

Externe Evaluation BSE-Einheit

Schlussbericht

Erarbeitet durch:



Forschung, Beratung, Projektmanagement

Lavaterstrasse 66, 8002 Zürich

Tel. + 41 44 286 75 75 Fax. +41 44 286 75 76

email: yvonne.kaufmann@econcept.ch

www.econcept.ch

AutorInnen:

Yvonne Kaufmann

dipl. Natw. ETH, NDS in Evaluation Uni Bern

Dateiname:
Speicherdatum:

806_be_schlussbericht_final.doc
9. Juli 2007

Inhalt

Glossar der verwendeten Abkürzungen.....	iii
Zusammenfassung.....	I
Ausgangslage.....	I
Evaluationsauftrag.....	I
Methodologie.....	II
Wichtigste Ergebnisse.....	II
Oberaufsicht über die Kantone	II
Erfüllung der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des BSE-Konzepts	VI
Folgerungen und Empfehlungen für die neue Bundeseinheit BLK.....	VIII
1 Die BSE-Einheit des Bundes.....	1
1.1 Ausgangslage, Auftrag und Ziele	1
1.2 Organisation, Aufgaben, Leistungen.....	2
1.3 Nachfolgeorganisation Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK.....	4
2 Evaluationsauftrag.....	5
2.1 Ziele und Fragestellungen.....	5
3 Methodologie.....	6
4 Ergebnisse der Evaluation.....	8
4.1 Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse.....	8

4.2	Erkenntnisse aus den Interviews	10
4.2.1	Amtsdirektoren	10
4.2.2	Leiter/Teamleitende/Koordinator BSE-Einheit	12
4.2.3	Externe ExpertenInnen	16
4.3	Erkenntnisse aus den Online-Befragungen	19
5	Fazit der Evaluatorin und Beantwortung der Evaluationsfragestellungen	34
5.1	Oberaufsicht über die Kantone	34
5.2	Erfüllung der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des BSE-Konzepts	37
6	Folgerungen und Empfehlungen für die neue Bundeseinheit BLK	40
	Literatur.....	42
	Anhang.....	43
	A-1 Interviews	43
	A-1.1 Liste der interviewten Personen	43

Glossar der verwendeten Abkürzungen

ADK	Amtsdirektorenkonferenz (BAG/BVET/BVET)
ALP	Agroscope Liebefeld-Posieux
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLK	Bundeseinheit für die Lebensmittelkette
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRB	Bundesratsbeschluss
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FAQ	Frequently Asked Questions
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
KC	Kantonschemiker
KT	Kantonstierärztin/Kantonstierarzt
METAS	Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung Schweiz
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
QS	Qualitätssicherung
SRM	Spezifiziertes Risikomaterial
TSE	Transmissible Spongiforme Enzephalopathie
VETA	Verordnung über die Entsorgung tierischer Abfälle
VTNP	Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten
ZNS	Zentrales Nervensystem

Zusammenfassung

Ausgangslage

Um den Kampf zur Ausrottung der BSE in der Schweiz noch intensiver zu führen, hatte der Bundesrat im Februar 2001 auf Antrag der drei Bundesämter für Veterinärwesen, Gesundheit und Landwirtschaft entschieden, eine BSE-Einheit des Bundes zu schaffen. Gestützt auf Art. 53 Abs. 2 des Tierseuchengesetzes, Art. 179 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, Art. 2 Abs. 2 des Epidemiengesetzes und Art. 1 Bst. a sowie Art. 36 Abs. 2 u. 3 des Lebensmittelgesetzes sollte diese Bundeseinheit eine aktive Oberaufsicht ausüben. Das Ziel dabei war, zu kontrollieren, ob die in der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung der BSE wirksam und konsequent umgesetzt werden und den Vollzug durch Beratung zu unterstützen.

Die BSE-Einheit war sechs Jahre lang aktiv und hat per Ende 2006 ihre Arbeiten abgeschlossen. Seit 1.1.07 ist die neue Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK tätig.

Evaluationsauftrag

Ziel dieser Evaluation ist, eine Schlussbilanz der Leistungen der BSE-Einheit zuhanden des Bundesrats zu ziehen sowie Möglichkeiten zur Verbesserung des Vorgehens bei der Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug zuhanden der Nachfolgeorganisation 'Bundeseinheit für die Lebensmittelkette' aufzuzeigen. Der Fokus der Evaluation liegt auf der Zusammenarbeit von BSE-Einheit und Kantonen (Kantonstierärzte/-ärztinnen, Kantonschemiker).

Die Evaluation soll folgende **Fragestellungen** beantworten:

1. Oberaufsichtsorgan über die Kantone

Wie wird die BSE-Einheit als Oberaufsichtsorgan von den Kantonstierärzten/-ärztinnen und Kantonschemikern wahrgenommen?

Welche Wirkungen hat die BSE-Einheit bei den Kantonen (kantonale Veterinärämter, Lebensmittelinspektorate) erzeugt?

Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in dieser Hinsicht?

2. Erfüllungen der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des Konzepts

Inwieweit wurde das Bundesrecht durch die Kantone umgesetzt?

Inwieweit hat die BSE-Einheit mit ihren Leistungen dazu beigetragen, die Gesetzgebung in der Schweiz einheitlich und konsequent umzusetzen?

Inwieweit hat die BSE-Einheit einen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz geleistet?

Methodologie

Es wurden folgende eigene Datenerhebungen durchgeführt:

- Problemzentrierte halbstandardisierte mündliche Interviews mit den Amtsdirektoren, dem Leiter und den Teamleitenden der BSE-Einheit, externen ExpertInnen, Kantonstierärzten/ärztinnen und Kantonschemikern.
- Standardisierte Online-Befragungen der Kantonstierärzte/-ärztinnen und Kantonschemiker

Daneben wurden Dokumente der BSE-Einheit analysiert (Protokolle der Amtsdirektorenkonferenz (ADK), Jahresberichte, Kantonsberichte). Eine wichtige Grundlage bildete der interne Synthesebericht der Einheit (Wittwer 2007).

Die Aussagekraft der erhobenen Daten kann als sehr gut beurteilt werden. Alle persönlich befragten Personen haben gerne zum Thema Stellung bezogen und offen sowie sachbezogen geantwortet. Die Ausschöpfung bei den online-Befragungen (KT: 83%, KC: 75%) ist hoch.

Wichtigste Ergebnisse

Oberaufsicht über die Kantone

Der Bund übt bei der Lebensmittelsicherheit hauptsächlich Überwachungs- und Koordinationsfunktionen aus. Die Verantwortlichkeit ist auf zwei Departemente verteilt, das EDI mit dem BAG und das EVD mit dem BLW und BVET. Mit der BSE-Einheit wurde 2001 ein zusätzlicher Akteur auf Bundesebene geschaffen mit der Aufgabe, den Vollzug der BSE-relevanten Vorschriften bei den Kantonen zu kontrollieren und durch Beratung zu verbessern.

Die Departemente haben unterschiedliche Strategien, Zielsetzungen, Arbeitsmethoden und Funktionsweisen. Das führte teilweise zu mangelnder Koordination zwischen den Akteuren auf Bundesebene.

Die Befragung der kantonalen Vollzugsorgane machte deutlich, dass die Zuständigkeiten auf Bundesebene teilweise unklar sind, insbesondere bei den Schnittstellen zwischen BSE-Einheit und den Bereichen Vollzugsunterstützung BVET bzw. BAG. Die strukturelle Bereinigung auf Bundesebene ist für die Kantone prioritär.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass wichtige Aspekte der BSE-Einheit, – insbesondere die Vorgehensweise und die Durchführung der gemeinsamen Kontrollen – im Durchschnitt durch die KT klar besser beurteilt wurden als durch die KC.

Die BSE-Einheit wurde von den KT akzeptiert. Während der Jahre hat sich die Meinung über die BSE-Einheit bei der Mehrheit der KT verbessert. Sie fühlten sich von der BSE-Einheit gut unterstützt. Die Mehrheit der KC hingegen hat die BSE-Einheit nie wirklich akzeptiert, man kann hier eher von Duldung sprechen. Dabei war die Ablehnung grundsätzlich und richtete sich nicht gegen die Mitarbeitenden der BSE-Einheit. Das Thema BSE sei in den letzten Jahren von geringer Bedeutung gewesen, und der Bund hätte sich grundsätzlich nicht in den Vollzug der Kantone einzumischen. Die befragten (Team)-Leitenden der BSE-Einheit und die befragten Amtsdirektoren beurteilten die Akzeptanz durch die Kantone besser, als sie tatsächlich ist.

Die Zusammenarbeit zwischen der BSE-Einheit und den kantonalen Vollzugsbehörden kann als gut bezeichnet werden.

Im Hinblick auf eine einheitliche und konsequente Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften wird das Vorgehen¹ der BSE-Einheit von den KT als eher zielführend, eher angemessen und eher zweckmässig beurteilt. Die Beurteilung durch die KC fällt negativer aus, insbesondere wird die Zweckmässigkeit des Vorgehens in Frage gestellt. Für das Thema BSE sei unverhältnismässig viel Aufwand betrieben worden, das Vorgehen sei nicht risikobasiert gewesen.

¹ Die BSE-Einheit überprüfte durch beratende Kontrollen von Betrieben die Umsetzung der BSE-Bekämpfungsmassnahmen bei den Betrieben und den Vollzug durch die kantonale Behörde. Unterstützend informierte die BSE-Einheit Vollzugsorgane, Branchen und Betriebe und stellte Ausbildungs- und Informationsmaterialien zur Verfügung.

Die von der BSE-Einheit erarbeiteten Produkte waren für die kantonalen Vollzugsbehörden mehrheitlich hilfreich, mit Ausnahme der Merkblätter, welche für die KC nur wenig nützlich waren.

Die gemeinsamen Kontrollen werden von den KT als positiv beurteilt. Insbesondere die Berichte der BSE-Einheit seien für das Erstellen von Verfügungen an die Betriebe sehr hilfreich gewesen. Die KC beurteilen die gemeinsamen Kontrollen kritischer: Insbesondere seien die Beanstandungen der BSE-Einheit nicht immer nachvollziehbar gewesen und teilweise schlecht kommuniziert worden. Die Berichte der BSE-Einheit seien für das Erstellen der Verfügungen keine Hilfe gewesen.

Die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BSE-Einheit in BSE-Fragen werden von den kantonalen Vollzugsbehörden als gut beurteilt. Ihre Kompetenzen im Veterinär-, Lebensmittel- und Inspektionsbereich – also dort wo die Kantone ihre Kernkompetenzen haben – werden kritischer eingeschätzt. Ein Grossteil der KC beurteilt die Kompetenzen im Lebensmittelbereich und bei den Inspektionen als ungenügend.

Alles in allem hat die BSE-Einheit ihre Aufgabe aus Sicht der Kantone „eher gut“ oder „gut“ wahrgenommen.

Die BSE-Einheit hat im Zuständigkeitsbereich der Veterinärämter einiges bewirkt. Die FleischinspektorInnen und FleischkontrolleurInnen seien auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert worden, was in vielen Kantonen zu einer besseren Umsetzung dieser Vorschriften geführt habe. Im Lebensmittelbereich wird die Wirkung von den Befragten geringer eingeschätzt. Die LebensmittelinspektorInnen seien zwar auch auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert worden, was aber in vielen Kantonen nicht zu einer besseren Umsetzung der Vorschriften geführt habe.

Die neue Bundeseinheit BLK hat einen schweren Start, da sie von den kantonalen Vollzugsbehörden wenig akzeptiert ist. Insbesondere die KC stehen der BLK kritisch gegenüber. Die wenigsten verstehen, was die neue Bundeseinheit bringen soll. Statt endlich klarere und schlankere Strukturen zu schaffen, sei ein weiterer Akteur auf Bundesstufe geschaffen worden. Die viel breiteren Aufgaben der BLK könnten nicht von denselben Personen wahrgenommen werden, welche bisher fokussiert das Thema BSE bearbeiteten. Die BLK müsse Schwerpunkte setzen, welche auf einer systematischen Risikoabschätzung beruhen.

Aufgrund dieser Feststellungen beantworten wir die Evaluationsfragestellung 1 wie folgt:

Wie wird die BSE-Einheit als Oberaufsichtsorgan von den Kantonstierärzten/-ärztinnen und Kantonschemikern wahrgenommen?

Die BSE-Einheit wurde von den Kantonstierärztinnen und –ärzten akzeptiert. Sie beurteilen die Qualität der Arbeit und die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BSE-Einheit als hoch und fühlten sich beim kantonalen Vollzug gut unterstützt.

Die Mehrheit der Kantonschemiker hat die BSE-Einheit nicht akzeptiert. Die Ablehnung richtete sich nicht gegen die tägliche Arbeit der BSE-Einheit sondern war grundsätzlicher Natur. Der Bund habe sich grundsätzlich nicht in die Vollzugshoheit der Kantone einzumischen. Zudem wurde das Thema BSE als nicht wichtig eingestuft und deshalb der Aufwand der BSE-Einheit als unverhältnismässig hoch eingeschätzt. Die Kantonschemiker konnten jedoch mit der BSE-Einheit leben, da sie relativ wenig tangiert wurden. Die neue Bundeseinheit BLK gibt den Kantonschemikern mehr zu denken, da diese neu für die ganze Lebensmittelkette zuständig ist. Die Skepsis gegenüber der neuen BLK ist gross. Bei den meisten Kantonschemikern ist kein Verständnis vorhanden, dass der Bund im Lebensmittelbereich die Oberaufsicht wahrnimmt.

Welche Wirkungen hat die BSE-Einheit bei den Kantonen (kantonale Veterinärämter, Lebensmittelinspektorate) erzeugt?

Infolge der durchgeführten Weiterbildungen und beratenden Kontrollen wurde gemäss den Befragten das Wissen über die BSE-relevanten Punkte bei den kantonalen Vollzugsbehörden besser und die Sensibilisierung erhöht. Im Veterinärbereich wurden dadurch die BSE-relevanten Vorschriften in den meisten Kantonen besser umgesetzt. Die Sensibilisierung der LebensmittelinspektorInnen hat aber im Lebensmittelbereich nur in wenigen Kantonen zu einer verbesserten Umsetzung der Vorschriften geführt.

Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in dieser Hinsicht?

Die Anfangsphase der BSE-Einheit war schwierig, da die Aufgabenstellung erst ausgearbeitet werden musste und die BSE-Einheit in den ersten Monaten führungslos war.

Eine Bundeseinheit, welche verschiedenen Ämtern angegliedert ist, muss von den beteiligten Ämtern unterstützt werden. Der Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Ämtern und der BSE-Einheit waren nicht optimal. Verbesserungen wurden bei der neuen Bundeseinheit BLK mit der Gründung der Koordinationsplattform bereits eingeleitet.

Die Zuständigkeiten zwischen den involvierten Bundesämtern und der BSE-Einheit waren für die kantonalen Vollzugsbehörden teilweise unklar. Die Zuständigkeiten sind klarer zu definieren. Gegenüber den Kantonen müssen die verschiedenen Akteure auf Bundesebene im Lebensmittelbereich koordiniert auftreten.

