

Bund und Kantone, vertreten durch die zuständigen kantonalen AmtsleiterInnen und den Steueraus Ausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel des Bundes

Evaluation des Vollzugs des Chemikalienrechts im Bereich der «Marktkontrolle»

Executive Summary
Zürich, 14. Juli 2021

Anna Vettori, Beatrice Ehmman, Felix Weber, Thomas von Stokar

Impressum

Evaluation des Vollzugs des Chemikalienrechts im Bereich der «Marktkontrolle»

Executive Summary

Zürich, 14. Juli 2021

210714_EvaluationMarktkontrolle_ExecSum_INFRAS.pdf

Auftraggeber

Bund und Kantone, vertreten durch die zuständigen kantonalen AmtsleiterInnen und den Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel des Bundes

Leitung des Evaluationsprojekts auf Seiten Auftraggeberschaft

Markus Weber und Jenny Surbeck (Stv. Leitung), Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), BAG

Autorinnen und Autoren

Anna Vettori, Felix Weber, Beatrice Ehmann, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Vertragsnummer:	20.003831 / 071-1/2
Laufzeit der Evaluation:	April 2020 – Juni 2021
Datenerhebungsperiode:	Mai 2020 – Februar 2021
Meta-Evaluation:	<p>Der vorliegende Bericht wurde vom BAG extern in Auftrag gegeben, um eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Antwort auf zentrale Fragen zu erhalten. Die Interpretation der Ergebnisse, die Schlussfolgerungen und allfällige Empfehlungen an das BAG und andere AkteurInnen können somit von der Meinung, respektive dem Standpunkt des BAG abweichen.</p> <p>Der Entwurf des Berichts war Gegenstand einer Meta-Evaluation durch die Fachstelle Evaluation und Forschung des BAG. Die Meta-Evaluation (wissenschaftliche und ethische Qualitätskontrolle einer Evaluation) stützt sich auf die Qualitätsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards). Das Ergebnis der Meta-Evaluation wurde dem Evaluationsteam mitgeteilt und fand Berücksichtigung im vorliegenden Bericht.</p>
Bezug:	<p>Bundesamt für Gesundheit, 3003 Bern Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F), www.bag.admin.ch/evaluationsberichte</p>
Zitiervorschlag:	<p>INFRAS 2021: Evaluation des Vollzugs des Chemikalienrechts im Bereich der «Marktkontrolle. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Zürich, 14.7.2021.</p>
Korrespondenzadresse:	<p>INFRAS Zürich Binzstrasse 23 8045 Zürich, Schweiz Tel. +41 44 205 95 95 info@infras.ch</p>

Quelle: Vorgaben für Evaluationsberichte BAG.

Abstract

Die Marktkontrolle als Teil des Vollzugs des Chemikalienrechts umfasst hauptsächlich Betriebs- und Produktkontrollen (Post-Marketing-Vollzug) und Vollzugsaufgaben im Bereich der Dokumentation und Information. Zuständig für den Vollzug sind Bund und Kantone. Die Evaluation untersucht den Ist-Zustand und beurteilt basierend darauf die Kohärenz des Vollzugs sowie das Optimierungspotenzial und den Handlungsbedarf. Vom Evaluationsteam als stimmig beurteilt werden Zusammenarbeit, Ausrichtung der Kontrollen, Kompetenzen der Vollzugsbehörden und Information an die Betriebe. Optimierungsbedarf besteht in folgenden Gebieten: Organisation des Vollzugs, Abgrenzung und Abstimmung der Vollzugstätigkeiten, strategische Ressourcenzuordnung, Finanzierung der Laboranalysen, Berichterstattung und Wirkungsmessung. Im Hinblick auf eine Optimierung ergeben sich aus der Evaluation folgende strategische und operative Empfehlungen: nationale Strategie erarbeiten, Ressourcenzuordnung prüfen, Aktivitäten zusammenlegen oder Kompetenzzentrum aufbauen, Kontrollaktivitäten anpassen, Berichterstattung ausbauen.

Schlüsselwörter

Chemikalienrecht, Post-Marketing-Vollzug, Marktkontrolle, Betriebskontrollen, Produktkontrollen, Evaluation.

