



Küng Biotech & Umwelt

Konsumstrasse 20, CH-3007 Bern
Tel. 031 357 53 73
valentin.kueng@kueng-biotech.ch
www.kueng-biotech.ch

Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit des BAG (IS_LMS)

Schlussbericht

Im Auftrag des
Bundesamtes für Gesundheit (BAG),
Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abteilung Lebensmittelsicherheit

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, Übersetzung Zusammenfassung durch Irène Minder-Jeaneret, Liebefeld
Zitiervorschlag:	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

Inhaltsverzeichnis

Impressum	I
Inhaltsverzeichnis	II
Zusammenfassung	III
Résumé	IV
1 Einführung: Gegenstand, Aufgabe und Ziel der Evaluation	1
1.1 Warum eine Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS)?	1
1.2 Das IS_LMS als Teil des Informationssystems Lebensmittelkette (LMK) und des Nationalen Kontrollplans (NKP)	1
1.3 Gegenstand, Zweck und Fragestellungen der Evaluation	2
2 Methodologie	5
2.1 Methodenwahl, Durchführung der Datenerhebung und –Analyse, Informationsquellen	5
3 Resultate	6
3.1 Arbeitsaufwand bei der Erhebung (Kantone, BAG; ohne BLW und BVET)	6
3.1.1 Vereinbarungen und Vorgaben	6
3.1.2 Arbeitsaufwand	8
3.1.3 Benutzerfreundlichkeit, Optimierungsbedarf und -möglichkeiten	10
3.1.4 Ergänzende Aspekte und Kommentare	11
3.2 Verwendbarkeit und Nutzen der Daten	13
3.2.1 Verwendung (Benutzung) der Daten und resultierender Mehrwert (Zusatznutzen)	13
3.2.2 Eignung für Ereignis- und Krisenfall	20
3.2.3 Eignung für Risikobewertungen	21
3.2.4 Provisorisches versus definitives System	22
3.2.5 Ergänzende Aspekte und Kommentare	25
3.3 Organisation und Rahmenbedingungen	25
3.3.1 Aufgabenteilung, Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten	25
3.3.2 Prioritätensetzung (für NKP)	28
3.3.3 Koordination, Informationsfluss – abschliessend	29
3.4 Erreichen / Erfüllen der übergeordneten Ziele	32
3.4.1 Beitrag zur Standardisierung und Zentralisierung der Datenerhebung	32
3.4.2 Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen	33
3.5 Empfehlungen für die Zukunft	35
4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	39
4.1 Zusammenfassung der Resultate	39
4.1.1 Arbeitsaufwand IS_LMS-Datenerhebung und -auswertung	39
4.1.2 Benutzerfreundlichkeit, Optimierungsbedarf und –möglichkeiten	39
4.1.3 Verwendbarkeit und Nutzen der Daten	40
4.1.4 Organisation und Rahmenbedingungen	41
4.1.5 Erreichen / Erfüllen der übergeordneten Ziele	41
4.2 Hauptsächliche Problemstellungen und Schlussfolgerungen	41
5 Empfehlungen	43
6 Literaturverzeichnis	45
7 Abkürzungsverzeichnis	46
Anhang	47

Zusammenfassung

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 Akteurgruppen 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 – 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, 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 sollte das BAG 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.

Résumé

Le Système d'information sur la sécurité alimentaire (IS_LMS) de l'Office fédéral de la santé publique constitue un volet du Système d'information de la chaîne alimentaire opéré conjointement par l'Office vétérinaire fédéral de la santé publique (OFSP), l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et par l'Office vétérinaire fédéral (OVF). Les données sur la sécurité alimentaire collectées et évaluées dans l'IS_LMS sont rassemblées par les laboratoires cantonaux avant d'être transmises à l'OFSP. C'est en 2012 que l'IS_LMS a été utilisé pour la première fois, dans une version provisoire ; les premières données ont été produites en mars 2012. Les groupes cibles du système sont avant tout l'OFSP et les autorités cantonales chargées d'exécuter le droit des denrées alimentaires, les autorités tierces en charge de la surveillance de la chaîne alimentaire ainsi que le grand public. La présente évaluation, qui a été effectuée par une communauté de projet composée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) et par le bureau Küng Biotech & Umwelt, a pour vocation de permettre au service Sécurité alimentaire de l'OFSP d'optimiser le système IS_LMS en termes (a) de contenu des données collectées, (b) de charge de travail des cantons pour collecter les données, (c) d'utilité pour la Confédération et les cantons ainsi que (d) d'organisation.

Dans une première étape, il s'agissait d'analyser de manière détaillée les documents qui définissent la mise en place et les objectifs de l'IS_LMS. Une deuxième étape consistait à mener des entretiens avec les organismes compétents et avec les groupes cibles de l'IS_LMS ; neuf entretiens ont ainsi eu lieu (six avec des acteurs cantonaux ; trois avec les représentant-e-s de l'OFSP et les offices partenaires OFAG et OVF), qui ont permis d'interroger 14 personnes en tout.

Les résultats de ces entretiens permettent d'identifier cinq problématiques principales, révélatrices des idées et / ou souhaits contradictoires des trois groupes d'acteurs (OFSP, offices partenaires, cantons), qui touchent aux aspects suivants : le rapport coût-utilité de

l'IS_LMS, la quantité de données collectées, le niveau de détail des données, l'utilisation actuelle de l'IS_LMS et son orientation future, ainsi que la définition de la notion de chaîne alimentaire.

Les recommandations à propos de l'IS_LMS qui découlent de l'évaluation concernent quatre domaines : le niveau technique, l'utilité, l'organisation ainsi que la compréhension et la clarification des objectifs :

- l'OFSP est invité à réduire au minimum la charge de travail nécessaire dans les cantons pour fournir les données ; il convient, à cet effet, d'éviter au maximum les modifications des variables et des catalogues de produits (codes produits) de l'IS_LMS à saisir et de fournir des indications précises et univoques concernant la marche à suivre pour saisir les données (cahier des charges détaillé).
- On peut considérer que les données de l'IS_LMS par l'OFSP attestent de l'efficacité du contrôle des denrées alimentaires en Suisse. Les cantons sont invités à considérer la collecte de données comme une démarche d'intérêt national et à ne pas oublier le rôle clé que joue l'OFSP en sa qualité d'interlocuteur de l'Union européenne et de représentant de la Suisse.
- Quant à l'OFSP, il est encouragé à favoriser encore davantage les échanges avec les offices partenaires dans le cadre de l'IS_LMS ainsi que de renforcer le rôle de l'information et de la coordination.
- On peut optimiser l'IS-LMS, notamment au niveau du pouvoir de définition et de décision (ainsi que de la délégation de ce pouvoir) de chacun des organismes et institutions concernés.
- L'OFSP est appelé à formuler plus clairement à l'adresse des cantons et des offices partenaires les exigences futures de l'IS_LMS en termes de rôle, de tâches et de fonction. Il s'agit tout particulièrement de préciser le statut futur de l'IS_LMS dans le contexte de banques de données tierces.
- L'OFSP est invité à faire connaître sa propre définition de la notion de chaîne alimentaire afin de faciliter la collaboration avec les offices

partenaires OFAG et OVF (remarque : la division sécurité alimentaire de l'OFSP et l'OVF vont fusionner en 2014); enfin, il devrait communiquer que la sécurité alimentaire d'un produit ne s'évalue pas en fonction de l'origine et de la qualité de ses ingrédients, mais en analysant le produit fini, ainsi que, dans certains cas, en contrôlant le processus de fabrication.

1 Einführung: Gegenstand, Aufgabe und Ziel der Evaluation

1.1 Warum eine Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS)?

Seit dem 1. Januar 2000 verankert Artikel 170 der Bundesverfassung das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes. Mehr als hundert verschiedene Gesetze und Verordnungen enthalten eine sogenannte Evaluationsklausel, welche die Bundesverwaltung dazu verpflichtet, die Wirksamkeit von Programmen und Massnahmen zu evaluieren. Die Evaluationen dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs, der Rechenschaftsablegung und Berichterstattung. Sie helfen – und zwingen – die Behörden, den Nutzen von staatlichen Massnahmen nachzuweisen und gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen auszuarbeiten. Sie sollen den sparsamen Mittlereinsatz unterstützen, die Wirksamkeit der Massnahmen erhöhen und den politischen Entscheidungsträgern helfen, die beschränkten Ressourcen auf die prioritären Aufgabengebiete zu konzentrieren. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat für seinen Bereich die Modalitäten und die Organisation von Evaluation, Monitoring und Controlling in einem spezifischen Rahmenkonzept «Wirksamkeitsüberprüfung von Massnahmen in der öffentlichen Gesundheitspolitik» festgehalten (2005).

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.

Vor diesem Hintergrund möchte das BAG den aktuellen Stand des IS_LMS evaluieren. Insbesondere sollen die bisherigen Erfahrungen der Kantone und der beteiligten Partnerämter BLW und BVET eingeholt und ein allfälliges Potential für Verbesserungen herausgearbeitet werden. Dabei ist es dem BAG bewusst, dass für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung der Zeitpunkt noch nicht gegeben ist. Hingegen ist der jetzige Zeitpunkt gut geeignet, um aufgrund der Rückmeldungen der verschiedenen Partner das Projekt IS_LMS weiter zu optimieren. Die eingeholten Informationen können nicht zuletzt auch mit Blick auf die zukünftige gemeinsame Informatiklösung (ALIS), 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.

1.2 Das IS_LMS als Teil des Informationssystems Lebensmittelkette (LMK) und des Nationalen Kontrollplans (NKP)

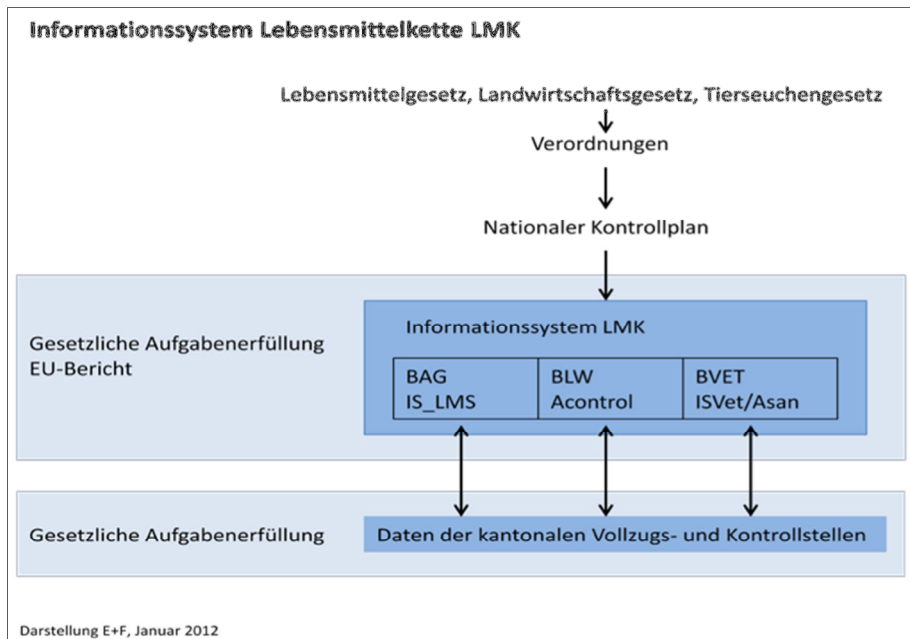
Die Bundesämter für Landwirtschaft (BLW), Veterinärwesen (BVET) und Gesundheit (BAG) sind gestützt auf ihre jeweiligen Verordnungen¹ und unter der Koordination der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK) verpflichtet, jeweils einen mehrjährigen Kontrollplan der Schweiz (NKP) zu erstellen. Der aktuelle NKP gilt für die Jahre 2010 bis 2014. Darin sind die Strategie für die Kontrollbereiche Pflanzengesundheit, Futtermittel, Tierschutz, Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, die geplanten Untersuchungsprogramme und die Schnittstellen entlang der Lebensmittelkette festgehalten. Der mehrjährige NKP bildet die Grundlage für die Zusammenarbeit und Koordination der Aktivitäten der für die Aufsicht und den Vollzug verantwortlichen Behörden.

Ein nationales Projekt zur Umsetzung der im NKP festgehaltenen strategischen Ziele bildet das Datenmanagement. Ein Informationssystem Lebensmittelkette (IS_LMK) soll ermöglichen, «die erhobe-

¹ Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV) SR 817.02; Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VSFK) SR 817.190; Milchqualitätsverordnung (MQV) SR 916.351.0; Verordnung über die Primärproduktion (VPrP) SR 916.020; Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (Futtermittelverordnung) SR 916.307.

nen Daten von Inspektionen, Untersuchungs- und Überwachungsprogrammen entlang der gesamten Lebensmittelkette zusammenzuführen und national auszuwerten, sowie die Koordination der Inspektionen zu vereinfachen» (NKP 2010-2014, 36; Stand Januar 2012; vgl. **Abbildung 1**). Die erhobenen Daten werden in den Risiko-Analyse-Prozess eingespielen, um das Risiko-Management zu steuern. Das nationale Informationssystem muss so konzipiert werden, dass Synergien mit anderen nationalen Datenbanken sichergestellt sind und originäre Daten verwendet werden (NKP 2010-2014, 36; Stand Januar 2012). Die Verantwortungsbereiche der Bundesämter sollen dabei abgedeckt werden und gleichzeitig den Austausch mit den kantonalen Stellen gewährleistet werden.

Abbildung 1: Überblick über das Informationssystem Lebensmittelkette LMK



Quelle: Eckwerte der Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit des BAG, 24.01.2012, 4

1.3 Gegenstand, Zweck und Fragestellungen der Evaluation

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.

Ziele des IS_LMS: Das System soll die Umsetzung des NKP und der dazu gehörenden Berichte (Jahresbericht NKP, Bericht an die EU) erleichtern, die Evaluation der Risiken ermöglichen sowie den Umgang mit Krisensituationen und deren **Kommunikation** erleichtern. Die Ziele sind im Einzelnen:²

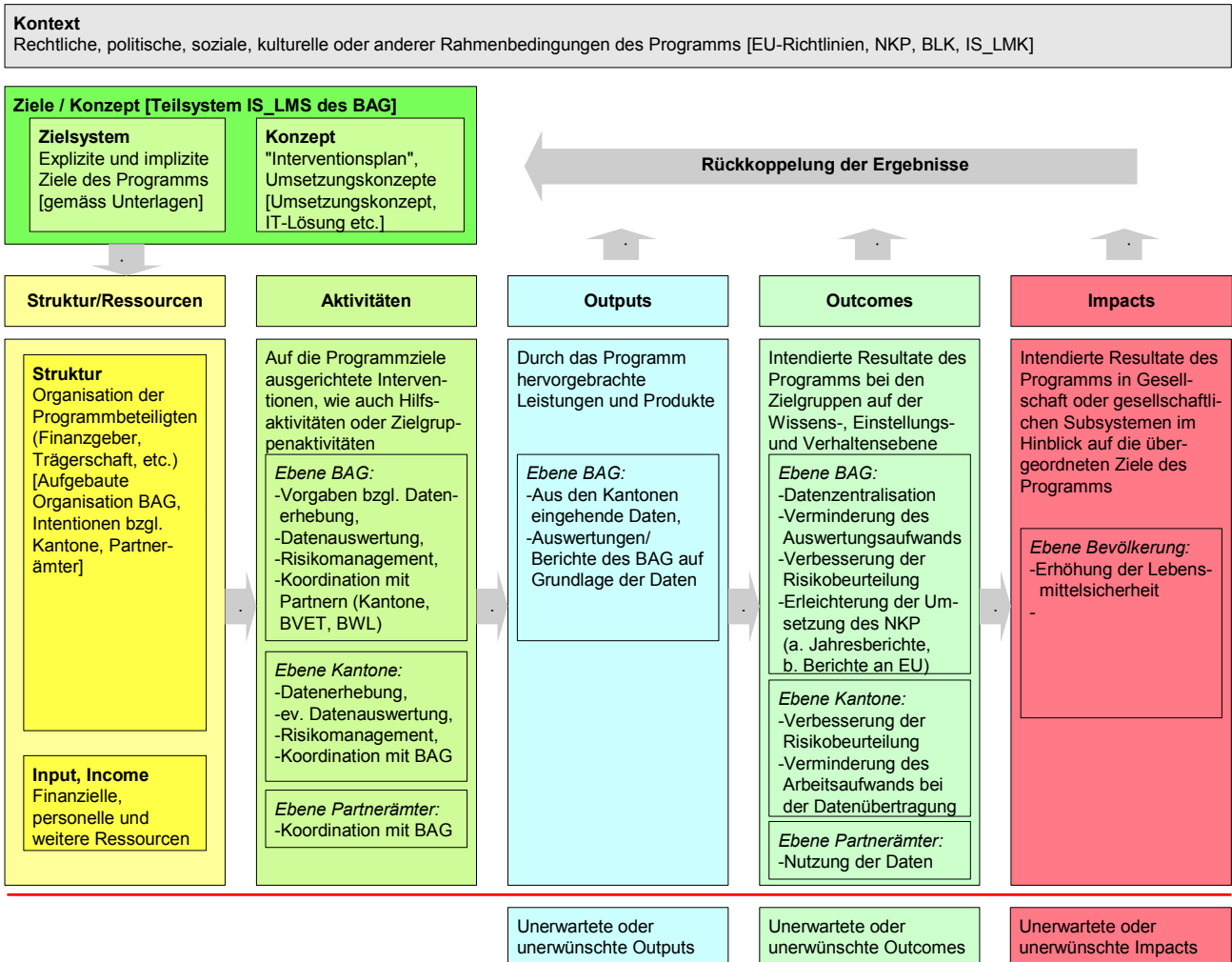
- Zentralisation der für die Aufgabenerfüllung notwendigen Daten (betreffend NKP, Unterstützung des Vollzugs, Überwachung der Kontrolle)
- Hohe Datenqualität erreichen
- Verminderung des Arbeitsaufwands für die Übertragung der Daten durch die Kantone
- Die Daten sollen inhaltlich u.a. den gesamten Datenbereich zur Berichterstattung über die Schweiz und gegenüber der EU abdecken.

Die **Zielgruppen der Datennutzung** sind in erster Linie das BAG, die kantonalen Vollzugsbehörden des Lebensmittelrechts, die weiteren Behörden der Lebensmittelkette, die Öffentlichkeit und die EU als Handelspartner (Gewährleistung der Handelsfähigkeit mit der EU und Drittländern).³

² Quelle: Internes Dokument «Buts du système» vom 18.06.2009, 3; hier nach Pflichtenheft der Evaluation «Informationssystem Lebensmittelsicherheit» des BAG (IS_LMS).

In **Abbildung 2** sind das IS_LMS und seine Ziele in Form eines **logischen Modells** dargestellt.

Abbildung 2: IS_LMS als logisches Modell



Quelle: Eigene Darstellung

Stand des Projekts: Im Frühling 2012 lagen die ersten Daten aus dem provisorischen System vor. Der zuständige Projektausschuss hatte in seiner Sitzung vom 23.6.2009 entschieden, dass eine Zwischenlösung im Sinne eines provisorischen Systems mit einem Minimum an Aufwand erstellt werden solle. Für die Erstellung der Statistiken und Auswertungen solle mit den vorhandenen Daten der kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden gearbeitet und nur wo notwendig weitere Daten angefordert werden. Dies betraf sowohl die erfassten Daten als auch die vorhandenen Kataloge wie der Warencode des BAG oder die offiziellen Betriebskategorien. Zudem entschied der Projektausschuss, dass Auswertungen zu Analysen nur im Sinne von spezifischen Auswertungen erstellt werden, d.h. die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden liefern ihre Auswertungsdaten auf konkrete Fragestellungen hin, die vom BAG formuliert werden. Für das definitive Informatiksystem wurde ein Harmonisierungsvorhaben initiiert mit dem Ziel, eine fachliche Grundlage zu schaffen, damit die Kantone mit vergleichbaren und standardisierten Daten arbeiten können (internes BAG-Dokument «Analyse der Umfrage zum Stand bei den Kantonen», 27.8.2009, 3). Im Rahmen des provisorischen Systems wurden in Zusammenarbeit mit den Kantonen bisher rund 20 Themenfelder festgelegt.

³ Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan für die Schweiz 2010–2014. Stand Januar 2012 (BFL/BVET/BAG)

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 letztlich Vorschläge zur Optimierung des Informationssystems LMS im Hinblick auf sein Verhältnis von Aufwand und Ertrag enthalten.

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

■ **Bezüglich der erhobenen 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?

■ **Bezüglich 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?

■ **Bezüglich 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

2.1 Methodenwahl, Durchführung der Datenerhebung und –Analyse, Informationsquellen

Das methodische Vorgehen orientiert 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 Gesprächsleitfäden resp. die Interviewfragen wurden auf der Grundlage der Dokumentanalyse und der Evaluationsfragestellungen erarbeitet. Die Leitfäden sind im Anhang beigelegt.

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: Verantwortlicher 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 befragten Personen haben als Vertreter des Amtes oder ihrer Institution Auskunft gegeben. Die Gespräche wurden auf Tonträger aufgezeichnet und detailliert protokolliert. Die Protokolle wurden den Interviewpartnern zur Verifizierung vorgelegt. Im Anschluss wurden die Gesprächsprotokolle inhaltsanalytisch ausgewertet.

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), verschiedene 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 Personen durchgeführt werden. Tabelle 2 im Anhang gibt einen Überblick über die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Experteninterviews.

3 Resultate

Nachfolgend werden die Resultate der Expertengespräche dargestellt. Dabei wird versucht, die Aussagen der Interviewpersonen in gesprächsnaher Form wiederzugeben, um Authentizität zu gewährleisten. Zusätzliche Ausführungen finden sich jeweils in den Fussnoten. Als Einstieg werden zu Beginn der Abschnitte die jeweiligen Kernfragestellungen aufgeführt. Im Anschluss werden jeweils die Sichtweisen des BAG, der befragten Kantone und der Partnerämter BVET und BLW dargestellt.

3.1 Arbeitsaufwand bei der Erhebung (Kantone, BAG; ohne BLW und BVET)

3.1.1 Vereinbarungen und Vorgaben

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

Bundesamt für Gesundheit

Datenlieferung

Etwa die Hälfte, d.h. 13 Kantone, haben Daten geliefert, bei der anderen Hälfte bestanden noch technische Probleme, insbesondere bei der Anpassung der diversen Parameter auf Probenebene. Die technischen Probleme betrafen vor allem diejenigen Kantone, die im Jahr 2012 ihr Laborinformationssystem gewechselt hatten oder in einem Wechselprozess steckten. Für diese Kantone lohnte es sich nicht, die neu vom BAG geforderten Daten noch im alten System zu implementieren. Auch wenn für 2012 nur ein Bericht realisiert werden konnte, der mit 13 Kantonen nur einen Teil der Schweiz abdeckt, so konnte das BAG dennoch sehr gute Erfahrungen sammeln. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Kantone, die Daten liefern, in den nächsten Jahren zunimmt.

Der Wille, termingerecht zu sein, war bei den Kantonen spürbar. Das Ausmass der Verzögerungen ist als vertretbar einzuschätzen. Einige wenige Kantone weigerten sich offen, Daten zu liefern. Einige Kantone hatten Probleme mit ihren internen Ressourcen oder mit Umstellungen ihres Laborinformationssystems.

Vorgaben

Es zeigte sich, dass die Kommunikation durch das BAG nicht optimal verlief. Es gab gewisse Unklarheiten über die gegenseitigen Erwartungen, welche Daten genau und bis wann zu liefern waren, etc. Die Unsicherheiten führten zu einer durch den Verband der Kantonschemiker der Schweiz VKCS verhängten Art Datenlieferstopp für den Bereich der Trinkwasserdaten, da nicht klar war, welche Daten geliefert werden sollten. Die Unklarheiten betrafen vor allem Fragen, was das BAG mit den gelieferten Daten tun werde, wer Zugriff habe etc. Nachdem die Probleme gemeinsam analysiert wurden, konnten offene Fragen geklärt werden.

Im Verlauf der Erhebung wurde sichtbar, dass die Beschreibung der Daten z.T. lückenhaft war. Es wurden im Vorfeld nicht genügend detaillierte Ausdifferenzierungen vorgenommen, welche das BAG hätte erbringen sollen. Für den nächsten Durchgang werden unter Mitarbeit der Kantone resp. deren Expertengruppen für jeden Themenbericht die Datenanforderungen verfeinert und für jedes Thema die Tiefe/Differenzierung beschreiben werden.

Kantone

Datenlieferung

Die Mehrheit der Kantone konnte die Daten bis März 2012 zumindest teilweise oder im Verlaufe des Jahres 2012 auch vollständig liefern. Die geforderten Angaben für die drei Bereiche bzw. Berichte 7A, 7B und 8 stellten die Kantone vor unterschiedliche Schwierigkeiten. Generell war es einfacher, die

Inspektionsdaten (Bereich 7A) zusammenzustellen, als die Angaben zu den Inspektions- und Erhebungsgründen (Katalog 7B für Inspektionen und Katalog 8 für Analysen). Die entsprechenden Datenfelder mussten in vielen Kantonen als neue Datenfelder in den kantonalen Systemen spezifisch für das IS_LMS implementiert, erfasst und mit den Analysedaten verknüpft werden.⁴

Einem der befragten Kantone war eine Datenlieferung 2012 aus technischen Gründen nicht möglich.⁵ Weil sich diese Situation abzeichnete, hatte der Kanton die Vereinbarung mit dem BAG über die Datenlieferung zum IS_LMS nicht unterzeichnet. Im dritten Quartal 2013 wird die Umstellung auf ein neues LIMS (Limsophy) abgeschlossen sein. Danach wird der Kanton die geforderten Daten ebenfalls liefern können.