Erfüllung der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des BSE-Konzepts

Gemäss Ziffer 2 des Konzepts sollte die BSE-Einheit einen wesentlichen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz liefern sowie zu einer einheitlichen und konsequenten Umsetzung der Gesetzgebung in der Schweiz beitragen.

Bei der Beurteilung der Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften im Bundesrecht muss nach Bereichen unterschieden werden.

Im Bereich Futtermittel wird das Gesetz umgesetzt. Die von Agroscope schweizweit durchgeführten Kontrollen haben gezeigt, dass seit 2004 keine Verunreinigungen bei den Futtermitteln mehr nachgewiesen wurden. Die BSE-Einheit hat dazu insofern einen Beitrag geleistet, als durch sie die Ressourcen für die Futtermittelkontrollen stark erhöht werden konnten. Im Hinblick auf die Ausrottung von BSE ist diese Wirkung sehr wichtig, da eine konsequente Umsetzung der Massnahmen am Anfang der Lebensmittelkette entscheidend ist.

Die BSE-Diagnostiklaboratorien erfüllen die gesetzlichen Anforderungen im Bereich BSE (Bereich Testen).

Bei der Schlachttieruntersuchung konnte die BSE-Einheit mit den erarbeiteten Vollzugshilfen und Ausbildungen die bestehende unterschiedliche Auslegung der Gesetzgebung in den Kantonen vereinheitlichen. Nicht alle Vorschriften werden aber in allen Kantonen gleich gut umgesetzt. Im Bereich Tierverkehr wurden grosse Verbesserungen festgestellt.

Bei den Schlachtbetrieben und Zerlegereien wurden im Verlaufe der Jahre Verbesserungen bei der Umsetzung in den Betrieben festgestellt. Das Risikomaterial wird in der Regel korrekt entfernt und entsorgt. Der Ausbildungsstand der FleischinspektorInnen konnte teilweise durch Ausbildungen verbessert werden. Die angestrebte Professionalisierung des Vollzugs wurde mit der neuen ‚Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst‘ eingeleitet. In Betrieben (Grossbetriebe und Betriebe mit geringer Kapazität) mit einem professionellen gut funktionierenden Vollzug waren die Mängel

eindeutig geringer als in Betrieben, bei denen der Vollzug Mängel aufwies. Mängel wurden zudem bei den Selbstkontrollen festgestellt. Diesbezüglich konnte die BSE-Einheit nur geringe Fortschritte erzielen.

Bei der Entsorgung ist die Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften in den Kantonen unterschiedlich und vom Engagement der jeweiligen Kantone abhängig.

Bei den Lebensmittel- und Kosmetikbetrieben wurden die BSE-relevanten Vorschriften umgesetzt.

Aufgrund dieser Feststellungen beantworten wir die Evaluationsfragestellung 2 wie folgt:

Inwieweit wurde das Bundesrecht durch die Kantone umgesetzt?

Die Vorschriften im Bereich Futtermittel werden schweizweit umgesetzt. Bei den nachgelagerten Prozessen Lebewesen bis Lebensmittelbetrieb werden die Vorschriften einheitlicher umgesetzt als vor wenigen Jahren, aber noch nicht konsequent. Dies führen wir auf das föderalistische System zurück. Die Vollzugshoheit liegt bei den Kantonen. Wie auch in anderen Bereichen richtet sich der Grad der Umsetzung nach den vorhandenen Ressourcen und den gesetzten Prioritäten im Kanton. Der Bund hat keine Sanktionsmöglichkeiten bzw. Durchsetzungskraft in diesem Bereich.

Inwieweit hat die BSE-Einheit mit ihren Leistungen dazu beigetragen, die Gesetzgebung in der Schweiz einheitlich und konsequent umzusetzen?

Die BSE-Einheit lieferte einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung des Vollzugs. Die erarbeiteten Vollzugshilfen schränkten den Interpretationsspielraum der Gesetze ein und das Handbuch setzte dort Grenzen, wo das Gesetz offen blieb. Die BSE-Einheit schuf somit die Grundlagen für einen einheitlichen Vollzug der BSE-relevanten Bundesvorschriften. Dass die Vorschriften in den Kantonen trotzdem nicht konsequent umgesetzt wurden, kann nicht der BSE-Einheit angelastet werden, sondern ist systembedingt; sie ist auf die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten und Kompetenzen des Bundes beim Vollzug zurückzuführen.

Inwieweit hat die BSE-Einheit einen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz geleistet?

BSE konnte dank dem totalen Fütterungsverbot von tierischen Mehlen an Nutztiere sowie der korrekten Entsorgung von Risikomaterial ausgerottet werden.

Durch die Entfernung des Risikomaterials in den Schlachthöfen wurden die Konsumentinnen und Konsumenten geschützt. Die BSE-Einheit leistete insofern einen Beitrag, indem sie die Einhaltung dieser Vorschriften kontrollierte und den Interpretationsspielraum bei der Umsetzung der Vorschriften durch die gesetzten Standards einengte.

Folgerungen und Empfehlungen für die neue Bundeseinheit BLK

Gestützt auf die vorliegende Evaluation können für die neue Bundeseinheit BLK folgende Folgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden:

Die neue Bundeseinheit BLK, welche seit 1.1.07 aktiv ist, wird von den kantonalen Vollzugsbehörden, insbesondere den Kantonschemikern, zurzeit nicht akzeptiert, da grundsätzlich wenig Verständnis für eine Obergewalt des Bundes im Lebensmittelbereich vorhanden ist.

Die Ausgangslage für die BLK ist somit schwierig. Die BLK muss gegenüber den Kantonen vorsichtig und zielgerichtet agieren, damit Vertrauen geschaffen werden kann. Ein koordinierter Auftritt der im Bereich Lebensmittelsicherheit involvierten Bundesorgane gegenüber den Kantonen ist anzustreben.

Empfehlung 1: Die BLK sollte ihre Fachkompetenzen im Lebensmittelbereich durch gezielte Neuanstellungen erhöhen.

Empfehlung 2: Im Aufgabenbereich „Aufsicht über den kantonalen Vollzug der gesetzlichen Vorgaben in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz“ sollten aufgrund einer Risikoanalyse gezielte Schwerpunkte gesetzt werden, welche den Kantonen klar kommuniziert werden.

Empfehlung 3: Es sollte geprüft werden, inwiefern bei der Risikoanalyse bzw. der Schwerpunktsetzung die Kantone eingebunden werden können.

Empfehlung 4: Bei der Kontrolle von bereits akkreditierten kantonalen Kontrollstellen sollten Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Empfehlung 5: Die Bundesämter BAG, BVET und BLW sollten klar hinter der BLK stehen und dies gegenüber den Kantonen kommunizieren (Commitment).

Empfehlung 6: Der Bund sollte die Aufgaben und Zuständigkeiten der betroffenen Bundesämter und der BLK klar definieren und gegenüber den kantonalen Vollzugsbehörden klar kommunizieren.

Empfehlung 7: Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern und der Bundeseinheit BLK sollte auf operativer Ebene verbessert werden (insbesondere Informationsflüsse und Entscheidungswege).

Das Konstrukt einer Bundeseinheit, welche bei drei Bundesämtern von zwei unterschiedlichen Departementen angegliedert ist, dürfte von den Kantonen kaum je akzeptiert werden. Ein neues Bundesamt für Lebensmittelsicherheit oder Verbraucherschutz wird jedoch gewünscht und wäre klar besser akzeptiert. Um Interessenkonflikte zwischen dem Konsumentenschutz und der Agrarpolitik zu verhindern, wäre es dabei wohl sinnvoll, die Vollzugsaufgaben im Futtermittelbereich vom BLW loszulösen.

Empfehlung 8: Die Schaffung eines Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit sollte geprüft werden.

1 Die BSE-Einheit des Bundes

1.1 Ausgangslage, Auftrag und Ziele

Der Bundesrat hat mit der Änderung der Tierseuchenverordnung und der Verordnung über die Entsorgung tierischer Abfälle (VETA) per 1.1.2001 neue gesetzliche Bestimmungen in Kraft gesetzt, die zur Ausrottung der BSE in der Schweiz führen sollen (BRB vom 20.12.2000). Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die Einführung eines grundsätzlichen Fütterungsverbots von Tiermehlen und Extraktionsfetten an alle Nutztiere.

Die Erfahrungen anderer europäischer Länder, insbesondere Englands, und Beobachtungen in der Schweiz haben gezeigt, dass zur Ausrottung der BSE ein kompromissloser Vollzug der Vorschriften unerlässlich ist. In den EU-Mitgliedstaaten wurden in dieser Hinsicht grosse Anstrengungen unternommen. Eine Inspektion der EU zur Situation in der Schweiz im November 2000 zeigte, dass der Vollzug verschiedene Lücken aufweist und den Erwartungen der EU-Kommission nicht entspricht (EDI/EVD 2001).

Um den Kampf zur Ausrottung der BSE in der Schweiz noch intensiver zu führen, hatte der Bundesrat im Februar 2001 auf Antrag der drei Bundesämter für Veterinärwesen, Gesundheit und Landwirtschaft entschieden, eine BSE-Einheit des Bundes zu schaffen. Gestützt auf Art. 53 Abs. 2 des Tierseuchengesetzes, Art. 179 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, Art. 2 Abs. 2 des Epidemiengesetzes und Art. 1 Bst. a sowie Art. 36 Abs. 2 u. 3 des Lebensmittelgesetzes sollte diese Bundeseinheit eine aktive Oberaufsicht ausüben. Das Ziel dabei war es, zu kontrollieren, ob die in der Schweiz getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung der BSE wirksam und konsequent umgesetzt werden und den Vollzug durch Beratung zu unterstützen.

Gemäss Konzept Ziff. 2 (EDI/EVD 2001) wurden mit der Schaffung der BSE-Einheit folgende Ziele verfolgt:

- Die Einheit leistet einen wesentlichen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz.
- Die Einheit trägt zu einer einheitlichen und konsequenten Umsetzung der Gesetzgebung in der Schweiz bei, durch Festlegen von Standards (Richtlinien), das Erarbeiten und Zurverfügungstellen von Ausbildungsmaterial für die Vollzugsorgane sowie durch konsequente Kontrollen.

1.2 Organisation, Aufgaben, Leistungen

Die BSE-Einheit gliederte sich am Anfang – analog zu den Prozessen entlang des Warenflusses von der Tierproduktion zum Lebensmittel – in sechs Teams. Im Jahr 2004 wurde das Team „Testen“ aus personellen Gründen ins Team „Lebensmittel/Kosmetika“ integriert und die beiden Teams „Schlachtanlagen“ und „Entsorgung“ zusammengelegt.

Die Mitarbeitenden der BSE-Einheit waren Spezialistinnen und Spezialisten aus den Bereichen Landwirtschaft, Veterinärmedizin, Biologie, Biochemie, Pharmazie sowie Fleisch- und Lebensmittelhygiene, welche zusätzlich in wissenschaftlichen Grundlagen von Boviner Spongiformer Enzephalopathie (BSE) und anderen Transmissiblen Spongiformen Enzephalopathien (TSE) ausgebildet wurden. Weitere Ausbildungsschwerpunkte in der Startphase der Einheit waren Gesetzgebung, Verwaltungsabläufe, Kontrolltechnik, Technologien, Prozessanalysen und Qualitätsmanagement sowie Sozial- und Teamkompetenz. Durch Betriebsbesuche und Pilotkontrollen wurden Erfahrungen in der Durchführung von Kontrollen sowie Kenntnisse über Betriebsabläufe in Futtermühlen, Viehmärkten, Schlachthanlagen, Zerlegebetrieben, Verarbeitungsbetrieben und Entsorgungsbetrieben gesammelt.

Zu den Kernaufgaben der Einheit gehörten die Kontrolle der Umsetzung von gesetzlichen Vorgaben nach klar definierten Standards, die Beratung und Unterstützung von Vollzugsbehörden und die Sensibilisierung der betroffenen Branchen für die BSE-Problematik. Die Tätigkeiten der verschiedenen Teams können wie folgt beschrieben werden (Wittwer 2007):

Die Futtermittelkontrolle wurde und wird bundesweit von der Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) in Posieux durchgeführt (**Team Futtermittel**, Bundesvollzug). Dabei werden die Herstellung, der Import und der Vertrieb von Futtermitteln überwacht. Kontrolliert werden Futtermühlen, Förder-, Lager-, Herstellungs- und Transporteinrichtungen wie auch die in Verkehr gebrachten Produkte für die Tierernährung. Weiter werden Futtermittelproben auf Tiermehlrückstände hin analysiert. Beim Nachweis von Verunreinigungen mit tierischen Mehlen verfügt die ALP die notwendigen Sanktionen und überwacht den Rückruf, die Sicherstellung und die allfällige Vernichtung von kontaminierten Futtermitteln.

Das **Team Lebendtier** überprüfte die Identifikation von Tieren auf Viehmärkten und in Schlachthanlagen. Wichtig war die Überprüfung der Triage gesunder, kranker und BSE-verdächtiger Tiere vor der Schlachtung sowie das korrekte Vorgehen bei Verdachtsfällen. Das Team überwachte zudem die Umsetzung der BSE-Untersuchungsprogramme des Bundesamtes für Veterinärwesen.

Das **Team Schlachthanlagen** überprüfte die BSE relevanten Punkte im Schlachtprozess: von der Betäubung, über die Ausschachtung (Risikomaterialentfernung, Rückverfolgbarkeit von Schlachttierkörpern und Organen, Hirnprobenahme) bis zur Lagerung der Schlachtprodukte (Sicherstellung sämtlicher Teile von getesteten Schlachttieren und korrektes Vorgehen bei positiven Fällen).

Das **Team Entsorgung** überprüfte die ordnungsgemässe Entsorgung von tierischen Nebenprodukten aus Schlachthanlagen und Tierkörpersammelstellen. Dabei wurde insbesondere die korrekte Separierung der verwertbaren Nebenprodukte (Tierfutter, technische Produkte) von den zu vernichtenden Abfällen aus den Schlachthanlagen, der Warenfluss der Entsorgungsgüter und die korrekte Behandlung der Nebenprodukte in den Entsorgungsbetrieben überprüft.

Das **Team Lebensmittel/Kosmetika** unterstützte den Vollzug bei der Umsetzung der Massnahmen gegen BSE in fleischverarbeitenden Betrieben und in Betrieben, welche tierische Komponenten von Wiederkäuern in ihren Produkten einsetzen. Um die Kontamination von Lebensmitteln und Kosmetika durch Risikomaterialien auszuschliessen, analysierte es die Warenflüsse sämtlicher Lebensmittel, Gebrauchsgegenstände und Kosmetika, welche tierisches Material enthalten, im Hinblick auf potenzielle BSE-Risiken und empfahl, wo notwendig, die entsprechenden Sicherheitsmassnahmen.

Das **Team Testen** kontrollierte sämtliche Laboratorien, welche BSE-Schnelltests durchführen. Es verarbeitete Laborergebnisse und evaluierte Testverfahren (BSE, ZNS, genetische Identifikation, Tiermehlanalytik). Aufgrund der Betriebskontrollen erstellte es Empfehlungen für die Zulassung von BSE-Diagnostiklaboratorien.

