

Prüfung der Aufsicht über die Lebensmittelsicherheit

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Das Wesentliche in Kürze

An der Lebensmittelsicherheit sind viele Akteure beteiligt. Rund 136 000 Unternehmen, die in der Industrie und in der Nahrungsmittelproduktion tätig sind, müssen sicherstellen, dass ihre Waren die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und keine Gefahr für die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten darstellen. Diese Unternehmen haben eine Pflicht zur Selbstkontrolle. Die Behörden haben den Auftrag, je nach Risiko amtliche Kontrollen durchzuführen. Für die Durchführung dieser Kontrollen sind die Kantonschemiker verantwortlich. Jährlich führen sie etwa 40 000 Betriebskontrollen durch. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat gemeinsam mit der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) den Auftrag, die Aufsicht über den Vollzug der betreffenden Gesetzgebung auszuüben und diesen zu koordinieren.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Wirksamkeit und den Umfang der Aufsicht durch das BLV im Lebensmittelbereich überprüft. Dabei hat sie sich auf die Aufsicht über die kantonalen Vollzugsbehörden und deren Auswirkungen konzentriert. Das BLV kümmert sich um die Koordination des Vollzugs der Lebensmittelgesetzgebung und fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Interessengruppen. Es erlässt Weisungen, bringt sich in die Ausbildung des Kontrollpersonals ein und koordiniert die Massnahmen bei Risiken im Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit. Die «unité de doctrine» zwischen den kantonalen Vollzugsbehörden könnte allerdings durch die Entwicklung gemeinsamer Hilfsmittel noch verbessert werden. Das Vorgehen bei der Aufsicht durch das BLV, das auf Audits und Befragungen der BLK basiert, befasst sich mehr mit allgemeinen Themen der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz als mit Problemen der regionalen Umsetzung. So überprüft das BLV beispielsweise nicht, ob die vorgeschriebenen Zeitspannen zwischen den amtlichen Betriebskontrollen von den kantonalen Behörden eingehalten werden, da vollständige und verlässliche Daten fehlen.

Das Niveau der Produktkontrollen wurde nicht definiert

Die Strategie für die Aufsicht im Bereich der Lebensmittelsicherheit ist in den gesetzlichen Grundlagen präzisiert. Ihre Umsetzung wird im Mehrjährigen Nationalen Kontrollplan ausgeführt, der gewährleistet, dass die amtlichen Kontrollen alle Bereiche und Etappen entlang der Lebensmittelkette abdecken. Eine Verordnung regelt das Niveau der amtlichen Betriebskontrollen pro Betriebskategorie. Hingegen wurden keine Ziele für die Produktkontrollen festgelegt (Häufigkeit der Untersuchung von Proben im Labor), obwohl solche Kontrollen für das Erreichen der strategischen Ziele von grosser Bedeutung sind.

Die Kantonslabore müssen die Untersuchung von Proben durchführen. Das BLV ist für die Organisation der Kantonslabore nicht zuständig. Wenn ein Kantonschemiker in seinem Labor nicht über genügend Fachkräfte verfügt, kann er sich an einen anderen Kanton wenden. Es gibt keine Übersicht über die Kompetenzen der einzelnen Kantonslabore. Daher ist es nicht möglich, festzustellen, ob die Analysekompetenzen der Kantone insgesamt ihren Bedürfnissen entsprechen und ob die Organisation effizient ist.

Die Ergebnisse der kantonalen Kontrollen müssen in die Risikoanalyse einfließen

Im Auftrag des BLV führt die BLK Audits und Befragungen durch, um sicherzustellen, dass die nationalen Vorschriften von den Vollzugsbehörden korrekt umgesetzt werden. Sie erstellt ein mehrjähriges Überwachungsprogramm mit den zu überwachenden Themen. Bei der Wahl der als prioritär eingestuften Themen mangelt es an Transparenz. Die Wahl müsste durch eine formelle Risikoanalyse anhand festgelegter Kriterien begründet werden. Die von den Kantonen bereitgestellten Kontrolldaten müssten ebenfalls als Grundlage für die Risikoanalyse der BLK dienen. Die Qualität der Kontrolldaten war bis 2022 nicht gewährleistet, ab 2023 werden diese Daten aber über eine Schnittstelle zusammengeführt und genaueren Spezifikationen entsprechen. Sie können daher nützliche Hinweise für die Analyse der Kontrolltätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörden liefern.

Das Überwachungsprogramm der BLK umfasst nur wenige Aufgaben im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kantonschemiker für die Lebensmittelkontrollen. Im Mittelpunkt steht vor allem die Primärproduktion (Pflanzenanbau und Nutztierhaltung). Ausserdem zielen die Audits auf eine Beurteilung des gesamten Systems ab und nicht auf die Umsetzung durch die einzelnen Kantone. So wird die Einhaltung der von der Verordnung vorgeschriebenen Zeitspannen zwischen den amtlichen Betriebskontrollen beispielsweise nicht überwacht. Dabei ist die effektive durchschnittliche Zeitspanne zwischen den Kontrollen stets grösser als die gemäss der geltenden Gesetzgebung vorgesehene Zeitspanne, wie die EFK festgestellt hat. Die BLK erlässt Empfehlungen an die Vollzugsbehörden und überprüft deren Umsetzung. Die Berichte der BLK werden nicht veröffentlicht und die gesetzlichen Grundlagen sehen keine Sanktionen vor, wenn eine kantonale Vollzugsbehörde die erforderlichen Korrekturmassnahmen nicht umsetzt.

Im Rahmen ihres jährlichen Mitarbeitergesprächs werden die Prüfer der BLK darauf aufmerksam gemacht, dass von ihnen erwartet wird, nach dem Grundsatz der Unabhängigkeit zu handeln. Die EFK hält diese Massnahme für unzulänglich und empfiehlt, dass diese Personen eine jährliche Unabhängigkeitserklärung unterzeichnen, in der die einzuhaltenden Standards aufgeführt sind.

Für die «unité de doctrine» zu entwickelnde Hilfsmittel

Die Ausbildung des Kontrollpersonals, die vom BLV und den kantonalen Vollzugsbehörden organisiert wird, ist auf die Bedürfnisse abgestimmt. Die Herausforderungen stellen sich insbesondere in Bezug auf die Fachkompetenzen. Sie stehen nicht in allen Kantonen zur Verfügung und es müssen Kooperationen gefunden werden. Das BLV möchte die rechtlichen Grundlagen anpassen, damit die Inspektoren über ihren Kanton hinaus Kontrollen durchführen können.

Das BLV erlässt die Weisungen, um den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zu vereinheitlichen. Es besteht ein Potenzial für die Vereinheitlichung der von den kantonalen Vollzugsbehörden verwendeten Tools, wie der Checkliste der amtlichen Kontrollen und des Berichts an die Betriebe. Die «unité de doctrine» könnte mithilfe von Standardvorlagen verbessert werden.

Wird ein Risiko für die Lebensmittelsicherheit festgestellt, koordiniert das BLV die Massnahmen. Die Konsumenten können sich über die Website RecallSwiss über Produktwarnungen und -rückrufe informieren. Die Website ist allerdings neu und daher noch wenig bekannt.

Originaltext auf Französisch