Executive Summary

Mandat und Gegenstand

Ausgangslage

In vielen betrieblichen Prozessen und im Alltag spielen Chemikalien eine wichtige Rolle. Als Chemikalien gelten Stoffe, Zubereitungen/Gemische, Biozidprodukte (BP), Pflanzenschutzmittel (PSM) und Dünger. Der Nutzen von Chemikalien ist vielfältig, die Chemikalien bergen aber auch Gefahren für die Umwelt und die Gesundheit der Menschen. Mit dem Chemikalienrecht wird deshalb angestrebt, die Risiken für Umwelt und Gesundheit im Umgang mit Chemikalien zu minimieren. Die Einhaltung der Vorschriften wird von Bund und Kantonen mit Betriebs- und Produktkontrollen überprüft. Gleichzeitig stellen Bund und Kantone Informationen für Betriebe und Bevölkerung zum Umgang und der Anwendung von Chemikalien zur Verfügung. Falls Produkte und/oder Prozesse beanstandet werden, müssen Betriebe Anpassungen vornehmen.

Die Kontrollen und die Informationsleistungen von Bund und Kantonen lassen sich unter dem Begriff «Marktkontrolle» zusammenfassen. Für den Vollzug der Marktkontrolle sind Bund und Kantone zuständig. Um den Vollzug zu optimieren, hat die Steuergruppe der Leiterkonferenz «Vollzug Chemikalienrecht», die sich aus den zuständigen kantonalen AmtsleiterInnen und den Leitenden der beteiligten Bundesstellen zusammensetzt, INFRAS beauftragt, die Evaluation der Marktkontrolle durchzuführen.

Gegenstand, Ziel und Fragestellungen

Gegenstand der Evaluation ist der Vollzug des Chemikalienrechts im Bereich der «Marktkontrolle». Ziel der Evaluation ist es, für die Kantone und den Bund Wissen über den Vollzug zu beschaffen und Bewährtes sowie Optimierungspotenzial aufzuzeigen. Die Hauptfragen der Evaluation sind:

1. **Ist-Zustand:** Wie gestaltet sich der Vollzug des Chemikalienrechts im Bereich der Marktkontrolle? Welche Ziele werden verfolgt und welche Wirkung wird damit erreicht?
2. **Beurteilung:** Sind Ziele, Mittel (Ressourcen) und Massnahmen des Vollzugs kohärent (stimmig)? Dies soll sowohl einzeln für den Vollzug in den Kantonen und durch die verschiedenen Bundesstellen wie auch insgesamt für die Schweiz beurteilt werden. Zu berücksichtigen sind hierbei auch die unterschiedlichen Situationen in den Kantonen (Ressourcen, Anzahl Betriebe, Betriebskategorien).
3. **Schlussfolgerungen:** Gibt es Optimierungspotenzial? Wo besteht Handlungsbedarf?

Methodik

Für die Bearbeitung der Fragestellungen wurde ein Mix an Methoden eingesetzt: Um Angaben zum Ist-Zustand (Ressourcenausstattung und -allokation, Organisation und Zusammenarbeit) zu erheben, wurde im Herbst 2020 bei allen zuständigen kantonalen Vollzugsbehörden eine Online-Umfrage durchgeführt. Der Fragebogen hierfür wurde an vier Workshops im Juni 2020 mit VertreterInnen von Bund und Kantonen erarbeitet. Zusätzlich wurden Interviews mit 56 Amts- bzw. Abteilungsleitenden und operativen Fachleuten der involvierten Bundesstellen und kantonalen Vollzugsbehörden sowie betroffenen Unternehmens- und Umweltverbänden geführt. Die Interviews dienten dazu, Einschätzungen zum Vollzug, zu den Problemen und zu möglichen Verbesserungen einzuholen. Um eine Einschätzung der Betriebe zum Vollzug zu erhalten, wurde ausserdem im Januar/Februar 2021 eine kurze Online-Umfrage unter betroffenen Betrieben durchgeführt. Es sind knapp 450 Rückmeldungen eingegangen, welche ausgewertet wurden. Dokumentenanalysen von Jahresberichten, Konzepten etc. wurden ergänzend eingesetzt.

An der Online-Umfrage bei den Kantonen haben alle Kantone teilgenommen. Die Prüfung der Qualität der Antworten hat ergeben, dass gewisse Angaben, insbesondere zu den Produktkontrollen, von den Kantonen unterschiedlich umfassend erfasst wurden. In Bezug auf die Produktkontrollen sind deshalb die Vergleichbarkeit und die Aussagekraft der Umfrageergebnisse eingeschränkt.

