbereich etwas tiefer als in den anderen beiden Bereichen (vgl. Darstellung D 1.1). Die Daten wurden mit Excel deskriptiv ausgewertet und jeweils nach den drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle unterschieden. Eine differenzierte Analyse zwischen der Deutschschweiz und der Romandie konnte nicht gemacht werden, da die Befragten nicht nach ihrem Kanton gefragt wurden, um deren Anonymität zu gewährleisten. Es wurden jedoch keine grundsätzlichen Unterschiede festgestellt zwischen den Befragten, die die Fragen auf Französisch und denjenigen, die sie auf Deutsch beantwortet haben.

D 1.1: Eckwerte der Online-Erhebung

| | Total | Sektor | | | Stufe | |
|------------------------|----------|----------------|----------------|-----------------------|----------|---------|
| | | Landwirtschaft | Veterinärwesen | Lebensmittelkontrolle | Bund | Kantone |
| Angeschriebenen (100%) | 73 | 28 | 24 | 21 | 2 | 71 |
| Ausgefüllt | 60 (82%) | 20 (71%) | 21 (87%) | 19 (90%) | 2 (100%) | 58(82%) |

Quelle: Online-Befragung.

1.2.4 AKTIONSPORTFOLIOS

Basierend auf den im Rahmen der Interviews mit den auftraggebenden Bundesämtern und der Online-Befragung erhobenen standardisierten Daten wurden Aktionsportfolios zur Zufriedenheit mit den Leistungen der BLK erstellt. Ziel dieser Darstellungsform ist es, die Bewertungen verschiedener Aspekte eines Gegenstands in Beziehung zu einer Gesamtbeurteilung des Gegenstands zu setzen und abzubilden. Dabei wurde bewusst auf eine Differenzierung nach Sektoren verzichtet, da eine solche bereits im Rahmen der statistischen Auswertungen der Online-Befragung vorgenommen worden ist. Die Aktionsportfolios sollen vielmehr eine zusammenfassende Übersicht über alle Resultate liefern. Zur Erstellung der Aktionsportfolios wurden erstens die Mittelwerte der Zufriedenheit der Befragten mit den einzelnen Aspekten berechnet. Zweitens wurde der

Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit den einzelnen Aspekten und der Gesamtzufriedenheit mittels einer Korrelationsanalyse bestimmt. Die berechneten Werte wurden schliesslich in einem Punktdiagramm dargestellt, welches auf der X-Achse die Mittelwerte der Zufriedenheit mit den einzelnen Aspekten abbildet und auf der Y-Achse die Korrelationswerte aufführt. Zudem markiert eine vertikale Linie den Mittelwert der Mittelwerte der einzelnen Aspekte und eine horizontale Linie den Mittelwert der Korrelationswerte. Die sich daraus ergebenden Aktionsportfolios erlauben es, neben der Zufriedenheit mit einzelnen Aspekten auch deren Bedeutung für die Befragten zu ermitteln und so Dimensionen mit unterschiedlichem Handlungsbedarf zu identifizieren. Den vier Quadranten kommen dabei folgende Bedeutungen zu:

- Mit den Aspekten im Quadranten *unten rechts* sind die Befragten zufrieden, dessen Beitrag zur Gesamtbeurteilung ist aber eher gering.
- Im Quadranten *unten links* liegen diejenigen Aspekte, bei denen die Zufriedenheit der Befragten nicht besonders gross ist, die sie aber gleichzeitig auch nicht als wesentlich bewerten.
- Mit den im Quadranten *oben rechts* positionierten Aspekten sind die Befragten zufrieden. Diese Merkmale weisen zudem eine hohe Bedeutung hinsichtlich ihrer Gesamtbeurteilung auf. Dies sind die eigentlichen Stärken, welche gepflegt und ausgebaut werden sollen.
- Das Hauptaugenmerk muss den Aspekten im Quadranten *oben links* gelten. Diese leisten einen grossen Beitrag an die Gesamtbeurteilung, werden von den Befragten aber kritisch bewertet. Diese Aspekte haben das grösste Potenzial zur Verbesserung. Das Aktionsportfolio legt es nahe, bei diesen Angeboten rasch Verbesserungen vorzusehen.

1.2.5 VALIDIERUNGSWORKSHOP

Die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation wurden am 17. Juni 2013 in einem Workshop den Mitgliedern der Begleitgruppe präsentiert und mit den Teilnehmenden ausführlich diskutiert. Die Resultate aus diesem Validierungsworkshop wurden in den Schlussbericht integriert. Eine Liste der in der Begleitgruppe vertretenen Personen befindet sich in Anhang A5.

1.3 AUFBAU DES BERICHTS

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Die Kapitel 2 bis 5 enthalten die Ergebnisse der Evaluation. Nach jedem Kapitel werden die zugehörigen Evaluationsfragen beantwortet. Kapitel 2 beschreibt die Ergebnisse der *Konzeptevaluation*, das heisst den Vollzug und die Beurteilung der entsprechenden strategischen Grundlagen des Bundes, der Ziele und Aufgaben sowie der Organisation und der Ressourcen der BLK. Kapitel 3 widmet sich der Beurteilung der *Umsetzung*, das heisst der Zusammenarbeit der BLK mit den Aufsichts- und Vollzugsbehörden, der Akzeptanz durch diese Behörden sowie den *Leistungen* der BLK, das heisst den Auditprogrammen, dem mehrjährigen nationalen Kontrollplan (NKP) und weiteren Leistungen. Kapitel 4 beschreibt die Ergebnisse zu den *Wirkungen* in Bezug auf die Vollzugsbeteiligten, die Vollzugsbetroffenen sowie die übergeordnete Ebene. In Kapitel 5 werden die Vollzugssysteme in vier europäischen

Ländern vorgestellt und dem schweizerischen Modell gegenübergestellt. Im letzten Kapitel 6 werden fünf *Empfehlungen* betreffend der Weiterentwicklung der BLK formuliert.

1.4 MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER EVALUATION

Im Folgenden werden die Möglichkeiten und Grenzen der vorliegenden Evaluation erläutert.

Möglichkeiten

- Die Evaluation basiert auf einer breiten Informations- und Datengrundlage, bei der die Sichtweise aller relevanten Akteure berücksichtigt wurde. Die Aussagekraft der vorliegenden Daten kann demnach als gut beurteilt werden.
- Die Evaluationsarbeiten wurden just zu dem Zeitpunkt aufgenommen, als die Schaffung des neuen Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen bekannt wurde. Der Auftrag der BLK ist zwar von der Schaffung des neuen Bundesamts nicht direkt betroffen, jedoch wurde schnell klar, dass die Umstrukturierung bei der Beurteilung der zukünftigen Aufgaben und der Organisationsform der BLK nicht ausser Betracht gelassen werden kann. Aus Sicht des Evaluationsteams bieten die vorliegenden Evaluationsergebnisse die Gelegenheit, gleichzeitig mit der Schaffung des neuen Bundesamts die Stärken der BLK auszubauen und die aktuellen Schwierigkeiten anzugehen.

Grenzen

- Im Laufe der Evaluation wurde klar, dass das Konzept und die Leistungen der BLK eng mit denjenigen der drei Bundesämter BLW, BVET und BAG verflochten sind. Aufgrund der Fragestellungen im Pflichtenheft sowie der konzeptionellen Ausgangslage war es deshalb nicht sinnvoll, die BLK unabhängig von den Aktivitäten der Bundesämter und den Zielsetzungen des Bundes zur Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit zu evaluieren.
- Im Rahmen dieser Evaluation waren keine eigenen Wirkungsmessungen vorgesehen. Zudem bestehen aktuell keine Indikatoren und Daten, die es erlauben, die Zielerreichung zu überprüfen. Einschätzungen zu den Wirkungen der Tätigkeit der BLK sowie der gesamten Aufsichtsbehörden basieren demnach auf den subjektiven Aussagen der befragten Akteure. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass die fehlende Operationalisierung der Wirkungsziele möglicherweise dazu führte, dass die befragten Akteure von unterschiedlichen Verständnissen der Ziele und der Zielerreichung ausgegangen sind.
- Im Laufe der Evaluation hat sich gezeigt, dass die unklare Begriffsübersetzung des französischen Begriffs „surveiller“ im Bundesratsbeschluss zu Missverständnissen führen kann. Der Begriff „überprüfen“ wurde deshalb überall mit „überwachen“ ersetzt.

1.5 DANK

Wir bedanken uns an dieser Stelle bei allen Personen, die uns bei der Durchführung dieser Evaluation unterstützt haben. Wir bedanken uns bei der auftraggebenden Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) des BAG für die konstruktive Zusammenarbeit. Des Weiteren gilt unser Dank den Mitgliedern der Begleitgruppe der Evaluation sowie den Interviewpartner/-innen und Beteiligten der Online-Befragung für die ausführlichen Auskünfte und Rückmeldungen. Ein besonderer Dank geht an die Mitarbeitenden der BLK, welche uns sehr kooperativ und offen die gewünschten Informationen und Dokumente zur Verfügung gestellt haben.

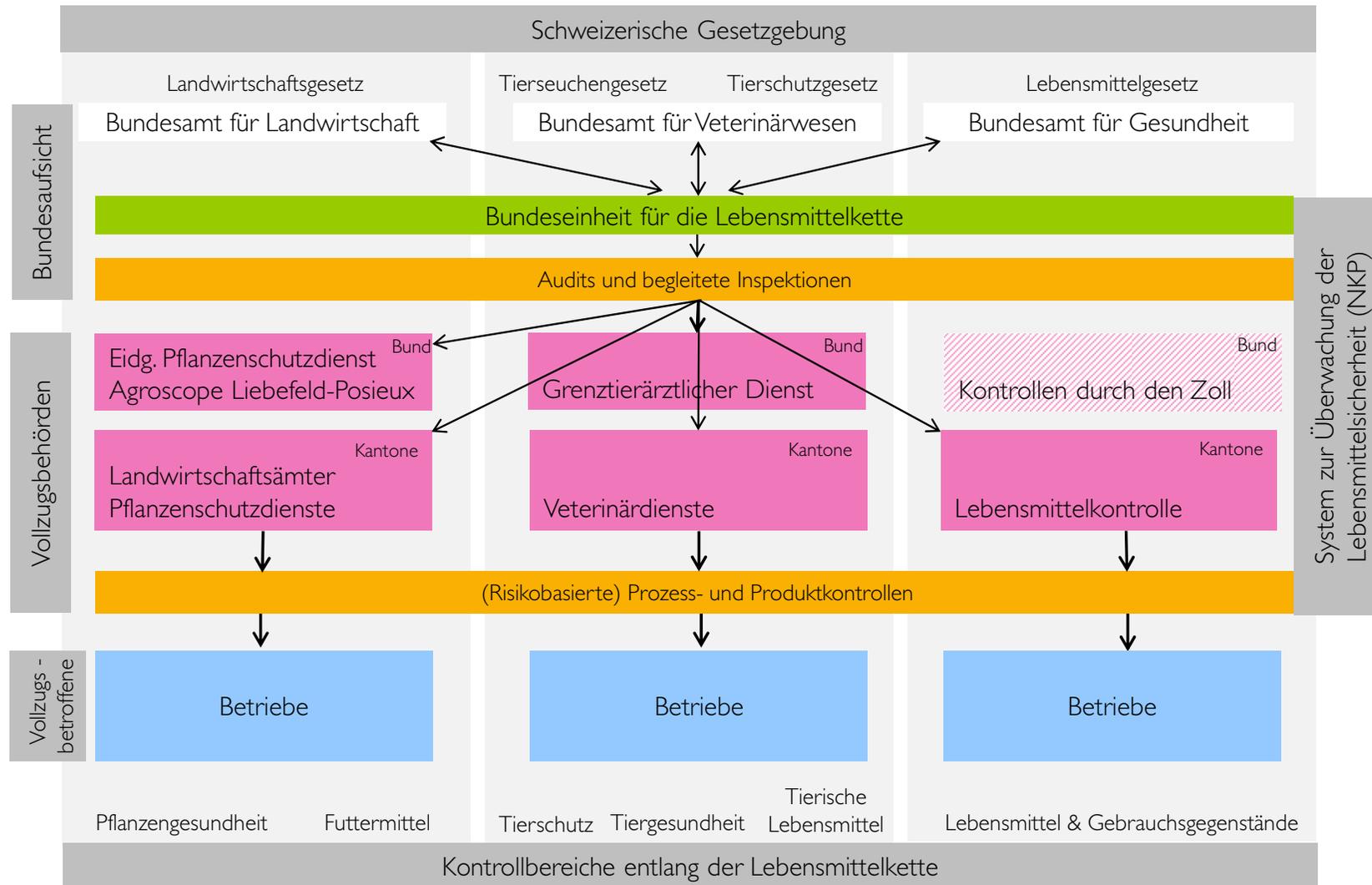
Nachfolgend wird auf die konzeptionellen Grundlagen der BLK eingegangen. Zu diesem Zweck wird in Abschnitt 2.1 das Vollzugssystem der Lebensmittelkette, in welche die BLK eingebettet ist, erläutert. Abschnitt 2.2 widmet sich den strategischen Grundlagen des Bundes. In Abschnitt 2.3 werden die Ziele und Aufgaben der BLK erläutert und beurteilt und Abschnitt 2.4 widmet sich der Organisation und den Ressourcen der BLK. Davon ausgehend werden in Abschnitt 2.5 die Evaluationsfragen zum Konzept beantwortet.

2.1 VOLLZUGSSYSTEM LEBENSMITTELKETTE

Die Zuständigkeiten zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sind aufgrund der föderalen und sektoriellen Strukturen in der Schweiz auf eine Vielzahl von Akteuren auf kantonaler und Bundesebene verteilt. Die nachfolgende Darstellung D 2.1 gibt eine Übersicht über den Vollzug entlang der Lebensmittelkette, wobei zwischen der *Bundesaufsicht*, zu welcher die Bundesämter BLW, BVET und BAG sowie die BLK zählen, den *Vollzugsbehörden* auf Ebene Bund und Kantone sowie den *Vollzugsbetroffenen* unterschieden werden kann. Die Vollzugsbehörden, die Aufsichtsbehörden und die BLK werden nachfolgend beschrieben.³ Schliesslich wird dargestellt, welche Strategie der Bund im Hinblick auf den Vollzug entlang der Lebensmittelkette verfolgt.

³ Die Lebensmittelkontrolle in der Armee fällt in den Verantwortungsbereich des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Sie ist in der Verordnung über die Lebensmittelkontrolle in der Armee (VKLA) 817.45 geregelt und war nicht Bestandteil dieser Evaluation.

D 2.1: Schematische Darstellung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BLW, BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand Januar 2013, Bern.

2.1.1 VOLLZUGSBEHÖRDEN

Für die Überwachung der Einhaltung der Gesetzgebung durch die Betriebe (Vollzugsbetroffene) sind die Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen zuständig. In den Bereichen Import von Tieren und tierischen Erzeugnissen aus Drittstaaten via die Flughäfen Genf und Zürich sowie Futtermittel ist der Bund für den Vollzug zuständig.⁴ Für die restlichen Bereiche sind die kantonalen Landwirtschaftsämter, Veterinärdienste und die Lebensmittelkontrolle verantwortlich. Aufgabe der Vollzugsbehörden ist es, Prozess- und Produktkontrollen zur Überprüfung der Einhaltung der Rechtskonformität der Betriebe durchzuführen. Jeder Kanton organisiert die Durchführung der Kontrollen eigenverantwortlich.

2.1.2 AUFSICHTSBEHÖRDEN

Die drei Bundesämter für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit sind für die Erarbeitung der Gesetzgebung in den Kontrollbereichen Pflanzengesundheit, Futtermittel, Tierschutz, Tiergesundheit sowie Lebensmittel zuständig. Das Landwirtschaftsgesetz, das Tierseuchengesetz, das Tierschutzgesetz und das Lebensmittelgesetz beauftragen zudem den Bund mit der Aufsicht der Vollzugsbehörden und der Koordination des Vollzugs.⁵ Ein Teil des Aufgabenbereichs wurde von den drei Bundesämtern an die BLK delegiert, welche mit der Durchführung von Auditprogrammen die Ämter bei ihrer Aufsichtspflicht unterstützen soll.⁶ In einer Medienmitteilung vom 30. November 2012 teilte der Bundesrat zudem mit, dass ab dem Jahr 2014 das heutige BVET und die Abteilung Lebensmittelsicherheit im BAG in einem neuen Bundesamt vereint werden. Mit dieser Fusion sollen bestehende Schnittstellen zwischen den beiden Ämtern eliminiert werden und die Bundesaufsicht entlang der Lebensmittelkette vereinfacht werden.⁷ Mit dieser Fusion kommt der Bund gemäss Aussagen der Interviewpartner/-innen den langjährigen Forderungen von verschiedenen Akteuren nach einem einheitlichen Verbraucherschutzamt auf Bundesebene nach.

2.1.3 BUNDESEINHEIT FÜR DIE LEBENSMITTELKETTE

Im Rahmen der Anpassung des schweizerischen Rechts an das EU-Recht verabschiedete der Bundesrat Ende 2005 ein umfassendes Revisionspaket des schweizerischen Lebensmittelrechts. Dieses Paket beinhaltete die Übernahme des EU-Lebensmittelhygienerechts sowie eine Neustrukturierung des Lebensmittelverordnungsrechts. Mit dieser Revision wurde die Äquivalenz für den Bereich Milch und Milchprodukte gesichert und für den Bereich tierische Lebensmittel erweitert und somit die Basis für den erleichterten Handel zwischen der Schweiz und der EU geschaffen. Im Rahmen dieser Revision wurden auch das Konzept für die Durchsetzung des Lebensmittelrechts über-

⁴ LMG Art. 32: Der Bund vollzieht [auch] das Lebensmittelgesetz im Zusammenhang mit der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr und sorgt für die entsprechende Lebensmittelkontrolle. Der Bund kontrolliert [zudem] die Einfuhr von Tierarzneimitteln, um die Produktion von Lebensmitteln zu verhindern, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen.

⁵ LwG Art. 179; TSG Art. 53; TSchG Art. 40; LMG Art. 36.

⁶ BLW, BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Bern. Stand Januar 2013, Bern.

⁷ BAG (2012): Medienmitteilung. Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen werden ab 2014 in einem Bundesamt vereint. Verfügbar unter: <<http://www.bag.admin.ch/aktuell/00718/01220/index.html?lang=de&msg-id=46946>>. Zugriff: 22.4.2013.

nommen⁸ und neue Regelungen über die Art und Weise der Durchführung der Kontrollen, die Errichtung eines mehrjährigen nationalen Kontrollplans und die Errichtung eines Notfallplans erlassen.⁹ Vor diesem Hintergrund beschloss der Bundesrat im Jahr 2006, eine Einheit einzusetzen, welche den Bund bei der Wahrnehmung der Pflichten gegenüber der EU unterstützt. Da sich diese Aufgaben über die ganze Lebensmittelkette erstrecken, wurde entschieden, die neue Einheit nach dem Modell der BSE-Einheit, welche von 2000 bis 2006 bestand, zu organisieren. Gemäss dem Bundesratsantrag vom 15. Juni 2006 sollte die neue „*Unité de soutien à la surveillance fédérale en matière de sécurité alimentaire, de santé animale et de protection des animaux*“ die BSE-Einheit ablösen und fortan im Auftrag der drei Bundesämter BLW, BVET und BAG drei Aufgaben ausführen (vgl. Darstellung D 2.2).¹⁰ An dieser Stelle ist anzumerken, dass in der französischen Originalversion des Bundesratsbeschlusses der Begriff „surveiller“ verwendet wird, welcher mit „überwachen“ und nicht mit „überprüfen“ übersetzt werden sollte. Entsprechend wurde in der vorliegenden Evaluation der Begriff „Überwachung“ des Vollzugs verwendet.

D 2.2: Aufgaben der BLK gemäss Bundesratsbeschluss 2006

| |
|--|
| 1. Surveiller l'exécution de la législation par les cantons dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, en effectuant des visites annoncées dans les services cantonaux officiels et en accompagnant les inspecteurs cantonaux lors des contrôles qu'ils effectuent sur place ; |
| 2. Préparer le programme de contrôle national pluriannuel et le plan d'urgence, en étroite collaboration avec les trois offices fédéraux, en coordonner la mise en œuvre et en faire l'évaluation ; |
| 3. Inspecter l'exécution de la législation par les autorités fédérales en matière de contrôle des aliments pour animaux et de contrôle des importations d'animaux et de produits animaux. |

Quelle: DFE und DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne.

2.2 STRATEGISCHE GRUNDLAGEN DES BUNDES

Die drei Bundesämter entwickelten gemeinsam mit der BLK sechs strategische Ziele zur Sicherstellung der effektiven Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen entlang der Lebensmittelkette und verankerten diese im zweiten NKP 2011–2014 (vgl. nachfolgende Darstellung D 2.3). Für die strategischen Ziele des Bundes wurden mehrere Unter-

⁸ Verordnung (EG) 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz. Verfügbar unter:

<http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/veterinary_checks_and_food_hygiene/f84005_de.htm>, Zugriff: 4.4.2013.

⁹ EDI (2005): Revision des Lebensmittelrechts: Anpassung ans EG-Recht und Verbesserung der Übersichtlichkeit. Verfügbar auf: <<http://www.bag.admin.ch/themen/lebensmittel/04865/05022/05036/index.html>>, Zugriff: 4.4.2013.

¹⁰ DFE und DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Proposition du 15. Juin 2006, Berne.

ziele sowie Leistungsindikatoren definiert, welche es erlauben, Angaben zum Stand der Umsetzung dieser Ziele zu machen.¹¹

D 2.3: Strategische Ziele und Unterziele des Bundes

| |
|---|
| <p><i>Ziel 1: Die Vereinheitlichung des Vollzugs wird gefördert.*</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - In den Vollzugsstellen werden die Kontrollen nach einem einheitlichen Konzept und mit standardisierten Prozessabläufen durchgeführt. - Es besteht ein Ausbildungskonzept entlang der Lebensmittelkette. |
| <p><i>Ziel 2: Die Zusammenarbeit der Behörden entlang der Lebensmittelkette wird gefördert und intensiviert.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in sektorübergreifenden Gremien ist institutionalisiert. - Die Zusammenarbeit der gesetzgebenden Behörden und dem Vollzug ist institutionalisiert. - Alle zuständigen Behörden treffen sich regelmässig zum Informationsaustausch. |
| <p><i>Ziel 3: Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz werden mindestens auf bestgehendem Niveau gehalten.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Oberaufsicht wird wahrgenommen. - Forschungsprojekte im Rahmen des NKP werden gefördert. |
| <p><i>Ziel 4: Die Ergebnisse aus Kontrollen und Untersuchungen werden national ausgewertet und über die gesamte Lebensmittelkette beurteilt. Zu diesem Zweck wird ein gemeinsames Datenmanagement geschaffen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Prozesse für die nationalen Auswertungen und die Beurteilung über die gesamte Lebensmittelkette sind definiert. - Datenmanagementsystem ist gemäss Vorgaben in Betrieb. - Für die gesamte Lebensmittelkette besteht ein einheitliches Personen- und Betriebsregister. |
| <p><i>Ziel 5: Die Kontrollen verschiedener Behörden werden koordiniert.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Landwirtschaftsbehörde und der Veterinärdienst erarbeiten ein gemeinsames Kontrollkonzept für die Primärproduktion. - Kompetenzen BVET/ALP bezüglich tierischen Nebenprodukten (TNP) sind geregelt. - Die nationalen Untersuchungsprogramme sind pro Kontrollbereich definiert, die Finanzierung festgelegt und das Reporting koordiniert. |
| <p><i>Ziel 6: Die Handelsfähigkeit mit der EU und Drittländern wird gewährleistet.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Es wird mit grösstmöglicher Transparenz gearbeitet. - Bestmöglicher Erfüllungsgrad von FVO-Missions und Missionen von Drittstaaten unter Wahrung der Ressourcen. - Der NKP wird nach FVO-Vorgaben überarbeitet. |

Quelle: BLW, BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand Januar 2013, Bern, S. 10. Grau hinterlegte Felder: Ziele entsprechen der Strategie der BLK gemäss Leistungsauftrag 2011–2014. *: Mit Vereinheitlichung ist Harmonisierung und nicht Uniformierung gemeint (Definition der BLK). Aus diesem Grund verwendet die BLK seit einiger Zeit den Begriff Harmonisierung statt Vereinheitlichung.

Für den mehrjährigen nationalen Kontrollplan 2015–2019 ist vorgesehen, diese sechs Zielsetzungen des NKP zu überarbeiten. Dafür sollen Bundesämter und Kantone ge-

¹¹ BLK (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP, Stand Februar 2012, Bern.

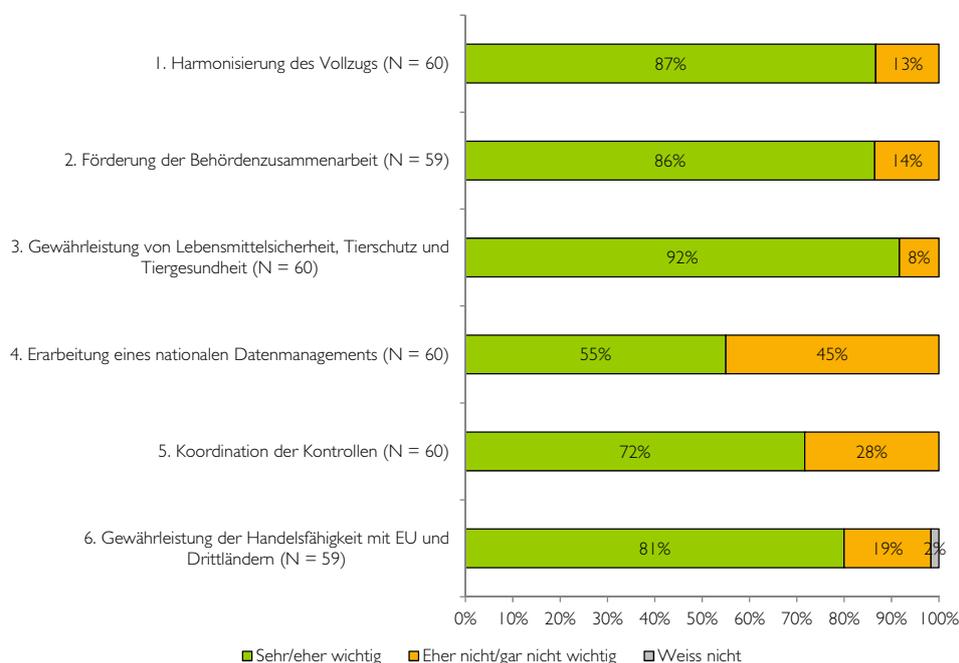
meinsam festlegen, welche Ziele in der nächsten Planungsperiode verfolgt werden sollen. Zudem soll eine Arbeitsgruppe „Strategie“ eingesetzt werden, welche die Ziele konkretisieren und mit den damit verbundenen operativen Zielen vervollständigen soll. Gemäss Aussagen der BLK unterstützt diese die Bundesämter in der Rolle des „Facilitators“ bei der Erarbeitung dieser neuen Zielsetzungen.¹²

Eine eigentliche Strategie des Bundes, wie diese Ziele zu erreichen sind, existiert jedoch nicht. Die bestehenden strategischen Grundlagen beschränken sich deshalb auf diese strategischen Ziele im NKP sowie auf die Zielsetzungen im Leistungsauftrag mit der BLK (vgl. nachfolgender Abschnitt).

Beurteilung der strategischen Grundlagen des Bundes durch die Befragten

Die Auswertung der Gespräche hat gezeigt, dass die Mehrheit der Befragten in allen Akteurgruppen die strategischen Ziele des Bundes gemäss NKP grundsätzlich für richtig und wichtig erachtet. Wie die nachfolgende Darstellung D 2.4 zeigt, wurden alle sechs strategischen Ziele des Bundes auch von den schriftlich befragten Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden weitgehend als wichtig beurteilt. Die Erarbeitung des nationalen Datenmanagements erhielt dabei mit 55 Prozent die tiefste Priorität.

D 2.4: Beurteilung der strategischen Ziele durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit dieser strategischen Zielsetzungen für die Schweiz?

¹² BLK (2012): Newsletter 03/2012.

Der Grund für eine fehlende Strategie des Bundes für den Vollzug entlang der Lebensmittelkette ist gemäss Aussage der Vertretenden der auftraggebenden Bundesämter, dass das Verständnis und die Ziele der drei Bundesämter bezüglich der Vollzugsaufsicht und der Harmonisierung der Kontrollen sehr unterschiedlich sind. Der rasche Übergang von der BSE-Einheit zur BLK liess keine Zeit, in dieser Hinsicht einen Konsens zu finden und eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Ein Grossteil der Befragten würde jedoch die Entwicklung eines entsprechenden Steuerungsinstrumentes begrüssen (vgl. dazu auch Abschnitt 3.3).

2.3 ZIELE UND AUFGABEN DER BLK

Die BLK ist das „Kompetenzzentrum der auftraggebenden Bundesämter für die Wahrnehmung der Bundesaufsicht entlang der gesamten Lebensmittelkette und für die Weiterentwicklung des mehrjährigen, nationalen Kontrollplans zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit“. Diese *Vision* ist im Leistungsauftrag 2011–2014 zwischen den Amtsdirektoren der drei Bundesämter BAG, BLW und BVET und der BLK festgehalten.¹³ Im Leistungsauftrag der BLK ist auch ihre Strategie beschrieben. Diese *strategischen Ziele der BLK* besagen, dass die Aktivitäten der BLK

- der Harmonisierung des Vollzugs der Gesetzgebung entlang der Lebensmittelkette dienen sollen,
- die Behördenzusammenarbeit fördern sollen
- und dadurch die Lebensmittelsicherheit, die Tiergesundheit und der Tierschutz auf dem bestehenden Niveau erhalten werden soll
- und die Handelsfähigkeit mit der EU und Drittländern gewährleistet werden soll.¹⁴

Diese strategischen Ziele der BLK entsprechen vier der oben erwähnten sechs strategischen Ziele des Bundes. Die für die strategischen Ziele des Bundes definierten Leistungsindikatoren wurden jedoch nicht in den Leistungsauftrag der BLK aufgenommen. Gemäss Aussage der BLK sind die Bundesämter für die Erreichung der strategischen Ziele des Bundes verantwortlich. Dennoch hat die BLK die Bundesämter bis anhin bei der jährlichen Überprüfung der Zielerreichung unterstützt.

Abgeleitet von der Vision und den strategischen Zielen der BLK sowie vom Bundesratsauftrag sind im Leistungsauftrag 2011–2014 vier *Aufgaben* der BLK mit operativen Zielen definiert. Die nachfolgende Darstellung D 2.5 gibt eine Übersicht über die Aufgaben und Ziele, welche nachfolgend kurz erläutert werden.

¹³ BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

¹⁴ BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

D 2.5: Übersicht über Aufgaben und Ziele der BLK gemäss Leistungsauftrag

| Aufgaben der BLK | Operative Ziele der BLK | Leistungs- und Wirkungsziele der BLK |
|--|---|---|
| Durchführung von Audits | Die von der BLK durchgeführten Auditprogramme erzielen Wirkungen und werden von allen Akteuren als wichtig und nützlich beurteilt. | L1: Grundlagen erarbeitet L2: Audits durchgeführt (Anzahl) L3: Audits durchgeführt (Aufwand) W1: Behebung der festgestellten Mängel bei den auditierten Vollzugsbehörden W2: Behebung der festgestellten Mängel bei den Aufsichtsbehörden |
| Erarbeitung des NKP | Der NKP wird im Wissensnetz „Lebensmittelsicherheit entlang der Lebensmittelkette“ als wichtiger Knoten wahrgenommen und verwendet. | L4: NKP ist aktualisiert L5: Jahresbericht ist publiziert (Produkt) L6: Jahresbericht ist publiziert (Aufwand) L7: Weiterentwicklung NKP W3: Umsetzung der strategischen Ziele aus NKP W4: Nutzung NKP |
| Arbeit in internationalen Gremien im Zusammenhang mit ihren Aufgaben | Die BLK ist international bekannt, vernetzt und bringt ihr Fachwissen national und international ein. | |
| Dienstleistungen für die Bundesämter BLW, BVET und BAG | | |
| | Die BLK wird national anerkannt. | |
| | Die BLK arbeitet wirtschaftlich und zielorientiert. | |
| | | W5: Vertrauen in Vollzug ist gewährleistet |

Quelle: BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

Die Durchführung von Audits, die Erarbeitung des NKP sowie die Dienstleistungen zuhanden der auftraggebenden Bundesämter sind als *operative Aufgaben* beziehungsweise *Leistungsprozesse* im Qualitätsmanagementhandbuch der BLK definiert.¹⁵ Die Übernahme von Arbeiten in internationalen Gremien findet im Zusammenhang mit den Audits und dem NKP statt. Die Aufgabenbereiche der auftraggebenden Bundesämter und der BLK sind eng miteinander verflochten. Während die BLK für die operative Umsetzung der beiden Kernprozesse Audits und NKP verantwortlich ist, übernehmen die Bundesämter den Abschluss dieser Prozesse:

¹⁵ BLK (2011): Qualitätsmanagementhandbuch BLK (QMHB), Bern.

- Im Bereich der Audits erstellt die BLK Auditberichte mit Empfehlungen an die Vollzugsbehörden, auf deren Grundlage die Vollzugsbehörden Aktionspläne zur Umsetzung der Empfehlungen erstellen. Diese Aktionspläne werden von dem zuständigen Bundesamt bewilligt und nachverfolgt.
- Im Bereich des NKP überprüft die BLK die Erreichung der strategischen Ziele durch die Gesamtheit der Vollzugsbehörden und rapportiert diese im Rahmen des Jahresberichts an die Aufsichtsbehörden des Bundes. Anschliessend liegt es jedoch in der Verantwortung dieser Behörden, Massnahmen zu ergreifen, um die Zielerreichung sicherzustellen.¹⁶

Ebenfalls Berührungspunkte gibt es zwischen den Tätigkeiten der BLK und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS. Gemäss einem gemeinsamen Dokument zur Rolenteilung ist die Akkreditierungsstelle zuständig für die Beurteilung der fachlichen und organisatorischen Kompetenzen einer Stelle, während die BLK für die Überwachung des korrekten und harmonisierten Vollzugs der relevanten Bundesgesetzgebung zuständig ist.¹⁷ Die BLK leitete nach ihrer Gründung das Verfahren für eine Akkreditierung durch die Akkreditierungsstelle ein. Dieser Prozess wurde jedoch gemäss Aussagen der BLK fallen gelassen, da die Akkreditierung seitens der Akkreditierungsstelle in Frage gestellt wurde.¹⁸ Die BLK ist stattdessen seit 2009 nach ISO 9001:2008 zertifiziert und unterhält ein Qualitätsmanagementsystem, das regelmässig von internen und externen Stellen überprüft wird.¹⁹

Nebst der Vision und der Strategie enthält der Leistungsauftrag der BLK *operative Ziele*, welche für die BLK handlungsleitend sind und über welche sie in ihren Controllingberichten jährlich Rechenschaft ablegt. Die operativen Ziele der BLK gemäss obiger Darstellung D 2.5 wurden im Leistungsauftrag jedoch nicht mit Indikatoren versehen. Im Leistungsauftrag wird auch nicht aufgezeigt, wie die strategischen Ziele der BLK mit ihren operativen Zielen zusammenhängen. Nebst diesen operativen Zielen wurden weitere Leistungs- und Wirkungsziele für die zwei Prozesse Audit und NKP sowie ein Impactziel zur Wirkung bei den Betroffenen definiert. Die Leistungs- und Wirkungsziele in Bezug auf die Hauptprozesse sind jedoch nicht deckungsgleich mit den operativen Zielen der BLK.

Beurteilung der Aufgaben und Ziele durch die Befragten

In den Gesprächen wurde deutlich, dass die BLK von den Interviewpartner/-innen insbesondere über ihre Arbeit in der Vollzugsaufsicht wahrgenommen wird. Dieser Aufgabenbereich war deshalb auch Fokus der qualitativen Beurteilung der Aufgaben der BLK.

Die Aufgabe der BLK, die Bundesämter in ihrer Aufsichtspflicht zu unterstützen, war bei den interviewten Vertreter/-innen der Bundesämter relativ unbestritten. Mit der

¹⁶ Interview BLK vom 30.01.2013.

¹⁷ BLK (2008): Schnittstellen und Zusammenarbeit BLK/SAS, Bern.

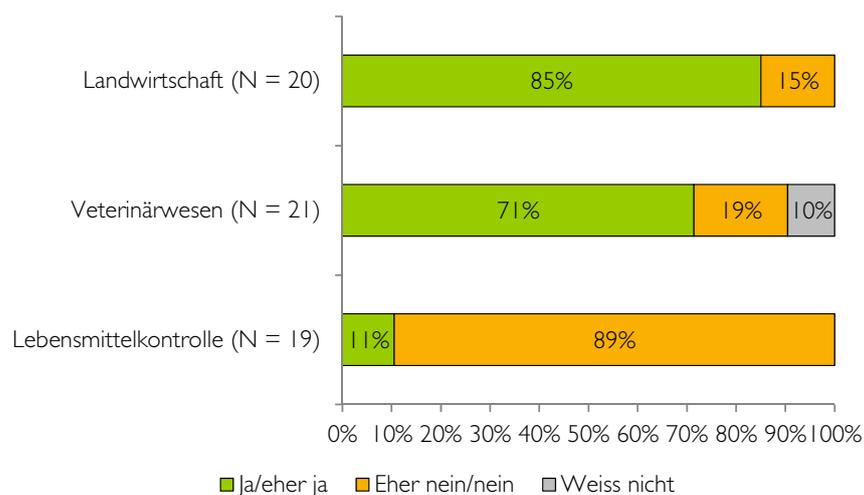
¹⁸ BLK (2009): Quartalsbericht 04/2008, Bern; BLK (2010): 4. Quartalsbericht 2009 (kumulativ) Bern; Interview BLK vom 30.01.2013.

