



**Universität
Zürich** UZH



**KEK
CDC**

ANALYSE
BERATUNG
EVALUATION

Formative Evaluation des neuen Lebensmittelrechts

Executive Summary

Im Auftrag des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen

Thomas Widmer, Kathrin Frey, Gabriel Hofmann und Amélie Pestoni

Universität Zürich
Institut für Politikwissenschaft
Affolternstrasse 56
CH-8050 Zürich
Telefon +41 (0)44 634 38 41
Telefax +41 (0)44 634 49 25
www.ipz.uzh.ch

KEK-CDC

Universitätstrasse 69
CH-8006 Zürich
Telefon +41 (0)44 368 58 58
Mobile + 41 (0)76 433 98 69
www.kek.ch

Zürich, 7. September 2021

Executive Summary

Ausgangslage

Das neue Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG, SR 817.0) mit den dazugehörigen Verordnungen trat am 1. Mai 2017 in Kraft. Der Zweck des LMG besteht im Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor gesundheitlichen Risiken und Täuschung. Zudem soll es gewährleisten, dass den Konsumentinnen und Konsumenten für den Erwerb von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen die notwendigen Informationen zur Verfügung gestellt werden. Mit dieser Revision wurde das Lebensmittelrecht (LMR) der Schweiz grundlegend geändert. Mit der Revision des LMR sollte der Gesundheits- und Täuschungsschutz gestärkt, die Konsumenteninformation verbessert sowie eine Anpassung an das EU-Recht erreicht werden. Zu den wesentlichen Änderungen in der Konzeption des neuen LMR zählen: Die Abkehr vom Positiv-Prinzip sowie die Einführung des Höchstwertkonzepts und des Vorsorgeprinzips. Zudem wurde der Informationsauftrag im Artikel 1 zum Zweck des neuen LMG verankert.

Um die Einführung des neuen LMR möglichst reibungsfrei zu gestalten, wurden Übergangsfristen bis zu vier Jahren festgelegt. Zudem begleitete und unterstützte das zuständige Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) die Branchen und Vollzugsbehörden beim Bund und den Kantonen mit dem Projekt «Umsetzung LRe 2017».

Auftrag und Fragestellung

Die Evaluation hat zum Ziel, relevantes Wissen zur Zielerreichung des Unterstützungsprojekts des BLV «Umsetzung LRe 2017», zum Umsetzungsstand und den bisherigen Wirkungen des neuen LMR zu generieren. Die Evaluation ist formativ ausgerichtet und soll allfälligen Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung sowie Revisionsbedarf des LMR aufzeigen. Die Evaluation bearbeitet folgende vier Fragebündel mit insgesamt acht Fragen¹:

- A) Hat das Projekt «Umsetzung LRe 2017» seine Ziele erreicht und die Branchen, die Vollzugsakteure sowie die Konsumentinnen und Konsumenten bei der Einführung des neuen LMR unterstützt?
- B) Wird das neue LMR materiell und terminlich so umgesetzt, wie intendiert?
- C) In welchem Mass wurden die Ziele des neuen LMR bisher erreicht? Welche Nebeneffekte zeichnen sich ab?
- D) Wo zeigt sich bei der Umsetzung des neuen LMR Optimierungsbedarf?

Der Evaluationsgegenstand umfasst das LMG, die vier dazugehörigen Verordnungen des Bundesrates, soweit sie den Geltungsbereich des LMG betreffen, und das Projekt «Umsetzung LRe 2017».

Das BLV hat das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich und KEK-CDC mit der Evaluation beauftragt.

¹ Die detaillierte Fragestellung gemäss Pflichtenheft wird im Schlussbericht (Kapitel 1.2) wiedergegeben. Widmer, Thomas/ Frey, Kathrin/ Hofmann, Gabriel/ Pestoni, Amélie (2021): Formative Evaluation des neuen Lebensmittelrechts. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Zürich: Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich und KEK – CDC.