Um den Interpretationsspielraum bei den gesetzlichen Vorschriften einzuschränken, wurden die Parameter für die Kontrollen standardisiert (**Kontrollhandbuch**). Zu diesem Zweck wurde der Warenfluss von der Tierproduktion bis zur Lebensmittelherstellung in Anlehnung an das HACCP-Konzept analysiert und die einzelnen Prozessschritte auf ihre BSE-Relevanz geprüft. BSE-relevante Prozessschritte dienen als Grundlage für die Kontrollstandards, welche vorgeben, wie die Vorschriften zur wirksamen BSE-Bekämpfung (minimal) umgesetzt werden müssen.

In ihrer Funktion als Kontrollorgan überprüfte die BSE-Einheit die Umsetzung der BSE-Bekämpfungsmassnahmen durch die Betriebe wie auch durch die in den Betrieben tätigen Vollzugsorgane. Dies erfolgte anhand von **Kontrollen**, welche gemeinsam mit den zuständigen kantonalen Behörden durchgeführt wurden. Damit die Beurteilung der kontrollierten Arbeitsschritte nach objektiven und reproduzierbaren Kriterien erfolgte, stützte sich die Einheit bei ihren Kontrollen auf

die im Kontrollhandbuch zusammengefassten BSE-Standards. Die BSE-Einheit führte über 3'200 Kontrollen durch.

Die Kontrollen zeigten auch, dass sich gewisse Fehler und Fragen wiederholten. Deshalb wurden neben dem BSE-Handbuch spezifische **Merkblätter** (z.B. „Gebindekonzept“), **Vollzugshilfen** (z.B. „Kontrollpunkte über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten“) und ein „Handbuch zur Kontrolle der Prozesse bei der Schlachtung – Schlachtprozesskontrollheft“ geschaffen, sowie Infoveranstaltungen durchgeführt. Zudem wurde eine interne Liste mit FAQ's und deren Antworten erstellt.

1.3 Nachfolgeorganisation Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK

Die BSE-Einheit war sechs Jahre lang aktiv und hat per Ende 2006 ihre Arbeiten abgeschlossen. Seit 1.1.07 ist die neue Bundeseinheit für die Lebensmittelkette BLK tätig. Der Tätigkeitsbereich dieser neuen Einheit ist viel umfassender und umfasst gemäss BR-Beschluss vom 16. Juni 2006 folgende Aufgaben:

- Die Aufsicht über den kantonalen Vollzug der gesetzlichen Vorgaben in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz mittels angemeldeter Besuche bei den kantonalen Amtsstellen und Begleitung der kantonalen Inspektorinnen und Inspektoren bei ihren Kontrollen vor Ort.
- Die Vorbereitung eines mehrjährigen nationalen Kontrollplanes und der Notfallplanung in enger Zusammenarbeit mit den drei Bundesämtern sowie die Koordination der Umsetzung und die Auswertung.
- Die Inspektion des Bundesvollzugs bei der Kontrolle der Futtermittel und der Importe von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

2 Evaluationsauftrag

Gemäss Bundesratsbeschluss vom 28.2.2001 Ziffer 5 werden das EVD und das EDI beauftragt, dem Bundesrat nach Ablauf der Periode von 6 Jahren einen Evaluationsbericht über die Arbeit der BSE-Einheit zu unterbreiten.

2.1 Ziele und Fragestellungen

Ziel dieser Evaluation ist, eine Schlussbilanz der Leistungen der BSE-Einheit zuhanden des Bundesrats zu ziehen sowie Möglichkeiten zur Verbesserung des Vorgehens bei der Oberaufsicht über den kantonalen Vollzug zuhanden der Nachfolgeorganisation 'Bundeseinheit für die Lebensmittelkette' aufzuzeigen. Der Fokus der Evaluation liegt auf der Zusammenarbeit von BSE-Einheit und Kantonen (Kantonstierärzte/-ärztinnen, Kantonschemiker).

Die Evaluation soll folgende **Fragestellungen** beantworten:

3. Oberaufsichtsorgan über die Kantone

Wie wird die BSE-Einheit als Oberaufsichtsorgan von den Kantonstierärzten/-ärztinnen und Kantonschemikern wahrgenommen?

Welche Wirkungen hat die BSE-Einheit bei den Kantonen (kantonale Veterinärämter, Lebensmittelinspektorate) erzeugt?

Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in dieser Hinsicht?

4. Erfüllungen der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des Konzepts

Inwieweit wurde das Bundesrecht durch die Kantone umgesetzt?

Inwieweit hat die BSE-Einheit mit ihren Leistungen dazu beigetragen, die Gesetzgebung in der Schweiz einheitlich und konsequent umzusetzen?

Inwieweit hat die BSE-Einheit einen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz geleistet?

Die Beantwortung der Evaluationsfragestellungen stützt sich im Wesentlichen auf die Analyse von Sekundärquellen sowie auf die subjektiven Beurteilungen der Befragten.

3 Methodologie

Es wurden folgende eigene Datenerhebungen durchgeführt:

- Problemzentrierte halbstandardisierte mündliche Interviews mit den Amtsdirektoren, dem Leiter und den Teamleitenden der BSE-Einheit, externen ExpertInnen, Kantonstierärzten/ärztinnen und Kantonschemikern.
- Standardisierte Online-Befragungen der Kantonstierärzte/-ärztinnen und Kantonschemiker

Daneben wurden Dokumente der BSE-Einheit analysiert (Protokolle der Amtsdirektorenkonferenz (ADK), Jahresberichte, Kantonsberichte). Eine wichtige Grundlage bildete der interne Synthesebericht der Einheit (Wittwer 2007).

Die durchgeführten Erhebungen werden in Tabelle 1 auf Seite 7 beschrieben. Die Auswahl der Zielgruppen und der befragten Personen erfolgte zusammen mit der Auftraggeberin. Die interviewten Personen sind im Anhang aufgeführt.

Die Aussagekraft der erhobenen Daten kann als sehr gut beurteilt werden. Alle persönlich befragten Personen haben gerne zum Thema Stellung bezogen und offen sowie sachbezogen geantwortet. Die Ausschöpfung bei den online-Befragungen (KT: 83%, KC: 75%) ist hoch.

Die unterschiedlichen Interessen der Befragten wurden gut sichtbar. Dort, wo leichte Verzerrungen infolge der Funktion in Richtung einer zu positiven oder negativen Beurteilung nicht ausgeschlossen werden können, wird dies bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt.

Tabelle 1: Übersicht über die durchgeführten Befragungen

Nr.	Datenquelle (Grundgesamtheit/Stichprobe)	Wichtigste Themen	Methode der Datenerhebung	Anzahl Befragte	Zeitpunkt
1	Amtsdirektoren bzw. -vertreter von BAG, BLW, BVET (Vollerhebung)	Ansiedlung, Zusammenarbeit, Vorgehen, Beurteilung, Wirkungen, Zielerreichung, Aussagen zur neuen Einheit BLK	Persönliche teils narrative, teils problem- zentrierte Interviews, leitfadengestützt, strukturiert	3	Febr./März 2007
2	BSE-Einheit: Leiter, Teamleitende, Koordinator (Vollerhebung)	Zusammenarbeit, Vorgehen, Beurteilung, Wirkungen, Zielerreichung, Aussagen zur neuen Einheit BLK	Persönliche teils narrative, teils problem- zentrierte Interviews, leitfadengestützt, strukturiert	6	Febr./März 2007
3	Externe ExpertInnen (gezielte Auswahl)	Ansiedlung, Zusammenarbeit, Vorgehen, Beurteilung, Wirkungen, Zielerreichung, Aussagen zur neuen Einheit BLK	Persönliche teils narrative, teils problem- zentrierte Interviews, leitfadengestützt, strukturiert	3	Febr./März 2007
4	Kantonstierärzte/-ärztinnen Kantonschemiker (gezielte Auswahl)	Akzeptanz, Zusammenarbeit, Beurteilung, Wirkung, Ansiedlung, Aussagen zur neuen Einheit BLK, Vorbereitung online- Befragungen	Persönliche teils narrative, teils problem- zentrierte Interviews, leitfadengestützt, strukturiert	6	März 2007
5	Kantonstierärzte/-ärztinnen (Vollerhebung)	Akzeptanz, Zusammenarbeit, Beurteilung, Wirkung, Ansiedlung, Aussagen zur neuen Einheit BLK	Online-Befragung, standardisiert N=23, Rücklauf: 83%	19	April/Mai 2007
6	Kantonschemiker (Vollerhebung)	Akzeptanz, Zusammenarbeit, Beurteilung, Wirkung, Ansiedlung, Aussagen zur neuen Einheit BLK	Online-Befragung, standardisiert N=20, Rücklauf: 75%	15	April/Mai 2007

4 Ergebnisse der Evaluation

4.1 Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse

Die BSE-Einheit hat die Feststellungen und Wirkungen ihrer Tätigkeiten in den verschiedenen Bereichen aufgrund der Schlussberichte der Teams in einem Synthesebericht (Wittwer 2007) wie folgt zusammengefasst:

Team Futtermittel: Von 2001 bis 2006 wurden über 5'800 Proben gezogen und untersucht. Im Jahr 2001 waren noch 42 Futtermittelproben mit verbotener tierischem Material verunreinigt, im 2006 nur noch deren 2; dabei handelte es sich um importierte Futtermittelkomponenten. Seit 2004 wurden keine Spuren an verbotener Material in Futtermitteln nachgewiesen, die in der Schweiz hergestellt worden waren.

Team Lebewesen: Bei den Schlachtviehmärkten war das Hauptproblem die unterschiedliche Auslegung der Gesetzgebung. Heute ist der Vollzug diesbezüglich zwar noch nicht vereinheitlicht, aber die beteiligten Instanzen wurden zumindest auf das bestehende Problem aufmerksam und der Wille ist da, etwas zu ändern. Bei der Überprüfung der Schlachtviehuntersuchung wurde festgestellt, dass die obligatorischen Kontrollen oft nicht gemäss den Vorschriften durchgeführt wurden. Dank der Erarbeitung von Standards und Ausbildungskursen wurden aber in dieser Hinsicht Verbesserungen erzielt. Die Kontrollergebnisse im Bereich Tierverkehr haben sich in den 6 Jahren, während denen die BSE-Einheit tätig war, stark verbessert. Vor allem bei den Kontrollpunkten „Begleitdokumente“, „Markierungsdisziplin“ und „Weiterleitung von Informationen“ waren Fortschritte ersichtlich.

Team Schlachthanlagen: Die Kontrollen ergaben, dass die Vorschriften vielfach nicht umgesetzt wurden. Die Nachkontrollen zeigten, dass zumindest in den ersten Jahren die Mängel bei den Betrieben schneller korrigiert waren als beim Vollzug. Seit 1.4.07 ist die ‚Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst‘ in Kraft. Aufgrund der Professionalisierung des Vollzugs werden weitere Verbesserungen erwartet.

Team Entsorgung: Im Bereich Entsorgung änderte die Gesetzgebung im Jahre 2005. Dies verhindert eine kontinuierliche Betrachtung. Die Vorgaben der neuen „Verordnung über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten (VTNP)“ wurden, vor allem von den Grossbetrieben, im allgemeinen gut umgesetzt. Die Aufteilung der Nebenprodukte in die verschiedenen Kategorien

erfolgte weitgehend korrekt. Mängel bestanden noch bei der Gebindekennzeichnung und der Warenflusskontrolle (fehlende Begleitpapiere). Die Resultate im Bereich Entsorgung widerspiegeln das Engagement des jeweiligen kantonalen Veterinäramtes. In den Kantonen, in welchen die Vollzugsbehörden den Betrieben aktive Hilfe angeboten hatten, waren die Kontrollresultate sehr gut.

Die von der BSE-Einheit und dem BVET erarbeiteten Umsetzungshilfen (Merkblätter und die Vollzugshilfe „Kontrollpunkte über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten“) wurden nach Einschätzung der BSE-Einheit von den Kantonen sehr geschätzt.

Team Lebensmittel/Kosmetika: Die Kontrollen der Zerlegebetriebe zeigten, dass das Risikomaterial in der Regel korrekt entfernt und entsorgt wurde. Mängel fanden sich hauptsächlich in den Bereichen Entsorgung (fehlende Begleitpapiere, ungenügende Kennzeichnung der tierischen Nebenprodukte) und Selbstkontrolle (vor allem bei den Kleinbetrieben). Um die Mängel im Bereich der Selbstkontrolle zu korrigieren, wurden von der BSE-Einheit grosse Anstrengungen unternommen (Projekt Selbstkontrolle). Das lancierte Projekt scheiterte jedoch am fehlenden Interesse der Kantone und kam nicht über die Planungsphase hinaus. In den Bereichen „Lebensmittelbetrieb“ und „Kosmetika“ wurden keine grossen Probleme bezüglich BSE festgestellt.

Team Testen: Aufgrund der Resultate aus den Kontrollen der Jahre 2002 und 2003, wonach die BSE-Diagnostiklaboratorien die vom BVET gestellten Anforderungen allgemein sehr gut erfüllten, wurde entschieden, dass die BSE-Einheit keine routinemässigen Kontrollen mehr durchführt, sondern die Laboratorien gemeinsam mit dem Referenzlabor fachlich beaufsichtigt werden. Zudem wurden die Labors verpflichtet, alle Änderungen in der BSE-Diagnostik bezüglich Methoden und Personal der BSE-Einheit zu melden und ihr Einsicht in die Berichte der von der METAS jährlich vorgenommenen Audits zu gewähren. Kontrollen waren nur noch bei Änderungen oder auftretenden Problemen vorgesehen.

Die Rückmeldung der Erkenntnisse aus den Kontrollen der BSE-Einheit waren grundsätzlich für die Bundesämter sehr wertvoll und haben dazu geführt, dass Verordnungsartikel und technische Weisungen angepasst und optimiert werden konnten.

4.2 Erkenntnisse aus den Interviews

Nachfolgend sind die Erkenntnisse aus den geführten Interviews (Liste der interviewten Personen vgl. Anhang A-1) zusammengefasst. Die Erkenntnisse aus den Interviews mit den KC und KT sind direkt in die Erarbeitung des Online-Fragebogens eingeflossen und werden nachfolgend nicht wiedergegeben.

4.2.1 Amtsdirektoren

Ansiedlung, Führung der BSE-Einheit

Die befragten Amtsdirektoren bzw. -Vertreter betonten, dass es damals keine Alternative zur Einsetzung der BSE-Einheit gab. Die Vollzugsmängel seien offensichtlich gewesen, es musste gehandelt werden. Der Druck der EU auf einen einheitlichen Vollzug in der Schweiz sei gross gewesen.

Die Ansiedlung der BSE-Einheit bei den drei Ämtern BLW, BAG und BVET sei damals die bestmögliche Lösung gewesen. Als Nachteil der Ansiedlung wurde die unterschiedliche Kultur in den Ämtern genannt. Die Abstimmung der drei Ämter wird als aufwändig erachtet.

Zusammenarbeit mit Bundesämtern

Die Kulturen und Vollzugskompetenzen der drei Ämter sind für die Befragten sehr unterschiedlich. Das BVET arbeitete eng und gut mit der BSE-Einheit zusammen. Diese Nähe sei darauf zurückzuführen, dass das BVET viel stärker von BSE betroffen war als die anderen Ämter. Zudem war die BSE-Einheit organisatorisch beim BVET angegliedert. Das Thema BSE war für den Lebensmittelbereich des BAG von geringerer Bedeutung. Der Austausch zwischen BAG und BSE-Einheit wird von den Befragten als nicht optimal eingestuft, da operativ zu wenig zusammengearbeitet wurde.