¹⁹ Webseite der BLK: <<http://www.bvet.admin.ch/blk/03819/index.html?lang=de>>, Zugriff: 31.1.13.

BLK stehe den Bundesämtern ein wichtiges Instrument für die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht zur Verfügung, die Bundesämter müssten sich dadurch nicht gleichzeitig um die Unterstützung und die Aufsicht der Kantone kümmern, und durch die sektorübergreifende Organisation der BLK falle die Schnittstellenklärung mit den anderen Bundesämtern bei der Aufsicht weg. Von einem Interviewpartner wurde jedoch angemerkt, dass eine gewisse Diskrepanz zwischen den Zielen im Bundesratsbeschluss und der Auslegung der Aufgaben im Leistungsauftrag besteht. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die unpräzise Übersetzung des französischen Begriffs „surveiller“ im Bundesratsbeschluss in den deutschen Begriff „überprüfen“ hingewiesen. Nach Ansicht des Interviewpartners sollte der Aufgabenbereich der BLK gemäss Bundesratsbeschluss mehr Gewicht auf die Unterstützung der Bundesämter und Kantone und weniger auf die Aufsicht legen. Auch die Vollzugsbetroffenen und die weiteren Stellen hielten die Aufgaben der BLK, soweit sie sie kannten, als richtig und nachvollziehbar.

Bei den Vollzugsbehörden konnte im Rahmen der Interviews keine einheitliche Haltung ausgemacht werden. Die Überwachung des Vollzugs wurde von einigen Vertretenden des Veterinärwesens und der Lebensmittelkontrolle als die richtige Aufgabe für die BLK beurteilt; ein Person aus dem Bereich Lebensmittelkontrolle fand, dass die Aufsicht Sache der Bundesämter ist und auch von diesem wahrgenommen werden sollte, während eine andere die Bundesaufsicht grundsätzlich in Frage stellte. Im Landwirtschaftsbereich wurde darauf hingewiesen, dass die Finanzinspektion des BLW ebenfalls Kontrollen in ähnlichen Bereichen macht und die Vollzugsaufsicht deshalb bis anhin nicht als eine Aufgabe der BLK wahrgenommen wurde. Aus Darstellung D 2.6 sind die entsprechenden Ergebnisse der Online-Befragung ersichtlich. Es zeigt sich, dass sich die Beurteilung der Aufgaben entsprechend dem jeweiligen Sektor der Vollzugsbehörden unterscheidet. Während die Mehrheit der Vertretenden der Landwirtschaft und des Veterinärwesens die Zuteilung der Aufgaben der BLK als richtig beurteilt, erachtet die Mehrheit der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle diese als nicht richtig. Die Kommentare der Online-Befragung deuten darauf hin, dass die negative Beurteilung der Aufgabenzuteilung darin gründet, dass Vertretenden gewisser Stellen (insbesondere der Lebensmittelkontrolle, aber auch einiger Veterinärdienste und Landwirtschaftsämter) die Notwendigkeit einer weiteren Instanz auf Bundesebene grundsätzlich in Frage stellen oder bis anhin keinen klaren Nutzen aus den Aufgaben der BLK wahrnehmen konnten.

D 2.6: Beurteilung der Zuteilung der Aufgaben der BLK durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 60. Frage: Wurden der BLK die richtigen Aufgaben zugeteilt, um die strategischen Ziele zu erreichen?

Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen BLK und Bundesämtern durch die Befragten

In Bezug auf die Aufgabenteilung mit den Bundesämtern fanden viele der Befragten in allen Akteurgruppen, dass die BLK in der aktuellen Form über zu wenig Durchsetzungskompetenzen und Weisungsbefugnis verfügt. So tritt die BLK zwar als Kontrollorgan auf und stellt Schwachpunkte im Vollzug fest, kann jedoch nicht selber weiterverfolgen, ob die Mängel aufgehoben wurden, da sie über keine Durchsetzungskompetenzen verfügt. Die Befragten fanden deshalb, dass der BLK mehr Kompetenzen und Autonomie zugesprochen werden sollte, damit sie die Prozesse abschliessen und Verbesserungsmöglichkeiten durchsetzen kann.

Die Vertretenden der auftraggebenden Bundesämter wiesen jedoch in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die BLK in erster Linie als unabhängige Einheit eingerichtet wurde, um gewisse Aufgaben auszuführen, die eigentlich in den Aufgabenbereich der Bundesämter fallen. Durch diese Organisationsform verfügt die BLK jedoch über keine rechtlichen Grundlagen, sich gegenüber den Vollzugsbehörden durchzusetzen. Aus diesem Grund wurde der aktuelle Aufgabenbereich der BLK als angemessen beurteilt und es wurde als richtig angesehen, dass die Durchsetzungskompetenz, beispielsweise hinsichtlich der Nachverfolgung der Auditprogramme in den Kantonen, zurzeit bei den Bundesämtern angesiedelt ist. Einige der Befragten konnten es sich aber durchaus vorstellen, dass der BLK in Zukunft mehr Kompetenzen zugesprochen werden würden.

Beurteilung der Aufgabenteilung zwischen BLK und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle durch die Befragten

In Bezug auf die Aufgabenteilung zwischen der BLK und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS waren sich die Interviewten über alle Akteurgruppen hinweg darin einig, dass die Aufgabenbereiche grundsätzlich klar getrennt sind und dass es eine Berechtigung für die Arbeit von beiden Stellen gibt. Die Gesprächspartner/-innen waren

sich jedoch ebenfalls einig, dass diese Trennung in der Praxis von beiden Stellen nicht immer klar umgesetzt wird beziehungsweise nicht umgesetzt werden kann. Dadurch kommt es zu vielen Überschneidungen zwischen den Audits der BLK und den Begutachtungen der Akkreditierungsstelle, welche eine erhöhte Belastung für Stellen bedeuten können, welche gleichzeitig auditiert und akkreditiert werden.

Auch in der Online-Befragung beurteilte die Hälfte der Vertretenden der Vollzugsbehörden die Aufgabenteilung zwischen der BLK und der Akkreditierungsstelle als ungenügend geregelt.²⁰ Viele schriftliche Anmerkungen bestätigen zudem, dass die beiden Stellen in der Praxis sehr viele Doppelspurigkeiten aufweisen und deshalb die Aufgabenteilung nicht klar ist.

Verschiedene Lösungsansätze wurden in den Gesprächen genannt, um dem Problem der Überschneidungen zu begegnen:

- *Datenaustausch:* Bei Stellen, die bereits akkreditiert sind, sollte die BLK auf die erhobenen Informationen und Daten zurückgreifen können. Gemäss Aussagen der Akkreditierungsstelle und der BLK müssten diese Berichte jedoch direkt bei den akkreditierten Stellen eingefordert werden, es besteht keine Regelung, dass die BLK diese Daten direkt von der Akkreditierungsstelle erhalten kann. Von den Gesprächspartnern/-innen kam vereinzelt der Hinweis, dass noch nicht alle Stellen bereit sind, diese Daten freizugeben.
- *Verbesserte Kommunikation zwischen BLK und der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS:* Ein verbesserter Informationsfluss zwischen der BLK und der Akkreditierungsstelle zu den geplanten Audits und Begutachtungen könnte dazu führen, dass Synergien besser genutzt werden.
- *Gemeinsame Erhebungen:* Auch vorgeschlagen wurde, dass die BLK und die Akkreditierungsstelle zur gleichen Zeit vor Ort ihre Arbeit durchführen. Gemäss Aussagen beider Stellen wurde dies bereits einmal in Betracht gezogen, dann jedoch nicht umgesetzt, da es zu einer erheblichen Belastung für die auditierte Stelle geführt hätte.

2.4 ORGANISATION UND RESSOURCEN DER BLK

Die BLK arbeitet als zentrale Einheit im Auftrag der drei Bundesämter BLW, BVET und BAG. Administrativ ist sie dem BVET angegliedert.²¹ Die Amtsdirektorenkonferenz der drei Bundesämter hat die strategische Führung der BLK inne, die Koordinationsplattform, welche sich aus weisungsbefugten Personen der drei Ämter zusammensetzt, unterstützt die BLK in der operativen Umsetzung des Leistungsauftrags.²² Innerhalb von Fachgruppen tauscht sich die BLK zudem mit Fachexperten/-innen der jeweiligen Bundesämter aus. Die Darstellung D 2.7 bildet dieses Behördenarrangement ab. Bereits

²⁰ Online-Befragung, N = 60. Frage: Ist die Aufgabenteilung der BLK mit der Akkreditierungsstelle ausreichend geregelt?

²¹ BLK (2011): Bundeseinheit für die Lebensmittelkette: Ein Überblick über Auftrag, Einsatz, Ausrichtung und Leistungsausweis, Bern.

²² BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011/2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

vor der Gründung der BLK bestand zudem die Konferenz Lebensmittelkette, welche zum Ziel hat, den gegenseitigen Informationsaustausch zwischen Bund und Kantonen entlang der gesamten Lebensmittelkette zu fördern. Die Konferenz Lebensmittelkette untersteht dem Vorsitz des BLW und findet ein- bis zweimal jährlich statt.²³ Dieses Gremium dient aktuell insbesondere dem Wissensaustausch und wurde gemäss Aussage der BLK bisher wenig genutzt, um die Zusammenarbeit der verschiedenen Sektoren und Akteure zu intensivieren.

D 2.7: Organigramm der BLK und der Aufsichtsbehörden



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf BLK (2012): Rolle von ADK, KLMK, KPF und Fachgruppen, Bern.

Zum Zeitpunkt der Evaluation beschäftigte die BLK Mitarbeitende im Umfang von 820 Stellenprozenten mit einer vakanten Vollzeitstelle. Die BLK verfügt über ein jährliches Budget von 2 Millionen, welches sie seit ihrer Gründung nie überschritten hat.²⁴

Beurteilung der organisatorischen Verankerung durch die Befragten
Die Interviewpartner/-innen wurden auch nach der Eignung der organisatorischen Verankerung der BLK gefragt. Da die Gesetzgebung in Bezug auf die Lebensmittelkette aktuell in zwei Departementen und drei verschiedenen Ämtern angesiedelt ist, wurde der Koordinationsbedarf von einigen Gesprächspartnern/-innen in allen Akteurgruppen als hoch eingeschätzt. Das Konzept einer ämterübergreifenden Einheit, welche die drei Bundesämter beim Vollzug unterstützen kann, war deshalb für viele der Befragten nachvollziehbar und richtig.

Es wurde jedoch von mehreren Seiten darauf hingewiesen, dass sich dieses Arrangement zwischen den drei Bundesämtern und der BLK als unabhängiger Einheit in der Praxis nur bedingt bewährt hat. Vertretende der auftraggebenden Bundesämter merkten an, dass die BLK als Auftragnehmerin von drei Ämtern nirgendwo so richtig dazugehört und die Bundesämter sich deshalb auch nicht immer im gleichen Ausmass für die BLK zuständig fühlten. Dies machte sich beispielsweise dadurch bemerkbar, dass das Follow-up der Audits der BLK nicht in allen Bundesämtern gleich intensiv erfolgte (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2). Andere wiesen darauf hin, dass sich die Bundesämter nicht immer über Auftrag und Ziele der BLK einigen konnten und aus diesem Grund auch nicht immer den gleich grossen Rückhalt in allen Ämtern erhalten. Insbesondere im Zusammenhang mit den Audits geriet die BLK aufgrund des fehlenden organisatori-

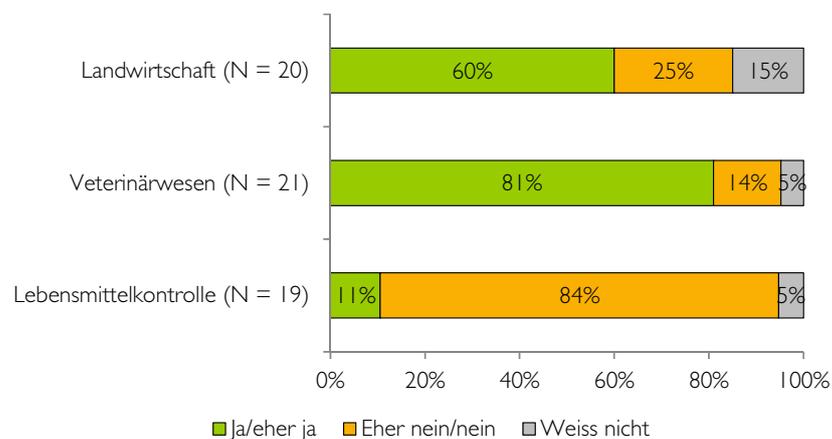
²³ BLK (2012): Rolle von ADK, KLMK, KPF und Fachgruppen, Bern; Interview BLK vom 06.05.2013.

²⁴ Interview BLK vom 30.01.2013 und vom 06.05.2013.

schen Rückhalts verschiedene Male zwischen die Fronten der Aufsichts- und Vollzugsbehörden (vgl. dazu auch Abschnitt 3.1 zur Zusammenarbeit).

Die Vollzugsbehörden wurden in der Online-Befragung gefragt, ob die organisatorische Verankerung der BLK mit ihren Aufgaben kompatibel ist. Wie die Darstellung D 2.8 zeigt, konnte die Mehrheit der Vertretenden der Landwirtschaft und des Veterinärwesens dem zustimmen, während eine Mehrheit der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle fand, dass die aktuelle organisatorische Verankerung der BLK nicht mit ihren Aufgaben kompatibel ist. Eine Begründung für diese Einschätzung konnte man im Rahmen der Online-Befragung nicht eruieren.

D 2.8: Beurteilung der organisatorischen Verankerung der BLK durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 60. Frage: Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihren Aufgaben kompatibel?

Beurteilung der Auswirkungen des neuen Bundesamts durch die Befragten

Die Gesprächspartner/-innen wurden auch nach den Auswirkungen der Schaffung des neuen Bundesamtes per 1. Januar 2014 auf die organisatorische Ansiedlung der BLK gefragt. Die Mitarbeitenden der BLK wie auch Vertretende der Bundesämter wiesen darauf hin, dass die Einsetzung der Einheit auf einer Bundesratsentscheidung basiert und die BLK einen laufenden Leistungsauftrag bis Ende 2014 hat. Die BLK ist deshalb nicht unmittelbar von der Zusammenlegung des Bundesamts für Veterinärwesen und der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG betroffen. Dennoch wurde aus den Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren deutlich, dass mit der Schaffung des neuen Bundesamts auch Auswirkungen auf die BLK erwartet werden.

Die auftraggebenden Bundesämter waren sich grundsätzlich darin einig, dass die Aufgaben, wie sie von der BLK heute wahrgenommen werden, weiterbestehen sollen. Bei der Organisationsform waren sich die Bundesämter jedoch nicht ganz einig: Während die Vertretenden des BVET und des BLW eher dafür plädierten, dass die BLK als unabhängige Einheit wie gehabt weiterbestehen sollte, sahen die Vertretenden des BAG in

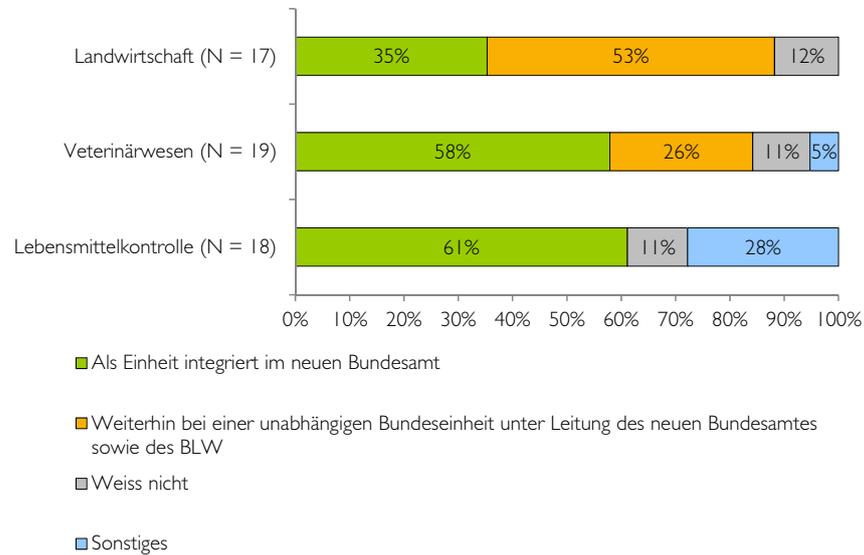
der Restrukturierung eine Möglichkeit, die Organisation der BLK zu überprüfen und gegebenenfalls neu aufzugleisen.

Auch in den anderen Akteurguppen wurde von vielen Interviewpartnern/-innen die Schaffung des neuen Bundesamts als eine Chance gesehen, um Konzept, Aufgaben und Organisation der BLK zu überprüfen und neu zu definieren. Eine grosse Anzahl der Interviewten fand, dass die Aufgaben der BLK im neuen Amt integriert werden sollten. Das würde bedeuten, dass die BLK eine neue Abteilung im Bundesamt wäre, welche mit der Aufgabe der Vollzugsaufsicht beauftragt wäre. Die Abteilung wäre mit den entsprechenden Kompetenzen (und Pflichten) auszustatten, um den Vollzug entlang der gesamten Lebensmittelkette zu überwachen und zu steuern. Eine Integration im neuen Amt hätte den Vorteil, dass die Wege kürzer wären, die Koordination vereinfacht, die Akzeptanz gestärkt und die Anzahl der Ansprechpartner/-innen für Bund und Kantone auf eine einzige Stelle reduziert wäre. Bei dieser Option wurde aber mehrfach erwähnt, dass die Schnittstelle zur Landwirtschaft und zu anderen Bereichen weiterhin sichergestellt werden muss, wenn das Ganze nach wie vor unter dem Aspekt der Lebensmittelkette angeschaut werden soll. Die BLK oder die neue Abteilung müsste demnach Kompetenzen über die ganze Lebensmittelkette haben. Wenn es nicht möglich ist, die Landwirtschaft (insbesondere den Futtermittelbereich) zu integrieren, dann würde es nach Ansicht einzelner Gesprächspartner/-innen die BLK trotzdem noch brauchen.

Neben der Integration der BLK in das neue Amt wurden von den Interviewpartnern/-innen vereinzelt weitere Möglichkeiten genannt, wie die Aufgaben der BLK in Zukunft organisiert sein könnten. Diese umfassten erstens die Option, die BLK ganz aufzulösen und die Aufgaben anderen Abteilungen im neuen Bundesamt zuzuteilen und zweitens die Möglichkeit, eine „BLK-Einheit“ sowohl im neuen Bundesamt als auch im BLW anzusiedeln und die Tätigkeiten über einen Koordinationsausschuss aufeinander abzustimmen.

Rund die Hälfte der schriftlich befragten Vertretenden der Vollzugsbehörden befand, dass die Aufgaben der BLK idealerweise im neuen Bundesamt integriert werden sollen (vgl. Darstellung D 2.9). Der Vergleich zwischen den Sektoren zeigte jedoch, dass deutlich mehr Vertretende des Landwirtschaftssektors der Meinung waren, dass die BLK weiterhin eine unabhängige Bundeseinheit unter der Leitung sowohl des neuen Bundesamts wie auch des BLW sein sollte. Einige der Vertretenden der Veterinärdienste und der Lebensmittelkontrolle schlugen in den schriftlichen Kommentaren vor, dass die BLK als Einheit aufgelöst werden sollte und eine andere Behörde im neuen Bundesamt die Aufgaben übernehmen sollte.

D 2.9: Einschätzungen der Ansiedelung der Aufgaben der BLK durch Vollzugsbehörden



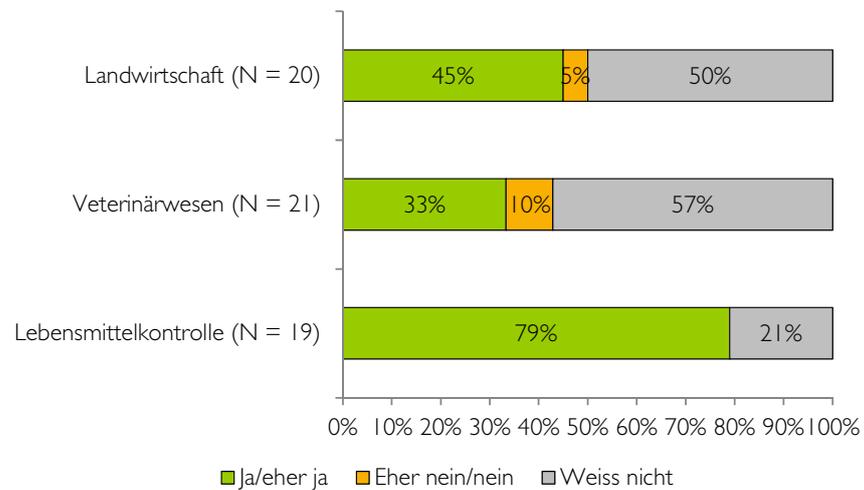
Quelle: Online-Befragung, N = 54. Frage: Wo sollten die Aufgaben der BLK (NKP, Auditprogramme) in diesem institutionellen Umfeld aus Ihrer Sicht idealerweise angesiedelt werden?

Beurteilung der Ressourcen durch die Befragten

In Bezug auf die Ressourcenausstattung waren die Bundesämter der Meinung, dass der BLK genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um ihren Hauptaufgaben nachzukommen. Auch die Mitarbeitenden der BLK beurteilten die finanzielle und personelle Ausstattung der BLK als ausreichend. Die Ressourcen der BLK sind aber nach Ansicht einiger weiterer Stellen zu schwach, wenn sie alle Ziele erreichen soll, die im NKP vorgesehen sind.

Die schriftlich befragten Vollzugsbehörden beurteilten die personelle und finanzielle Ressourcenausstattung der BLK ebenfalls als genügend, wobei sich jedoch eine grosse Anzahl der Befragten insbesondere aus den Bereichen Veterinärwesen und Landwirtschaft zu der Frage nicht äussern konnte (vgl. Darstellung D 2.10).

D 2.10: Beurteilung der Ressourcen durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung, N = 60. Frage: Stehen Ihrer Meinung nach der BLK genügend personelle und finanzielle Ressourcen für Ihre Aufgaben zur Verfügung?

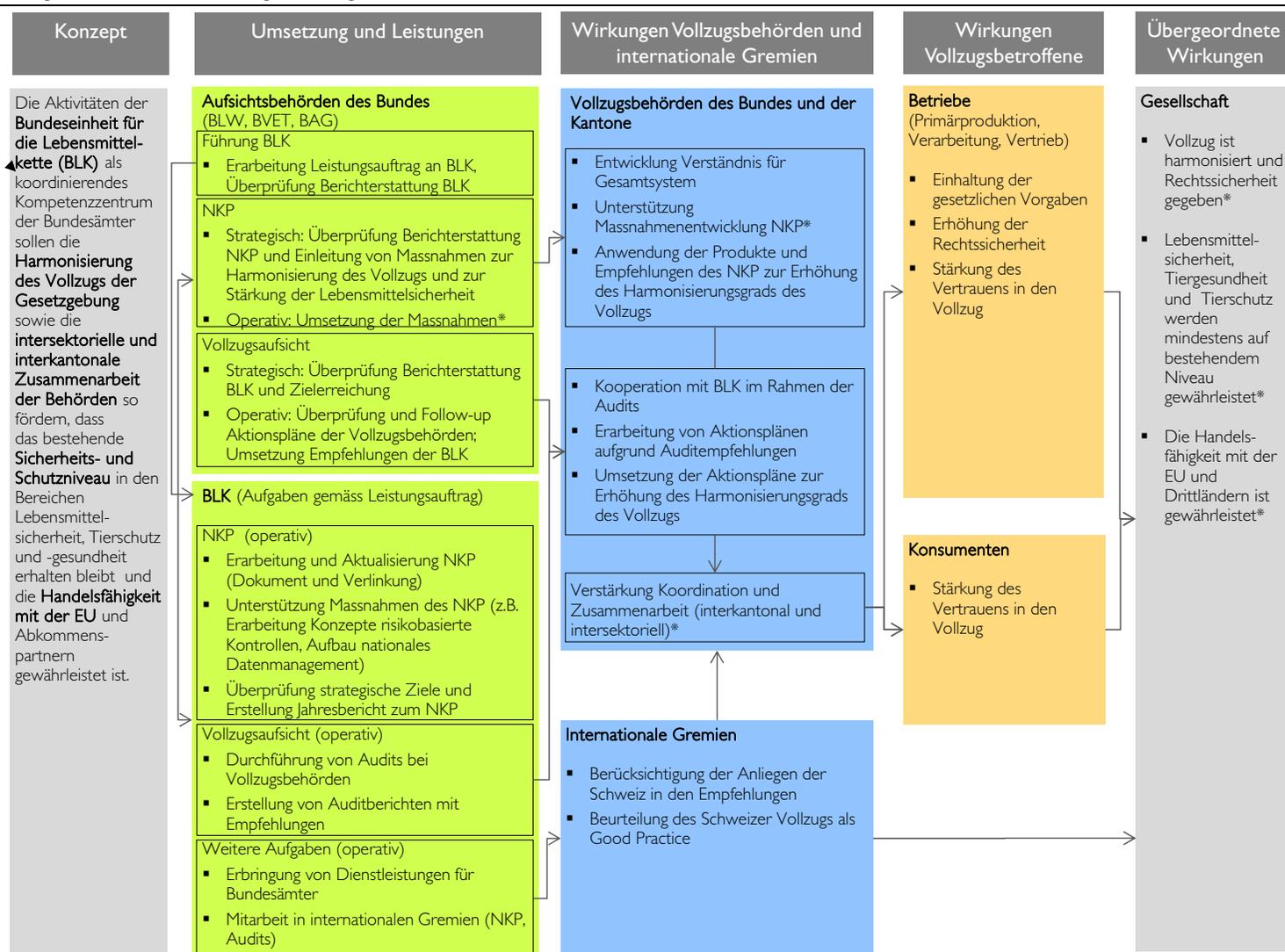
2.5 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

Nachfolgend werden die Evaluationsfragen zum Konzept beantwortet.

Wie ist die Wirkungslogik des Gesamtsystems bezüglich Zielen, Mitteln und Massnahmen zu beurteilen?

Das nachfolgende Wirkungsmodell in Darstellung D 2.11 gibt eine zusammenfassende Übersicht über das Behördenarrangement zu Aufsicht und Vollzug entlang der Lebensmittelkette unter Berücksichtigung der verschiedenen Zielsysteme und Wirkungsebenen. Inhaltlich wurde auf diese Themen in den vorangehenden Abschnitten detailliert eingegangen. Das Modell wurde basierend auf den verfügbaren Unterlagen, namentlich den Leistungsaufträgen der BLK, des Bundesratsbeschlusses 2006 sowie des NKP 2010–2014, erstellt und mit der BLK validiert.

D 2.11: Wirkungsmodell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an BLW, BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Stand Januar 2013, Bern; BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011-2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern; DFE und DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne. *: Ziele sind abgeleitet von den sechs strategischen Zielen des Bundes gemäss NKP.

Die Wirkungslogik des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette als Ganzes ist grundsätzlich als kohärent zu bezeichnen. Es sind jedoch folgende Punkte anzumerken:

- Die strategischen Ziele des Bundes, wie sie im NKP verankert sind, sind bei den Akteuren unbestritten. Sie teilen die Meinung, dass die Ziele zur Harmonisierung des Vollzugs, zur Sicherstellung der Handelsfähigkeit mit der EU sowie zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes wichtig sind. Obwohl der Bund diese Ziele zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette im NKP formuliert und vier der sechs Ziele im Leistungsauftrag der BLK integriert hat, fehlt eine eigentliche Bundesstrategie, welche die Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Zielerreichung definiert und aufzeigt, mit welchen Massnahmen und Mitteln die übergeordneten Ziele zu erreichen sind. Somit fehlen auch Indikatoren, um den Fortschritt der Schweiz in Bezug auf die Erreichung der strategischen Ziele des Bundes, das heisst insbesondere die Harmonisierung des Vollzugs, die Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes auf bestehendem Niveau sowie die Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit der EU, zu überprüfen.
- Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die Hauptaufgaben der BLK, das heisst die Durchführung von Audits und die Erstellung des NKP, von der Mehrheit der befragten Akteure unter anderem im Hinblick auf die Vorgaben der EU als wichtig und richtig beurteilt werden. Bei den Bundesämtern konnte jedoch eine gewisse Unstimmigkeit über das Verständnis der Aufgaben der BLK festgestellt werden. Schliesslich äusserten sich auch die Vertretenden der Lebensmittelkontrolle eher negativ zum Aufgabenbereich der BLK. Die Auswertungen deuten jedoch darauf hin, dass diese Unzufriedenheit nicht unbedingt mit den Aufgaben selber, sondern mit dem Ort der Ansiedlung der BLK und Ausführung der Aufgaben zusammenhängt.
- Damit die übergeordneten Wirkungsziele erreicht werden können, ist eine klare Teilung der Aufgaben zwischen den zuständigen Bundesstellen und der BLK ausschlaggebend. Die Analyse des Leistungsauftrags 2011–2014 der BLK zeigt jedoch, dass eine starke Vermischung zwischen den Zielen, für welche die BLK die Verantwortung trägt, und den Zielen, welche in den Verantwortungsbereich der Bundesämter fallen, besteht. Problematisch sind insbesondere die im Leistungsauftrag aufgeführten Wirkungsziele im Bereich der Audits (Behebung der festgestellten Mängel bei den Vollzugs- und Aufsichtsbehörden), für deren Erreichung die BLK auf die aktive Mitarbeit der Bundesämter angewiesen ist, sowie das Wirkungsziel im Bereich des nationalen Kontrollplans NKP (Umsetzung der strategischen Ziele des NKP), welches ebenfalls in den Aufgabenbereich der Bundesämter fällt. Schliesslich sind vier der sechs strategischen Ziele des Bundes ebenfalls im Leistungsauftrag der BLK enthalten, obwohl diese Ziele nur unter Mitwirkung der Aufsichts- und Vollzugsbehörden erreicht werden können.

Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihrer Aufgabe kompatibel?

Die Evaluation macht deutlich, dass die organisatorische Verankerung der BLK als unabhängige Einheit, die Leistungen im Auftrag von drei Bundesämtern ausführt, einige Vorteile, aber auch gewichtige Nachteile mit sich bringt:

- Der *Vorteil* der horizontalen Verankerung der BLK unter der Leitung von drei Amtsdirektionen liegt erstens darin, dass diese Organisationsform dem Gedanken einer Vollzugsaufsicht über die gesamte Lebensmittelkette hinweg entspricht und auf diese Weise Synergien genutzt werden können. Zweitens kann so den Verpflichtungen gegenüber der EU in einer koordinierten und effizienten Weise nachgekommen werden.
- Die *Nachteile* der horizontalen Verankerung zeichnen sich hingegen im Laufe der Umsetzung ab. Aufgrund der unterschiedlichen Kulturen, Strategien und Arbeitsweisen in den drei Bundesämtern konnten diese keine gemeinsame Haltung entwickeln. Dadurch fehlt der BLK insbesondere beim BAG der Rückhalt, was die Ausführung ihres Auftrags teilweise massiv erschwert. Zudem fehlen der BLK durch diese Organisationsform die rechtlichen Grundlagen, um ihre Prozesse abschließen und Verbesserungsmöglichkeiten durchsetzen zu können. Das Behördenarrangement muss deshalb als nur bedingt erfolgreich im Hinblick auf die Auftragserfüllung der BLK bezeichnet werden. Ob sich die Situation ändern wird, wenn zwei Bereiche in einem gemeinsamen Bundesamt vereinigt sind, ist unklar. Die Mehrheit der Befragten war jedoch der Meinung, dass das neue Bundesamt eine Chance darstellt, diese organisatorischen Erschwernisse zu eliminieren.

Sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichend?

Die Ressourcen der BLK werden aus Sicht der befragten Akteure im Verhältnis zu ihren heutigen Aufgaben als angemessen bezeichnet.

Im Folgenden gehen wir auf die Umsetzung und die Leistungen der BLK ein. Abschnitt 3.1 widmet sich der Beurteilung der Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure sowie der Akzeptanz der BLK. Die nachfolgenden Abschnitte gehen auf die Beurteilung der Leistungen der BLK ein: die Auditprogramme (Abschnitt 3.2), den NKP (Abschnitt 3.3) sowie die weiteren Leistungen, welche die BLK im Auftrag der drei Bundesämter erbringt (Abschnitt 3.4). Abschnitt 3.5 gibt schliesslich die Beantwortung der Evaluationsfragen wieder.

3.1 ZUSAMMENARBEIT UND AKZEPTANZ

Die BLK steht in direktem Kontakt zu den drei Bundesämtern BLW, BVET und BAG (Koordinationsplattform, Amtsdirektorenkonferenz, Fachgruppen), den kantonalen Vollzugsbehörden sowie internationalen Gremien (insbesondere mit dem Food and Veterinary Office der EU). Daneben hat die BLK gelegentlich Kontakte zu anderen Bundesstellen, wie beispielsweise der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS, dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und dem Schweizerischen Heilmittelinstitut swissmedic. Die Vollzugsbehörden wiederum stehen in direktem Kontakt mit der BLK, ihren Bundesämtern sowie den Vollzugsbetroffenen. Die Vollzugsbetroffenen, in der Evaluation vertreten durch die jeweiligen Wirtschafts- und Interessenverbände, haben keinen direkten Kontakt zur BLK, wohl aber zu den kantonalen Vollzugsbehörden und den jeweiligen Bundesämtern. Im nachfolgenden Abschnitt soll die Zusammenarbeit in unterschiedlichen Akteurkonstellationen beleuchtet werden, welche einen wesentlichen Einfluss auf die Aufgabenerfüllung der BLK haben könnten.

Beurteilung der Zusammenarbeit BLK und Bundesämter durch die Befragten

Das aktuelle Behördenarrangement zwischen den drei Bundesämtern und der BLK setzt eine enge Zusammenarbeit der vier Stellen voraus. Die Zusammenarbeit mit der BLK wurde von Seiten der auftraggebenden Bundesämter insgesamt als positiv beurteilt. Es wurde angeführt, dass die BLK offen, selbstkritisch und engagiert arbeitet. Positiv beurteilt wurde in diesem Zusammenhang auch die Einsetzung der Koordinationsplattform, welche die BLK im Auftrag der Amtsdirektorenkonferenz in der operativen Umsetzung unterstützt. Durch diese Plattform, die sich monatlich trifft, konnten die Zusammenarbeit und der Austausch zwischen den drei Bundesämtern und der BLK wesentlich gestärkt werden.

Einige der Befragten führten jedoch an, dass aufgrund der organisatorischen Verankerung der Informationsfluss zwischen BLK, BAG und BLW nicht immer optimal verläuft. Da die BLK organisatorisch im BVET angesiedelt ist, wird sie nicht in die Alltagsgeschäfte der anderen beiden Ämter miteinbezogen. So kann es sein, dass wichtige Informationen aus den Ämtern nicht an die BLK übermittelt werden. Auch die Mitarbeitenden der BLK beurteilen die Zusammenarbeit mit den Bundesämtern als grundsätzlich gut, wünschten sich aber einen besseren und systematischeren Informationsfluss zwischen der BLK und allen drei Bundesämtern.

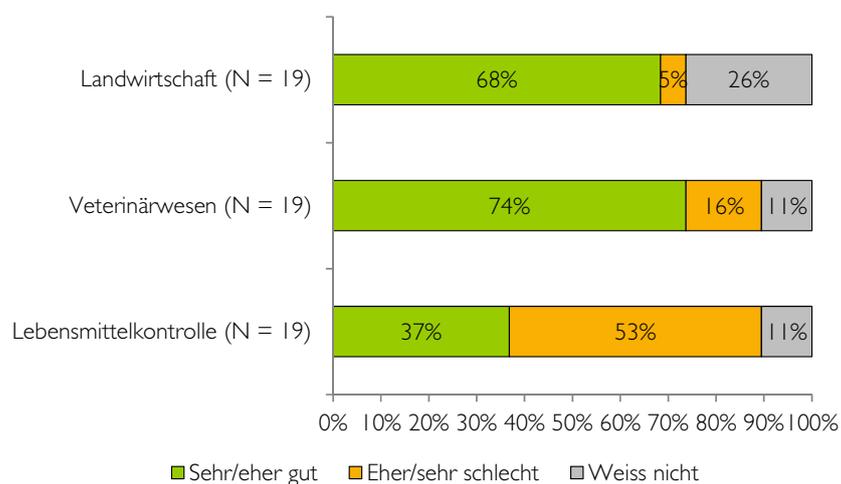
Nur wenige der befragten Vertretenden der Vollzugsbehörden konnten in der Online-Befragung die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Bundesämtern beurteilen (40%). Davon beurteilt die Mehrheit der Vertretenden der Landwirtschaft (71%) und des Veterinärwesens (71%) die Zusammenarbeit als gut oder eher gut. Die Vertretenden der Lebensmittelkontrolle hingegen beurteilen sie mehrheitlich als ungenügend (78%).²⁵

Beurteilung der Zusammenarbeit BLK mit Vollzugsbehörden durch die Befragten

Die interviewten Vertretenden des Veterinärwesens und der Lebensmittelkontrolle beurteilen ihre Zusammenarbeit mit der BLK als angenehm und professionell. Die in den Gesprächen befragten Vertretenden der Landwirtschaft konnten nur beschränkt Aussagen zur Zusammenarbeit und Akzeptanz der BLK machen, da sie bislang weniger von den Aktivitäten der BLK tangiert waren.