Methodik

Die Evaluation ist modular aufgebaut und folgt einem multimethodischen und multiperspektivischen Ansatz. Eingesetzt wurden folgende Methoden: Analyse von Dokumenten und Sekundärdaten, Online-Befragung bei Vollzugsakteuren und Betrieben der Lebensmittelwirtschaft, vertiefende Interviews mit Vollzugsakteuren und Betrieben sowie Telefoninterviews mit Organisationen, die sich mit den Anliegen von Konsumentinnen und Konsumenten befassen. Im Sinne der formativen Zwecksetzung der Evaluation haben wir die Begleitgruppe der Evaluation mit Beteiligten & Betroffenen dreimal einbezogen; namentlich zum Detailkonzept der Evaluation, zu den Zwischenergebnissen und zum Entwurf des Schlussberichts. Der Einbezug erlaubte, wichtige Anliegen und Informationsbedürfnisse der Beteiligten & Betroffenen in der Evaluation zu berücksichtigen. Zudem diente der Austausch mit der Begleitgruppe dazu, die Empfehlungen auf ihre Praktikabilität zu prüfen. Der Einbezug der Beteiligten & Betroffenen diente der gemeinsamen Reflexion über die Umsetzung und Wirkung des LMR und sollte günstige Rahmenbedingungen für allfällige Optimierungsprozess schaffen. Die Evaluation wurde vom Mai 2020 bis Juni 2021 durchgeführt.

Beantwortung der Fragebündel A bis C

A Einführungsphase – Bewertung des Projektes «Umsetzung LRe 2017»

Die Evaluation zeigt auf, dass die Unterstützungsleistungen des BLV bei der Einführung des neuen LMR von allen Akteursgruppen – den Betrieben, den Vollzugsakteuren und den Konsumentenorganisationen – als hilfreich und nützlich eingeschätzt werden. Das BLV erreichte allerdings mit den eingesetzten Kommunikationsangeboten kleinere und Unternehmen, die neu oder nur wenig vom LMR betroffen sind, weniger gut.²

Für die Akzeptanz des neuen LMR war speziell förderlich, dass das BLV die betrieblichen Akteure und die Konsumentenorganisationen bei der Erarbeitung des LMR und bei der Vorbereitung der Einführungsphase einbezogen hat. Direkte Austauschmöglichkeiten werden sehr geschätzt.

Verbesserungspotential mit Blick auf ein nächstes Gesetzgebungsprojekt besteht primär in drei Bereichen: Das BLV könnte (1) den Klärungsbedarf seitens des Vollzugs und der Wirtschaft nach Einführung des neuen LMR fokussierter und rascher angehen, (2) ergänzende Massnahmen entwickeln, um kleinere Unternehmen und solche, die neu und/oder nur am Rande vom LMR betroffen sind, besser zu erreichen und (3) die Anliegen und Informationsbedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten noch besser klären und systematischer verfolgen.

B Umsetzungsstand

Die Evaluation zeigt auf, dass das neue LMR bei den Vollzugsakteuren und betrieblichen Akteuren mittlerweile alltäglich geworden ist. Die eingeholten Rückmeldungen der unterschiedlichen Akteursgruppen zur Umsetzung des neuen LMR fallen insgesamt positiv aus, und zwar sowohl in materieller als auch in terminlicher Hinsicht. In einigen Bereichen besteht allerdings noch Handlungsbedarf und es wird teilweise zusätzliche Zeit benötigt, um die neue Praxis zu etablieren. Wesentliche Bereiche mit Handlungsbedarf sind:

- **Abkehr vom Positiv-Prinzip:** Diese grundlegende Neuerung wird speziell vom Vollzug kritisch beurteilt. Einige Vollzugsakteure sprechen dabei von einer generellen Überforderung des

² Kleinere Unternehmen sind Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden, wobei zwischen Kleinstunternehmen (1 bis 9 Mitarbeitende) und kleinen Unternehmen (10 bis 49 Mitarbeitende) unterschieden werden kann. Weniger oder neu betroffene Betriebe sind beispielsweise Tätowierstudios oder Studios für Permanent Make-up (die neu einer Meldepflicht unterstehen) sowie Detailhändler und Detailhändlerinnen, die in ihrem Sortiment wenige betroffene Produkte führen.