Arbeitsweise der BSE-Einheit

Die Befragten beurteilen grundsätzlich das Vorgehen der BSE-Einheit als angemessen und richtig. *„Der Prozess, Standards setzen und über Ausbildung weitergeben, hat sich bewährt.“ „Es hat funktioniert, es gab keine Pannen.“ „Die BSE-Einheit hat die Themen gezielt ausgewählt und richtige Schwerpunkte gesetzt.“*

Ein Befragter betonte, dass dieses Vorgehen auch die Bundesämter fordere und es diesbezüglich noch Entwicklungspotenzial gebe. *„Die beratenden Kontrollen durch die BSE-Einheit waren ein richtiger erster Schritt. In Zukunft wäre es aber besser, die Inspektionen von den Beratungen zu koppeln.“*

Wichtig für die Akzeptanz der BSE-Einheit war für die Befragten, dass sich die Einheit zertifizieren liess.

Akzeptanz, Wirkung bei Kantonen

Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird als wichtig eingestuft. Gleichzeitig betonen die Befragten, dass unser föderales System Grenzen habe und nichts von den Kantonen erzwungen werden könne. Die Zusammenarbeit mit sehr eigenständigen Kantonschemikern sei im Aufbau. In Zukunft werde die Zusammenarbeit Bund - Kantone wegen des nationalen Kontrollplanes und der EU-Äquivalenz noch an Bedeutung gewinnen.

Die BSE-Einheit habe Unterschiede der gesetzlichen Umsetzung in den Kantonen aufdecken, die Differenzen aber nicht bereinigen können. *„Die strukturellen Schwächen des Vollzugs wurden bestätigt.“* Für die Befragten hat das Aufzeigen der nicht vollzogenen Punkte Druck für die Bereinigung erzeugt. Inwieweit der Bund den Kantonen bei der Umsetzung Vorschriften machen kann und soll, wird von den drei Amtsdirektoren unterschiedlich beurteilt: *„Der Bund kann die Standards vorgeben, die Umsetzung ist Sache der Kantone.“* *„Die BSE-Einheit hatte die Aufgabe, den Vollzug in den Kantonen sicherzustellen.“*

Die Befragten sind sich einig, dass durch die BSE-Einheit der Vollzug in den Kantonen einheitlicher wurde, wobei es noch Verbesserungspotenzial gebe. Die Standards hätten klare Verbesserungen gebracht. Die BSE-Einheit sei von den Kantonen unterschiedlich gut akzeptiert worden.

Beitrag zur Ausrottung von BSE

Die Befragten sind sich einig, dass BSE dank dem totalen Fütterungsverbot von tierischen Mehlen an Nutztiere sowie der korrekten Entsorgung von Risikomaterial ausgerottet werden konnte. Durch die Entfernung des Risikomaterials in den Schlachthöfen konnten zudem die Konsumentinnen und Konsumenten geschützt werden. Die BSE-Einheit habe dazu einen Beitrag geleistet, indem sie dafür sorgte, dass die Bestimmungen (besser) eingehalten wurden: *„BSE ist im Griff, die BSE-Einheit kann ihre Arbeit beenden.“*

Lehren für die neue Bundeseinheit für die Lebensmittelkette

Die Befragten finden die neue Einheit für die Lebensmittelkette berechtigt. Eine ämterübergreifende Neuorganisation der Aufgaben und Zuständigkeiten wäre zwar die bessere Lösung. Da aber niemand wisse, wann diese komme, sind die Befragten mit einer neuen Bundeseinheit auch zufrieden.

Die Schnittstellen zu den Ämtern seien klar zu definieren und die Zusammenarbeit untereinander zu intensivieren. Die Ämter sollen klare Aufgaben an die Ein-

heit geben, damit Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die bereits eingesetzte Koordinationsplattform werde diesbezüglich Verbesserungen bringen.

Der Vollbestand der BSE-Einheit von Anfang an wird von den Befragten im Nachhinein als suboptimal eingestuft. Die BLK solle ihre Aufgaben definieren und dann gezielt Leute anstellen. Die Schwerpunkte seien dort zu setzen, wo grosser Handlungsbedarf sowie ein Bedürfnis der Kantone bestehe. Die Konstellation (drei Bundesämter, eine Bundeseinheit BLK, kantonale Vollzugshoheit) erfordere viel Fingerspitzengefühl. Gefragt seien teamfähige, kommunikative, sozialkompetente Mitarbeitende, welche die Front kennen.

4.2.2 Leiter/Teamleitende/Koordinator BSE-Einheit

Der Leiter, die Teamleitenden sowie der Koordinator der BSE-Einheit haben homogen geantwortet. Die Antworten können pro Themenbereich wie folgt zusammengefasst werden:

Anfangsphase

Die Anfangsphase der BSE-Einheit (2001, 2002) wird von den Befragten als suboptimal beurteilt. Eine klare Aufgabenstellung und Führung habe gefehlt, der Leiter der Einheit sei erst Monate nach den ersten Mitarbeitenden angestellt worden. Die breiten, unpräzisen Vorgaben hatten eine unstrukturierte Vorgehensweise in der Anfangsphase zur Folge, wertvolle Zeit verstrich. Trotz schwierigem Beginn arbeiteten die Mitarbeitenden der BSE-Einheit voller Enthusiasmus und mit viel Eigeninitiative. Die interne Zusammenarbeit wurde als sehr gut beurteilt.

Die Ausgangslage des Teams Lebensmittel wurde als besonders schwer eingestuft. Während der ganzen Zeit der BSE-Einheit habe es keine klare Aufgabenstellung von Seiten BAG gegeben.

Im Nachhinein erachten die Befragten die Vollbesetzung der BSE-Einheit von Anfang an als Fehler. Insbesondere im Bereich Lebensmittel seien Personen angestellt worden, bevor klar gewesen sei, was für Mitarbeitende gebraucht wurden.

Am Anfang sei die Unsicherheit der BSE-Einheit-Mitarbeitenden gross gewesen, niemand hätte gewusst, wie die Kantone reagieren würden. Die Pilotphase wurde von den Befragten deshalb als wichtig erachtet, um Erfahrungen im Feld zu sammeln. Zusammen mit den Pilotkantonen seien Standards entwickelt worden, dieser Prozess habe Verständnis auf beiden Seiten geschaffen.

Zusammenarbeit mit Bundesämtern

Die kulturellen Unterschiede bei den drei involvierten Ämtern BAG, BLW und BVET werden von allen Befragten als gross eingestuft. Diese Unterschiede hätten die Zusammenarbeit geprägt.

Die Zusammenarbeit der BSE-Einheit mit dem BVET wird als gut bis sehr gut eingestuft. Es habe zwar Überschneidungen mit dem Bereich Vollzugsunterstützung gegeben, welche geklärt worden seien. Die Zusammenarbeit der BSE-Einheit mit den Mitarbeitenden der Vollzugsunterstützung wird von den Teamleitenden als unterschiedlich bzw. personenabhängig eingestuft.

Die Zusammenarbeit mit dem BLW habe gut funktioniert. Die Schnittstellen zum BLW seien aber viel geringer gewesen als zum BVET bzw. zum BAG.

Am schwierigsten bewerten die Teamleitenden die Zusammenarbeit mit dem BAG. Dies wird einerseits auf die historisch bedingte Distanz des BAG zu den Kantonen zurückgeführt. *„Das BAG war nicht gewohnt, den Kantonschemikern Vorgaben zu machen.“* Andererseits sei die BSE-Einheit von der BAG-Führung wenig unterstützt worden. Wichtige Unterlagen der Vollzugsunterstützung Lebensmittel seien der BSE-Einheit manchmal nicht abgegeben worden, da man die BSE-Einheit als extern einstufte. Ein Befragter beurteilte die Zusammenarbeit auf Sektionsstufe als gut.

Die BSE-Einheit hat zum Leidwesen der Befragten nicht erreicht, dass die Ämter bei den Kantonen koordiniert auftreten.

Die Entscheidungsprozesse wurden von den meisten Teamleitenden als nicht optimal eingestuft. Es habe zwar Sitzungen der BSE-Einheit mit VertreterInnen der Ämter auf operativer Ebene gegeben, aber die Sitzungs-Teilnehmenden hätten oft keine Entscheidungsbefugnisse gehabt.

Arbeitsweise der BSE-Einheit

Das ursprüngliche Ziel „Kontrolle der Kontrolle“ sei angepasst worden. *„Es war vielmehr eine Beratung der InspektorenInnen und die Einführung und Begleitung der KontrolleurInnen bei BSE-relevanten Punkten.“*

Der eingeschlagene Weg mit den Pfeilern Information, Kontrolle und Beratung wird von den Befragten als zielführend und erfolgreich beurteilt. Die Befragten ziehen grundsätzlich eine positive Bilanz. Die BSE-Einheit habe für die Kantone im Bereich BSE wertvolle Dienstleistungen erbringen können.

Nicht alle Befragten fanden die Aufteilung in Teams sinnvoll. *„Es gab viele Schnittstellen zu anderen Teams, die Teamgrenzen wurden mit der Zeit ver-*

wischt.“ So seien beispielsweise Inspektionen von Zerlegereien gemeinsam durch die Teams Schlachthanlagen und Lebensmittel vorgenommen worden. Die künstliche und z.T. hinderliche Teambildung gemäss Organigramm habe schon bald nicht mehr der Realität entsprochen.

Die Kommunikation in der Anfangsphase wird als schlecht beurteilt. Die Wortwahl im ersten Jahresbericht sei zu unsensibel, z. T. sogar anklagend gewesen. Ohne Absprache mit den betroffenen Kantonen seien Ergebnisse veröffentlicht worden. Auf die Kommunikationsfehler in der Anfangsphase sei reagiert worden, indem die Art der Kommunikation angepasst wurde.

In den letzten zwei Jahren habe das Thema BSE an Brisanz verloren und die Durchführung von Kontrollen musste rechtfertigt werden. *„Das Hauptproblem war, dass die BSE-Einheit 10 Jahre zu spät kam. In den Jahren 2005 und 2006 mussten wir uns bei einigen Kantonen für die Kontrollen rechtfertigen.“*

Akzeptanz durch kantonale Vollzugsbehörden

Viele Kantone hätten am Anfang auf die Einsetzung der BSE-Einheit skeptisch, einige sogar ablehnend reagiert. Grundsätzlich müsse bei der Akzeptanz und Zusammenarbeit zwischen KT und KC unterschieden werden. *„Am Anfang hat es bei den Kantonschemikern massive Widerstände gegeben.“* Die BSE-Einheit sei von den kantonalen Vollzugsbehörden Jahr für Jahr besser akzeptiert worden. Obwohl die Eingriffe in die Kantonshoheit grundsätzlich nicht goutiert wurden, seien die beratenden Kontrollen mehrheitsfähig gewesen. Dies wird insbesondere auf die veränderten Rahmenbedingungen zurückgeführt: *„Einerseits war BSE in der Schlussphase der BSE-Einheit kein Thema mehr, andererseits nahm der Druck der EU auf einheitliche Kontrollen in der Schweiz zu.“*

Grundsätzlich wurde die Zusammenarbeit mit den Vollzugsbehörden der Kantone vor Ort (LebensmittelinspektorInnen, FleischinspektorInnen, FleischkontrolleurInnen) als kollegial und konstruktiv beurteilt.

Wirkungen bei den kantonalen Vollzugsorganen und Betrieben

Sowohl die Vollzugsbehörden im Veterinär- als auch im Lebensmittelbereich seien bezüglich BSE sensibilisiert worden. Ein Befragter betont: *„Die Vollzugsorgane wurden ihrer Aufgabe bewusst, da ist schon viel erreicht.“* Der Wissensstand der kantonalen Behörden bezogen auf BSE-relevante Punkte damals wird von zwei Befragten als mangelhaft bezeichnet. Einige Kantone hätten mit Weiterbildungen darauf reagiert, andere nicht.

Die Hilfsmittel (Merkblätter und Ausbildungen für die Kontrolle) seien von den Kantonen sehr geschätzt worden. Trotz den erarbeiteten Vollzugshilfen werde die Gesetzgebung in den verschiedenen Kantonen teilweise unterschiedlich umge-

setzt. Dies wird u.a. auf unterschiedliche Prioritätensetzung und Ressourcenmangel in den Kantonen zurückgeführt.

Die BSE-Einheit war für die Befragten bei der Sensibilisierung und bei der Erarbeitung von konkreten Vorgaben für die Umsetzung erfolgreich: *„BSE war bei der Lebensmittelkontrolle kein Thema, jetzt ist es ein Thema.“*

Die Wirkung bei den Betrieben wird als grösser eingeschätzt als die Wirkung bei den Vollzugsorganen. Es konnten Praxistipps abgegeben werden, welche nicht zu grosse finanzielle Auswirkungen zur Folge gehabt hätten (u.a. Optimierung von Arbeitsabläufen). Dadurch seien bei vielen Betrieben Verbesserungen erzielt worden.

Umsetzung Bundesrecht durch Kantone

Bei der Beurteilung der Umsetzung müsse nach Bereich unterschieden werden. Im Bereich Futtermittel werde das Gesetz klar umgesetzt, das hätten die vielen Kontrollen gezeigt. Agroscope ist gesamtschweizerisch für den Vollzug verantwortlich. Somit können die notwendigen Sanktionen schweizweit einheitlich vollzogen werden.

Im Veterinär- und Lebensmittelbereich ist das anders, da fehlt die Durchsetzungsgewalt des Bundes. Bei der Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften in den Kantonen wird teilweise ein Fragezeichen gemacht: *„Wenn ein Kanton es anders machen will, als das Gesetz verlangt, dann kann die BSE-Einheit nichts machen. Dazu bräuchte es Druck von den Ämtern.“* Besonders im Lebensmittelbereich wird die Wirkung der Kontrollen gering eingeschätzt: *„Viele KC haben Informationen gewünscht, aber nicht mehr. Bei Inspektionen gibt es keinen oder höchstens einen geringen Mehrwert.“* Oder: *„Alle Kantone bekamen die für eine einheitliche Umsetzung des Bundesrechts nötigen Grundlagen. Inwiefern das Bundesrecht dann tatsächlich umgesetzt wurde, ist sehr personenabhängig.“*

In Betrieben (Grossbetriebe und Betriebe mit geringer Kapazität) mit einem professionellen gut funktionierenden Vollzug seien die Mängel eindeutig geringer als in Betrieben, bei denen der Vollzug Mängel aufgewiesen habe. Marktpartner würden zudem in grösseren Betrieben Anforderungen an ihre Lieferanten stellen, welche die nötige Motivation zur korrekten Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen zusätzlich steigern. Audits durch Abnehmer würden ein gleichbleibendes Niveau des Betriebes unterstützen. Zudem seien in Grossbetrieben meistens Kaderleute als Qualitätsverantwortliche bestimmt, die auch dem Vollzug eine gewisse Unterstützung bieten können. Die Selbstkontrolle sei in Grossbetrieben oftmals besser umgesetzt als in Betrieben mit geringer Kapazität. *„Grosse Betriebe haben eine gute Selbstkontrolle, kleine Betriebe eine eher schlechte, da die Vorgaben nicht immer bekannt sind.“*

Die Befragten sind sich einig, dass die BSE-relevanten Punkte des Bundesrechts heute dank der BSE-Einheit einheitlicher vollzogen werden. Das Handbuch und die erarbeiteten Umsetzungshilfen schränkten den Interpretationsspielraum der Gesetze ein. Zudem konnte den Kantonen Rückmeldung gegeben werden, wie andere Kantone vollziehen.