In der Online-Befragung beurteilen rund zwei Drittel (60%) aller Befragten die Zusammenarbeit mit der BLK als eher oder sehr gut. Die Auswertung nach Sektoren zeigt jedoch, dass die Beurteilung der Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelkontrolle insgesamt klar negativer ausfällt als die Beurteilung der Vertretenden der Landwirtschaft und des Veterinärwesens (vgl. Darstellung D 3.1). Es wurden jedoch von den Befragten keine konkreten Vorschläge gemacht, wie die Zusammenarbeit optimiert werden könnte. Ein detaillierter Überblick über die Beurteilung der einzelnen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Vollzugsbehörden findet sich in der Darstellung DA 1 im Anhang.

D 3.1: Beurteilung der Zusammenarbeit mit der BLK durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 57. Frage: Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit mit der BLK insgesamt?

Auch die Mitarbeitenden der BLK beurteilen die Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden positiv, wiesen jedoch daraufhin, dass sich aufgrund von Akzeptanzproblemen

²⁵ Online Befragung, N = 23. Frage: Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Bundesämtern?

die Zusammenarbeit mit einigen Kantonen wesentlich schwieriger gestaltet als mit anderen.

Beurteilung der Zusammenarbeit Vollzugsbehörden und Bundesämter durch die Befragten

In den Gesprächen konnte festgestellt werden, dass die Arbeit der BLK auch durch die unterschiedlichen Kulturen und Traditionen und unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle geprägt ist.

Die interviewten Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden wiesen darauf hin, dass die Kantone sehr eng mit den jeweiligen Bundesämtern zusammenarbeiten und dass die BLK innerhalb dieser Konstellation eine eher nebensächliche Rolle spielt. Die Vertretenden des Veterinärwesens wie auch die Vertretenden der Lebensmittelkontrolle waren sich darin einig, dass sich über die Verbände sowie über Arbeitsgruppen und Kommissionen eine regelmässige, intensive und zielführende Zusammenarbeit zwischen Kantonen und Bundesämtern etabliert hat. Im Landwirtschaftsbereich wurde jedoch angemerkt, dass aufgrund der zentralistischen Organisation die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen weniger ausgeprägt ist als in den anderen Sektoren. Dies bestätigten auch die Ergebnisse der Online-Befragung, die zeigte, dass die grosse Mehrheit der Vertretenden der Vollzugsbehörden (93%) in allen drei Sektoren die Zusammenarbeit mit ihrem jeweiligen Bundesamt als gut oder eher gut befand.²⁶

Die befragten Vertretenden der Bundesämter wiesen darauf hin, dass die Beziehung zwischen Bund und Kantonen in den drei Bereichen unter anderem aufgrund der gesetzlichen Grundlagen sehr unterschiedlich ausgestaltet ist. Während der Bereich der Lebensmittelkontrolle von einer starken Autonomie und Eigenständigkeit der Kantonschemiker/-innen geprägt ist, ist der Landwirtschaftsbereich sehr zentralistisch organisiert, da viel über die Direktzahlungen durch den Bund gesteuert wird. Der Veterinärbereich wurde im Vergleich dazu als eine Art Mittelmass gesehen, näher beim Bund als die Lebensmittelkontrolle, aber nicht so direkt gesteuert wie der Bereich der Landwirtschaft.

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund wurde insbesondere im Bereich der Lebensmittelkontrolle als schwierig angesehen. Aus Sicht des BAG hat sich das Verhältnis in den letzten Jahren jedoch wesentlich gebessert. Die Befragten waren sich einig, dass die weitere Arbeit der Bundesämter und der BLK nur dann fruchtbar sein kann, wenn das Vertrauen zwischen Bund und Kantonen besteht und partnerschaftlich gearbeitet werden kann. Das neue Bundesamt wurde von einigen als eine Chance gesehen, um die unterschiedlichen Kulturen und Vorstellungen etwas anzugleichen.

²⁶ Online-Befragung, N = 56. Frage: Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit mit Ihrem zuständigen Bundesamt hinsichtlich des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette?

Beurteilung der Zusammenarbeit BLK und Vollzugsbetreffende durch die Befragten

Die befragten Verbände hatten bis anhin keinen direkten Kontakt mit der BLK. Viele der Befragten gaben an, dass die BLK eher im Hintergrund wahrgenommen wird, als internes Instrument der Bundesämter, was auch als richtig befunden wurde.

Beurteilung der Akzeptanz durch die Befragten

Die Interviewpartner/-innen aller drei auftraggebenden Bundesämter waren sich darin einig, dass die Arbeit der BLK sehr wertvoll ist und eine grosse Unterstützung für die Bundesämter bedeutet. Dennoch scheint die Akzeptanz der BLK gemäss Angaben der Interviewpartner/-innen nicht in allen drei Bundesämtern in gleich hohem Ausmass gegeben. Es wurde darauf hingewiesen, dass die drei Bundesämter bei der Gründung der BLK unterschiedliche Auffassungen über deren Ziele und Aufgaben hatten und sich nicht in allen Punkten einig werden konnten. Dies führt auch dazu, dass die BLK von den drei Ämtern nicht immer die gleiche Unterstützung und den gleichen Rückhalt erhalten hat.

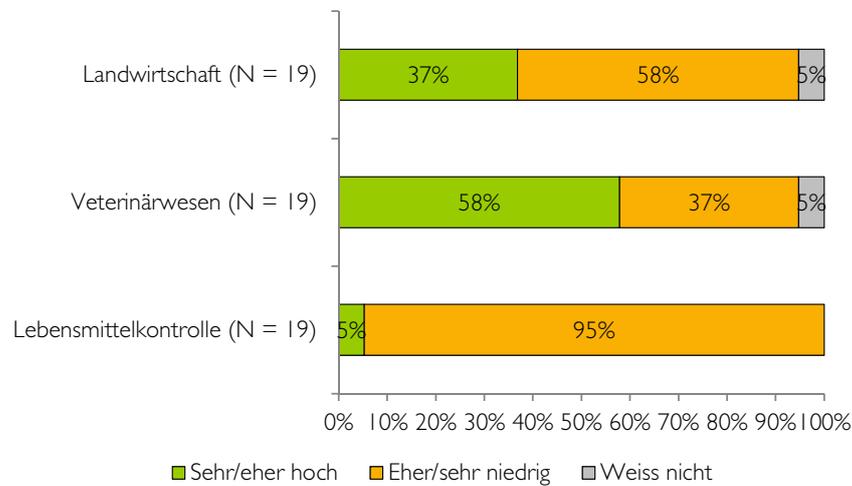
Wie bereits die Evaluation der BSE-Einheit 2007 zeigte, war die Skepsis der kantonalen Vollzugsbehörden gegenüber der BLK bei ihrer Gründung gross. Die Evaluation hielt fest, dass bereits die damalige BSE-Einheit von den Kantonschemikern/-innen grundsätzlich abgelehnt wurde, während die Einheit von den Kantonstierärzten/-innen gut akzeptiert wurde. Der Auftrag der BSE-Einheit sowie die Umsetzung der Leistungen wurden von den Kantonschemiker/-innen kritisch beurteilt und der Schaffung einer neuen Institution auf Bundesebene wurde skeptisch gegenübergetreten. Der BLK wurden deshalb ein schlechter Start und eine schwierige Position als Aufsichtsorgan gegenüber den Kantonen vorausgesagt.²⁷ Die vorliegende Evaluation zeigt, dass sich diese Aussagen trotz der Massnahmen, die aufgrund der Empfehlungen in der Evaluation der BSE-Einheit umgesetzt worden sind, bewahrheitet haben und die kritische Haltung der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle sich seither kaum geändert hat.²⁸ Alle der befragten Vertreter/-innen der auftraggebenden Bundesämter und der kantonalen Vollzugsstellen waren sich darin einig, dass die BLK insbesondere bei den Kantonschemikern/-innen nach wie vor mit grossen Akzeptanzproblemen zu kämpfen hat.

Die Ergebnisse der Online-Befragung der Vollzugsbehörden bestätigen die qualitativen Einschätzungen und zeigen die unterschiedlich hohe Akzeptanz in den Sektoren. Wie die Darstellung D 3.2 verdeutlicht, wird die Akzeptanz der BLK von Vertretenden der Lebensmittelkontrolle beinahe durchgehend als niedrig empfunden. Aber auch im Bereich der Landwirtschaft stuft mehr als die Hälfte der Befragten die Akzeptanz der BLK niedrig ein. Bei den Vertretenden des Veterinärwesens findet eine Mehrheit (58%), dass die BLK auf gute Akzeptanz stösst, rund ein Drittel (37%) empfindet die Akzeptanz jedoch auch in diesem Bereich als eher niedrig.

²⁷ Kaufmann, Y. (2007): Externe Evaluation BSE-Einheit, Schlussbericht, Zürich: Econcept Forschung, Beratung, Projektmanagement.

²⁸ BLK (keine Jahresangabe): Externe Evaluation BSE-Einheit: Feststellungen – Erkenntnisse für die BLK, Bern.

D 3.2: Beurteilung der Akzeptanz der BLK durch die Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 57. Frage: Wie beurteilen Sie die Akzeptanz der BLK bei den Vollzugsbehörden in Ihrem Bereich?

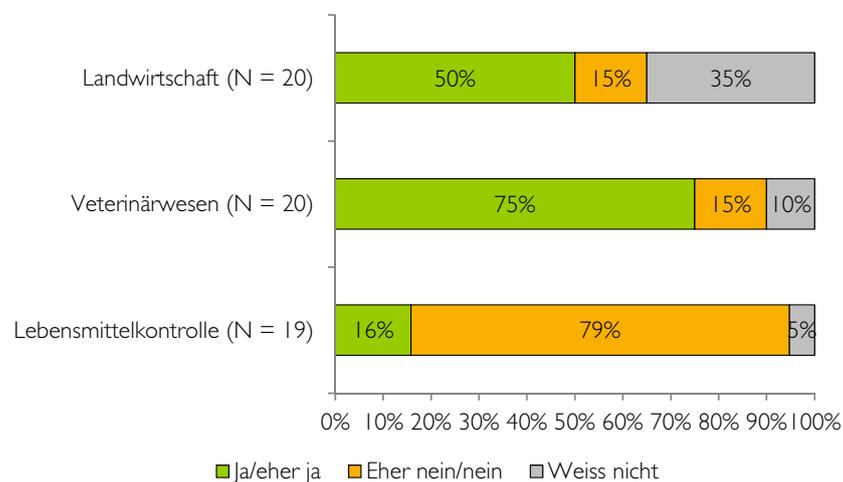
Insbesondere bei der Durchführung des ersten Audits stiess die BLK auf grosse Akzeptanzprobleme bei den Vertretenden der Lebensmittelkontrolle, was zu einer Art Kräftemessen zwischen den auditierten Stellen und der BLK führte. Dies beanspruchte aus Sicht der BLK und der auftraggebenden Bundesämter auf beiden Seiten viel Zeit und Energie und beeinflusste die effiziente Durchführung des Auditprogrammes. Als Gründe für die mangelnde Akzeptanz konnten drei Hauptpunkte ausgemacht werden:

- *Akzeptanz der Aufsicht durch die BLK:* Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen ist, wie bereits weiter oben ausgeführt, von den unterschiedlichen Kulturen und Arbeitsweisen in den drei Sektoren geprägt. Viele Gesprächspartner/-innen wiesen darauf hin, dass sich der Bereich der Lebensmittelkontrolle durch eine starke Autonomie und Eigenständigkeit der Kantonschemiker/-innen auszeichnet, während im Bereich des Veterinärwesens Bund und Kantone viel enger zusammenarbeiteten. Aufgrund dieser Traditionen weisen die Bereiche auch ein unterschiedliches Verständnis der Rolle des Bundes im Vollzug auf. Die Hinweise aus den Interviews lassen darauf schliessen, dass mit der Schaffung der BSE-Einheit und später mit der BLK das BAG die Aufsicht im Bereich der Lebensmittelkontrolle deutlich stärker wahrnahm als zuvor, was bei einigen Kantonschemikern/-innen auf grossen Widerstand stiess. Die BLK, die das BAG bei der Wahrnehmung der Aufsicht unterstützt, stiess auf entsprechend wenig Wohlwollen in den Kantonen. Diese Einschätzungen bestätigen die Erkenntnisse der Evaluation der BSE-Einheit, welche festhielt, dass die meisten Kantonschemiker/-innen kein Verständnis dafür aufbringen konnten, dass der Bund im Lebensmittelbereich die Aufsicht wahrnimmt.²⁹

²⁹ Kaufmann, Y. (2007): Externe Evaluation BSE-Einheit, Schlussbericht, Zürich: Econcept Forschung, Beratung, Projektmanagement, Seite V.

- *Durchführung der Auditprogramme:* Als zweiter wichtiger Grund für die schlechte Akzeptanz der BLK wurde von vielen Befragten in der qualitativen und quantitativen Befragung die Durchführung der Auditprogramme durch die BLK aufgeführt. Die aus Sicht der befragten Vertreter/-innen der Vollzugsstellen teilweise fehlerhafte und unprofessionelle Durchführung des ersten Auditprogramms, der grosse Aufwand mit geringem Nutzen und die Doppelspurigkeiten mit den Begutachtungen der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS führten demnach zu viel Unzufriedenheit und verstärkte die ablehnende Haltung gegenüber der Einheit. Der Grundtenor der Vollzugsbehörden lässt sich mit dieser Bemerkung aus der Online-Befragung treffend umschreiben: „Die Arbeit der BLK hat uns einen grossen Aufwand bereitet, ohne dass wir einen entsprechenden Mehrwert erhalten haben. Dies beeinflusst direkt unsere Akzeptanz der Arbeitsweise der BLK.“
- *Fehlende fachliche Kompetenzen und ein fehlender Praxisbezug* wurden von einigen Gesprächspartnern/-innen und insbesondere in der Online-Befragung als ein dritter Faktor aufgeführt, welcher die Akzeptanz der BLK negativ beeinflusst (vgl. dazu auch Abschnitt 3.2 zu den Auditprogrammen). Wie die nachfolgende Darstellung D 3.3 zeigt, fiel die Beurteilung der fachlichen Kompetenz insbesondere im Bereich der Lebensmittelkontrolle negativ aus. Während drei Viertel der Vertretenden des Veterinärwesens (75%) befinden, dass die BLK über ausreichend fachliche Kompetenzen verfügt, um ihre Aufgaben zu erfüllen, kann nur die Hälfte der Vertretenden der Landwirtschaft und ein Sechstel der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle (16%) dieser Aussage zustimmen.

D 3.3: Beurteilung der fachlichen Kompetenzen durch Vollzugsbehörden

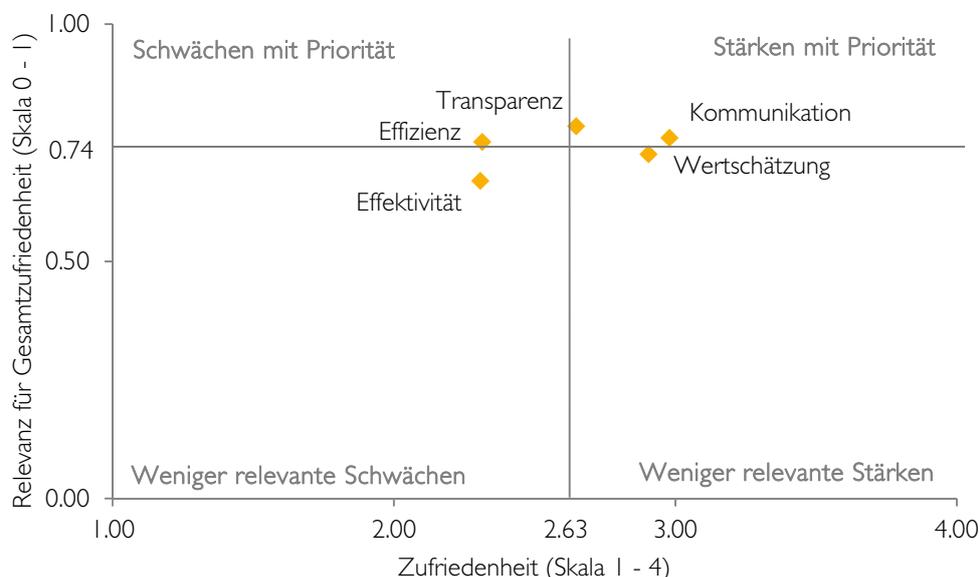


Quelle: Online-Befragung. N = 59. Frage: Verfügt die BLK über ausreichend fachliche Kompetenzen für die Erfüllung ihrer Aufgaben?

Aktionsportfolio zur Zusammenarbeit

Die nachfolgende Darstellung D 3.4 stellt die Gesamtzufriedenheit der schriftlich befragten Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden und der auftraggebenden Bundesämter mit der Zusammenarbeit mit der BLK in Beziehung zur Zufriedenheit mit den einzelnen Aspekten der Zusammenarbeit.

D 3.4: Aktionsportfolio zur Zusammenarbeit



Quelle: Online-Befragung und standardisierte Befragung auftraggebende Bundesämter. N variiert zwischen 35 und 47 (paarweiser Ausschluss von unvollständigen Fällen). Bei der Darstellung gilt es, Folgendes zu beachten: Die horizontale Achse bildet die Zufriedenheit ab (1 = sehr schlecht; 4 = sehr gut). Auf der vertikalen Achse ist die Korrelation zwischen den einzelnen Aspekten mit der Gesamtzufriedenheit aufgetragen. Sie ist auf die Werte von 0 (keine Korrelation) bis 1 (maximale Korrelation) skaliert. Das Fadenkreuz bildet die Mittelwerte zur Zufriedenheit beziehungsweise zur Relevanz für Gesamtzufriedenheit ab.

Aus der Darstellung lässt sich ableiten, dass insbesondere die *Effizienz* der Aspekt der Zusammenarbeit ist, welcher einen grossen Beitrag an die Gesamtbeurteilung leistet, von den Befragten jedoch kritisch bewertet wird (Quadrant oben links).³⁰ Erklärungsmöglichkeiten hierzu sind der hohe Aufwand und der geringe Nutzen, der für einige der Vollzugsbehörden aus den Auditprogrammen hervorgeht, und die Beurteilung der Effizienz beeinflussen kann. Eine andere Deutungsmöglichkeit ist die geringe Akzeptanz und der Widerstand gegen die BLK, welche die Zusammenarbeit der BLK mit den Vollzugsbehörden erschwert. Das Aktionsportfolio legt es nahe, bei diesem Aspekt Verbesserungen vorzusehen.

3.2 AUDITPROGRAMME

Die Überwachung des Vollzugs ist die eigentliche Hauptaufgabe der BLK. Der Bundesratsbeschluss vom 15. Juni 2006 überträgt der BLK diese Aufgabe wie folgt: „surveiller l'exécution de la législation par les cantons dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, en effectuant des visites annoncées dans les services cantonaux officiels et en accompagnant les inspecteurs canto-

³⁰ Effizienz wird als der Grad des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei der Umsetzung einer Aktivität oder Leistung definiert. Effektivität und Wirksamkeit werden synonym verwendet und stehen für das Verhältnis zwischen definiertem und erreichtem Ziel.

naux lors de contrôles qu'ils effectuent sur place“.³¹ In den beiden Leistungsaufträgen wird fortan der Begriff „Audit“ für die Überwachung des Vollzugs verwendet.³² Da die konzeptionellen Grundlagen keine weiteren methodischen Vorgaben enthalten, orientierte sich die BLK bei der Erarbeitung des Auditverfahrens nach eigenen Angaben an den EU-Vorgaben in der Verordnung (EG) 882/2004, am Kommissionsbeschluss 2006/667 sowie an den Audits der EU-Kommission in der Schweiz (FVO-Missions).³³

Die Themen, Schwerpunkte und Ziele eines Auditprogramms werden von den drei Bundesämtern auf Vorschlag der BLK festgelegt. Die BLK ist dafür zuständig, die Kontrollgrundlagen zu erarbeiten, die Audits vor Ort durchzuführen sowie die Auditberichte zu erstellen (Einzelberichte zuhanden der auditierten Stellen sowie summarischer Schlussbericht). Das Auditverfahren sieht zudem vor, dass die auditierten Stellen zu den Berichten Stellung nehmen und einen Aktionsplan erstellen. Die Nachverfolgung dieser Aktionspläne liegt jedoch nicht mehr in der Verantwortung der BLK, sondern wird durch die zuständigen Bundesämter wahrgenommen.³⁴

Die Amtsdirektorenkonferenz ist schliesslich dafür zuständig, dass die Zielerreichung der Auditprogramme überprüft wird. Die BLK unterstützt die Amtsdirektorenkonferenz dabei mit der Vorbereitung der entsprechenden Dokumente.³⁵ Zum Zeitpunkt der Evaluation im Frühjahr 2013 hatte die BLK vier Auditprogramme abgeschlossen.³⁶ Ein Auditprogramm „Überprüfung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette bei Importeuren, Teilbereiche Tiere und Lebensmittel“ war in Bearbeitung und zwei weitere in Planung: erstens eine „Analyse des Vollzugssystems zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in der CH“ (Arbeitstitel) und zweitens ein „Follow-up“-Audit zum Thema „Überprüfung der Prozesse zur Bewilligung von Betrieben in der Schweiz“.

Beurteilung des Instruments Audit durch die Befragten

Die Mehrheit der Vertretenden der Bundesämter war sich einig, dass die Überwachung der amtlichen Kontrollen notwendig ist, um einerseits Lücken im Vollzug aufzudecken und den Vollzug schweizweit zu harmonisieren und andererseits den Verpflichtungen gegenüber der EU nachzukommen. Die Audits wurden deshalb von den meisten Befragten als das richtige und effizienteste Instrument für die Überwachung des Vollzugs angesehen. Von einigen Interviewpartner/-innen wurde jedoch in Frage gestellt, ob

³¹ DFE und DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne.

³² BLW, BVET und BAG (2007): Leistungsauftrag der Amtsdirektoren des BLW, BAG und BVET (ADK) für die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) 2007–2011, Bern; BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

³³ BLK (2008): Bundesaufsicht: Auditverfahren der BLK, Bern.

³⁴ BLK (2012): Prozess Auditberichte erstellen, Bern.

³⁵ BLK (2012): Prozessablauf Überprüfung der Zielerreichung von Auditprogrammen, Bern; BLK (2012): Überprüfung der Zielerreichung von Auditprogrammen, Bern.

³⁶ Abgeschlossene Auditprogramme: Befragung des grenztierärztlichen Dienstes bei Importen aus Drittländern (2007–2010); Überprüfung des kantonalen Vollzugs im Bereich Inspektion und Bewilligung von im Milch- und Fleischsektor tätigen Betrieben (2008–2010); Vollzug der Tierschutzgesetzgebung auf Betrieben mit Nutztieren (2009–2011); Überprüfung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette bei Importeuren, Teilbereich Futtermittel (2011).

Audits in der Form, wie sie heute durchgeführt werden, in allen Fällen das zielführendste Instrument zur Wahrnehmung der Bundesaufsicht ist:

- Erstens wurde angeführt, dass der Begriff „Audit“ eine negative Assoziation hervorrufen und zu unterschiedliche Erwartungen an die Ziele und die Umsetzung der Audits bei den Vollzugsbehörden führen kann.
- Zweitens wurde angeregt, dass der Fokus der Aufsicht verstärkt auf die Unterstützung der Kantone, das heisst das Aufzeigen von Verbesserungs- und Lernmöglichkeiten für die Kantone, gelegt und weniger auf Kontrolle oder Bemängelung der Arbeit in den Kantonen ausgerichtet werden sollte. Auf diese Weise könnten die Akzeptanz und das Vertrauen bei den Vollzugsbehörden erhöht werden.
- Drittens wurden als alternative Instrumente die Identifizierung von Best-Practice-Beispielen, Erhebungen und Diskussionsrunden genannt.

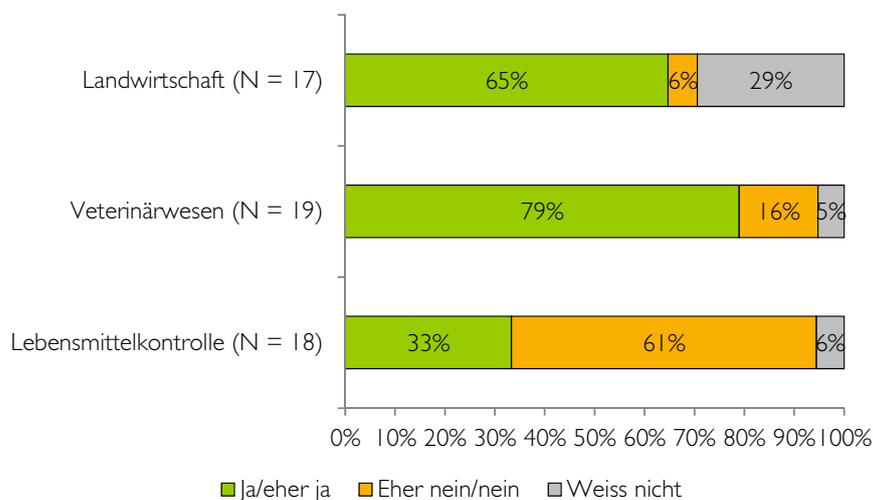
Die Beurteilung des Instruments fiel bei den Vollzugsbehörden unterschiedlicher aus:³⁷

- Für die meisten der interviewten *Vertretenden des Veterinärwesens* stellen die Audits das richtige Instrument für die Vollzugsaufsicht dar. In einem Interview wurde angemerkt, dass die Audits für die kantonalen Veterinärdienste insbesondere bei den EU-Kontrollen hilfreich sind, um zu zeigen, was in diesem Bereich bereits umgesetzt worden ist.
- Im Gegensatz dazu waren die *Vertretenden der Lebensmittelkontrolle* deutlich häufiger der Meinung, dass die Audits nicht das richtige Instrument für die Aufsicht sind. Einige der interviewten Personen stimmten zwar den Audits als Instrument der Aufsicht zu, wiesen aber gleichzeitig darauf hin, dass die Umsetzung durch die BLK nicht zufriedenstellend und/oder nutzbringend für die Kantone war. In einem Interview und den Kommentaren in der Online-Befragung stellten einige Befragte jedoch die Notwendigkeit der Audits durch die BLK grundsätzlich in Frage.
- Die *Vertretenden der Landwirtschaft* konnten sich in den Gesprächen nicht zu den Audits äussern, da sie selber noch nie ein Audit direkt miterlebt hatten.

Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen die qualitativen Einschätzungen der Vollzugsbehörden (vgl. Darstellung D 3.5). Als alternative Massnahme zur Wahrnehmung der Aufsicht wurden die Akkreditierung der Vollzugsstellen, die Erstellung von Richtlinien und Kontrollhandbüchern sowie Fragenkataloge und Assessments in verschiedenen Ämtern angeführt. Einige der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle verwiesen zudem in den Kommentaren darauf, dass die Aufsicht durch die zuständigen Bundesämter und gar nicht durch die BLK vorgenommen werden sollte.

³⁷ Die Vertretenden der Vollzugsbetroffenen sowie die Vertretenden der kantonalen Landwirtschaftsämter konnten sich in den Interviews nicht oder nur am Rande zu den Auditprogrammen äussern, da sie (bis anhin) nicht direkt in die Durchführung von Audits beteiligt waren. Die Beurteilung der Auditprogramme basiert demnach insbesondere auf der Einschätzung der auftraggebenden Bundesämter sowie den Vollzugsbehörden in den Bereichen Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen.

D 3.5: Beurteilung des Instruments Audit durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: Sind die Audits Ihrer Meinung nach das richtige Instrument zur Überprüfung der Regulierungen des Vollzugs?

Beurteilung der Durchführung und Berichterstattung durch die Befragten

Die BLK liess ihren Auditprozess im Jahr 2011 auf Konformität mit der EU-Verordnung (EG) 882/2004, überprüfen. Die Begutachtung stellte fest, dass die Audits durch die BLK grundsätzlich konform mit den Vorgaben aus dem genannten einschlägigen EU-Recht sind. Es wurde eine Reihe von Empfehlungen zur Optimierung des Prozesses abgegeben.³⁸

Die Befragten der Bundesämter waren der Meinung, dass sich die BLK seit ihren Anfängen gute Kompetenzen aufgebaut hat und die Qualität der Audits und insbesondere der Berichterstattung nach einem etwas schlechten Start erheblich gesteigert werden konnte. Die Durchführung der Auditprogramme durch die BLK wurde entsprechend von den interviewten Personen als zufriedenstellend beurteilt. Es wurden aber zwei Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt:

- Erstens könnte die Themenfindung der Auditprogramme nach Ansicht einer befragten Person durch den verstärkten Einbezug der Kantone, welche am besten wissen sollten, in welchen Bereichen ein Audit nötig wäre, optimiert werden.
- Zweitens würde der Abgleich der Auditthemen mit denjenigen der EU-Kontrollen dazu beitragen, Doppelspurigkeiten zu vermeiden und die BLK-Audits verstärkt als Vorbereitung für die EU-Kontrollen zu nutzen. Auf diese Weise wären die Kantone optimal auf die Audits der EU und anderer Länder vorbereitet, welche für die Kantone bisher einen grossen Aufwand bedeuteten. Ein Problem bilden dabei gemäss Aussage der BLK die unterschiedlichen Vorlaufzeiten der Auditprogramme

³⁸ Stehr, D. (2011): Bericht über die Externe Überprüfung, Prozess „Audit“, der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) in Bern, Lüneburg.

der BLK sowie derjenigen des Food and Veterinary Office der EU. Letztere kommuniziert die Auditthemen rund sechs Monate im Voraus, wohingegen die BLK ihre Themen bereits ein Jahr früher festlegt.

Die qualitative und die quantitative Befragung der Vollzugsbehörden zeigen, dass die Beurteilung der Durchführung der Auditprogramme stark zwischen den Sektoren variiert. Viele der befragten Vertretenden des Bereichs Landwirtschaft waren bis anhin noch nie in ein Auditprogramm involviert und konnten deshalb nur bedingt Aussagen zur Durchführung der Audits machen. Die nachfolgenden Auswertungen fokussieren deshalb die Beurteilung der Vertretenden aus den Bereichen Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle:

- Die *Vertretenden des Veterinärwesens* zeigten sich grösstenteils mit der Durchführung der Audits durch die BLK zufrieden und beurteilten die Berichterstattung als zufriedenstellend. Es wurde jedoch angemerkt, dass die Empfehlungen in den Auditberichten für den Kanton nur mässig hilfreich waren. Es wurde zudem der Wunsch ausgedrückt, dass die kantonalen Eigenheiten in den Audits stärker berücksichtigt werden sollten. Auch in der Online-Befragung zeigte sich eine grosse Mehrheit der Vertretenden des Veterinärwesens mit der Themenwahl, dem Vorbereitungsprozess, der Durchführung, der Unabhängigkeit der Auditbeurteilung sowie der Qualität der Einzel- und Schlussberichte zufrieden (eine detaillierte Übersicht über die Resultate findet sich Darstellung DA 3 im Anhang).
- Die Beurteilung der *Vertretenden der Lebensmittelkontrolle* fiel im Vergleich zum Veterinärwesen deutlich negativer aus. Die Ergebnisse der Online-Befragung wie auch die Inputs aus den Gesprächen zeigen, dass gewisse Aspekte bei der Durchführung der Auditprogramme von einigen Vertretenden der Lebensmittelkontrolle durchaus positiv beurteilt werden. So wurde es beispielsweise von einigen der Befragten geschätzt, dass die Vollzugsstellen in die Entwicklung der Kontrollhandbücher des laufenden Audits miteinbezogen wurden. Keiner der erfragten Aspekte des Auditprozesses erlangt jedoch eine mehrheitlich positive Beurteilung (vgl. dazu auch Darstellung DA 4 im Anhang). In der qualitativen wie auch in der quantitativen Befragung wurden dabei mehrere Aspekte genannt, die den Vertretenden der Lebensmittelkontrolle an der Durchführung der Auditprogramme durch die BLK missfallen:
 - Die *Themenwahl* war für gewisse Befragte insbesondere beim aktuellen Audit zum Import nicht gänzlich nachvollziehbar.
 - Während sich einige der befragten Personen mit den *fachlichen Kompetenzen* der BLK im Bereich der Audits grundsätzlich zufrieden zeigten, fragten sich andere, ob die Mitarbeitenden der BLK über ausreichend fachspezifische Kompetenzen verfügen, um die Audits über alle drei Sektoren der Lebensmittelkette hinweg angemessen umzusetzen.
 - Viele der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle wiesen auf *Überschneidungen* zwischen den Begutachtungen der Schweizerischen Akkreditierungsstelle und den Audits der BLK hin, welche für die kantonalen Stellen eine erhebliche Doppelbelastung darstellen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.3).

- Am unzufriedensten zeigten sich die Befragten aus dem Bereich der Lebensmittelkontrolle jedoch mit der *Berichterstattung* der Auditprogramme. Es wurde angeführt, dass die Berichte zu stark darauf ausgerichtet sind, Mängel und Fehler in den einzelnen Kantonen aufzuzeigen, statt die Gesamtsituation in der Schweiz zu beleuchten und Handlungsbedarf auf nationalem Niveau zu identifizieren. Zudem fanden viele Kantone in den Berichten nicht das wieder, was in den Audits vor Ort erhoben wurde und empfanden die Empfehlungen als wenig hilfreich oder nicht angemessen.
- Alles in allem wurde häufig bemerkt, dass die Audits in der heutigen Form für die kantonalen Vollzugsstellen im Bereich der Lebensmittelkontrolle viel Aufwand und einen sehr kleinen Nutzen bedeuten.

Beurteilung Follow-up durch die Bundesämter durch die Befragten
 Die Aufgabenteilung zwischen der BLK und den auftraggebenden Bundesämtern sieht vor, dass die Bundesämter zu den Empfehlungen in den Auditberichten Stellung nehmen und die Erstellung und Umsetzung der Aktionspläne durch die auditierten Stellen nachverfolgen. Wie die Gespräche mit der BLK und den auftraggebenden Bundesämtern zeigten, verlief dieser Prozess in den beteiligten Bundesämtern bis anhin nicht immer zufriedenstellend. Als ein wichtiger Faktor wurde aufgeführt, dass im BVET die kantonalen Aktionspläne von einer dafür designierten Stelle bearbeitet werden, während im BAG und im BLW diese Stellen erst langsam aufgebaut werden. Einige der Befragten gaben jedoch auch an, dass diese Schnittstelle unbefriedigend sei, da die Nachverfolgung eigentlich eine Aufgabe ist, die von der BLK übernommen werden könnte, dies jedoch aufgrund der aktuellen organisatorischen Verankerung nicht möglich ist.

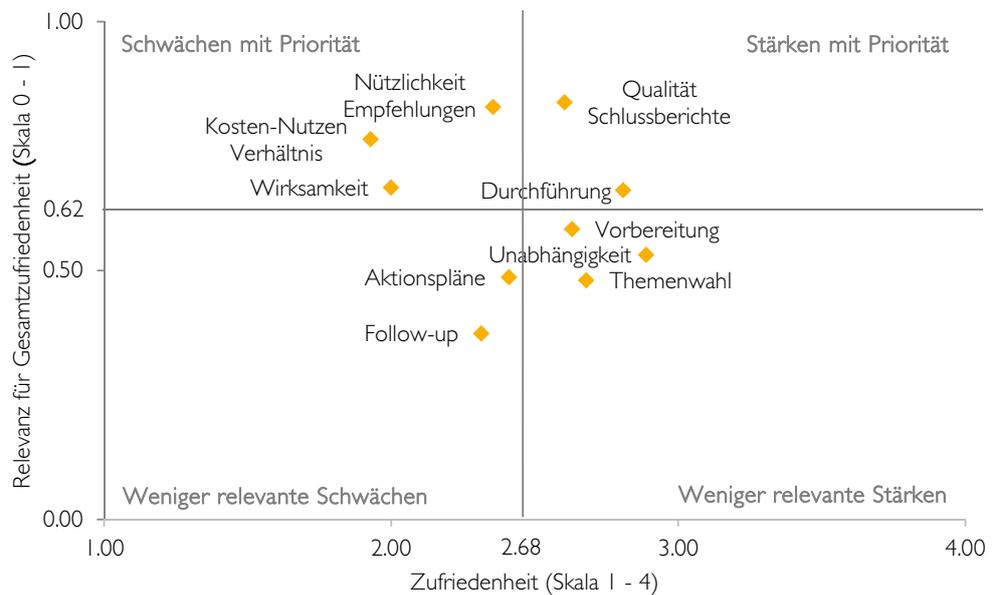
Auch die Vollzugsbehörden führten an, dass die Aufarbeitung durch die Bundesämter bei vergangenen Auditprogrammen nicht immer zufriedenstellend vonstattengegangen ist. In der schriftlichen Befragung beurteilt knapp die Hälfte der Vertretenden des Veterinärwesens (47%) und nur 11 Prozent der Befragten aus dem Bereich der Lebensmittelkontrolle den Follow-up der Aktionspläne durch die Bundesämter als gut.³⁹

Aktionsportfolio Auditprogramme

Die nachfolgende Darstellung D 3.6 stellt die Gesamtzufriedenheit der schriftlich befragten Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden und der auftraggebenden Bundesämter mit den Auditprogrammen in Beziehung zur Zufriedenheit mit den einzelnen Aspekten.

³⁹ Online-Befragung N = 53 (Veterinärwesen = 19, Lebensmittelkontrolle = 17); Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme? Follow-up der Aktionspläne durch die Bundesämter.

