



Stellungnahme des BLV zur formativen Evaluation des neuen Lebensmittelrechts

Ausgangslage

Auf den 1. Mai 2017 sind das total revidierte Lebensmittelgesetz und die darauf abgestützten revidierten lebensmittelrechtlichen Verordnungen in Kraft getreten. Mit dieser Revision wurden einige grundlegende Änderungen eingeführt und gleichzeitig der Gesundheits- und Täuschungsschutz gestärkt. Die wichtigsten Änderungen im neuen Lebensmittelrecht sind:

- Abkehr vom Positiv-Prinzip
- Höchstwertkonzept
- Vorsorgeprinzip

Diese Neuerungen eröffnen den Lebensmittelbetrieben mehr innovative Möglichkeiten, verpflichtet sie aber auch zur Übernahme von mehr Verantwortung und Selbstkontrolle. Gleichzeitig wurden für Kleinbetriebe administrative Erleichterungen eingeführt. Um die Umsetzung des neuen Lebensmittelrechts zu erleichtern, hat das BLV ein Umsetzungsprojekt "LMRe2017" lanciert.

Das BLV hat im Frühjahr 2020 das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und KEK-CDC beauftragt das Umsetzungsprojekt und die geänderte Gesetzgebung einer formativen Evaluation zu unterziehen. Die Evaluation wurde von der Fachstelle Evaluation und Forschung des BAG betreut.

Methodisches Vorgehen

Zur fachlichen Unterstützung hat das BLV eine Begleitgruppe mit zehn Vertreterinnen und Vertretern der Beteiligten und Betroffenen eingerichtet.

Das Evaluationsteam hat die Arbeit in sechs Module gegliedert. Die Evaluationsfragen wurden mit einer multimethodischen und multiperspektivischen Vorgehensweise bearbeitet. Zuerst fand eine standardisierte Online-Befragung bei Akteuren aus dem Vollzug und der Lebensmittelwirtschaft statt. Die Ergebnisse dieser Befragung ergaben die Zwischenberichterstattung gegenüber der Begleitgruppe. Deren Rückmeldung floss in die vertiefenden Interviews mit ausgewählten Akteuren des Vollzugs und der Betriebe ein. Mittels halbstandardisierter Telefoninterviews mit Vertreterinnen von Konsumentenorganisationen und weiteren Institutionen, die sich um Konsumentenangelegenheiten kümmern, wurde deren Perspektive erfasst. Der Schlussbericht wurde wiederum der Begleitgruppe vorgestellt. Ihre Rückmeldung ist in die Meta-Analyse eingeflossen.

Ergebnisse und Empfehlungen

Das Evaluationsteam hat die Fragestellungen in vier Blöcke eingeteilt:

- Einführungsphase
- Umsetzungsstand
- bisherige Wirkung des neuen Lebensmittelrechts
- Optimierungsbedarf

Einführungsphase

Die Rückmeldungen zur Einführungsphase waren insgesamt positiv. Die Befragten bewerteten den persönlichen Kontakt und die Schulungen positiv. Hingegen wurde das weitere zur Verfügung gestellte Informations- und Schulungsmaterial weniger positiv bewertet, obwohl es selten genutzt wurde. Die Rückmeldungen ergaben, dass kleine und periphere Akteure schlecht oder gar nicht erreicht wurden. Das BLV wollte diese über Multiplikatoren erreichen, was aber offenbar nicht gelang.



Die Anliegen und Bedürfnisse der Konsumentkreise zum Einbezug und der Information konnten weitgehend berücksichtigt werden. Die Organisationen sind der Ansicht, dass die direkte Kommunikation zwischen ihnen und dem BLV noch mangelhaft sei. Das BLV solle die Anliegen und Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten stärker, systematischer und konstanter einbeziehen.

Die betrieblichen Akteure und die Konsumentenorganisationen schätzten, dass sie bei der Erarbeitung des Lebensmittelrechts und der Vorbereitung der Einführungsphase einbezogen wurden. Dies förderte die Akzeptanz für das Revisionspaket. Das Ziel des Projekts LMRe 2017, die Betroffenen bei der Einführung des revidierten LM Rechts zu unterstützen, wurde erreicht. Es wurde jedoch Verbesserungspotential identifiziert, um die Umsetzung zu optimieren. Für das BLV erstaunlich war, dass eine Mehrheit der betrieblichen Akteure die Freiheiten im neuen Lebensmittelrecht als kleiner sowie die Hürden im Handel als unverändert oder höher wahrnimmt. Hingegen haben Industrie, Handel und Vollzug den erreichten Abbau von Handelshemmnissen festgestellt.

Umsetzungsstand

Aus den Rückmeldungen ist ersichtlich, dass das neue Lebensmittelrecht grossmehrheitlich umgesetzt wurde. In gewissen Bereichen und bei bestimmten Akteuren traten und treten Schwierigkeiten bei der Umsetzung auf. Die Branchenleitlinien und die langen Übergangsfristen sind für die Umsetzung wertvoll.

