



Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit des BAG (IS_LMS)

Executive Summary

Im Auftrag des
Bundesamtes für Gesundheit (BAG),

Projektgemeinschaft

Kilian Künzi Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG

Dr. Valentin Küng Küng Biotech & Umwelt

Bern, Juni 2013

Impressum

Vertragsnummer:	12.001389 / 704.0001 / -531
Laufzeit:	04.2012 – 06.2013
Datenerhebungsperiode:	12.2012 – 01.2013
Leitung Evaluationsprojekt im BAG:	Christine Heuer, Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F)
Meta-Evaluation:	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BAG 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 das BAG und andere Akteure können somit von der Meinung respektive dem Standpunkt des BAG abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle E+F des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Resultat der Meta-Evaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.</p>
Bezug:	Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), Bundesamt für Gesundheit, CH-3003 Bern evaluation@bag.admin.ch www.health-evaluation.admin.ch
Übersetzung:	Originalsprache d
Zitervorschlag:	Künzi Kilian und Küng Valentin (2013): Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS), Bern: Bundesamt für Gesundheit
Korrespondenzadresse:	Projektgemeinschaft BASS – Küng Biotech & Umwelt Konsumstrasse 20 CH-3007 Bern
	Kilian Künzi, Kilian.Kuenzi@buerobass.ch Valentin Küng, valentin.kueng@kueng-biotech.ch

Key Words

Evaluation Informationssystem Lebensmittelsicherheit IS_LMS / Leistungsausweis Lebensmittelkontrolle Schweiz / Kantonslaboratorien / Verband Kantonschemiker Schweiz VKCS / Lebensmittelkette / Bundesamt für Gesundheit BAG

Abstract

Das Informationssystem Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) ist ein Teilprojekt des Informationssystems Lebensmittelkette der Ämter BAG, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Bundesamt für Veterinärwesen (BVET). Die im IS_LMS gesammelten und ausgewerteten Daten zur Lebensmittelsicherheit werden durch die kantonalen Laboratorien erhoben und dem BAG übermittelt. Das IS_LMS kam erstmals 2012 in Form eines provisorischen Systems zur Anwendung; im März 2012 standen die ersten Daten zur Verfügung. Die Zielgruppen der Datennutzung sind in erster Linie das BAG und die kantonalen Vollzugsbehörden des Lebensmittelrechts, aber auch die weiteren Behörden der Lebensmittelkette und die Öffentlichkeit. Die vorliegende Evaluation, durchgeführt durch die Projektgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) und Küng Biotech & Umwelt, soll der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG dazu dienen, das IS_LMS bezüglich (a) Inhalt der erhobenen Daten, (b) Aufwand der Kantone bei der Datenerhebung, (c) Nutzen für Bund und Kantone sowie (d) Organisation zu optimieren.

Im Rahmen der Evaluation wurde in einem ersten Schritt eine vertiefte Dokumentenanalyse zur Entwicklung und Zielsetzung des IS_LMS durchgeführt. In einem zweiten Schritt wurden mit zuständigen Stellen bzw. Zielgruppen des IS_LMS Experteninterviews durchgeführt. Es konnten insgesamt 9 Interviews (6 mit Akteuren der Kantone, je eines mit BAG und Partnerämter BLW, BVET) mit total 14 Personen realisiert werden.

Aufgrund der Ergebnisse lassen sich fünf hauptsächliche Problemstellungen identifizieren, in denen sich konträre Vorstellungen und/oder Wünsche der drei Akteurguppen BAG, Kantone und Partnerämter abbilden: Aufwand und Nutzen, Menge der Daten, Detailliertheit der Daten, Aktuelle Verwendung und zukünftige Ausrichtung des IS_LMS und Verständnis des Begriffs «Lebensmittelkette».