D 3.6: Aktionsportfolio zu den Auditprogrammen



Quelle: Online-Befragung und standardisierte Befragung auftraggebende Bundesämter. N variiert zwischen 35 und 47 (paarweiser Ausschluss von unvollständigen Fällen). Bei der Darstellung gilt es, Folgendes zu beachten: Die horizontale Achse bildet die Zufriedenheit ab (1 = sehr schlecht; 4 = sehr gut). Auf der vertikalen Achse ist die Korrelation zwischen den einzelnen Aspekten mit der Gesamtzufriedenheit aufgetragen. Sie ist auf die Werte von 0 (keine Korrelation) bis 1 (maximale Korrelation) skaliert. Das Fadenkreuz bildet die Mittelwerte zur Zufriedenheit beziehungsweise zur Relevanz für Gesamtzufriedenheit ab.

Aus der Darstellung lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Das Hauptaugenmerk gilt den drei Aspekten Nützlichkeit der Empfehlungen für die Vollzugsbehörden, das Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie die Wirksamkeit der Audits hinsichtlich der Harmonisierung des Vollzugs (Quadrant oben links). Diese Aspekte leisten einen grossen Beitrag an die Gesamtbeurteilung der Auditprogramme, werden von den Befragten aber kritisch bewertet. Das Aktionsportfolio legt es nahe, bei diesen Aspekten Verbesserungen vorzusehen.
- Auffallend ist zudem, dass die Qualität der Schlussberichte im Quadranten oben rechts positioniert ist. Dies entgegen der Ergebnisse aus der qualitativen und der quantitativen Befragung, welche zeigten, dass insbesondere die Vertretenden der Lebensmittelkontrolle diesen Aspekt sehr kritisch beurteilen. Das Aktionsportfolio deutet demnach auf die unterschiedliche Gewichtung zwischen den Sektoren hin und gibt Hinweise darauf, dass die Berichterstattung insgesamt betrachtet positiv beurteilt wird. Die Berichterstattung sollte als Stärke der BLK gepflegt und – unter Berücksichtigung der eher kritisch beurteilten Aspekte wie die Nützlichkeit der Empfehlungen – ausgebaut werden.

3.3 MEHRJÄHRIGER NATIONALER KONTROLLPLAN (NKP)

Eine zweite Kernaufgabe der BLK umfasst die Erarbeitung des mehrjährigen nationalen Kontrollplans (NKP) sowie die jährliche Berichterstattung. Diese Aufgaben basieren auf Verpflichtungen, die die Schweiz gegenüber der EU erfüllen muss, um die Handelsabkommen einhalten zu können. Die EU-Verordnung (EG) 882/2004 schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „regelmässig, auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit amtliche Kontrollen durchgeführt werden“ (Art. 1, Abs. 1) und dass die Mitgliedstaaten einen mehrjährigen Kontrollplan sowie die dazugehörigen Jahresberichte erstellen, der „allgemeine Informationen über Aufbau und Organisation der Kontrollsysteme in den Bereichen Futtermittel und Lebensmittel sowie Tiergesundheit und Tierschutz“ enthält (Art. 42, Abs. 2).⁴⁰

Der mehrjährige nationale Kontrollplan (NKP) der Schweiz dient dazu, darzustellen, wie diese amtlichen Kontrollen in der Schweiz organisiert sind, welche Art von Kontrollen zu welchem Zweck vorgesehen sind und wer für die Kontrollen zuständig ist. Der NKP ist in seiner aktuellen Form aber ein beschreibendes Dokument, welches über keine Weisungskraft verfügt.⁴¹ Die geplanten Kontrollaktivitäten – Prozess- und Produktkontrollen – werden jährlich aktualisiert. Der NKP der Schweiz beinhaltet zudem eine detaillierte Beschreibung der Aufgabenteilung und Zuständigkeiten in jedem Kanton (so genannte Kantonsprofile) sowie Notfallpläne für aussergewöhnliche Situationen für jeden der fünf Kontrollbereiche.⁴² Im zweiten NKP (2010–2014) wurden zudem sechs strategische Ziele definiert, welche in der Planungsperiode verfolgt werden sollen.⁴³ Diese Ziele des NKP wurden von der Koordinationsplattform der BLK weiter präzisiert und mit Leistungsindikatoren (vgl. Abschnitt 2.1) versehen. Ziele und Massnahmen werden jährlich überprüft und in Jahresberichten festgehalten. Zum Zeitpunkt der Evaluation hatten die drei Bundesämter und die BLK bereits mit der Planung der Erstellung des dritten mehrjährigen nationalen Kontrollplans für den Zeitraum von 2015 bis 2019 begonnen. Vorgesehen ist insbesondere, die strategischen Ziele des NKP für die nächste Planungsperiode unter Einbezug der Kantone weiterzuentwickeln.⁴⁴

In Erarbeitung war zum Zeitpunkt der Evaluation die NKP-Verordnung.⁴⁵ Nach Angaben der BLK und der Bundesämter sollen mit dieser Verordnung die Grundkontrollfrequenzen über die gesamte Lebensmittelkette hinweg definiert werden. Damit soll eine verbindliche Grundlage für die Harmonisierung der Kontrollen über alle Sektoren hinweg geschaffen werden. Die NKP-Verordnung soll auf bestehende Grundlagen – wie beispielsweise die Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirt-

⁴⁰ Verordnung (EG) 882/2004 verfügbar unter:

http://europa.eu/legislation_summaries/food_safety/veterinary_checks_and_food_hygiene/f84005_de.htm, Zugriff: 4.4.2013.

⁴¹ Interview BLK vom 30.01.2013.

⁴² BLK (2011): Der mehrjährige nationale Kontrollplan – der Weg zu einem modernen Kontrollsystem, Bern.

⁴³ BLW; BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010 – 2014, Bern. Stand Januar 2013, Bern; BLK (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP. Stand Februar 2012, Bern.

⁴⁴ BLK (2012): Newsletter 03/2012.

⁴⁵ BLK (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP. Stand Februar 2012, Bern.

schaftsbetrieben (VKKL) – abgestimmt werden. Der Lead für die Erarbeitung der NKP-Verordnung liegt beim BAG.

Neben der Beschreibung der Kontrollaktivitäten wurden im NKP zwei Massnahmen definiert, welche zur Harmonisierung des Vollzugs beitragen sollen und welche von den drei Bundesämtern mit Unterstützung der BLK umgesetzt werden sollen. Es handelt sich um die folgenden zwei Massnahmen:

- *Konzepte für risikobasierte Kontrollen:* Im Rahmen von Arbeitsgruppen werden unter Leitung der zuständigen Bundesämter Konzepte für risikobasierte Kontrollen erarbeitet, welche Empfehlungen für ein einheitliches Vorgehen nach risikobasierten Prioritäten beinhalten.⁴⁶ Dadurch ist bereits das Konzept für risikobasierte Prozesskontrollen entstanden.⁴⁷ Weiter besteht eine Arbeitsgruppe, welche sektorenübergreifende nationale Untersuchungsprogramme identifizieren soll.⁴⁸
- *Datenmanagement:* Diese Massnahme sieht vor, dass die Bundesämter gemeinsam mit den kantonalen Stellen eine Informatiklösung erarbeiten, welche Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette zusammenführt, um diese national auswerten und beurteilen zu können. In diesem Zusammenhang haben das BLW und das BVET ein gemeinsames Datenmanagementsystem entwickelt, bestehend aus den Anwendungen *Agate* (gemeinsames Internet-Portal), *Acontrol* (Primärproduktion) und *Asan* (Veterinärwesen). Die Datenübermittlung der Kantone an den Bund findet im Bereich der Lebensmittelkontrolle seit dem Jahr 2012 über das System *IS-LMS* statt.⁴⁹

Beurteilung der Erstellung des NKP durch die Befragten

Die auftraggebenden Bundesämter zeigten sich unterschiedlich zufrieden mit dem Prozess der Erstellung und Aktualisierung des NKP durch die BLK. Während die einen befanden, dass der Prozess von Jahr zu Jahr verbessert werden konnte, wiesen andere darauf hin, dass die Aktualisierung immer aufwändiger für die Ämter geworden ist und eine Effizienzsteigerung seitens der BLK möglich wäre.

Der Prozess der Erstellung des NKP und die jährliche Berichterstattung durch die BLK wurden von den schriftlich befragten Vertretern/-innen der Vollzugsbehörden ebenfalls gemischt beurteilt. 42 Prozent der Befragten gaben an, mit dem Erarbeitungs- beziehungsweise Aktualisierungsprozess zufrieden zu sein⁵⁰ und 48 Prozent beurteilten die Qualität der Inhalte des NKP als sehr oder eher gut.⁵¹ Eine Übersicht der Beurteilung aller Aspekte des NKP befindet sich in Darstellung DA 5 im Anhang. In den Gesprächen merkten die Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden an, dass die Kantone bereits Daten an ihre Bundesämter liefern und die Erstellung der Jahresberichte deshalb gewisse Doppelspurigkeiten mit dem bestehenden Datenreporting aufweist.

⁴⁶ BLW; BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Bern. Stand Januar 2013.

⁴⁷ BLK (2011): Risikobasierte Prozesskontrollen entlang der Lebensmittelkette in der Schweiz, Bern.

⁴⁸ BLW; BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Bern. Stand Januar 2013.

⁴⁹ BLW; BVET und BAG (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Bern. Stand Januar 2013.

⁵⁰ Online-Befragung, N = 52. Frage: Wie beurteilen Sie den Erarbeitungs- und Aktualisierungsprozess des NKP?

⁵¹ Online-Befragung, N = 52. Frage: Wie beurteilen Sie die Qualität der Inhalte des NKP?

Beurteilung der Nützlichkeit des NKP durch die Befragten

Die Hauptfunktion des NKP sahen sowohl Aufsichts- und Vollzugsbehörden wie auch weitere Stellen darin, den internationalen Verpflichtungen nachzukommen und somit die Handelsfähigkeit der Schweiz mit der EU zu garantieren. Der NKP und insbesondere die Jahresberichte dienen demnach hauptsächlich dazu, der EU gegenüber Rechenschaft abzulegen und anderen Ländern eine Übersicht über die Organisation des Systems in der Schweiz zu verschaffen. Einzelne Gesprächspartner/-innen sahen im NKP zudem die Gelegenheit, das System des Vollzugs entlang der gesamten Lebensmittelkette sichtbar zu machen und dadurch das Verständnis für das Gesamtsystem zu fördern. Vereinzelt wurde auch seine Funktion als Informationsquelle beziehungsweise als Nachschlagewerk erwähnt.

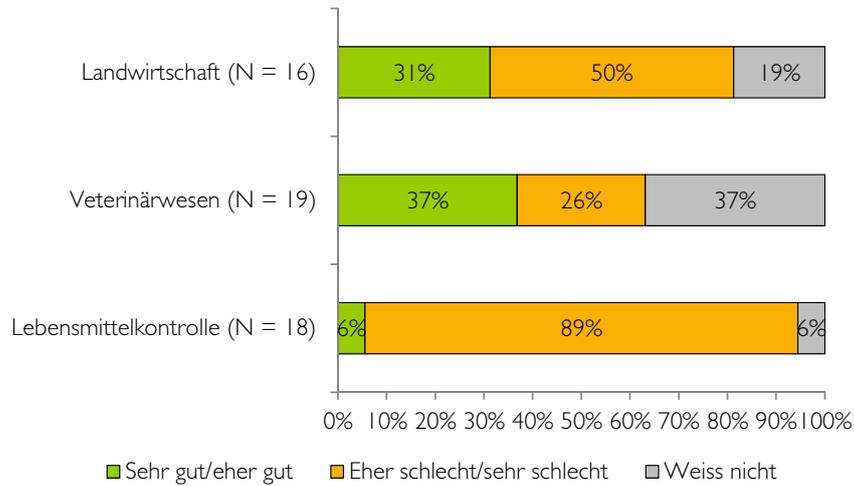
Die Mehrheit der Gesprächspartner/-innen von Bund und Kantonen war sich aber einig, dass der NKP und die Jahresberichte in ihrer aktuellen Form keinen grossen Nutzen bieten und in der täglichen Arbeit deshalb weder bei den Aufsichts- noch bei den Vollzugsbehörden grosse Verwendung finden. Die Aussage „wir machen die Jahresberichte, weil wir sie machen müssen“ konnte in einigen der Interviews sinngemäss wiedergefunden werden.

Dieses Ergebnis wurde in der Online-Befragung der Vollzugsbehörden bestätigt. Die Mehrheit (55%) aller Befragten beurteilen die Nützlichkeit der Inhalte des NKP als tief. Wie die Darstellung D 3.7 zeigt, beurteilen die Vertretenden der Bereiche Veterinärwesen und Landwirtschaft die Nützlichkeit jedoch tendenziell höher als der Bereich der Lebensmittelkontrolle.

Der geringe Nutzen des NKP wurde bereits in einer im Jahr 2012 von der BLK durchgeführten Befragung bei den kantonalen Vollzugsbehörden festgestellt. Auf die Aussage „der NKP ist hilfreich für meine Arbeit“ antworteten rund 40 Prozent der Befragten mit „überhaupt nicht“ oder „sehr wenig“ und weitere 30 Prozent mit „wenig“.⁵²

⁵² Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (2012): Evaluation NKP; PowerPoint Präsentation, Bern. (N = 69).

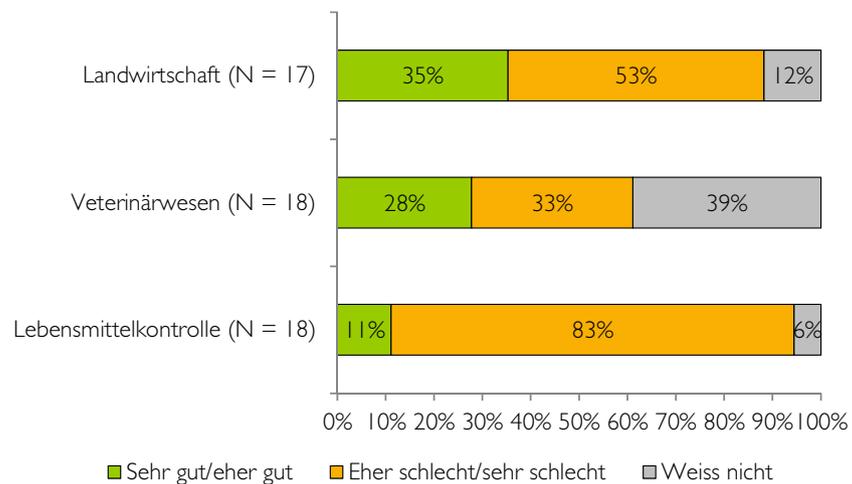
D 3.7: Beurteilung der Nützlichkeit der Inhalte des NKP durch die Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 53. Frage: Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der Inhalte des NKP?

Ebenfalls mehrheitlich negativ beurteilt wird die Nützlichkeit der Jahresberichte, wobei auch hier die Beurteilung der Vertretenden der Lebensmittelkontrolle am kritischsten ausfiel (vgl. Darstellung D 3.8).

D 3.8: Beurteilung der Nützlichkeit der NKP-Jahresberichte durch die Vollzugsbehörden



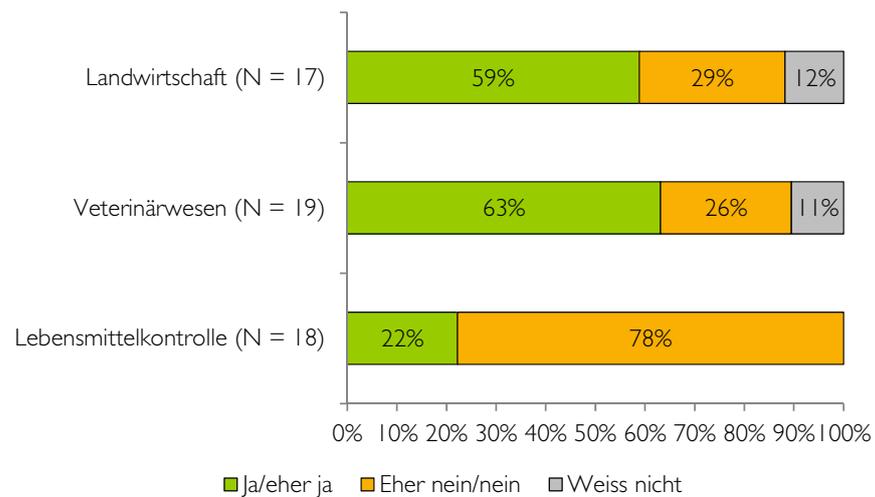
Quelle: Online-Befragung. N = 53. Wie beurteilen Sie die Nützlichkeit der Jahresberichte des NKP?

Die interviewten Vollzugsbehörden begründeten den geringen Nutzen damit, dass der NKP ein rein deskriptives Dokument ist, welches eine Übersicht über den Ist-Zustand bietet, aber keine neuen Informationen für die Bundesämter oder die Vollzugsbehörden enthält. Zudem wurde angemerkt, dass der NKP keine verbindlichen Vorgaben bezüglich der Kontrollaktivitäten in den Sektoren macht. Auch die Kommentare in der Online-Befragung bestätigten diese Einschätzung.

Beurteilung des Instruments NKP durch die Befragten

Die Resultate der Online-Befragung zeigen auf, dass das Instrument NKP an sich von insgesamt rund der Hälfte aller Befragten (48%) und insbesondere von den Bereichen Landwirtschaft und Veterinärwesen als geeignet empfunden wird, um die strategischen Ziele des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette zu erreichen (vgl. Darstellung D 3.9).

D 3.9: Beurteilung des Instruments NKP durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: Ist der nationale Kontrollplan das richtige Instrument, um die strategischen Ziele des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit zu erreichen (insbesondere die Harmonisierung des Vollzugs)?

In den Gesprächen mit Vertretenden aus allen Akteurgruppen wurde jedoch deutlich, dass der NKP in seiner aktuellen Form *kein wirksames* Instrument ist, um die strategischen Ziele zu erreichen.

Hingegen wurde von verschiedenen Gesprächspartner/-innen angemerkt, dass der NKP durchaus ein geeignetes Instrument sein *könnte*, um die Ziele im Bereich der Lebensmittelkette zu verfolgen. Folgende Punkte wurden dabei erwähnt:

- Der NKP müsste über die Beschreibung des Ist-Zustands hinausgehen und zu einem verbindlichen Strategie- oder Steuerungsdokument werden.
- In einem solchen Strategiedokument sollten der Ist-Zustand analysiert und Handlungsfelder daraus abgeleitet werden. Zudem sollten Ziele und Indikatoren definiert und entsprechende Massnahmen dazu festgelegt werden.
- Die entsprechenden Jahresberichte müssten kritisch darüber Auskunft geben, was umgesetzt worden ist, was erreicht worden ist und welche Lücken noch bestehen.

Beurteilung der Massnahmen im Rahmen des NKP durch die Befragten. Obwohl die Massnahmen des NKP nicht in den Verantwortungsbereich der BLK fallen, soll im Folgenden kurz auf die Beurteilung des nationalen Datenmanagements und die Kontrollkonzepte eingegangen werden:

- *Nationales Datenmanagement:* Die Idee eines nationalen Datenmanagementsystems über die drei Sektoren hinweg wurde von vielen der Interviewten in allen Akteurguppen grundsätzlich als sinnvoll beurteilt, um die Harmonisierung des Vollzugs zu fördern. Es wurde jedoch von einzelnen Gesprächspartner/-innen bemängelt, dass ein eigentliches Konzept fehlt, in welchem Ziel und Zweck des nationalen Datenmanagements dargelegt wird. Eine grosse Herausforderung stellen gemäss einigen der Befragten auch die unterschiedlichen Strategien der Bundesämter in Bezug auf das Datenreporting sowie die unterschiedlichen Datenstrukturen der drei Sektoren dar. Im Reportingbericht zu den NKP-Zielen wird die Herausforderung wie folgt umschrieben: „Das Konzept im Bereich Landwirtschaft und Veterinärwesen sieht eine dynamische, immer aktualisierte Einzeldateneinsicht vor. Im Gegensatz dazu sieht das Konzept im Bereich der verarbeiteten Lebensmittel eine statische Einsicht in periodisch gelieferte Sammeldaten vor.“⁵³ Entsprechend wurde auch angemerkt, dass ein solches Projekt viel Zeit und ein partnerschaftliches Vorgehen voraussetzt. In der Online-Befragung beurteilen nur 28 Prozent der Vertreter/-innen der kantonalen Vollzugsbehörden den Aufbau eines nationalen Datenmanagements positiv. Mehr als die Hälfte der Befragten (52%) beurteilt die Massnahme als eher oder sehr schlecht, während 20 Prozent sich der Stimme enthielten.⁵⁴
- *Konzepte für risikobasierte Kontrollen:* Die Meinung zu den Konzepten und deren Umsetzung konnte aus den Gesprächen nicht eindeutig eruiert werden. Die befragten Vertretenden der Lebensmittelkontrolle wiesen darauf hin, dass der Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) bereits ein solches Dokument erarbeitet hat, welches Richtlinien für die Vollzugsbehörden enthält. Dies deutet darauf hin, dass die Befragten im Bereich der Lebensmittelkontrolle die Erarbeitung weiterer solcher Konzepte nicht für notwendig erachten. Im Hinblick auf das bereits erarbeitete Konzept für risikobasierte Prozesskontrollen wurde zudem von einigen Gesprächspartner/-innen der Bundesämter angemerkt, dass dieses zwar ein wichtiger Schritt war, das aktuelle Konzept jedoch in der fertigen Form nicht umsetzbar ist und als unverbindliche Grundlage wenig bewirken kann. Vom Mitarbeitenden der BLK wurde jedoch darauf hingewiesen, dass das Konzept bereits in verschiedene andere Grundlagen, wie die Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKKL) und das Kontrollkonzept des BAG und des Verbands der Kantonschemiker/-innen, eingeflossen ist und der Bereich Futtermittel das Konzept in reiner Form anwendet. Die Online-Befragung zeigte, dass die Hälfte

⁵³ BLK (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP. Stand Februar 2012, Bern.

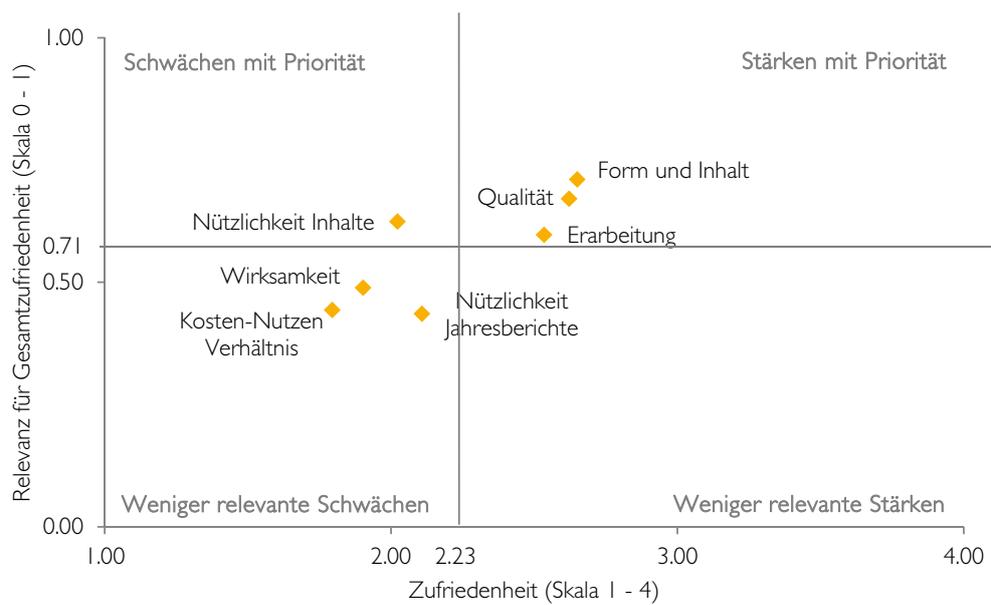
⁵⁴ Online-Befragung, N = 54. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des Nationalen Kontrollplans? Aufbau eines nationalen Datenmanagements im Rahmen des NKP.

te der Vollzugsbehörden die Massnahme, Konzepte für risikobasierte Kontrollen zu erarbeiten, als positiv beurteilt.⁵⁵

Aktionsportfolio zum NKP

Die nachfolgende Darstellung D 3.10 stellt die Gesamtzufriedenheit der schriftlich befragten Vollzugsbehörden und der auftraggebenden Bundesämter mit dem NKP in Beziehung zur Zufriedenheit mit den einzelnen Aspekten des NKP.

D 3.10: Aktionsportfolio zum NKP



Quelle: Online-Befragung und standardisierte Befragung auftraggebende Bundesämter. N variiert zwischen 39 und 48 (paarweiser Ausschluss von unvollständigen Fällen). Bei der Darstellung gilt es, Folgendes zu beachten: Die horizontale Achse bildet die Zufriedenheit ab (1 = sehr schlecht; 4 = sehr gut). Auf der vertikalen Achse ist die Korrelation zwischen den einzelnen Aspekten mit der Gesamtzufriedenheit aufgetragen. Sie ist auf die Werte von 0 (keine Korrelation) bis 1 (maximale Korrelation) skaliert. Das Fadenkreuz bildet die Mittelwerte zur Zufriedenheit beziehungsweise zur Relevanz für Gesamtzufriedenheit ab.

Aus der Darstellung lässt sich ableiten, dass die Befragten die Nützlichkeit der Inhalte des NKP kritisch bewerten. Dieser Aspekt leistet jedoch einen grossen Beitrag an die Gesamtbeurteilung und weist deshalb das grösste Potenzial zur Verbesserung auf. Wie bereits oben festgestellt, legt auch das Aktionsportfolio nahe, dass Verbesserungen vorzusehen sind, welche den Nutzen des NKP für daran mitwirkende Stellen erhöhen können.

⁵⁵ Online-Befragung, N = 52. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des Nationalen Kontrollplans? Erarbeitung risikobasierter Kontrollkonzepte im Rahmen des NKP. 50 % Sehr/eher gut; 37 % Eher/sehr schlecht; 13 % Weiss nicht.

3.4 WEITERE LEISTUNGEN

Die BLK bearbeitet weitere Aufträge der drei Bundesämter und übernimmt Arbeiten in internationalen Gremien im Zusammenhang mit ihren Aufgaben im Bereich NKP und Audits.⁵⁶ So unterstützte die BLK beispielsweise das BVET bei der Erstellung des Kontrollhandbuchs im Bereich Tiergesundheit, nahm als Auditor im Auftrag des BAG an einem „Benchmarking Pilot of Food Safety agencies“ teil und unterstützte das BLW beim Aufbau eines QM-Systems.⁵⁷ Zudem hat die BLK Einsitz in verschiedenen internationalen Gremien genommen.⁵⁸

Beurteilung der weiteren Leistungen durch die Befragten

Die Umsetzung dieser Aufgaben wurde von den auftraggebenden Bundesämtern ausschliesslich positiv bewertet. Es wurde angeführt, dass die BLK in den internationalen Gremien gut akzeptiert ist und sie sich aktiv in den Diskussionen einbringen kann. Die Erbringung von weiteren Dienstleistungen wurde von allen drei Bundesämtern sehr geschätzt und die Arbeit der BLK als kompetent und qualitativ hochstehend beurteilt.

3.5 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

Nachfolgend werden die Evaluationsfragen zur Umsetzung und zu den Leistungen beantwortet.

Wie wird die Zusammenarbeit der Stakeholder (Behörden, Gremien Stufe Bund und Kantone) beurteilt?

Die Arbeit der BLK ist wesentlich von der Komplexität des Vollzugssystems geprägt, welches eine Kooperation von zwei Departementen, drei Bundesämtern sowie kantonalen Vollzugsbehörden in den drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit beinhaltet:

- *BLK und Bundesämter:* Die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Bundesämtern ist grundsätzlich als gut zu beurteilen. Die vorhandenen Gremien (Amtdirektorenkonferenz und Koordinationsplattform) stellen den regelmässigen Austausch zwischen der BLK und den Bundesämtern sicher. Die BLK wird von den Bundesämtern als kompetente, zuverlässige Einheit wahrgenommen. Durch ihre organisatorische Verankerung als unabhängiges Organ ist die BLK jedoch eher schlecht in die Alltagsgeschäfte des BLW und des BAG integriert, was sich erschwerend auf die Zusammenarbeit auswirken kann.
- *BLK und kantonale Vollzugsbehörden:* Die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den kantonalen Vollzugsbehörden wurde grundsätzlich von den befragten Akteuren als professionell beurteilt. Die Zusammenarbeit wird jedoch direkt beeinflusst durch die unterschiedlichen Interpretationen der Aufsichtsfunktion des

⁵⁶ BLW, BVET und BAG (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

⁵⁷ Interview BLK vom 06.05.2013; BLK (2012): Dienstleistungen für die Bundesämter. Abschlussbericht über die im Jahre 2012 bearbeiteten Projekte, Bern.

⁵⁸ Interview BLK vom 30.01.2013.

Bundes in den verschiedenen Sektoren. Insbesondere die Vertretenden der kantonalen Lebensmittelkontrolle sind mehrheitlich kritisch gegenüber der Aufsicht durch die BLK eingestellt, was die Zusammenarbeit erschwert hat.

Wie ist die Akzeptanz der BLK und ihres Auftrags bei Bundesämtern, Vollzugsstellen, der Wirtschaft und den Konsumentenschutzorganisationen?

Die Akzeptanz der BLK ist insbesondere bei Akteuren aus den Bereichen Landwirtschaft und Veterinärwesen gegeben. Anders sieht es bei den Kantonschemikern/-innen aus. Diese sind gegenüber dem Auftrag der BLK kritisch eingestellt. Auch bei den zuständigen Stellen des BAG war eine gewisse Skepsis gegenüber der Definition und der Umsetzung des Auftrags durch die BLK zu spüren. Die Gründe dafür werden im Abschnitt zu den Kontextfaktoren erläutert (vgl. unten). Die Akzeptanz der BLK bei den befragten Wirtschaftsverbänden und Konsumentenschutzorganisationen konnte nicht beurteilt werden, da diese keinen direkten Kontakt zur BLK haben und sich deshalb kaum zum Auftrag der BLK äussern konnten.

Wie gut und mit welchem Erfolg unterstützt die BLK die zuständigen Bundesämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten? Wie unabhängig ist die BLK dabei?

Die Gesprächspartner/-innen der Bundesämter waren grundsätzlich der Meinung, dass die BLK mit der Durchführung der Auditprogramme die Vollzugsüberwachung durch den Bund unterstützen kann. Die Bundesämter stehen jedoch in unterschiedlich engem Verhältnis zur BLK. Einerseits hat die Stelle nicht für alle Bundesämter die gleiche Bedeutung. Andererseits ist sie mehr oder weniger intensiv in die relevanten Prozesse integriert. Die BLK untersteht der Amtsdirektorenkonferenz der drei Bundesämter und kann deshalb als eine unabhängige Einheit fungieren. Die Auditprogramme wurden zwar im Laufe der Zeit so angepasst, dass der Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der Programme vermehrt partizipativ gestaltet ist. In diesem Sinne ist die BLK keine völlig unabhängige Kontrollinstanz in Bezug auf die kontrollierten Behörden, was aus Sicht verschiedener Befragter jedoch auch nicht notwendig ist.

Sind angekündigte Audits und begleitete Inspektionen – grundsätzlich und in der aktuell eingesetzten Form – die richtigen Instrumente für die Überprüfung des Vollzugs der Regulierungen?

Die meisten der befragten Vertretenden der Aufsichts- und der Vollzugsbehörden waren sich darin einig, dass die Überwachung der amtlichen Kontrollen für die Harmonisierung des Vollzugs wichtig ist. Die Audits, das heisst die Überprüfungen vor Ort, werden grundsätzlich als das dazu richtige Instrument betrachtet. Viele der Befragten, insbesondere die Aufsichtsbehörden, zeigten sich grundsätzlich zufrieden mit der Durchführung der Audits und der fachlichen Kompetenz der BLK. Die Evaluation zeigte jedoch auch deutlich, dass die Audits noch immer auf grossen Widerstand in den Kantonen stossen und viele Kantonsvertretende kaum einen Nutzen darin sehen. Der grosse Aufwand für die auditierten Stellen, die von den kantonalen Stellen wahrgenommenen Doppelspurigkeiten mit der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS sowie der Eindruck einer „Überwachung“ durch den Bund verringern das Vertrauen und die Akzeptanz in die Audits erheblich. Ebenfalls scheint die Schnittstelle zwischen BLK und Bundesämtern in Bezug auf die Nachverfolgung der kantonalen Aktionspläne

sowie die Zielüberprüfung der Auditprogramme beim BLW und BAG noch weniger gut zu funktionieren als beim BVET.

Ist der mehrjährige nationale Kontrollplan (NKP) ein geeignetes Instrument, um die damit verbundenen Ziele zu erreichen? Gibt es Optimierungspotenzial am NKP als Produkt und in der Art, wie er konkret erarbeitet wird?

Der NKP ist eine Aufgabe, die aus den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der EU entstanden ist. Die aktuelle Form und der Inhalt des NKP stimmen mit diesen Vorgaben überein und erfüllen somit ihren Zweck. Die Evaluation hat jedoch gezeigt, dass der NKP ausser seiner Rechenschaftsfunktion gegenüber der EU keinen Nutzen für die Behörden auf Bundes- und Kantonsebene hat. Der NKP verfügt über keine Weisungskraft und kann deshalb sein selbstdeklariertes Ziel, „ein Strategiepapier, welches für alle Behörden entlang der Lebensmittelkette Gültigkeit hat“, nicht erreichen. Der NKP hat sein Potenzial im Hinblick auf die Verfolgung der strategischen Ziele des Bundes somit noch nicht ausgeschöpft und es besteht grosses Optimierungspotenzial.

Wie sind die Einflüsse relevanter Kontextfaktoren auf die Auftragserfüllung der BLK zu beurteilen?

Die unterschiedlichen Zusammen Arbeitskulturen zwischen den einzelnen Bundesämtern und den jeweiligen kantonalen Vollzugsbehörden stellen aus Sicht der Befragten den wichtigsten Kontextfaktor dar, welcher die Auftragserfüllung der BLK beeinflusst. So könne das BLW aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes und der damit verbundenen Subventionen die kantonalen Aktivitäten gezielt beeinflussen. Im Veterinärbereich ist die Aufsicht durch das BVET bei den Kantonstierärzten/-innen relativ unbestritten, da diese die Tätigkeiten des BVET aufgrund ihrer eher geringen Ressourcen als Unterstützung empfinden. Die Kantonschemiker/-innen hingegen betonen dem Bund gegenüber traditionellerweise ihre eigenständigere Position. Sie haben sich unabhängig vom BAG organisiert und Know-how aufgebaut. Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass diese traditionell unterschiedlichen Kooperationskulturen die Arbeit der BLK massgeblich beeinflussen. Mit dem neuen Bundesamt wird sich die Möglichkeit ergeben, unterschiedliche Kulturen zusammenzuführen und die Akzeptanz der Aufgaben der BLK bei den zuständigen Vollzugsbehörden zu verbessern.

Als weiterer Kontextfaktor wurden so genannte „Lebensmittelskandale“ wie der zum Zeitpunkt der Evaluation aktuelle „Pferdefleischskandal“ genannt. Solche Medienberichte können die politische Akzeptanz für den Vollzug und dessen Überwachung langfristig fördern.

Für die vorliegende Evaluation wurden auch die bisher erzielten Wirkungen der Vollzugsaufsicht innerhalb des Systems des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette überprüft. Mangels klarer Indikatoren und Daten zur Messung der Wirkungen werden nachfolgend mehrheitlich die Einschätzungen der befragten Akteure beigezogen, um eine Einschätzung der Wirkungen der Tätigkeit der BLK sowie der gesamten Aufsichtsbehörden auf das System des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette zu machen. In den nachfolgenden Abschnitten werden entsprechend dem Wirkungsmodell in Darstellung D 2.11 die Wirkungen bei Vollzugsbehörden und internationalen Gremien (Abschnitt 4.1), die Wirkungen bei den Vollzugsbetroffenen (Abschnitt 4.2) sowie die übergeordneten Wirkungen (Abschnitt 4.3) betrachtet. In Abschnitt 4.4 werden die Evaluationsfragen beantwortet.

4.1 WIRKUNGEN BEI VOLLZUGSBEHÖRDEN UND INTERNATIONALEN GREMIEN

Nachfolgend werden die Wirkungen bei den Vollzugsbehörden und den internationalen Gremien erläutert.

4.1.1 VOLLZUGSBEHÖRDEN

Die Auswirkungen der Leistungen der Bundesämter und der BLK bei den Vollzugsbehörden lassen sich gemäss Wirkungsmodell in folgende Aspekte einteilen: Die Wirkungen im Zusammenhang mit den Audits; die Wirkungen im Zusammenhang mit dem NKP sowie die Wirkungen bezüglich der Zusammenarbeit.