Die Abkehr vom Positiv-Prinzip wird von den Vollzugsakteuren kritisch beurteilt, da die neue Rechtslage Unsicherheiten und aufwändige Abklärungen nach sich ziehen. Die betrieblichen Akteure sind mit dieser neuen Situation auch gefordert.

Insgesamt zeigt sich, dass kleinere Betriebe und Vollzugsstellen Mühe haben mit den höheren Anforderungen. Zusätzlich stellte sich heraus, dass das Täuschungsverbot bei Bedarfsgegenständen und kosmetischen Mitteln wie auch die Deklarationsbestimmungen noch nicht vollständig umgesetzt sind.

Ob die im nationalen Kontrollplan festgelegten maximalen Kontrollintervalle effektiv eingehalten werden, konnte im Rahmen der Evaluation nicht überprüft werden. Dies weil die Daten aggregiert vorliegen und keine Rückschlüsse auf die einzelnen Betriebe möglich sind.

Bisherige Wirkungen des neuen Lebensmittelrechts.

Aus den Befragungen geht hervor, dass die betrieblichen Akteure die neuen Regelungen als zusätzliche Hürden wahrnehmen, verbunden mit gestiegenem Aufwand und höheren Anforderungen. Die meisten interviewten betrieblichen Akteure und Vollzugsakteure sind der Ansicht, dass kein weiterer wesentlicher Anpassungsbedarf an die EU Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände besteht. Andererseits erachten die Vollzugsakteure wie auch die Vertreter der Konsumentenorganisationen die Anpassungen an die EU Gesetzgebung und die Beteiligung am europäischen Schnellwarnsystem als wichtig für die Sicherstellung des Gesundheitsschutzes.

Allfällige positive Auswirkungen des neuen Lebensmittelrechts auf den Gesundheitsschutz sind momentan nicht klar erkenntlich. Hingegen haben alle Akteure festgestellt, dass der Täuschungsschutz für die Konsumentinnen und Konsumenten, mittels wichtiger Informationen (Deklaration im Offenverkauf und Onlinehandel sowie Erweiterung der Nährwertdeklaration) verbessert wurde. Das Täuschungsverbot bei Bedarfsgegenständen und kosmetischen Mitteln ist jedoch noch nicht um- und durchgesetzt.

Empfehlung zu den Kontrolltätigkeiten und dem nationalen Kontrollplan

- 1) *Die Einhaltung der nationalen Kontrollfrequenzen sollte überwacht und verbessert werden.*
- 2) *Die Transparenz über die kantonalen Kontrolltätigkeiten und -ergebnisse sollte gestärkt werden.*
- 3) *Die Koordination der kantonalen Vollzugspraxis sollte kontinuierlich verstärkt und überwacht werden.*

Das BLV ist grundsätzlich mit der Empfehlung 1 einverstanden. Aufgrund der aktuellen Datenlage

kann jedoch zur Zeit keine Aussage zur Einhaltung der nationalen Kontrollfrequenzen gemacht werden. Mit der Umsetzung des Projektes DaKa werden die Daten der Kantone in detaillierterer Form an das BLV übermittelt, was eine Überprüfung der Kontrollfrequenzen ermöglichen sollte. Die Berichterstattung über die Kontrolltätigkeit wird weiterhin in anonymisierter Form erfolgen (Empfehlung 2).

Die Anforderungen an die Vollzugsakteure steigen ständig, sowohl in Bezug auf die Auslegung und Anwendung der Rechtsgrundlagen, als auch der neuen technischen und analytischen Möglichkeiten. Das BLV hat diese Herausforderungen erkannt und will im Rahmen der LM-Strategie hier eine intensivierte Zusammenarbeit u.a. mit Spezialisten-Teams erreichen (Empfehlung 3).

Empfehlung Stärkung der Interessenwahrnehmung der Konsumentinnen und Konsumenten

4) Die Interessenwahrnehmung der Konsumentinnen und Konsumenten sollte durch geeignete Massnahmen gestärkt werden.

Es ist dem BLV bewusst, dass die Konsumentenorganisationen teilweise Mühe haben die lebensmittelrechtlichen Änderungen und deren Relevanz einschätzen zu können. Das BLV nimmt deren Anliegen auf und prüft, wie sie besser berücksichtigt werden können.

Empfehlung zum Vollzug des LMR bei schwierig erreichbaren Betrieben

5) Das BLV sollte gezielt Massnahmen ergreifen, um Betriebe besser anzusprechen, die schwierig zu erreichen sind.

Das BLV stimmt dem Evaluationsteam zu, dass Handlungsbedarf besteht bezüglich Betriebe, die zwar dem Lebensmittelrecht unterstehen, aber schwer/schwierig erreichbar sind. Dabei liegt die Verantwortung nicht nur beim BLV, sondern auch bei den Branchenakteuren entlang der gesamten Lebensmittelkette, die ihre Funktion als Multiplikatoren wahrnehmen müssen.

Bei Pop-up Läden und Onlinehändlern müssen das BLV und die Vollzugsakteure neue Wege finden, um sie zu erreichen. Problematisch ist, dass für den Onlinehandel die gesetzlichen Grundlagen noch mangelhaft sind.