Einer der befragten Kantone hatte keine Daten geliefert, weil der VKCS an der ersten Verbandssitzung im 2012 – diese war noch vor dem März 2012 – einen Lieferstopp für Trinkwasserdaten verfügte und forderte, dass keine Daten ans BAG geliefert werden sollen, bis die offenen Fragen geklärt seien.⁶ Der Kanton hatte seine Datenbank bereits so vorbereitet, dass die für das IS_LMS gewünschten Daten erfasst wurden. Eine erste Datenlieferung 2012 wäre grundsätzlich möglich gewesen.

Vorgaben

In den kantonalen Systemen werden gemäss den befragten Kantonen die kontrollierten Betriebe in der Regel nach NOGA-Codes (Nomenklatur der Wirtschaftszweige des BFS) erfasst. Jeder Betrieb besitzt zudem eine BUR-Nummer (Betriebs- und Unternehmensregister des BFS), bei welcher auch der zum Betrieb gehörende NOGA-Code hinterlegt ist. Für die Kantone wäre es wünschenswert (gewesen), dass sie bei den IS_LMS-Daten mit diesen etablierten Codes hätten arbeiten können, was ein aufwendiges Umcodieren unnötig machen würde. Die gleiche Aussage gilt auch bezüglich des Warencodes: Grundsätzlich sollte ein bereits etablierter Warenkatalog festgelegt werden, sauber definiert, und dann für 10 oder 20 Jahre gelten, so kann ein aufwendiges Hin und Her in den Informationssystemen vermieden werden.

Präzisierungsbedarf besteht noch bei den Definitionen resp. Kategorien im Bereich der Inspektions- und Erhebungsgründe. Für die Vergleichbarkeit oder Normierung wäre es sehr wichtig, dass die Kategorien für die Inspektionsgründe und die Erhebungsgründe klarer beschrieben sind, so dass die Meldungen der Kantone nach einheitlichen Kriterien erfolgen. Dies ist derzeit nicht der Fall. Insgesamt fehlt ein detailliertes Pflichtenheft, in welchem die Anforderungen an die IS_LMS-Daten präzise beschrieben werden.⁷ Ohne diese Präzisierungen bestehe bzgl. der Codierungen und Interpretation zu viel Spielraum. Zum Beispiel habe man 7 Beanstandungsgründe, einer davon betreffe Verunreinigungen. Hier sei nicht klar, ob es sich auch um Verunreinigungen im Sinne eines Mangels hinsichtlich Zusammensetzung etc. handeln könne. Ein Kanton erachtet insbesondere den Beanstandungsgrund

⁴ Bis anhin wurden die Angaben nicht oder nur teilweise erfasst, weil sie in diesem Detaillierungsgrad für die Kantone nicht von Interesse waren.

⁵ In diesem Kanton wird für die Geschäftskontrolle ein Dokumentenmanagementsystem verwendet. Daraus eine nachträgliche Datenauswertung zu generieren, wäre sehr schwierig und entsprechend aufwendig gewesen.

⁶ Bis heute [Ende Januar 2013] ist dieser Stopp gemäss Auskünften eines befragten Kantons nicht offiziell aufgehoben worden. Es ist davon auszugehen, dass das BAG nur Daten von denjenigen Kantonen hat(te), die bereits vor dem Stopp Daten lieferten. Erkundigungen im Verlaufe des Jahres 2012 nach dem aktuellen Stand hätten ergeben, dass die betreffenden Fragen immer noch offen und der Datenlieferstopp daher noch nicht aufgehoben seien.

⁷ Es existieren nur die wenigen rudimentären Angaben, die auf der Website www.envira.ch aufgeschaltet sind, in welche Tabelle welche Daten etc. einzufüllen sind. Diese wenigen Angaben entsprechen nicht einem Pflichtenheft, das die Art und Weise, wie die Daten zustande kommen müssten o.ä. definiert. Beispielsweise ist zu wenig klar, ob nur die amtlichen Proben, die im eigenen Kanton genommen werden, an das IS_LMS geliefert werden müssen. Grössere kantonale Labors erfüllen oft auch Dienstleistungsaufträge im Bereich Probenanalysen für andere Kantone. Es könnte also zu Doppelzählungen kommen. Die Erarbeitung eines Pflichtenhefts wäre grundsätzlich Aufgabe der Steuergruppe Datenmanagement.

«andere» als überflüssig. Diskussionswürdig sei zudem, ob die Erfassung von Strafverfahren in einem IS_LMS überhaupt zweckmässig sei.⁸

Unklarheiten bestehen teilweise darüber, wie die Beanstandungen, die nach Warencode aufgelistet werden, genau extrahiert werden müssen. Habe eine Kontrolle mit 4 Proben stattgefunden und eine davon sei beanstandet worden, dann sei nicht klar definiert, ob hier 1 Beanstandung oder 4 Beanstandungen zu zählen seien. Je nachdem müssten die Felder auf unterschiedlichen Ebenen erfasst werden.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

[Die Partnerämter waren von der entsprechenden Fragestellung nicht betroffen.]

3.1.2 Arbeitsaufwand

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?

Bundesamt für Gesundheit

Für diejenigen Kantone, die von Anfang an in den Prozess involviert waren und die sich auch aktiv an der Entwicklung des IS_LMS beteiligten, war der Aufwand sehr gross. Für diejenigen Kantone, die später nur die Daten liefern mussten, war der Aufwand vergleichsweise klein. Insgesamt erachtet das BAG den Aufwand für die Kantone hinsichtlich dieses Zwischensystems als vertretbarer. Zumindest ein Teil des Aufwands sei auch dadurch entstanden, dass verschiedene Kantone nicht dazu bereit waren, «Einzeldaten» ans BAG zu liefern. Die Aggregation, welche die Kantone in der Folge durchführen musste, verursache ihnen Aufwand, den sie teilweise über die Rahmenbedingungen selbst mitbestimmt hatten.

In der Gesamtsumme von Bund und Kantonen dürfte der Aufwand mit dem aktuellen System gegenüber dem früheren Verfahren in etwa gleich geblieben sein. Es fand jedoch eine Verlagerung des Aufwands vom Bund auf die Kantone statt.

Das BAG schätzt den Arbeitsaufwand, den die Kantone für die Umstellung ihrer Systeme (LIMS) hatten, auf 1 bis 2 Tage. Dieser Umstellungsaufwand und eine kleine Schulung der Mitarbeitenden sind jedoch als einmalige Aufwände zu betrachten. In Zukunft sollten die Abläufe automatisiert sein.

Kantone

Früher stellten die Kantone eine Datentabelle zu den Untersuchungszahlen pro Warenkategorie nach bestimmten Warencodes zusammen: Anzahl untersuchte Proben, Anzahl bemängelte Proben, Gründe für die Bemängelung. Es handelte sich um eine relativ einfache Tabelle, die von den Kantonen häufig auch für ihre Jahresberichte verwendet wurde. Die entsprechende Tabelle wurde einfach zusätzlich dem BAG zugestellt. Die nun notwendigen Arbeiten für das IS_LMS, also letztlich die Abdeckung der Bedürfnisse des Bundes, bedeuten für die Kantone einen klaren Zusatzaufwand. In Zusammenhang mit dem IS_LMS forderte das BAG die Implementierung und Erfassung neuer Variablen (v.a. für die Tabelle 7A und 7B) in den kantonalen Systemen. Und es ist laut den Kantonen nicht so, dass die IS_LMS-Daten direkt für ihre Jahresberichte genutzt werden könnten. Ein Kanton wies darauf hin, dass für ihn der wesentliche Aufwand darin liege, die bestehenden Warencodes mit denjenigen des BAG in Übereinstimmung zu bringen.

⁸ In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Datenvorgaben in langen Diskussionen zwischen den Kantonschemikern und dem BAG entwickelt wurden. Die Kantone wehrten sich erfolgreich dagegen, sämtliche Daten zu erfassen und zu liefern, ohne dass die damit verknüpften Ziele und zu beantwortenden Fragestellungen genauer bekannt waren.

Bezüglich des Aufwands muss unterschieden werden zwischen:

- dem einmaligen Aufwand für die Umstellung des Systems (Implementierung neuer Variablen),
- dem permanenten Aufwand für die Datenerfassung der neuen Variablen und
- dem Aufwand für die Erstellung des Reports zuhanden des IS_LMS und die Übermittlung per envira.ch.

Tabelle 1 zeigt die verschiedenen Angaben, die die Kantone bezüglich der Aufwände gemacht haben. Der Aufwand für die Umstellung des Systems wird recht unterschiedlich eingeschätzt. Ein grösserer Kanton schätzt den Aufwand inkl. Schulung der Mitarbeitenden auf insgesamt 30 Tage. Einer der Kantone weist darauf hin, dass nicht jeder Kanton über eigene Software-SpezialistInnen verfüge. Modifikationen am System würden über den externen Kundendienst laufen. Für kompliziertere Anpassungen müssten extra Techniker anreisen. Vor diesem Hintergrund werde es sehr aufwendig, wenn das BAG Anpassungen vorschläge, ohne rechtzeitig zu informieren.

Ein grösserer Kanton weist darauf hin, dass der permanente Aufwand für die Erfassung der zusätzlich erforderlichen Variablen keineswegs unterschätzt werden dürfe. Werden die Angaben dieses Kantons näherungsweise hochgerechnet, ergibt sich für diesen Kanton ein Zusatzaufwand von 40 bis 80 Arbeitstagen pro Jahr.⁹

Als vergleichsweise gering wird von den Kantonen der Aufwand für die Datenextraktion und die Übermittlung der Daten an das BAG eingeschätzt. Er dürfte sich zwischen ½ Tag und 2 Tagen bewegen. Einer der Datenverantwortlichen merkte dabei an, dass 1 bis 2 Tage Aufwand pro Jahr für einen Kanton bereits relativ viel sein könne, wenn er durch einen Mitarbeitenden «als Nebenamt» erbracht werden müsse.

Tabelle 1: Übersicht über den von den Kantonen angegebenen Arbeitsaufwand für das IS_LMS

Aufwandkategorie	Angaben der Kantone
Aufwand für die Systemumstellung (Variablenimplementierung)	<ul style="list-style-type: none"> - Der einmalige Aufwand für die Anpassung der Datenbank, die Schulung der Mitarbeitenden etc. dürfte allein rund 30 Arbeitstage betragen haben. - Der Aufwand bestand darin, dass der Kanton ein IT-Projekt umsetzen musste, um die Berichtsformate 7A, 7B und 8 (ohne Parameter) des IS_LMS in das bestehende kantonale System einzubauen. Es mussten neue Masken entwickelt und das datenerfassende Personal entsprechend geschult werden.
Permanenter Aufwand für die Erfassung der Variablen	<ul style="list-style-type: none"> - Es ist nicht zu vergessen, dass durch das IS_LMS ein permanent höherer Erfassungsaufwand bei sämtlichen Kantonen entsteht, weil mehr Daten als früher erfasst werden müssen. - Der permanente Aufwand durch das IS_LMS entsteht dadurch, dass bei jedem Auftrag, bei jeder Probe, jeder Inspektion 3, 4, 5 zusätzliche Felder ausgefüllt werden müssen. Dies trifft im Labor 80 MitarbeiterInnen. Das Labor bewältigt jährlich 10'000 Proben und 10'000 Inspektionen. «Wenn bei rund 20'000 Aufträgen permanent einige Felder mehr angeklickt werden müssen – pro Probe oder Inspektion ist schätzungsweise mit 1 bis 2 Minuten zu rechnen (Erfassung, Eingabe, Kontrolle) –, ist der Aufwand in der Summe gewaltig».
Aufwand für die Erstellung und Übermittlung des Reports an das BAG	<ul style="list-style-type: none"> - Klar ist der Aufwand gegenüber früher, wo die Kantone nur eine Liste geliefert haben, viel höher. - Der Aufwand war – auch weil es die erste Datenlieferung war – relativ gross. Es brauchte 1 bis 2, maximal 4 Tage, um alles zusammenzustellen und die Abfragen zu machen. Jetzt, wo die Abfragen generiert sind, wird es das nächste Mal weniger Aufwand geben. - Das Erstellen des Reports zuhanden des IS_LMS, die Verifizierung der zusammengezogenen Daten etc. und die Übermittlung per envira.ch dürfte rund 1 Tag Aufwand mit sich bringen. - Die Extraktion der Daten aus dem System erfolgt automatisch per Knopfdruck. Wenn die Extraktion einmal programmiert ist, ist der Aufwand klein. - Zusammen mit der Aufbereitung und Bereinigung beläuft sich der Aufwand der Datenlieferung für das IS_LMS auf rund ½ Tag für die Tabellen 7 und 8. Ein Knopfdruck allein reicht nicht aus, denn ohne Verifikation ist die Datenqualität nicht gewährleistet. - Der Aufwand für die Aggregation und Übertragung der Daten hängt auch vom verwendeten System ab. Mit Limsophy wird er voraussichtlich eher klein bleiben.

Quelle: Befragung der Kantone (n=6)

⁹ Gerechnet mit einer Normarbeitszeit von 8.4 Stunden pro Tag. Bei Brutto-Bruttolohnkosten von CHF 70.- pro Stunde wären dies Kosten von jährlich rund 25'000 bis 50'000 CHF.

Einig sind sich die befragten Kantone darüber, dass das IS_LMS für sie primär Aufwand bedeute. Der Nutzen sei für die Kantone sehr klein, er liege auf Seiten des Bundes. Das IS_LMS werde für die Bedürfnisse des Bundes benötigt. Die Kantone würden ihre Daten ausserhalb des IS_LMS in einer Form aufbereiten, die ihren Bedürfnissen gerecht werde. Gleichzeitig sind sich die Kantone aber auch bewusst, dass sie letztlich «damit leben müssen», dass für sie ein gewisser Aufwand anfällt. Es handle sich um Forderungen des Bundes an die Kantone, gegen die sie sich kaum wehren könnten.

Gewisse Befürchtungen bestehen bei den Kantonen, dass der Aufwand in den nächsten Jahren wachsen könnte. Sollte es noch weitere Anpassungen brauchen – merkte einer der befragten Kantone an –, z.B. wenn die Verwaltungsmassnahmen, die aus den Analyseresultaten folgten, auch noch geliefert werden müssten, dann bräuchte es nochmals einen grossen Effort. Wichtig sei, dass möglichst keine Änderungen mehr an den zu erfassenden Variablen resp. Katalogen erforderlich würden, sondern dass das System konstant bleibe. Aufwendig seien vor allem die Strukturanpassungen in der kantonalen Datenbank.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Die befragten Vertreter der Partnerämter gaben an, dass sie den Arbeitsaufwand bzgl. IS_LMS nicht beurteilen könnten. Da sie die aktuellen Daten des IS_LMS nicht nutzen würden respektive diese für sie nicht von Nutzen seien, ergebe sich für die Ämter auch kein Arbeitsaufwand. Die Situation sei an sich «schlecht».

3.1.3 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?

Bundesamt für Gesundheit

Eine Reduzierung des Aufwands, sowohl auf Kantonsseite als auch auf Bundesseite, wäre aus Sicht des BAG ein nächster anzustrebender Schritt. Ideal wäre ein Datentransfer, bei welchem aufseiten der Kantone nur noch ein Knopfdruck nötig wäre, und die gewünschten Daten würden beim BAG ankommen. Derzeit müssen die Kantone die Daten noch aus ihren Systemen extrahieren, in ein File einfüllen, dieses File ans BAG übermitteln. Und das BAG wiederum muss die Daten wieder extrahieren, um Grafiken zu erstellen, einen Bericht zu erarbeiten etc. Hier sei noch zu viel «Handarbeit» nötig.

Aus Sicht des BAG wäre es grundsätzlich wünschenswert, eine Datenbank beim BAG zu haben. Dann könnte man eigene Abfragen generieren (ohne Transfer ins Access etc.). Diese Datenbank fehle ganz klar.

Aktuell sei es wenig erstaunlich, wenn sich die Kantone bzgl. des IS_LMS über einen grossen Aufwand beklagen und keinen Nutzen für ihren Kanton sehen würden. Sie dürfen dabei jedoch nicht vergessen, dass ein Nutzen aufseiten des Bundes bestehe.

Kantone

Die Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS im Bereich der Datenaufbereitung und -übertragung wird von den befragten Kantonen allgemein als gut bezeichnet. Zwei Kantone erwähnen explizit den guten Support des BAG bei offenen Fragen. Es handle sich um ein einfaches Excel-File. Es gebe kaum Probleme beim Ausfüllen oder beim Upload. Die Bereinigung der extrahierten Daten nehme zwar Zeit in Anspruch, das eigentliche Aufladen und Übertragen etc. seien jedoch benutzerfreundlich gestaltet.

Ein Kanton weist darauf hin, dass die Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS eher technisch orientiert sei. Von einem User/einer Userin werde ein gewisses Datenbank-Know-how verlangt. Ein Datenbankspe-

zialist eines Kantons bemängelte, das IS_LMS und die Übertragung per www.envira.ch seien «eher handgestrickt» und nicht mehr zeitgemäss. Eine Excel-Tabelle zusammenzustellen und diese auf einem Web-Portal hochzuladen, sei heute einfach nicht mehr «State of the Art». Wenn das IS_LMS aber tatsächlich nur eine Zwischenlösung sei, so sollte aktuell an der Schnittstelle des IS_LMS zwischen BAG und den Kantonen so wenig wie möglich geändert werden, weil sich der Aufwand nicht lohnen würde.

Demgegenüber betonte einer der befragten Kantone, dass das IS_LMS für ihn keine Zwischenlösung darstelle, sondern ein definitives System. Für Änderungen bestehe kein Anlass, kurzum: «Wir werden kein alternatives System akzeptieren.»

Hinsichtlich Verbesserungsmöglichkeiten wurde von den Kantonen mehrfach eine Vereinheitlichung der Codes gewünscht, resp. sollte das IS_LMS ebenfalls mit den etablierten NOGA- und Warencodes arbeiten (vgl. dazu auch Kapitel 3.1.1). In Bezug auf die Nutzung des IS_LMS merkte ein Kanton auch an, dass die Statistik, die die Arbeitsgruppe Produktkontrolle (bei welcher das BAG ebenfalls Mitglied ist) unter dem Dach des VKCS führt, mit dem IS_LMS zusammengelegt werden könnte. So müsste der Kanton auch nur an eine Stelle Daten liefern.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Der Befragte des Bundesamts für Veterinärwesen wies darauf hin, dass als einheitlicher Katalog und internationaler Standard derjenige der EFSA (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) vorhanden wäre. Es gebe dort Bereiche, die teilweise nicht abgedeckt seien, z.B. bei den Tierkategorien in der Landwirtschaft, diese könnten aber evtl. parallel aufgenommen werden. Überlappungen zwischen Tierarzt- und Chemiker-Bereich in den Daten zur Lebensmittelsicherheit bestünden z.T. bei übertragbaren Krankheiten von Tier zu Mensch oder bei Antibiotika, wenn es sich um Lebensmittel tierischer Herkunft handle. Hier sei es kantonale unterschiedlich, ob die Daten vom Kantonschemiker oder dem Kantonstierarzt erhoben würden.

Der Vertreter des BVET merkte weiter an, dass er derzeit keinen Zugriff auf Daten des IS_LMS habe. Dies hänge jedoch damit zusammen, dass kein diesbezügliches Bedürfnis bestehe. Die IS_LMS-Daten seien letztlich nicht mit dem Ansatz kompatibel, den das BVET mit ALIS verfolge, nämlich möglichst granulare (nicht aggregierte) Daten zu erfassen und diese erst in einem zweiten Schritt entsprechend den Bedürfnissen zu aggregieren.

Vorstellbar wäre grundsätzlich eine Situation, in welcher der Bund resp. das BAG den Kantonen «ein Limsophy» bereitstellen würde. Aus IT-Sicht sei eine Verknüpfung der Systeme Acontrol, Asan und Limsophy denkbar. Notwendig wäre jedoch das Vorhandensein eines in den verschiedenen Systemen eindeutigen Identifikators wie der BUR-Nummer. Weiter müsste die Struktur der Daten der Kontrollergebnisse kompatibel sein. Dies sei heute nicht sichergestellt. Um Klarheit zu haben, müsste ein Vergleich der Datenstruktur in Acontrol und Limsophy durchgeführt werden. Je nachdem wäre bei einem der Systeme eine Anpassung erforderlich. Natürlich wäre dies alles letztlich auch eine Frage der Kosten.

Entscheidend sei am Schluss, von welchen inhaltlichen Zielsetzungen der Datensammlung und –auswertung eine Informatiklösung abhängen. Welches sind die gewünschten Informationen? Ein System wie ALIS, das aktuell konzipiert werde, könne die verschiedenen Bedürfnisse grundsätzlich abdecken.

3.1.4 Ergänzende Aspekte und Kommentare

Bundesamt für Gesundheit

Das BAG beurteilt das aktuelle System als vergleichsweise «primitiv». Das Tool erlaube, Daten abzulegen und zu aggregieren. Hingegen könnten keine Datenabfragen gemacht oder die Daten entsprechend abgespeichert werden. Um Abfragen zu machen, sei jeweils ein Datentransfer in Access not-

wendig. Aktuell handle es sich nur um kleine Datenpakete. Sollten dereinst tausende Pestizidanalysen über mehrere Jahre vorhanden sein, würde das aktuelle System (Excel) bald an seine Grenzen stossen. Positiv zu werten sei die relativ hohe Flexibilität des aktuellen Systems, um Auswertungen selber entwickeln zu können. Grundsätzlich sei es nicht erstrebenswert, ein System zu haben, bei dem alle Auswertungen von vornherein vollständig automatisiert seien.

Insgesamt lasse sich der aktuelle Zustand als «zufriedenstellend» bezeichnen. Man befinde sich in einer ersten Phase. Verbesserungspotential beim IS_LMS bestehe beispielsweise bei der Benutzerfreundlichkeit.

Kantone

Bezüglich des IS_LMS als Informationssystem des Bundes merkt einer der befragten Kantone an, dass unterdessen der Eindruck bestehe, der Bund wisse selber nicht richtig, was er wolle. Man höre immer wieder von neuen Datenbankprojekten mit neuen Abkürzungen und Logos und von neuen Projektleitern für neue Datenbankprojekte etc. Später erfahre man, dass dieses und jenes Projekt unterdessen wieder gestorben sei. Es sei nicht einfach, hier den Überblick zu behalten.

Ein Kanton bemängelte, dass in den herkömmlichen Warenkatalogen viele Begriffe in italienischer Sprache fehlen würden. Auch habe man bereits mit der Programmierung nach EFSA-Nummern (Katalog der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit) begonnen und hier 2 bis 3 Tage investiert, als der neue Parameterkatalog des IS_LMS eingetroffen sei. Es fehlte eindeutig an einer rechtzeitigen Vorinformation durch das BAG. Grundsätzlich sollte im IS_LMS mit den europäischen Katalogen (ebenfalls den Warencodes) gearbeitet werden, selbst wenn diese nicht vollständig sind. Die Schweiz brauche nicht zwingend einen eigenentwickelten Katalog.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Der befragte Vertreter des BVET beurteilte den aktuell betriebenen Aufwand für das IS_LMS insgesamt als nicht gerechtfertigt, sofern es dem BAG nur darum gehe, gegenüber der EU oder Handelspartnern Bericht zu erstatten resp. zu dokumentieren, dass die Schweiz die Lebensmittelsicherheit «im Griff hat».

Das BVET sähe ein weit grösseres Potential, wenn sich die Situation wie folgt gestalten würde: Die Kantone setzen in ihren Labor verschiedene LIMS ein. Zu jedem LIMS würde vom Bund eine Schnittstelle eingerichtet und sämtliche Daten im System ALIS abgelegt. Der Datentransfer würde über die bereits bestehende SEDEX-Plattform (Secure Data Exchange) abgewickelt, die das Bundesamt für Statistik beim Datenaustausch mit den Kantonen benutzt. ALIS wäre mit dem Unternehmensregister (BUR) verbunden, so dass jeder Betrieb identifiziert und alle gesammelten Informationen später einem Betrieb zugeordnet werden könnten, also rückverfolgbar wären. Die Daten würden in ALIS gelagert. Sollte nun beispielsweise über Asan, das Geschäftsverwaltungssystem der Veterinärbehörden, ein Bedürfnis nach irgendwelchen gelagerten Daten zu Tierseuchen, Lebensmitteln, chemischen Analyseergebnissen etc. auftauchen, dann könnte Asan auf ALIS zurückgreifen, sich die entsprechenden Informationen holen und diese wiederum dezentral den Veterinärbehörden per Web-Interface zur Verfügung stellen. Dies wäre eine weit höher entwickelte «Austauschtechnik», als dies heute beim IS_LMS mit Excel-Tabellen oder E-Mail der Fall ist, sowohl bezüglich Datensicherheit wie Datenschutz. Ideal wäre grundsätzlich eine tägliche Übermittlung der kantonalen LIMS-Daten.