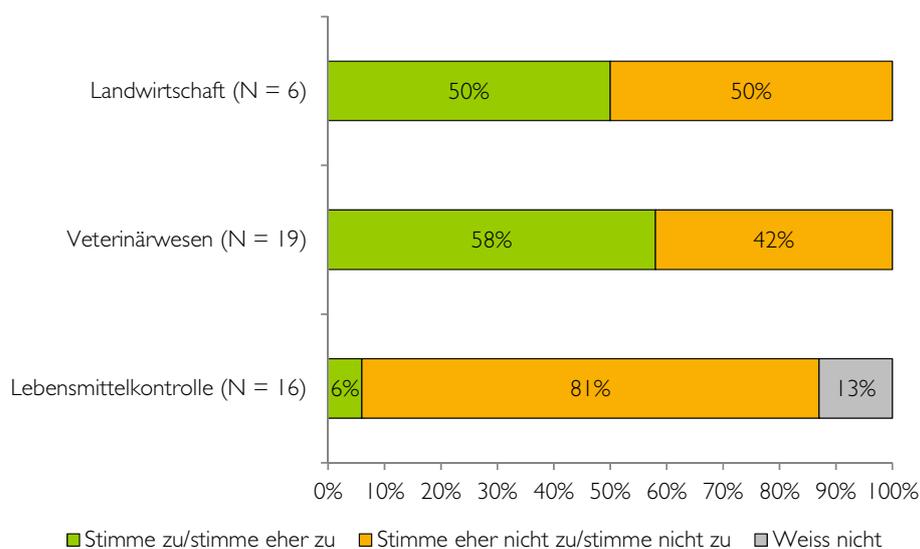
Beurteilung der Wirkungen im Zusammenhang mit den Audits durch die Befragten

Erstellung von Aktionsplänen: Gemäss den Controllingberichten der BLK wurden in allen bisher durchgeführten Audits Aktionspläne zur Umsetzung der Empfehlungen und zur Behebung der festgestellten Mängel erarbeitet. Es wurde jedoch ebenfalls festgehalten, dass die auditierten Stellen im Bereich der Lebensmittelkontrolle die Erstellung von Aktionsplänen tendenziell eher in Frage stellen als die Stellen im Bereich des Veterinärwesens.⁵⁹ Die Ergebnisse der Online-Befragung weisen ebenfalls darauf hin, dass die Erstellung von Aktionsplänen aufgrund von Auditempfehlungen im Bereich der Lebensmittelkontrolle weitaus weniger verbreitet ist als im Bereich des Veterinärwesens. Für die vorliegende Beurteilung wurden nur Antworten von Befragten in Betracht gezogen, welche angegeben hatten, bereits einmal in ein Auditprogramm involviert gewesen zu sein. Etwas mehr als die Hälfte der schriftlich befragten Vertretenden der Veterinärdienste (58%), die Hälfte der Befragten der Landwirtschaftsämter und nur eine Vertretung der Lebensmittelkontrolle (6%) gaben an, aufgrund der Auditempfehlungen des Bundes Aktionspläne erarbeitet zu haben (vgl. Darstellung D 4.1). Es kann somit gefolgert werden, dass das Ziel, Aktionspläne zur Behebung der festgestell-

⁵⁹ BLK (2012): 4. Controllingbericht BLK / Jahresbericht 2012, Bern.

ten Mängel zu erstellen, nur teilweise erreicht worden ist. Die Bemerkungen einiger interviewter Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden, dass die Empfehlungen in den Auditberichten wenig hilfreich oder nicht adäquat waren und deshalb auch die Erstellung der Aktionspläne als nicht notwendig erachtet wurde, können hierzu eine Erklärung liefern. Eine weitere Erklärung kann darin liegen, dass der Prozess des Follow-ups durch das BAG noch nicht besonders gut zu funktionieren scheint und die Aktionspläne entweder nicht eingefordert werden oder die eingereichten Aktionspläne nicht weiterverfolgt werden.

D 4.1: Erstellung von Aktionsplänen durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 41. Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörde in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Wir haben aufgrund der Auditempfehlungen Aktionspläne erarbeitet.

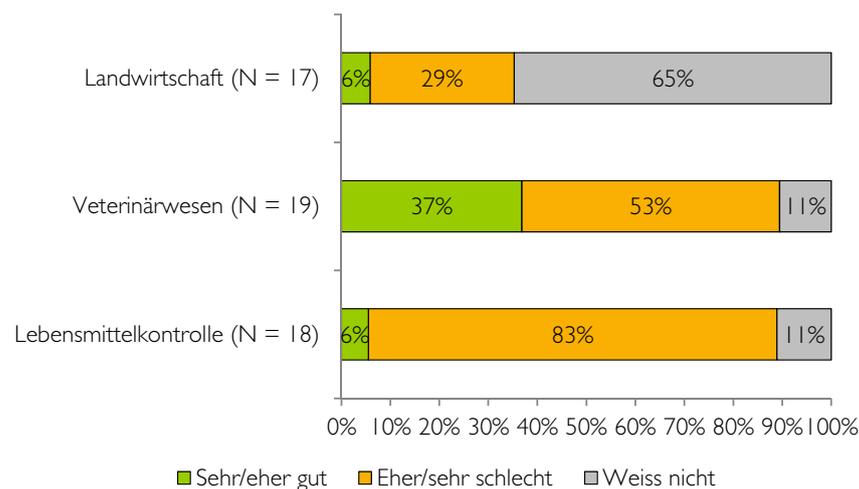
Auswirkungen der Auditprogramme: Aus den Controllingberichten 2011 und 2012 geht hervor, dass die Empfehlungen der Auditprogramme, die in den Zuständigkeitsbereich des BVET und des BLW fallen, akzeptiert und entsprechende Massnahmen durch die Bundesämter weitgehend initiiert worden sind. Hinsichtlich des Auditprogramms Milch/Fleisch wird aus den vorliegenden Unterlagen nicht deutlich, inwiefern die Empfehlungen im Schlussbericht durch das BAG umgesetzt worden sind.⁶⁰

Wirkungsbeitrag der Audits zur Erreichung der strategischen Ziele: Die Akteure wurden nach ihrer Einschätzung zu den Wirkungen der Audits auf die Erreichung der strategischen Ziele des Bundes gefragt. Von Seiten der Bundesämter wurde mehrmals erwähnt, dass die Audits das Bewusstsein der Kantone zur Zusammenarbeit erhöhen und eine gewisse Harmonisierung in Gang setzen konnten. Auch eine weitere nationale Stelle hat erwähnt, dass die Sensibilisierung für die Zusammenarbeit und die Schnitt-

⁶⁰ BLK (2012): 4. Controllingbericht BLK / Jahresbericht 2012, Bern; BLK (2011): 4. Controllingbericht BLK (2011), Bern; BLK (2011): Quartalsbericht 4/2010 BLK & Jahresbericht 2010, Bern.

stellen entlang der Lebensmittelkette bei den Vollzugsbehörden in den Bereichen Tierschutz und Fleischverarbeitung spürbar erhöht worden ist. Die interviewten Vollzugsbehörden beurteilten die Wirkungen der Audits jedoch einiges kritischer. Insbesondere Vertretende der Lebensmittelkontrolle waren der Ansicht, dass die Audits der BLK keine oder nur marginale Auswirkungen auf die Tätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörden gehabt hatten. Von einigen Vertretenden des Veterinärwesens wurde jedoch positiv hervorgehoben, dass die Kantone durch die Audits eine gute Standortbestimmung erhalten und die Audits die Diskussionen zur Thematik der Zusammenarbeit angeregt hatten. Zudem waren die Audits der BLK in einzelnen Kantonen auch bei EU-Inspektionen hilfreich, um bereits kontrolliert Aspekte auszuweisen. Die Antworten der Online-Befragung zeigen eine eher pessimistische Einschätzung der Wirkungen der Audits, wie die nachfolgende Darstellung D 4.2 zeigt.

D 4.2: Beurteilung der Wirksamkeit der Audits durch Vollzugsbehörden

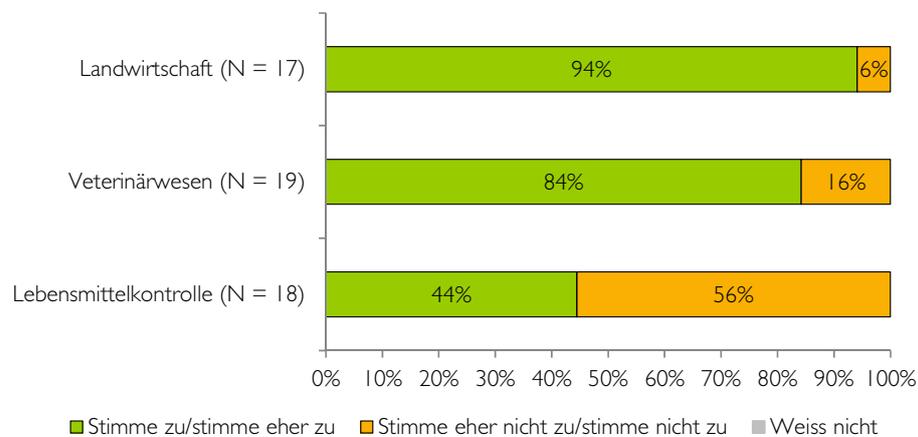


Quelle: Online-Befragung. N = 54. Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme? Wirksamkeit der Audits im Hinblick auf die Harmonisierung des Vollzugs.

Beurteilung der Wirkungen im Zusammenhang mit dem NKP durch die Befragten

Verständnis für das Gesamtsystem: Die Beurteilung der Wirkungen hinsichtlich des Verständnisses für das Gesamtsystem entlang der Lebensmittelkette fiel den Gesprächspartner/-innen schwer. Einige der Befragten gaben an, dass dieses Verständnis bei den Vollzugsbehörden bereits vorhanden ist. Andere Akteure stellten durchaus eine gewisse Sensibilisierung fest, konnten jedoch nicht beurteilen, ob sich das Verständnis tatsächlich geändert hat. Die Ergebnisse der Online-Befragung weisen jedoch darauf hin, dass ein grosser Teil der Vollzugsbehörden durchaus findet, dass sich das Verständnis für das Gesamtsystem erhöht hat. Jedoch bestehen auch hier klare Unterschiede zwischen dem Bereich der Lebensmittelkontrolle und den anderen beiden Sektoren (vgl. Darstellung D 4.3).

D 4.3: Beurteilung des Verständnisses für Gesamtsystem durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörde in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Unser Verständnis für das Gesamtsystem hat sich erhöht.

Beteiligung an Massnahmen im Rahmen des NKP: Eine erwünschte Wirkung im Zusammenhang mit dem NKP ist, dass die Vollzugsbehörden sich aktiv an den Massnahmen im Rahmen des NKP beteiligen. Die Online-Befragung zeigt auf, dass die Beteiligung der Kantone mit rund 63 Prozent am nationalen Datenmanagement hoch ist.⁶¹ In Bezug auf die Konzepte für risikobasierte Kontrollen zeigt die Erhebung hingegen, dass nur 28 Prozent vermehrt solche Konzepte anwenden; 71 Prozent konnten dieser Aussage nicht zustimmen und 2 Prozent konnten die Frage nicht beantworten.⁶²

Wirkungsbeitrag des NKP zur Erreichung der strategischen Ziele: Die Auswertungen des Nutzens und der Beurteilung des NKP in Abschnitt 3.3 haben gezeigt, dass viele der qualitativ und quantitativ Befragten ein Instrument wie den NKP grundsätzlich als eine gute Möglichkeit ansehen, um strategische Ziele in Bezug auf die Lebensmittelkette zu verfolgen. Jedoch zeigte die Beurteilung auch, dass der NKP in seiner aktuellen Form keine solche strategische Grundlage sein kann und deshalb auch kaum Wirkung erzielen kann. In der Online-Befragung beurteilte folglich eine Mehrheit der Vollzugsbehörden (62%) die Wirksamkeit des NKP und seiner Massnahmen im Hinblick auf die Erreichung der Ziele als eher oder sehr schlecht.⁶³ Auch das Kosten-Nutzen-

⁶¹ Online-Befragung. N = 52. Frage: Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörde in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Wir beteiligen uns am Projekt des nationalen Datenmanagements.

⁶² Online-Befragung. N = 54. Frage: Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörde in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Wir wenden vermehrt risikobasierte Kontrollkonzepte an.

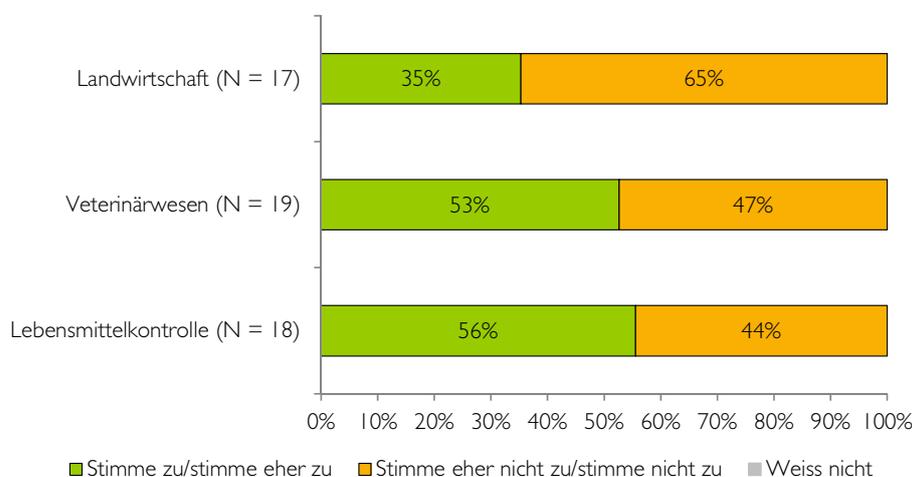
⁶³ Online-Befragung. N= 53. Frage: Wie beurteilen Sie folgende Aspekte des Nationalen Kontrollplans? Wirksamkeit des NKP und seiner Massnahmen im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele des NKP. 11% Sehr/eher gut; 62% Sehr/eher schlecht; 26% Weiss nicht.

Verhältnis des NKP im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele wurde mehrheitlich (58%) als eher oder sehr schlecht beurteilt.⁶⁴

Beurteilung der Wirkungen bezüglich der Zusammenarbeit durch die Befragten

Interkantonale Zusammenarbeit: Diese Zusammenarbeit wurde über alle Akteurguppen hinweg positiv beurteilt. Häufig wurde kommentiert, dass seit Jahren eine rege interkantonale Zusammenarbeit stattfindet und dass über die regionalen und nationalen Verbände, Konferenzen und Arbeitsgruppen in diesem Zusammenhang bereits viel geleistet worden ist. Es wurde jedoch auch vereinzelt angemerkt, dass die Qualität und Intensität der interkantonalen Zusammenarbeit je nach Sektor und Region variiert und dass die Zusammenarbeit noch verbessert oder systematisiert werden könnte. Ob sich die interkantonale Zusammenarbeit über die Zeit verbessert hat, lässt sich aus den qualitativen Angaben nicht folgern. Die Ergebnisse der Online-Befragung lassen jedoch darauf schliessen, dass dies nur teilweise der Fall war. So stimmte nur knapp die Hälfte aller Befragten (48%) der Aussage zu, dass sich die interkantonale Zusammenarbeit in den letzten Jahren verbessert hat. Wie die Darstellung D 4.4 zeigt, wurde jedoch ersichtlich, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Landwirtschaft deutlich weniger positiv beurteilt wurde als in den anderen beiden Sektoren.

D 4.4: Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit durch Vollzugsbehörden



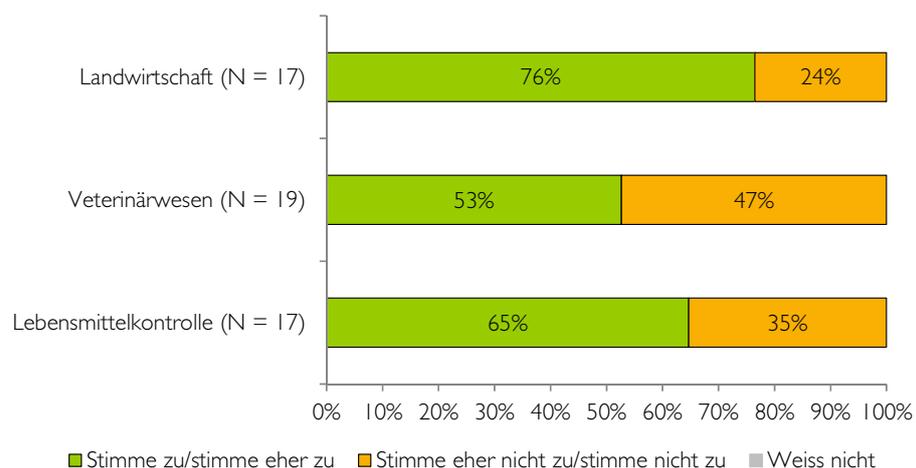
Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörden in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. Unsere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen hat sich intensiviert.

Intersektorielle Zusammenarbeit: In Bezug auf die Zusammenarbeit über die Sektoren hinweg wurde von verschiedenen Seiten angemerkt, dass sich diese über die letzten Jahre hinweg verbessert hat. Dies zeigen auch die Ergebnisse der Online-Befragung der

⁶⁴ Online-Befragung. N = 53. Frage: Wie beurteilen Sie folgende Aspekte des Nationalen Kontrollplans? Kosten-Nutzen-Verhältnis des NKP im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele des NKP. 11% Sehr/eher gut; 58% Sehr/eher schlecht; 30% Weiss nicht.

Vollzugsbehörden (vgl. Darstellung D 4.5). Als Grund für die verstärkte Zusammenarbeit gaben die Gesprächspartner/-innen an, dass die verschiedenen Sektoren aufgrund der vielen Schnittstellen, der immer knapper werdenden Ressourcen in den Kantonen sowie der Fusionierung der Ämter auf kantonaler Ebene ohnehin stärker zusammenarbeiten müssen (dies, obwohl die Online-Befragung aufzeigt, dass die intersektorielle Zusammenarbeit von Kantonen mit fusionierten Ämtern nicht besser beurteilt wird als in Kantonen, in welchen die Ämter nicht fusioniert sind). Welchen Beitrag dabei die BLK leistete, darüber waren sich die Gesprächspartner/-innen nicht einig: Einige beurteilten die Schaffung der BLK als ämterübergreifende Einheit als positiven Anstoss für die intersektorielle Zusammenarbeit, andere glaubten nicht, dass die BLK einen Einfluss auf die Intensivierung der Zusammenarbeit hatte. Verschiedene Akteure waren jedoch der Meinung, dass die Förderung dieser Zusammenarbeit eine wichtige Aufgabe des neuen Bundesamts sein wird.

D 4.5: Beurteilung der intersektoriellen Zusammenarbeit durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung, N = 53. Frage: Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörden in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. Unsere Zusammenarbeit mit den anderen Sektoren hat sich verstärkt.

4.1.2 INTERNATIONALE GREMIEN

Die Mitarbeit der BLK in internationalen Gremien soll gemäss des Wirkungsmodells unter anderem dazu führen, dass die Schweiz vom Ausland als gutes Beispiel wahrgenommen wird und ihre Anliegen berücksichtigt werden. Die Interviewergebnisse zeigen auf, dass die Bundesämter mehrheitlich der Ansicht sind, dass dies der BLK gelungen ist. An Tagungen und Treffen wird die Schweiz als gutes Beispiel wahrgenommen und sie kann ihre Ideen und Vorschläge gut einbringen. Die Interviews mit Experten/-innen aus anderen Ländern im Rahmen des internationalen Vergleichs haben aber auch aufgezeigt, dass diese das Schweizer Vollzugssystem nur rudimentär kennen und deshalb keine entsprechende Bewertung abgeben konnten (vgl. Kapitel 5).

4.2 WIRKUNGEN BEI VOLLZUGSBETROFFENEN

Die Wirkungsziele bei den Vollzugsbetroffenen sehen vor, dass das Vertrauen in den Vollzug bei den Betrieben und den Konsumenten gestärkt wird. Dieses Vertrauen konnte in der vorliegenden Evaluation nur basierend auf den Einschätzungen der Gesprächspartner/-innen und der Online-Befragung der Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden beurteilt werden.

Beurteilung der Wirkungen bei Betrieben durch die Befragten

Die Meinungen zum Vertrauen der Betriebe in das Schweizer Vollzugssystem waren gespalten. Einige Interviewpartner/-innen der *Bundesämter und weiterer Stellen* waren der Meinung, dass das Vertrauen in den Vollzug noch nicht gegeben ist, da die Betriebe häufig die Erfahrung machen, dass sie nicht überall nach den gleichen Standards kontrolliert werden. Diese Einschätzung wurde von einigen befragten *Vollzugsbetroffenen* bestätigt. Zudem gaben einige Vollzugsbetroffene an, dass die hohe Anzahl der Regulierungen und die damit einhergehende Vielzahl der Kontrollen für die Betriebe belastend sein können. Andere waren jedoch der Meinung, dass der harmonisierte Vollzug nicht für alle Betriebe gleich relevant ist und dass das Vertrauen in den Vollzug grundsätzlich gegeben ist. Auch in der Online-Befragung der *Vollzugsbehörden* kam zum Ausdruck, dass über das Vertrauen der Betriebe in den Vollzug kein Konsens herrscht: Insgesamt 41 Prozent der Befragten waren der Ansicht, dass die Betriebe mehr Vertrauen in den Vollzug gewonnen haben, 44 Prozent befanden, dass dies nicht der Fall ist und 15 Prozent konnten sich nicht dazu äussern.⁶⁵

Beurteilung der Wirkungen bei Konsumenten durch die Befragten

Die verschiedenen Akteurguppen waren in der qualitativen Befragung grundsätzlich der Meinung, dass das Vertrauen der Konsumenten in den Vollzug gegeben ist. Auch die Vertretenden der *Konsumentenverbände* bestätigten diese Einschätzung. Lebensmittelkandale wie der „Pferdefleischskandal“, der zum Zeitpunkt der Evaluation die Medienlandschaft beherrschte, können dieses Vertrauen jedoch vorübergehend erschüttern. Bei den schriftlich befragten *Vollzugsbehörden* waren die Meinungen über das Konsumentenvertrauen geteilt: Die eine Hälfte der Befragten (41%) war der Ansicht, dass die Konsumenten in den letzten Jahren an Vertrauen gewonnen haben, während die andere Hälfte der Befragten (41%) der Ansicht war, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde. Die restlichen 18 Prozent der Befragten konnten sich dazu nicht äussern.⁶⁶

4.3 ÜBERGEORDNETE WIRKUNGEN

Zu den übergeordneten Wirkungszielen werden gemäss dem Wirkungsmodell die folgenden drei strategischen Ziele des Bundes gezählt: Die Harmonisierung des Vollzugs,

⁶⁵ Quelle: Online-Befragung, N = 54. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. Die Betriebe haben mehr Vertrauen in den Vollzug.

⁶⁶ Quelle: Online-Befragung, N = 54. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. Die Konsumenten haben mehr Vertrauen in den Vollzug.

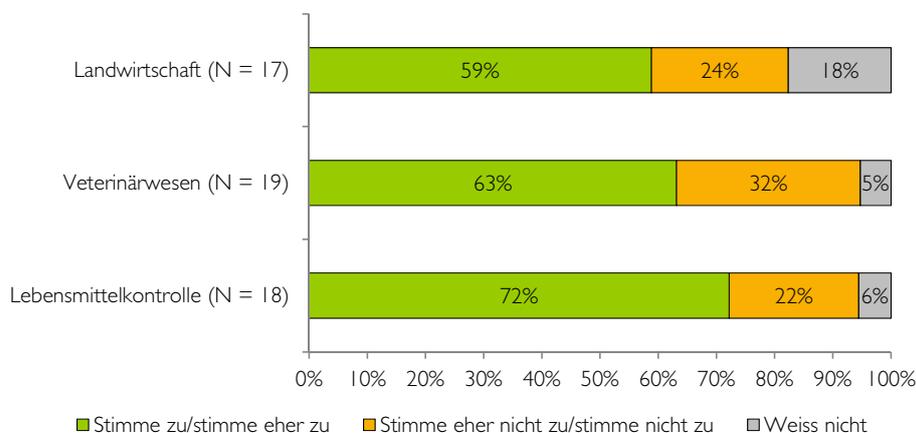
die Sicherstellung der Handelsfähigkeit mit der EU und die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit, des Tierschutzes und der Tiergesundheit auf bestehendem Niveau. Gemäss dem Bericht zum Stand der Umsetzung der strategischen Ziele aus dem Jahr 2012 sind diese Ziele grösstenteils *auf Kurs*. Einzig die zeitliche Verzögerung bei der Erarbeitung der NKP-Verordnung schränkt die Erreichung der Unterziele im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung des Vollzugs ein.⁶⁷ Aktuell existieren gemäss Aussagen der auftraggebenden Bundesämter und der BLK keine Wirkungsindikatoren, welche es erlauben würden, die Erreichung dieser Ziele zu überprüfen. Deshalb können diese Wirkungen auch hier nur aufgrund der subjektiven Einschätzungen der befragten Personen beurteilt werden.

Beurteilung der Harmonisierung des Vollzugs durch die Befragten
Wie die Auswertung in Abschnitt 2.3 ergeben hat, wurde das strategische Ziel, den Vollzug in der Schweiz zu harmonisieren, von allen Befragten generell als sehr wichtig eingestuft. Im Folgenden wird auf die interkantonale und die intersektorielle Harmonisierung eingegangen.

Interkantonale Harmonisierung: Die Interviewpartner/-innen in allen Akteurkategorien waren tendenziell der Ansicht, dass die interkantonale Harmonisierung des Vollzugs, noch nicht in ausreichendem Masse eingetreten ist. Es wurde angeführt, dass es zwar einen gewissen Sensibilisierungsprozess hinsichtlich des Harmonisierungsbedarfs gegeben hat, dass aber aufgrund des Interpretationsspielraums des Gesetzes und der unterschiedlichen Strukturen und Prozesse in den Kantonen noch grosse Unterschiede in der Durchführung der Kontrollen bestehen. Einige Vertreter/-innen der Vollzugsbehörden haben jedoch betont, dass die Kantone über die Verbände und in Zusammenarbeit mit den Bundesämtern bereits viel geleistet haben, um die Harmonisierung voranzutreiben. Auch die im Rahmen der Online-Befragung befragten Vertretenden der Vollzugsbehörden haben mehrheitlich angegeben, dass aus ihrer Sicht in den letzten Jahren eine interkantonale Harmonisierung stattgefunden habe (64%; vgl. Darstellung D 4.6).

⁶⁷ BLK (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP, Stand Februar 2012, Bern.

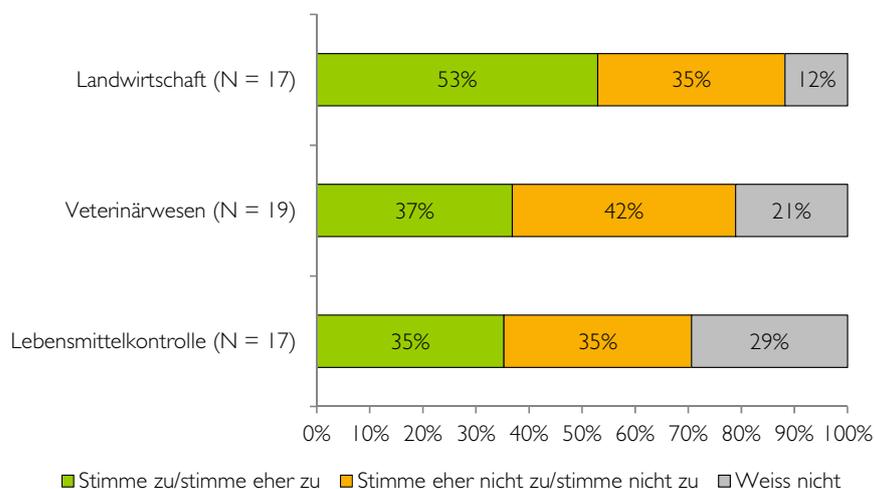
D 4.6: Beurteilung der interkantonalen Harmonisierung durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. In den letzten Jahren hat eine interkantonale Harmonisierung des Gesetzesvollzugs stattgefunden.

Intersektorielle Harmonisierung: Bezüglich der intersektoriellen Harmonisierung des Vollzugs, das heisst insbesondere die Koordination der Kontrollen verschiedener Behörden gemäss dem strategischen Ziel 5 des Bundes (vgl. Darstellung D 2.3), konnten sich deutlich weniger Befragte äussern. Vereinzelt wurde angemerkt, dass in den letzten Jahren durchaus gewisse Synergien ausgeschöpft wurden, zum Beispiel im Bereich der Tierschutzkontrollen, dass aber andere Bereiche noch nicht sektorübergreifend harmonisiert sind. Die Betriebe sind nach Angaben einiger Interviewpartner/-innen nach wie vor vielen verschiedenen Arten von Kontrollen ausgesetzt, was zu Redundanzen, Ineffizienzen und einer hohen Belastung für die Betriebe führt. Die Ergebnisse der Online-Befragung bestätigen diese Einschätzungen. Im Gegensatz zu der interkantonalen Harmonisierung konnten mit insgesamt 42 Prozent von 53 Antwortenden deutlich weniger Befragte der Aussage zustimmen, dass in den letzten Jahren eine *intersektorielle Harmonisierung* des Vollzugs stattgefunden hat (vgl. Darstellung D 4.7).

D 4.7: Beurteilung der intersektoriellen Harmonisierung durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 53. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen. In den letzten Jahren hat eine intersektorielle Harmonisierung des Gesetzesvollzugs stattgefunden.

In den Gesprächen wurden verschiedene Faktoren erwähnt, welche die Harmonisierung des Vollzugs im Allgemeinen fördern können:

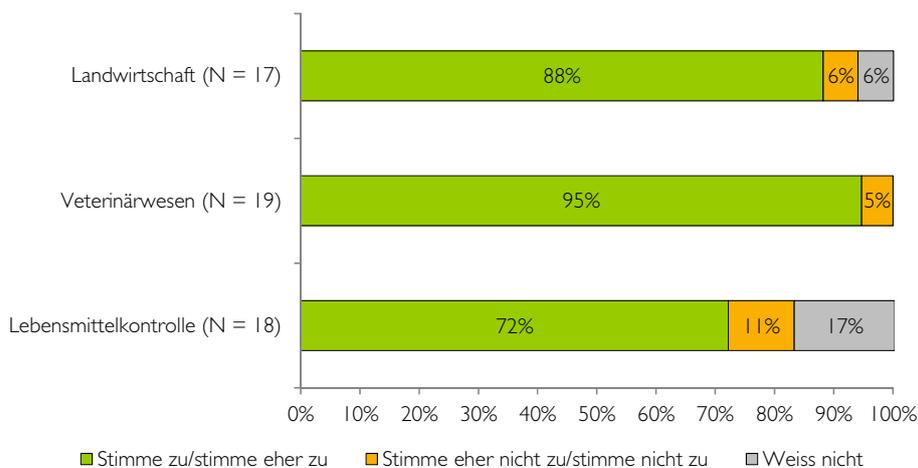
- Von mehreren Seiten wurde betont, dass es *verbindliche Vorgaben* braucht, welche den Interpretationsspielraum der Kantone etwas einschränken würden, um die Harmonisierung vorantreiben zu können. Eine gesetzliche Grundlage wie die NKP-Verordnung beispielsweise könnte vor diesem Hintergrund ein förderndes Element sein. Dies würde jedoch auch mit dem politischen Entscheid einhergehen, inwieweit der Vollzug zentralistisch organisiert sein sollte oder inwieweit man die föderalistischen Strukturen weiterbestehen lassen kann. Einige Befragte, insbesondere die Vollzugsbehörden, betonten jedoch die kantonalen Unterschiede und nahmen vorweg, dass der Vollzug aufgrund des föderalen Systems nie gänzlich harmonisiert werden kann. Der Interpretationsspielraum der Gesetze wird von den einzelnen Vollzugsstellen benötigt, um den Gegebenheiten der Kantone gerecht werden zu können.
- Die bereits erarbeiteten *Kontrollkonzepte* oder *Handbücher* wurden von einigen Gesprächspartnern/-innen als ein Schritt in die richtige Richtung gesehen, um die Harmonisierung voranzutreiben. Voraussetzung für den Erfolg solcher Kontrollgrundlagen ist aber, dass sie gemeinsam entwickelt und von allen Akteuren akzeptiert und umgesetzt werden.
- Die *Zusammenarbeit* in den regionalen und nationalen Verbänden und die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wie auch zwischen den Sektoren wurden ebenfalls als ein fördernder Faktor zur Harmonisierung des Vollzugs gesehen.

- Im Bereich der Lebensmittelkontrolle wurde zudem auf die *regionalen Laboratorien* hingewiesen, welche zu einer Harmonisierung innerhalb der betroffenen Kantone führen können.
- Die *Ausbildung* der Lebensmittelchemiker, -kontrolleure und -inspektoren wurde über alle Kantone hinweg harmonisiert. Auch dies wurde als ein positiver Schritt gesehen, um die Koordination und Harmonisierung der Kontrollen sicherzustellen.

Beurteilung der Sicherstellung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit durch die Befragten

Grundsätzlich waren sich die Befragten aus allen Akteurguppen einig, dass sich die Lebensmittelsicherheit, der Tierschutz und die Tiergesundheit in der Schweiz auf einem sehr hohen Niveau befinden und sich in den letzten Jahren mindestens auf diesem Niveau halten konnten. Auch die Resultate der Online-Befragung bestätigten diese Einschätzungen. In allen drei Sektoren konnte die grosse Mehrheit der Befragten der Aussage, dass sich das Niveau von Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz in der Schweiz in den letzten zehn Jahren gehalten beziehungsweise verbessert hat, zustimmen.

D 4.8: Beurteilung der Sicherstellung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit durch Vollzugsbehörden

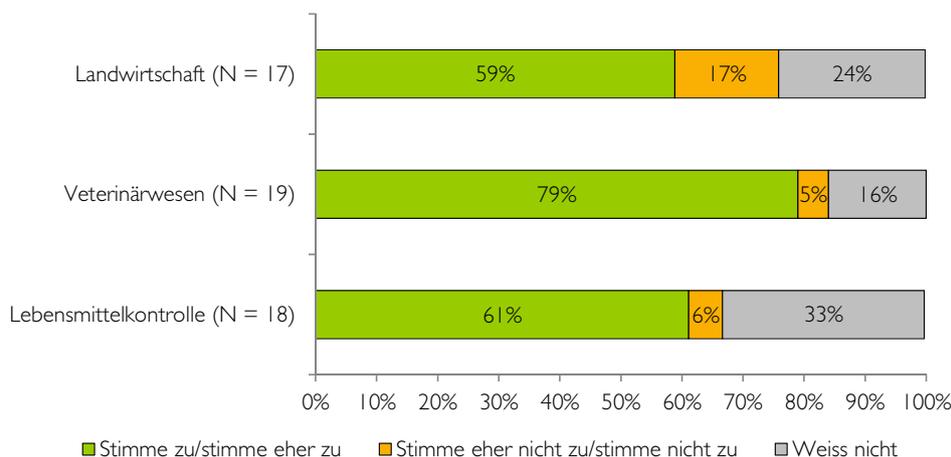


Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Das Niveau von Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz in der Schweiz hat sich in den letzten zehn Jahren gehalten bzw. verbessert.

Trotz dieses hohen Standards wurde von vielen Befragten darauf hingewiesen, dass die Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit, des Tierschutzes und der Tiergesundheit auch weiterhin grossen Handlungsbedarf aufweist und Probleme nicht ausgeschlossen werden können. Die Befragten wiesen dabei beispielsweise auf die immer komplexer werdenden Zusammenhänge in einer globalisierten Produktionskette oder das Auftreten von gänzlich neuen Problemen zum Beispiel im Tierseuchenbereich hin.

Beurteilung der Handelsfähigkeit mit EU durch die Befragten
 Aus Sicht der Interviewpartner/-innen ist die Handelsfähigkeit mit der EU grundsätzlich gewährleistet. Auch die Ergebnisse der Online-Befragung zeigen, dass die Vollzugsbehörden die Handelsfähigkeit mehrheitlich als gegeben betrachten (vgl. Darstellung D 4.9).

D 4.9: Beurteilung der Handelsfähigkeit mit EU durch Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. N = 54. Frage: In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen: Die Handelsfähigkeit der Schweiz mit der EU ist gegeben.

Viele Gesprächspartner/-innen wiesen im Zusammenhang mit der Handelsfähigkeit darauf hin, dass es wichtig ist, dass die Schweiz den Handelspartnern aufzeigen kann, *wie* das föderale Vollzugssystem funktioniert und *dass* es funktioniert. Vor diesem Hintergrund nimmt auch die Harmonisierung des Vollzugs an Bedeutung zu. Mehrere Befragte wiesen darauf hin, dass die Schweiz als Drittstaat sehr stark von der EU kontrolliert wird. Daneben kommen immer wieder Delegationen von Drittländern in die Schweiz. Es ist nach Angaben einzelner Gesprächspartner/-innen jedoch bis anhin nicht immer gelungen, die Ansprüche dieser ausländischen Inspektionen zu erfüllen. Der Stärkung des Vertrauens der internationalen Handelspartner wurde deshalb eine wichtige Bedeutung zugemessen.

Es wurde von einigen Interviewpartnern/-innen als richtig angesehen, dass die Verantwortung für die Sicherstellung der Handelsfähigkeit beim Bund angesiedelt ist. Welche Rolle dabei die BLK spielt, wurde jedoch aus den Gesprächen nicht deutlich ersichtlich. Einige Befragte sahen eine deutliche Aufgabe der BLK als Ansprechpartner gegenüber der EU, während für andere die BLK kaum tangiert ist. Einige Interviewpartner/-innen sahen jedoch eine mögliche Rolle der BLK darin, die ausländischen Inspektionen zu koordinieren und die Kantone bei der Vorbereitung auf die EU-Audits zu unterstützen.

4.4 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

Nachfolgend wird die Frage zu den Wirkungen beantwortet.

In welchem Ausmass ist in der Schweiz bis anhin eine Harmonisierung des Gesetzesvollzugs in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tierschutz, Tiergesundheit und Futtermittelsicherheit erfolgt (kantonal und intersektoriell)?