Beitrag zur Ausrottung von BSE

Die Befragten sind sich einig, dass das totale Fütterungsverbot von tierischen Mehlen an Nutztiere entscheidend für die Ausrottung von BSE war. Durch die BSE-Einheit wurde ermöglicht, dass bei den Futtermitteln viel mehr Kontrollen durchgeführt werden konnten (mehr Ressourcen).

Welche Massnahmen bei den anderen nachgelagerten Bereichen (Lebendtier bis Entsorgung) welche Wirkungen erzeugten, könne nur vermutet werden. Für die Befragten ist das Zusammenspiel aller Massnahmen entscheidend. Die BSE-Einheit habe auf jeden Fall bei der Umsetzung der Vorschriften einen Beitrag geleistet.

Lehren für die neue Bundeseinheit für die Lebensmittelkette

Die Befragten ziehen Lehren aus den Erfahrungen der BSE-Einheit. Es brauche einen klaren Auftrag an die neue Einheit und bessere Unterstützung durch die ADK: *„Die ADK muss stärker in die Verantwortung genommen werden.“* Die Schnittstellen zu den Ämtern seien klar zu definieren.

Operativ seien bereits Verbesserung eingeleitet. So ist die Kommunikation verfeinert und eine Koordinationsplattform, an der Vertreter aus den drei Bundesämtern mit Entscheidungsbefugnis teilnehmen, eingesetzt. Auch soll der Austausch mit den Ämtern, insbesondere Vollzugsunterstützung BAG, besser werden. Zudem wird angestrebt, in Arbeitsgruppen der Ämter Einsitz zu nehmen.

Die BLK arbeitet noch nicht in Vollbesetzung. *„Erst wenn unser Auftrag definiert ist, werden wir gezielt neue Leute anstellen.“*

4.2.3 Externe ExpertenInnen

Idee und Ansiedlung der BSE-Einheit, Zusammenarbeit mit Ämtern

Die Einsetzung der BSE-Einheit war aus Sicht der Befragten nötig. In England kam es trotz totalem Tiermehlfütterungsverbot und der Entfernung von Risikomaterialien zu neuen BSE-Fällen. Daran musste der Vollzug schuld sein. Die in England gegründete „Enforcement Unit“ sei das Vorbild der BSE-Einheit gewesen. Es gab auch einen Druck der EU zu handeln. In der EU seien „Kontrollen der

Kontrollen“ üblich. Der Wirtschaftsraum Schweiz dürfe grosse Vollzugsunterschiede nicht tolerieren.

Die Zweckmässigkeit der Ansiedlung der BSE-Einheit wird unterschiedlich beurteilt. Eine Person fände die Ansiedlung bei einem Amt grundsätzlich besser, da faktisch der Lead beim BVET gewesen sei, gab es aber keine Probleme. *„Es wäre schade gewesen, wenn das BAG nicht mitgemacht hätte, obwohl es das Amt war, welches die Einheit gebremst hat.“* Alle Befragten befürworten ein Lebensmittelamt auf Bundesebene. *„Ein Chef wäre besser als drei. Es braucht ein Lebensmittelamt auf Bundesebene.“*

Die Steuerung der Einheit sei schwierig gewesen. *„Operativ war das BVET verantwortlich, strategisch war nur der gemeinsame Nenner möglich, da immer alle drei Ämter einverstanden sein mussten.“*

Der Einfluss auf die Kantone sei bei den drei Ämtern sehr unterschiedlich: *„Das BAG ist sich nicht gewohnt, Kantone zu führen.“* Das Team Lebensmittel wurde vom BAG wenig betreut.

Es gab Abgrenzungsprobleme mit dem TSE-Projekt und der Vollzugsunterstützung beim BVET.

Arbeitsweise der BSE-Einheit

Das Vorgehen der Einheit wird von den Befragten grundsätzlich als richtig empfunden. Die Pilotphase sei sehr wichtig gewesen. Die Befragten zögern mit Anmerkungen: *„Kritik im Nachhinein ist immer einfach.“* Ein Befragter würde, wenn die Zeit zurückgedreht werden könnte, nicht nur die technische Stufe (KT, KC) einbeziehen, sondern auch die kantonalen Regierungen. Eine andere Person findet es schade, dass die Mitarbeitenden der BSE-Einheit nicht bei der damals schon bestehenden „Enforcement Unit“ in England Erfahrungen sammelten.

Die Befragten interpretieren „Oberaufsicht“ unterschiedlich. Ein Befragter versteht darunter klar Inspektionen, ein anderer beratende Kontrollen mit Information und Motivation im Vordergrund. *„Oberaufsicht ist ein Reizwort, es darf keine Polizeibehörde sein.“* *„Ich verstehe unter Oberaufsicht klar Inspektorat. Information und Instruktion ist Aufgabe der Vollzugsunterstützung. Kontrollen und Massnahmen müssen getrennt sein.“*

Akzeptanz durch kantonale Vollzugsbehörden

Die Einsetzung der Bundeseinheit sei nur wegen der BSE-Krise möglich gewesen. *„Die Gunst der Stunde wurde genutzt.“* Die Kantone hätten abwehrend reagiert, was aber auch erwartet werden musste. Die Kantone stehen aber dahinter,

wenn alle Kantone gleich behandelt werden. Am Schluss sei die BSE-Einheit mehrheitlich akzeptiert worden, mit Ausnahme von wenigen Kantonschemikern.

Wirkungen bei den kantonalen Vollzugsorganen und Betrieben

Die kantonalen Vollzugsbehörden konnten stark sensibilisiert werden. Zudem beobachteten die Befragten eine neue Offenheit gegenüber Vollzugsdefiziten. *„Vorher waren sich die Kantone nicht bewusst, dass sie BSE-relevante Punkte nicht vollzogen.“*

Dank der BSE-Einheit sei die SRM-Problematik in den Betrieben wahrgenommen worden. Auf Betriebsebene würden vor allem Kleinbetriebe Probleme bereiten, welche nur ab und zu schlachten. Grossbetriebe hätten ein Qualitätsbewusstsein und ein Interesse an der Umsetzung der Vorschriften.

Die Umsetzung des Bundesrechts sei durch die BSE-Einheit einheitlicher geworden, wobei aber immer noch Unterschiede bestünden.

Beitrag zur Ausrottung von BSE

Es brauche sehr wenig für eine Infizierung („1 Pfefferkorn“). Die Schweiz hatte das Glück, dass der erste BSE-Fall früh entdeckt wurde. So konnte früh reagiert werden. Durch das totale Fütterungsverbot von tierischen Mehlen an Nutztiere konnten Kreuzkontaminationen verhindert werden. Zur gleichen Zeit wurde die BSE-Einheit eingesetzt.

Ein Befragter betont, dass die Wirkung als ganzes wichtig ist, eine Aufschlüsselung auf die verschiedenen Massnahmen ist nicht möglich. Eine andere Person schätzt den Beitrag der BSE-Einheit zur Ausrottung von BSE gleich null: *„Es gibt keinen einzigen Fall bei einem Tier, das nach 2000 geboren wurde. Die BSE-Einheit kam 10 Jahre zu spät.“*

Lehren für die neue Bundeseinheit für die Lebensmittelkette

Die Schnittstellen der Einheit zu den Ämtern (Vollzugsunterstützung) müssen besser geklärt werden. Zudem brauche es eine engere Zusammenarbeit zwischen der Bundeseinheit und den Vollzugsunterstützungen des BAG und BVET. *„Die Ämter müssen klare Signale an die Kantone senden, das macht es für eine Bundeseinheit viel einfacher.“*

Die Bundeseinheit müsse die Kompetenzen im Lebensmittelbereich stärken, damit sie die neuen Aufgaben bewältigen könne.

Weiteres

Die nötige Professionalisierung des Vollzugs sei eingeleitet.² *„Die FleischkontrollleurInnen hatten ein schlechtes Image, zukünftig machen diese Aufgabe amtliche Tierärzte bzw. Tierärztinnen.“*

4.3 Erkenntnisse aus den Online-Befragungen

Alle Kantonstierärzte/-ärztinnen (N=23) und Kantonschemiker (N=20) wurden online zur BSE-Einheit befragt. Die Ausschöpfung der Befragungen liegt bei guten 83% (KT) bzw. 75% (KC). Nachfolgend sind die Ergebnisse dieser zwei Befragungen vergleichend dargestellt.

Bei den Fragen, bei denen die Antworten Werte auf einer mehrstufigen Skala darstellen, wird zur besseren Vergleichbarkeit das arithmetische Mittel (Mittelwert) der Gruppe angegeben. Bei einer 4-stufigen Skala (1 „trifft nicht zu“ bis 4 „trifft zu“) werden Mittelwerte ≥ 3.0 als gut beurteilt. Bei der Bewertung wird ein Unterschied beim Mittelwert um mindestens 0.5 bei den Zielgruppen als bedeutsam erachtet.

Bei der Darstellung der Ergebnisse wurden die Aussagen teilweise durch Zitate illustriert. Um Rückschlüsse auf die Herkunft auszuschliessen, wurden alle Zitate auf deutsch übersetzt.

Meinungen über die BSE-Einheit

Die Mehrheit der KT und KC hatte sich im Jahr 2001 noch keine Meinung über die BSE-Einheit gebildet. 3 KT und 3 KC fanden die BSE-Einheit eine schlechte Sache, 5 KT und 2 KC eine gute Sache.

² Seit 1.4.07 ist die ‚Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst‘ in Kraft.

Was hielten Sie 2001 von der neu geschaffenen BSE-Einheit des Bundes?	KT (n=19)	KC (n=15)
Ich fand die BSE-Einheit eine schlechte Sache.	16%	20%
Ich fand die BSE-Einheit eine gute Sache	26%	13%
neutrale Meinung oder noch keine Beurteilung möglich	58%	67%

Tabelle 2: Meinungen der KT/KC im Jahr 2001 über die damals neu geschaffene BSE-Einheit

Jene, welche die BSE-Einheit eine gute Sache fanden, erhofften sich damals von der Arbeit der BSE-Einheit einen einheitlicheren Vollzug der Normen sowie fachlichen Input.

"Es ist mir ein Anliegen, dass die Umsetzung von Normen in allen Kantonen, Bereichen einen vergleichbaren Standard hat. Es bestanden erhebliche Umsetzungslücken."

"Das Problem BSE war sehr akut und der Lösungsansatz war erfolgsversprechend."

Die KT und KC, welche im Jahr 2001 die BSE-Einheit ablehnten, fanden die Einsetzung einer solchen Bundeseinheit um Jahre zu spät (4 Antworten). 2 Personen fanden es grundsätzlich falsch, dass sich der Bund in den Vollzug der Kantone einmischt:

"Die BSE Einheit kam viel zu spät, nämlich erst dann, als die Sache epidemiologisch gelaufen war."

"In unserem schweizerischen System hat sich der Bund nicht in den Vollzug der Kantone einzumischen, auf jeden Fall nicht in einer so starken Form. Das schafft nur Fronten."

Im Jahr 2006 hat sich bei der Mehrheit der KT die Meinung über die BSE-Einheit verbessert (58%). Bei den anderen KT ist die Meinung gleich geblieben (42%). Bei den KC ist die Meinung bei der Mehrheit gleich geblieben (53%). Nur bei 20% der KC ist die Meinung über die BSE-Einheit besser geworden, bei 27% hat sich die Meinung gegenüber 2001 verschlechtert.

Was hielten Sie später, im Jahre 2006, von der BSE-Einheit, nachdem Sie Erfahrungen mit der BSE-Einheit gemacht hatten?	KT (n=19)	KC (n=15)
Meine Meinung hat sich verschlechtert.	0%	27%
Meine Meinung ist etwa gleich geblieben.	42%	53%
Meine Meinung hat sich verbessert.	58%	20%

Tabelle 3: Meinungen der KT/KC im Jahr 2006 über die BSE-Einheit

Die KT begründeten ihre positivere Meinung über die BSE-Einheit mit der hohen Qualität der Arbeit der BSE-Einheit und der hohen Fachkompetenz der Mitarbeitenden. Der kantonale Vollzug sei gut unterstützt worden. Mit Hilfe der BSE-Einheit seien in den Betrieben viele Verbesserungen erreicht worden.

"Die Qualität der Arbeit der BSE Einheit hat sich stetig verbessert. Überzeugend war auch die Fachkompetenz einzelner Mitarbeiter, die den Vollzug in den Kantonen bereicherte. Zudem wurde der Kanton stets gut informiert und eingebunden, wenn die BSE Einheit auf Kantonsgebiet aktiv wurde."

"Die BSE-Einheit hat im Laufe der Jahre ein profundes Know-how erworben, von dem auch die Kantone profitieren konnten."

"Wie gesagt, die Einheit kam zu spät. Ich denke aber, dass sie mit den Kontrollen vor Ort einen Beitrag zur Verbesserung in der Umsetzung der BSE Vorschriften gebracht hat."

Ein KC begründet seine positivere Meinung mit der erstaunlich unbürokratischen Vorgehensweise der BSE-Einheit.

Die KC, deren Meinung sich verschlechtert hat, begründeten dies einerseits mit der mangelnden Fachkompetenz der BSE-Einheit-Mitarbeitenden im Lebensmittelbereich, andererseits mit dem Bestehen auf Kontrollen, nachdem das BSE-Problem längst gelöst worden sei.

"Es wurde krampfhaft an der Aufgabe der BSE-Einheit mit begleiteten Inspektionen bei den Kantonen festgehalten, obwohl das Problem bereits gelöst war, das Ganze war sehr aufgebläht."

Zusammenarbeit mit der BSE-Einheit

Alle KT und rund drei Viertel der KC beurteilten die Zusammenarbeit zwischen ihrer Vollzugsbehörde und der BSE-Einheit als „eher gut“ bis „gut“.

Wie gut arbeiteten Sie bzw. Ihre Mitarbeitenden und die BSE-Einheit zusammen?	KT (n=19)	KC (n=15)
schlecht	0%	13%
eher schlecht	0%	13%
eher gut	32%	40%
gut	68%	33%

Tabelle 4: Beurteilung der Zusammenarbeit

Ein KC, welcher die Zusammenarbeit als schlecht beurteilt hat, gibt an, dass es sich eben um keine Zusammenarbeit im eigentlichen Sinne handelte. Die KC, welche auf diese Frage negativ geantwortet haben, geben keine Begründung an.

Rund 90% der KT gaben an, dass die BSE-Einheit auf Fragen zeitgerecht und inhaltlich gut geantwortet hat („trifft eher zu“ bzw. „trifft zu“). 95% der KT fühlte sich durch die BSE-Einheit beim Vollzug der BSE-relevanten Normen kompetent unterstützt.