In Bezug auf Optimierungspotential verweist das BLW auf eine Verknüpfung des IS_LMS mit Acontrol und Asan.¹⁰ Allerdings bestehe bei Acontrol die Schwierigkeit, dass in diesem System sehr viele

¹⁰ In Acontrol, für welches das BLW verantwortlich ist, müssten grundsätzlich alle Ergebnisse der Inspektionen in der Primärproduktion abgelegt sein. Entweder werden die entsprechenden Daten direkt in Acontrol erfasst, oder sie werden aus kantonalen Systemen übermittelt. Einige kantonale Veterinärämter erfassen bereits heute ihre Daten direkt. Andere arbeiten weiterhin mit ihren eigenen Systemen. In diesem Fall sollten sie ihre Daten an Acontrol übermitteln, was derzeit jedoch noch nicht ge-

Bereiche abgedeckt sind, nicht nur Hygiene, Tierseuchen, Tierschutz etc., sondern auch die Direktzahlungsprogramme der Landwirtschaft, die in dem Sinne nichts mit der Lebensmittelsicherheit zu tun haben. Für die Direktzahlungen ist das BLW mit den kantonalen Landwirtschaftsämtern in Kontakt, die diesbezüglich wiederum ihre eigenen Informationssysteme betreiben.

3.2 Verwendbarkeit und Nutzen der Daten

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

3.2.1 Verwendung (Benutzung) der Daten und resultierender Mehrwert (Zusatznutzen)

Bundesamt für Gesundheit

Verwendung, Nutzung

Dem BAG war es aufgrund der von den Kantonen gelieferten Daten grösstenteils möglich, die formelle und inhaltliche Überprüfung der Daten vorzunehmen.¹¹ Wenn die Kantone sich teilweise zu wenig an die Vorgaben gehalten hatten, konnte die Situation im Einzelfall geklärt und verbessert werden.

Auch war es dem BAG aufgrund der von den Kantonen gelieferten Daten möglich, die Rückmeldungen an die Kontaktstellen der Kantone termingerecht auszuführen und die Daten der einzelnen Kantone zusammenzustellen. Ein Teil eines kantonalen Datensatzes konnte nicht in die Aggregation des BAG aufgenommen werden, weil hier bereits die Aggregationsstufe der kantonalen Datenerfassung höher lag.

Anzumerken ist, dass im Bereich der Datenlieferung aus den Kantonen häufig andere Gremien verantwortlich sind als im Bereich der Berichterstattung. Bezüglich der Datenlieferung handelte es sich bei den Ansprechpersonen in den Kantonen zumeist um IT-Verantwortliche oder Personen direkt vom Labor. Die Berichterstattung ist anders geregelt. Hierzu existiert eine aus bestimmten Kantonen und dem BAG zusammengesetzte Kommission, die Steuergruppe Datenmanagement (SGDM). Dieser SGDM hat das BAG eine erste Berichtsversion vorgeschlagen, die Feedbacks berücksichtigt, eine zweite Version erarbeitet etc. Insgesamt ergab sich eine sehr offene und gute Zusammenarbeit.

Wie die Daten zusammengeführt wurden, ist im erstellten Bericht ersichtlich. Da die Daten bei den Themen 7A, 7B und 8 bereits konsolidiert geliefert wurden, war dieser Teil bereits durch die Kantone gemacht. Bei den neuen Themen sollten grundsätzlich Einzelresultate beim BAG eintreffen, was die Komplexität um eine Stufe erhöhen wird. Aber man verfügt jetzt mit dem Bericht um ein erstes Produkt, welches verdeutlicht, wie das BAG die Daten der Kantone verwendet und was etwa möglich wäre.

Beim Detaillierungsgrad und der Menge der IS_LMS-Daten ist bzgl. der Auswertung und der zielpublikumsgerechten Kommunikation zwischen den Berichten, die – wie der aktuelle Bericht – aus aggregierten Daten bestehen, und den erst noch zu erstellenden vertiefenden Themenberichten (z.B. zu Pestiziden) zu unterscheiden. Insgesamt sind 18 Berichte geplant. Beim bestehenden Bericht handelt es sich um die Datenauswertungen für Bericht 7A, 7B und 8. Alle anderen Berichte sind noch nicht vorhanden, mit vielleicht einer Ausnahme: Das BAG verfügt auch über Daten zum Thema 15, Pestizi-

schieht. Vorgesehen ist vorerst ein Jahresrhythmus. In Acontrol werden die Kontrollergebnisse abgelegt. In Asan, für welches das BVET verantwortlich ist, werden die allfällig resultierenden Verwaltungsmassnahmen festgehalten, falls es zu einem Verfahren aufgrund von Mängeln kommt. Die Module sind bereits heute verknüpft bzw. die beiden Systeme basieren auf der gleichen Datenbank. Das BVET wünschte sich grundsätzlich, dass alle Veterinärämter ihre Daten direkt in Acontrol erfassen würden, stösst aber auch auf Widerstand.

¹¹ Eine vertiefte Datenüberprüfung war nicht möglich, da die IS_LMS-Daten in aggregierter Form geliefert wurden. Die Daten dürften im «richtigen Tabellenfeld» eingefüllt sein, die «richtige» Erhebungsart oder die «richtige» Aggregation liessen sich jedoch nicht überprüfen.

de. Diese wurden jedoch im Rahmen einer Kampagne und nicht flächendeckend erfasst. In Bezug auf die Einzelberichte muss zuerst noch in Zusammenarbeit mit den Partnern die Tiefe resp. der Detaillierungsgrad definiert werden.

Was die Zugriffsrechte bzgl. der IS_LMS-Daten betrifft, sind diese für alle Beteiligten in den Vereinbarungen mit den Kantonen klar geregelt, so z.B., wer die Daten vor der Aggregation einsehen darf, wer auf Aggregatdaten zugreifen darf, wer auswerten darf etc. Gemäss Aussagen des BAG funktioniert dies gut. Die Datenschutzbestimmungen, die Bestandteil der Vereinbarung mit den Kantonen sind, konnten denn auch vollständig eingehalten werden. Die von den Kantonen gelieferten Daten waren bereits anonymisiert (ohne Betriebsnamen etc.). Im Bericht ist die Anonymität der Kantone absolut gewährleistet.

Derzeit ist dem BAG noch keine konkrete Nutzung der IS_LMS-Daten durch die Partnerämter BVET und BLW bekannt, es handle sich eher um eine «attraktive Idee». Es stelle sich die Frage, wie realistisch die Idee sei. Generell habe das BAG bisher sehr wenig aus den Daten der anderen Ämter entnehmen können und umgekehrt. Mögliche Berührungspunkte müssten erst noch vertieft werden. Es ist auch kaum vorstellbar, inwiefern z.B. Inspektionsdaten aus der Gastronomie für die Partnerämter von Interesse sein könnten. Allenfalls kann die zukünftige gemeinsame Datenbank ALIS die gegenseitige Datennutzung verstärken.

Die Partnerämter nutzen die Daten nicht, weil sie in der aktuellen Form für sie nicht nutzbar sind. Dass dieser Sachverhalt ändert, bräuchte es (a) eine gesetzliche Grundlage (im neuen Lebensmittelgesetz wird es einen entsprechenden Artikel geben), die festlegt, warum die Partnerämter die Daten nutzen müssen, um ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen – nur aus «Interesse» wird es keinen Datenzugriff geben – und (b) eine «Angleichung verschiedener Denkweisen»: Die Partnerämter haben z.T. das Gefühl, dass sie die IS_LMS-Daten nutzen könnten, um ihre «Krisen» besser zu verstehen und zu bewältigen, z.B. dass sie bei Überschreitungen bei Pflanzenschutzmitteln im Gemüse o.ä. anhand eines Informatiksystems die Situation bis auf den Produktionsbetrieb zurückverfolgen könnten und diesem nachweisen, dass er ein Pflanzenschutzmittel falsch angewendet habe. «Dies alles wird jedoch mit dem IS_LMS nie möglich sein. Nicht zuletzt besteht auch gar kein Interesse, einzelne Proben zu verfolgen. Hierzu wären eine riesige Datenmenge bzw. Datenflut und ein enormer Aufwand erforderlich. Beim IS_LMS geht es vielmehr darum, allfällige Problembereiche zu entdecken und dann Massnahmen für einen Bereich zu entwickeln. Es geht nicht darum, einen einzelnen Landwirt zu identifizieren».

Nutzen, Mehrwehrt

Grundsätzlich konnte die Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG bereits nach der erstmaligen Datenlieferung durch die Kantone im März 2012 die Vorgaben für eine Berichterstattung gegenüber der EU erfüllen. Dabei sollte das BAG auf Nachfrage zeigen können, dass die Schweiz über ein Berichtungsverfahren verfügt, welches darüber Auskunft gibt, wie die Schweiz im Bereich Lebensmittelsicherheit aktiv ist und dass man den allgemeinen Standards entspricht.

Allerdings relativierte die zuständige Person im BAG, dass die EU mit grosser Wahrscheinlichkeit mit der aktuell vorliegenden Berichterstattung nicht «zufrieden» wäre. Hierzu müssten mehr Resultate vorliegen, zumindest die Daten aus allen Kantonen oder aus einem Grossteil der Kantone. Auch weitere Berichtsthemen müssten realisiert sein bzw. vorliegen. Jedoch werde aus der Zusammenstellung dieser ersten Phase sichtbar, dass es möglich sei, schweizweit aggregierte Daten verfügbar zu haben. Insgesamt sei das IS_LMS so aufgebaut, dass man die Berichterstattung gegenüber der EU erfüllen könne – sofern alle Kantone ihre IS_LMS-Daten melden.¹²

¹² Die Kantone, die keine IS_LMS-Daten für den aktuellen Bericht geliefert haben bzw. liefern konnten, haben wie bisher eine vereinfachte Tabelle für eine vereinfachte Berichterstattung/Übersicht übermittelt.

Bei den in früheren Jahren verfügbaren Tabellen aus den Jahresberichten der Kantone war es für das BAG deutlich schwieriger und aufwendiger, eine Zusammenstellung für die Berichterstattung vorzunehmen. Man sei in den Aussagen stark limitiert gewesen. Bei der Konzipierung des IS_LMS sei man den umgekehrten Weg gegangen: Man startete bei den zu erstellenden Grafiken/Ergebnissen und leitete daraus die erforderlichen Daten ab. Grundsätzlich seien noch höher aufgelöste Daten als derzeit vorliegend notwendig. So reiche es z.B. nicht aus, allein eine Beanstandungsquote bei Proben auszuweisen, sondern es müsste genauer bekannt sein, um welche Proben es sich handle und um welche Werte (Grenzwert, Überschreitung o.ä.). Dabei sei die EU weniger am Wert an sich interessiert, sondern an der Tatsache, dass der Bund genaue Kenntnisse bzw. Zugang habe und damit seine Oberaufsicht wahrnehmen könne.

Gemäss dem Vertreter des BAG existieren relativ detaillierte Angaben darüber, was die EU bzgl. Berichterstattung verlange. Das BAG hat den Eindruck, dass es die Vorgaben umgesetzt habe. Ob dies tatsächlich der Fall sei, werde jedoch erst sichtbar, wenn die erste FVO-Inspektion (Food and Veterinary Office) der EU erfolgt sei.

Insgesamt hält das BAG den jetzigen Stand der Informatiklösung des IS_LMS für absolut brauchbar, um den Pflichten des BAG gegenüber der EU für die nächsten Jahre nachzukommen.

Die erhaltenen Informationen sind grundsätzlich ausreichend, um auf deren Basis Management-Entscheidungen treffen zu können, z.B. «dass in diesem oder jenem Bereich mehr Daten notwendig wären, dass hier genauer hingeschaut werden müsste, dass es hier präzisere Daten bräuchte, etc.» Es entstehe einerseits keine Überforderung durch eine grosse Datenflut, andererseits würden, selbst bei aggregierten Daten, einige Sachverhalte sichtbar. Eine vertiefere Beurteilung sei allerdings erst möglich, wenn Daten über mehrere Jahre vorliegen.

Nach Ansicht des BAG wird der Nutzen des IS_LMS massiv, wenn die erforderlichen Daten einmal fließen. Die Aufgabe des Bundes werde durch die Abstützung auf Daten deutlich besser erfüllbar. Er könne seine Verantwortung bzgl. Aufsicht klar besser wahrnehmen.

Grundsätzlich beabsichtigt das BAG, aus dem «IS_LMS-Material» einen jährlichen Publikumsbericht «Lebensmittelsicherheitsbarometer Schweiz» zu erstellen. Anfang 2013 wird ein erster Vorschlag in der SGDM bearbeitet werden und im Anschluss in einer gemeinsamen Sitzung BAG/Kantone vorgestellt.

Der Nutzen des IS_LMS für die Partnerämter liegt vor allem darin, dass das BAG erkennen kann, wo Probleme bestehen könnten, und dies den Partnerämtern mitteilt, sodass sie nachher in ihren Systemen nachschauen können. Dies wäre der gemeinsame Nutzen.

Ein wichtiger Nutzen, der bereits durch die Erhebung und Auswertung der aktuellen IS_LMS-Daten entstanden ist, betrifft gemäss BAG die Ebene der Kommunikation mit den Kantonen. Eventuell könnten dereinst auf der Grundlage des IS_LMS präventive Massnahmen eingeleitet werden, z.B. bezüglich Anforderungen an die Produktionsbetriebe, an die Ausbildung der Kontrollorgane etc. So bestünde die Möglichkeit, branchenweise etwas zu bewirken. Im Vorfeld bräuchte es jedoch auch einen gewissen Mentalitätswandel in Richtung Präventionsmassnahmen. Dieses Ziel wird über zahlreiche Gespräche/Diskussionen mit den Stakeholdern erreicht werden können. Datenauswertungen, wie sie aus dem IS_LMS hervorgehen, sind dabei nützliche Hilfsmittel.

Kantone

Verwendung, Nutzung

Die Kantone nutzen die IS_LMS-Daten resp. den bisher erstellten Bericht nicht, da sie ihre Informationsbedürfnisse andernorts besser abdecken können.

Ein befragter Kanton merkt an, dass der aus dem IS_LMS erstellte Bericht zwar gut gemacht sei, aber dass er keinerlei neue Erkenntnisse oder Impulse für risikobasierte Kontrollen enthalten. «Es handelt sich primär um eine Übersicht über die Aktivitäten der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz. Wir haben den Bericht durchgeblättert, er deckt sich mit den Erkenntnissen, über die wir bereits verfügen, es gibt nichts Überraschendes darin. Wir ziehen mehr Erkenntnisse aus den spezifischen Jahresberichten der einzelnen Kantone als aus dem Bericht des BAG.»

In der Form, wie die Daten im IS_LMS aktuell verfügbar seien, bestehe für die Kantone kaum Interesse an den Daten anderer Kantone. Hierzu würden – wie bereits erwähnt – die kantonalen Jahresberichte der einzelnen Kantone vorliegen, die deutlich informativer seien. Falls ein Vergleich interessiere, dann sei dies eher bundesweit (Vergleich des eigenen Kantons mit dem gesamtschweizerischen Durchschnitt) oder dann betriebspezifisch (z.B. Schokoladenbetriebe). Allerdings seien hierfür bereits die kantonalen Jahresberichte verfügbar. Weiter bestünden genügend regelmässige Zusammenkünfte der Kantonschemiker oder der Lebensmittelinspektoren sowie spezifische Erfahrungs- oder Projektgruppen. «Das IS_LMS hilft dem Kanton nicht, seine Aufgaben auf Kantonsebene besser zu erfüllen; es ist diesbezüglich bedeutungslos».

Mehrere der befragten Kantone betonten, dass die Situationen in den Kantonen sehr unterschiedlich sein können. Ein Kanton sei grundsätzlich für seine eigene Region, seine eigenen Betriebe und Proben verantwortlich. Er müsse die Risiken auf seinem Kantonsgebiet kennen. «Was in anderen Kantonen läuft, ist nicht wirklich von Belang». Was nicht bedeute, dass es keine enge Zusammenarbeit mit anderen Kantonen gebe, sie fokussiere jedoch häufig auf einzelne Betriebe oder Branchen und habe in der Organisation nichts mit dem IS_LMS zu tun.

Ein weiterer Kanton führt aus, dass er die Daten nicht verwenden könne, weil es sich um risikobasierte Proben handle und die Aussagen dadurch statistisch verzerrt seien (vgl. dazu den nächsten Abschnitt). So seien etwa auch Nachkontrollen enthalten, die man bei besonderen Risiken resp. bei Betrieben mit hohen Beanstandungsquoten vorgenommen habe. Neue Probleme könnten mit diesen Daten nicht erkannt werden. Bestenfalls verwalte man die bestehenden Probleme.

Nutzen, Mehrwert

Einer der befragten Kantone hat den IS_LMS-Bericht nicht zur Kenntnis genommen. Er enthalte keine Informationen, die von Nutzen seien und die er nicht bereits aus anderen Quellen habe. Der betreffende Kanton ist zudem derart gross, dass er den Gesamtdurchschnitt der Schweiz stark beeinflusst. So könne er kaum Erkenntnisse aus einem schweizerischen Zusammenschluss gewinnen. Eventuell sei diesbezüglich die Situation für kleinere Kantone anders.

Ein anderer Kanton findet den ersten IS_LMS-Bericht schlicht «unbrauchbar, alles war schon bekannt». Die massgebliche Tabelle zu den verschiedenen Risiken werde bereits seit Jahrzehnten im Rahmen der kantonalen Jahresberichte hergestellt. Zudem seien die IS_LMS-Daten nicht aktuell. Daten von 2011 würden zur Planung der aktuellen Kampagnen und Untersuchungen nichts beitragen.

Ein weiteres Problem bestehe darin, dass die Erfassung der Daten kaum einheitlich sein dürfte. Beispielsweise würden die Beanstandungen in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Die Vorgaben im IS_LMS seien zu wenig präzise: Was passiert z.B. mit einem Betrieb, der pro Jahr mehrmals kontrolliert wird und die Klassierung wechselt? Wie wird ein physischer Betrieb, z.B. in der Landwirtschaft, behandelt, der in mehreren Kategorien erfasst ist, z.B. unter «Produktion und Verkauf ab Hof»?

Vorbehalte werden vor allem auch bezüglich möglicher Fehlinterpretationen angebracht: Bei der Betrachtung gewisser Berichtstabellen, z.B. bei den Proben, würden Ergebnisse ins Auge fallen, etwa bei «gelée de viande», die dann als besondere Risikoprodukte interpretiert werden könnten. Dabei vergesse man, dass die IS_LMS-Daten nicht repräsentativ seien. Um eine Risikoabschätzung bei Produkten zu erhalten, müssten völlig andere Analysen vorgenommen bzw. ein echtes Monitoring

betrieben werden. In der Praxis werde hingegen gezielt risikobasiert vorgegangen. So gebe es auch etwa für die hohe Beanstandungsquote bei tiefgekühltem Fleisch eine einfache Erklärung. Wird tiefgekühltes Fleisch nicht korrekt transportiert und die Lebensmittelkontrolle benachrichtigt (Zollmeldungen oder Meldungen der Polizei), dann gehe die Lebensmittelkontrolle kontrollieren und beanstanden. Der entscheidende Schwachpunkt bestehe also darin, dass die Daten des IS_LMS nicht auf einer Zufallsstichprobe beruhten, sondern auf einer Stichprobe, die in hohem Grad verzerrt sei. Dies bedeutet, dass dort kontrolliert wird, wo potentiell Probleme bestehen und diese bereits bekannt sind. Es werden nicht Lebensmittel ausgewählt und im Rahmen eines Monitorings «durchgemessen», wie dies beispielsweise im Fall des umfangreichen Dioxinmonitorings in Deutschland der Fall ist. Folglich könne mithilfe des IS_LMS nur sehr bedingt Neues entdeckt werden. Der Ansatz sei immer retrospektiv. Insgesamt seien die Triebkräfte für die Entdeckung neuer Probleme im kantonalen Vollzug zu verorten und nicht beim Bund.

Weit bedeutender für die Erkennung allfälliger Problemlagen als der rudimentäre Zusammenschluss der IS_LMS-Daten seien für die Kantone der aktive Austausch zwischen den verschiedenen kantonalen Laboratorien, die Konsultation der kantonalen Jahresberichte, der Austausch mit den umliegenden Ländern oder die Verfolgung des RASFF-Systems der EU. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass das IS_LMS teilweise offene Türen einrenne. Der VKCS erstelle im Bereich Inspektionen seit rund 10 Jahren Statistiken zu den einzelnen Kantonen. Ein Kanton könne sich dort jährlich mit den anderen Kantonen vergleichen. 2013 erstelle der VKCS zudem zum zweiten Mal eine schweizweite Statistik im Bereich Produktkontrolle. Über den Verband würden nationale, regionale oder kantonale Kampagnen lanciert. Die Resultate würden in einheitlichem Format gesammelt und jährlich allen zur Verfügung gestellt. Mehr Informationen brauche es für einen effizienten Vollzug in der Lebensmittelsicherheit grundsätzlich nicht.

Dennoch halten nicht alle befragten Kantone den IS_LMS-Bericht für unnötig. Sie sehen vor allem einen Nutzen in der Rechenschaftslegung über die Tätigkeiten der kantonalen Laboratorien. Es handle sich um einen Rechenschaftsbericht, der die Tätigkeiten der kantonalen Laboratorien aufzeige und ihre Präsenz signalisiere, ein «Leistungsausweis der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz». Er verdeutliche immerhin, dass die Laboratorien pro Jahr über 100'000 Proben untersuchen.

Selbst ein sehr kritischer Kanton räumt ein, dass das IS_LMS einen Nutzen für «die Lebensmittelkontrolle in der Schweiz» haben könnte. Es werde sichtbar, dass die Lebensmittelkontrolle aktiv sei. In den nationalen Kontrollplänen seien allerdings nur gewisse Bundesprogramme aufgeführt. Was die kantonalen Laboratorien alles machen würden, sei noch zu wenig sichtbar. Grundsätzlich müsste ein IS_LMS-Bericht jedoch nicht nur intern sein, sondern publiziert werden. Jedoch müsste eine Publikation gut durchdacht und eine ganz andere Qualität haben, viel höher aggregierte Daten, ein ganz anderes Layout etc.

In einem Kanton wurde der Bericht des BAG denn auch mit Interesse zur Kenntnis genommen. «Für unseren Kanton sehen wir einen Zusatznutzen darin, dass die ausgewiesenen Resultate auf relativ grossen Stichproben basieren und dadurch mehr Gewicht haben als etwa 20 Proben aus einem einzelnen Kanton.» Eventuell würden sogar Lücken bei Produktgruppen entdeckt, in denen wenig Proben gemacht werden. Dies könne einem Kanton die Idee geben, dort aktiv zu werden.

Ein Kanton erwähnt auch, dass der IS_LMS-Bericht von Nutzen sein könne, sofern die aggregierten Daten sauber und möglichst einheitlich erfasst seien und über mehrere Jahre verfolgt werden könnten. Weiter wird angefügt, dass Informationen aus den Kantonen in nicht-aggregierter Form interessant wären, um auch die Streuung bestimmter Werte zu sehen. Dabei könnten die Kantone durchaus anonym bleiben, z.B. durchnummeriert sein.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kantone so gut wie keinen Nutzen aus dem IS_LMS ziehen (können). Die im IS_LMS enthaltenen Informationen sind ihnen bereits aus anderen Quellen

bekannt. Der Nutzen des IS_LMS liegt damit asymmetrisch aufseiten des Bundes. Für eine Bewertung bezüglich Mehrwerts sei letztlich entscheidend, für wen das IS_LMS entwickelt und betrieben werde. Primär geht es um eine Berichterstattung zuhanden des Bundes, damit dieser seine Verpflichtungen gegenüber der EU wahrnehmen könne.

So wird mehrfach betont, dass das IS_LMS kein Instrument sei, das die Kantone zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit benötigen würden. Sie seien primär dem Verbraucherschutz im eigenen Kanton verpflichtet.¹³ Die kantonalen Labors würden ihre Aufgaben seit Jahrzehnten erfüllen und hätten die dazu notwendigen Systeme längst eingerichtet und optimiert. Seit jeher hätten sie sehr grosse Datenmengen, Analytikdaten, Inspektionsdaten über verschiedene kantonale IT-Lösungen bewältigt. Durch die Verpflichtungen gegenüber der EU habe der Bund nun ein viel höheres Interesse an diesen Daten als früher.¹⁴

Auch wenn den Kantonen das IS_LMS bei der Erfüllung ihrer Aufgaben keinen Mehrwert bringe, seien sie bereit, den Bund bei seiner Aufgabe zu unterstützen und ihn mit Daten zu alimentieren, sofern im Hintergrund der Datenlieferungen sinnvolle Fragestellungen und klare Ziele stehen und der Aufwand für die Kantone vertretbar bleibe. Voraussetzung bilde letztlich die in der Bundesverfassung festgehaltene partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Kanton und Bund. Nicht als sinnvolles Konzept wird jedoch die Forderung nach «allen Daten» erachtet.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Verwendung, Nutzung

Der bisher vorliegende Bericht ist gemäss Auskunft des befragten Vertreters vom BVET nicht genutzt worden, weil seine Inhalte für Aufgaben des BVET nicht brauchbar seien. Die Grundlagen für risiko-basierte Kontrollen oder für die Beobachtung von Entwicklungen über die Jahre hinweg (z.B. zur Zunahme von gewissen Pestizidklassen bei Auberginen o.ä.) seien nicht gegeben.

Das BVET wäre an sich sehr interessiert, Daten des IS_LMS zu nutzen, insbesondere für die Vollzugsunterstützung. In der derzeit aggregierten Form seien die Daten für das BVET allerdings wertlos.¹⁵

¹³ «Die Kantone haben die Aufgabe, die Lebensmittelsicherheit auf ihrem Gebiet zu gewährleisten, sie haben nicht die Aufgabe, Aussagen über die Lebensmittelsicherheit zu machen». «Grundsätzlich wird die Lebensmittelkontrolle nicht besser, nur weil sie detaillierter mit Daten abgebildet wird».