Resultate

Die wichtigsten Ergebnisse zum Ist-Zustand lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Organisation

- Die federführende Stelle für den Vollzug des Chemikalienrechts ist je nach Kanton entweder beim Amt für Verbraucherschutz bzw. Lebensmittelsicherheit oder beim Amt für Umwelt angesiedelt.
- Es gibt Hinweise, dass der Vollzug kantonsintern in gewissen Kantonen zu wenig abgestimmt und abgegrenzt ist, insbesondere wenn es um die Schnittstellen Chemikalienrecht, Gewässerschutz, Arbeitnehmerschutz geht.
- Die zuständigen kantonalen Stellen und die Bundesstellen tauschen sich untereinander rege aus. Die Zusammenarbeit wird als sehr gut bezeichnet. Gegenüber der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) äussern fünf Kantone eine Unzufriedenheit.¹

¹ Das Manko wurde identifiziert, eine Projektgruppe eingesetzt.

- Die Kompetenzen und das Informationsangebot der kantonalen Vollzugsbehörden werden von den Betrieben positiv beurteilt. Eine über Informationen hinausgehende Beratung erachtet ein Teil der Kantone als hilfreich.
- Die Mehrheit der Kantone publiziert die Ergebnisse der Kontrollen nicht und leitet die Angaben auch nicht an den Bund weiter.

Ressourcen

- Die personellen Ressourcen der Kantone für die Marktkontrolle schwanken zwischen wenigen Stellenprozenten und maximal vier Vollzeitstellen. Die meisten Kantone verfügen jedoch über weniger als zwei Vollzeitstellen, einige sogar über deutlich weniger als eine Vollzeitstelle.²
- Kleine Kantone weisen einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Overhead³ auf. Da sie nur über wenige Stellenprozente verfügen, schlagen Koordinationssitzungen, Weiterbildungen etc. stark zu Buche.
- Die meisten Kantone setzen einen Grossteil ihrer Ressourcen für Betriebskontrollen bei Herstellerinnen und Importeurinnen und für Produktkontrollen von Stoffen und Zubereitungen sowie Biozidprodukten ein. Für Händlerinnen und Verwenderinnen und die übrigen Produktkategorien (Gegenstände, PSM, Dünger) werden deutlich weniger Ressourcen verwendet. Ein Grossteil der Kantone nimmt regelmässig an den nationalen Kampagnen teil. Die Kontrolltätigkeiten sind teilweise sehr heterogen und die Variation ist hoch.
- Einzelne Kantone führen keine Betriebs- oder Produktkontrollen durch, andere haben nicht an Kampagnen teilgenommen, die alle Kantone betreffen (z.B. Schulkampagne).⁴
- Die Hälfte der Kantone legt die Schwerpunkte bei der Marktkontrolle abhängig von den verfügbaren Ressourcen fest. Ob die Ressourcenzuordnung letztendlich auf einem klaren strategischen Konzept, basierend auf historisch gewachsenen Strukturen oder eher zufällig erfolgt, lässt sich nicht sagen.
- Die meisten Kantone lassen Analysen gemäss ChemRRV in kantonseigenen oder externen Labors durchführen. Bemängelt wird die Verteilung der Kosten für gewisse Analysen auf einzelne Kantone.

² Durchschnitt = 1.34 Vollzeitstellen, Median = 1.50 Vollzeitstellen, Standardabweichung = 1.00 Vollzeitstellen.

³ Overhead: Anfragen, Stellungnahmen und Vernehmlassungen sowie Berichterstattungen, Aus-/Weiterbildung und Koordination, inkl. Informationsmaterialien wie Merkblätter etc.

⁴ Produktkontrollen: Ein Kanton führt keine Produktkontrollen durch, drei weitere weniger als zehn. Betriebskontrollen: Ein Kanton führte in den letzten drei Jahren im Durchschnitt eine einzelne signalbasierte Betriebskontrolle durch, zwei weitere weniger als zehn. Nationale Kampagnen: Zwei Kantone nahmen an keiner nationalen Kampagne teil, zwei weitere nahmen nicht an der Schulkampagne teil.

Wirksamkeit

- Die Wirksamkeit des Vollzugs kann nicht beurteilt werden. Es fehlen Zielvorgaben und geeignete Indikatoren, an denen sich die Wirkungen messen lassen.
- Ebenso gibt es für zentrale Indikatoren der Zielerreichung und Wirkungsmessung (z.B. Produktkontrollen, Betriebskontrollen) keine einheitlichen Definitionen.

Schlussfolgerungen

Basierend auf dem Ist-Zustand kommt die Evaluation zum Schluss, dass der Vollzug des Chemikalienrechts im Bereich der Marktkontrolle in seinen Grundzügen gut funktioniert, jedoch einige Schwächen aufweist. Zu den Aspekten, die aus unserer Sicht über alle oder die meisten Kantone gut funktionieren, zählen insbesondere die Zusammenarbeit unter den Kantonen und die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und den Bundesstellen.⁵ Ebenfalls positiv zu bewerten sind die grundsätzlich risikobasierte Ausrichtung der Betriebs- und Produktkontrollen, die Informationen der Kantone an die Betriebe und die Kompetenz der am Vollzug beteiligten Vollzugsbehörden. Auch die Bilanz der Teilnahme an den Kampagnen fällt aus unserer Sicht schon einigermaßen positiv aus, auch wenn sie noch besser werden könnte.