Die aus den Evaluationsergebnissen hergeleiteten Empfehlungen zum IS_LMS betreffen vier Bereiche: Technische Ebene; Nutzen; Organisation; Verständnis und Klärung der Ziele:

- Dem BAG wird empfohlen, den bei den Kantonen anfallenden Arbeitsaufwand so gering wie möglich zu halten, indem im IS_LMS möglichst wenig Änderungen an den zu erfassenden Variablen resp. Warenkatalogen (Warencode) vorgenommen werden und die Vorgaben für die Erfassung der Daten präzise und eindeutig sind (detailliertes Pflichtenheft).
- Die Zusammenstellung der Daten im IS_LMS durch das BAG ist letztlich ein «Leistungsausweis der Lebensmittelkontrolle in der Gesamtschweiz». Den Kantonen wird empfohlen, hier verstärkt den gesamtschweizerischen Nutzen zu sehen und die Rolle des BAG als Ansprechpartnerin und Vertreterin der Schweiz gegenüber der EU mit zu gewichten.
- Dem BAG wird empfohlen, den Austausch mit den Partnerämtern bezüglich IS_LMS vermehrt zu pflegen und Berichterstattung sowie Koordination auszubauen.
- Die Organisation des IS_LMS kann weiter optimiert werden, insbesondere was die (Delegation der) Definitions- und Entscheidungsmacht der einzelnen Gremien und Institutionen betrifft.
- Dem BAG wird empfohlen, die zukünftigen Anforderungen an das IS_LMS bezüglich Stellenwert, Aufgabe und Funktion gegenüber Kantonen und Partnerämtern noch genauer zu klären. Dies betrifft insbesondere den künftigen Status des IS_LMS gegenüber anderen Datenbanken.
- Für die bessere Zusammenarbeit mit den Partnerämtern BVET und BLW sollte das BAG (Anm. die Abt. Lebensmittelsicherheit des BAG und das BVET fusionieren 2014) einerseits «sein Verständnis» des Begriffs der Lebensmittelkette darlegen und andererseits erläutern, dass die Lebensmittelsicherheit eines Produkts nicht über die Herkunft und Qualität seiner Einzelbestandteile, sondern über die Analyse des Endprodukts und teilweise noch über die Kontrolle des Herstellungsprozesses beurteilt wird.

Executive Summary

1. Einleitung

Das Informationssystem Lebensmittelsicherheit des BAG (IS_LMS) ist ein Teilprojekt des Informationssystem der Lebensmittelkette der Ämter Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und Bundesamt für Gesundheit (BAG).

Das IS_LMS des BAG kam erstmals 2012 in Form eines provisorischen Systems zur Anwendung. Im März 2012 standen die ersten Daten zur Verfügung. Eine Evaluation zum jetzigen Zeitpunkt ist geeignet, um aufgrund der Rückmeldungen der verschiedenen Partner das Projekt IS_LMS weiter zu optimieren. Vor diesem Hintergrund hat das BAG den aktuellen Stand des IS_LMS analysieren lassen. Insbesondere sollten die bisherigen Erfahrungen der Kantone und der beteiligten Partnerämter Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) eingeholt und ein allfälliges Potential für Verbesserungen herausgearbeitet werden. Die gewonnenen Informationen können nicht zuletzt auch mit Blick auf die zukünftige gemeinsame Informatiklösung, auf welche sich die betroffenen Ämter im Juni 2012 geeinigt haben, von Nutzen sein. Mit der Durchführung der Evaluation wurde die unabhängige Projektgemeinschaft Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) und Küng Biotech & Umwelt beauftragt.

Gegenstand der Evaluation ist das Teilprojekt Informationssystem Lebensmittelsicherheit (IS_LMS), für welches das BAG verantwortlich ist. Die Daten, die durch die kantonalen Laboratorien erhoben werden, werden auf Bundesebene gesammelt und ausgewertet.

Das Ziel des IS_LMS ist es, die Umsetzung des mehrjährigen Nationalen Kontrollplans (zur Lebensmittelsicherheit) und der dazu gehörenden Berichte (Jahresbericht NKP, Bericht an die EU) zu erleichtern, die Evaluation der Risiken zu ermöglichen sowie den Umgang mit Krisensituationen und deren **Kommunikation** zu verbessern.

Die **Zielgruppen der Datennutzung** sind in erster Linie das BAG und die kantonalen Vollzugsbehörden des Lebensmittelrechts, aber auch die weiteren Behörden der Lebensmittelkette und die Öffentlichkeit.