¹⁴ Im Rahmen des IS_LMS bestehen aktuell 18 Vorlagen/Programme für Dioxine, Pestizide, Mykotoxine, Aflatoxine, Inspektionen etc. Nur etwa ein Drittel dieser Vorlagen ist für die Kantone brauchbar. Bei den meisten handelt es sich um EU-Vorlagen, z.B. zu Pestiziden in Baby-Food. Entsprechende Analysen werden in den Kantonen vielleicht alle drei oder vier Jahre durchgeführt. Zwei Drittel der Analysen befassen sich letztlich mit anderen Produktgruppen und anderen Parametern als diejenigen, die in den IS_LMS-Vorlagen vorgegeben sind. Es sollten daher mehr Vorlagen für gewöhnlichere Produkte und Kontaminanten entwickelt werden, die alljährlich untersucht werden. Unter anderem fehlen Vorlagen für biologische Risiken wie *Campylobacter* im Poulet, Salmonellen in Schweinefleisch etc. Solche Daten wären ebenfalls von Nutzen für den Bund und andere Kantone. Kurzum: Um für die Kantone von Nutzen sein zu können, sind die IS_LMS-Vorlagen derzeit noch zu stark EU-orientiert bzw. zu wenig schweizspezifisch ausgerichtet.

¹⁵ «Wir vom BVET hören oft Fragen wie: Welche Resultate wären denn interessant? Warum braucht ihr detaillierte Daten, damit produziert ihr nur Datenfriedhöfe? Darauf antworten wir, dass alle Resultate interessant sein können. Ein entsprechender Entscheid lässt sich oft erst im Nachhinein fällen. Beispielsweise sind wir heute anhand unserer Daten imstande, genau nachzuzeichnen, wie der Schmallenberg-Virus innerhalb eines Monats von Westen nach Osten über die Schweiz gezogen ist. Solche Informationen könnten auch zu anderen Erregern resp. im Lebensmittelbereich nützlich sein, um zukünftig besser abgestützte Entscheide zu treffen. Mit Blick auf den NKP ist oft nicht vorhersehbar, welche Daten benötigt werden. Dies kann sich erst in späteren Jahren zeigen, wenn plötzlich aus einem bestimmten Grund ein grosses Interesse nach bestimmten (retrospektiven) Daten entsteht. Gleiches gilt für die Notfallplanung oder eine risikobasierte Kontrollorganisation. Aber im Grunde handelt es sich um eine unterschiedliche «Philosophie» bzgl. Datensammlung. Ein weiterer Punkt ist die Früherkennung. Dort ist es oft schwer herauszufinden, was man noch nicht weiss. Oft entsteht erst aus der Kombination ein Bild und können Zusammenhänge/Tendenzen festgestellt werden.»

Die Idee müsste grundsätzlich sein, dass entlang der gesamten Lebensmittelkette Resultate zur Verfügung gestellt werden, damit alle entlang der Lebensmittelkette involvierten Akteure die Daten für Ihre Vollzugsaufgaben nutzen können. Letztlich wäre es sinnvoll, sich gegenseitig, BAG – BVET, sämtliche Daten zur Verfügung zu stellen.¹⁶

Die befragten Vertreter des BLW hatten keine Kenntnisse über den bisherigen IS_LMS-Bericht. Deshalb sei auch keine Nutzung erfolgt. Es sei davon auszugehen, dass die Informationen aus dem IS_LMS in der aktuellen Form im Moment vom BLW wohl auch nicht benötigt würden.

Das Interesse an Daten sei jedoch grundsätzlich vorhanden. Wenn die Optik der Lebensmittelkette-Sicherheit «vom Stall bis zur Gabel» verfolgt werden sollte, dann gehörten die Labordaten der Lebensmittel dazu und seien für den Vollzug auf der Stufe Landwirtschaftsbetriebe relevant. Allerdings müsse man sich die Frage nach der geeigneten Form der Daten stellen. Im Grunde genommen sei hier der vom BLW favorisierte Weg über die Systeme Acontrol, Asan und ALIS vorgespurt.

Gemäss Kenntnissen der Befragten des BLW werden im IS_LMS 20 Themen behandelt. Derzeit sei dem BLW nicht bekannt, ob es darunter Themen habe, die für das BLW wirklich von Interesse seien, z.B. die Frage nach PSM-Rückständen (Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel) in Obst und Gemüse o.ä.

Ein weiterer Punkt sei, dass die IS_LMS-Daten aggregiert seien. Wenn man andere Systeme wie Acontrol oder ALIS mit dem IS_LMS vergleiche, sei dies ein deutlicher Mangel. Bei Acontrol oder ALIS gehe man von einer Hinterlegung von Einzeldatensätzen aus, die später nach Bedarf und Interesse aggregiert werden könnten. Werden die Daten bereits hochaggregiert angeliefert, sei viel Informationsgehalt verloren. Aus Sicht des BLW sei es wünschenswert, wenn für die Zukunft die Daten des IS_LMS als Einzeldaten vorlägen. Letztlich würden die Daten von den kantonalen Labors ja auch in hoher Granularität bis hinunter auf die einzelne Produktionsstätte bzw. den Einzelbetrieb (Restaurant X) erfasst. Um eine Verknüpfung mit anderen Systemen zu gewährleisten, müssten allerdings entsprechende Verknüpfungsvariablen resp. eindeutige Identifikatoren vorhanden sein. Bei Acontrol und ALIS sei dies über die BUR-Nummer gewährleistet.

Nutzen, Mehrwert

Die Daten des IS_LMS müssten aus Sicht des BVET in detaillierterer Form zur Verfügung stehen. In der jetzigen Form werde für das BVET kein Mehrwert geschaffen. Auch für das BLW ist aktuell kein Mehrwert durch die IS_LMS-Daten sichtbar.

Falls die IS_LMS-Daten dereinst in Form von Einzeldatensätzen hinterlegt würden und eine Verknüpfung mit den anderen Systemen auf Bundesebene über einen Identifikator wie die BUR-Nummer gewährleistet wäre, dann würde auf Bundesebene auf alle Fälle ein Mehrwert geschaffen. Man hätte dann die Daten des IS_LMS auf gleicher Stufe verfügbar, wie sie sonst für den Bereich der Landwirtschaft vorhanden sind.

Ein Mehrwert für das BLW aus dem IS_LMS könnte z.B. im Bereich Primärproduktion gegeben sein, also von dem Moment an, wo der landwirtschaftliche Prozess beginnt, vom Saatgut etc., bis ein Pro-

¹⁶ «Beispiel: Ein Kantonschemiker stellt bei einer Routinekontrolle oder bei einer geplanten Kontrolle zu Antibiotika im Fleischregal einer Metzgerei Antibiotika-Rückstände in Fleischproben fest. Dann muss sichergestellt werden, dass die Fleischproben einem Schlachtbetrieb zugeordnet werden können, die Schlachtung einem Tier und das Tier einem Halter. So kann beim Tierhalter interveniert/kontrolliert werden, ob er Antibiotika illegal oder falsch einsetzt etc. Der beschriebene Informationsfluss läuft heute nicht oder nur auf der Basis von Goodwill in der Zusammenarbeit zwischen Kantonschemiker und Kantonstierarzt. Der Verlauf des Beispiels könnte auch umgekehrt sein: Ein Tierarzt stellt bei einem Schweinemastbetrieb fest, dass dieser in grossem Stil Antiparasitika einsetzt und die Tiere zu früh, das heisst vor dem Ablauf der Absetzfrist, geschlachtet werden, so dass mit Rückständen im Fleisch, das jedoch bereits überall in der Schweiz in Läden verteilt ist, gerechnet werden muss. Bei einem zweckmässigen Informationssystem könnten nun durch die Kantonschemiker gezielt Kontrollproben in den eruierten Läden durchgeführt oder eine allfällige Rückrufaktion gemacht werden».

dukt den Landwirtschaftsbetrieb verlässt, sei es als Rohprodukt oder teilweise als verarbeitetes Produkt. Was hingegen nachher in Küchen, Restaurants etc. geschieht, interessiert das BLW weniger. Allerdings wäre es bei einem Seuchenfall, wie dies z.B. jüngst bei Sprossen der Fall war, für die zuständigen Ämter oder kantonalen Stellen relevant zu wissen, aus welchem Betrieb die Sprossen in Umlauf gelangten und welcher Betrieb diese hergestellt hat.

Als mögliche Analogie für ein System könnte grundsätzlich die Tierverkehrsdatenbank beigezogen werden, die eine gute Rückverfolgbarkeit eines Tieres von der Geburt bis zum Schlachthof gewährleistet. Wenn die anschliessende Verarbeitungs- und Verbrauchskette im IS_LMS ebenso abgebildet würde, so bildete das IS_LMS ein wichtiges Glied zur Vervollständigung der Kette «vom Stall bis auf die Gabel». Entscheidend ist aber, dass sich die IS_LMS-Daten in die gesamte Kette integrieren lassen und dass das IS_LMS nicht ein Teil darstellt, der irgendwie isoliert resp. ohne Verbindung zu den anderen Teilen dasteht.

Seitens Primärproduktion verfügt das BLW gemäss Auskunft der Befragten vor allem über Daten zu Prozesskontrollen; diese würden in Acontrol abgebildet. Was noch fehle, seien Daten zu den Analysen. Die Prozesskontrollen basierten auf einer Verordnung über die Primärproduktion, bei welcher der «Lead» beim BLW liege – in Zusammenarbeit mit dem BVET und dem BAG. Der Vollzug liege bei den Kantonen. Jedoch sei nicht festgelegt, ob es sich um den Kantonschemiker, den Kantonsveterinär oder das kantonale Landwirtschaftsamt handle. Das BLW möchte letztlich alle Kontrollergebnisse aus den verschiedenen Quellen – u.a. auch von den Kantonschemikern – verfügbar haben, die auf einem landwirtschaftlichen Betrieb anfallen resp. vorhanden sind. Die Daten müssten dabei nicht zwingend tagesaktuell sein; dies wäre sicher für den Krisenfall von Vorteil, in anderen Fällen könne eine Lieferung auch einmal pro Jahr ausreichend sein.

3.2.2 Eignung für Ereignis- und Krisenfall

Helpen die Daten des IS_LMS bei der Bewältigung eines Krisenfalls?

Bundesamt für Gesundheit

Aus Sicht des BAG bietet das IS_LMS nicht die Möglichkeit, den Datentransfer für Krisen- und Ereignissituationen zu leisten. Dies sei aber auch nicht das Ziel dieses provisorischen Systems gewesen, und es bestehe auch kein diesbezügliches Bedürfnis. Die Idee, das IS_LMS könne eventuell den Datentransfer für Krisen- und Ereignissituationen leisten, habe man vielleicht ganz zu Beginn gehabt; dieser Aspekt habe sich aber rasch erübrigt. Krisensituationen würden heute per EU-Formular (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) erfasst, das Standard für alle beteiligten Länder sei, und das Formular werde dann per E-Mail übermittelt. Das RA-System und die diesbezügliche Kommunikation funktionierten an sich einwandfrei; es gebe keinen Änderungsbedarf.

Die Möglichkeit bei Krisen- und Ereignissituationen, mit dem IS_LMS einen Datentransfer zu leisten, sei bei der Form, wie das IS_LMS aktuell aufgebaut ist, gar nicht gegeben. Der Aufbau ist so, dass die Daten einmal pro Jahr von den Kantonen gesendet und dann vom BAG ausgewertet werden. Es gehe darum, einmal pro Jahr einen Überblick zu erhalten. Grundsätzlich bestehe schon die Idee, dass der Bund sich auch irgendwann im Jahresverlauf einen Überblick verschaffen könnte, wenn er etwas nachschauen möchte. Dies würde bedingen, dass Daten entsprechend aktueller verfügbar wären.

Kantone

Auch aus Sicht der Kantone helfen die IS_LMS-Daten nicht zur Bewältigung eines Krisenfalls (z.T. zu geringe Detaillierung, zu geringe Übermittlungsfrequenz etc.). Das IS_LMS besteht aus aggregierten Daten, die Ende Jahr zusammengeführt werden. Zudem interessiert in einem Krisenfall nicht irgendein

Warencode, sondern ein spezifisches Produkt, evtl. sogar eine Marke. Solche Informationen sind im IS_LMS nicht enthalten.¹⁷

Krisen laufen typischerweise in einem ausserordentlichen Rahmen ab. Um im Krisenfall an relevante Informationen zu gelangen bestehen andere Wege als über das IS_LMS. Erste Übermittlungen im Krisenfall werden immer per E-Mail und per Telefon(-konferenz) erfolgen.¹⁸

Allenfalls könnte das IS_LMS eingesetzt werden, um sich bei einer Problemlage einen raschen Überblick über die Analysezahlen zu einem spezifischen Bereich in der Schweiz zu verschaffen, also mehr der Hintergrundinformation dienen. Oder es könnte interessant sein, um nach Vorliegen aller Messwerte die Krise retrospektiv zu analysieren.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

[Die Partnerämter waren von der entsprechenden Fragestellung nicht betroffen.]

3.2.3 Eignung für Risikobewertungen

Bewährt sich der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS auch für das Erstellen von Risikobewertungen wie z.B. Exposition von Menschen gegenüber lebensmittelbürtigen Risiken und Inzidenz und Prävalenz biologischer Risiken (z.B. Kontaminanten und Rückstände in Lebensmitteln)?

Bundesamt für Gesundheit

Aus Sicht des BAG ist der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS wenig geeignet für das Erstellen von Risikobewertungen. Dies habe aber weniger mit dem IS_LMS als solches zu tun, sondern liege in der Natur der Daten bzw. den Anforderungen an die erhobenen Daten und deren Detaillierungsgrad. Um entsprechende Risikobewertungen erstellen zu können, müssten die Datenanforderungen anders definiert sein, als dies heute der Fall ist. Grundsätzlich sei es eines der Ziele des IS_LMS, auch Daten zu Expositionsabschätzungen zu sammeln. Um solche Abschätzungen vornehmen zu können, sollten alle möglichen verfügbaren Daten bzw. Datenquellen beigezogen werden. Bei der Umsetzung dieses Ziels sei man auf dem Weg; die Gespräche mit den Kantonen seien hier eines der Mittel dazu.

Dabei sieht das BAG die Funktion des IS_LMS eher darin, Schwerpunkte zu setzen, um in einem weiteren Schritt genauere Daten zu erfassen, die dann eine Risikobewertung zulassen, z.B. über ein Monitoring.

Kantone

Nach Ansicht der Kantone eignet sich das IS_LMS kaum zur Erstellung von Risikobewertungen. Beim IS_LMS handle es sich grösstenteils um Beanstandungsproben und nicht um Monitoringproben. Verdachts- und Beanstandungsproben seien für Risikobewertungen ungeeignet.¹⁹ Daneben würden im

¹⁷ «Nehmen wir an, es besteht ein Problem mit Sprossen, und in Deutschland habe es bereits Todesfälle gegeben: Wenn nicht im Voraus im System resp. im IS_LMS die Sprossen dreisprachig im Detail erfasst und codiert sind bzw. im System eine entsprechende Tabelle existiert, wird es schwierig. Man müsste sämtliche Waren mit einem allgemein gültigen Warencode resp. einer Zahl codiert haben, um darüber bei Bedarf sofort Informationen aus dem System extrahieren zu können, und zwar an jedem möglichen Tag. Erst so könnten solche IS_LMS-Daten für Krisensituationen genutzt werden».

¹⁸ Mit dem Schnellwarnsystem RASFF (Rapid Alert System for Feed and Food) der EU bestehe bereits eine bewährte Plattform bzw. ein bewährtes Managementtool. Dort werden Überschreitungen von gesetzlichen Vorgaben gemeldet, die in der Schweiz allenfalls auch beachtet werden müssen. Diese Daten sind jedoch tagesaktuell, nicht historisch wie beim IS_LMS. Bei einem Krisenfall im Ausland – etwa im Falle der Nuklearkatastrophe von Fukushima – könne z.B. umgehend eine Abfrage bei der Zolldatenbank über die Importe aus Japan gemacht werden. Solche Möglichkeiten biete das IS_LMS nicht.

¹⁹ Es handelt sich bei den IS_LMS-Daten nicht um eine Zufallsstichprobe, sondern um eine risikobasierte selektive Stichprobe. Konkret führen die Kantone gezielte Beprobungen nach Verdacht durch. Werden Probleme entdeckt, so erfolgen Nachkontrollen, bis die Probleme behoben sind. Durch diese Vorgehensweise resultieren in den IS_LMS-Daten statistisch viel zu hohe Beanstandungsquoten pro Kontrollbereich. Festzuhalten sei aber auch, dass die grösseren Kantonslaboratorien in der Schweiz

IS_LMS auch Informationen fehlen, bzw. der Detaillierungsgrad gewisser Angaben sei zu gering (zu wenig differenzierte Warencodes).

Um Risikobewertungen vornehmen zu können, müssten klare Monitoring-Vorgaben bestehen eingehalten werden (zu Methoden, Proben etc.). Deren Umsetzung wäre für die Labors jedoch sehr aufwendig. Ein solches Monitoring ist aus Sicht der Kantone grundsätzlich auch nicht ihre Aufgabe.

Ein Kanton merkt an, dass das IS_LMS grundsätzlich ein Tool sein könnte, um Risikobewertungen vorzunehmen zu können, resp. um in diese Richtung weiter zu gehen. Im Rahmen des VKCS bestehe beispielsweise eine Arbeitsgruppe Produktkontrolle, die die Aufgabe habe, auf der Grundlage von Beanstandungsquoten von bestimmten Produktkategorien Risikobewertungen vorzunehmen.

Bezüglich Risikobeurteilungen im eigenen Kanton erscheint das IS_LMS nicht von Nutzen zu sein. Hier seien die Kantone dem IS_LMS um Schritte voraus. Selbst auf nationaler Ebene dürften die Treffen und die Arbeit des VKCS viel entscheidender sein, um Risikobeurteilungen vorzunehmen, als das IS_LMS. Der VKCS treffe sich vier Mal pro Jahr, um Erfahrungen auszutauschen und Problemlagen zu besprechen. Weiter bestünden regelmässige regionale Treffen und Arbeitsgruppen. Es würden auch gemeinsame Kampagnen geplant, durchgeführt und ausgewertet.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

[Die Partnerämter waren von der entsprechenden Fragestellung nicht betroffen]

3.2.4 Provisorisches versus definitives System

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?

Bundesamt für Gesundheit

Einerseits konnte das BAG 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. Anzumerken sei, dass es für die Kantone durch die Einführung von ALIS keine wesentlichen Änderungen (z.B. Datenanforderungen) mehr gegenüber dem jetzigen System geben werde, ausser im Bereich Oberfläche/Datenmaske. Für das BAG hingegen bräuchte ALIS als Datenbank wesentliche Verbesserungen, weil diese verschiedenste Abfragen und Auswertungen zulassen würde.

Andererseits sei auch klar, dass das jetzige IS_LMS nicht sofort weiterentwickelt werde. Es bleibe wie es ist, bis es von ALIS (Datenbank) abgelöst werde. Die Ergebnisse der Evaluation und die Feedbacks aus den Kantonen seien daher von Bedeutung für die Konzipierung des neuen Systems.

Das Übergangssystem des IS_LMS sei speziell so konzipiert, dass keine «Datenfriedhöfe» produziert würden, sondern überblickbare schlanke Excel-Sheets mit vordefinierten Daten abgelegt werden könnten. Es sei vordefiniert worden, welche Daten von Nutzen seien, welche Auswertungen benötigt

nicht nur risikobasierte Kontrollen, sondern auch Stichprobenkontrollen (Monitoring) vornehmen würden. Der Anlass einer Kontrolle sei entsprechend mit einem Code hinterlegt (M-Code), sodass getrennte Auswertungen möglich seien.

Weiter sei Folgendes zu beachten: Die gegenwärtigen IS_LMS-Daten geben im Wesentlichen Auskunft über zwei Bereiche: Zu Inspektionsdaten, bei welchen Betriebe nach bestimmten Merkmalen beurteilt und kategorisiert werden (in der Folge kennt man für einen Kanton das Verhältnis von «guten» zu «schlechten» Betrieben), und zu Analysedaten, die aufgrund von Laboruntersuchungen entstehen. Es besteht im IS_LMS die Gefahr, dass «Äpfel und Birnen vermischt werden». Abgelegte Daten hängen immer auch von der Methode ab, die hinter der Datenerfassung steht: Wie wurde untersucht? Wie selektiv war die Methode? Welche Proben wurden mit welchen Zielen genommen? Bei aggregierten Daten gehen solche wichtigen Detailinformationen verloren: Es werden verschiedenste analytische Befunde, die mit verschiedensten Methoden erarbeitet wurden, in einen Topf geworfen. Ihre Aussagekraft, speziell auch für Risikobeurteilungen oder den Krisenfall, ist damit sehr beschränkt.

würden, und erst dann sei die Datenlieferung verlangt worden. Man haben gerade nicht gesagt: «Liefert einfach mal alle Daten.»

Bei den bisher vorliegenden Daten für die Berichte 7A, 7B und 8 handle es sich noch um Daten, die auf Kantonebene aggregiert geliefert wurden. Für die nachfolgenden Berichte sind voraussichtlich tiefer aggregierte Daten verfügbar. Auf längere Frist wäre es wünschenswert, wenn auch die Daten für die Berichte 7A, 7B und 8 nicht derart hoch aggregiert (auf Kanton) vorliegen würden, sondern allenfalls auf inhaltliche Bereiche aggregiert.

Bezüglich **anderer Wege** sei aus Sicht des BAG folgendes festzuhalten: Zwischen Acontrol und dem IS_LMS werde es nie eine Verknüpfung geben. Das BWL habe Acontrol entwickelt, weil in den Kantonen kaum entsprechende Informationssysteme vorhanden gewesen seien. Im Lebensmittelbereich sei die Situation völlig anders. Die Kantone verfügten bereits seit langer Zeit über funktionierende LIMS. Es mache keinen Sinn, wenn der Bund für einige Mio. CHF ein Programm entwickeln würde, das er auf dem Markt einkaufen könne, oder wenn es bei den Kantonen bereits funktionierende Systeme gebe. Zudem würden die Kantone über ihre kantonalen LIMS auch Aufgaben abwickeln, die nicht im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen, ihre Abrechnungen etc. Ein zentrales System des Bundes dürfte kaum alle die Zusatzmodule zur Verfügung stellen können, die der Kanton A, B oder C auch noch haben möchte.

Das BAG ist mit der aktuellen Situation des IS_LMS – was Datenlieferung und -auswertung anbetrifft – insgesamt «zufrieden». Es seien zwar nicht alle Daten geliefert worden, aber dafür habe es verständliche Gründe gegeben, die vor allem technischer Natur waren. Wenn die Daten so geliefert würden wie vom BAG gewünscht, dann bestünde der klare Mehrwert, dass ein Überblick über die Schweiz gewonnen wird.

Kantone

Die meisten der befragten Kantone betrachten das IS_LMS grundsätzlich als definitive Lösung. Andere Wege wie z.B. die Speicherung von kantonalen Daten in einem zentralisierten System beim BAG – «etwa von einzelnen Proben, die nicht auf dem Server des Kantonslabors, sondern irgendwo zentral in Bern registriert werden, wo sämtliche Tierärzte, Landwirte etc. Zugang haben» ist für die Kantone undenkbar. Auch halten sie den Anspruch, auf Zusehen hin möglichst «alle Daten» zu liefern, für total verfehlt.²⁰ Dabei wird von mehreren Kantonen angemerkt, dass die Lieferung von (nicht-anonymisierten) Einzelfalldaten für sie nicht diskutierbar sei: «Wir werden sicher nie Daten mit Betriebsnamen, sondern nur auf Kantonebene aggregierte Daten liefern».²¹ Grundsätzlich solle das IS_LMS in seiner aktuellen Form belassen werden. Die meisten Kantone geben an, «damit leben» zu können.

Aus den Interviews ging hervor, dass die Kantone bei ihren eigenen Systemen, die selbständig und unabhängig sind, bleiben wollen und von denen Informationen per einfache Extraktion dem BAG weitergeleitet werden können. Die Aufgabe der Bundesbehörden sehen sie darin, die zuvor normierten Tabellen zusammenzustellen und zu evaluieren.

²⁰ «Wenn z.B. eine Peperoni aus einem Lebensmittelladen auf 200 Pestizide untersucht und ein Chromatogramm erstellt wird, kann es nicht zweckmässig sein, dass alle diese originären Daten an den Bund geliefert werden. In einem solchen Fall wäre es besser, dem Bund würde ein einfacher Zugang auf die kantonale Datenbank ermöglicht und der Bund würde selber beurteilen, was für ihn von Interesse ist, und die entsprechenden Abfragen generieren».

²¹ Die Vorstellung, Einzelfalldaten in ein zentrales Bundessystem zur nachträglichen Aggregation zu liefern, erachtete einer der befragten Kantone als geradezu «surreal». Nicht zuletzt würde es auch dazu führen, dass Daten von einer Stelle aggregiert würden, die die Daten nicht erarbeitet habe, die Messtechnik nicht kenne, etc. In den kantonalen LIMS seien Basis-Daten abgelegt, die immer eine Interpretation notwendig machen würden. Werden Aggregation und Interpretation von Daten durch einer Stelle durchgeführt, die mit den Daten nichts zu tun habe, werde es sogar «gefährlich», Fehlinterpretationen seien vorprogrammiert.