Ein wichtiges übergeordnetes Ziel stellt die Harmonisierung des Gesetzesvollzugs dar. Mangels eines entsprechenden Monitorings kann nur basierend auf Einschätzungen der befragten Personen beurteilt werden, inwieweit dieses Ziel bisher erreicht worden ist. Verschiedene Hinweise lassen darauf schliessen, dass die Harmonisierung tendenziell zugenommen hat. Es ist dies vermutlich eine Folge verstärkter Tätigkeit der Vollzugsbehörden in interkantonalen und intersektoriellen Gremien sowie der Erarbeitung von Handbüchern und Kontrollkonzepten. Dennoch scheinen aber immer noch grosse Unterschiede und Doppelspurigkeiten im Vollzug zu existieren. Die Befragten sind sich einig, dass eine Harmonisierung im Hinblick auf die Exportfähigkeit der Schweiz zentral ist. Gleichzeitig machen sie darauf aufmerksam, dass die Möglichkeit, einen gewissen Interpretationsspielraum bei der Auslegung der Gesetzgebung zu haben, in einem föderalen Land wichtig und auch eine Stärke ist. Das übergeordnete Ziel der Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit sowie der Handelsfähigkeit mit der EU konnte aus Sicht der Befragten mehrheitlich erreicht werden.

In Bezug auf die Wirkung bei den Vollzugsbehörden und Vollzugsbetroffenen zeigt die Evaluation, dass die intendierten Wirkungen nur teilweise erreicht werden konnten. So wurden zwar beispielsweise nach Abschluss der Auditprogramme Aktionspläne basierend auf den Empfehlungen erstellt und Massnahmen eingeleitet. Dies erfolgte im Bereich des Veterinärwesens jedoch konsequenter als im Bereich der Lebensmittelkontrolle. Im Zusammenhang mit den Massnahmen im Rahmen des NKP kann von einer relativ hohen Beteiligung an der Erarbeitung eines nationalen Datenmanagementsystems, aber von einer eher geringen Nutzung von Konzepten für risikobasierte Kontrollen ausgegangen werden. Basierend auf den Evaluationsergebnissen kann zudem darauf geschlossen werden, dass sich das Verständnis für das Gesamtsystem und die Zusammenarbeit zwischen den Sektoren und – in weniger ausgeprägtem Ausmass auch die interkantonale Zusammenarbeit – in den letzten Jahren erhöht hat. Unklar bleibt jedoch, welchen Beitrag die BLK und der NKP auf diese Veränderungen gehabt haben. Schliesslich scheint das Vertrauen der Betriebe in den Vollzug grundsätzlich gegeben zu sein, kann jedoch durch Faktoren wie die starke Belastung durch Regulierungen und einen nicht harmonisierten Vollzug eingeschränkt werden. Auch das Vertrauen der Konsumenten/-innen in den Vollzug ist aus Sicht der Befragten grundsätzlich gegeben.

Basierend auf der Befragung von vier Fachpersonen und der von der europäischen Kommission *Food and Veterinary Office* erarbeiteten Länderprofile⁶⁸ erfolgt in diesem Kapitel ein internationaler Vergleich zwischen der Schweiz und den vier Ländern Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden. Der Vergleich umfasst das Konzept, das Behördenarrangement und die Organisation der Aufsicht entlang der gesamten Lebensmittelkette sowie die Erarbeitung und Verwendung des nationalen Kontrollplans. Ziel des Vergleichs ist es, die Schweiz in den internationalen Kontext einzubetten und mögliche Best Practices für die Schweiz abzuleiten. Um eine möglichst breite Vergleichsbasis herzustellen, wurde bei der Auswahl der Länder darauf geachtet, unterschiedliche Staatssysteme und Vollzugsstrukturen einzuschliessen. Die einzelnen Länderporträts befinden sich in Anhang 0.

5.1 KONZEPT UND ORGANISATION

Der Vergleich der untersuchten Länder zeigt auf, dass ein Land (Österreich) ein föderales Staatssystem wie die Schweiz hat, zwei Länder haben ein zentrales Staatssystem (Irland und Luxemburg) und ein Land (Schweden) hat eine Mischung zwischen einem föderalen und einem zentralen Staatssystem.

Das System des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette ist in den Vergleichsländern wie folgt organisiert: Luxemburg ist das einzige der Länder, in welchem nur Behörden auf nationaler Ebene über Vollzugskompetenzen verfügen. In Irland sind vorwiegend Behörden auf nationaler Ebene für den Vollzug zuständig. Daneben sind jedoch 31 lokale Behörden (auf der Ebene der Counties) für Kontrollen in kleinen Schlachthäusern und Zerlegebetrieben zuständig. In Schweden verfügen Behörden auf nationaler, regionaler (Grafschaften) sowie lokaler Ebene (Gemeinden) über Vollzugskompetenzen. In Österreich sind ähnlich wie in der Schweiz vorwiegend Behörden auf regionaler Ebene (Bundesländer), in gewissen Bereichen jedoch auch Behörden auf nationaler Ebene für den Vollzug zuständig.

In drei der Vergleichsländer sind die nationalen Behörden dafür zuständig, den Vollzug zu beaufsichtigen. Diese Aufsichtskompetenzen sind wie in der Schweiz über mehrere Departemente und Ämter verteilt. In Schweden hingegen sind nationale sowie regionale Behörden für die Beaufsichtigung des Vollzugs zuständig. Die nationalen Behörden

⁶⁸ Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Sweden, Valid as of May 2012. <http://ec.europa.eu/food/fvo/controlsystems_en.cfm?co_id=SE>, Zugriff am 1.2.2013.
Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Luxembourg, Valid as of February 2012. <http://ec.europa.eu/food/fvo/controlsystems_en.cfm?co_id=LU>, Zugriff: 1.2.2013.
Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Ireland, Valid as of October 2010. <http://ec.europa.eu/food/fvo/controlsystems_en.cfm?co_id=IE>, Zugriff: 1.2.2013.
Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Austria, Valid as of April 2012. <http://ec.europa.eu/food/fvo/controlsystems_en.cfm?co_id=AT>, Zugriff: 1.2.2013.

beaufsichtigen die regionalen Behörden (Grafschaften), die wiederum die lokalen Behörden (Gemeinden) beaufsichtigen.

In Luxemburg und in Österreich existiert auf nationaler Ebene ein Koordinationsorgan, in Schweden und in Irland existieren jeweils zwei Koordinationsorgane, eines für den *Food-Sektor* und ein zweites für den *Non-Food-Sektor*. Diese Koordinationsorgane haben Aufgaben, welche mit denjenigen der BLK vergleichbar sind. Sie koordinieren die Kontrolle, erarbeiten den NKP und sind für die Vorbereitung und in einigen Fällen auch für die Durchführung der Audits zuständig. Die befragten Fachpersonen der Länder gaben an, dass sich durch ihre jeweiligen Koordinationsorgane die Harmonisierung der Kontrollen verbessert. Die Schweiz ist das einzige Land, in dem ein Koordinationsorgan in alle Bereiche der Lebensmittelkette involviert ist und gleichzeitig die Audits in allen diesen Bereichen vorbereitet und durchführt.

5.2 AUDITS

Wie in der Schweiz führen auch Schweden, Irland und Österreich Audits durch, um die Rechtskonformität, die Verhältnismässigkeit und den Harmonisierungsstand des Vollzugs zu überwachen. In Luxemburg dienen die Audits nur dazu, die Rechtskonformität der Kontrollen zu überwachen. Die Organisation und die Anzahl der Behörden, die für die Durchführung der Audits zuständig sind, variieren in den verschiedenen Ländern. Wie bereits im vorangehenden Abschnitt erwähnt, ist die Schweiz das einzige Land, in dem ein zentrales Koordinationsorgan die Audits vorbereitet und auch durchführt.

In Irland, Schweden oder Österreich verfügen einige der Behörden, die für den Vollzug zuständig sind, über ein internes Auditsystem. Das heisst, dass eine Einheit innerhalb der Vollzugsbehörde für die Durchführung der Audits in den betroffenen Sektoren derselben Behörde zuständig ist. In Irland ist beispielsweise eine Abteilung innerhalb des Department of Agriculture, Fisheries and Food dafür zuständig, Audits in den anderen Abteilungen desselben Departements durchzuführen. Eine Abteilung mit gleicher Zuständigkeit existiert in der National Food Agency in Schweden. Auch die Bundesländer in Österreich verfügen über ein solches internes Auditsystem. Der Vorteil dieser internen Auditsysteme wurde darin gesehen, dass sie die Akzeptanz der Audits erhöhen können. So erklärte die Fachperson in Österreich, dass die Audits gut akzeptiert sind, da die betroffenen Stellen nicht vom Bund kontrolliert werden, sondern durch ein anderes, quasi ebenbürtiges Bundesland. Der Nachteil des internen Auditsystems sahen die Befragten darin, dass es im Vergleich zu einem externen Audit weniger systematisch ist und möglicherweise Interessenkonflikte aufweisen kann.

In allen Ländern mit Ausnahme von Luxemburg werden aufgrund der Auditempfehlungen *Aktionspläne* erarbeitet. Die Umsetzung der Aktionspläne wird von den für die Durchführung der Audits zuständigen Behörden überprüft. Gemäss den befragten Fachpersonen in Österreich und Irland funktioniert dieser *Follow-up* gut. Da jedoch noch nicht in allen Bereichen Audits durchgeführt werden, ist es nach Ansicht der befragten Fachpersonen nur beschränkt möglich, die Wirksamkeit der Audits zu messen. Die Wirkungsmessung wird zudem dadurch erschwert, dass gemäss den befragten

Fachpersonen trotz laufender Bestrebungen noch immer keine aussagekräftigen Indikatoren vorhanden sind.

Alle der befragten Fachpersonen beurteilen die *Akzeptanz der Audits* bei den Vollzugsbehörden als gut. In Schweden und Luxemburg konnte die Akzeptanz im Laufe der Zeit stark erhöht werden. Dies lag gemäss den Gesprächspartnern/-innen daran, dass die betroffenen Behörden zuerst verstehen mussten, warum sie auditiert werden und deshalb eine Anpassungsphase seitens der betroffenen Behörden nötig war.

5.3 NATIONALER KONTROLLPLAN

Da der NKP eine Vorgabe der EU ist, verfügen alle vier Vergleichsländer über ein solches Dokument. In Österreich und in Luxemburg ist das zentrale Koordinationsorgan für die Erarbeitung des NKP zuständig. In Irland entwickeln die zwei Koordinationsorgane den NKP gemeinsam. In Schweden wird der NKP von einer Arbeitsgruppe entwickelt, in welcher nationale, regionale und lokale Behörden vertreten sind.

Der NKP ist in allen Vergleichsländern nach dem gleichen Format aufgebaut und dient dazu, das Behördenarrangement, die Aufsicht sowie den Vollzug entlang der Lebensmittelkette zu beschreiben. In allen Vergleichsländern beinhaltet der NKP ähnliche strategische Ziele wie in der Schweiz und verweist auf Konzepte für risikobasierte Kontrollen. Der NKP wird in den Vergleichsländern in erster Linie als Informationsdokument für alle entlang der Lebensmittelkette involvierten Behörden angesehen. Er ist in keinem Land rechtlich verbindlich und wird gemäss den befragten Fachpersonen nicht wirklich benutzt, da sein Inhalt den involvierten Behörden bereits bekannt ist.

5.4 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN

Nachfolgend wird die Evaluationsfrage zum internationalen Kontext beantwortet.

Wie kann das Schweizer Modell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette im internationalen Kontext eingeordnet werden?

Aufgrund verschiedener politischer Systeme und unterschiedlicher Behördenarrangements hat jedes nationale Vollzugssystem seine Besonderheiten. Ein direkter Vergleich der Situationen in Irland, Luxemburg, Österreich und Schweden mit jener in der Schweiz ist daher nur beschränkt möglich. Es kann jedoch aufgrund der gesammelten Informationen angenommen werden, dass das Vorgehen der Schweiz mit demjenigen anderer europäischer Länder vergleichbar ist:

- Erstens verfolgen alle untersuchten Länder die gleichen strategischen Ziele wie die Schweiz, nämlich die Koordination und Harmonisierung der Kontrolle, die Förderung der Behördenzusammenarbeit und die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit.
- Zweitens wurde deutlich, dass auch in diesen Ländern keine guten Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung auf übergeordneter Ebene verfügbar sind.

- Drittens haben die Länder vergleichbare Massnahmen wie die Schweiz zur Zielerreichung ergriffen. Alle Länder haben einen NKP erarbeitet, führen Audits durch und haben Konzepte für risikobasierte Kontrollen entwickelt. Dies ist nicht zuletzt auf die europäischen Vorgaben zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette zurückzuführen. In Bezug auf den NKP zeigt sich, dass der Nutzen des NKP nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern als gering bezeichnet wird: Entscheidend ist, dass er keine verbindliche Grundlage darstellt und er sich auf die Abbildung von bereits bekannten Informationen beschränkt. Interne Auditsysteme, bei welchen eine grössere organisatorische Nähe zwischen Auditstellen und Aufsichtsbehörden besteht, scheinen die Akzeptanz der Audits bei den involvierten Behörden zu fördern. Diese Nähe könnte jedoch auch mögliche Interessenskonflikte bergen und eine übergeordnete Sichtweise verhindern. Es hat sich gezeigt, dass sich bei verschiedenen Ländern nach einer Anpassungsphase die Akzeptanz der Audits erhöht hat. Es ist jedoch zu vermuten, dass in der Schweiz die mangelnde Akzeptanz für die Audits im Bereich der Lebensmittelkontrolle nicht auf die fehlende Anpassungsphase, sondern auf grundsätzlichere Ursachen zurückzuführen ist.

Die vorliegende Evaluation zeigt, dass die BLK im Rahmen ihrer Möglichkeiten gute Arbeit geleistet hat. Sie konnte gut funktionierende und den Anforderungen der EU entsprechende Prozesse für die Durchführung der Auditprogramme und die Erstellung des NKP aufbauen. Sie hat sich grosses fachliches Know-how angeeignet, sodass sie heute ihre Aufgaben professionell und kompetent bearbeiten kann. Befragte Vertretende von Bundesämtern sowie von Vollzugsstellen des Bundes und der Kantone beurteilen die Zusammenarbeit mit der BLK im Rahmen der Auditprogramme und der Erstellung des NKP mehrheitlich als gut. Ebenso geschätzt werden die Erbringung von Dienstleistungen und die Mitarbeit von Vertretenden der BLK in internationalen Gremien.

Die Evaluation weist jedoch auch auf Schwachstellen hin, welche die Entfaltung von Wirkungen der BLK in den letzten Jahren behindert haben. Die Ausarbeitung des neuen Leistungsauftrags der BLK für die Jahre 2015 bis 2019 sowie die Schaffung des neuen Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen bieten die Gelegenheit, diese Schwachstellen zu beseitigen. Nachfolgend werden die eruierten Schwachstellen zusammenfassend erläutert und Empfehlungen formuliert, wie sie angegangen werden könnten. Die Umsetzung der nachfolgend formulierten Empfehlungen setzt die Mitwirkung aller Akteure voraus, welche im System des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette einen Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele des Bundes gemäss NKP leisten können.

6.1 STRATEGISCHE EBENE

Drei Empfehlungen betreffen die strategische Ebene des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette. Sie richten sich in erster Linie an die Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG.

Entwicklung einer Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette
Die strategischen Ziele des Bundes, das heisst insbesondere die Harmonisierung des Vollzugs, die Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes auf bestehendem Niveau sowie die Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit der EU stossen bei den befragten Akteuren auf breite Akzeptanz. Es fehlt jedoch eine eigentliche Bundesstrategie, welche die Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Zielerreichung definiert und aufzeigt, mit welchen Massnahmen und Mitteln die übergeordneten Ziele zu erreichen sind. Auch fehlen Indikatoren, um die Fortschritte der Schweiz in Bezug auf die Erreichung der übergeordneten strategischen Ziele des Bundes zu überprüfen. Die Evaluationsergebnisse führen zum Schluss, dass es eine kohärente Gesamtstrategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette braucht, welche von den zuständigen Bundesstellen und den Kantonen mitgetragen wird. Innerhalb der Strategie können die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Bundesaufsicht inklusive der BLK definiert werden. Nur eingebettet in eine stimmige Gesamtstrategie

des Bundes kann die BLK ihr Wirkungspotenzial ausschöpfen und ihren Beitrag zur Erreichung der strategischen Ziele des Bundes leisten.⁶⁹

Empfehlung 1: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, gemeinsam mit den Kantonen eine Strategie zur Harmonisierung des Vollzugs, zur Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes auf bestehendem Niveau sowie zur Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit der EU zu erarbeiten und mit operationalisierten Zielen und Massnahmen zu versehen. Im Rahmen dieser Strategie sollten die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Bundesaufsicht inklusive der BLK festgelegt werden. Folgende Faktoren sollten berücksichtigt werden:

- Einbindung der Vollzugsstellen von Bund und Kantonen der drei Sektoren Landwirtschaft, Veterinärwesen und Lebensmittelkontrolle in die Erarbeitung der gemeinsamen Strategie.
- Definition von Zielen, Indikatoren, priorisierten Massnahmen und Zuständigkeiten der Akteure (Bundesämter, BLK, Vollzugsbehörden).
- Klärung, welche Zielsetzungen mit dem nationalen Datenmanagement und den risikobasierten Kontrollkonzepten des NKP verfolgt werden und wie deren Umsetzung geschehen soll.
- Regelmässige Überprüfung des Stands der Zielerreichung und Berichterstattung.
- Einsetzung eines Steuerungsgremiums, welches auf strategischer Ebene die Umsetzung der Strategie leitet und überwacht. Dieses Steuerungsgremium sollte aus Vertreter/-innen des neuen Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen und des Bundesamts für Landwirtschaft bestehen sowie Vertretende der kantonalen Vollzugsbehörden einbeziehen.
- Festlegung einer Koordinationstelle, welche die operative Umsetzung der Strategie koordiniert, den Stand der Zielerreichung überprüft und dem Steuerungsgremium rapportiert. Die BLK ist dank ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung prädestiniert für diese Aufgabe (vgl. auch Empfehlung 2).

Organisatorische Einbettung der BLK

Die Evaluation macht deutlich, dass die Ansiedlung der BLK als unabhängige Einheit unter der Leitung von drei Amtsdirektionen dem Gedanken der Vollzugsaufsicht über die gesamte Lebensmittelkette hinweg im Prinzip entspricht. Auch kann auf diese Weise den Verpflichtungen gegenüber der EU in koordinierter und effizienter Weise nachgekommen werden. Allerdings verfügen die drei beteiligten Bundesämter erstens über sehr unterschiedliche Strategien, Arbeitsweisen und Kulturen der Kooperation mit den Kantonen. Zweitens konnte die Amtsdirektorenkonferenz keine gemeinsame Haltung bei der Auslegung des Bundesratsbeschlusses hinsichtlich Form und Zielsetzung der Auditprogramme entwickeln. Drittens fehlen der BLK aufgrund der aktuellen Organi-

⁶⁹ Von der Begleitgruppe wurde zudem angeregt, die Strategieentwicklung unter Berücksichtigung der Risikoanalyse und der damit verbundenen Teilung der Aufgaben Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation zu behandeln.

sationsform die rechtlichen Grundlagen, um sicherzustellen, dass die von ihr ausgesprochenen Empfehlungen auch umgesetzt werden. Dies alles hat der BLK die Ausführung ihres Auftrags erschwert.

Ohne eine Änderung des organisatorischen Settings, in welches die BLK eingebettet ist, ist auch in Zukunft nicht zu erwarten, dass die BLK ihre Aufgaben wirksamer wahrnehmen können. In Abwägung der Vorteile (z.B. verstärkter Rückhalt der BLK, bessere Einbindung in die Prozesse des neuen Bundesamts, vereinfachter Informationsfluss und verkürzte Wege zu internen Fachexperten/-innen, reduzierte Anzahl von Ansprechpartnern/-innen für Bund und Kantone, Möglichkeit der Erhöhung der Durchsetzungskompetenzen der BLK) und der Nachteile (z.B. Verminderung der formalen Unabhängigkeit von den Bundesämtern, neu zu definierende Schnittstelle zum BLW, kräftezehrende Reorganisation), welche mit einer Integration der BLK in ein Bundesamt verbunden sind, kommt die Evaluation zum Schluss, dass die BLK in das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen integriert werden soll. Im Rahmen der Erarbeitung des neuen Leistungsauftrags muss allerdings die Schnittstelle zum BLW neu organisiert werden. Dies kann beispielsweise durch die Weiterführung der Koordinationsplattform oder einen „BLK-Satelliten“ im BLW erfolgen. Zudem ist sicherzustellen, dass die Art und Weise der Integration in das neue Bundesamt den Unabhängigkeitsanforderungen der EU genügend Rechnung trägt.

Empfehlung 2: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, die BLK als Kompetenzzentrum entlang der gesamten Lebensmittelkette weiterzuführen und in das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen zu integrieren. Auf diese Weise kann die hohe fachliche Kompetenz, welche sich die BLK in den letzten Jahren erworben hat, genutzt und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit verbessert werden.

Politische Klärung der Ausgestaltung der Beziehung zwischen Bundesaufsicht und kantonalem Vollzug

Die BLK wird insbesondere von den Vertretenden der kantonalen Lebensmittelkontrolle schlecht akzeptiert. Eine Erklärung dafür ist, dass der Bund mit der Schaffung der BLK seine Aufsichtsfunktion stärker wahrnimmt als zuvor. Von diesen Vollzugsstellen wird die BLK vorwiegend als Kontrolleurin und kaum als Unterstützerin wahrgenommen. Die fehlende Akzeptanz der BLK bei den Kantonschemikern/-innen sowie die unterschiedlichen Kulturen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den verschiedenen Bundesämtern haben die Effizienz und Wirksamkeit der BLK-Tätigkeiten stark eingeschränkt. Die strategischen Ziele im Bereich der Lebensmittelsicherheit können jedoch nur erreicht werden, wenn die relevanten Akteure von Bund und Kantonen zielorientiert kooperieren. Die zuständigen Stellen von Bund und Kantonen sind daher gefordert, Hindernisse zu beseitigen, welche die Kooperation gegenwärtig erschweren. Einerseits kann die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen intensiviert werden, indem die Vollzugsbehörden stärker in strategische und operative Entscheide eingebunden werden (vgl. Empfehlungen 1 und 4). Andererseits können die verantwortlichen Gremien des Bundes die Mitglieder der Kantonsregierungen in Zusammenarbeit mit den zuständigen interkantonalen Konferenzen (beispielsweise der Konferenz Kantonaler Landwirtschaftsdirektoren [LDK], der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

[GDK] und der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren [VDK]) für die Wichtigkeit einer gut funktionierenden Bundesaufsicht insbesondere im Hinblick auf die Handelsfähigkeit der Schweiz mit der EU sensibilisieren. So kann möglicherweise ein Beitrag zur besseren Akzeptanz der BLK bei den kantonalen Vollzugsstellen geleistet werden.

Empfehlung 3: Es wird der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG empfohlen, die Ausgestaltung der Beziehung zwischen Bundesaufsicht und kantonalem Vollzug im Bereich der Lebensmittelkontrolle gemeinsam mit den zuständigen kantonalen Stellen zu klären.

6.2 OPERATIVE EBENE

Auf der operativen Ebene werden Empfehlungen zu den Auditprogrammen und zum NKP formuliert. Sie richten sich in erster Linie an die Leitung der BLK, wobei die Zustimmung der Amtsdirektorenkonferenz von BLW, BVET und BAG Voraussetzung ist.

Auditprogramme

Die Aufsichtsfunktion des Bundes im Bereich der Lebensmittelkette wird von den beteiligten Akteuren nicht bestritten. Auch werden die damit verbundenen Audits vor Ort zur Überwachung und Sicherstellung eines harmonisierten Vollzugs durch die Kantone mehrheitlich als notwendig erachtet. Die befragten Vertretenden der Bundesämter wie auch viele Vertretende des Veterinärwesens schätzen die Auditprogramme der BLK als hilfreich und nützlich ein. Eine grosse Unzufriedenheit wurde hingegen bei Vertretenden der Lebensmittelkontrolle festgestellt. Aufgrund des eruierten Potenzials zur Erhöhung des Nutzens der Audits für die Vollzugsstellen und zur Sicherstellung der Wirksamkeit der Audits wird die folgende Empfehlung formuliert:

Empfehlung 4: Der BLK wird empfohlen, die Auditprogramme weiterzuentwickeln. Der Nutzen für die Vollzugsbehörden soll dadurch gesteigert werden, dass mehr Gewicht auf den Dialog mit den Verantwortlichen der Kantone gelegt wird. Unter Berücksichtigung der bestehenden rechtlichen Grundlagen und Verpflichtungen sollten im Einzelnen folgende Anpassungen vorgenommen werden:

- Ziele und Vorbereitungsprozesse der Auditprogramme im Dialog mit den Kantonen weiterentwickeln und spezifische Bedürfnisse der Vollzugsstellen einfließen lassen. Die Audits können zum Beispiel im Sinne einer Vollzugshilfe gestaltet oder auch verstärkt zur Vorbereitung für Audits des Food and Veterinary Office (FVO) und Drittlandinspektionen genutzt werden.
- Unabhängige Durchführung der Audits gewährleisten. Das Produkt der Audits soll wie bisher aufzeigen können, wo Optimierungsbedarf liegt, damit eine Verbesserung der Situation erreicht werden kann.
- Erarbeitung der Aktionspläne und Nachverfolgung sicherstellen. Dafür sollte entweder eine zuständige Stelle in allen Bundesämtern definiert werden oder die BLK mit dieser Aufgabe betreut werden.

- Nochmalige Überprüfung der Auditprogramme des Bundes und der Begutachtungen der Schweizerischen Akkreditierungsstelle SAS auf mögliche Synergien und Optimierung des Datenaustausches.

Mehrjähriger nationaler Kontrollplan

Der NKP scheint in seiner heutigen Form für die beteiligten Akteure kaum nützlich zu sein. Sein Hauptzweck besteht heute darin, die Anforderungen der EU an ein entsprechendes Dokument zu erfüllen. Die Beschreibung des Schweizer Vollzugssystems muss vor dem Hintergrund der EU-Vorgaben weitergeführt werden. Die weiteren Elemente des NKP, das heisst die strategischen Ziele des Bundes sowie die vorgesehenen Massnahmen (nationales Datenmanagement und risikobasierte Kontrollkonzepte), sollen jedoch Bestandteil der neu zu schaffenden Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette werden (vgl. Empfehlung 1).

Empfehlung 5: Der BLK wird empfohlen, die aktuellen Ziele und Massnahmen des NKP in die neu zu schaffende Strategie zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette zu integrieren und den redimensionierten NKP zur Abbildung des Schweizerischen Vollzugssystems ausschliesslich zur Rechenschaftslegung gegenüber der EU zu nutzen.

ANHANG

A I ABKÜRZUNGEN

AGES: Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (Österreich)

ASV: Veterinary Service Administration (Luxembourg)

ATA: Agriculture Technical Service Administration (Luxembourg)

BAES: Bundesamt für Ernährungssicherheit (Österreich)

BAG: Bundesamt für Gesundheit

BFW: Bundesamt für Wald (Österreich)

BLK: Bundeseinheit für die Lebensmittelkette

BLW: Bundesamt für Landwirtschaft

BMG: Bundesministerium für Gesundheit (Österreich)

BMLFUW: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Österreich)

BVET: Bundesamt für Veterinärwesen

CABs: County Administrative Boards of Sweden

DAFF: Department of Agriculture, Fisheries and food (Ireland)

FSAI: Food Safety Authority of Ireland

FVO: Food and Veterinary Office

GSLI: Gesellschaft Schweizerischer Lebensmittelinspektorinnen und Lebensmittelinspektoren

KOLAS: Konferenz der Landwirtschaftsämtler der Schweiz

LAVS: Local Authority Veterinary Services of Ireland

MAVDR: Ministry of Agriculture, Viticulture and Rural Development (Luxembourg)

MHSA: Ministry of Health and Social Affairs (Sweden)

MRA: Ministry of Rural Affairs (Sweden)

NFA: National Food Agency of Sweden

NKP: Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan

NKP-VO: Verordnung zum Nationalen Kontrollplan

QSQCA: Organisation for the Safety and Quality of the Food Chain (Luxembourg)

SBA: Swedish Board of Agriculture

SVA: National Veterinary Institute of Sweden

VKCS: Verband der Kantonschemiker der Schweiz

VSKT: Vereinigung der Schweizer Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte

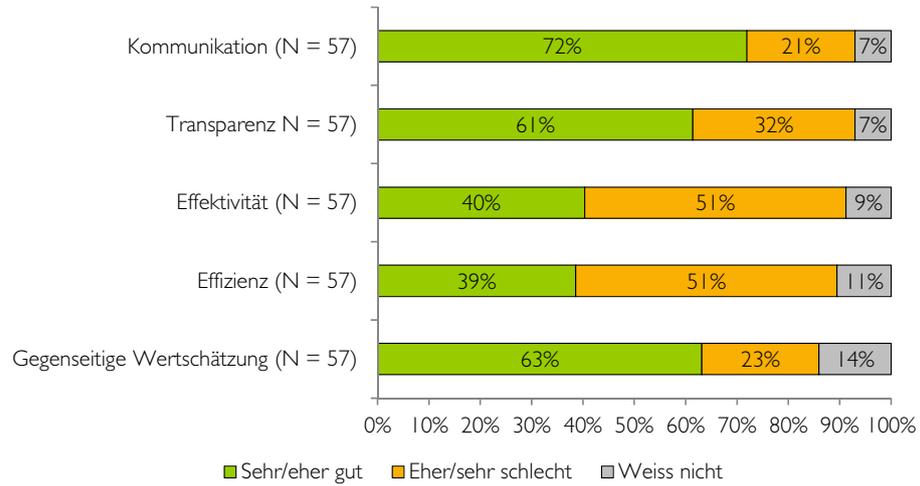
A2 DARSTELLUNGEN

A 2.1 DARSTELLUNGSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----|
| D 1.1: Eckwerte der Online-Erhebung | 45 |
| D 2.1: Schematische Darstellung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette | 50 |
| D 2.2: Aufgaben der BLK gemäss Bundesratsbeschluss 2006 | 52 |
| D 2.3: Strategische Ziele und Unterziele des Bundes | 53 |
| D 2.4: Beurteilung der strategischen Ziele durch Vollzugsbehörden | 54 |
| D 2.5: Übersicht über Aufgaben und Ziele der BLK gemäss Leistungsauftrag | 56 |
| D 2.6: Beurteilung der Zuteilung der Aufgaben der BLK durch Vollzugsbehörden | 59 |
| D 2.7: Organigramm der BLK und der Aufsichtsbehörden | 61 |
| D 2.8: Beurteilung organisatorische Verankerung der BLK durch Vollzugsbehörden | 62 |
| D 2.9: Einschätzungen Ansiedelung der Aufgaben der BLK durch Vollzugsbehörden | 64 |
| D 2.10: Beurteilung der Ressourcen durch Vollzugsbehörden | 65 |
| D 2.11: Wirkungsmodell zum Vollzug entlang der Lebensmittelkette | 66 |
| D 3.1: Beurteilung der Zusammenarbeit mit der BLK durch Vollzugsbehörden | 70 |
| D 3.2: Beurteilung der Akzeptanz der BLK durch die Vollzugsbehörden | 73 |
| D 3.3: Beurteilung der fachlichen Kompetenzen durch Vollzugsbehörden | 74 |
| D 3.4: Aktionsportfolio zur Zusammenarbeit | 75 |
| D 3.5: Beurteilung des Instruments Audit durch Vollzugsbehörden | 78 |
| D 3.6: Aktionsportfolio zu den Auditprogrammen | 81 |
| D 3.7: Beurteilung Nützlichkeit der Inhalte des NKP durch die Vollzugsbehörden | 85 |
| D 3.8: Beurteilung Nützlichkeit der NKP-Jahresberichte durch Vollzugsbehörden | 85 |
| D 3.9: Beurteilung des Instruments NKP durch Vollzugsbehörden | 86 |
| D 3.10: Aktionsportfolio zum NKP | 88 |
| D 4.1: Erstellung von Aktionsplänen durch Vollzugsbehörden | 93 |
| D 4.2: Beurteilung der Wirksamkeit der Audits durch Vollzugsbehörden | 94 |
| D 4.3: Beurteilung des Verständnisses für Gesamtsystem durch Vollzugsbehörden | 95 |
| D 4.4: Beurteilung der interkantonalen Zusammenarbeit durch Vollzugsbehörden | 96 |
| D 4.5: Beurteilung der intersektoriellen Zusammenarbeit durch Vollzugsbehörden | 97 |
| D 4.6: Beurteilung der interkantonalen Harmonisierung durch Vollzugsbehörden | 100 |
| D 4.7: Beurteilung der intersektoriellen Harmonisierung durch Vollzugsbehörden | 101 |
| D 4.8: Beurteilung der Sicherstellung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Tiergesundheit durch Vollzugsbehörden | 102 |
| D 4.9: Beurteilung der Handelsfähigkeit mit EU durch Vollzugsbehörden | 103 |
| DA 1: Beurteilung einzelner Aspekte Zusammenarbeit durch Vollzugsbehörden | 117 |
| DA 2: Beurteilung der Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende der Landwirtschaft | 117 |
| DA 3: Beurteilung der einzelnen Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende des Veterinärwesens | 118 |
| DA 4: Beurteilung der Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende der Lebensmittelkontrolle | 118 |
| DA 5: Beurteilung der einzelnen Aspekte des NKP durch die Vollzugsbehörden | 119 |
| DA 6: Übersicht über relevante Kennziffern des internationalen Vergleichs | 127 |
| DA 7: Liste der Interviewpartner/-innen | 130 |
| DA 8: Begleitgruppe Evaluation | 132 |
| DA 9: Fragenkatalog | 138 |

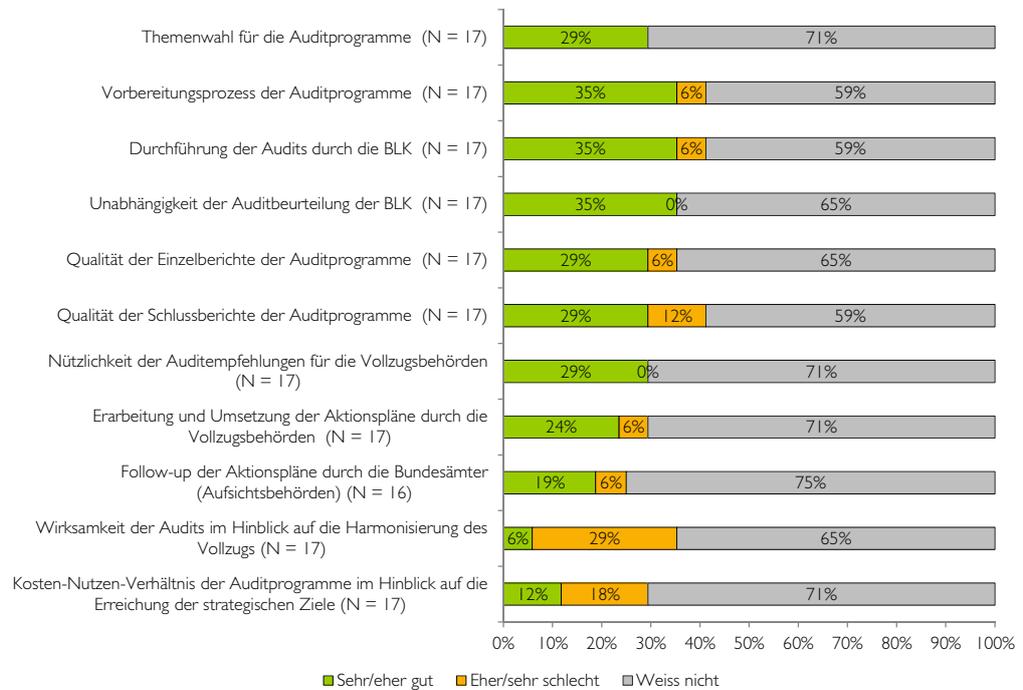
A 2.2 ERGÄNZENDE DARSTELLUNGEN

DA 1: Beurteilung der einzelnen Aspekte der Zusammenarbeit durch die Vollzugsbehörden



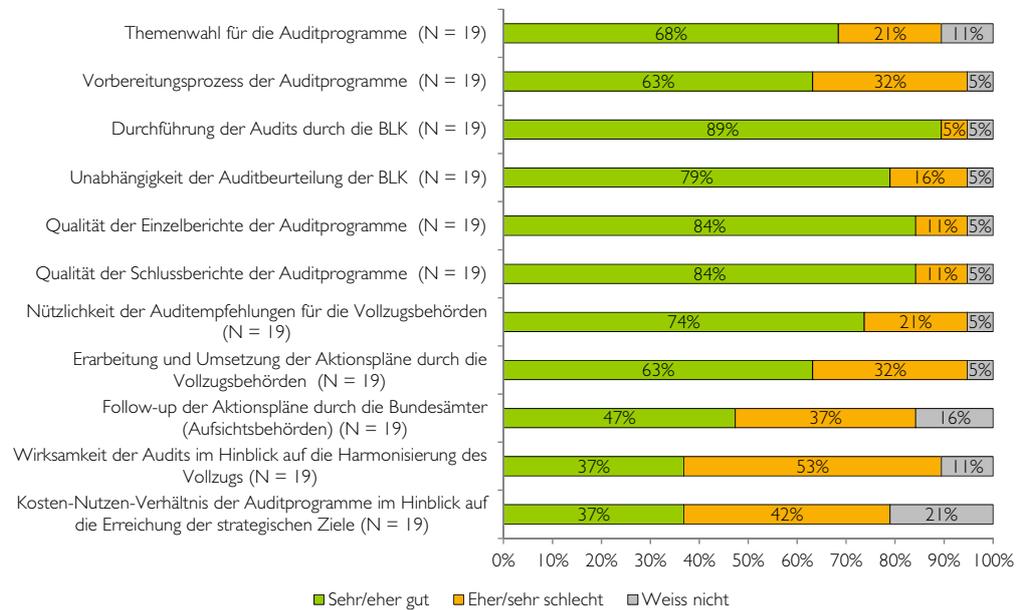
Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte Ihrer Zusammenarbeit mit der BLK?