Wie beurteilen Sie aufgrund Ihrer Erfahrungen die BSE-Einheit bezogen auf folgende Punkte?	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 11)
Skala: 1 = trifft nicht zu, 4 = trifft zu		
Die BSE-Einheit hat meine Fragen zeitgerecht beantwortet.	3.5	2.4
Die BSE-Einheit hat meine Fragen inhaltlich gut beantwortet.	3.4	3.1
Die BSE-Einheit hat mich beim Vollzug der BSE-relevanten Normen kompetent unterstützt.	3.4	2.7

Tabelle 5: Beurteilung der Unterstützung durch die BSE-Einheit

5 KC beantworteten diese Frage nicht. Die antwortenden KC beurteilten diese Punkte klar schlechter als die KT. Von den antwortenden 10 KC gaben 3 an, dass die BSE-Einheit Fragen nicht zeitgerecht beantwortet hatte und 2, dass die Fragen inhaltlich nicht oder eher nicht gut beantwortet wurden. 3 KC finden nicht, dass sie beim Vollzug der BSE-relevanten Punkte durch die BSE-Einheit kompetent unterstützt wurden.

Beurteilung der Vorgehensweise der BSE-Einheit

Im Online-Fragebogen wurde die Vorgehensweise bzw. das Konzept der BSE-Einheit wie folgt beschrieben: *„Die BSE-Einheit überprüfte durch beratende Kontrollen von Betrieben die Umsetzung der BSE-Bekämpfungsmassnahmen bei den Betrieben und den Vollzug durch die kantonale Behörde. Unterstützend informierte die BSE-Einheit Vollzugsorgane, Branchen und Betriebe und stellte Ausbildungs- und Informationsmaterialien zur Verfügung.“*

Dieses Einsatzkonzept der BSE-Einheit wird von den KT klar positiver beurteilt als von den KC:

Wie beurteilen Sie rückblickend das Einsatzkonzept bzw. die Vorgehensweise der BSE-Einheit im Hinblick auf eine einheitliche und konsequente Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften?	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = trifft nicht zu, 4 = trifft zu		
Das Konzept der BSE-Einheit war zielführend.	3.4	2.8
Das Konzept der BSE-Einheit war angemessen.	2.9	2.5
Das Konzept der BSE-Einheit war zweckmässig.	2.9	2.3

Tabelle 6: Beurteilung der Vorgehensweise der BSE-Einheit

Die grosse Mehrheit der KT beurteilt diese Vorgehensweise der BSE-Einheit als eher zielführend, eher angemessen und eher zweckmässig. 2 der 19 KT finden das Konzept eher nicht zielführend, 4 KT finden das Konzept nicht bzw. eher nicht angemessen und nicht bzw. eher nicht zweckmässig.

Die KT, welche einzelne Aspekte der Vorgehensweise der BSE-Einheit negativ beurteilten, begründeten dies insbesondere mit dem unverhältnismässig grossen (Umsetzungs)-Aufwand für eine Krankheit, welche am Verschwinden gewesen sei.

"Anfänglich trat die BSE-Einheit wie eine Polizeitruppe auf. Sie stützte sich dabei auf ein hoch detailliertes Handbuch, was nicht selten den Eindruck erweckte, dass sie vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr sah."

"Aufwand und Ertrag zweifelhaft. Mit dem Geld hätte man in den Kantonen mehr machen können."

47% der KC finden das Konzept nicht zweckmässig, 40% finden das Konzept nicht angemessen und 33% nicht zielführend.

Neben dem von den KT genannten Argument der Unverhältnismässigkeit, begründeten die KC ihre negative Beurteilung der Vorgehensweise mit der unklaren

Kompetenzverteilung im Lebensmittelbereich auf Bundesebene und der fehlenden Risikobasiertheit des Konzepts:

"Unklare Eingliederung in die Verwaltung. Unklare Kompetenzen."

"Im Bereich Lebensmittelverarbeitung und Gebrauchsgegenstände wurde zu intensiv überprüft. Wenn die BSE-relevanten Aspekte bei der Schlachtung beherrscht werden, erübrigen sich weitergehende Aktivitäten auf den Nachfolgestufen."

„zu wenig risikoorientiert.“

"Wieder eine Amtsstelle mehr, die Inspektionen durchführt... Einbezug der kantonalen Behörden ungenügend."

"Zu aufgebläht, kompliziert, nicht praxistauglich."

Die Umsetzung des Konzepts durch die BSE-Einheit wird von den KC negativer beurteilt als von den KT. 6 von 19 KT und 7 von 15 KC fanden die Umsetzung des Konzepts nicht effizient, 5 von 19 KT und rund 6 von 15 KC beurteilten die Umsetzung als nicht situationsgerecht.

Wie beurteilen Sie rückblickend die Umsetzung des Konzepts der BSE-Einheit im Hinblick auf eine einheitliche und konsequente Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften?	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = trifft nicht zu, 4 = trifft zu		
Die Umsetzung des Konzepts war gut.	3.4	2.8
Die Umsetzung des Konzepts war effizient.	2.9	2.5
Die Umsetzung des Konzepts erfolgte situationsgerecht.	2.9	2.5

Tabelle 7: Beurteilung der Umsetzung des Konzepts

Die KT und KC führten als Begründung für ihre negative Beurteilung die gleichen Argumente auf, welche schon bei der Beurteilung des Konzepts abgegeben wurden. Zusätzlich wurden der zu späte Zeitpunkt der Umsetzung, die fehlende Prioritätensetzung der BSE-Einheit bei den Kontrollen und die teilweise ungenügenden Inspektions-Kompetenzen genannt:

"Nicht immer dort Unterstützung im Kanton erfolgt, wo es nötig gewesen wäre. Teilweise wiederholte Kontrollen, die aus unserer Sicht wenig Sinn machte. Also Auswahl der Betriebe wäre verbesserungswürdig."

„Dasselbe Konzept wäre in den Jahren 1995-2000 wirksam gewesen.“

"Eine Konzentration auf die Primärproduktion hätte genügt."

"Angekündigte Inspektionen als Umsetzung eines Konzepts???"

"Die BSE-Einheit bestand immer noch darauf, unnötige, begleitete Inspektionen in den Kantonen durchzuführen."

Beurteilung der Leistungen der BSE-Einheit (ohne Kontrollen)

Die unten aufgeführten Produkte bzw. Leistungen der BSE-Einheit konnten nicht von allen Befragten beurteilt werden. Die Anzahl der Befragten pro Zielgruppe, welche die Produkte beurteilten, ist in Tabelle 8 pro Produkt angegeben (n =):

Wie beurteilen Sie die nachfolgenden Leistungen der BSE-Einheit?	KT Durchschnitt	KC Durchschnitt
Skala: 1 = nicht hilfreich, 4 = sehr hilfreich		
Kontrollhandbuch/Kontrollstandards	3.0 (n = 19)	2.5 (n = 8)
Handbuch zur Kontrolle der Prozesse bei der Schlachtung – Schlachtprozesskontrollheft	3.1 (n = 18)	-
Merkblatt Selbstkontrolle in der Zerlegerei	3.2 (n = 9)	1.9 (n = 7)
Merkblatt Wareneingang in der Zerlegerei	3.4 (n = 8)	1.9 (n = 7)
Merkblatt Kontrollpunkte über die Entsorgung von tierischen Nebenprodukten	3.2 (n = 16)	-
Merkblatt Gebindekonzept	3.2 (n = 14)	2.0 (n = 7)
Merkblatt Reinigung u. Desinfektion von Räumen, Behältern und Geräten für tierische Nebenprodukte	3.2 (n = 13)	2.2 (n = 8)
Weiterbildungen für LebensmittelinspektorInnen		2.7 (n = 12)
Weiterbildungen für FleischinspektorInnen	2.9 (n = 14)	-

Tabelle 8: Beurteilung der Leistungen/Produkte der BSE-Einheit

Die grosse Mehrheit der KT, welche eine Beurteilung vornahmen, finden alle abgefragten Produkte hilfreich. Ein KT erwähnt im Speziellen das Video zur Schlachthygiene, welches er als sehr nützlich einstufte.

Rund die Hälfte der KC hat die erarbeiteten Handbücher und Merkblätter nicht beurteilt. Die anderen KC beurteilten die Merkblätter als wenig hilfreich.

Beurteilung der gemeinsamen Kontrollen

Alle KT und 80% der KC haben der BSE-Einheit uneingeschränkt Zutritt zu den Betrieben gewährt. 3 KC gewährten nur beschränkten Zutritt auf ihrem Amtsgebiet.

Die gemeinsamen Kontrollen der BSE-Einheit mit der kantonalen Vollzugsbehörde wurden von den KT und KC wie folgt beurteilt:

Wie beurteilen Sie die gemeinsamen Kontrollen bezogen auf folgende Punkte?	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = trifft nicht zu, ... 4 = trifft zu		
Die Anzahl der Kontrollen war angemessen.	3.2	2.7
Der Ablauf der Kontrollen war zielführend.	3.5	2.8
Die Beanstandungen der BSE-Einheit konnte ich nachvollziehen.	3.4	2.5
Die Beanstandungen der BSE-Einheit waren verhältnismässig.	3.1	2.5
Die Beanstandungen der BSE-Einheit wurden gut kommuniziert.	3.2	2.5
Die Berichte der BSE-Einheit waren für das Erstellen von Verfügungen für die Betriebe hilfreich.	3.4	2.4

Tabelle 9: Beurteilung der gemeinsamen Kontrollen

Die grosse Mehrheit der KT beantworteten die erfragten Aspekte der gemeinsamen Kontrollen positiv.

Die KC beurteilten die gemeinsamen Kontrollen deutlich kritischer. Knapp die Hälfte der KC konnte die Beanstandungen der BSE-Einheit (eher) nicht nachvollziehen und 40% der KC fanden die Beanstandungen schlecht kommuniziert. Für die Mehrheit der KC waren die Berichte der BSE-Einheit nicht hilfreich beim Erstellen der Verfügungen für die Betriebe.

Beurteilung der Kompetenzen der BSE-Einheit-Mitarbeitenden

Die Fragen nach diesen Kompetenzen wurden nicht von allen beantwortet. Die Anzahl der Befragten pro Zielgruppe, welche die verschiedenen Kompetenzbereiche beurteilten, sind in der nachfolgenden Tabelle 10 angegeben.

Wie beurteilen Sie die Kompetenzen der damaligen Mitarbeitenden der BSE-Einheit im Durchschnitt?	KT Durchschnitt	KC Durchschnitt
Skala: 1 = ungenügend, 2 = genügend, 3 = gut		
Kompetenz in BSE	2.8 (n = 18)	2.6 (n = 10)
Kompetenz im Veterinärbereich	2.4 (n = 19)	3.0 (n = 4)
Kompetenz im Lebensmittelbereich	2.6 (n = 17)	1.9 (n = 14)
Kompetenz im Bereich Inspektionen	2.5 (n = 19)	1.8 (n = 15)
Kompetenz im sozialen Bereich	2.4 (n = 19)	2.4 (n = 12)

Tabelle 10: Beurteilung der Kompetenzen der BSE-Einheit-Mitarbeitenden

Sowohl die KT als auch die KC beurteilten die Kompetenz der BSE-Einheit-Mitarbeitenden in BSE-Fragen mehrheitlich als gut. Kritischer werden die Kompetenzen der Bundeseinheit dort eingeschätzt, wo die kantonalen Vollzugsorgane ihre Kernkompetenzen haben. Die Mehrheit der KT beurteilt die Kompetenzen der BSE-Einheit im Veterinärbereich nur als genügend, ein Drittel der KC beurteilt das Know-how im Lebensmittelbereich sogar als ungenügend.

Die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BSE-Einheit im Bereich Inspektionen werden von den KT mehrheitlich als gut eingeschätzt, von den KC werden diese Kompetenzen als ungenügend beurteilt. Die Sozialkompetenz wird von beiden Zielgruppen als genügend bis gut beurteilt.

Gesamtbeurteilung der Aufgabenerfüllung der BSE-Einheit

Die grosse Mehrheit der KT (95%) und zwei Drittel der KC sind der Meinung, dass die BSE-Einheit ihre Aufgabe alles in allem „eher gut“ oder „gut“ wahrgenommen hat; ein Drittel der KC beurteilt die Aufgabenerfüllung als ungenügend.

Die negative Beurteilung wird mit grundlegender Ablehnung sowie der fehlenden Vollzugserfahrung und dem fehlenden Einbezug der Kantone begründet:

"Es fehlte die Vollzugserfahrung, Kenntnisse nur in einem sehr spezifischen Bereich."

„Es hatte kein System. Gelegentliche Kontrollen bringen wenig.“

"Es hätte diese aufgeblähte Einheit gar nie gebraucht."

Wirkungen der BSE-Einheit in den Kantonen

Die BSE-Einheit hat bei den KT eine grössere Wirkung erzeugt als bei den KC. Dank der BSE-Einheit wurden die kantonalen FleischinspektorInnen in den meisten Kantonen auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert. Bei rund 60% der Kantone konnten die Veterinärdienste mehr Druck auf Betriebe mit Mängeln ausüben und in 85% der Kantone wurden die BSE-relevanten Bestimmungen im Veterinärbereich besser umgesetzt. Auf die Beschaffung von zusätzlichen Ressourcen für die Umsetzung hatte die BSE-Einheit nur marginalen Einfluss.

In der Mehrheit der Kantone sind die LebensmittelinspektorInnen auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert worden. Nur rund die Hälfte der KC findet, dass dank der BSE-Einheit die BSE-relevanten Punkte des Bundesrechts im Lebensmittelbereich besser umgesetzt wurden.

Was haben die Tätigkeiten der BSE-Einheit bei Ihnen als kantonale Vollzugsbehörde bewirkt?	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = trifft nicht zu, ..., 4 = trifft zu		
Sensibilisierung auf BSE-relevante Punkte	3.1	2.8
Bessere Umsetzung der BSE-relevanten Bestimmungen des Bundesrechts in unserem Kanton.	2.8	2.1
Ausübung von mehr Druck auf Betriebe, welche die BSE-relevanten Normen nicht umsetzten.	2.9	1.8
Einheitlicherer Vollzug der BSE-relevanten Bestimmungen in den verschiedenen Kantonen.	2.7	2.0
Beschaffung von zusätzlichen Ressourcen für die Umsetzung der BSE-relevanten Normen.	1.5	1.1

Tabelle 11: Beurteilung der Wirkungen in den Kantonen

Die Mehrheit der KT und KC schätzt, dass die Betriebe auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert wurden (vgl. Tabelle 12). Ob die Vorschriften in den Betrieben auch besser umgesetzt wurden, wird von den Antwortenden unterschiedlich eingeschätzt.

Erzielte Wirkungen der Tätigkeiten der BSE-Einheit bei den kontrollierten Betrieben	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = trifft nicht zu, ..., 4 = trifft zu		
Durch die Tätigkeit der BSE-Einheit wurden die Betriebe auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert.	3.0	3.0
Durch die Tätigkeit der BSE-Einheit wurden BSE-relevante Bestimmungen in den Betrieben besser umgesetzt.	2.8	2.5

Tabelle 12: Beurteilung der Wirkungen bei den Betrieben

Als weitere Wirkungen bei den kontrollierten Betrieben nannten die KT allgemeine hygienische Verbesserungen.

Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone

In den Jahren 2002-2006 wurden bei drei Vierteln der antwortenden KT bzw. einem Drittel der antwortenden KC neben den gemeinsamen Kontrollen mit der BSE-Einheit noch zusätzliche Betriebe auf BSE-relevante Punkte kontrolliert.

Die Mehrheit der Befragten beantwortet die Fragen, ob die BSE-relevanten Normen des Bundesrechts in den Kantonen einheitlich und konsequent umgesetzt werden, mit „eher ja“.

Umsetzung der BSE-relevanten Normen des Bundesrechts	KT Durchschnitt (n = 19)	KC Durchschnitt (n = 15)
Skala: 1 = nein, 2 = eher nein, 3 = eher ja, 4 = ja		
Die BSE-relevanten Normen des Bundesrechts werden in den Kantonen <u>einheitlich</u> umgesetzt.	2.8	2.9
Die BSE-relevanten Normen des Bundesrechts werden in den Kantonen <u>konsequent</u> umgesetzt.	2.9	3.0

Tabelle 13: Beurteilung der Umsetzung des Bundesrechts in den Kantonen

Ein paar Antwortende geben an, dass diese Frage schwierig zu beantworten sei, da der Vollzug in den anderen Kantonen nicht bekannt sei. Zwei Befragte merken an, dass wohl in keinem Bereich, bei dem die Vollzugshoheit bei den Kantonen liegt, die Gesetze einheitlich vollzogen würden. BSE sei deshalb kein Sonderfall in unserem föderalistischen System. Ein KT erwähnt als Ursache für den unein-

heitlichen Vollzug die grossen Unterschiede bei der Primärproduktion und den Strukturen bei der Schlachtung und Verarbeitung.

Ansiedlung der BSE-Einheit

Die Mehrheit der Befragten (KT: 63%, KC: 53%) fand die Ansiedlung der BSE-Einheit bei den Ämtern BAG, BLW und BVET bei den heutigen Strukturen auf Bundesebene die beste Möglichkeit. Vereinzelte Personen aus beiden Zielgruppen hätten es bevorzugt, wenn die Aufgaben der BSE-Einheit von den für sie zuständigen Ämtern (BAG bzw. BVET) wahrgenommen worden wäre.

Die Mehrheit der Befragten (KT: 63%, KC: 67%) hält ein Bundesamt für Lebensmittelsicherheit oder Verbraucherschutz in naher Zukunft für notwendig; die anderen, mit wenigen Ausnahmen, mindestens für prüfenswert.

Abgrenzung zu den Bundesämtern

Für eine deutliche Mehrheit der Befragten (KT: 58%, KC: 87%) war nicht klar, in welchen Fragen die BSE-Einheit zuständig war und bei welchen die Abteilung/der Bereich Vollzugsunterstützung beim BVET bzw. BAG.

Einzelne KT führten diese Abgrenzungsprobleme auf die viel zu enge Anbindung der BSE-Einheit ans BVET zurück. *„Es war nie ganz klar, wer eigentlich das Sagen hat.“* Zwischen dem BVET und der BSE-Einheit hätte es teilweise inhaltliche Differenzen gegeben und bei der Setzung von Standards sei die Abstimmung nicht immer geglückt. Ein KT misst dem Abstimmungsproblem wenig Bedeutung zu.

Für einzelne KC gab es dort Abstimmungsprobleme, wo es um reine lebensmittelrechtliche Fragen ging. Für 3 KC war nie klar, wer zuständig gewesen sei. Zudem seien durch die neue BSE-Einheit Doppelspurigkeiten entstanden, welche die Arbeit der Kantone keinesfalls erleichtert hätten.

Rechtliche Kompetenzen einer Bundeseinheit

Die BSE-Einheit hatte aufgrund der bestehenden gesetzlichen Grundlagen wenig rechtliche Kompetenzen (keine „legal power“). Die grosse Mehrheit beider Zielgruppen lehnt es ab, dass eine Bundeseinheit mit Oberaufsichtsfunktion uneingeschränktes Zutrittsrecht zu den Betrieben erhält. Auch sollten die von einer

Bundeseinheit aufgedeckten Vollzugsdefizite nicht in Form einer „schwarzen Liste“ veröffentlicht werden dürfen.

Meinungen zur neuen Einheit für die Lebensmittelkette

Die KC stehen der neuen Bundeseinheit BLK sehr kritisch gegenüber. Alle, welche bereits ein Urteil abgeben (60%), finden die neue BLK eine schlechte Sache. Die KT sehen die neue BLK positiver, ein Drittel von ihnen findet die BLK eine gute Sache.

Was halten Sie von der neuen Bundeseinheit für die Lebensmittelkette, welche seit 1.1.2007 operativ tätig ist?	KT (n=19)	KC (n=15)
ist eine schlechte Sache	5%	60%
ist eine gute Sache	32%	0%
kann ich noch nicht beurteilen	63%	40%

Tabelle 14: Meinungen der KC und KT zur neuen Bundeseinheit BLK

Da die KT und die KC unterschiedliche Lehren aus den bisherigen Erfahrungen ziehen und unterschiedliche Erwartungen an die neue Bundeseinheit BLK haben, sind die Aussagen nachfolgend separat pro Befragtengruppe dargestellt:

Aussagen der KT zur neuen Bundeseinheit BLK

Die KT, welche die BLK eine gute Sache finden, erhoffen sich dadurch einen einheitlichen Vollzug in den Kantonen.

Die KT ziehen unterschiedliche Lehren aus den Erfahrungen mit der BSE-Einheit und kommen deshalb auch zu unterschiedlichen Erwartungen.

Einige KT betonen, dass die BLK die Vollzugshoheit der Kantone nicht antasten dürfe. Es zeigt sich klar, dass alle Kantone und jeweils nicht nur die kantonalen Veterinärdienste, sondern auch die kantonalen Labors einbezogen und kontrolliert werden müssen. Generell sei die Anzahl der Kontrollen zu senken. Die BLK sollte die Kontrollen schwerpunktmässig auf jene Kantone beschränken, welche Lücken im Vollzug aufweisen.

Die BLK müsse risikobasiert arbeiten und dürfe sich nicht primär auf die Produktion von Lebensmittel tierischer Herkunft konzentrieren. Eine andere Person sagt genau das Gegenteil: Das Risiko ist bei der Primärproduktion für die Lebensmit-

telsicherheit am grössten, deshalb sollte die BLK dort Schwerpunkte setzen. Ein KT schlägt vor, dass sowohl die Kantone als auch die BLK eine Risikoabklärung durchführen und dann die Schwerpunkte der BLK gemeinsam festgelegt würden.

Die BLK soll den Vollzug in den Kantonen gezielt verbessern, indem sie vorgängig die jeweiligen Bedürfnisse eines Kantons abklärt. So könnte beispielsweise die BLK mithelfen, ein Routinekontrollsystem in einem Bereich zu implementieren, wo dieses noch fehlt. Dies würde für die Kantone einen Mehrwert bringen.

Ein KT erläutert, dass das Modell Schweiz vor allem einen dezentralen Vollzug beinhaltet, der den regionalen Bedürfnissen angepasst sei. Die Aufgabe der Zentrale liege im Aufzeigen von Problemen und möglichen Lösungswegen, nicht aber im hierarchischen Befehlen. Ein möglichst einheitlicher Vollzug werde durch sachlich kompetente Begründung der konkret anzuordnenden Massnahmen sowie ausgeprägte Zweiwegkommunikation (Hören, Aufnehmen, Verarbeiten und Koordinieren), weniger aber durch Anordnen erreicht. Wenn die neue Bundeseinheit diese Fakten bei ihrem Vorgehen berücksichtige, dann könne die BLK durchaus ein Mehrwert für die Kantone sein.

Das Thema BSE sei in den letzten Jahren überbewertet worden. Die neue Einheit sollte deshalb ihre Schwerpunkte bei aktuellen Themen legen. Die Hauptarbeit der BLK sollte darin bestehen, mit Hilfe von Standards die Gesetze wo nötig zu präzisieren. Zudem soll der Vollzug in den Kantonen durch fachliche Beratung unterstützt werden.

Wenige KT fordern, dass die Ergebnisse der Kontrollen in anonymisierter Form offen gelegt werden, damit ein Vergleich mit anderen Kantonen möglich wird.

Ein KT regt an, einen jährlichen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Vollzugsverantwortlichen und der BLK durchzuführen.

Aussagen der KC zur neuen Bundeseinheit BLK

Mit der Schaffung der neuen Einheit BLK sei es verpasst worden, die Aufgaben- und Kompetenzverteilung in den Ämtern zu reorganisieren und die Strukturdefizite zu beseitigen. Es brauche endlich ein Amt für Verbraucherschutz. Zudem wird befürchtet, dass die Zuständigkeiten auf Bundesebene noch unklarer würden. Die Lebensmittelsicherheit müsse unabhängig sein von den Interessen der Landwirtschaft und sich den Konsumenten, der Gesundheit und dem Täuschungsschutz verpflichten.

Einige KC orten bei der BLK ein grosses Defizit an Fachkompetenz im Lebensmittelbereich, da insbesondere die ehemaligen Mitarbeitenden der BSE-Einheit weiterbeschäftigt werden.

„Absolute Fachspezialisten, die sich bis jetzt nur auf den Bereich BSE fokussiert haben, sollen zu Generalisten umfunktioniert werden, obwohl ihnen die nötige Fachkompetenzen im Bereich der ganzen Lebensmittelkette fehlen sowie die Fachkompetenzen im praktischen Vollzug bei der Lebensmittelkontrolle.“

Die Lebensmittelkontrolle umfasse bei weitem nicht nur die Primärproduktion tierischer Herkunft. Die BLK könnte bei den KC nur Akzeptanz erreichen, wenn die Kompetenzen im Lebensmittelbereich massiv verstärkt würden.

Der Vollzug sei Sache der Kantone. Vielen KC ist nicht klar, wieso es diese neue Oberaufsicht braucht, da die kantonalen Laboratorien alle akkreditiert sind bezüglich Qualitätssicherung im Rahmen des Vollzugs des Lebensmittelgesetzes.

„Jahrzehntlang war eine solche Bundeseinheit nicht notwendig und es hat sich in den letzten Jahren nichts ereignet, was eine solche Bundeseinheit rechtfertigen würde.“

Viele KC sehen keine Lehren, welche aus den bisherigen Erfahrungen mit der BSE-Einheit gezogen werden können, da die neue BLK ganz andere Aufgaben erfüllen müsse.

Es dürfe nicht sein, dass bereits akkreditierte Labors überwacht werden. Und für Kontrollen bei den Betrieben seien die entsprechenden Befugnisse und Kompetenzen, d.h. die bestandene Prüfung zum/zur LebensmittelinspektorIn, unabdingbar.

Die Ausgangslage für die BLK sei schwierig, die Ansiedlung bei drei Bundesämtern sei hinderlich, effizient und effektiv zu arbeiten.

Ein KC räumt ein, dass die BSE-Einheit eine schwierige Aufgabe hatte. Sie arbeitete bezüglich BSE mit einem klassischen Ausschlussverfahren mit dem Ziel, mit 100% Sicherheit kein BSE-kritisches Material in die Lebensmittelkette zu bringen. Dieses Ziel sei zu hoch gesteckt worden. Die Lebensmittelkontrolle gehe von einem akzeptablen Risiko aus, eine 100%-ige Sicherheit sei nicht möglich. Das Lebensmittelrecht sei eine "Zumutbarkeits-Gesetzgebung" mit einem erkennbaren Restrisiko für die Konsumenten.

5 Fazit der Evaluatorin und Beantwortung der Evaluationsfragestellungen

5.1 Oberaufsicht über die Kantone

Der Bund übt bei der Lebensmittelsicherheit hauptsächlich Überwachungs- und Koordinationsfunktionen aus. Die Verantwortlichkeit ist auf zwei Departemente verteilt, das EDI mit dem BAG und das EVD mit dem BLW und BVET. Mit der BSE-Einheit wurde 2001 ein zusätzlicher Akteur auf Bundesebene geschaffen mit der Aufgabe, den Vollzug der BSE-relevanten Vorschriften bei den Kantonen zu kontrollieren und durch Beratung zu verbessern.

Die Departemente haben unterschiedliche Strategien, Zielsetzungen, Arbeitsmethoden und Funktionsweisen. Das führte teilweise zu mangelnder Koordination zwischen den Akteuren auf Bundesebene.

Die Befragung der kantonalen Vollzugsorgane machte deutlich, dass die Zuständigkeiten auf Bundesebene teilweise unklar sind, insbesondere bei den Schnittstellen zwischen BSE-Einheit und den Bereichen Vollzugsunterstützung BVET bzw. BAG. Die strukturelle Bereinigung auf Bundesebene ist für die Kantone prioritär.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass wichtige Aspekte der BSE-Einheit, – insbesondere die Vorgehensweise und die Durchführung der gemeinsamen Kontrollen – im Durchschnitt durch die KT klar besser beurteilt wurden als durch die KC.

Die BSE-Einheit wurde von den KT akzeptiert. Während der Jahre hat sich die Meinung über die BSE-Einheit bei der Mehrheit der KT verbessert. Sie fühlten sich von der BSE-Einheit gut unterstützt. Die Mehrheit der KC hingegen hat die BSE-Einheit nie wirklich akzeptiert, man kann hier eher von Duldung sprechen. Dabei war die Ablehnung grundsätzlich und richtete sich nicht gegen die Mitarbeitenden der BSE-Einheit. Das Thema BSE sei in den letzten Jahren von geringer Bedeutung gewesen, und der Bund hätte sich grundsätzlich nicht in den Vollzug der Kantone einzumischen. Die befragten (Team)-Leitenden der BSE-Einheit und die befragten Amtsdirektoren beurteilten die Akzeptanz durch die Kantone besser, als sie tatsächlich ist.

Die Zusammenarbeit zwischen der BSE-Einheit und den kantonalen Vollzugsbehörden kann als gut bezeichnet werden.

Im Hinblick auf eine einheitliche und konsequente Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften wird das Vorgehen³ der BSE-Einheit von den KT als eher zielführend, eher angemessen und eher zweckmässig beurteilt. Die Beurteilung durch die KC fällt negativer aus, insbesondere wird die Zweckmässigkeit des Vorgehens in Frage gestellt. Für das Thema BSE sei unverhältnismässig viel Aufwand betrieben worden, das Vorgehen sei nicht risikobasiert gewesen.

Die von der BSE-Einheit erarbeiteten Produkte waren für die kantonalen Vollzugsbehörden mehrheitlich hilfreich, mit Ausnahme der Merkblätter, welche für die KC nur wenig nützlich waren.

Die gemeinsamen Kontrollen werden von den KT als positiv beurteilt. Insbesondere die Berichte der BSE-Einheit seien für das Erstellen von Verfügungen an die Betriebe sehr hilfreich gewesen. Die KC beurteilen die gemeinsamen Kontrollen kritischer: Insbesondere seien die Beanstandungen der BSE-Einheit nicht immer nachvollziehbar gewesen und teilweise schlecht kommuniziert worden. Die Berichte der BSE-Einheit seien für das Erstellen der Verfügungen keine Hilfe gewesen.