In diversen kantonalen Systemen sind die Datenerfassung und die Analyse gekoppelt. Es handle sich um «echte LIMS». Zum Teil fliessen Probedaten aus dem Analysegeräten direkt in die Software zurück und steuern wiederum die Geräte. Daher müssten die Daten in einem eigenen System verarbeitet werden und könnten nicht in einem anderen, zentralisierten, in Bern situierten System abgelegt werden.

In Bezug auf die gewünschten Daten sei es Aufgabe des BAG, rechtzeitig und präzise vorzugeben, um welche Daten es sich handle, in welcher Genauigkeit, in welcher Differenziertheit diese verlangt würden etc. Die Kantone könnten dann ihre Daten spezifisch aufbereiten und liefern. Dabei wurde auch darauf hingewiesen, dass die Zielsetzungen des IS_LMS noch zu wenig klar seien. Das Hauptziel dürfte das Reporting gegenüber der EU sein, ein anderes Ziel sei eigentlich nicht erkennbar.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Gemäss dem Kenntnisstand des befragten BVET-Vertreterers handelt es sich beim IS_LMS eindeutig um eine Zwischenlösung. Ohne Weiterentwicklung sei das IS_LMS «nicht brauchbar». Mit ALIS habe das IS_LMS in seiner aktuellen Form «nichts zu tun».²² Falls dies vom BAG gewünscht werde, könne für die Kantonslaboratorien in ALIS auch ein «separater Topf» eingerichtet werden. Dies sei zwar etwas teurer, die Technologie bleibe aber die gleiche.

Die Daten des IS_LMS könnten grundsätzlich in ALIS einfließen, egal ob aggregiert oder nicht. Die Technologie sei vorhanden, um eine hohe Detailliertheit zu gewährleisten. Die Frage sei nur, ob die IS_LMS-Daten dann auch genutzt werden könnten resp. nützlich seien, und ob es Sinn mache, aggregierte Daten aufzunehmen. Letztlich müssten die Kantonschemiker und das BAG bzw. das neue Amt entscheiden, welche Daten in ALIS zentral gesammelt werden. Die Technologie würde zulassen, dass sehr detaillierte Daten erfasst werden können. Nach Kenntnissen des BVET-Befragten würden aktuell 13 Kantone mit Limsophy, einem auf dem Markt angebotenen LIMS, arbeiten. Das Labor des Kantons Graubünden liefere bereits heute seine Resultate direkt aus Limsophy in das zentrale BVET-System, die Schnittstelle sei also bereits erstellt, der Aufwand hierfür klein.

Ein Impuls dürfte hier auch vom neuen Lebensmittelgesetz (Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände LMG) ausgehen. Seit Ende Mai 2012 sei der Entwurf zur Beratung im Parlament. Die Inkraftsetzung werde frühestens 2014 erwartet. Im LMG wären die gesetzlichen Grundlagen für die Übermittlung solcher Daten enthalten. Im Moment fehle jedoch die Grundlage, welche die Kantonschemiker zu Datenlieferungen verpflichte.

²² ALIS, dessen Entwicklung Ende 2013 abgeschlossen sein sollte, ist ein Projekt des BVET. Das BVET verfüge bereits aktuell über ein System, das Labordaten sammelt (ID_ILD). Seit über 10 Jahren würden die 30 Labors, welche die Anerkennung des BVET zur Tierseuchendiagnostik aufweisen, ihre Daten direkt auf eine zentrale Datenbank übermitteln. Unterdessen habe dieses System die Altersgrenze erreicht. Es seien vermehrt Probleme mit Schnittstellen zu den modernen LIMS aufgetreten, die Anpassungen erforderlich machten. Vor diesem Hintergrund habe sich das BVET entschlossen, ALIS als neues «Laborinformationssystem-Sammeltool» zu entwickeln. Dabei sei ersichtlich geworden, dass nicht nur Bedürfnisse bestünden, Tierseuchenresultate zu übermitteln, sondern auch andere Laborresultate im Bereich der Lebensmittelkontrolle. In der Folge sei das Blickfeld geöffnet und der Kontakt mit dem BAG gesucht worden. Im Sommer 2012 sei eine Vereinbarung zwischen dem BAG und dem BVET getroffen worden, ALIS als gemeinsames Projekt zu entwickeln. Bei den Vorbereitungsarbeiten liege das BAG derzeit allerdings noch hinter dem BVET zurück, welches das Projekt vorangetrieben habe. Die geplante «Anforderungserhebung» solle jedoch vom BVET und vom BAG gemeinsam durchgeführt werden. Bisher seien in ALIS nur die Veterinärlabors angegliedert. Es handle sich jedoch um einfache XLM-Schnittstellen, sodass ebenfalls alle anderen Labors angegliedert werden könnten. Zentral sei jedoch, dass genaue Parameterkataloge etc. vorhanden seien (Welche Informationen müssen in welcher Form geliefert werden?). An diesen Katalogen arbeite im Moment das BAG. Die Projektleiterin im BVET werde in den nächsten Monaten mit dem BAG Kontakt aufnehmen und die entsprechenden Listen verlangen. Für die Realisierung von ALIS liege das BAG mit den Parameterkatalogen zeitlich jedoch im Rückstand und die Einführung der einheitlichen Kataloge wird im Rahmen eines Change vollzogen werden müssen.

3.2.5 Ergänzende Aspekte und Kommentare

Bundesamt für Gesundheit

Aus Sicht des BAG wäre für das IS_LMS die Verfügbarkeit eines LIMS über die ganze Schweiz bzw. eines schweizweiten LIMS an sich optimal. Allerdings sei das Lebensmittelgesetz anders aufgebaut und enthalte keine diesbezüglichen Grundlagen. Ähnlich wie dies die Westschweizer Kantone für sich getan haben, müssten die Kantone die Verwendung eines gemeinsamen LIMS untereinander vereinbaren – beispielsweise auch um Kosten zu sparen. Der Bund könnte sich allenfalls an den Kosten beteiligen. Der Bund könne derzeit vorschreiben, welche Daten ihm geliefert werden müssen und in welcher Form. Bei ihrer Datenverwaltung sind die Kantone hingegen frei.

Kantone

Einige der befragten Kantone halten ein zentrales System grundsätzlich für eine denkbare Variante, sofern dieses alle Anforderungen der Kantone erfülle. «Wenn das aktuelle, auf den Kanton zugeschnittene Limsophy vom Bund zur Verfügung gestellt würde und der Kanton seine Daten dort ablegt, entstünde für den Kanton kein Mehraufwand. Der Bund könnte dann seine Statistiken nach Bedarf erstellen und würde die Kantone «nicht weiter belästigen». Ein solcher Ansatz – Arbeiten in eine Datenbank resp. «in einen Topf» – werde z.T. unter den welschen Kantonen angewendet.

Allerdings sei die Situation beim IS_LMS völlig anders als z.B. bei Acontrol, einem millionenschweren System, das das BLW entwickelt hat und den Kantonen zur Dateneingabe zur Verfügung stelle. Das Aufgeben der kantonalen Datenbanken bzw. die Überführung in ein zentrales System würde sehr viel Geld und Ressourcen verschlingen, ohne dass für die Kantone ein Zusatznutzen entstünde.

Bei einem zentralen System resp. auch bei den Schnittstellen stelle sich umgehend die Datenschutzfrage. Wichtig sei hier zu sehen, dass es sich bei Limsophy nicht nur um ein Datenbanksystem, sondern auch um ein Datenmanagementsystem handle, das je nach Kanton unterschiedlich eingesetzt werde. In bestimmten Kantonen sind z.B. in Limsophy nicht nur die Daten zu Lebensmittelsicherheit, Analytik und Inspektorat, sondern auch zur Umweltsicherheit abgelegt, ebenso das Handbuch Qualitätsmanagement etc. Eine Lösung wie Limsophy muss daher jeweils auf jeden Kanton massgeschneidert werden und flexibel bleiben. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund erscheint es viel zweckmässiger, über Interfaces zu den kantonalen Datenbanken zu arbeiten als ein zentrales Bundessystem zu installieren.

Einer der befragten Kantone merkt zudem an, dass es neben den kantonalen Labors viele private Labors existieren würden, Labors der Grossverteiler etc., die sich mit der Lebensmittelsicherheit beschäftigen. Diese privaten Labors würden ebenfalls sehr viele Daten generieren, nicht zuletzt Monitoring-Daten. Solche Daten müssten eigentlich auch genutzt werden, um Aussagen über die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu machen.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

[Die Partnerämter waren von der entsprechenden Fragestellung nicht betroffen. Sie hatten gemäss ihren Angaben das IS_LMS bisher nicht genutzt.]

3.3 Organisation und Rahmenbedingungen

3.3.1 Aufgabenteilung, Organisationsstruktur, Verantwortlichkeiten

Ist die Aufgabenteilung zwischen BAG und Kantonen für die Auswertungen der Daten und deren Publikation optimal geregelt? Ist bezüglich Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen die bestehende Organisation (mit BAG, VKCS, Steuerungsgruppe Datenmanagement, AG Kataloge) geeignet, die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen sowie die Zielsetzungen des IS_LMS optimal zu gewährleisten?

Bundesamt für Gesundheit

Das BAG beurteilt die aktuelle Aufgabenregelung als nicht optimal, aber als gut und sinnvoll. Die Aufgabenteilung sei zwar relativ schwerfällig durch das viele Hin und Her von Dokumenten und die Involvement sehr vieler Personen. Aber immerhin existiere ein etabliertes Vorgehen. Es funktioniere grundsätzlich und es gebe derzeit keine bessere Lösung. Das Vorgehen sei schwerfällig, dafür fühle sich «keiner übergangen, was im Moment wichtig ist».

Ein Hinweis darauf, dass sich die Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen der bestehenden Organisation einigermaßen bewährt habe, sei nicht zuletzt der Umstand, dass beide Logos – des BAG und des VKCS – auf dem Titelblatt des jetzigen Berichts stünden: «Vor zwei Jahren hätten wir noch nicht daran geglaubt».

Optimierungspotential sieht das BAG darin, die Gremien etwas zu reduzieren und die Verantwortungen weiter zu klären. Beispielsweise sollte es möglich sein, dass die Kantone die Steuergruppe Datenmanagement als ihr repräsentatives Entscheidungsgremium akzeptieren. Weiter sollten Entscheidungen bindender sein. Mit der Einführung des neuen Lebensmittelgesetzes könnte sich die Kompetenz- und Entscheidungssituation etwas verändern. Der Bund dürfte mehr Entscheidungskompetenz erhalten, wobei de facto natürlich immer noch ein allgemeiner Konsens anzustreben sein wird.

Kantone

Aufgabenteilung und Organisation sind auch aus Sicht der Kantone «gut bzw. vernünftig» geregelt. Die Struktur sei gegenüber früher besser geworden. Sie sei zwar kompliziert, aber die Auftrennung in eine Arbeitsgruppe Kataloge und eine Steuerungsgruppe Datenmanagement habe sich insgesamt bewährt. Ein befragter Kanton drückte die Situation folgendermassen aus: «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».

Es sei auch für die Zukunft sehr wichtig, dass die Kantone gut eingebunden seien. Es dürfe keine Situation wie im Frühjahr 2012 bei der Präsentation des neuen Warencode bzw. Matrixcode mehr geben, bei der den Kantonen eine neue Entwicklung oder Vorgaben des BAG einfach präsentiert würden, ohne zuvor Rücksprache mit den Kantonen zu halten und deren Praxis in den Labors sowie die Bedürfnisse des kantonalen Vollzugs genügend zu berücksichtigen.

Allerdings bestehe bei der aktuellen Aufgabenteilung die grundsätzliche Schwierigkeit, dass eine Stelle die Daten liefere und eine andere Stelle diese auswerte, Grafiken erstelle etc. Allenfalls wüssten die Personen, die die Daten auswerten, doch zu wenig, was genau hinter den Daten stecke. Ein Kanton betonte denn auch, dass es falsch wäre, aufgrund eines bundesweiten Bildes Massnahmen für den einzelnen Kanton abzuleiten. Die Kantone, ihre Empfindlichkeiten, ihre Art und Weise, auf Probleme zu reagieren, seien zu unterschiedlich.²³

Ein Kanton betonte explizit die in letzter Zeit gute partizipative Zusammenarbeit mit dem BAG. Gleichzeitig nannte er gewisse Befürchtungen, dass dies mit dem zukünftigen Bundesamt ändern könnte, in welchem das BVET stärkeren Einfluss habe.

Ein befragter Kanton merkte an, dass er sich durch die Steuergruppe Datenmanagement und die Arbeitsgruppe Kataloge nicht vertreten fühle. In diesen Gremien seien vor allem Personen, die selber ein analytisches Labor leiten würden und daher in erster Linie ihre eigenen Bedürfnisse im Blick hätten. Die Entwicklung der Vorlagen erfolge von oben nach unten, ohne die speziellen Situationen in den einzelnen Kantonen genügend zu kennen, insbesondere derjenigen Kantone, die ein anderes Soft-

²³ So könne eine bestimmte Situation oder Toleranzschwelle, z.B. die Anzahl Salmonellenfälle, von einem Politiker in einem Kanton anders beurteilt werden als von einem Politiker in einem anderen Kanton, vielleicht, weil die Bevölkerung anders esse oder andere Prioritäten habe, andere finanzielle und personelle Ressourcen bestünden etc.

waresystem als Limsophy verwenden würden.²⁴ Ein anderer Kanton merkte an, dass die Zusammensetzung der Steuerungsgruppe in der Vergangenheit häufig gewechselt habe und dadurch die nötige Konstanz gefehlt habe. Wer nicht in der Steuergruppe vertreten sei, wisse nicht, welches der Output der Steuergruppe sein sollte. Wichtig sei generell, dass die Steuergruppe wirklich steuere und dass über ihre paritätische Zusammensetzung alle Aspekte abgedeckt würden.

Der **Informationsfluss** von unten nach oben bzw. von den Kontrollstellen zum BAG sei zufriedenstellend. Hingegen könne derzeit nicht davon ausgegangen werden, dass im Rahmen des IS_LMS ein Informationsfluss von oben nach ganz unten bzw. von den Kantonen zur Bevölkerung stattfinde. Der aktuelle Bericht sei in der gegenwärtigen Form nicht für eine Veröffentlichung geeignet.

Vor dem Hintergrund der Vorstellung, dass die IS_LMS-Daten dazu dienen könnten, die Bevölkerung über Risiken zu orientieren, müsse man sich bewusst sein, dass das IS_LMS nur Daten über Bereiche enthalte, von denen man bereits wisse, dass dort Risiken bestünden.²⁵ Das IS_LMS biete allenfalls Möglichkeiten, Risiken besser zu kommunizieren, zu zeigen, dass Messungen vorgenommen würden und Daten vorhanden seien. Eine Publikation für die Bevölkerung sei aber auch aufgrund möglicher Fehlinterpretationen heikel. Würden bei einem Kanton mehr Beanstandungen als bei einem anderen festgestellt, so sei z.B. nicht sichergestellt, ob er jetzt «schlechtere Betriebe» habe oder ob er einfach schärfer kontrolliere.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Der Befragte des BVET gibt an, dass dem BVET die Zielsetzungen, die letztlich mit dem IS_LMS verbunden sind, zu wenig bekannt seien. Von daher wolle er bezüglich der gestellten Fragen keine Beurteilung abgeben.

Die befragten Personen des BLW erwähnen, dass an der letzten NKP-Tagung nur etwa 2 Kantonschemiker unter den rund 70 Teilnehmenden gewesen seien und damit klar untervertreten gewesen seien. Es stelle sich die Frage, wie die NKP-Arbeiten bei den Kantonschemikern überhaupt wahrgenommen würden.

Aus Sicht des BLW seien die Aufgaben im Rahmen der KPF (Koordinationsplattform) oder auch im Rahmen der Konferenz der Lebensmittelkette soweit klar geregelt. Um allenfalls eine Koordination «über den Kanal BLW» mit den kantonalen Landwirtschaftsämtern zu erreichen, müsste das BAG aktiver werden. Was die «Lebensmittelkette-Sicherheit» bedeute, sei den Akteuren noch zu wenig ins Bewusstsein gelangt.

Teilweise stelle sich im Bereich der Lebensmittelsicherheit die Grundsatzfrage, wer eigentlich die Federführung bzgl. Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen habe: Liegt die Federführung beim BAG oder bei den Kantonschemikern? Sind die Kantonschemiker hierarchisch gleich oder höher gestellt als das BAG? Wer hat letztlich die Definitionsmacht? Solche Fragen müssten vorab geklärt sein – die föderale Diskussion habe man dann ohnehin auch noch. Deutlich werde insgesamt, dass das BAG eine andere Strategie verfolge als das BLW und das BVET. «Das BAG fährt eine kantonale Schiene. Es sagt, welche Daten es gerne hätte. Wie die Kantone diese beschaffen, ist ihm egal. Das BLW ist anders vorgegangen. Es hat den Kantonen genaue Vorgaben gemacht und ein EDV-System vor dem Hintergrund gebaut, dass dereinst ein zentrales System bestehen wird, das nicht zuletzt auch volkswirtschaftliche Kosten spart gegenüber einer Situation, in der jeder Kanton ein eigenes System

²⁴ «Unser Kanton liefert Daten für das IS_LMS, die er im Rahmen seiner Möglichkeiten und mit vertretbarem Aufwand aus seinem LIMS extrahieren kann. Er wird nicht das gesamte kantonale System umstellen, um ein paar Daten liefern zu können, die von einer Arbeitsgruppe vorgeschlagen und verabschiedet wurden, ohne dass zuvor sämtliche kantonalen Meinungen eingeholt und Situationen berücksichtigt wurden».

²⁵ Das Wissen, dass beispielsweise der Umgang mit Pouletfleisch heikel sei, gehe ja nicht auf das IS_LMS zurück.

betreibt». Anzumerken sei dabei, dass das BLW durch seine Oberkontrolle über die Direktzahlungen gegenüber den Kantonen auch mit mehr Gewicht auftreten könne als das BAG.

3.3.2 Prioritätensetzung (für NKP)

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?

Bundesamt für Gesundheit

Das Potential, im Rahmen des nationalen Kontrollplan NKP Prioritäten setzen zu können, ist aus Sicht des BAG grundsätzlich vorhanden.²⁶ Bisher wurde es aber noch nicht genutzt bzw. konnte noch nicht genutzt werden. So wurden noch keine Hinweise auf Präventionsmassnahmen aus dem IS_LMS abgeleitet. Wobei es aus den Daten durchaus Anhaltspunkte für mögliche Kampagnen bei besonders oft beanstandeten Betriebstypen gäbe. Teilweise müsste aber der Detaillierungsgrad der zu erfassenden Daten noch angepasst werden.

Kantone

Nach Ansicht der befragten Kantone trägt das IS_LMS nichts bei zur Prioritätensetzung bei Inspektionen. Hier gelte, was bereits bzgl. Risikobeurteilungen gesagt wurde (vgl. Abschnitt 3.2.3). Vielerorts fehlten in den Daten die notwendigen Informationen, oder sie seien zu wenig detailliert vorhanden. Der Nationale Kontrollplan sei ohnehin ein nebulöses Gebilde, bei dem man zwar das Gefühl habe, dass er von Bedeutung für die Lebensmittelkontrolle in der Schweiz sei, aber im Grunde brauche es ihn nicht. Der NKP habe allenfalls eine Berechtigung, um dem Ausland beweisen zu können, dass die Produkte der Schweiz in Ordnung und kontrolliert seien. Letztlich geht es also um Exporte in die EU.

Die Hoheit der Kantone sei grundsätzlich auch im Rahmen eines nationalen Kontrollplans zu berücksichtigen. Sinnvoll sei hingegen, dass das BAG einheitliche gemeinsame Kataloge vorgebe, und zwar dreisprachig und mit Zahlcodes versehen.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Wie die Kantone sind auch die Befragten des BVET 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.²⁷

Die Vertreter/innen des BLW gaben an, dass ihnen die 20 Themen des IS_LMS nicht bekannt seien. Aus ihrer Sicht gäbe es aber sicher mehr als 20 Themen, die für die Sicherheit der Lebensmittelkette relevant wären. Ziel sei gemäss BLW grundsätzlich, alle Kontrollergebnisse und alle Lebensmittelanalysen abzulegen, und zwar auf der Ebene Einzelbetrieb. Allerdings müsse man sich noch vertiefter die Frage nach dem eigentlichen Zweck bzw. dem «Ziel der ganzen Übung» stellen, der Lebensmittelkette-Sicherheit. Im Zentrum dürfe nicht ein IT-System stehen, um welches im Nachhinein die Aufgaben gebaut würden.

²⁶ «Dies ist ein Ziel. Aber im Moment wird der Anspruch überhaupt nicht eingelöst; die Grundlagen sind (noch) nicht vorhanden».

²⁷ Der BVET-Vertreter merkte dabei an, dass die Verantwortung für den NKP bei der Bundeseinheit Lebensmittelkette (BLK) liege. Es wäre aus Sicht des BVET sehr wichtig, dass sich der Leiter der BLK bzw. der Zuständige für den NKP ebenfalls im Rahmen der Evaluation IS_LMS hätte äussern können. Sobald Fragen in Zusammenhang mit dem NKP diskutiert würden, sollte der Leiter BLK grundsätzlich miteinbezogen werden. Gemäss indirekten Auskünften könne allerdings der Leiter BLK das aktuelle IS_LMS nicht beurteilen, weil er nicht wisse, mit welcher Detailliertheit («Granularität») dort Daten erhoben würden. Er wäre aber sehr interessiert an Daten und an einem Austausch über eine mögliche Verwendbarkeit.

3.3.3 Koordination, Informationsfluss – abschliessend

Kann das IS_LMS von seiner organisatorischen Verankerung her gewährleisten, dass der Informationsfluss von unten nach oben (Kontrollstellen – Kantone – BAG) und von oben nach unten (BAG – Kantone – Bevölkerung) zufriedenstellend fliesst? Wie gut koordiniert das BAG den Inhalt seiner Datenerhebung und -auswertung mit denjenigen der anderen Bundesämter der Lebensmittelkette, BVET und BLW? Wie ist die aktuelle Situation bzgl. Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen in der Organisation des IS_LMS zu beurteilen?

Bundesamt für Gesundheit

Nach Meinung der Befragten des BAG funktioniert der Informationsfluss nach oben (Kontrollstellen – Kantone – BAG) gut. Nach unten sei man noch nicht so weit. So sei ein an die Bevölkerung adressierter Publikumsbericht noch «Zukunftsmusik». Auch bzgl. des Rückflusses von Informationen an die Kantone gebe es noch Verbesserungspotential. Man verfüge zwar über die «richtige» organisatorische Struktur. Die Daten liefernden Kantone hätten aber noch keinen Online-Zugriff auf die IS_LMS-Daten, um evtl. eigene Auswertungen durchführen zu können.

Das BAG habe schon viel gemacht, z.B. Projektvereinbarungen, Intentionen bzgl. der Entwicklung des neuen Systems (ALIS) erarbeiten etc. Die Anforderungen an das System würden natürlich auch von den Partnerämtern BVET und BLW gestellt. Das BAG versuche hier anzugeben, was aus seiner Sicht notwendig wäre. Es versuche einen «sauberen Datenkatalog» zu liefern, wo es genau Informationen bräuchte. Das BAG werde hier auch gewisse Elemente für das BVET entwickeln, z.B. eine Parameterliste. Das BVET sei im Vergleich bereits relativ weit. Inwiefern das BLW ALIS benötigen werde, sei noch unbestimmt. Das BLW habe die Futtermittelkontrolle unter sich, mache jedoch kaum Auswertungen von Proben oder Daten, wie diese in ALIS enthalten sein werden, sondern schaue eher auf die Prozesskontrolle. Man muss aber auch klarstellen, dass das Konzept der «Lebensmittelkette» von einer idealen Welt ausgehe. Dieses Konzept werde sich kaum je verwirklichen lassen. Schon nur das Bild einer Kette sei irreführend, vielmehr handle es sich um ein «Netzwerk».

Aus Sicht des BAG koordinieren sich die Kantone zweifelsohne gut über den VKCS. Vielleicht könne ein System wie das IS_LMS für die Kantone dereinst Zeitersparnis bringen, bspw. wenn der Kanton Graubünden erfahren möchte, ob eine bestimmte Kampagne evtl. bereits in der Westschweiz durchgeführt wurde etc. Ziel wäre letztlich, dass auch für die Kantone ein Nutzen durch das IS_LMS entstehe. Anzumerken sei in diesem Zusammenhang, dass das BAG den Kantonen nie Kosten für die Benutzung des IS_LMS verrechnen werde, so wie dies etwa beim BVET oder BLW mit ISVet oder Agate der Fall sei.

Mit dem BVET sei die Koordination soweit gut, nicht zuletzt, weil das BAG ALIS als System für gut befunden habe. Es bestünden Gemeinsamkeiten, die sich auch im neuen Bundesamt widerspiegeln würden.

Hingegen bestehe mit dem BLW so gut wie keine Koordination, was jedoch auch in einem fehlenden Interesse gründe. Die Zielsetzungen der beiden Ämter und die Aufgaben seien einfach zu verschiedenen, der Koordinationsaufwand würde sich nicht lohnen.