Vollzugs. Die Vollzugstätigkeiten wurden komplexer, anforderungsreicher und aufwändiger. Speziell kleinere Vollzugsstellen und stärker solche aus der Deutschschweiz bekunden Mühe. Aus der Perspektive der Mehrheit der befragten und interviewten Betriebe bewähre sich die Abkehr vom Positiv-Prinzip und sie habe Innovationen erleichtert.

- **Höchstwertkonzept:** Noch nicht alle Branchen und Betriebe arbeiten mit dem neuen Konzept. Beim Vollzug zeigen sich Unsicherheiten im Umgang mit Höchstwertüberschreitungen.
- **Vorsorgeprinzip:** Dieses wurde in der Praxis bisher noch nicht sichtbar angewendet, was speziell von den Konsumentenorganisationen kritisiert wird.
- **Deklarationsbestimmungen:** Die Umsetzung der neuen Deklarationsbestimmungen funktioniert gemäss Rückmeldungen der befragten Akteursgruppen insgesamt eher gut. Kritisch eingeschätzt wird die Umsetzung der Deklaration von Allergenen im Offenverkauf und die Deklarationspflicht im Online-Handel. Die Umsetzung der Deklarationspflicht im Online-Handel funktioniert gemäss Einschätzungen des Vollzugs und der Wirtschaft schlecht. Der Vollzug hat in diesem Bereich noch keine effektiven und effizienten Kontrolltätigkeiten entwickelt.
- **Täuschungsverbot bei Bedarfsgegenständen und Kosmetika:** Es hat sich bisher noch keine Vollzugspraxis etabliert. Dazu fehlen Ressourcen wie auch entsprechende Vollzugskonzepte.
- **Nationaler Kontrollplan und Vollzugstätigkeiten:** Anhand der verfügbaren Datengrundlagen kann nur sehr begrenzt geprüft werden, ob die nationalen Kontrollfrequenzen erreicht werden. In den Bereichen, in welchen eine Prüfung mit den verfügbaren Daten möglich ist, werden die Kontrollfrequenzen meist nur von einer Minderheit der kantonalen Vollzugsstellen erreicht. Auf nationaler Ebene kam es zu einer Umsetzungsverzögerung bei den verstärkten Kontrollen von Lebensmitteln pflanzlicher Herkunft an der Grenze.

C Bisherige Wirkungen des neuen LMR

Die Evaluation zeigt auf, dass das Ziel einer *Anpassung an die Systeme der Lebensmittel- und Produktesicherheit der EU* bisher insgesamt gut erreicht werden konnte. Allerdings wird dieser Zielbereich wesentlich durch die zukünftige Entwicklung der Beziehung zwischen der Schweiz und der EU geprägt werden.

Das neue LMR hatte bisher keine negativen Auswirkungen auf den *Gesundheitsschutz*. Allfällige positive Wirkungen manifestieren sich bisher noch nicht deutlich. So zeigt die Analyse der verfügbaren Daten auf, dass die Kontrollergebnisse der Vollzugsbehörden nach der Einführung des neuen LMR insgesamt stabil blieben und ein hohes Niveau bezüglich Lebensmittelsicherheit und -konformität erreicht wird. Die befragten Akteursgruppen sind mehrheitlich der Ansicht, dass sich der *Gesundheitsschutz* aufgrund des neuen LMR nicht veränderte oder eher zunahm.

Weiter zeigt die Evaluation auf, dass das neue LMR in den Augen der befragten Akteursgruppen die *Konsumenteninformation* und den *Täuschungsschutz* insgesamt verbesserte. Die Konsumentinnen und Konsumenten verfügen über bessere Informationen zu den Produkten. Aufgrund des festgestellten Optimierungsbedarfs bei der Umsetzung der Deklarationsbestimmungen im Online-Handel, bei Allergenen im Offenverkauf sowie bezüglich des Täuschungsverbots bei Bedarfsgegenständen und Kosmetika kommen wir allerdings zum Schluss, dass das LMR das Ziel des besseren Täuschungsschutzes noch nicht erreicht hat.