Die **Resultate der Evaluation** sollen der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG dazu dienen, ihr Informationssystem LMS in folgender Hinsicht zu optimieren:

- Inhalt der erhobenen Daten
- Aufwand der Kantone bei der Datenerhebung
- Nutzen für Bund und Kantone
- Organisation.

Die Empfehlungen, die aus der Evaluation hervorgehen, sollen Vorschläge zur Optimierung des Informationssystems LMS im Hinblick auf sein Verhältnis von Aufwand und Ertrag enthalten.

Die **Hauptfragestellungen der Evaluation** liegen auf drei Ebenen:

1. Erhobene Daten

- Werden im Rahmen der aktuellen Phase des Projekts IS_LMS die «richtigen» Daten erhoben, so dass die Umsetzung der Gesetzesgrundlage und der Berichtspflicht gegenüber der EU sichergestellt sind?
- Ist der Detaillierungsgrad der erhobenen Daten angemessen für die Erfüllung der Aufgaben?
- Ist die Datenmenge und -qualität ausreichend für die Erfüllung der Aufgaben?

2. Arbeitsaufwand und Datennutzung

- Wie gross ist der Arbeitsaufwand für die Erhebung, Erfassung und Übertragung der Daten bei den Kantonen? Welches sind die wesentlichen Faktoren, die den Arbeitsaufwand bestimmen?
- Wird für das BAG durch die Erhebung und Auswertung dieser Daten ein Mehrwert geschaffen?
- Wird für die Kantone durch die Erhebung und Auswertung dieser Daten ein Mehrwert geschaffen?
- BAG: Nutzen das Risikomanagement und das Risk Assessment des BAG diese Daten? Wenn Ja, wofür? Inwiefern sind sie von Nutzen? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?
- Kantone: Nutzen die Kantone diese Daten? Wenn Ja, wofür? Inwiefern sind sie von Nutzen? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?
- BLW, BVET: Nutzen die Partnerämter des BAG diese Daten? Oder prospektiv: Besteht ein Interesse der Partnerämter, diese Daten zu nutzen? Wenn Ja, wofür? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?

3. Organisation des Informationssystems

- Wie ist die Organisation des Informationssystems zu beurteilen (Steuergruppe Datenmanagement, Arbeitsgruppe Kataloge)?
- Inwiefern und wie gut koordiniert das BAG den Inhalt seiner Datenerhebung und -auswertung mit denjenigen der anderen Bundesämter der Lebensmittelkette (BVET und BLW)?

2. Methodologie

Das methodische Vorgehen orientierte sich einerseits an den zu untersuchenden Fragestellungen und andererseits am verfügbaren finanziellen Rahmen der Evaluation.

Um die Aussagen empirisch abzustützen, wurden **zwei Quellen der Informationsgewinnung** genutzt: In einem ersten Schritt wurde zum IS_LMS des BAG, seiner Entwicklung und seinen Zielsetzungen eine vertiefte **Dokumentenanalyse** durchgeführt. Dabei wurden die zentralen Projektunterlagen des IS_LMS analysiert (gesetzliche und konzeptionelle Grundlagen, Organisation, Aktivitäten, Produkte, Zielgruppen, kurz-, mittel- und langfristige erhoffte Wirkungen) wie auch die Dokumente zur Berichtspflicht gegenüber der EU.

In einem zweiten Schritt wurden als Kernelement der Informationsgewinnung mit verschiedenen Akteuren **Experteninterviews** durchgeführt. Die Gesprächsleitfaden resp. die Interviewfragen wurden auf der Grundlage der Dokumentanalyse und der Evaluationsfragestellungen erarbeitet.

Es wurden folgende zuständigen Stellen bzw. Zielgruppen des IS_LMS befragt:

BAG und Partnerämter

- Bundesamt für Gesundheit (BAG): Projektleitung; Datenverantwortliche/r IS_LMS; Leitung der Abteilung
- BVET: Verantwortliche für Monitoring
- BLW: Verantwortliche für Öko- und Ethoprogramme und Agrarinformationssysteme

Kantone

- Kantonschemiker
- IT-Verantwortliche bei den Kantonslabors, z.T. kantonale Lebensmittelinspektoren

Die Durchführung der Interviews erfolgte als Einzel- oder Gruppeninterviews in Form von **Face-to-face-Gesprächen** – mit einer Ausnahme (telefonisch).