Die Idee der Lebensmittelkette sei beim BLW letztlich nur bezüglich des Teils vorhanden, den das BLW mit seinen Daten abdecke. Dies habe aber sehr wenig mit der Lebensmittelkette im Verständnis des BAG zu tun. Zudem ist das BLW auf die Schweiz fokussiert. «Die Lebensmittelkette des BAG hingegen fängt in China an». Man werde letztlich den Eindruck nicht los, dass das BLW Schwierigkeiten damit habe, in ein Informatiksystem (Acontrol) über 20 Mio. CHF investiert zu haben und am Ende doch nicht so viel damit anfangen zu können. Dem BAG ergäben sich keine Vorteile, wenn die IS_LMS-Daten in ein riesiges, unübersichtliches und auch schwerfälliges System eingespeist würden,

wenn der Teil, der mit dem BAG zu tun habe, so winzig sei. Die Ablage von Basisdaten in einem System würde über die Jahre zu einer riesigen, nicht mehr zu bewältigenden Datenflut führen.

Die heutige Situation beurteilt das BAG insgesamt als «zufriedenstellend». Sie habe sich gegenüber früher, wo es vermehrt Kommunikationsprobleme, einen Datenlieferstopp etc. gegeben habe, etwas entspannt. Natürlich bestehe zwischen den Kantonen und dem Bund ein gewisser Kampf um die Kompetenzen im Bereich Lebensmittelsicherheit. Die Kantone seien früher durchgehend autonom gewesen. Im Zuge des Einflusses der EU sei der Bund verstärkt verpflichtet, eine Aufsichtsfunktion wahrzunehmen. Die Kantone würden dadurch zwangsläufig etwas an Unabhängigkeit verlieren.

Kantone

Zusammenfassend wird die organisatorische Situation durch die Kantone als «gut», «o.k.», «zufriedenstellend» oder «mittel zufriedenstellend» bezeichnet. «Wenn es in der bisherigen Art und Weise weitergeht, dann sollte es gut kommen.» Es sei nicht so einfach erkennbar, wie die Organisation verbessert werden könnte. Situationen, in denen viele Akteure mit unterschiedlichen Interessen etwas Gemeinsames machen wollten, seien immer schwierig. Grundsätzlich begrüßen die Kantone, wenn der Bund den Kontakt zu ihnen möglichst früh sucht und nicht erst, wenn auf relativ hohem Niveau Vorgaben festgelegt würden.

Ein Kanton betont, dass er sich dafür einsetzen werde, dass das IS_LMS organisatorisch beim BAG resp. beim zukünftigen Bundesamt bleibe. Er werde nie auf Systeme der anderen Bundesämter umsteigen, da die dort gelagerten Informationen für ihn nicht von Interesse seien.²⁸

Bezüglich Informationen gegenüber der Bevölkerung über Tätigkeit der kantonalen Labors geben mehrere befragte Kantone zu bedenken, dass es bereits genügend Instrumente gebe und es das IS_LMS hier nicht brauche. So informierten die Kantone resp. die kantonalen Laboratorien die Bevölkerung schon seit Langem über ihre Tätigkeiten – sei es in Form von Jahresberichten oder über die Websites.

Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten wünschten sich einige der befragten Kantone noch eine grössere Klarheit. Es sei z.T. ungewiss, ob man eine Datenabfrage, -lieferung etc. in der vom BAG gewünschten Art nur einmal oder wenige Male machen müsse, oder ob dies irgendwann offiziell und langfristig Standard werde.²⁹ Grundsätzlich wäre es für die Kantone einfacher, wenn das BAG konkret Stellung beziehen und z.B. sagen würde, ab Zeitpunkt x gilt nur noch der neue Warencode. Ein partizipatives

²⁸ «Für die Lebensmittelsicherheit interessiert nicht die Anzahl Söhne, die ein Bauer in einem Betrieb hat, und die Höhe der Subventionen, sondern welche Käsesorten der Betrieb produziert etc.»

²⁹ Beispielweise habe es plötzlich geheissen, man müsse nun Daten gemäss dem neuen Warenkatalog liefern, der auf der Website des BAG publiziert sei. Dabei sei dieser Matrix-Katalog noch in keinem kantonalen System implementiert gewesen. Auch heute sei nicht völlig klar, ob und ab wann die Verwendung der neuen Codes jetzt offiziell werde, bzw. ob diese Verwendung aus Sicht des BAG jetzt «must» oder eher «nice to have» sei.

Bedeutung des Warenkatalogs aus Sicht des VKCS: 1998/99 sei ein Warenkatalog entwickelt worden, der seither von den kantonalen Labors verwendet werde. Von den Labors sei immer darauf hingewiesen worden, dass der Katalog aktuell gehalten werden müsse, da sich im Zeitverlauf die Gesetzgebung ändert und auch andere Lebensmittel auf dem Markt auftreten. Leider sei das BAG dieser Aufgabe nicht nachgekommen. Vor drei, vier Jahren habe es im BAG geheissen, es werde nun für die Schweiz der deutsche Warencode, ein Matrixkatalog, übernommen. Aus irgendwelchen Gründen sei ein diesbezügliches Projekt 2011 fallengelassen worden, und das BAG habe mit einem eigenständig entwickelten Matrixkatalog publiziert, den es inskünftig für seine Auswertungen benutzen möchte.

Die Problematik liege darin, dass keine 1:1-Verknüpfung zwischen dem neuen Matrixkatalog und dem bestehenden Warenkatalog bestehe. Ein direktes Arbeiten mit dem neuen Matrixkatalog ist aus Sicht des VKCS nicht praxistauglich, da der neue nicht-hierarchische Matrixkatalog gegenüber dem bisherigen hierarchischen Warenkatalog zu wenig anwenderfreundlich sei. Die tägliche Arbeit resp. die Datenablage würden damit erschwert und letztlich ineffizient. Vor diesem Hintergrund hat der VKCS beschlossen, bis auf weiteres mit dem herkömmlichen Katalog zu arbeiten und zumindest in einer Übergangsphase eine 1:1-Verknüpfung bereitzustellen. Der VKCS übernimmt ebenfalls die Erweiterung des Warenkatalogs, damit eine Verknüpfung möglich ist.

Vorgehen sei zwar wichtig und zu begrüßen, aber es sollte nicht heissen: «Macht, was für euch günstig ist, aber eigentlich wäre es schön, ihr würdet den neuen Code verwenden.» Fazit: Es bräuchte klare Vorgaben des BAG, die natürlich gut begründet sein müssten, damit sie für die (meisten) Kantone auch nachvollziehbar sind. «Wenn zuerst jeder Kanton gefragt wird, wie er es macht und wie er es denn gerne hätte, besteht die Gefahr, dass man die vielen Meinungen und Wünsche am Ende nicht unter einen Hut bringen kann».

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Aus Sicht der Befragten des BVET nimmt das BAG die Koordination und die Berichterstattung nicht zufriedenstellend wahr, insbesondere was den Austausch zwischen den Bundesstellen betreffe. Nach Meinung der Vertreter des BVET tue das BAG sehr wenig für eine gute Koordination. Das BVET wisse nicht, wie der Stand bzgl. des IS_LMS sei, das BVET werde nicht informiert. Es scheine insgesamt, dass beim BAG die Koordination mit den anderen Bundesämtern der Lebensmittelkette eine sehr tiefe Priorität habe.

Der Interviewte des BVET bemängelt, dass das IS_LMS völlig losgelöst und ohne irgendwelche Absprachen mit dem BVET oder mit den Kantonstierärzten, die ebenfalls eine Rolle spielen würden, vom BAG entwickelt worden sei. So erlebe das BVET das IS_LMS letztlich als «Black-Box». Hier sei ein System «auf einem Nebengeleise» entwickelt worden. Dabei hätte es bereits seit 5 Jahren das vom BLW erarbeitete Programm ASA gegeben, für welches man an sich vereinbart habe, alle Daten entlang der Lebensmittelkette zusammenzuführen. Das BAG sei zwar bei allen Strategie- und Projektausschusssitzungen zu ASA mit dabei gewesen, habe sich jedoch nie eingebracht. Es wären – u.a. mit ASA 2011 oder Acontrol – Strukturen vorhanden gewesen, um mit den Partnerämtern etwas Gemeinsames zu entwickeln. In einem solchen System hätten sämtliche Laborkontrollen zentral zur Verfügung gestellt werden können. Das IS_LMS sei nun allerdings «völlig nebenher», ohne mit den anderen Partnern zu diskutieren, entwickelt und eingesetzt worden. Sowohl zum BVET als auch zur BLK hätten keine Kontakte bestanden, obwohl das BAG auch Auftraggeber der BLK sei.

Das nun parallel entstandene IS_LMS sei ein Produkt, entwickelt für den Datenaustausch zwischen den Kantonschemikern und dem BAG, das nicht in das ganze System passe. «Dies ist für das BVET letztlich unverständlich». Es sei schade, dass sich das BAG nicht mehr dafür eingesetzt habe, dass dereinst den verschiedenen Akteuren Informationen zur Lebensmittelkette «vom Stall bis auf den Tisch» zur Verfügung stehen würden.

Es gebe durchaus Beispiele von zentralen Datenbanken auf Bundesebene – z.B. ISVet, das im Rahmen der BVD-Eradikation [Eliminierung der Bovinen Virusdiarrhoe] in den letzten drei Jahren sehr gut funktioniert habe –, bei denen die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonstierärzten sehr gut verlaufen würde.

Vor all diesem Hintergrund existiere bzgl. des IS_LMS derzeit kein Datenaustausch zwischen den Partnerämtern. Dem BVET stünden Daten, die für das Amt an sich interessant wären, nicht zur Verfügung.

Auch die Befragten des BLW bemängeln die Koordination zwischen den Partnerämtern im Bereich des IS_LMS. So sei man auch bei der Auswahl der 20 Themenbereiche des IS_LMS nicht konsultiert worden. Es wäre wünschenswert gewesen, wenn das BLW bei der Themenauswahl des IS_LMS hätte mitreden können (bzgl. Relevanz, Priorisierung, Datenaustausch etc.).³⁰

³⁰ «Man hätte die Verantwortlichkeiten im Detail durchgehen können. Das BLW ist beispielsweise für die Hygiene bei der Primärproduktion verantwortlich. Ein Aspekt betrifft hier etwa die Trinkwasserqualität beim Waschen von Obst und Gemüse. Aktuell begibt sich ein Kontrolleur auf den Landwirtschaftsbetrieb und lässt sich dort die Ergebnisse der letzten Wasseranalyse zeigen. Man könnte sich auch vorstellen, dass der Kontrolleur die Analyseergebnisse auch einfach in einer Datenbank nachschauen könnte».

Auf Stufe Nationaler Kontrollplan bestehe zwar eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern. Diese finde jedoch vor allem auf strategischer Ebene BAG / BVET / BLW statt. Das BLW sei hier in der Arbeitsgruppe bzw. in einer Koordinationsplattform (KPF) zusammen mit dem BVET und dem BAG vertreten. Einmal pro Monat würden hier auf Stufe Vizedirektion Treffen bzw. ein Austausch über verschiedene Themenbereiche und Aktivitäten stattfinden. Die daraus resultierenden Arbeiten würden dann meistens an die BLK (Bundeseinheit Lebensmittelkette) delegiert. Auf Stufe Bundesämter (BAG, BVET, BLW) erachtet das BLW die Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen denn auch als gut. Auf den unteren Stufen sei sie schlechter geregelt.

3.4 Erreichen / Erfüllen der übergeordneten Ziele

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

3.4.1 Beitrag zur Standardisierung und Zentralisierung der Datenerhebung

Hat die Pilotphase des IS_LMS die Kantone und das BAG in Richtung Standardisierung und Zentralisierung (der Datenerhebung, -erfassung etc.) bewegt, was als Voraussetzung für das endgültige System betrachtet wird?

Bundesamt für Gesundheit

Nach Meinung des BAG hat eine Standardisierung in dem Sinne stattgefunden, als das BAG vorgegeben hat, in welcher Form ihm welche Daten gemeldet werden müssen. Man habe grosse Fortschritte gemacht, insbesondere in Richtung Datenharmonisierung. Es gebe heute kaum noch Stimmen, die eine Harmonisierung der Daten nicht für sinnvoll oder nicht für notwendig halten würden. Dies sei ein wichtiges Resultat des bisherigen Prozesses in der Entwicklung des IS_LMS. So habe es zu Beginn noch erhebliche Widerstände gegen einen übergreifenden einheitlichen Datenkatalog gegeben.

Eine Zentralisierung habe hingegen nicht stattgefunden. Aber die Kantone würden sich vermutlich überlegen, wie sie bei ihrer Arbeit Ressourcen sparen könnten. So hätten sich z.B. die Westschweizer Kantone zu einem LIMS zusammengeschlossen, was zumindest eine Regionalisierung bedeute – wobei das IS_LMS hier sicher nicht der Auslöser gewesen sei.

Kantone

Einer der befragten Kantone gab an, dass das IS_LMS keinen Beitrag zur Standardisierung geleistet habe. Er habe an seinem System keine Änderungen vornehmen müssen, sondern nur die vom BAG gewünschten Daten aus den kantonalen Systemen extrahiert und abgeliefert.

Andere Kantone bestätigten, dass durch den Umstand, dass nun alle Kantone die neuen IS_LMS-Felder erfassen müssten, eine gewisse Standardisierung stattgefunden habe. Die Kontrollinstanzen im Kanton würden jetzt die Daten in der Art und Weise erheben, wie sie vom IS_LMS vorgegeben worden sind – auch wenn sie diese Daten für Ihre Arbeit nicht benötigten.

Ein weiterer Kanton erwähnte, dass in seiner Datenbank die verwaltungsrechtlichen Massnahmen bisher nicht in der vom BAG geforderten Standardisierung abgebildet wurden. Diese Anpassung hätte man vorgenommen. Es bestehe aber noch Präzisionsbedarf bei den Definitionen resp. Kategorien im Bereich Inspektionsgründe und Erhebungsgründe. Für die Vergleichbarkeit oder Normierung wäre es sehr wichtig, dass die Kategorien für die Inspektionsgründe und die Erhebungsgründe klarer definiert würden, sodass die Meldungen der Kantone nach einheitlichen Kriterien erfolgen könnten (vgl. Abschnitt 3.1.3).

Ein Kanton betont, es sei unbestritten, dass es Vereinheitlichungspotential in der Lebensmittelkontrolle der Schweiz gäbe. Das IS_LMS sei hierfür aber nicht das geeignete Instrument. Weiter wurde er-

wähnt, dass eine Vereinheitlichung nicht zuletzt auch aufgrund der historischen Entwicklung schwierig zu erreichen sei.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

[Die Partnerämter waren von der entsprechenden Fragestellung nicht betroffen.]

3.4.2 Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen

*Wie realistisch ist es, mit den Daten des IS_LMS: 1. das **Niveau** der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu halten oder womöglich zu erhöhen? 2. die **Risiken** (verbunden mit dem Konsum von Lebensmitteln und der Verwendung von Gebrauchsgegenständen) zu messen, zu bewerten, zu priorisieren und nachhaltig zu regeln? 3. die **Koordination** der kantonalen Vollzugsbehörden zu verstärken und deren **Kontrollen** risikobasiert und einheitlich auszurichten?*

Bundesamt für Gesundheit

Nach Ansicht des BAG ist es derzeit noch viel zu früh, um solche Ansprüche einzulösen. Um zu wissen, welches die prioritären Themen seien, müssten zuerst Daten erhoben werden, damit man sich überhaupt einen Überblick verschaffen könne. Der Ablauf sei: Überblick gewinnen, Prioritäten setzen, Massnahmen ergreifen. Man sei unterwegs in diese Richtung, der Nebel lichte sich aufgrund der erfassten Daten ein bisschen. Aber alles brauche Zeit. Schon nur die Thematisierung bringe eine gewisse Sensibilisierung und einen Bewusstseinsprozess in Gang. Man habe nun z.B. die Möglichkeit, mit Daten zu belegen, dass dieser oder jener Betriebstyp (Branche) ein Problem habe bzw. viele Beanstandungen aufweise. Solche Problemlagen könnten in Zukunft über die Jahre verfolgt werden, und es würde allenfalls auch sichtbar, ob eine Massnahme (z.B. verbesserte Ausbildung der Kontrollorgane etc.) eine Veränderung bringe.

Das IS_LMS könnte dereinst einen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen leisten, wenn man z.B. anhand des IS_LMS belegen könnte, dass seit 10 Jahren dieselben hohen Beanstandungsquoten in einem bestimmten Sektor verzeichnet werden. «Dann müsste man sich überlegen, ob man nun einfach weiter messen will, oder ob man nicht besser versucht, das Grundproblem zu lösen». Aufgrund von IS_LMS-Ergebnissen würden Diskussionen geführt und Massnahmen ergriffen (z.B. ein Monitoring eingesetzt, Schulungen, statt Kontrollen forciert o.ä.). Das IS_LMS könnte Grundlagen dazu liefern, wo Ressourcen am besten eingesetzt werden sollten. Ziel des IS_LMS sei damit weniger die Bewertung von Risiken, sondern das Setzen von aus den Daten herleiteten Priorisierungen. Anzumerken sei dabei, dass das IS_LMS nicht nur der Berichterstattung gegenüber der EU diene. Letztlich sei es das Interesse des Bundes, selber die Situation zu kennen, um priorisieren zu können etc.

Kurzfristig habe die Datenaggregation im IS_LMS zumindest eine Diskussion über die Unterschiedlichkeit der Inspektionen oder Kontrollen in den Kantonen ausgelöst. Gemeinsam mit den Fachleuten und Praktikern aus den Kantonen müsse nun festgelegt werden, wie die Daten erhoben und gemeldet werden müssten, damit ein Aggregationsergebnis sinnvoll interpretierbar ist.

Kantone

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. Zudem erlaube das IS_LMS, die Tätigkeit der Lebensmittelkontrolle in der Schweiz sichtbar zu machen, und es diene dem Reporting gegenüber der EU.

Fachlich gesehen sei der Gewinn aus den IS_LMS-Daten jedoch sehr klein. Der Beitrag des IS_LMS zu einer Erhöhung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen in der Schweiz wird von den befragten Kantonen als nicht vorhanden oder als irrelevant wahrgenommen.

Dabei herrscht die Meinung vor, dass eine statistische Zusammenstellung der durchgeführten Inspektionen etc. einen Betrieb nicht verbessere. Hierfür gebe es weit wirksamere Instrumente. Wichtig sei vor allem der schnelle Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren wie den Kantonschemikern. Das IS_LMS sei bestenfalls ein Mittel des Bundes, um Daten aus den Kantonen zu erhalten und um sich ein Gesamtbild machen zu können.

Nach Meinung der meisten befragten Kantone hat das IS_LMS keinen zusätzlichen Einfluss auf die interkantonale Koordination. Diese Koordination bestehe bereits seit Jahrzehnten, sei etabliert und werde auch ständig verbessert. Immerhin habe durch Limsophy, das von immer mehr Kantonen als Laborinformationssystem verwendet werde, ein Art Harmonisierungsprozess/Vereinheitlichung stattgefunden.

Ein Kanton merkte allerdings an, dass die Daten des IS_LMS eine Grundlage dafür sein könnten, um eine bessere Koordination zwischen den Kantonen zu erreichen. Allerdings handle es sich um Daten aus dem letzten Jahr. Die Aktionen müssten rückblickend erfolgen. Das IS_LMS könne in dem Sinne auch eine Grundlage zur Bewirtschaftung von Kampagnen sein, allerdings würde der VKCS (Inspektionen, Produktkontrolle) bereits über entsprechende Instrumente verfügen. Eventuell könne mithilfe des IS_LMS die Politik eines Kantons für bestimmte Problemlagen sensibilisiert werden, indem der eigene Kanton neben den Rest der Schweiz gestellt werde. In diesem Zusammenhang könnte das IS_LMS einen gewissen Beitrag leisten, die Lebensmittelsicherheit zumindest regional zu erhöhen.

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

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

Die Daten seien zu wenig detailliert, es müssten Daten über einen Zeitraum von mehreren Jahren vorliegen, man müsste Testreihen zu bestimmten Waren haben und Entwicklungen beobachten können. Letztlich bräuchte es Monitoringproben, nicht Verdachtsproben.

Aus Sicht des BVET ist es derzeit auf der Grundlage der IS_LMS-Daten auch nicht möglich, risikobasierte Produktkontrollen zu planen oder durchzuführen.³¹ Insgesamt bestehe der Eindruck, dass die IS_LMS-Daten nur für den Bericht zuhanden der EU gebraucht würden. Dafür sei der betriebene Aufwand allerdings sehr hoch. Man sollte versuchen, mehr aus dem IS_LMS «herauszuholen».

Die befragten Vertreter/innen des BLW finden es im Ansatz hilfreich, wenn zu bestimmten Themen oder Merkmalen nationale Statistiken erstellt werden können. Allfällige Probleme könnten so sichtbar werden und man könne gezielt die Kontrollen erhöhen oder Kampagnen lancieren. Dabei bestehe aber bei nationalen Statistiken immer die Gefahr, dass sie zu undifferenziert seien. Anstelle von gezielten Interventionen würden dann Rundumschläge ausgelöst. Vielleicht seien auf Bundesebene generell zu geringe Detailkenntnisse vorhanden.

Um Risiken messen resp. Risikobewertungen vornehmen zu können, muss zwischen Monitoringproben und Verdachtsproben differenziert werden. Diese Informationen seien z.B. in Acontrol bzgl. der Inspektionen vorhanden, sodass bei der Auswertung entsprechend sortiert werden könne.

³¹ Auf der Grundlage der Resultate könne z.B. nicht entschieden werden, ob im kommenden Jahr schweizweit die Spargelernte näher untersucht werden sollte, weil Hinweise auf gewisse Rückstände bestehen; also ob es sich evtl. eher um ein lokales oder ein verbreitetes Problem handelt.

Die Wahrscheinlichkeit, dass das IS_LMS dazu führe, die Kantone besser zu koordinieren, ist aus Sicht der Befragten des BLW sehr gering. Letztlich sei hier das Verhältnis entscheidend, das zwischen dem Bund und den kantonalen Behörden bestehe. Im Bereich Landwirtschaft habe der Bund vermutlich die vergleichsweise grösste Bestimmungsmacht gegenüber den kantonalen Landwirtschaftsämtern, im Bereich der kantonalen Labors vermutlich die kleinste, das BVET und die Veterinärämter lägen irgendwo dazwischen. Im Bereich Landwirtschaft sei das hauptsächliche Steuerungsinstrument die Direktzahlungen, die der Bund den Kantonen für den Vollzug zur Verfügung stelle.³²

3.5 Empfehlungen für die Zukunft

Welches sind in Zusammenhang mit dem IS_LMS die wichtigsten Anliegen oder hauptsächlichen Empfehlungen für die Zukunft?

Bundesamt für Gesundheit

Als wichtiges Anliegen, das im Moment noch nicht umgesetzt sei, ist für das BAG die Relation zwischen dem heutigen Stand des IS_LMS und den Präventionsmassnahmen, die sich dereinst ableiten lassen würden. Im Bereich Prävention liege das eigentliche Potential des IS_LMS: «Wir möchten nicht nur beobachten und dann nichts machen. Wir möchten beobachten und dann handeln.» Es gehe darum, die im IS_LMS erfassten Datengrundlagen auszuschöpfen und darauf abgestützte Kampagnen etc. zu lancieren. Damit dies jedoch möglich werde, «muss man mit allen Leuten sprechen, im BAG, in den Kantonen etc.».

Es sei auch entscheidend zu sehen, dass das IS_LMS nicht funktionieren könne, «wenn jeder nur an sich denkt. Wenn der Kanton A nur seine Verpflichtung gegenüber dem Regierungsrat des Kantons A sieht, dann ist dies zu kurzsichtig. Das Gesamtsystem Schweiz muss auch im Blick sein». Es sei dem BAG bewusst, dass das IS_LMS derzeit für die Kantone nur Aufwand bedeute und keinen Nutzen ersichtlich sei. Die Resultate aus dem IS_LMS seien jedoch auf übergeordneter Ebene wichtig, vor allem auch bezüglich der Positionierung der Schweiz in Europa bzw. gegenüber der EU.

Weiter sei sich das BAG der zentralen Bedeutung des Datenschutzes im IS_LMS bewusst. Dies werde auch in Zukunft so bleiben. Der Datenschutz werde insbesondere bei der Zusammenarbeit mit den Partnerämtern eine der grossen Herausforderungen bilden.

Ein Anliegen des BAG nahm Bezug auf den Aufwand, der durch das IS_LMS zukünftig noch auf die Kantone zukommen würde. Die Kantone wüssten an sich, dass sie für die weiteren Berichte im Rahmen des IS_LMS, resp. zumindest für Teile davon, ihre Systeme weiter werden anpassen müssen. Das BAG befürchtet jedoch, dass nicht alle Kantone dies bereits realisiert hätten. Das BAG stelle jedes Jahr Gelder auf die Seite, um den Kantonen entsprechende Systemanpassungen zu finanzieren. Die Gelder seien bisher jedoch kaum je in Anspruch genommen worden.

Kantone

Einer der befragten Kantone fasste seine wichtigsten Anliegen in vier Punkten zusammen, die von den anderen Kantonen ebenfalls in der einen oder anderen Form erwähnt wurden:

³² Die Befragten des BLW sehen ein gewisses Potential in der Verknüpfung der Direktzahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe mit Proben aus dem Lebensmittelbereich im Feld Pflanzenschutzmittelrückstände. Falls z.B. unerlaubte Produkte verwendet würden oder Rückstände wegen Nichteinhalten der Wartefristen oder zu hoher Dosierung in produzierten Lebensmitteln gefunden würden, dann könnten Direktzahlungen gekürzt werden, was ein indirektes Druckmittel zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit sein könnte. Auch möglich wäre eine Kontrolle im Bereich subventionierter ökologischer Programme, wenn man einem Betrieb nachweisen könnte, dass er – trotz gegenteiliger Angaben – Pestizide verwendet hat, die man in seinen verkauften Produkten gefunden hatte.