DA 2: Beurteilung der Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende der Landwirtschaft



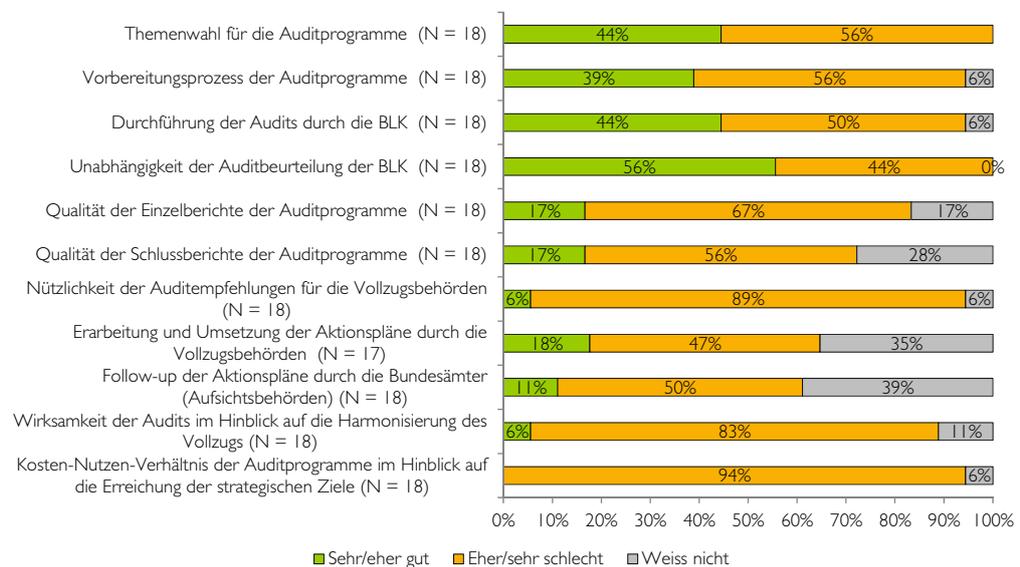
Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme?

DA 3: Beurteilung der einzelnen Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende des Veterinärwesens



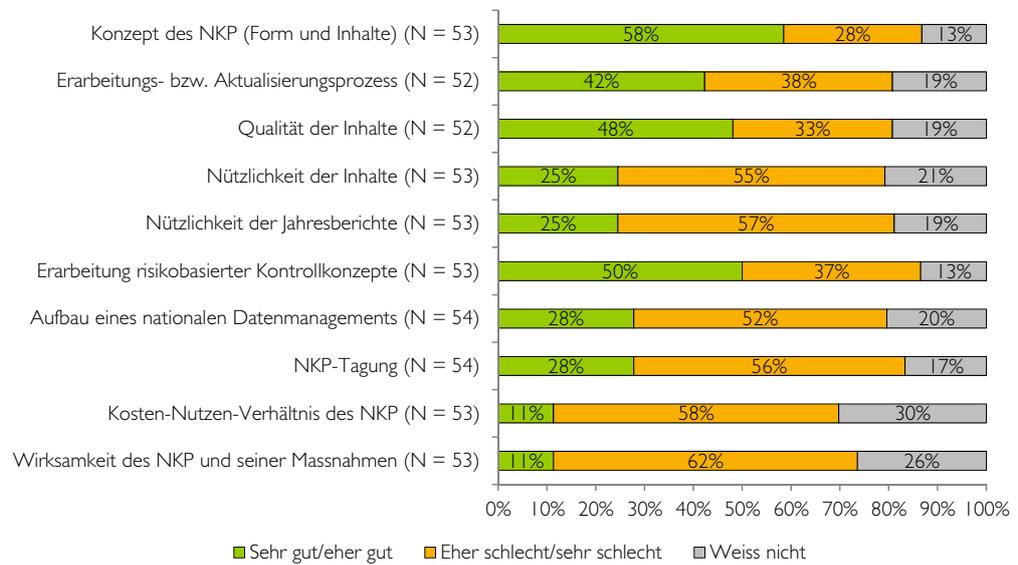
Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme?

DA 4: Beurteilung der Aspekte der Auditprogramme durch Vertretende der Lebensmittelkontrolle



Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme?

DA 5: Beurteilung der einzelnen Aspekte des NKP durch die Vollzugsbehörden



Quelle: Online-Befragung. Frage: Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des nationalen Kontrollplans?

Im Folgenden werden die Vollzugssysteme der vier europäischen Länder Irland, Schweden, Österreich und Luxemburg gemäss den von der *Food and Veterinary Office (FVO)* der EU erarbeiteten Länderprofile vorgestellt. Da alle Länderprofile der FVO in Englisch geschrieben sind, werden für Schweden, Irland und Luxemburg die Namen der Behörden auf Englisch geschrieben. Für Österreich werden die Namen auf Deutsch verwendet.

A 3.1 IRLAND

Konzept und Behördenarrangement

Die für die Lebensmittelkette verantwortlichen Behörden sind in Irland eher zentralistisch organisiert. So sind zwei Departemente für die Aufsicht und den Vollzug in den Bereichen der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung zuständig. Daneben verfügen 31 lokale Behörden über Vollzugskompetenzen, diese betreffen aber nur die Kontrolle in kleinen Schlachthäusern und Zerlegebetrieben.

The Department of Agriculture, Fisheries and food (DAFF) ist für die Verhandlungen mit der EU, die Erarbeitung und den Vollzug der Gesetzgebung sowie die Kontrolle in den Bereichen der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen- und Tierschutzgesetzgebung sowie für den Non-Food-Sektor zuständig. Das DAFF ist auch verantwortlich für die Fischerei. Die verschiedenen Aufgaben werden entweder von verschiedenen Stellen innerhalb des DAFF durchgeführt oder von so genannten *Local Authority Veterinary Services (LAVS)*.

The Department of Health ist zuständig für die Gesetzgebung bezüglich Einzelbetrieben im Lebensmittelbereich sowie die Erarbeitung und Distribution von Lebensmitteln aus nicht tierischem Ursprung. Die dem *Department of Health* zugehörige *Food Safety Authority of Ireland (FSAI)* ist für die Sicherheit der Lebensmittel beziehungsweise für den Food Sektor zuständig. Die Aufgaben der FSAI umfassen die Koordination und Kontrolle der Behörden, um Lücken und Überschneidungen in den Aktivitäten der verschiedenen Behörden zu vermeiden. Die FSAI hat zu diesem Zweck Verträge mit sieben Kontrollbehörden abgeschlossen, führt Risikoanalysen durch und bietet den Behörden, die in die Lebensmittelsicherheit involviert sind, wissenschaftlichen und technischen Support mittels Publikationen und Ausbildungen an. Die FSAI nimmt auch regelmässig an Sitzungen teil und hat Leitlinien, Verhaltenskodexe und Standards entwickelt, um seine Aufgaben wahrzunehmen.

Aufsicht

Die zuständigen Behörden nehmen ihre Aufsichtspflichten in Bezug auf die Lebensmittelkette mittels verschiedener Kontrollen und Audits wahr. Alle Kontrollen werden auf Basis einer Risikoanalyse durchgeführt. Die meisten Behörden verfolgen für die Kontrolle ein Qualitätsmanagementsystem. Die für die Kontrolle verantwortlichen Behörden können regelmässig Prozedurdokumente auf eine Intranet-Plattform hochladen

Wie oben beschrieben, sind verschiedene Abteilungen innerhalb des DAFF für die Kontrolle in den Bereichen der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen- und Tierenschutzgesetzgebung zuständig. Die *Local Authority Veterinary Services* führen in kleinen Schlachthäusern und Zerlegebetrieben ausserdem Kontrollen durch.

Für die Kontrollen im Lebensmittelbereich ist hingegen die FSAI verantwortlich. Die Kontrollen werden durch verschiedene Behörden durchgeführt, die mit dem FSAI einen Leistungsvertrag haben.

Jede verantwortliche Behörde führt die Kontrollen gemäss einem formalen Reporting-System durch, sämtliche Kontrollberichte werden an die verantwortlichen Stellen (DAFF oder FSAI) gesendet.

Im Fall einer Abweichung mit den rechtlichen Grundlagen sind in den verschiedenen Sektoren unterschiedliche Zwangsmassnahmen möglich. Im Lebensmittelbereich kann die FSAI Verbesserungshinweise, Verbesserungsweisungen, Schliessungsweisungen, Verbotswweisungen, die Ergreifung und Entfernung oder Festnahme von Produkten vornehmen. In den Non-Food-Bereichen kann das DAFF die Tiere oder tierische Produkte sowie die Arbeitsmittel einziehen und den Betrieben die Lizenz entziehen.

Gemäss der befragten Fachperson wird schliesslich mittels Audits überprüft, ob die Kontrollen der durchführenden Behörde der nationalen und der europäischen Gesetzgebung entsprechen. Sie werden deshalb auch als Harmonisierungsmassnahmen definiert.

Im Lebensmittelbereich haben die grösseren Behörden interne Auditsysteme eingeführt. Für die Behörden mit einem zertifizierten Qualitätsmanagementsystem sind die Audits in diese Systeme integriert. Für kleinere Behörden, die nicht über genügend Ressourcen verfügen, führt die FSAI die Audits durch. Die FSAI führt gemäss Auditprogramm drei Kategorien von Audits durch. Erstens erfolgen gezielte Audits, um sicherzustellen, dass spezifische Aspekte der EU-Gesetzgebung eingehalten werden. Zweitens auditiert die FSAI die unter Vertrag genommenen Behörden, um sicherzustellen, dass die vertraglich definierten Pflichten eingehalten sind. Drittens dienen spezifische Audits der Kontrolle, ob erlassene Empfehlungen umgesetzt worden sind. Nach jedem Audit verfasst die FSAI einen Bericht, welcher Korrekturmassnahmen vorsieht. Diese Korrekturmassnahmen werden in einen von der auditierten Behörde erarbeiteten Aktionsplan integriert. Eine andere Einheit innerhalb der FSAI überprüft schliesslich, ob diese Aktionspläne die verlangten Korrekturen berücksichtigen.

Für den Non-Food-Bereich hat das DAFF eine interne Audit-Einheit eingeführt. Diese Einheit hat die Aufgabe, sicherzustellen, dass die Kontrollen der verschiedenen Stellen innerhalb des DAFF gemäss EU-Gesetzgebung erfolgen.

Gemäss der befragten Fachperson werden die Audits von den betroffenen Behörden akzeptiert, obwohl es eine Anpassungsperiode brauchte. Grund für diese Akzeptanz sei, dass die Audits gesetzlich vorgeschrieben sind. Dank den Audits habe in den letzten Jahren ausserdem eine Harmonisierung der Kontrollen stattgefunden.

Nationaler Kontrollplan

Das DAFF und die FSAI sind gemeinsam für die Erarbeitung des nationalen Kontrollplans (NKP) zuständig; dieser wird schliesslich von der FSAI publiziert. Der NKP enthält die strategischen Ziele in den verschiedenen Bereichen der gesamten Lebensmittelkette. Er beschreibt das Behördenarrangement in den verschiedenen Bereichen und definiert die diesbezüglichen Kontrollkompetenzen. Der NKP enthält die Dokumente bezüglich der Durchführung der Kontrollen und erfasst auch die Organisation der Audits.

Der NKP ist rechtlich nicht verbindlich, dient aber allen für die Lebensmittelkette verantwortlichen Behörden als Informationsdokument. Gemäss der befragten Fachperson würden diese Behörden den NKP zwar kennen, er werde von ihnen allerdings nicht wirklich benutzt.

A 3.2 SCHWEDEN

Konzept und Behördenarrangement

Gemäss der befragten Fachperson ist die für die Lebensmittelkette verantwortliche schwedische Verwaltung eine Mischung zwischen einem zentralisierten und einem föderalen System. Die Zuständigkeiten für die Aufsicht und den Vollzug in den Bereichen der Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebungen werden zwischen drei Ministerien, drei nationalen Behörden, 21 regionalen Behörden und rund 290 autonomen Gemeinden verteilt. Obwohl die Gemeinden durch die nationale Gesetzgebung regiert sind, können sowohl die Organisation der Kontrolle als auch operative Entscheidungen durch die Gemeinderäte selbstständig getroffen werden.

Die drei nationalen Behörden – *The National Food Agency (NFA)*, *the Swedish Board of Agriculture (SBA)* und *the National Veterinary Institute (SVA)* – gehören alle dem *Ministry of Rural Affairs (MRA)* an. Die regionalen Behörden – *the County Administrative Boards (CABS)* – sind am *Ministry of Health and Social Affairs (MHSA)* angegliedert und die Gemeinden müssen dem *Ministry of Finance* rapportieren.

The National Food Agency (NFA) ist die auf nationaler Ebene für die Lebensmittel beziehungsweise den Food-Sektor zuständige Behörde. Es ist ihre Aufgabe, die Gesetzgebung im Lebensmittelbereich vorzubereiten, Kontrollen anzuordnen und zu koordinieren sowie eigene Kontrollen und Risikoanalysen durchzuführen. Die NFA fungiert auch als Referenzlabor für die Lebensmittel.

The Swedish Board of Agriculture (SBA) ist für die Pflanzengesundheit, das Futtermittel, die Tierseuchen und den Tierschutz beziehungsweise für den Non-Food-Sektor zuständig. Einen Grossteil dieser Organisation machen die Bezirks-Veterinäre aus, die die Kontrollen durchführen. Es gibt 100 Bezirke, in denen rund 400 Veterinäre und Assistenten arbeiten. *The National Veterinary Institute (SVA)* ist das veterinäre Experteninstitut in Schweden. Seine Hauptaufgabe ist es, auf Anfrage des SBA Proben und Analysen durchzuführen.

Auf der regionalen Ebene sind die *County Administrative Boards (CABs)* die kompetenten Behörden. Ihre Aufgaben werden teilweise durch die schwedische Regierung und teilweise durch eine Verordnung definiert. Obwohl die interne Organisation der CABs je nach Region unterschiedlich ist, werden die Mehrheit ihrer Zuständigkeiten in der Lebensmittelkette durch die *County Veterinary Officers* und die *Animal Welfare Officers* wahrgenommen. Die CABs sind zuständig für das Veterinärwesen, führen Audits durch, um sicherzustellen, dass die Lebensmittelkontrolle der Gemeinden gesetzeskonform ist, sie koordinieren die Aktivitäten der Bezirksveterinäre und der Gemeinden und organisieren Ausbildungen in diesen Bereichen. Die CABs rapportieren jährlich der SBA, der NFA und dem MHSA.

Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinden für die Lebensmittelkette sind in der nationalen Gesetzgebung festgeschrieben. Die Gemeinden kontrollieren insbesondere Betriebe, die Lebensmittel (aus tierischem und nicht tierischem Ursprung) produzieren. Einige der 290 Gemeinden haben eine gemeinsame Organisation gebildet, um die finanziellen und persönlichen Ressourcen effizienter zu gestalten.

Aufsicht

Da verschiedene Behörden, die auf unterschiedlichen politischen Ebenen agieren, in die offiziellen Kontrollen involviert sind, ist die Koordination zwischen ihnen wichtig. Gemäss der befragten Fachperson wurde zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe errichtet, in der alle kompetenten Behörden repräsentiert sind. Diese soll die Kooperation zwischen den verschiedenen Behörden verbessern. Die drei nationalen Behörden SBA, NFA und SVA führen in den Bereichen, in denen sie kompetent sind auf Basis einer Risikoanalyse die Kontrollen durch. Die CABs führen alle Kontrollen in den primären Produktionsbereichen aus. Was die Menge der durchgeführten Kontrollen betrifft, gibt es immer noch grosse Unterschiede zwischen den einzelnen CABs, obwohl in den letzten Jahren eine Verbesserung stattgefunden hat. Einige CABs führen relativ viele und gezielte Kontrollen durch, während andere CABs nur sehr wenige Kontrollen machen. Diese Unterschiede ergeben sich aus dem Umstand, dass keine nationale Strategie existiert, die den CABs betreffend Kontrollen und Audits Vorgaben gibt. Hingegen verfügen die Gemeinden über Leitlinien, um die Risiken zu klassifizieren. Diese Leitlinien werden durch die NFA entwickelt. Die Berichtserstattung der Aufsichtsbehörden ermöglicht es den zuständigen Stellen, die durchgeführten Kontrollen zu überprüfen. Gemäss der befragten Fachperson fehlt in Schweden ein ausgearbeitetes nationales Nachprüfungssystem beziehungsweise Managementsystem, sodass die Wirksamkeit der Kontrollen nicht gemessen werden kann. Gemäss der befragten Fachperson wird die Harmonisierung der Kontrollen auch dadurch erschwert, weil die NFA keine Möglichkeit hat, im Fall einer Abweichung von den rechtlichen Grundlagen die CABs unmittelbar zu sanktionieren. Die NFA kann aber gegen die Gemeinden unmittelbar Sanktionen ergreifen.

Die NFA und die SBA haben zwei verschiedene Auditsysteme. Die NFA auditiert die CABs. Die CABs auditieren die Gemeinden. Die NFA hat in den Lebensmittelbereichen, die sie selbst kontrolliert ein internes Auditsystem. Die Audits der CABs werden anhand von Leitlinien durchgeführt, welche durch die NFA entwickelt worden sind. In jenen Bereichen, in denen die SBA für die Kontrolle zuständig ist, werden die Audits durch eine eigene Einheit innerhalb der SBA durchgeführt. Gemäss der befragten Fach-

person werden die nationalen Audits von den lokalen Behörden gut akzeptiert. Die Fachperson erwähnte aber auch, dass es weiterhin schwierig sei, die Wirkungen der Audits zu messen. Ein Grund dafür sei, dass es bis jetzt nicht immer möglich gewesen sei, ein Follow-up der Auditsempfehlungen zu machen.

Nationaler Kontrollplan

Da es auf nationaler Ebene keine Behörde gibt, die in allen Bereichen der Lebensmittelkette über eine Aufsicht verfügt, nehmen die NFA, der SBA, der SVA, die CABs und die Gemeinden an der Erarbeitung des nationalen Kontrollplans teil. Eine von der NFA erstellte Arbeitsgruppe koordiniert die Arbeit der verschiedenen Behörden. Gemäss der befragten Fachperson beinhaltet der schwedische NKP die strategischen Ziele, eine Beschreibung des Behördenarrangements sowie die Organisation der Kontrollen. Er enthält auch Leitlinien, welche die Harmonisierung des Vollzugs verbessern sollen. Dies ist gemäss der befragten Fachperson in den letzten Jahren gelungen. Der nationale Kontrollplan ist rechtlich nicht verbindlich und dient allen Behörden entlang der Lebensmittelkette als Informationsdokument.

A 3.3 ÖSTERREICH

Konzept und Behördenarrangement

Die für die Lebensmittelkette verantwortliche österreichische Verwaltung ist föderal organisiert. Die Bundesregierung ist für die Erarbeitung und die Aufsicht der Gesetzgebung zuständig. Der Vollzug fällt teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung, teilweise in jenen der Bundesländer.

Auf nationaler Ebene sind das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für die Gesetzgebung in Bezug auf die Lebensmittelkette zuständig. Das BMG ist für die Tierseuchen-, Tierschutz- sowie Lebensmittelgesetzgebung und das BMLFUW für die Pflanzengesundheit- und Futtermittelgesetzgebung zuständig. Weiter gibt es auf nationaler Ebene die österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES). Die AGES führt in allen Bereichen der Lebensmittelkette Laboranalysen durch. Sie hat ausserdem die Aufgabe, Risikoanalysen durchzuführen und die Konsumenten zu informieren. Der Vollzug in den Kompetenzbereichen des BMLFUW wird durch zwei Bundesämter, namentlich das Bundesamt für Ernährungssicherheit (BAES) und das Bundesamt für Wald (BFW), sowie durch Dienststellen der Bundesländer für den Pflanzenschutz wahrgenommen.

Innerhalb des BMG hat die Stabsstelle „Koordinierung des mehrjährigen integrierten Kontrollplans (MIK) und AGES“ die Aufgabe, die Erarbeitung des nationalen Kontrollplans und die Audits zu koordinieren sowie Massnahmen für die Harmonisierung des Kontrollsystems zu ergreifen. Die Kompetenz zum Vollzug der Gesetzgebung unter der Verantwortung des BMG liegt bei den Bundesländern.

Aufsicht

Wie oben erwähnt, werden die Kontrollen in den verschiedenen Bereichen entweder durch die Bundesbehörden oder die Bundesländer durchgeführt. Die offiziellen Kon-

trollen basieren auf einem jährlichen Inspektionsplan, der die Einteilung der Kontrollen entlang der Lebensmittelkette bestimmt. Dieser Inspektionsplan wird auf Basis der Gesetzgebung sowie einer Risikoanalyse bestimmt.

Die Bundesländer sind zuständig für die Kontrolle der Lebensmittel, für die Schlachtier- und Fleischuntersuchung, für die Tiergesundheit sowie den Tierschutz. Das BML-FUW, das BFW und die Bundesländer kontrollieren die Pflanzengesundheit. Das BAES ist die für die Durchführung der amtlichen Kontrolle im Futtermittelbereich zuständige Behörde. Die AGES und drei Inspektionsinstitute in den Bundesländern sind für die amtlichen Proben in den verschiedenen Bereichen entlang der Lebensmittelkette verantwortlich. Kontrollberichte werden je nach Bereich entweder jährlich oder zweimal jährlich an die zuständigen Bundesbehörden geschickt.

Die Bundesländer haben 2006 ein internes Auditsystem entwickelt, das BMG hat dessen Entwicklung koordiniert. Die Audits in den Bundesländern werden nicht durch eine Bundesbehörde durchgeführt; vielmehr werden die Bundesländer durch ein anderes Bundesland auditiert. Die Bundesbehörden entwickeln aber Prozedurdokumente und Check-listen, an welche sich die auditierenden Bundesländer halten müssen. Diese Prozedurdokumente sehen auch vor, dass Aktionspläne so erarbeitet werden müssen, dass Follow-up-Massnahmen möglich sind. Als Harmonisierungsmassnahme wurde ausserdem im Jahr 2010 die Stabsstelle „Koordinierung MIK und AGES“ geschaffen.

Gemäss der befragten Fachperson ist die Harmonisierung der Kontrollen zwar dadurch erschwert, dass es auf Bundesebene keine zentrale Einheit gibt, welche entlang der ganzen Lebensmittelkette Audits durchführt. Da die Bundesländer sich aber gegenseitig auditieren, seien die Audits gut akzeptiert.

Nationaler Kontrollplan

Der nationale Kontrollplan wird von der Stabsstelle „Koordinierung MIK und AGES“ erarbeitet. Er enthält die strategischen Ziele, die Beschreibung der Organisation im Allgemeinen, die Organisation der Kontrolle und der Audits sowie die Massnahmen zur Harmonisierung der Kontrolle. Der nationale Kontrollplan ist rechtlich nicht verbindlich und dient allen Behörden entlang der Lebensmittelkette als Informationsdokument.

A 3.4 LUXEMBURG

Konzept und Behördenarrangement

Die luxemburgische Verwaltung entlang der Lebensmittelkette ist zentralistisch organisiert. Das *Ministry of Agriculture, Viticulture and Rural Development (MAVDR)* ist für die Pflanzengesundheit-, Futtermittel-, Tierseuchen-, Tierschutz- und Lebensmittelgesetzgebung zuständig. Das *Ministry of Health* ist für die Lebensmittelsicherheit, die Nahrungsmittel und die veterinärmedizinischen Produkte zuständig.

Im Veterinärwesen, welches in den Verantwortungsbereich des MAVDR fällt, ist die *Veterinary Service Administration (ASV)* für die Kontrollen zuständig. Die ASV kontrolliert ausserdem den unter der Verantwortung des *Ministry of Health* stehenden

Bereich der Lebensmittelsicherheit. Die *Agriculture Technical Service Administration (ATA)* ist ebenfalls dem MAVDR unterstellt und ist für den Vollzug in den Landwirtschaftsbereichen zuständig. Die am *Ministry of Health* verankerte Einheit „*SECUALIM*“ hat die Aufgabe, Risikoanalysen durchzuführen, mehrjährige sektorielle Kontrollpläne zu entwickeln, Proben zu entnehmen und zu analysieren sowie Lebensmittelsicherheitsmassnahmen zu ergreifen.

Die den zwei Ministerien unterstellte *Organisation for the Safety and Quality of the Food Chain (QSQCA)* hat die Aufgabe, die Arbeit der gesamten Behörden entlang der Lebensmittelkette zu koordinieren. Die QSQCA ist auch für die Organisation der Lebensmittelkontrollen und für die Audits zuständig.

Aufsicht

Die Kontrollen entlang der Lebensmittelkette werden durch das ASV, das ATA und durch SECUALIM durchgeführt. Die QSQCA hat verschiedene Arbeitsgruppen gebildet, in denen die kompetenten Behörden involviert sind. Diese sollen einheitliche Vorgehensweisen entwickeln sowie nationale Standards für die offizielle Kontrolle erarbeiten. Die Kontrollen werden von allen kompetenten Behörden nach einer Risikoanalyse durchgeführt; die Systeme sind aber noch nicht harmonisiert. Die QSQCA ist auch zuständig für die Erarbeitung eines Auditsystems und für die Durchführung der Audits. Dafür hat die QSQCA Prozedurdokumente entwickelt. In Luxemburg gibt es kein internes Auditsystem. Die ISO zertifizierten Behörden werden durch das *Office of Accreditation and Surveillance* auditiert. In nicht zertifizierten Behörden werden die Audits von der QSQCA durchgeführt. Gemäss der befragten Fachperson dienen die Audits nur dazu, zu überprüfen, ob die Kontrollen rechtskonform sind. Es werden aber keine Empfehlungen gegeben. Im Fall einer Abweichung von den rechtlichen Grundlagen muss die auditierte Behörde die nützlichen Anpassungen machen. Die QSQCA überprüft, ob die Anpassungen umgesetzt worden sind.

Gemäss der befragten Fachperson hat die Errichtung der QSQCA als Koordinationsstelle dazu geführt, dass die Kontrollen einheitlicher durchgeführt werden. Ausserdem sei die Harmonisierung und Koordination der Kontrollen in einem kleinen Land wie Luxemburg weniger problematisch als in grösseren EU-Ländern.

Nationaler Kontrollplan

Die QSQCA ist zuständig für die Erarbeitung des nationalen Kontrollplans. Dafür bekommt die QSQCA alle nötigen Informationen von den kompetenten Behörden. Der nationale Kontrollplan enthält die strategischen Ziele, die administrative Organisation entlang der Lebensmittelkette sowie die Organisation und das Management der Kontrolle.

DA 6: Übersicht über relevante Kennziffern des internationalen Vergleichs

| | Irland | Luxemburg | Österreich | Schweden | Schweiz |
|---|--|---|--|--|---|
| Konzept und Organisation | | | | | |
| Vollzugsbehörden | Vorwiegend auf nationaler Ebene | Auf nationaler Ebene | Vorwiegend auf regionaler Ebene (9 Bundesländer) | Auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene | Vorwiegend auf regionaler Ebene |
| Aufsichtsbehörden | Auf nationaler Ebene | Auf nationaler Ebene | Auf nationaler Ebene | Auf nationaler und regionaler Ebene | Auf nationaler Ebene |
| Zahl der in die Aufsicht involvierten nationalen Departemente | 2 | 2 | 2 | 3 | 2 |
| Zahl der in die Aufsicht involvierten nationalen Ämter | 2 | 3 | 5 | 2 | 3 |
| Zahl der in die Aufsicht involvierten regionalen Ämter | 0 | 0 | 0 | 21 (CABs) | 0 |
| Zentrale Koordinationsorgane für die Aufsicht | 2 (FSAI im Food Sektor, DAFF im Non-Food-Sektor) | 1 (QSQCA) | 1 (Stabsstelle "Koordination MİK und AGES") | 2 (NFA im Food Sektor, SBA im Non-Food-Sektor) | 1 (BLK) |
| Aufgaben der zentralen Koordinationsorgane | Kontrolle, Organisation und Durchführung der Audits, NKP | Organisation und Durchführung der Audits, NKP | Organisation der Audits, NKP | Kontrolle, Organisation und Durchführung der Audits, NKP | Organisation und Durchführung der Audits, NKP |
| Strategische Ziele zur Harmonisierung des Vollzugs vorhanden? | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |

| | Irland | Luxemburg | Österreich | Schweden | Schweiz |
|--|---|--|---|---|-------------------------------------|
| Audits | | | | | |
| Auditprogramme zur Wahrnehmung der Aufsicht vorhanden? | Ja | Ja | Ja | Ja | Ja |
| Durchführung der Audits | Interne Auditsysteme für das DAFF und für grosse Behörden, die einen Vertrag mit FSAI haben. Die FSAI führt Audits in den kleineren Behörden, die einen Vertrag haben, durch. Die lokalen Behörden auditieren sich untereinander. | Die ISO zertifizierten Behörden werden durch das <i>Office of Accreditation and Surveillance</i> auditiert. In nicht zertifizierten Behörden werden die Audits von der QSQCA durchgeführt. | Die Stabstelle „Koordination MIK und AGES“ entwickelt Leitlinien und Prozedurdokumente für die Durchführung der Audits. Die Audits werden aber entweder von den zuständigen Bundesämtern durchgeführt oder von den Bundesländern. Die Bundesländer haben ein internes Auditsystem und auditieren sich zusätzlich untereinander. | Die NFA auditiert die CABs, die SBA hat ein internes Auditsystem. Die 21 CABs auditieren die Gemeinden. | Nationales Koordinationsorgan (BLK) |
| Follow-up der Aktionspläne | Im internen Auditsystem integriert oder durch nationale Behörden (FSAI oder das DAFF) | Nein, es gibt keine Aktionspläne | Durch die für die Audits zuständige Behörde | Im internen Auditsystem integriert oder nationale Behörde (NFA) | Nationale Behörden (Bundesämter) |
| Nationaler Kontrollplan | | | | | |
| Zuständiges Organ | Nationalen Koordinationsorgane (DAFF und FSAI gemeinsam) | Nationales Koordinationsorgan (QSQCA) | Nationales Koordinationsorgan (Stabsstelle „Koordination MIK und AGES“) | Arbeitsgruppe in der NFA, SBA, CABs und Gemeinden involviert sind | Nationales Koordinationsorgan (BLK) |
| Zweck | Beschreibung Vollzug und Aufsicht | Beschreibung Vollzug und Aufsicht | Beschreibung Vollzug und Aufsicht | Beschreibung Vollzug und Aufsicht | Beschreibung Vollzug und Aufsicht |

| | Irland | Luxemburg | Österreich | Schweden | Schweiz |
|--------------------------------------|--------|-----------|------------|----------|---------|
| Verbindlichkeit für Vollzugsbehörden | Nein | Nein | Nein | Nein | Nein |

A4 INTERVIEWPARTNER/-INNEN

DA 7: Liste der Interviewpartner/-innen

| Name | Organisation | Funktion | Datum |
|----------------------|--|--|------------|
| Bund | | | |
| Bernard Lehmann | Bundesamt für Landwirtschaft | Direktor | 13.02.2013 |
| Hans Wyss | Bundesamt für Veterinärwesen | Direktor | 14.02.2013 |
| Roland Charrière | Bundesamt für Gesundheit | Vizedirektor | 11.04.2013 |
| Christian Hofer | Bundesamt für Landwirtschaft | Leiter Direktionsbereich Direktzahlungen und Ländliche Entwicklung | 13.02.2013 |
| Josef Schmidt | Bundesamt für Veterinärwesen | Leiter Vollzugsunterstützung | 14.02.2013 |
| Dagmar Heim | Bundesamt für Veterinärwesen | Leiterin Fachbereich Lebensmittelhygiene | 14.02.2013 |
| Michael Beer | Bundesamt für Gesundheit | Leiter Abteilung Lebensmittelsicherheit | 13.02.2013 |
| Rolf Straub | Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS | Leiter Ressort Chemie, Biologie und Gesundheit | 26.02.2013 |
| Manuela Quintili | Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS | Mitarbeiterin Ressort Chemie, Biologie und Gesundheit | |
| Christophe Perri-taz | Staatssekretariat für Wirtschaft SECO | Leiter Ressort Nichttarifische Massnahmen | 11.03.2013 |
| Hans-Beat Jenny | Schweizerisches Heilmittelinstitut Swissmedic | Vizedirektor Swissmedic | 21.02.2013 |
| Kantone | | | |
| Rolf Hanimann | VSKT / Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Kt GR | Kantonstierarzt | 18.03.2013 |
| Alda Breitenmoser | VKCS / Amt für Verbraucherschutz Kt AG | Kantonschemikerin | 28.03.2013 |
| Thomas Stadelmann | GSLI / Lebensmittelinspektorat Kt AG | Abteilungsleiter | 13.03.2013 |
| Robert Flückiger | Amt für Landwirtschaft Kt SO | Amtsleiter | 04.03.2013 |
| Bruno Meyer | Abteilung Einzelbetriebliche Massnahmen Kt SO | Abteilungsleiter | |
| Doris Bürgi Tschan | Veterinärdienst Kt SO | Kantonstierärztin | |
| Martin Kohler | Lebensmittelkontrolle Kt SO | Kantonschemiker | |

| Name | Organisation | Funktion | Datum |
|--|--|---|---------------------------|
| Frédéric Brand | Service de l'agriculture Kt VD / KOLAS | Amtsleiter | 18.03.2013 |
| Giovanni Peduto | Service de la Consomma- tion et affairesvétéri- naires Kt VD | Kantonstierarzt | |
| Bernard Klein | Service de la Consomma- tion et affairesvétéri- naires Kt VD | Kantonschemiker | |
| Wirtschaft, Verbände, Konsumenten | | | |
| Lorenz Hirt | Föderation der Schweize- rischen Nahrungsmittel- Industrien (fial) | Geschäftsstelle fial | 06.03.2013 |
| Aline Clerc | Fédération romande des Consommateurs (FRC) | Secrétariat central FRC | 19.03.2013 |
| Rudolf Schmitt | Fachhochschule West- schweiz-Wallis | Dozent | 01.03.2013 |
| Silvio Raggini | Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz (IG DHS) | Coop Qualitätscenter | 11.03.2013 |
| Michel Rudin | Konsumentenforum (kf) | Geschäftsführer kf | 20.03.2013 |
| Thomas Jäggi | Schweizerischer Bauern- verband (SBV) | Geschäftsstelle SBV | 06.03.2013 |
| Ruedi Hadorn | Schweizer Fleisch- Fachverband (SFF) | Geschäftsführer SFF | 25.02.2013 |
| Marco Taddei | Schweizerischer Gewer- beverband (SGV) | Geschäftsstelle SGV | 11.03.2013 |
| International | | | |
| John Coady | Irland | Food Savety Authority of Ireland | 18.04.2013 |
| Camille Strottner | Luxemburg | Organisme pour la sécurité et la qualité de la chaîne alimentaire | Schriftliche Befragung |
| Daniela Nowotny | Österreich | Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft | 24.04.2013 |
| Göran Engström | Schweden | Livsmedels Verket National Food Administration | 16.04.2013 |
| BLK | | | |
| Thomas Lüthi | Bundeseinheit für die Lebensmittelkette | Leiter BLK | 30.01.2013 |
| Pierre Heinmann | Bundeseinheit für die Lebensmittelkette | Mitarbeiter Bereich Audits | |
| Frieda Michelini | Bundeseinheit für die Lebensmittelkette | Mitarbeiterin Bereich NKP | |
| Claude Ramseier | Bundeseinheit für die Lebensmittelkette | Mitarbeiter Bereich NKP | |

A5 BEGLEITGRUPPE EVALUATION

DA 8: Begleitgruppe Evaluation

| Name | Organisation | Funktion |
|--------------------|--|---|
| Michel Geinoz | Bundesamt für Landwirtschaft / Agroscope Liebefeld-Posieux | Leiter amtliche Futtermittelkontrolle |
| Jürg Danuser | Bundesamt für Veterinärwesen | Leiter Abteilung Monitoring/Evaluation |
| Dagmar Heim | Bundesamt für Veterinärwesen | Leiterin Fachbereich Lebensmittelhygiene |
| Michael Beer | Bundesamt für Gesundheit | Leiter Abteilung Lebensmittelsicherheit |
| Christoph Perritaz | Staatssekretariat für Wirtschaft SECO | Leiter Ressort Nichttarifische Massnahmen |
| Thomas Lüthi | Bundeseinheit für die Lebensmittelkette | Leiter |
| Frédéric Brand | KOLAS / Service de l'agriculture Kt VD | Amtsleiter |
| Rolf Hanimann | VSKT / Amt für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit Kt GR | Kantonstierarzt |
| Philipp Hübner | VKCS / Gesundheitsschutz Kt BS | Kantonschemiker |
| Thomas Jäggi | Schweizerischer Bauernverband | Vertritt die Primärproduktion |
| Lorenz Hirt | Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittel-Industrien | Vertritt die Nahrungsmittelindustrie |
| Marco Taddei | Schweizerischer Gewerbeverband | Vertritt das Nahrungsmittelgewerbe |
| Silvio Raggini | Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz | Vertritt den Nahrungsmittelhandel |
| Michel Rudin | Konsumentenforum | Vertritt die Konsumentenstellen |
| Rolf Schmitt | Fachhochschule Westschweiz-Wallis | Vertritt den Hochschulbereich |

Konzeptionelle Grundlagen

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2011): Leistungsauftrag 2011–2014 Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Bern.