Die **Auswahl** der zu befragenden Kantone bzw. der Gesprächspartner wurde in Zusammenarbeit mit dem BAG und auf der Grundlage der folgenden Kriterien getroffen:

- Von den Kantonen verwendetes Laborinformationssystem (LIMS), Berücksichtigung verschiedener Systeme
- Lieferung der IS-LMS-Daten an das BAG im Frühjahr 2012: Ja/Nein
- Geografische Abdeckung der Schweiz: Deutschschweiz / Lateinische Schweiz

Die Interviews fanden zwischen Dezember 2012 und Januar 2013 statt. Es konnten insgesamt 9 Interviews (6 mit Akteuren der Kantone, je eines mit BAG und Partnerämtern BLW, BVET) mit total 14 involvierten Personen durchgeführt werden.

3. Resultate

Nachfolgend werden die Resultate der Expertengespräche zusammengefasst. Als Einstieg werden zu Beginn der Abschnitte die jeweiligen Kernfragestellungen aufgeführt. Im Anschluss finden sich jeweils die Sichtweisen des BAG, der befragten Kantone und der Partnerämter BVET und BLW.

Arbeitsaufwand IS_LMS-Datenerhebung und -auswertung

Haben die Kantone wie vereinbart die Daten im März 2012 geliefert/liefern können? Sind die Vorgaben des BAG an die Kantone ausreichend gewesen?

- Etwa die Hälfte, d.h. 13 Kantone, haben Daten geliefert, bei der anderen Hälfte bestanden noch technische Probleme, insbesondere bei der Umsetzung der Warenkataloge (Warencodes). Das BAG geht davon aus, dass für 2013 alle Kantone Daten liefern werden.
- Die Kommunikation durch das BAG wurde als nicht optimal beurteilt. Es gab Unklarheiten über die gegenseitigen Erwartungen, welche Daten genau und bis wann zu liefern waren, etc. Die Unsicherheiten führten zu einem durch den VKCS (Verband der Kantonschemiker der Schweiz) verhängten Datenlieferstopp. Es ist nicht allen Kantonen klar, ob dieser Stopp aktuell noch gilt.
- Präzisierungsbedarf besteht bei den Definitionen resp. Kategorien im Bereich der Inspektions- und Erhebungsgründe (detailliertes Pflichtenheft).
- Diskussionspunkte waren die Warenkataloge und die NOGA-/BUR-Verknüpfungen.

Hat sich durch die Einführung des IS_LMS für die Kantone der Arbeitsaufwand für die Übertragung der Daten an das BAG im Bereich Lebensmittelsicherheit gegenüber den früheren Ad-hoc-Verfahren wesentlich verändert? Wie gross ist der Arbeitsaufwand? Welches sind die wesentlichen Faktoren, die den Arbeitsaufwand bestimmen?

- Die Befragten des BAG sind der Ansicht, dass in der Gesamtsumme von Bund / Kantonen der Aufwand mit dem aktuellen System gegenüber dem früheren Verfahren in etwa gleich geblieben ist. Es fand eine Verlagerung vom Bund auf die Kantone statt.
- Der Aufwand für die Umstellung des Systems wird von den befragten Kantonen unterschiedlich eingeschätzt. Ein grösserer Kanton schätzt den Aufwand inkl. Schulung der Mitarbeitenden auf insgesamt 30 Tage.
- Ein grösserer Kanton weist darauf hin, dass der permanente Aufwand für die Erfassung der zusätzlich erforderlichen Variablen hoch ist. Für diesen Kanton ergibt sich ein Zusatzaufwand von 40 bis 80 Arbeitstagen pro Jahr.

Benutzerfreundlichkeit, Optimierungsbedarf und -möglichkeiten

Wie wird insgesamt die Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS bewertet? Wie und wo kann das IS_LMS (als Zwischenlösung) ergänzt oder optimiert werden, damit sich das Aufwand-Nutzen-Verhältnis verbessert?