- Das IS_LMS als «schlankes System», das dem Bund ermöglicht, seine gesetzlichen Pflichten wahrzunehmen und diejenigen gegenüber der EU zu erfüllen, und gleichzeitig den Aufwand für alle Seiten so gering als möglich hält.
- Grundsätzlich eine Anlehnung an bewährte Standards und der Verzicht auf komplexe Eigenentwicklungen (Stichwort: Warencode EU oder Warencode Schweiz, anstelle Alleingang BAG).³³
- Keine Forderung an die Kantone, «alle Daten» zum Zweck eines nachgelagerten «Dataminings» zu liefern, sondern von den Kantonen nur spezifische Daten einfordern, die auf klaren Zielen und Fragestellungen bezüglich Datenauswertungen beruhen.
- Kein Vorgehen, das nicht zuvor mit den beteiligten Partnern abgesprochen wurde. Die aktuelle Struktur mit der Steuerungsgruppe und den Arbeitsgruppen sollte dies gewährleisten, sodass diese Empfehlung bereits umgesetzt sei.

Weitere Anliegen betrafen eher die technische Ebene:

- Bereinigung und Vereinheitlichung der verschiedenen Codes im IS_LMS und eine Verknüpfung mit NOGA-Codes, dem BUR etc.
- Bestimmte Datenbanken beim Bund könnten allenfalls mit dem IS_LMS zusammen geführt werden, z.B. die Wasserdatenbank der Kantone. Auch könnte in das IS_LMS ein Tool integriert werden, das in den Kantonen bereits existiert und Daten enthält, die darüber Auskunft geben, was die Kantone zu tun beabsichtigen – also im Gegensatz zum IS_LMS eine vorausschauende Komponente aufweisen. Ideal wäre für die Kantone grundsätzlich, wenn es am Ende nur eine Datenbank gäbe und die Kantone nur einmal pro Jahr Daten in eine einheitliche Matrix liefern müssten.

Des Weiteren wurden Anliegen auf den Ebenen Kommunikation und Zielsetzung des IS_LMS erwähnt:

- Ein Kanton sieht das IS_LMS «nach wie vor als ein sehr vages Gebilde». Es sei bereits sehr lange darüber diskutiert und bereits sehr lange daran gearbeitet worden. Aber verbindlich sei das IS_LMS bisher noch nicht geworden. Vor diesem Hintergrund habe das IS_LMS allgemein eine tiefe Glaubwürdigkeit. Es wäre besser, wenn durch das BAG klar kommuniziert würde: «Jetzt haben wir etwas und arbeiten ein paar Jahre damit, und wir hüpfen nicht von einer Baustelle zur nächsten». Das heisst, es wäre besser, vorerst einmal «einen Strich zu ziehen» und Erfahrungen zu sammeln und nicht gerade wieder andere Informationssysteme wie ALIS, Acontrol etc. zur Sprache zu bringen – «es gibt zu viele Baustellen».
- Ein Kanton möchte insbesondere noch einmal überprüfen lassen, ob es wirklich alle die vielen Informationen brauche (z.B. Art der Verwaltungsmassnahme), ob das System nicht noch vereinfacht werden könne («die einfache Liste von früher hätte eigentlich gereicht»).

Einige Kantone äusserten sich beim Punkt Anliegen und Empfehlungen zudem zur Frage einer zentralen Datenbank:

- Grundsätzlich wäre eine zentrale Datenbank bzw. ein einheitliches Laborinformationssystem für die ganze Schweiz mit einheitlichen Parametern etc., mit denen alle Kantone arbeiten, dem IS_LMS vorzuziehen. Ein völlig zentrales System sei jedoch nicht realistisch, weil dieses nur vom Bund bereitge-

³³ «Bezüglich des Warenkatalogs ist festzuhalten, dass mehrere Kantone, um Proben zu registrieren, weiterhin mit dem alten Warenkatalog von 2003 mit «sprechendem Code» und geeigneter Hierarchie arbeiten werden und bzgl. des neuen Katalogs des BAG nur eine Verknüpfung stattfinden wird. Dies trotz der Einschränkungen, die der alte Katalog hat. Wenn ein Wechsel im Warenkatalog erfolgen soll, dann müsste es sich um einen definitiven, breit abgestützten EU-Code handeln, der danach eine langjährige Gültigkeit gewährleistet».

stellt und betrieben werden könnte. Nicht zuletzt fehle dem Bund auch das Geld. Und auch die Kantone wären nicht bereit, ihre EDV umzustellen, da jeder Kanton seine eigenen Bedürfnisse habe.³⁴

■ Einer der befragten Kantone wäre dann bereit, auf ein anderes System resp. LIMS umzustellen und dies zu nutzen, wenn dieses für ihn kostenlos zur Verfügung gestellt würde bzw. für die Umstellung keine Kosten entstehen würden. Dabei müsse das BAG auf Bundesebene zwingend einziger Ansprechpartner bleiben.³⁵

Einige Kantone gaben als Anliegen auch an, was sie sich unter keinen Umständen wünschen würden:

Was überhaupt nicht wünschenswert wäre, sei die Schlussfolgerung, dass es das IS_LMS jetzt nicht mehr brauche, da bald das neue Bundesamt bestehe und das BVET zusammen mit dem BLW bereits über eine Lösung für alle verfüge, nämlich Agate. «Dabei handelt es sich um eine auf die Landwirtschaft und Tierhaltung ausgerichtete Datenbank, die in keiner Weise den Anliegen der Lebensmittelkontrolle entspricht bzw. für ihre Zwecke ungeeignet ist. Eine Umstellung auf Agate wäre schlicht eine Katastrophe. Sie würde nur Aufwand verursachen und überhaupt keinen Nutzen bringen.»³⁶

Bundesamt für Veterinärwesen und Bundesamt für Landwirtschaft

Die Anliegen der Partnerämter stehen zum Teil in deutlichem Widerspruch zu den Anliegen der Kantone:

■ Für den Befragten des BVET ist IS_LMS eine Zwischenlösung. Das Amt hoffe sehr, dass mit ALIS eine Lösung gefunden werde, die die Anforderungen des BVET erfülle. Technisch werde dies der Fall sein. Welche Daten dereinst in ALIS enthalten sein werden, hänge nicht zuletzt von den gesetzlichen Grundlagen über die Lieferung von Daten aus den Kantonen ab. Heute bestehe als Basis nur eine freiwillige Vereinbarung. Aus Sicht des BVET wäre grundsätzlich eine möglichst hohe Granularität der abgelegten Daten wünschenswert. Wird das IS_LMS einfach in Form aggregierter Daten in ALIS abgelegt, dann sei der Wert sehr gering.³⁷

■ In Bezug auf die Daten-Kataloge würde das BVET empfehlen, sich an den europäischen Vorgaben (EFSA etc.) zu orientieren, damit die internationale Vergleichbarkeit gegeben ist.

■ Aus Sicht der Informatik sei es wichtig, dass das IS_LMS in «das Gesamtsystem Lebensmittelkette» reinpasse und nicht «ein Irrläufer» bilde. Zentral für Synergien sei letztlich die Vernetzbarkeit mit anderen bestehenden Informationen, die Identifikation der Betriebe etc. Ein einziges riesiges zentrales

³⁴ Andererseits sei festzuhalten, dass bei der Radon-Datenbank eine solche Bundeslösung realisiert wurde, die auch funktioniere. Mit der TRACES-Datenbank (Lebensmittel tierischer Herkunft) existiere gar eine europaweit funktionierende zentrale Datenbank.

³⁵ «Ein zentralisiertes System, angepasst auf die Bedürfnisse der Lebensmittelsicherheit, ist grundsätzlich denkbar. Aus Sicht unseres Kantons müsste diese jedoch auf dem Marktleader im Bereich LIMS, Limsophy, aufbauen. In jüngster Zeit haben viele Kantone mehrere 100'000 Franken in ihre LIMS investiert. Unterdessen arbeiten drei Viertel mit Limsophy. Die Kantone der Westschweiz haben das System gemeinsam angeschafft und damit eine Zentralisierung in ihrer Region erreicht. Für den Grossteil der Kantone wäre es undenkbar, wenn vom Bund her nun eine zentralisierte Datenbank vorgeschrieben würde, die nicht auf Limsophy aufbaut.» Ein Kanton betont in diesem Zusammenhang jedoch, dass ein Kanton nicht dazu gezwungen werden könne, ein anderes LIMS als das von ihm genutzte anzuwenden, solange er für die Bundesbehörden notwendige Daten, z.B. die Dioxinwerte im Rindfleisch, aus seinem System extrahieren und nach Bern liefern könne. «Die Hoheit der Kantone muss diesbezüglich gewährleistet sein».

³⁶ «Unter anderem sind in Agate andere Kriterien relevant. Agate orientiert sich an Gesetzesartikeln und den Verstössen dagegen. Aus unserer Sicht sind Gesetzesartikel nicht adäquat, da sie zu oft Änderungen unterworfen sind. Detaillierte Informationen können für die Lebensmittelsicherheit nützlich sein, aber diejenigen in Agate sind es mit Sicherheit nicht.»

³⁷ «Es wird dann nie einen Nutzen geben, um einen Krisenfall zu bewältigen, Fälle können nicht zurückverfolgt werden etc. Aber vermutlich legt das BAG den Schwerpunkt hier auch anders als das BLW oder das BVET. Natürlich kann man die Auffassung vertreten, dass es keinen Sinn macht, jeden gewaschenen Salat tagesaktuell bis zum Saatgut zurückverfolgen zu können. Aber es gibt Lebensmittel, wo eine Rückverfolgbarkeit wichtig ist, etwa im Tierbereich, weniger vielleicht im Obst- und Gemüsebereich.»

System mit allem drin wird es auch aus Sicht des BVET nie geben. Es werde sich immer um verschiedene Systeme handeln, die verknüpft werden müssten.

■ Generell wurde von den Partnerämtern der Wunsch nach mehr Koordination und Absprache im Bereich Primärproduktion gewünscht. Wer macht was? Wer hat welche Daten? Wer sollte welche Daten einsehen können? Die Hygiene in der Primärproduktion sei beispielsweise ein Bereich, der bisher eher vernachlässigt worden sei.³⁸ Dabei sei es klar, dass sich eine Koordination mit derart vielen involvierten Akteuren schwierig gestalte: «drei Bundesämter, auf kantonaler Stufe jeweils noch einmal drei Amtsstellen, Veterinäramt, Kantonslabor, Landwirtschaftsamt, und dann sind noch alle Kantone unterschiedlich».

³⁸ Aus Sicht der Befragten des BLW sollten die Verantwortlichkeiten im Bereich Futtermittel resp. Hygiene bei Futtermitteln besser geklärt werden: «Welche zuständige Stelle nimmt die Proben auf dem Landwirtschaftsbetrieb? Ist dies der Kantonschemiker resp. Lebensmittelinspektor oder der Kantonsveterinär? Wo gehen diese Daten hin bzw. wer muss welche Daten wohin liefern? Wer hat Einsicht in die Daten? Die Lücke besteht bereits in den rechtlichen Grundlagen. Klarheit sollte hier im Grunde die NKP-Verordnung bringen, die das BAG unter seiner Federführung erstellen muss. An verschiedenen Analyseergebnissen wäre das BLW sehr interessiert: Futtermittel, Trinkwasser, PSM-Rückstände, Streptomyzinrückstände im Honig, Mycotoxine im Getreide. Tierseuchen und Milch werden zumeist gut abgedeckt. Im Bereich pflanzliche Primärproduktion sind noch Lücken. Generell gibt es im Moment wenig Austausch zwischen Lebensmittelsicherheit und Landwirtschaft.»

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im Rahmen der Schlussfolgerungen fassen wir die Ergebnisse der Befragungen mit Blick auf die Hauptfragestellungen der Evaluation nochmals stichwortartig zusammen und leiten die Hauptproblemstellungen ab.

4.1 Zusammenfassung der Resultate

4.1.1 Arbeitsaufwand IS_LMS-Datenerhebung und -auswertung

Haben die Kantone wie vereinbart die Daten im März 2012 geliefert/lieferten 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 Anpassung der diversen Parameter auf Probenebene. 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 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 Vertreter 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.

4.1.2 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?

- Das BAG sieht die Reduzierung des Aufwands, auf Kantons- wie auch 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 Kantonen mehrfach die langfristige Verwendung eines etablierten Codes (Warenkatalog) genannt.

4.1.3 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 des BVET-Vertreters in detaillierterer Form zur Verfügung stehen. In der jetzigen Form wird für das BVET kein Mehrwert durch das IS_LMS geschaffen.
- Die BLW-Vertreter/innen hatten keine Kenntnisse vom aktuellen IS_LMS-Bericht. Deshalb ist auch keine Nutzung erfolgt. Auch für das BLW ist aktuell kein Mehrwert durch die IS_LMS-Daten sichtbar.
- Das Interesse an Daten ist 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 insbes. 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 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 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.

4.1.4 Organisation und Rahmenbedingungen

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

- Das BAG beurteilt die aktuelle Aufgabenregelung als nicht optimal, aber als «gut und sinnvoll». Optimierungspotential sieht das BAG 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.»
- Das BVET und das 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 des BAG 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.
- Der befragte BVET-Vertreter ist 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.

4.1.5 Erreichen / Erfüllen der übergeordneten Ziele

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

- Für das 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 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.

4.2 Hauptsächlichste Problemstellungen und Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der Ergebnisse lassen sich fünf hauptsächlichste Problemstellungen identifizieren, in denen sich konträre Vorstellungen und/oder Wünsche der drei Akteurguppen BAG, Kantone und Partnerämter abbilden. Die hauptsächlichsten 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 Daten³⁹ 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.
- 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 für den Begriff «Lebensmittelkette»: Das Verständnis für den Begriff «Lebensmittelkette» divergiert zwischen dem BAG und den Partnerämtern BVET und BLW – abhängig von den jeweiligen Vollzugsbereichen.

Schlussfolgerungen und Erläuterungen zum Begriff «Lebensmittelkette» ausgehend von den Gesprächen mit den verschiedenen Akteuren

Das Bild «vom Stall bis zur Gabel» und der Begriff der «Lebensmittelkette» suggeriert eine Vorstellung, die der Realität nicht gerecht wird. Beim Weg vom Stall bis zum Schlachthof bzw. zur Metzgerei handelt es sich eher noch um «eine Kette». Bei den weiteren Schritten von der Nahrungsmittelverarbeitung bis zum Detailhandel und Konsum der einzelnen Lebensmittel handelt es sich eher um ein «Netzwerk» als um eine Kette. Dies macht die Rückverfolgbarkeit (der Bestandteile) eines Nahrungsmittels zurück zur Produktion zur Illusion bzw. einem kaum erfüllbaren Ziel.⁴⁰ So gesehen ergeben sich für das BLW, das BVET und das BAG unterschiedliche Vollzugs- bzw. Zuständigkeitsbereiche.

Im Bereich des BAG ist die Nachverfolgbarkeit von Nahrungsmittelbestandteilen ein Netzwerk und keine Kette mehr. Im Unterschied dazu 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).

Deshalb beginnt die Lebensmittelkette für das BAG oder die Kantone nicht in der Schweiz, sondern «in China». Die Lebensmittelkette von den Bestandteilen bis hin zum verarbeiteten Produkt lässt sich nur theoretisch oder mit riesigem Aufwand verfolgen. Darin liegt die Erklärung, warum sich das BAG und Kantone für die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit nicht auf die Lebensmittelkette der Bestandteile von Produkten abstützen (können), sondern die Qualität des Nahrungsmittels als ganzes Produkt analysieren. Die risikobasierte Entscheidung, welches Produkt allenfalls untersucht werden soll, erfolgt auf der Bewertung kritischer – aufgrund von Herkunft oder Verderblichkeit – Inhaltstoffe oder Bestandteile.

³⁹ Aggregation versus Granularität.

⁴⁰ Ein befragter Kanton führte hier z.B. aus, dass die Situation bei den verarbeiteten Lebensmitteln im Vergleich zur diesbezüglich im Veterinärbereich existierenden Idee generell viel komplexer sei als angenommen: «Salmonellen in einer gegessenen Cremeschnitte wird man nie bis zur Henne, die das Ei gelegt hat, zurückverfolgen können.»

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 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 -lieferung 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 miteinbeziehen.

Organisation

- Dem BAG wird empfohlen, den Austausch mit den Partnerämtern – da 2014 die Abt. Lebensmittelsicherheit des BAG und das BVET fusionieren, wird dies noch das BLW sein - bezüglich IS_LMS vermehrt zu pflegen und Berichterstattung wie 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.

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 Daten⁴¹ 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 BVET und BLW darlegen, warum es sich bei der Lebensmittelsicherheit im Zuständigkeitsbereich des BAG nicht um eine Lebensmittelkette mit Beginn in 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 BVET und BLW 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 das **BVET** und das **BLW** vom (unrealistischen) Bild einer kompletten Datenverfolgung «vom Stall bis auf die Gabel» verabschieden müssen.

⁴¹ 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.

6 Literaturverzeichnis

Technische Vereinbarung betreffend die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen zur Übermittlung und Bearbeitung von Daten aus der kantonalen amtlichen Überwachung (BAG, 11.07.2011)

Strategiepapier GF Lebensmittelsicherheit. Strategieüberarbeitung 2011 (BAG, 15.05.2011)

Jahresbericht der Bundeseinheit für die Lebensmittelkette 2010 (BLK, 14.06.2011)

Der mehrjährige nationale Kontrollplan. Der Weg zu einem modernen Kontrollsystem (BLK, 02.05.2011)

Organigramm BLK (BLK, 01.10.2011), Zuständige Behörden entlang der Lebensmittelkette (BLK, 01.01.2011)

Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan für die Schweiz 2010–2014. Stand Januar 2012 (BFL/BVET/BAG)

Projekt IS_LMS, Provisorisches System. Konzept (BAG, 05.11.2009)

Projekt IS_LMS, Phase Konzept. Zusammenfassung der Antworten zur Umfrage bei den Kantonen (BAG 15.09.2009)

Projekt IS_LMS, Provisorisches System. Systemanforderungen (BAG 27.08.2009)

Detailanforderungen Berichtspflicht Nr. 08: Jahresmeldung der amtlichen Lebensmittelüberwachung (Teil B: Proben) (BAG, 27.08.2009)

Detailanforderungen Berichtspflicht Nr. 07: Jahresmeldung der amtlichen Lebensmittelüberwachung (Teil A: Inspektionen) (BAG, 27.08.2009)

Detailanforderungen Berichtspflicht Nr. 00: Meldung der Betriebe (BAG, 27.08.2009)

Kurzpflichtenheft Evaluation «Informationssystem Lebensmittelsicherheit des BAG (IS_LMS)», (BAG August 2012)

Projekt IS_LMS, Phase Konzept. Ist-Analyse zum Stand der Kantone (BAG, 17.06.2009)

Projekt IS_LMS, Phase Konzept. Antrag für Zwischenlösung (BAG, 16.06.2009)

7 Abkürzungsverzeichnis

Acontrol	Teil des zentralen Informationssystems für die Lebensmittelkette. Acontrol arbeitet auf Basis und zusammen mit dem Informationssystem für den öffentlich Veterinärdienst (IS-Vet)
Agate	«Agate» ist das Portal für die Themen Landwirtschaft, Tiere und Nahrungsmittel, auf Französisch «Agriculture», «Animaux» und «Aliments»
ALIS	Laboranwendung für Sammlung von allen Laborergebnissen auf einer zentralen Datenbank
ALP	Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux
Asa 2011	Mit dem Programm «ASA 2011» wird die Zusammenarbeit der Kantone und des Bundes organisatorisch und IT-mässig unterstützt.
Asan	Verwaltungsanwendung (Geschäftsverwaltung, Dokumentenmanagement) für alle Vollzugsprozesse im Bereich Tiergesundheit, Tierschutz, Lebensmittelhygiene (Bewilligungen, Fälle, Untersuchungsprogramme, Seuchenmanagement usw.)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLK	Bundeseinheit für die Lebensmittelkette
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BUR	Betriebs- und Unternehmensregister
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
Envira	Datenbank Radioaktivität in der Umwelt. Die Datenbankanwendung resp. Internetplattform des BAG wird ebenfalls zur Übermittlung der IS_LMS-Daten verwendet
EU	Europäische Union
IS_LMS	Informationssystem Lebensmittelsicherheit
ISVet	Informationssystem des Schweizer Veterinärdienstes
LIMS	Labor-Informationen- und Management-System
LMK	Lebensmittelkette
NKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
NOGA	Nomenclature Générale des Activités économiques (Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige)
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
SGDM	Steuergruppe Datenmanagement
VKCS	Verband der Kantonschemiker der Schweiz

Anhang

Tabelle 2: Überblick über die im Rahmen der Evaluation durchgeführten Expertengespräche

BAG und Partnerämter BVET und BLW

	Datenmanagementsysteme zum Zeitpunkt der Evaluation	Personen/Funktionen
BAG	IS_LMS	Bundesamt für Gesundheit: - Leiter Abteilung Lebensmittelsicherheit; - Datenverantwortlicher IS_LMS
BVET	ISVet, Asan, (ALIS)	Bundesamt für Veterinärwesen: - Leiter Monitoring
BLW	Acontrol, Asa 2011, [Agate]	Bundesamt für Landwirtschaft: - Leiter Fachbereich Öko- und Ethoprogramme; - Zuständige wissenschaftl. Mitarbeiterin; - Leiter Fachbereich Agrarinformationssysteme
Total: 3		Total: 6

Kantone

	Datenmanagementsysteme zum Zeitpunkt der Evaluation	Personen/Funktionen
AG	LISA / GEKO-LISA	Amt für Verbraucherschutz: - Amtsleiterin
BE	Limsophy	Kantonales Laboratorium: - Kantonschemiker; - Abteilungsvorsteher und Leiter Informatik
BL	SQL Lims	Kantonales Laboratorium: - Kantonschemiker/Dienststellenleiter; - Lebensmittelinspektor, Zuständiger SQL Lims
SO	AMBASSADOR	Kantonale Lebensmittelkontrolle: - Kantonschemiker
TI	ProLabQ	Kantonales Laboratorium: - Kantonschemiker und Labordirektor
ZH	Eigenentwicklung LIMS	Kantonales Labor: - Bereichsleiter Kontaminantien und Informatik
Total: 6		Total: 8

Erhebungsinstrumente

Auf den nachfolgenden Seiten sind die verwendeten Interviewleitfäden aufgeführt.



Küng Biotech & Umwelt

Konsumstrasse 20, CH-3007 Bern
Tel. 031 357 53 73
valentin.kueng@kueng-biotech.ch
www.kueng-biotech.ch

Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG

Gesprächsleitfaden für Interviews mit den zuständigen Stellen im BAG

Im Auftrag
Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abteilung Lebensmittelsicherheit

Projektgemeinschaft:

Kilian Künzi Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Dr. Valentin Küng Küng Biotech & Umwelt

Bern, im Oktober 2012 (Version 4)

Sehr geehrte/r Frau/Herr x / Damen und Herren

Das vorgesehene Gespräch und die Fragen auf den nächsten Seiten dienen dazu, den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG zu evaluieren. Die Evaluation untersucht die Verwendbarkeit der erhobenen Daten, den Aufwand der Datenerhebung, den Nutzen für Bund und Kantone sowie die Organisation des IS_LMS. Zu diesem Zweck werden die Erwartungen und Bedürfnisse der Kantone und des Bundes ermittelt. Die Ergebnisse dienen dazu, die Konzeption des definitiven Datenübermittlungssystems sowie die dazugehörigen Organisation und Verfahren zu optimieren.

Evaluationen dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs, der Rechenschaftsablegung und Berichterstattung. Sie helfen – und zwingen – die Behörden, den Nutzen von staatlichen Massnahmen nachzuweisen und gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen auszuarbeiten. (Das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes ist seit dem 1. Januar 2000 in Artikel 170 der Bundesverfassung verankert.)

Vor diesem Hintergrund möchte das BAG (Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abt. Lebensmittelsicherheit) den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) evaluieren. Insbesondere sollen die bisherigen Erfahrungen der Kantone und der beteiligten Partnerämter BLW und BVET eingeholt und ein allfälliges Potential für Verbesserungen herausgearbeitet werden. Dabei ist es dem BAG bewusst, dass für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung der Zeitpunkt noch nicht gegeben ist. Hingegen ist der jetzige Zeitpunkt gut geeignet, um aufgrund der Rückmeldungen aus den durchgeführten Interviews das Projekt IS_LMS weiter zu optimieren. Die erhobenen Informationen können nicht zuletzt auch mit Blick auf die zukünftige gemeinsame Informatiklösung (ALIS), auf welche sich die betroffenen Ämter im Juni dieses Jahres 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. Detaillierte Informationen zum Informationssystem IS_LMS und zu den Fragestellungen der Evaluation finden Sie im Kurzpflichtenheft der Evaluation auf der Homepage des BAG:

<http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02070/13361/index.html?lang=de>.