Die Befürchtungen zum *hohen Aufwand* der Betriebe haben sich in deren Wahrnehmung bisher eher erfüllt. Die Übergangsfristen haben den Aufwand zwar reduziert, trotzdem sprechen die Betriebe im Zusammenhang mit den neuen Deklarationsbestimmungen von einem erheblichen dauerhaften Mehraufwand bei neuen Produkten oder Produktpassungen.

Schliesslich zeigt die Evaluation auf, dass ein beträchtliches *Ungleichgewicht der Interessensvertretung* durch die Lebensmittelwirtschaft einerseits und durch die Konsumentinnen und Konsumenten andererseits besteht. Dies ist mit Blick auf den Zweck des LMG problematisch.

Empfehlungen: Beantwortung des Fragebündels D

Gestützt auf die Evaluationsergebnisse und zur Beantwortung des vierten Fragebündels nach allfälligem Optimierungsbedarf haben wir insgesamt zehn Empfehlungen formuliert. Die Empfehlungen adressieren Handlungsbedarf im Bereich des LMR, den wir aufgrund unserer Analysen festgestellt haben, und zwar unabhängig davon, ob dieser Handlungsbedarf durch Neuerungen des LMR bedingt ist oder nicht. Bei den Empfehlungen haben wir spezifiziert, an wen sich die Empfehlungen richten und ob sie eine Änderung bezüglich Praxis und/oder Recht bedingen (dunkelgraue Schraffierung = prioritärer Änderungsbedarf; hellgraue Schraffierung = sekundärer/zu klärender Änderungsbedarf; weiss = kein Änderungsbedarf).

Tabelle 1: Empfehlungen

Empfehlungen zu den Kontrolltätigkeiten und dem nationalen Kontrollplan	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
		Praxis	Recht
1) Die Einhaltung der nationalen Kontrollfrequenzen sollte überwacht und verbessert werden.	BLV & kantonale Vollzugsstellen		zu klären
2) Die Transparenz über die kantonalen Kontrolltätigkeiten und -ergebnisse sollte gestärkt werden.	BLV & kantonale Vollzugsstellen		zu klären
3) Die Koordination der kantonalen Vollzugspraxis sollte kontinuierlich verstärkt und überwacht werden.	kantonale Vollzugsstellen		
Empfehlung zur Stärkung der Interessenwahrnehmung der Konsumentinnen und Konsumenten	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
4) Die Interessenwahrnehmung der Konsumentinnen und Konsumenten sollte durch geeignete Massnahmen gestärkt werden	BLV		
Empfehlung zum Vollzug des LMR bei schwierig erreichbaren Betrieben	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
5) Das BLV sollte gezielt Massnahmen ergreifen, um Betriebe besser anzusprechen, die schwierig zu erreichen sind.	BLV		zu klären
Empfehlung zur Anwendung des Vorsorgeprinzips	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
6) Das BLV sollte die Öffentlichkeit regelmässig darüber informieren, wie das Vorsorgeprinzip zur Anwendung kommt.	BLV		

Empfehlungen zum Vollzug im Bereich Online-Handel	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
		Praxis	Recht
7) Um den Online-Handel adäquat kontrollieren zu können, sind geeignete Vollzugsinstrumente und -strukturen zu schaffen.	BLV & kantonale Vollzugsstellen		zu klären
8) Es sollten Lösungen gefunden werden, welche es den Betrieben ermöglicht, die Deklarationen im Online-Handel zweckmässig auszugestalten.	BLV		
Empfehlung Abklärungen zum Thema «Nachhaltigkeit» bei der nächsten Revision des LMG	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
		Praxis	Recht
9) Das BLV sollte bei der nächsten Revision des LMG klären, inwiefern Anliegen zur Nachhaltigkeit bezüglich Produktion, Produkte, Handel und Verbrauch im LMG zu berücksichtigen sind.	BLV		
Empfehlung zur Stärkung der Ressourcen und der Kompetenzen des Vollzugs	Adressatinnen und Adressaten	Änderung	
		Praxis	Recht
10) Die Vollzugsstellen sollten mit den notwendigen Ressourcen und mit Aus-/Weiterbildung befähigt werden, damit sie ihre Vollzugsaufgaben adäquat erfüllen können.	Vollzugsbehörden des Bundes & der Kantone		