

Externe Evaluation der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK)

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

Executive Summary

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG)

Luzern, 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

6003 Luzern

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.

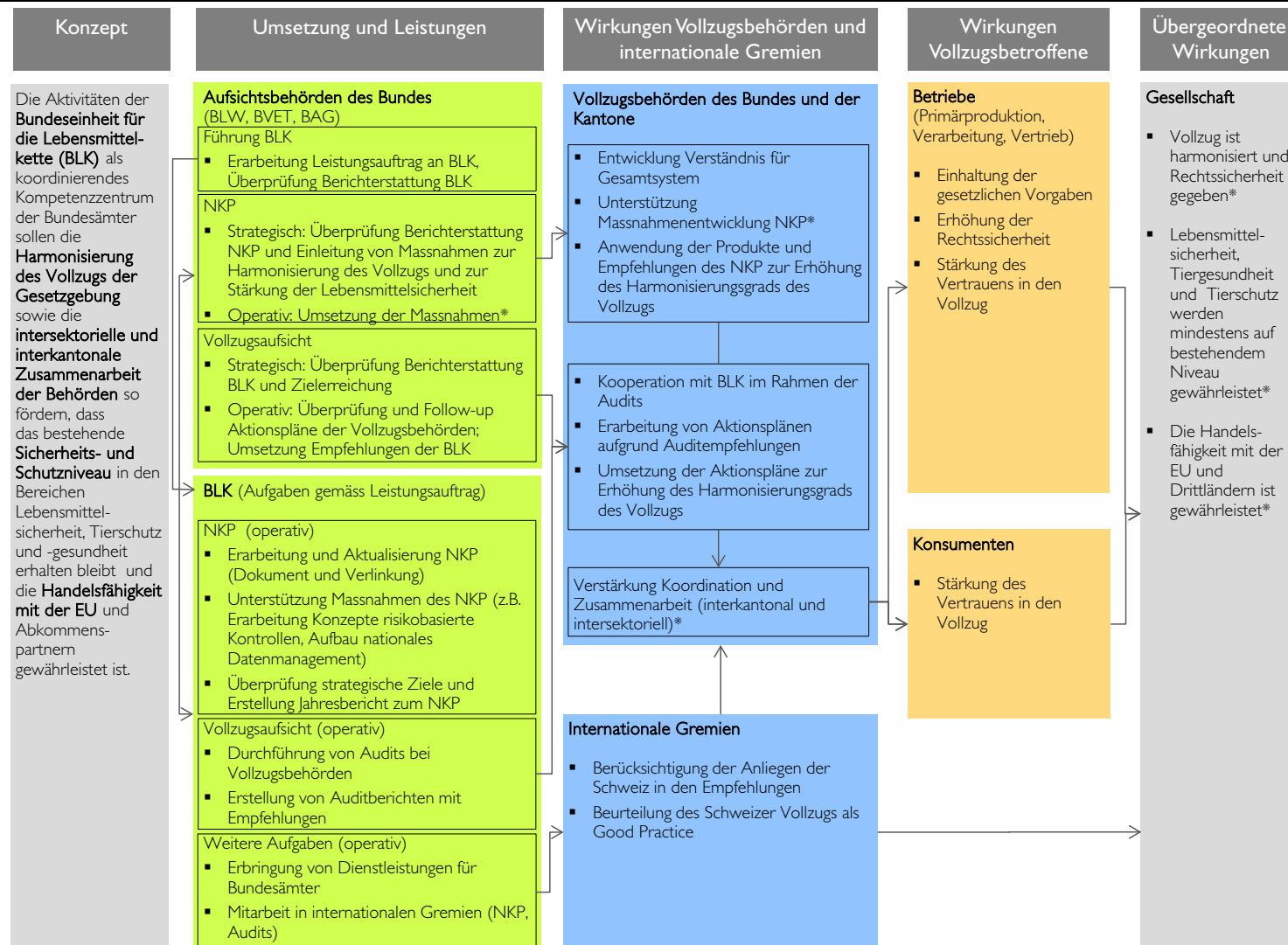
BEURTEILUNG DER KONZEPTIONELLEN GRUNDLAGEN

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 (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 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 Kantonebene 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.