Der vorliegende Gesprächsleitfaden wird grundsätzlich für alle Interviewpartner/innen verwendet. Wenn der Inhalt einzelner Fragen zu weit von Ihrem Aufgabenfeld entfernt ist, werden diese im Interview übersprungen. Die aus den Interviews gewonnenen Angaben werden entsprechend dem Datenschutz vertraulich behandelt und anonymisiert.

Ihre Einschätzung als Experte/Expertin bildet einen ausserordentlich wichtigen Bestandteil der Untersuchung.

Herzlichen Dank, dass Sie sich zu einem Gespräch bereit erklärt haben!

Interviewfragen

A Arbeitsaufwand bei der Erhebung und Benutzung des Systems

A1) Haben die Kantone wie vereinbart die Daten im März 2012 geliefert / liefern können? Falls nein, welches waren die Gründe?

A2) Sind aus Ihrer Sicht die Vorgaben des BAG an die Kantone ausreichend gewesen, so dass es den Kantonen möglich (gewesen) ist, ihre Daten normiert (vergleichbar) und möglichst vollständig in dem vorgegebenen Raster zu liefern?

A3) Hat sich aus Ihrer Sicht 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 (zeitlicher Aufwand)? Weshalb (nicht)?

A4) Wie bewerten Sie insgesamt die aktuelle Situation bzgl. Arbeitsaufwand und Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut /weiss nicht. Bitte begründen Sie bitte, wenn nicht bereits bei den obigen Fragen ausgeführt.

B Verwendbarkeit und Nutzen der Daten

Wird durch die Erhebung und Auswertung der IS_LMS-Daten (durch das BAG) für Ihr Amt ein Mehrwert geschaffen?

B1) War es dem BAG aufgrund der von den Kantonen gelieferten Daten möglich,

- a) die formelle und inhaltliche Datenüberprüfung durchzuführen?
- b) die Rückmeldung an die Kontaktstellen der Kantone termingerecht auszuführen?
- c) die Daten der einzelnen Kantone zusammenführen bzw. zu konsolidieren?
- d) die Koordination der Berichterstattung zufriedenstellend wahrzunehmen?
- e) die Daten bei der schweizweiten Datenzusammenstellung zu anonymisieren, dass bei Auswertungen keine Rückschlüsse auf die Kantone möglich sind?

B2) Ist es der Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG möglich, nach der erstmaligen Datenlieferung durch die Kantone im März 2012 die Berichterstattung gegenüber der EU zu erfüllen?

B3) Ist der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS brauchbar, um die Pflichten des BAG gegenüber der EU für die nächsten Jahre zu erfüllen?

B4) Wie und wo (wenn überhaupt) ist das provisorische System des IS_LMS als Zwischenlösung zu ergänzen, damit die Abteilung Lebensmittelsicherheit des BAG seine Aufgaben gegenüber der EU optimal erfüllen kann?

B5) Die Daten dienen der Überprüfung, der Einhaltung der Vorschriften des Lebensmittelgesetzes bei der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Lebensmitteln. Ist der Detaillierungsgrad und die Menge dieser Daten ausreichend für die Auswertung? Ist der Detaillierungsgrad und die Menge dieser Daten ausreichend für die zielpublikumsgerechte Kommunikation?

B6) Sind die Art der Auswertungen, die aus den Daten realisiert werden sowie das Zielpublikum

zufriedenstellend geklärt?

B7) Die Daten zur Lebensmittelsicherheit bzw. für das IS_LMS werden von den Kantonen nur einmal jährlich im April via das IS_LMS an das BAG übermittelt. Bietet das IS_LMS auch die Möglichkeit, den Datentransfer für die Krisen- und Ereignissituationen zu leisten?

B8) Bewährt sich der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS im Sinne einer Zwischenlösung auch für das Erstellen von Risikobewertungen wie z.B. Exposition von Menschen gegenüber lebensmittelbürtigen Risiken und Inzidenz und Prävalenz biologischer Risiken (z.B. Kontaminanten und Rückstände in Lebensmitteln). Wenn ja inwiefern, wenn nein weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?

B9) Nutzen die Partnerämter BLW, BVET die Daten des IS_LMS? Oder prospektiv: Besteht ein Interesse der Partnerämter, diese Daten zu nutzen? Wenn Ja, wofür? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden möglicherweise nicht gedeckt?

B10) Konnten mit dem provisorischen System des IS_LMS im Sinne einer Zwischenlösung die von den Kantonen erfassten und an das BAG übermittelten Daten so standardisiert werden, dass die Voraussetzungen für das definitive System (ALIS) erfüllt sind?

B11) Halten Sie das provisorische System des IS_LMS als Ausgangsbasis für nutzbar, um eine definitive IS-Lösung aufzubauen, oder sind grundsätzlich andere Wege zu beschreiten? (Antwort bitte begründen.)

B12) Sind aus Ihrer Sicht die Zugriffsrechte für alle Beteiligten klar geregelt und in der Praxis umgesetzt bzw. umsetzbar?

B13) Wie bewerten Sie insgesamt die aktuelle Situation, Ihre Aufgaben mit den von den Kantonen gelieferten Daten erfüllen zu können? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut - weiss nicht (Antwort bitte begründen)

B14) Wird Ihrer Ansicht nach durch die Erhebung und Auswertung dieser Daten für das BAG ein zusätzlicher Nutzen geschaffen? Wenn ja, in welcher Hinsicht? Wenn nein, weshalb nicht? Sehen Sie für die Zukunft einen Zusatznutzen? Wenn ja, welchen? Welches sind die Voraussetzungen dafür?

C Organisation und Rahmenbedingungen des IS_LMS

C1) Halten Sie die Aufgabenteilung zwischen BAG und Kantonen für die Auswertungen der Daten und deren Publikation für optimal geregelt?

C2) Können die zeitlichen Vorgaben durch das BAG grundsätzlich eingehalten werden?

C3) Kann nach Ihrer Ansicht das IS_LMS von seiner organisatorischen Verankerung her gewährleisten, dass der Informationsfluss von unten nach oben (Kontrollstellen – Kantone – BAG) und von oben nach unten BAG – Kantone – Bevölkerung) zufriedenstellend fliesst?

C4) Dient aus Ihrer Sicht das Projekt IS_LMS dazu, im Rahmen des nationalen Kontrollplan NKP dort Prioritäten setzen zu können, wo die für die Schweiz relevanten Risikobeurteilungen durchzuführen sind?

C5) Ist bezüglich Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen die bestehende Organisation (mit BAG – VKCS – Steuerungsgruppe Datenmanagement – AG Kataloge) geeignet, die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen sowie die Zielsetzungen des IS_LMS optimal zu gewährleisten?

C6) Wenn Sie zusammenfassend einschätzen: Wie gut koordiniert das BAG den Inhalt seiner Datenerhebung und -auswertung mit denjenigen der anderen Bundesämter der Lebensmittelkette (BVET, BLW)? Was tut das BAG dafür?

C7) Wie bewerten Sie abschliessend die aktuelle Situation bzgl. Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen in der Organisation des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen Sie dies.

D Erreichen/Erfüllen der übergeordneten Ziele des IS_LMS

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

D1) Hat die Pilotphase das BAG in Richtung Standardisierung und Zentralisierung (der Datenerhebung, -Erfassung etc.) bewegt, was als eine notwendige Voraussetzung für das endgültige System betrachtet wird?

Halten Sie es für realistisch, mit den Daten des IS_LMS:

- D2)** das Niveau der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu halten oder wo möglich zu erhöhen?
- D3)** die Risiken – mit dem Konsum von Lebensmitteln und der Verwendung von Gebrauchsgegenständen verbunden) zu messen, zu bewerten, zu priorisieren und nachhaltig zu regeln?
- D4)** die Koordination der kantonalen Vollzugsbehörden zu verstärken und deren Kontrollen risikobasiert und einheitlich auszurichten?

D5) Wie bewerten Sie abschliessend den Beitrag des aktuellen IS_LMS zu einer relevanten Erhöhung der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen sie dies.

E Empfehlungen für die Zukunft

E1) Was ist im Zusammenhang mit dem IS_LMS Ihr wichtigstes Anliegen oder Ihre hauptsächliche Empfehlung für die Zukunft?

F Gibt es weitere, nicht angesprochene Punkte, die Ihnen wichtig erscheinen?

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!



Küng Biotech & Umwelt

Konsumstrasse 20, CH-3007 Bern
Tel. 031 357 53 73
valentin.kueng@kueng-biotech.ch
www.kueng-biotech.ch

Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG

Gesprächsleitfaden für Interviews mit den zuständigen Stellen in den Kantonen

Im Auftrag
Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abteilung Lebensmittelsicherheit

Projektgemeinschaft:

Kilian Künzi Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Dr. Valentin Küng Küng Biotech & Umwelt

Bern, im Oktober 2012 (Version 4)

Sehr geehrte/r Frau/Herr x / Damen und Herren

Das vorgesehene Gespräch und die Fragen auf den nächsten Seiten dienen dazu, den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG zu evaluieren. Die Evaluation untersucht die Verwendbarkeit der erhobenen Daten, den Aufwand der Datenerhebung, den Nutzen für Bund und Kantone sowie die Organisation des IS_LMS. Zu diesem Zweck werden die Erwartungen und Bedürfnisse der Kantone und des Bundes ermittelt. Die Ergebnisse dienen dazu, die Konzeption des definitiven Datenübermittlungssystems sowie die dazugehörigen Organisation und Verfahren zu optimieren.

Evaluationen dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs, der Rechenschaftsablegung und Berichterstattung. Sie helfen – und zwingen – die Behörden, den Nutzen von staatlichen Massnahmen nachzuweisen und gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen auszuarbeiten. (Das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes ist seit dem 1. Januar 2000 in Artikel 170 der Bundesverfassung verankert.)

Vor diesem Hintergrund möchte das BAG (Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abt. Lebensmittelsicherheit) den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) evaluieren. Insbesondere sollen die bisherigen Erfahrungen der Kantone und der beteiligten Partnerämter BLW und BVET eingeholt und ein allfälliges Potential für Verbesserungen herausgearbeitet werden. Dabei ist es dem BAG bewusst, dass für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung der Zeitpunkt noch nicht gegeben ist. Hingegen ist der jetzige Zeitpunkt gut geeignet, um aufgrund der Rückmeldungen aus den durchgeführten Interviews das Projekt IS_LMS weiter zu optimieren. Die erhobenen Informationen können nicht zuletzt auch mit Blick auf die zukünftige gemeinsame Informatiklösung (ALIS), auf welche sich die betroffenen Ämter im Juni dieses Jahres 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. Detaillierte Informationen zum Informationssystem IS_LMS und zu den Fragestellungen der Evaluation finden Sie im Kurzpflichtenheft der Evaluation auf der Homepage des BAG:

<http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02070/13361/index.html?lang=de>.

Der vorliegende Gesprächsleitfaden wird grundsätzlich für alle Interviewpartner/innen verwendet. Wenn der Inhalt einzelner Fragen zu weit von Ihrem Aufgabenfeld entfernt ist, werden diese im Interview übersprungen. Die aus den Interviews gewonnenen Angaben werden entsprechend dem Datenschutz vertraulich behandelt und anonymisiert.

Ihre Einschätzung als Experte/Expertin bildet einen ausserordentlich wichtigen Bestandteil der Untersuchung.

Herzlichen Dank, dass Sie sich zu einem Gespräch bereit erklärt haben!

Interviewfragen

A Arbeitsaufwand bei der Erhebung und Benutzung des Systems

A1) Hat Ihr Kanton wie vorgesehen die Daten im März 2012 geliefert / liefern können? Falls nein, welches waren die Gründe?

A2) Sind die Vorgaben des BAG an Ihren Kanton ausreichend gewesen, dass es Ihnen möglich (gewesen) ist, ihre Daten normiert (vergleichbar) und möglichst vollständig in dem vorgegebenen Raster zu liefern? Wenn nein, was hat gefehlt?

A3) Hat sich durch die Einführung des IS_LMS für Ihren Kanton der Arbeitsaufwand für die Übertragung der Daten im Bereich Lebensmittelsicherheit an das BAG gegenüber den früheren Ad-hoc-Verfahren wesentlich verändert? Weshalb (nicht)?

A4) Wie gross ist für Ihren Kanton der Arbeitsaufwand (in Tagen) für die spezifischen Arbeiten zur Aggregation und Übertragung der für das IS_LMS bestimmten Daten? Welches sind die wesentlichen Faktoren, die den Arbeitsaufwand bestimmen?

A5) Konnte der Aufwand bei Ihrem Kanton – wie vorgesehen – so gering wie möglich gehalten werden?

A6) Wie bewerten Sie die Benutzerfreundlichkeit des IS-LMS? Sind die informationstechnischen Bedingungen (Eingabemasken, elektronische Formulare etc.) insgesamt geeignet, um ihre Aufgabe zu erfüllen?

A7) Wie und wo ist das provisorische System des IS_LMS als Zwischenlösung zu ergänzen, damit Ihr Kanton seinen Aufwand optimieren könnte bzw. damit sich das Aufwand-Nutzen Verhältnis bei Ihrem Kanton optimiert?

A8) Wie bewerten Sie insgesamt die aktuelle Situation bzgl. Arbeitsaufwand und Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut /weiss nicht. Bitte begründen Sie, wenn nicht bereits bei den obigen Fragen ausgeführt.

B Verwendbarkeit und Nutzen der Daten

Wird durch die Erhebung und Auswertung der IS_LMS-Daten (durch das BAG) für Ihren Kanton ein Mehrwert geschaffen?

B1) Nutzt Ihr Kanton die durch das BAG aggregierten Daten? Wenn ja, wofür? Wenn nein, warum nicht?

B2) Besteht in Ihrem Kanton ein Interesse am Benutzen von Daten der anderen Kantone? Wenn Ja, wofür? Wenn nein, warum nicht?

B3) Helfen die Daten bei der Bewältigung eines Krisenfalls? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?

B4) Dient aus Ihrer Sicht das IS_LMS den Interessen der Kantone, die Erkenntnisse der anderen Kantone für Ihre Inspektionen oder Kampagnen zu nutzen?

B8) Bewährt sich der jetzige Stand der Informatiklösung des IS_LMS im Sinne einer Zwischenlösung auch für das Erstellen von Risikobewertungen wie z.B. Exposition von Menschen gegenüber lebensmittelbürtigen Risiken und Inzidenz und Prävalenz biologischer Risiken (z.B. Kontaminanten und Rückstände in Lebensmitteln). Wenn ja inwiefern, wenn nein weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden nicht gedeckt?

B6) Die Daten zur Lebensmittelsicherheit bzw. für das IS_LMS werden von den Kantonen nur einmal jährlich im April via das IS_LMS an das BAG übermittelt. Bietet das IS_LMS auch die Möglichkeit, den Datentransfer für die Krisen- und Ereignissituationen zu leisten?

B7) Halten Sie das provisorische System des IS_LMS als Ausgangsbasis für nutzbar, um eine definitive IS-Lösung aufzubauen, oder sind grundsätzlich andere Wege zu beschreiten? (Antwort bitte begründen.)

B8) Wird Ihrer Ansicht nach durch die Erhebung und Auswertung dieser Daten für Ihren Kanton ein zusätzlicher Nutzen geschaffen? Wenn ja, in welcher Hinsicht? Wenn nein, weshalb nicht? Sehen Sie für die Zukunft einen Zusatznutzen? Wenn ja, welchen? Welches sind die Voraussetzungen dafür?

B9) Wie bewerten Sie insgesamt die aktuelle Situation, Ihre Aufgabe mit den Rahmenbedingungen durch das IS_LMS erfüllen zu können? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut - weiss nicht (Antwort bitte begründen)

C Organisation und Rahmenbedingungen des IS_LMS

C1) Halten Sie die Aufgabenteilung zwischen BAG und Kantonen für die Auswertungen der Daten und deren Publikation für optimal geregelt?

C2) Dient aus Ihrer Sicht das Projekt IS_LMS, um im Rahmen des nationalen Kontrollplan NKP Prioritäten setzen zu können, wo die für die Schweiz relevanten Risikobeurteilungen durchzuführen sind?

C3) Kann nach Ihrer Ansicht das IS_LMS von seiner organisatorischen Verankerung her gewährleisten, dass der Informationsfluss von unten nach oben (Kontrollstellen – Kantone – BAG) und von oben nach unten BAG – Kantone – Bevölkerung) zufriedenstellend fliesst?

C4) Ist bezüglich Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen die bestehende Organisation (mit BAG – VKCS – Steuerungsgruppe Datenmanagement – AG Kataloge) geeignet, die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen sowie die Zielsetzungen des IS_LMS optimal zu gewährleisten?

C5) Wie bewerten Sie abschliessend die aktuelle Situation bzgl. Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen in der Organisation des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen Sie dies.

D Erreichen/Erfüllen der übergeordneten Ziele des IS_LMS

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

D1) Hat die Pilotphase Ihren Kanton in Richtung Standardisierung und Zentralisierung (der Datenerhebung, -Erfassung etc.) bewegt, was als eine notwendige Voraussetzung für das endgültige System betrachtet wird?

Halten Sie es für realistisch, mit den Daten des IS_LMS:

- D2)** das Niveau der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu halten oder wo möglich zu erhöhen?
- D3)** die Risiken – mit dem Konsum von Lebensmitteln und der Verwendung von Gebrauchsgegenständen verbunden) zu messen, zu bewerten, zu priorisieren und nachhaltig zu regeln?
- D4)** die Koordination der kantonalen Vollzugsbehörden zu verstärken und deren Kontrollen risikobasiert und einheitlich auszurichten?

D5) Wie bewerten Sie abschliessend die aktuelle Situation mit dem IS_LMS zu einer relevanten Erhöhung der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz beizutragen? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen sie dies.

E Empfehlungen für die Zukunft

E1) Was ist im Zusammenhang mit dem IS_LMS Ihr wichtigstes Anliegen oder Ihre hauptsächliche Empfehlung für die Zukunft?

F Gibt es weitere, nicht angesprochene Punkte, die Ihnen wichtig erscheinen?

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!



Küng Biotech & Umwelt

Konsumstrasse 20, CH-3007 Bern
Tel. 031 357 53 73
valentin.kueng@kueng-biotech.ch
www.kueng-biotech.ch

Evaluation des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG

Gesprächsleitfaden für Interviews mit den zuständigen Stellen in den Partnerämtern BVET und BWL

Im Auftrag
Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abteilung Lebensmittelsicherheit

Projektgemeinschaft:

Kilian Künzi Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Dr. Valentin Küng Küng Biotech & Umwelt

Bern, im Oktober 2012 (Version 4)

Sehr geehrte/r Frau/Herr x / Damen und Herren

Das vorgesehene Gespräch und die Fragen auf den nächsten Seiten dienen dazu, den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) des BAG zu evaluieren. Die Evaluation untersucht die Verwendbarkeit der erhobenen Daten, den Aufwand der Datenerhebung, den Nutzen für Bund und Kantone sowie die Organisation des IS_LMS. Zu diesem Zweck werden die Erwartungen und Bedürfnisse der Kantone und des Bundes ermittelt. Die Ergebnisse dienen dazu, die Konzeption des definitiven Datenübermittlungssystems sowie die dazugehörigen Organisation und Verfahren zu optimieren.

Evaluationen dienen vorwiegend der Optimierung des Gesetzesvollzugs, der Rechenschaftsablegung und Berichterstattung. Sie helfen – und zwingen – die Behörden, den Nutzen von staatlichen Massnahmen nachzuweisen und gegebenenfalls Vorschläge für Gesetzesänderungen auszuarbeiten. (Das Prinzip der Wirksamkeitsüberprüfung der Massnahmen des Bundes ist seit dem 1. Januar 2000 in Artikel 170 der Bundesverfassung verankert.)

Vor diesem Hintergrund möchte das BAG (Direktionsbereich Verbraucherschutz, Abt. Lebensmittelsicherheit) den aktuellen Stand des Informationssystems Lebensmittelsicherheit (IS_LMS) evaluieren. Insbesondere sollen die bisherigen Erfahrungen der Kantone und der beteiligten Partnerämter BLW und BVET eingeholt und ein allfälliges Potential für Verbesserungen herausgearbeitet werden. Dabei ist es dem BAG bewusst, dass für eine abschliessende Wirkungsbeurteilung der Zeitpunkt noch nicht gegeben ist. Hingegen ist der jetzige Zeitpunkt gut geeignet, um aufgrund der Rückmeldungen aus den durchgeführten Interviews das Projekt IS_LMS weiter zu optimieren. Die erhobenen Informationen können nicht zuletzt auch mit Blick auf die zukünftige gemeinsame Informatiklösung (ALIS), auf welche sich die betroffenen Ämter im Juni dieses Jahres 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. Detaillierte Informationen zum Informationssystem IS_LMS und zu den Fragestellungen der Evaluation finden Sie im Kurzpflichtenheft der Evaluation auf der Homepage des BAG:

<http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/02070/13361/index.html?lang=de>.

Der vorliegende Gesprächsleitfaden wird grundsätzlich für alle Interviewpartner/innen verwendet. Wenn der Inhalt einzelner Fragen zu weit von Ihrem Aufgabenfeld entfernt ist, werden diese im Interview übersprungen. Die aus den Interviews gewonnenen Angaben werden entsprechend dem Datenschutz vertraulich behandelt und anonymisiert.

Ihre Einschätzung als Experte/Expertin bildet einen ausserordentlich wichtigen Bestandteil der Untersuchung.

Herzlichen Dank, dass Sie sich zu einem Gespräch bereit erklärt haben!

Interviewfragen

A Verwendbarkeit und Nutzen der Daten

Wird durch die Erhebung und Auswertung der IS_LMS-Daten (durch das BAG) für Ihr Amt ein Mehrwert geschaffen?

A1) Nutzt Ihr Amt die Daten des IS_LMS? Oder prospektiv: Besteht ein Interesse Ihres Amtes, diese Daten zu nutzen? Wenn Ja, wofür? Wenn Nein, weshalb nicht? Welche Bedürfnisse werden möglicherweise nicht gedeckt?

A2) Wird für Ihr Partneramt durch die Erhebung und Auswertung dieser Daten ein Mehrwert geschaffen? Wenn ja: Welchen Zusatznutzen ziehen Sie aus den Daten, welche im IS_LMS erhoben werden und zur Verfügung stehen? Wenn nein: Weshalb nicht? Sehen Sie für die Zukunft einen Zusatznutzen? Wenn ja, welchen? Welches sind die Voraussetzungen dafür?

A3) Ist aus Ihrer Sicht das provisorische System des IS_LMS als Basis brauchbar, um die definitive IS-Lösung (ALIS) aufzubauen, oder sind grundsätzlich andere Wege zu beschreiten?

A4) Sind aus Ihrer Sicht die Zugriffsrechte für alle Beteiligten klar geregelt und in der Praxis umgesetzt bzw. umsetzbar?

A5) Wie bewerten Sie insgesamt die aktuelle Situation bzgl. Arbeitsaufwand und Benutzerfreundlichkeit des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut /weiss nicht. Bitte begründen Sie, wenn nicht bereits bei den obigen Fragen ausgeführt.

B Organisation und Rahmenbedingungen des IS_LMS

B1) Nimmt aus Ihrer Sicht das BAG die Koordination der Berichterstattung zwischen den Kantonen und den Ämtern zufriedenstellend wahr? Bitte begründen Sie dies.

B2) Dient aus Ihrer Sicht das Projekt IS_LMS dazu, im Rahmen des nationalen Kontrollplan NKP dort Prioritäten setzen zu können, wo die für die Schweiz relevanten Risikobeurteilungen durchzuführen sind?

B3) Ist bezüglich Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen die bestehende Organisation (mit BAG – VKCS – Steuerungsgruppe Datenmanagement – AG Kataloge) geeignet, die Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen sowie die Zielsetzungen des IS_LMS optimal zu gewährleisten?

B4) Wenn Sie zusammenfassend einschätzen: Wie gut koordiniert das BAG den Inhalt seiner Datenerhebung und -auswertung mit denjenigen der anderen Bundesämter der Lebensmittelkette (BVET, BLW)? Was tut das BAG dafür?

B5) Wie bewerten Sie abschliessend die aktuelle Situation bzgl. Verteilung der Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen in der Organisation des IS_LMS? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen Sie dies.

C Erreichen/Erfüllen der übergeordneten Ziele des IS_LMS

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

C1) Gäbe es neben dem IS_LMS andere Informatiklösungen, welche aus Ihrer Sicht besser geeignet sind/wären – oder die als Vorbild für die Weiterentwicklung von IS_LMS dienen könnten bis das definitive System ALIS übernommen werden kann?

Halten Sie es für realistisch, mit den Daten des IS_LMS:

- C2)** das Niveau der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz zu halten oder wo möglich zu erhöhen?
- C3)** die Risiken – (mit dem Konsum von Lebensmitteln und der Verwendung von Gebrauchsgegenständen verbunden) zu messen, zu bewerten, zu priorisieren und nachhaltig zu regeln?
- C4)** die Koordination der kantonalen Vollzugsbehörden zu verstärken und deren Kontrollen risikobasiert und einheitlich auszurichten?

C5) Wie bewerten Sie abschliessend die aktuelle Situation mit dem IS_LMS zu einer relevanten Erhöhung der Lebensmittelsicherheit in der Schweiz beizutragen? Schlecht / zufriedenstellend / gut / sehr gut / weiss nicht. Bitte begründen sie dies.

D Empfehlungen für die Zukunft

D1) Was ist im Zusammenhang mit dem IS_LMS Ihr wichtigstes Anliegen oder Ihre hauptsächliche Empfehlung für die Zukunft?

E Gibt es weitere, nicht angesprochene Punkte, die Ihnen wichtig erscheinen?

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!