- Die befragten Vertreter des BAG sehen die Reduzierung des Aufwands, auf Kantons- wie auch auf Bundesseite, als anzustrebenden Schritt. Ideal wäre ein Datentransfer, bei welchem auf Seite Kanton nur noch ein Knopfdruck nötig wäre, und die gewünschten Daten würden beim BAG ankommen.
- Von den Kantonen wird die Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS im Bereich der Datenaufbereitung und -übertragung allgemein als gut bezeichnet.
- Vereinzelt wird bemängelt, dass das IS_LMS und die Übertragung per www.envira.ch «eher handgestrickt» und nicht zeitgemäss sind. Wenn das IS_LMS aber tatsächlich nur eine Zwischenlösung sei, solle an den Schnittstellen so wenig wie möglich geändert werden, weil sich der Aufwand nicht lohnen würde.
- Als Verbesserungsmöglichkeiten wurde von den befragten Kantonen mehrfach die langfristige Verwendung eines etablierten Codes (Warenkatalog) genannt.

Verwendbarkeit und Nutzen der Daten

Wird durch die Erhebung und Auswertung der IS_LMS-Daten für die Bundesämter und die Kantone ein Mehrwert geschaffen?

BAG

- Dem BAG war es aufgrund der von den Kantonen gelieferten Daten grösstenteils möglich, die formelle und inhaltliche Überprüfung der Daten vorzunehmen.
- Der jetzige Stand des IS_LMS ist ausreichend, um die Auskunftspflichten des BAG gegenüber der EU für die nächsten Jahre zu erfüllen.
- Derzeit ist dem BAG noch keine konkrete Nutzung der IS_LMS-Daten durch die Partnerämter BVET und BLW bekannt, bei der möglichen Nutzung handle es sich eher um eine «attraktive Idee».

Kantone

- Das IS_LMS bietet für die Kantone keinen Mehrwert.
- Die Kantone benutzen (und benötigen) die Daten des IS_LMS nicht.
- Die befragten Kantone sehen im Bericht vor allem einen Nutzen als Rechenschaftsbericht gegenüber der EU und als «Leistungsausweis der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz».

BVET/BLW

- Die Daten des IS_LMS müssten aus Sicht der Befragten des BVET in detaillierterer Form zur Verfügung stehen. In der jetzigen Form wird für das BVET kein Mehrwert durch das IS_LMS geschaffen.
- Die befragten Vertreter des BLW haben keine Kenntnisse vom aktuellen IS_LMS-Bericht. Deshalb ist auch keine Nutzung erfolgt. Auch für das BLW sei aktuell kein Mehrwert durch die IS_LMS-Daten sichtbar.
- Das Interesse an Daten sei bei den Partnerämtern aber grundsätzlich vorhanden. Wenn die Optik der Lebensmittelkette-Sicherheit «vom Stall bis zur Gabel» verfolgt werden soll, gehören die Labor-daten der Lebensmittel dazu. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach der geeigneten Form der Daten.

Helfen die Daten des IS_LMS bei der Bewältigung eines Krisenfalls? Bewährt sich der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS auch für das Erstellen von Risikobewertungen wie z.B. Expositionen von Menschen gegenüber lebensmittelbürtigen Risiken und Inzidenz und Prävalenz biologischer Risiken (z.B. Kontaminanten und Rückstände in Lebensmitteln)?

- Für die Bewältigung von Krisenfällen sowie für das Erstellen von Risikobewertungen ist das IS_LMS wenig geeignet und nicht relevant.
- Bzgl. der Bewältigung von Krisenfällen bestehen bereits etablierte Verfahren, die sich auf tagesaktuelle Daten abstützen können.
- Risikobewertungen müssen grundsätzlich auf Monitoringdaten abstellen und nicht auf risikobasiert ausgewählte Verdachtsproben.

Ist das provisorische System des IS_LMS als Ausgangsbasis nutzbar, um eine definitive IS-Lösung aufzubauen, oder sind grundsätzlich andere Wege zu beschreiten? Wie ist insgesamt die aktuelle Situation bzgl. Aufgabenerfüllung zu bewerten?