Für das BLV ist es keine Option schwer erreichbare Betriebe vom Lebensmittelrecht auszunehmen. Solche Betriebe bieten häufig potentiell gesundheitsgefährdende Lebensmittel an und sind sich meist ihrer Verantwortung nicht bewusst.

Empfehlung zur Anwendung des Vorsorgeprinzips

6) Das BLV sollte die Öffentlichkeit regelmässig darüber informieren, wie das Vorsorgeprinzip zur Anwendung kommt.

Das Vorsorgeprinzip wurde direkt noch nicht angewandt. Beim geplanten Verbot des Zusatzstoffe Tiandioxid wird dies aber das erste Mal der Fall sein. Das BLV geht mit dem Evaluationsteam jedoch nicht einig, dass diese Anwendung eines rechtlichen Verfahrens der Öffentlichkeit breit kommuniziert werden muss.

Empfehlung zum Vollzug im Bereich Online-Handel

7) Um den schweizerischen Online-Handel adäquat kontrollieren zu können, sind geeignete Vollzugsinstrumente und -strukturen zu schaffen.

8) Es sollten Lösungen gefunden werden, welche es den Betrieben ermöglicht, die Deklarationen im Online-Handel zweckmässig auszugestalten.

Wie bei der Empfehlung 5 ausgeführt, bestehen zum Onlinehandel rechtliche Lücken. Das BLV ist sich dieser Problematik bewusst und plant die rechtlichen Grundlagen anzupassen um eine bessere Kontrolle des Internethandels zu ermöglichen. Aufgrund der nötigen Gesetzesrevision wird dies noch einige Jahre dauern. Im Weiteren werden sowohl im Vollzug als auch im BLV wenig Ressourcen ein-

gesetzt, um den Onlinehandel verstärkt kontrollieren zu können. Erschwerend kommt im Onlinehandel hinzu, dass Anbieter auch im Ausland ansässig sein können. Eine direkte Lieferung von Produkten solcher Anbieter an Konsumentinnen und Konsumenten wird vom Lebensmittelrecht nicht erfasst. Regelungen für eine zweckmässige Deklaration im Onlinehandel müssen im Austausch mit den Branchenakteuren erarbeitet werden (Empfehlung 8).

Empfehlung Abklärung zum Thema «Nachhaltigkeit» bei der nächsten Revision des LMG

9) Das BLV sollte bei der nächsten Revision des LMG klären, inwiefern Anliegen zur Nachhaltigkeit bezüglich Produktion, Produkte, Handel und Verbrauch im LMG zu berücksichtigen sind.

Das BLV ist sich bewusst, dass die Thematik der Nachhaltigkeit und der Lebensmittelverschwendung immer wichtiger werden. Das LMG stützt sich jedoch auf die Artikel 97, 105 und 118 der Bundesverfassung (BV; SR 101) ab und nicht auf Artikel 73 BV.. Wenn die Lebensmittelsicherheit und der Täuschungsschutz gewährleistet bleiben, können zusätzlich Aspekte der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden, sofern diese die Grundpfeiler des LMG nicht tangieren. So plant das BLV im Rahmen der nächsten Revision des Verordnungsrechts Bestimmungen einzuführen, mit denen beispielsweise die Lebensmittelverschwendung durch erleichterte Umverteilung reduziert werden kann. Im Weiteren wird die Mo. Silberschmidt 20.4349 "Ressourcenverschleiss bei Verpackungen verkleinern. Verkauf von tiefgekühlten Lebensmitteln ohne Vorverpackung erlauben" umgesetzt.

Empfehlung zur Stärkung der Ressourcen und der Kompetenzen des Vollzugs

10) Die Vollzugsstellen sollten mit den notwendigen Ressourcen und mit Aus-/Weiterbildung befähigt werden, damit sie ihre Vollzugsaufgaben adäquat erfüllen können.

Wie in der Stellungnahme zur Empfehlung 3 erwähnt, ist es dem BLV bewusst, dass die Anforderungen an die Vollzugsbehörden stetig steigen. Das BLV will deshalb im Rahmen der Lebensmittelstrategie einerseits die regionale und nationale Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden fördern und andererseits im Rahmen der geplanten Revision des Lebensmittelgesetzes weitere Massnahmen prüfen, wie die Lebensmittelvollzugsbehörden zusätzlich entlastet werden können.

Mit der Revision 2020 hat das BLV die Ausbildungen für Personal, das amtliche Kontrollen vornimmt überarbeitet. Für einfachere Tätigkeiten gibt es neu die Funktion des amtlichen Fachassistenten. Diese können in der Folge die Inspektoren entlasten.

Fazit aus der formativen Evaluation

Das BLV bedankt sich bei IPZ und KEK-CDC für die Evaluation. Sie hat bekannte und weniger bekannte Schwachstellen aufgedeckt. Das BLV muss sich zu den neuen Aspekten Gedanken machen, wie die Empfehlungen umgesetzt werden können.

Bern, 02.11.2021

Michael Beer, Vizedirektor