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2007): Leistungsauftrag der Amtsdirektoren des BLW, BAG und BVET (ADK) für die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) 2007–2011, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): BLK Hauptziele 2013, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Masterplan 2013–2015 (rolend), Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Rolle von ADK, KLMK, KPF und Fachgruppen, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Prozess Auditberichte erstellen, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Überprüfung der Zielerreichung von Auditprogrammen, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Qualitätsmanagementhandbuch BLK (QMHB), Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2008): Bundesaufsicht: Auditverfahren der BLK, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2008): Schnittstellen und Zusammenarbeit BLK/SAS, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (keine Jahresangabe): Externe Evaluation BSE-Einheit: Feststellungen – Erkenntnisse für die BLK, Bern.

Département fédéral de l'économie DFE, Département fédéral de l'intérieur DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Décision du conseil fédéral du 16. Juin 2006, Berne.

Département fédéral de l'économie DFE, Département fédéral de l'intérieur DFI (2006): Surveillance de la Confédération dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la santé animale et de la protection des animaux, Berne. Proposition du 15. Juin 2006, Berne.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD), eidgenössisches Departement des Innern (EDI) (2008): Rechtliche Grundlagen zur Aufsicht durch die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK), Bern.

Reporting

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Dienstleistungen für die Bundesämter. Abschlussbericht über die im Jahre 2012 bearbeiteten Projekte, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Umsetzung strategische Ziele NKP, Stand Februar 2012, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): 4. Controllingbericht BLK / Jahresbericht 2012, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): 4. Controllingbericht BLK (2011), Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Quartalsbericht 4/2010 BLK & Jahresbericht 2010, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2010): 4. Quartalsbericht 2009 (kumulativ), Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2009): Quartalsbericht 04/2008, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2008): Quartalsbericht 04/2007, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2009): Bericht zum Erfahrungsaustausch Nationale Auditsysteme / Nationaler Kontrollplan: QMS Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) vom 16. bis 17.11.2009 in Bern, Bern.

Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme SQS (2013): Auditbericht/Assessmentbericht ISO 9001:2008 zur Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Zollikofen.

Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme SQS (2013): Assessmentbericht SQS 9004 zur Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Zollikofen.

Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme SQS (2011): Audit-/Assessmentbericht zur Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Zollikofen.

Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme SQS (2010): Audit-/Assessmentbericht zur Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, Zollikofen.

Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme SQS (2009): Zertifikat für die BLK nach ISO 9001:2008, Zollikofen.

Stehr, D. (2011): Bericht über die Externe Überprüfung, Prozess „Audit“, der Bundes-

einheit für die Lebensmittelkette (BLK) in Bern, Lüneburg.

Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (zhaw), Institut für angewandte Medienwissenschaften (IAM) (2011): Schreibwerkstatt IAM für Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK), Bestätigung und Gutachten, Zürich.

Berichterstattung Audits

Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) (2011): Begleitdokument zum Schlussbericht BLK Audit „Tierschutzvollzug auf Betrieben mit Nutztieren“, Wirkung der Audits auf Bundes- und Kantonsebene, Bern.

Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) (2010): Wirkung der Audits auf Bundes- und Kantonsebene, Auditprogramm Milch-Fleisch, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Schlussbericht zum Auditprogramm Teilbereich Futtermittel, Überprüfung des Vollzuges entlang der Lebensmittelkette bei Importeuren, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Schlussbericht zum Auditprogramm Tierschutzvollzug auf Betrieben mit Nutztieren, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2010): Schlussbericht Befragung des grenztierärztlichen Dienstes bei Importen aus Drittländern, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2010): Schlussbericht zum Auditprogramm Überprüfung des kantonalen Vollzugs im Bereich Inspektion und Bewilligung von im Milch- und Fleischsektor tätigen Betrieben, Bern.

Nationaler Kontrollplan

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2013): Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan Schweiz 2010–2014, Bern. Stand Januar 2013, Bern.

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2010): Jahresbericht 2010 zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Schweiz, Bern.

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2009): Jahresbericht 2009 zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan für die Schweiz, Bern.

Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) (2007): Mehrjähriger nationaler Kontrollplan für die Schweiz Januar 2007 – Dezember 2009, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (2012): Evaluation NKP; PowerPoint Präsentation, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): FAQ, Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan (NKP), Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Bericht NKP 2011, Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan – Schweiz, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Der mehrjährige nationale Kontrollplan – der Weg zu einem modernen Kontrollsystem, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Risikobasierte Prozesskontrollen entlang der Lebensmittelkette in der Schweiz, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2008): Jahresbericht 2008 zum mehrjährigen nationalen Kontrollplan 2007–2009, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2008): Jahresbericht NKP 01.01.2007–30.06.2008, Bern.

Informationsmaterialien

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2013): Newsletter 01/2013, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Newsletter 03/2012, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Newsletter 02/2012, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Newsletter 01/2012, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2012): Organigramm BLK, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2011): Bundeseinheit für die Lebensmittelkette: Ein Überblick über Auftrag, Einsatz, Ausrichtung und Leistungsausweis, Bern.

Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) (2010): Organigramm, Zuständige Behörden entlang der Lebensmittelkette, Bern.

Weiteres

Bundesamt für Gesundheit (BAG), Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) (2012): Externe Evaluation der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK). Pflichtenheft der Evaluation, Bern.

Bundesamt für Gesundheit BAG (2012): Medienmitteilung. Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen werden ab 2014 in einem Bundesamt vereint, Bern.

Food and Veterinary Office (FVO) (2012): Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Austria.

Food and Veterinary Office (FVO) (2012): Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Sweden.

Food and Veterinary Office (FVO) (2012): Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Luxembourg.

Food and Veterinary Office (FVO) (2010): Country Profile; the organisation of Food Safety, Animal Health, Animal Welfare and Plant Health Control Systems, Ireland.

Kaufmann, Y. (2007): Externe Evaluation BSE-Einheit, Schlussbericht, Zürich: Econcept Forschung, Beratung, Projektmanagement.

Parlamentsdienste, Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (PVK) (2003): Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Bern.

Gesetze und Verordnungen

SR 455: Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005 (TSchG). Stand am 1. Januar 2013. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

SR 817.0: Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 9. Oktober 1992 (Lebensmittelgesetz, LMG). Stand am 1. Januar 2012. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

SR 817.02: Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV). Stand am 1. Oktober 2012. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

SR 910.1: Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz, LwG). Stand am 1. Januar 2013. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

SR 910.15: Verordnung über die Koordination der Kontrollen auf Landwirtschaftsbetrieben vom 26. Oktober 2011 (Kontrollkoordinationsverordnung, VKKL). Stand am 1. Januar 2013. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

SR 916.40: Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966 (TSG). Stand am 1. Januar 2013. Bern: Schweizerische Bundesversammlung.

Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Futter- und Lebensmittelkontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.

A7 ERHEBUNGSINSTRUMENTE

A7.1 LEITFADEN INTERVIEWS

Die nachfolgende Tabelle beinhaltet eine Übersicht aller Fragen, die für die Interviews in der vorliegenden Evaluation verwendet wurden. Je nach Akteurkategorie wurde die Auswahl der Fragen angepasst.

DA 9: Fragenkatalog

| |
|--|
| Bitte beschreiben Sie kurz Ihre Funktion und Ihre Aufgaben im Zusammenhang mit (dem Vollzug) der Lebensmittelkette. |
| Fragen zum Konzept der BLK zur Harmonisierung des Vollzugs unter Berücksichtigung des Gesamtsystems |
| <i>Im Dokument „NKP 2010–2014“ sind sechs strategische Ziele festgehalten, welche die Behörden verfolgen sollen: 1. Harmonisierung Vollzug, 2. Förderung Behördenzusammenarbeit, 3. Gewährleistung Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz, 4. Nationales Datenmanagement, 5. Koordination der Kontrollen, 6. Gewährleistung Handelsfähigkeit mit EU und Drittländern.</i> Sind Ihnen diese Zielsetzungen bekannt? Falls ja, wie beurteilen Sie diese Zielsetzungen (innere und äussere Kohärenz)? Wurden die richtigen Ziele definiert? Zu Ziel 1: Wie beurteilen Sie die Änderung des Begriffs Vereinheitlichung zu Harmonisierung? |
| Wieso wurden die strategischen Ziele in den NKP, der ja den Ist-Zustand des Vollzugs in der Schweiz abbildet, integriert? Wieso wurde kein Strategiedokument mit Zielen und Massnahmen entworfen? |
| <i>Eine wichtige Aufgabe der BLK ist es, die Bundesaufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflicht zu unterstützen und in Zusammenarbeit mit den nationalen und kantonalen Vollzugsbehörden die Harmonisierung des Vollzugs und die effektive Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen entlang der Lebensmittelkette zu fördern.</i> Eignet sich dieses Behördenarrangement, um die strategischen Zielsetzungen des NKP zu erreichen? Wo sehen Sie Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial dieser Konzeption? |
| <i>Im Leistungsauftrag 2011–2014 sind vier Aufgaben der BLK definiert: 1. Überprüfung Vollzug mittels Audits, 2. Erarbeitung NKP und Jahresbericht, 3. Mitarbeit in internationalen Gremien, 4. Erbringung von Dienstleistungen für Bundesbehörden.</i> Sind Ihnen diese Aufgaben der BLK bekannt? Falls ja, wie beurteilen Sie diese Aufgaben? Müssen andere/weitere Aufgaben definiert werden? |
| Wie wird sich die Schaffung des neuen Bundesamtes auf die BLK und ihre Aufgaben auswirken (in Bezug auf Ziele, Organisation, Aufgaben)? |
| Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihren Aufgaben kompatibel? Ist ihre Unabhängigkeit gewährleistet? Wo sehen Sie Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial? |
| Sind genügend Ressourcen für die Aufgaben der BLK vorhanden? Begründung? |
| Wie beurteilen Sie die Regelung der Aufgabenteilung zwischen der BLK und a) den Aufsichtsbehörden, b) den Vollzugsbehörden, c) den Akkreditierungsstellen (SAS, EU)? Wo sehen Sie Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial? |

| |
|--|
| <p><i>Standardisierte Beurteilung:</i> Wie beurteilen Sie das Konzept der BLK zur Harmonisierung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette insgesamt?</p> <p>Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des Konzepts: a) die strategischen Ziele NKP, b) das Behördenarrangement mit der BLK, c) die Aufgaben der BLK, d) die organisatorische Verankerung der BLK, e) die Ressourcenausstattung der BLK, f) die Aufgabenteilung der BLK?</p> <p>Sehr gut, eher gut, eher schlecht, sehr schlecht</p> |
| <p>Fragen zur Umsetzung: Zusammenarbeit</p> |
| <p>Hatten Sie bereits einmal Kontakt mit der BLK?</p> |
| <p>Wie gestaltet sich Ihre Zusammenarbeit mit der BLK (Kommunikation, Transparenz, Effizienz, Effektivität, Wertschätzung)? Wo sehen Sie Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die Akzeptanz der BLK und ihres Auftrags bei a) den Bundesämtern, b) den Vollzugstellen des Bundes, c) den Vollzugstellen der Kantone, d) den Vollzugsbetroffenen?</p> |
| <p>Wo liegen die Gründe für mangelnde Akzeptanz, was sind mögliche Lösungsansätze?</p> |
| <p><i>Standardisierte Beurteilung:</i> Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der BLK insgesamt?</p> <p>Wie beurteilen Sie die folgende Aspekte der Zusammenarbeit: a) Kommunikation, b) Transparenz, c) Effizienz, d) Effektivität, e) Wertschätzung?</p> <p>Sehr gut, eher gut, eher schlecht, sehr schlecht</p> |
| <p>Fragen zu Umsetzung und Leistungen: Nationaler Kontrollplan</p> <p><i>Der NKP beinhaltet strategische Ziele, beschreibt die Organisation des Vollzugs und geplante Massnahmen. Er macht jedoch keine Vorgaben.</i></p> |
| <p>Kennen Sie den NKP? Falls ja, wie nutzen Sie den NKP für Ihre Arbeit?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie Form und Inhalt des NKP? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie den Prozess der Erarbeitung bzw. der Aktualisierung des NKP (inkl. Kooperation der Vollzugsbehörden)? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die verschiedenen Massnahmen und Projekte, welche im Rahmen des NKP erarbeitet werden, insbesondere die risikobasierten Kontrollkonzepte und das nationale Datenmanagement (inkl. Kooperation der Vollzugsbehörden)? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Welche Ziele werden mit der NKP-VO verfolgt? Werden Vorgaben zur Harmonisierung des Vollzugs verbindlich sein?</p> |
| <p>Kennen Sie die NKP-Jahresberichte? Falls ja, wie verwenden Sie die NKP-Jahresberichte? Finden Sie sie nützlich?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie Form und Inhalt der Jahresberichte (Einzel- und Schlussberichte)? Wo sehen Sie Stärken und Schwächen?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie den Prozess der Erarbeitung der Jahresberichte (Einzel- und Schlussberichte)? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Ist der NKP Ihrer Meinung nach das richtige Instrument a) für die Entwicklung eines Gesamtverständnisses der Lebensmittelkette, b) für die Verstärkung der intersektoriellen und interkantonalen Zusammenarbeit, c) für die Harmonisierung des Vollzugs, d) für die Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und -gesundheit? Stärken, Schwächen, Optimierungsbedarf?</p> |

| |
|--|
| <p><i>Standardisierte Beurteilung: Wie beurteilen Sie den NKP insgesamt?</i></p> <p>Wie beurteilen Sie a) den Erarbeitungs- bzw. Aktualisierungsprozess, b) das Konzept des NKP (Form und Inhalte), c) die Qualität der Inhalte, d) die Nützlichkeit der Inhalte, e) die Nützlichkeit der Jahresberichte, f) die Wirksamkeit des NKP und seiner Massnahmen im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele, g) sein Kosten-Nutzen-Verhältnis?</p> <p>Sehr gut, eher gut, eher schlecht, sehr schlecht</p> |
| <p>Fragen zu Umsetzung und Leistungen: Audits</p> <p><i>Mit den Audits nimmt die BLK die Aufsichtspflichten der Bundesämter über den Vollzug in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz wahr.</i></p> |
| <p>Kennen Sie das Auditprogramm der BLK? Falls ja: Wie beurteilen Sie die Themenfindung und Vorbereitung der Auditprogramme? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungsbedarf?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die Durchführung der Audits durch die BLK (inkl. Kooperation der Vollzugsbehörden)? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungsbedarf?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die Auditberichte (Einzel- und Schlussberichte)? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial? Wie beurteilen Sie die Veröffentlichung der Auditberichte?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die kantonalen Aktionspläne? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial sowohl bei der Erarbeitung wie auch beim Produkt?</p> |
| <p>Wie beurteilen Sie die Überprüfung der Qualität sowie der Umsetzung der Aktionspläne durch die Aufsichtsbehörden? Wie konsequent erfolgen die Follow-ups? Wie wird die Zielerreichung überprüft? Wo sehen Sie Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Wie gut und mit welchem Erfolg unterstützt die BLK durch das Auditprogramm die zuständigen Bundesämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtspflichten?</p> |
| <p>Sind die Audits das richtige Instrument für die Überprüfung des Vollzugs der Regulierungen in Bezug auf Rechtskonformität, Verhältnismässigkeit und Harmonisierungsstand? Welches sind Stärken, Schwächen, Optimierungspotenzial? Alternativen?</p> |
| <p><i>Standardisierte Beurteilung: Wie beurteilen Sie die Auditprogramme insgesamt? Wie beurteilen Sie a) die Themenwahl für die Auditprogramme, b) den Vorbereitungsprozess, c) die Durchführung der Audits, d) die Unabhängigkeit der Beurteilung, e) die Qualität der Auditberichte, f) die Nützlichkeit der Empfehlungen, g) die Erarbeitung und Umsetzung der Aktionspläne durch die Vollzugsbehörden, h) das Follow-up der Aufsichtsbehörden, i) die Wirksamkeit der Audits im Hinblick auf die Harmonisierung des Vollzugs j) das Kosten-Nutzen Verhältnis?</i></p> <p>Sehr gut, eher gut, eher schlecht, sehr schlecht</p> |
| <p>Fragen zu Umsetzung und Leistungen: Internationale Zusammenarbeit</p> <p><i>Die BLK hat Einsitz in zwei EU-Gremien (Auditprogramme und Nationale Kontrollpläne).</i></p> |
| <p>Wie gut bringt sich die BLK in die internationalen Gremien ein?</p> <p>Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Wie wird die BLK von anderen Ländern wahrgenommen?</p> |
| <p>Fragen zu Umsetzung und Leistungen: Dienstleistungen für die Bundesämter</p> |
| <p>Welche Dienstleistungen erbringt die BLK für Ihr Amt?</p> |
| <p>Wie zufrieden sind Sie mit den Dienstleistungen, die die BLK für Ihr Amt erbringt?</p> <p>Stärken/Schwächen/Optimierungspotenzial?</p> |
| <p>Fragen zum Kontext</p> |
| <p>Welche Kontextfaktoren (politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich) sind für die Auftrags Erfüllung der BLK (insbesondere Harmonisierung Vollzug) relevant (Vergangenheit, Gegenwart, Zukunft)? In welcher Art beeinflussen sie die Auftrags Erfüllung der BLK, sind sie fördernd oder hemmend? (Wie wirken sich die unterschiedlichen Philosophien der beteiligten Bundesämter auf die Auftrags Erfüllung der BLK aus?)</p> |

| |
|---|
| Fragen zum Outcome |
| Welches sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Wirkungen der BLK (d.h. NKP, Audits) bei den Vollzugsbehörden? |
| Hat sich das Verständnis der Vollzugsbehörden für das Gesamtsystems bzw. ihrer Rolle in der Lebensmittelkette in den letzten Jahren verändert? Falls ja, woran lässt sich das messen? Welchen Beitrag hat der NKP bzw. die BLK dabei geleistet? |
| Wurde die Zusammenarbeit a) intersektoriell und b) interkantonal intensiviert? Falls ja, woran lässt sich dies messen? Welchen Beitrag hat der NKP bzw. die BLK dabei geleistet? |
| NKP: Setzen die Vollzugsbehörden die Massnahmen zur Harmonisierung des Vollzugs (insbesondere Anwendung risikobasierter Kontrollen, Teilnahme am nationalen Datenmanagement) um? Welches ist der Beitrag dieser Massnahmen an die Harmonisierung des Vollzugs? |
| Audits: Erarbeiten die Vollzugsbehörden basierend auf den Empfehlung der BLK Aktionspläne und setzen sie diese um? Stärken, Schwächen, Optimierungsbedarf? Welches ist der Beitrag der Audits an die Harmonisierung des Vollzugs? |
| Gleichen die Behörden ihren Vollzug verstärkt an gemeinsamen Standards an? Woran lässt sich das messen? Welchen Beitrag haben die Massnahmen des NKP und die Audits dabei geleistet? |
| Hat sich das Vertrauen der Betriebe in den Vollzug erhöht? Hat sich die Rechtssicherheit für die Betriebe erhöht? Begründung? Welchen Beitrag haben die Massnahmen des NKP und die Audits dabei geleistet? |
| Halten die Betriebe die gesetzlichen Vorgaben heute besser ein? |
| Haben die Konsumenten mehr Vertrauen in den Vollzug? Aus welchen Gründen? Welchen Beitrag haben die Massnahmen des NKP und die Audits dabei geleistet? |
| Fragen zum Impact (Erreichung der strategischen Ziele des NKP) |
| In welchem Ausmass ist bis anhin eine a) interkantonale und b) intersektorielle Harmonisierung des Gesetzesvollzugs erfolgt? Anhand welcher Indikatoren wird das beurteilt? Begründung |
| Welche Faktoren fördern, welche hemmen die Harmonisierung des Gesetzesvollzugs (kantonal und intersektoriell)? Begründung |
| Hat sich die Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz in der Schweiz in den letzten 10 Jahren auf dem bestehenden Niveau gehalten oder verbessert? Begründung |
| Ist die Handelsfähigkeit mit der EU gegeben? Begründung |
| Welchen Beitrag hat die BLK mit ihrer Arbeit dazu geleistet? Begründung |
| Die Erarbeitung des NKP und die Durchführung von Audits leiten sich von internationalen Verpflichtungen (Verträgen) ab. Braucht es den NKP und die BLK zur Sicherstellung der Handelsfähigkeit mit der EU, oder könnte diese alleine durch die Vollzugsbehörden garantiert werden? Falls ja, in welcher Form? |
| Vergleichsländer |
| Wie ist Ihre Verwaltung organisiert, eher zentralistisch oder eher föderal? |
| Wie viele offizielle Amtssprachen gibt es in Ihrem Land? |
| Wie viele verschiedene Gesetze enthalten Regulierungen zum Vollzug im Rahmen der Lebensmittelkette? |
| Wie viele Departemente/Ministerien, Bundesämter und Ämter auf Ebene Land/Provinz sind involviert? |
| Wie sind Vollzug und Aufsicht in Ihrem Land organisiert? |
| Wo ist Ihre Behörde organisatorisch verankert? |
| Welches sind die Ziele und Aufgaben Ihrer Behörde? Wo sind diese festgehalten? |
| Wie viele Ressourcen stehen Ihrer Behörde zur Verfügung? |

| |
|---|
| Mit welchen Aufsichts- und Vollzugsbehörden arbeitet Ihre Behörde zusammen? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden, den Vollzugsbehörden sowie den Betrieben? |
| Wie ist die Akzeptanz Ihrer Behörde bei den verschiedenen Akteuren? |
| Welches sind die Stärken, welches die Schwächen Ihres Behördenarrangements? |
| Existiert eine Strategie zur Harmonisierung des Vollzugs? Falls ja, wo ist diese festgehalten? |
| Welche Elemente sind in Ihrem NKP enthalten (strategische Ziele, Beschreibung der Organisation, Massnahmen zur Harmonisierung etc.)? Wie verbindlich sind diese Elemente für die Vollzugsbehörde? |
| Wer ist für die Umsetzung des NKP verantwortlich? Welches sind dabei die Aufgaben Ihrer Behörde? |
| Welche Massnahmen zur Harmonisierung des Vollzugs werden im Rahmen des NKP erarbeitet (risikobasierte Kontrollen, nationales Datenmanagement, verbindliche Standards)? |
| Wie wird überprüft, ob die Ziele des NKP erreicht werden? Welche Indikatoren wurden dafür definiert? |
| Welches sind die Stärken, welches die Schwächen des NKP? |
| Welche Behörde(n) sind/ist mit der Aufsicht des Vollzugs beauftragt? |
| Wie wird die Aufsicht wahrgenommen? Werden Audits mit begleiteten Inspektionen durchgeführt? |
| Wie beurteilen Sie die Akzeptanz der Audits bei den Vollzugsbehörden? |
| Wie beurteilen Sie die Wirkung der Audits? Wer macht das Follow-up der Umsetzung der Empfehlungen? |
| Welches sind Stärken, welches Schwächen der Audits? Gibt es Alternativen? |
| Kennen Sie das Modell zur Harmonisierung des Vollzugs in der Schweiz? Falls ja, wie beurteilen Sie dieses? Welches sind die Stärken, welches die Schwächen? |
| Was kann die Schweiz von Ihrem Vollzugsmodell lernen? |

A7.2 ONLINE-FRAGEBOGEN

Erklärung für die Beantwortung des Fragebogens

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen, dass Sie sich an der Online-Befragung zur Evaluation der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) beteiligen.

Die Beantwortung der Fragen wird rund 15 Minuten dauern. Mit Hilfe der Schaltflächen unten können Sie im Fragebogen weiterblättern. Der Fragebogen ist in folgende Abschnitte gegliedert: (1) Allgemeines, (2) Konzept, (3) Zusammenarbeit, (4) Nationaler Kontrollplan, (5) Auditprogramme, (6) Wirkungen. Am Ende jedes Abschnittes haben Sie die Möglichkeit, Ihre Antworten zu kommentieren. Ihre Angaben werden vertraulich behandelt und die Auswertung der Daten erfolgt anonymisiert.

Falls Sie Fragen haben oder ein zusätzliches telefonisches Gespräch mit dem Evaluationsteam wünschen, bitten wir Sie, Herrn Häuptli vom IDHEAP zu kontaktieren.

Herr Grégory Häuptli
Institut de hautes études en administration publique
Quartier UNIL Mouline
CH-1015 Lausanne
T: 021 557 41 01
gregory.hauptli@idheap.unil.ch

1. ALLGEMEINES

1. Arbeitgeber

- Ich arbeite beim Kanton
- Ich arbeite beim Bund

2. Wenn Sie für einen Kanton arbeiten, wie sind die Stellen in Ihrem Kanton in den drei Kontrollbereichen organisiert? (Anmerkung: Falls Sie für mehrere Kantone arbeiten, geben Sie bitte alle Varianten an.)

- Landwirtschaftsamt, Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle sind in drei verschiedenen Ämtern angesiedelt
- Landwirtschaftsamt und Veterinärdienst sind im gleichen Amt angesiedelt
- Veterinärdienst und Lebensmittelkontrolle sind im gleichen Amt angesiedelt
- Sonstiges (bitte angeben)

3. In welchem Sektor arbeiten Sie?

- Landwirtschaft
- Veterinärwesen
- Lebensmittelkontrolle

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

2. KONZEPT

4. Der Bund hat im Nationalen Kontrollplan (NKP) 2010-2014 sechs strategische Ziele festgehalten, welche die Behörden im Zusammenhang mit der Lebensmittelkette verfolgen sollen.

Wie beurteilen Sie die Wichtigkeit dieser strategischen Zielsetzungen für die Schweiz?

| | Sehr wichtig | Eher wichtig | Eher nicht wichtig | Gar nicht wichtig | Weiss nicht |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Harmonisierung des Vollzugs | <input type="radio"/> |
| Förderung der Behördenzusammenarbeit | <input type="radio"/> |
| Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit | <input type="radio"/> |
| Erarbeitung eines nationales Datenmanagements | <input type="radio"/> |
| Koordination der Kontrollen | <input type="radio"/> |
| Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit EU und Drittländern | <input type="radio"/> |

5. Ziel der BLK als unabhängiges Organ ist es, die Behörden von Bund und Kantonen bei der Verfolgung dieser strategischen Zielsetzungen zu unterstützen. Zu diesem Zweck wurde die BLK von den drei Bundesämtern für Landwirtschaft, Veterinärwesen und Gesundheit mit der Überprüfung des Vollzugs mittels Audits sowie der Erarbeitung des Nationalen Kontrollplans und Jahresberichts beauftragt.

Wurden der BLK die richtigen Aufgaben zugeteilt, um die strategische Ziele zu erreichen?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

6. Ist die organisatorische Verankerung der BLK mit ihren Aufgaben kompatibel?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

7. Ist die Aufgabenteilung der BLK mit nachfolgenden Akteuren ausreichend geregelt?

| | Ja | Eher ja | Eher nein | Nein | Weiss nicht |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Aufgabenteilung BLK mit Aufsichtsbehörden (Bundesämter) | <input type="radio"/> |
| Aufgabenteilung BLK mit Vollzugsbehörden | <input type="radio"/> |
| Aufgabenteilung BLK mit Akkreditierungsstellen | <input type="radio"/> |

8. Stehen Ihrer Meinung nach der BLK genügend personelle und finanzielle Ressourcen für ihre Aufgaben zur Verfügung?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

9. Verfügt die BLK über ausreichend fachliche Kompetenzen für die Erfüllung ihrer Aufgaben?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

10. Wie beurteilen Sie das Konzept der Bundesbehörden/BLK zur Harmonisierung des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette insgesamt?

- Sehr gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Sehr schlecht
- Weiss nicht

11. Wo sehen Sie beim Konzept Optimierungspotential?

12. Haben Sie weitere Kommentare zum Konzept?

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

3. ZUSAMMENARBEIT

13. Hatten Sie schon Kontakt mit der BLK (telefonisch, schriftlich oder persönlich)?

- Ja
 Nein

14. Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit mit der BLK insgesamt?

- Sehr gut
 Eher gut
 Eher schlecht
 Sehr schlecht
 Weiss nicht

15. Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte Ihrer Zusammenarbeit mit der BLK?

| | Sehr gut | Eher gut | Eher schlecht | Sehr schlecht | Weiss nicht |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Kommunikation | <input type="radio"/> |
| Transparenz | <input type="radio"/> |
| Effektivität | <input type="radio"/> |
| Effizienz | <input type="radio"/> |
| Gegenseitige Wertschätzung | <input type="radio"/> |

16. Wo gibt es Ihrer Meinung nach Optimierungspotential bei Ihrer Zusammenarbeit mit der BLK?

17. Wie beurteilen Sie Ihre Zusammenarbeit mit Ihrem zuständigen Bundesamt hinsichtlich des Vollzugs entlang der Lebensmittelkette?

- Sehr gut
 Eher gut
 Eher schlecht
 Sehr schlecht
 Weiss nicht

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

18. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen der BLK und den Bundesämtern?

- Sehr gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Sehr schlecht
- Weiss nicht

19. Wie beurteilen Sie die Akzeptanz der BLK bei den Vollzugsbehörden in Ihrem Bereich?

- Sehr hoch
- Eher hoch
- Eher niedrig
- Sehr niedrig
- Weiss nicht

20. Wenn "eher niedrig" oder "sehr niedrig", welches sind aus Ihrer Sicht die Gründe für eine mangelnde Akzeptanz? Wie könnte die Akzeptanz erhöht werden?

21. Haben Sie weitere Kommentare zur Zusammenarbeit oder Akzeptanz der BLK?

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

4. NATIONALER KONTROLLPLAN (NKP)

Zur Erinnerung: Im Nationalen Kontrollplan (NKP) 2010-2014 sind sechs strategische Ziele festgehalten. Es sind dies die (1) Harmonisierung des Vollzugs, (2) Förderung der Behördenzusammenarbeit, (3) Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit, (4) Erarbeitung eines nationalen Datenmanagements, (5) Koordination der Kontrollen, (6) Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit EU und Drittländern.

22. Wie gut kennen Sie den Nationalen Kontrollplan?

- Sehr gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Sehr schlecht
- Weiss nicht

23. Wie beurteilen Sie den Nationalen Kontrollplan insgesamt?

- Sehr gut
- Eher gut
- Eher schlecht
- Sehr schlecht
- Weiss nicht

24. Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte des Nationalen Kontrollplans?

| | Sehr gut | Eher gut | Eher schlecht | Sehr schlecht | Weiss nicht |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Konzept des NKP (Form und Inhalte) | <input type="radio"/> |
| Erarbeitungs- bzw. Aktualisierungsprozess des NKP | <input type="radio"/> |
| Qualität der Inhalte des NKP | <input type="radio"/> |
| Nützlichkeit der Inhalte des NKP | <input type="radio"/> |
| Nützlichkeit der Jahresberichte des NKP | <input type="radio"/> |
| Erarbeitung risikobasierter Kontrollkonzepte im Rahmen des NKP | <input type="radio"/> |
| Aufbau eines nationalen Datenmanagements im Rahmen des NKP | <input type="radio"/> |
| NKP-Tagung | <input type="radio"/> |
| Kosten-Nutzen-Verhältnis des NKP in Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele des NKP | <input type="radio"/> |
| Wirksamkeit des NKP und seiner Massnahmen im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele des NKP | <input type="radio"/> |

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

25. Ist der Nationale Kontrollplan das richtige Instrument, um die strategischen Ziele des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette zu erreichen (insbesondere die Harmonisierung des Vollzugs)?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

26. Wo gibt es Ihrer Meinung nach Optimierungspotential beim Nationalen Kontrollplan?

27. Haben Sie weitere Kommentare zum Nationalen Kontrollplan?

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

5. AUDITPROGRAMME

Die BLK erarbeitet im Auftrag der Bundesämter Auditprogramme und führt die Audits bei den Vollzugsbehörden durch.

28. Waren Sie als Vollzugsbehörde bereits einmal in einem Auditprogramm der BLK involviert?

- Ja
 Nein

29. Wie beurteilen Sie die Auditprogramme der BLK insgesamt?

- Sehr gut
 Eher gut
 Eher schlecht
 Sehr schlecht
 Weiss nicht

30. Wie beurteilen Sie die folgenden Aspekte der Auditprogramme?

| | Sehr gut | Eher gut | Eher schlecht | Sehr schlecht | Weiss nicht |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Themenwahl für die Auditprogramme | <input type="radio"/> |
| Vorbereitungsprozess der Auditprogramme | <input type="radio"/> |
| Durchführung der Audits durch die BLK | <input type="radio"/> |
| Unabhängigkeit der Auditbeurteilung der BLK | <input type="radio"/> |
| Qualität der Einzelberichte der Auditprogramme | <input type="radio"/> |
| Qualität der Schlussberichte der Auditprogramme | <input type="radio"/> |
| Nützlichkeit der Auditempfehlungen für die Vollzugsbehörden | <input type="radio"/> |
| Erarbeitung und Umsetzung der Aktionspläne durch die Vollzugsbehörden | <input type="radio"/> |
| Follow-up der Aktionspläne durch die Bundesämter (Aufsichtsbehörden) | <input type="radio"/> |
| Wirksamkeit der Audits im Hinblick auf die Harmonisierung des Vollzugs | <input type="radio"/> |
| Kosten-Nutzen-Verhältnis der Auditprogramme im Hinblick auf die Erreichung der strategischen Ziele | <input type="radio"/> |

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

31. Sind die Audits Ihrer Meinung nach das richtige Instrument zur Überprüfung des Vollzugs der Regulierungen?

- Ja
- Eher ja
- Eher nein
- Nein
- Weiss nicht

32. Welches wären alternative Instrumente zur Überprüfung des Vollzugs?

33. Wo gibt es Ihrer Meinung nach Optimierungspotential bei der Erarbeitung und Umsetzung der Auditprogramme durch die BLK?

34. Haben Sie weitere Kommentare zu den Auditprogrammen bzw. den Audits?

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

6. WIRKUNGEN

35. Welche Veränderungen konnten Sie als Vollzugsbehörde in Ihrem Amt in den letzten Jahren feststellen? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen:

| | Stimme zu | Stimme eher zu | Stimme eher nicht zu | Stimme nicht zu | Weiss nicht |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Unser Verständnis für das Gesamtsystem Lebensmittelkette hat sich erhöht | <input type="radio"/> |
| Unsere Zusammenarbeit mit anderen Kantonen hat sich intensiviert | <input type="radio"/> |
| Unsere Zusammenarbeit mit den anderen Sektoren hat sich verstärkt | <input type="radio"/> |
| Wir setzen mehr Ressourcen für den Vollzug ein | <input type="radio"/> |
| Wir wenden vermehrt risikobasierte Kontrollkonzepte an | <input type="radio"/> |
| Wir beteiligen uns am Projekt des nationalen Datenmanagements | <input type="radio"/> |
| Wir haben aufgrund der Auditempfehlungen Aktionspläne erarbeitet | <input type="radio"/> |
| Wir setzen die Aktionspläne um | <input type="radio"/> |

36. Wie hoch schätzen Sie den Beitrag der BLK in Bezug auf die oben genannten Veränderungen ein?

- Sehr hoch
- Eher hoch
- Eher gering
- Sehr gering
- Weiss nicht

37. Bitte begründen Sie kurz Ihre Einschätzung:

38. In welchem Masse hat man sich in der Schweiz den strategischen Zielen des Bundes in Bezug auf die Lebensmittelkette angenähert? Bitte beurteilen Sie die nachfolgenden Aussagen:

| | Stimme zu | Stimme eher zu | Stimme eher nicht zu | Stimme nicht zu | Weiss nicht |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| In den letzten Jahren hat eine interkantonale Harmonisierung des Gesetzesvollzugs stattgefunden | <input type="radio"/> |
| In den letzten Jahren hat eine intersektorische Harmonisierung des Gesetzesvollzugs stattgefunden | <input type="radio"/> |
| Das Niveau von Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit, Tierschutz in der Schweiz hat sich in den letzten zehn Jahren gehalten bzw. verbessert | <input type="radio"/> |
| Die Betriebe haben mehr Vertrauen in den Vollzug | <input type="radio"/> |
| Die Konsumenten haben mehr Vertrauen in den Vollzug | <input type="radio"/> |
| Die Handelsfähigkeit der Schweiz mit der EU ist gegeben | <input type="radio"/> |

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

39. Welches waren hemmende oder fördernde Faktoren in Bezug auf die Erreichung der strategischen Ziele?

40. Haben Sie weitere Kommentare zu den Wirkungen?

Evaluation der Bundeseinheit für Lebensmittelkette (BLK)

7. ABSCHLUSS

Per 1.1.2014 werden das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und die Abteilung Lebensmittelsicherheit des Bundesamts für Gesundheit (BAG) im neuen Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (Arbeitstitel) vereint.

41. Wo sollen die Aufgaben der BLK (NKP, Auditprogramme) in diesem institutionellen Umfeld aus Ihrer Sicht idealerweise angesiedelt werden?

- Weiterhin bei einer unabhängigen Bundeseinheit unter Leitung des neuen Bundesamtes sowie des BLW
- Als Einheit integriert im neuen Bundesamt
- Spielt keine Rolle
- Weiss nicht
- Sonstiges (bitte angeben)

42. Welche weiteren politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Kontextfaktoren beeinflussen aus Ihrer Sicht die Auftragserfüllung der BLK?

43. Haben Sie weitere Anmerkungen zur BLK?