- Für das BAG ist das jetzige IS_LMS als Ausgangsbasis nutzbar.
- Die meisten der befragten Kantone betrachten das IS_LMS grundsätzlich als definitive Lösung.
- Gemäss dem Kenntnisstand der Befragten des BVET handelt es sich beim IS_LMS eindeutig um eine Zwischenlösung. Ohne Weiterentwicklung sei das IS_LMS «nicht brauchbar».
- Das BAG konnte mit dem aktuellen System des IS_LMS die von den Kantonen erfassten und an das BAG übermittelten Daten so standardisieren, dass die Voraussetzungen für das zukünftige Dateninformationssystem (ALIS) erfüllt sind.

Organisation und Rahmenbedingungen

Wie ist die aktuelle Situation bzgl. Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen in der Organisation des IS_LMS zu beurteilen?

- Die Befragten des BAG beurteilten die aktuelle Aufgabenregelung als nicht optimal, aber als «gut und sinnvoll». Optimierungspotential sieht sie darin, die Gremien etwas zu reduzieren und die Verantwortungen weiter zu klären.
- Die Aufgabenteilung und Organisation ist auch aus Sicht der Kantone «gut bzw. vernünftig» geregelt. Zitat eines Kantons: «Es läuft zwar nicht besonders gut, aber es wurde von allen so besprochen. Letztlich handelt es sich bei der Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen und der bestehenden Organisation um den kleinsten gemeinsamen Nenner.»
- Die Vertreter des BVET und des BLW als Partnerämter des BAG bezeichnen die Koordination und den Informationsaustausch durch das BAG als nicht zufriedenstellend.

Dient das IS_LMS dazu, um im Rahmen des nationalen Kontrollplans NKP Prioritäten setzen zu können, wo die für die Schweiz relevanten Risikobeurteilungen durchzuführen sind?

- Das Potential, im Rahmen des nationalen Kontrollplan NKP Prioritäten setzen zu können, ist aus Sicht der BAG-Befragten grundsätzlich vorhanden. Bisher wurde es aber noch nicht genutzt bzw. konnte noch nicht genutzt werden. «Dies ist ein Ziel. Aber im Moment wird der Anspruch überhaupt nicht eingelöst; die Grundlagen sind (noch) nicht vorhanden».
- Nach Ansicht der befragten Kantone trägt das IS_LMS kaum etwas bei zur besseren Risikobeurteilung bzw. zur Prioritätensetzung bei Inspektionen.

■ Die Befragten des BVET sind der Ansicht, dass die Daten des IS_LMS – zumindest in der aktuellen Form – nicht für den Nationalen Kontrollplan resp. für eine Planung mit einem Horizont von 5 Jahren genutzt werden können.

Erreichen / Erfüllen der übergeordneten Ziele

Dient das IS_LMS dazu, eine materielle (qualitative) Verbesserung in der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu erreichen?

■ Für die Befragten des BAG ist es zum jetzigen Zeitpunkt für eine abschliessende Beurteilung zu früh. Zuerst muss das IS_LMS einige Jahre verwendet werden.

■ Aus Sicht der befragten Kantone ist das IS_LMS geeignet, bestimmte Daten von den Kantonen an den Bund zu übertragen, in sehr beschränktem Ausmass Risiken zu beurteilen und den Kantonen bei ihrer Planung zu helfen. Ein Gewinn für die Lebensmittelsicherheit ist nicht erkennbar.

■ Aus Sicht der Vertreter des BVET können mit dem IS_LMS in seiner aktuellen Form die Ziele zur Erhaltung und Verbesserung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen nicht erreicht werden.

4. Hauptsächliche Problemstellungen und Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse lassen sich fünf hauptsächliche Problemstellungen identifizieren, in denen sich konträre Vorstellungen und/oder Wünsche der drei Akteurgruppen BAG, Kantone und Partnerämter abbilden. Die hauptsächlichen Problemstellungen betreffen:

■ **Aufwand und Nutzen:** Die Verteilung von Aufwand und Nutzen zwischen den Kantonen und dem BAG werden als sehr unterschiedlich und sehr asymmetrisch wahrgenommen. Die Kantone sehen vor allem den Aufwand, der Bund sieht den Nutzen.