Die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BSE-Einheit in BSE-Fragen werden von den kantonalen Vollzugsbehörden als gut beurteilt. Ihre Kompetenzen im Veterinär-, Lebensmittel- und Inspektionsbereich – also dort wo die Kantone ihre Kernkompetenzen haben – werden kritischer eingeschätzt. Ein Grossteil der KC beurteilt die Kompetenzen im Lebensmittelbereich und bei den Inspektionen als ungenügend.

Alles in allem hat die BSE-Einheit ihre Aufgabe aus Sicht der Kantone „eher gut“ oder „gut“ wahrgenommen.

Die BSE-Einheit hat im Zuständigkeitsbereich der Veterinärämter einiges bewirkt. Die FleischinspektorInnen und FleischkontrolleurInnen seien auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert worden, was in vielen Kantonen zu einer besseren Umsetzung dieser Vorschriften geführt habe. Im Lebensmittelbereich wird die Wirkung von den Befragten geringer eingeschätzt. Die LebensmittelinspektorInnen seien zwar auch auf BSE-relevante Punkte sensibilisiert worden, was aber in vielen Kantonen nicht zu einer besseren Umsetzung der Vorschriften geführt habe.

³ Die BSE-Einheit überprüfte durch beratende Kontrollen von Betrieben die Umsetzung der BSE-Bekämpfungsmassnahmen bei den Betrieben und den Vollzug durch die kantonale Behörde. Unterstützend informierte die BSE-Einheit Vollzugsorgane, Branchen und Betriebe und stellte Ausbildungs- und Informationsmaterialien zur Verfügung.

Die neue Bundeseinheit BLK hat einen schweren Start, da sie von den kantonalen Vollzugsbehörden wenig akzeptiert ist. Insbesondere die KC stehen der BLK kritisch gegenüber. Die wenigsten verstehen, was die neue Bundeseinheit bringen soll. Statt endlich klarere und schlankere Strukturen zu schaffen, sei ein weiterer Akteur auf Bundesstufe geschaffen worden. Die viel breiteren Aufgaben der BLK könnten nicht von denselben Personen wahrgenommen werden, welche bisher fokussiert das Thema BSE bearbeiteten. Die BLK müsse Schwerpunkte setzen, welche auf einer systematischen Risikoabschätzung beruhen.

Aufgrund dieser Feststellungen beantworten wir die Evaluationsfragestellung 1 wie folgt:

Wie wird die BSE-Einheit als Oberaufsichtsorgan von den Kantonstierärzten/-ärztinnen und Kantonschemikern wahrgenommen?

Die BSE-Einheit wurde von den Kantonstierärztinnen und -ärzten akzeptiert. Sie beurteilen die Qualität der Arbeit und die Kompetenzen der Mitarbeitenden der BSE-Einheit als hoch und fühlten sich beim kantonalen Vollzug gut unterstützt.

Die Mehrheit der Kantonschemiker hat die BSE-Einheit nicht akzeptiert. Die Ablehnung richtete sich nicht gegen die tägliche Arbeit der BSE-Einheit sondern war grundsätzlicher Natur. Der Bund habe sich grundsätzlich nicht in die Vollzugshoheit der Kantone einzumischen. Zudem wurde das Thema BSE als nicht wichtig eingestuft und deshalb der Aufwand der BSE-Einheit als unverhältnismässig hoch eingeschätzt. Die Kantonschemiker konnten jedoch mit der BSE-Einheit leben, da sie relativ wenig tangiert wurden. Die neue Bundeseinheit BLK gibt den Kantonschemikern mehr zu denken, da diese neu für die ganze Lebensmittelkette zuständig ist. Die Skepsis gegenüber der neuen BLK ist gross. Bei den meisten Kantonschemikern ist kein Verständnis vorhanden, dass der Bund im Lebensmittelbereich die Oberaufsicht wahrnimmt.

Welche Wirkungen hat die BSE-Einheit bei den Kantonen (kantonale Veterinärämter, Lebensmittelinspektorate) erzeugt?

Infolge der durchgeführten Weiterbildungen und beratenden Kontrollen wurde gemäss den Befragten das Wissen über die BSE-relevanten Punkte bei den kantonalen Vollzugsbehörden besser und die Sensibilisierung erhöht. Im Veterinärbereich wurden dadurch die BSE-relevanten Vorschriften in den meisten Kantonen besser umgesetzt. Die Sensibilisierung der LebensmittelinspektorInnen hat aber im Lebensmittelbereich nur in wenigen Kantonen zu einer verbesserten Umsetzung der Vorschriften geführt.

Welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen in dieser Hinsicht?

Die Anfangsphase der BSE-Einheit war schwierig, da die Aufgabenstellung erst ausgearbeitet werden musste und die BSE-Einheit in den ersten Monaten führungslos war.

Eine Bundeseinheit, welche verschiedenen Ämtern angegliedert ist, muss von den beteiligten Ämtern unterstützt werden. Der Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Ämtern und der BSE-Einheit waren nicht optimal. Verbesserungen wurden bei der neuen Bundeseinheit BLK mit der Gründung der Koordinationsplattform bereits eingeleitet.

Die Zuständigkeiten zwischen den involvierten Bundesämtern und der BSE-Einheit waren für die kantonalen Vollzugsbehörden teilweise unklar. Die Zuständigkeiten sind klarer zu definieren. Gegenüber den Kantonen müssen die verschiedenen Akteure auf Bundesebene im Lebensmittelbereich koordiniert auftreten.

5.2 Erfüllung der Zielsetzungen gemäss Ziffer 2 des BSE-Konzepts

Gemäss Ziffer 2 des Konzepts sollte die BSE-Einheit einen wesentlichen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz liefern sowie zu einer einheitlichen und konsequenten Umsetzung der Gesetzgebung in der Schweiz beitragen.

Bei der Beurteilung der Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften im Bundesrecht muss nach Bereichen unterschieden werden.

Im Bereich Futtermittel wird das Gesetz umgesetzt. Die von Agroscope schweizweit durchgeführten Kontrollen haben gezeigt, dass seit 2004 keine Verunreinigungen bei den Futtermitteln mehr nachgewiesen wurden. Die BSE-Einheit hat dazu insofern einen Beitrag geleistet, als durch sie die Ressourcen für die Futtermittelkontrollen stark erhöht werden konnten. Im Hinblick auf die Ausrottung von BSE ist diese Wirkung sehr wichtig, da eine konsequente Umsetzung der Massnahmen am Anfang der Lebensmittelkette entscheidend ist.

Die BSE-Diagnostiklaboratorien erfüllen die gesetzlichen Anforderungen im Bereich BSE (Bereich Testen).

Bei den Schlachtviehmärkten konnte die BSE-Einheit mit den erarbeiteten Vollzugshilfen und Ausbildungen die bestehende unterschiedliche Auslegung der Gesetzgebung in den Kantonen vereinheitlichen. Nicht alle Vorschriften werden aber in allen Kantonen gleich gut umgesetzt.

Bei den Schlachtbetrieben und Zerlegereien wurden im Verlaufe der Jahre Verbesserungen bei der Umsetzung in den Betrieben festgestellt. Das Risikomaterial wird in der Regel korrekt entfernt und entsorgt. Der Ausbildungsstand der FleischinspektorInnen konnte teilweise durch Ausbildungen verbessert werden. Die angestrebte Professionalisierung des Vollzugs wurde mit der neuen ‚Verordnung über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst‘ eingeleitet. In Betrieben (Grossbetriebe und Betriebe mit geringer Kapazität) mit einem professionellen gut funktionierenden Vollzug waren die Mängel eindeutig geringer als in Betrieben, bei denen der Vollzug Mängel aufwies. Mängel wurden zudem bei den Selbstkontrollen festgestellt. Diesbezüglich konnte die BSE-Einheit nur geringe Fortschritte erzielen.

Bei der Entsorgung ist die Umsetzung der BSE-relevanten Vorschriften in den Kantonen unterschiedlich und vom Engagement der jeweiligen Kantone abhängig.

Bei den Lebensmittel- und Kosmetikbetrieben wurden die BSE-relevanten Vorschriften umgesetzt.

Aufgrund dieser Feststellungen beantworten wir die Evaluationsfragestellung 2 wie folgt:

Inwieweit wurde das Bundesrecht durch die Kantone umgesetzt?

Die Vorschriften im Bereich Futtermittel werden schweizweit umgesetzt. Bei den nachgelagerten Prozessen Leberndtier bis Lebensmittelbetrieb werden die Vorschriften einheitlicher umgesetzt als vor wenigen Jahren, aber noch nicht konsequent. Dies führen wir auf das föderalistische System zurück. Die Vollzugshoheit liegt bei den Kantonen. Wie auch in anderen Bereichen richtet sich der Grad der Umsetzung nach den vorhandenen Ressourcen und den gesetzten Prioritäten im Kanton. Der Bund hat keine Sanktionsmöglichkeiten bzw. Durchsetzungskraft in diesem Bereich.

Inwieweit hat die BSE-Einheit mit ihren Leistungen dazu beigetragen, die Gesetzgebung in der Schweiz einheitlich und konsequent umzusetzen?

Die BSE-Einheit lieferte einen wichtigen Beitrag zur Vereinheitlichung des Vollzugs. Die erarbeiteten Vollzugshilfen schränkten den Interpretationsspielraum der Gesetze ein und das Handbuch setzte dort Grenzen, wo das Gesetz offen blieb. Die BSE-Einheit schuf somit die Grundlagen für einen einheitlichen Vollzug der BSE-relevanten Bundesvorschriften. Dass die Vorschriften in den Kantonen trotzdem nicht konsequent umgesetzt wurden, kann nicht der BSE-Einheit angelastet werden, sondern ist systembedingt; sie ist auf die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten und Kompetenzen des Bundes beim Vollzug zurückzuführen.

Inwieweit hat die BSE-Einheit einen Beitrag zur Ausrottung der BSE und zum Schutz der Konsumenten in der Schweiz geleistet?

BSE konnte dank dem totalen Fütterungsverbot von tierischen Mehlen an Nutztiere sowie der korrekten Entsorgung von Risikomaterial ausgerottet werden. Durch die Entfernung des Risikomaterials in den Schlachthöfen wurden die Konsumentinnen und Konsumenten geschützt. Die BSE-Einheit leistete insofern einen Beitrag, indem sie die Einhaltung dieser Vorschriften kontrollierte und den Interpretationsspielraum bei der Umsetzung der Vorschriften durch die gesetzten Standards einengte.

6 Folgerungen und Empfehlungen für die neue Bundeseinheit BLK

Gestützt auf die vorliegende Evaluation können für die neue Bundeseinheit BLK folgende Folgerungen gezogen und Empfehlungen abgeleitet werden:

Die neue Bundeseinheit BLK, welche seit 1.1.07 aktiv ist, wird von den kantonalen Vollzugsbehörden, insbesondere den Kantonschemikern, zurzeit nicht akzeptiert, da grundsätzlich wenig Verständnis für eine Oberaufsicht des Bundes im Lebensmittelbereich vorhanden ist.

Die Ausgangslage für die BLK ist somit schwierig. Die BLK muss gegenüber den Kantonen vorsichtig und zielgerichtet agieren, damit Vertrauen geschaffen werden kann. Ein koordinierter Auftritt der im Bereich Lebensmittelsicherheit involvierten Bundesorgane gegenüber den Kantonen ist anzustreben.

Empfehlung 1: Die BLK sollte ihre Fachkompetenzen im Lebensmittelbereich durch gezielte Neuanstellungen erhöhen.

Empfehlung 2: Im Aufgabenbereich „Aufsicht über den kantonalen Vollzug der gesetzlichen Vorgaben in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz“ sollten aufgrund einer Risikoanalyse gezielte Schwerpunkte gesetzt werden, welche den Kantonen klar kommuniziert werden.

Empfehlung 3: Es sollte geprüft werden, inwiefern bei der Risikoanalyse bzw. der Schwerpunktsetzung die Kantone eingebunden werden können.

Empfehlung 4: Bei der Kontrolle von bereits akkreditierten kantonalen Kontrollstellen sollten Doppelspurigkeiten vermieden werden.

Empfehlung 5: Die Bundesämter BAG, BVET und BLW sollten klar hinter der BLK stehen und dies gegenüber den Kantonen kommunizieren (Commitment).

Empfehlung 6: Der Bund sollte die Aufgaben und Zuständigkeiten der betroffenen Bundesämter und der BLK klar definieren und gegenüber den kantonalen Vollzugsbehörden klar kommunizieren.

Empfehlung 7: Die Zusammenarbeit zwischen den Bundesämtern und der Bundeseinheit BLK sollte auf operativer Ebene verbessert werden (insbesondere Informationsflüsse und Entscheidungswege).

Das Konstrukt einer Bundeseinheit, welche bei drei Bundesämtern von zwei unterschiedlichen Departementen angegliedert ist, dürfte von den Kantonen kaum je akzeptiert werden. Ein neues Bundesamt für Lebensmittelsicherheit oder Verbraucherschutz wird jedoch gewünscht und wäre klar besser akzeptiert. Um Interessenkonflikte zwischen dem Konsumentenschutz und der Agrarpolitik zu verhindern, wäre es dabei wohl sinnvoll, die Vollzugsaufgaben im Futtermittelbereich vom BLW loszulösen.

Empfehlung 8: *Die Schaffung eines Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit sollte geprüft werden.*

Literatur

- Wittwer 2007: Evaluation der Tätigkeit der BSE-Einheit, Synthesebericht, BSE-Einheit, C. Wittwer, Bern, 12.1.2007
- EDI/EVD 2001: Konzept BSE Enforcement Einheit des Bundes, Antrag an den Bundesrat vom 20.2.2001, EDI/EVD, 20.2.2001
- PVK 2003: Lebensmittelsicherheit: Evaluation des Vollzugs in der Schweiz, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, Bern, 26. Juni 2003

Anhang

A-1 Interviews

A-1.1 Liste der interviewten Personen

Amtsdirektoren bzw. -vertreter:

M. Bötsch (BLW)
R. Charrière (BAG)
H. Wyss (BVET)

BSE-Einheit (Leiter, Teamleitende, Koordinator):

R. Wyss (Leiter)
D. Guidon (Bereich Futtermittel, ALP)
C. Wittwer (Bereich Lebendes Tier)
U. Tschanz (Bereiche Schlachthanlagen, Entsorgung)
K. Hulliger (Bereich Lebensmittel)
D. Heim (Bereich Testen)⁴
R. Scheidegger (Koordinator)

Externe ExpertInnen:

D. Heim (Projektleiterin TSE, BVET)
U. Kihm (ehemaliger Direktor BVET, BSE-Experte)
St. Häslar, Vizedirektor BVET

Kantonstierärzte, -tierärztinnen (KT):

R. Vogel (ZH)
P. Gobat (Neuenburg, Präsident)
J. Risi (Uri, Schwyz, Ob-/Nidwalden)

Kantonschemiker (KC):

P. Grütter (Aargau, Präsident)
Kohler (Solothurn)
Klein (Waadt)

⁴ D. Heim, Projektleiterin TSE beim BVET, wird hauptsächlich als „externe Expertin“ befragt. Sie kennt aber auch den Bereich Testen und kann dazu Auskunft geben.