■ **Menge der Daten:** Die Bedürfnisse und Wünsche an Menge der Daten divergieren sehr stark zwischen dem BAG auf der einen Seite und den Kantonen, welche die Daten erfassen und liefern, auf der anderen Seite.

■ **Detailliertheit der Daten:** Abhängig von den verschiedenen Zuständigkeitsbereichen der Bundesämter unterscheiden sich die Ansprüche an die Detailliertheit (Granularität) der Daten.¹

■ **Aktuelle Verwendung und zukünftige Ausrichtung des IS_LMS:** Der Wissensstand über die aktuelle Verwendung und zukünftige Ausrichtung des IS_LMS ist sehr unterschiedlich zwischen Kantonen und BAG sowie den Partnerämtern BVET und BLW.

■ **Verständnis des Begriffs «Lebensmittelkette»:** Das Verständnis des Begriffs «Lebensmittelkette» divergiert zwischen dem BAG und den Partnerämtern BVET und BLW – abhängig von den jeweiligen Vollzugsbereichen.²

¹ Für das BAG oder die Kantone beginnt die Lebensmittelkette nicht in der Schweiz, sondern «in China». Die Lebensmittelkette von den Bestandteilen bis hin zum verarbeiteten Produkt lässt sich deshalb nur theoretisch oder mit riesigem Aufwand verfolgen. Darin liegt die Erklärung, warum sich das BAG und die Kantone für die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit nicht auf die verfolgbare Lebensmittelkette der Bestandteile von Produkten abstützen (können), sondern die Qualität des Nahrungsmittels als ganzes Produkt analysieren.

² Im Unterschied zum BAG befassen sich das BVET und das BLW in erster Linie mit der (Sicherheit) der Primärproduktion, während das BAG und die Kantone sich mit der Lebensmittelsicherheit von verarbeiteten Produkten beschäftigen, deren Bestandteile aus der ganzen Welt stammen (können). Im Bereich des BAG ist die Nachverfolgbarkeit von Nahrungsmittelbestandteilen ein Netzwerk und keine Kette mehr. So gesehen ergeben sich für das BLW, das BVET und das BAG unterschiedliche Vollzugs- bzw. Zuständigkeitsbereiche.

5. Empfehlungen

Auf der Grundlage der Resultate der Evaluation und den entsprechenden Schlussfolgerungen lassen sich die folgenden Empfehlungen herleiten, die teilweise miteinander verknüpft sind und im Wesentlichen vier Ebenen zugeordnet werden können:

«Technische» Ebene

- Aufgrund der deutlichen und einheitlichen Stellungnahmen der Kantone zu ihrem Aufwand wird dem **BAG** empfohlen, den bei den Kantonen anfallenden Arbeitsaufwand so gering wie möglich zu halten.
- Es erscheint in diesem Zusammenhang wünschenswert, dass das IS_LMS möglichst konstant bleibt und möglichst keine Änderungen an den zu erfassenden Variablen resp. Warenkatalogen (Warencode) vorgenommen werden.
- Die Vorgaben des BAG für die Erfassung der Daten (Aggregation; Termine etc.) sollen möglichst präzise und eindeutig sein, um nicht zuletzt auch die Vergleichbarkeit zwischen den Kantonen zu garantieren. In diesem Zusammenhang sollte ein detailliertes Pflichtenheft zur Datenerfassung und Datenlieferung erstellt werden, bzw. detailliertere Vorgaben, als sie bisher bestehen.
- Vereinheitlichungsbestrebungen im IS_LMS (Variablen, Warencodes etc.) werden gezwungenermassen dazu führen, dass bestimmte **Kantone** sich mehr als andere anpassen und umstellen müssen. Dies ist für die Kantone nicht einfach. Mit Blick auf den Gesamtnutzen sollte jedoch eine gewisse Flexibilität und Anpassungsbereitschaft vorhanden sein.

Nutzen

- Den **Kantonen** wird empfohlen, in der Zusammenstellung der Daten durch das BAG, die letztlich einen «Leistungsausweis der Lebensmittelkontrolle in der Gesamtschweiz» darstellen sowie einen Situationsbericht gegenüber der EU erlauben, den gesamtschweizerischen Nutzen zu sehen. In diesem Zusammenhang sollten die Kantone die Rolle der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit und in der Folge die Rolle des BAG als Ansprechpartnerin und Vertreterin der Schweiz gegenüber der EU anerkennen und neben der (rein) kantonalen Sichtweise und Verantwortlichkeit gegenüber den kantonalen Regierungen auch die gesamtschweizerische Perspektive mitgewichten.

Organisation

- Dem **BAG** wird empfohlen, den Austausch mit den Partnerämtern – da 2014 die Abt. Lebensmittelsicherheit des BAG und das BVET fusionieren, handelt es sich zukünftig um das BLW - bezüglich IS_LMS vermehrt zu pflegen und Berichterstattung sowie Koordination auszubauen.
- Die Organisation des IS_LMS kann weiter optimiert werden, indem Verantwortung und Kompetenzen zwischen dem **VKCS**, der **Steuergruppe Datenmanagement** und dem **BAG** präziser festgelegt, herausgearbeitet und kommuniziert werden, insbesondere auch was die (Delegation der) Definitions- und Entscheidungsmacht der einzelnen Gremien und Institutionen betrifft. Dies würde allenfalls bedeuten, dass die SGDM als Repräsentantin der Kantone mehr Kompetenzen erhält.

Verständnis, Klärung der Ziele

- Es wird dem **BAG** empfohlen, die zukünftigen Anforderungen bezüglich Stellenwert, Aufgabe und Funktion an das IS_LMS gegenüber Kantonen und Partnerämtern noch genauer zu klären. Dies betrifft insbesondere mögliche neue Anforderungen an die Granularität bzw. das Aggregationsniveau der

zu erfassenden und zu übertragenden Daten³ sowie den künftigen Status des IS_LMS gegenüber anderen Datenbanken wie ALIS, Acontrol, Asan etc., was die Verbindung, Verknüpfung, Integration etc. der alten und der geplanten Datenverwaltung betrifft.

■ Zum besseren gegenseitigen Verständnis sollte das BAG gegenüber den Partnerämtern darlegen, warum es sich bei der Lebensmittelsicherheit im Zuständigkeitsbereich des BAG nicht um eine Lebensmittelkette mit Beginn in der Schweiz handelt, sondern um ein komplexes Netz oder Geflecht von verschiedensten Nahrungsmittelbestandteilen, die auf der ganzen Welt – und nur zu einem kleineren Teil in der Schweiz – produziert und dann zu einem Produkt verarbeitet werden.

■ Das BAG sollte gegenüber den Partnerämtern auch darlegen, dass die Lebensmittelsicherheit eines Produkts nicht über die Herkunft und Qualität seiner Einzelbestandteile, sondern über die Analyse des Endprodukts und teilweise noch über die Kontrolle des Herstellungsprozesses beurteilt wird.

■ Die Klärung des Begriffs «Lebensmittelkette» unter Berücksichtigung der verschiedenen Zuständigkeitsbereiche der involvierten Ämter BAG, BVET und BLW sollte es erlauben, einen gemeinsamen Nenner für die Erfassung, den Austausch und die Verwaltung von Daten zur Lebensmittelsicherheit zu definieren. Dies kann allenfalls bedeuten, dass sich die Partnerämter **BVET** und **BLW** vom (unrealistischen) Bild einer kompletten Datenverfolgung «vom Stall bis auf die Gabel» verabschieden müssen.

³ In einer Fallstudie am Beispiel des Kantons Graubünden, der offenbar schon granuläre Labordaten in das Datenerfassungssystem des BVET liefert, könnten die Möglichkeiten und Grenzen eines auf Bundesebene zentralisierten Datenerfassungs- und Verwaltungssystems im Bereich Lebensmittelsicherheit aufgezeigt werden.