Zentrale Schwachpunkte des Vollzugs und Anknüpfungspunkte für Optimierungen sind:

- Es fehlt eine gemeinsame Strategie für den Vollzug der Marktkontrolle über alle Kantone.
- Es gibt Kantone, die keine Kontrollen durchführen oder nicht an Kampagnen teilnehmen.
- Die Organisation in 23 separate kantonale Einheiten ist aus gesamtschweizerischer Sicht wenig effizient und zu wenig effektiv. Der Overhead-Anteil bei kleinen Kantonen ist sehr hoch.
- Die Vollzugsaktivitäten sind kantonsintern teilweise zu wenig abgestimmt und abgegrenzt.
- Die Berichterstattung über die Vollzugsaktivitäten ist ungenügend, es fehlt eine gesamtschweizerische Übersicht.
- Eine Beurteilung der Wirksamkeit ist nicht möglich. Es fehlen Zielvorgaben und eine einheitliche Definition relevanter Indikatoren und Kennzahlen.

⁵ Der Handlungsbedarf beim BLW wurde bereits angegangen. Es wurde eine Projektgruppe eingesetzt.

Empfehlungen

Strategische Ebene

1. Bund und Kantone sollten eine nationale Strategie entwickeln

Bund und Kantone sollten gemeinsam eine nationale Strategie erarbeiten, welche strategische Ziele, Schwerpunkte und Indikatoren definiert. Basierend auf der Strategie wäre ein Umsetzungsplan zu erstellen, welcher die operativen Ziele und die geplanten gemeinsamen Kontrollaktivitäten definiert. Wichtig ist, dass die relevanten Vollzugsbehörden miteinbezogen werden und Bundesstellen und Amtsleitende diese verbindlich festlegen. Der Bund sollte ausserdem basierend auf der Berichterstattung der Kantone regelmässig Rechenschaft über die Aktivitäten im Rahmen des Umsetzungsplans und über den Strategiefortschritt ablegen. Dabei sind auch die Effizienz der Umsetzung der Empfehlungen und der damit verbundene Administrativ- und Koordinationsaufwand zu prüfen.

2. Kantone sollten Ressourcen strategisch zuordnen

Die Kantone sollten ihre Ressourcenzuordnung überprüfen und ihre Ressourcen basierend auf der nationalen Strategie zuordnen. Damit würde ersichtlich, wo nicht genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, um den Vollzug gesetzeskonform umzusetzen. Diejenigen Kantone, die heute keine Kontrollen durchführen oder nicht an Kampagnen teilnehmen, müssten ihre Ressourcenzuordnung anpassen und bei Bedarf für unterdotierte Aufgaben mehr Ressourcen bereitstellen, sei es über kantonsinterne Anpassungen oder über eine kantonsübergreifende Zusammenlegung (siehe Empfehlung 3). Der Bund sollte basierend auf den strategischen Zielen in der nationalen Strategie angemessene Ressourcen bei den Kantonen einfordern.

3. Kantone sollen Aktivitäten kantonsübergreifend zusammenlegen oder Kompetenzzentrum aufbauen

Um die verfügbaren Ressourcen möglichst effektiv und effizient zu nutzen, sollten Kantone, die nicht alle Aufgaben selber wahrnehmen können, sich zusammenschliessen und Aktivitäten zusammenlegen (analog zu den Kantonen Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, die gemeinsam das Laboratorium der Urkantone betreiben). Denkbar wären auch mehrere regionale oder ein nationales Kompetenzzentrum, in dem sich kantonale ExpertInnen zusammenschliessen und als ExpertInnen für ausgewählte Themen zur Verfügung stehen oder bei Bedarf die lokalen ChemikalieninspektorInnen vor Ort unterstützen.

Operative Ebene

4. Kantone sollten Ressourcen und Kontrollaktivitäten dem Gefahrenpotenzial anpassen

Die Kantone kontrollieren Betriebe und Produkte unterschiedlich häufig. Die Kantone sollten alle Bereiche einer systematischen risikobasierten Beurteilung unterziehen, um Handlungsbedarf bei bestimmten Betriebs- oder Produkttypen aufzudecken und die Kontrollen bei Bedarf gezielt zu verstärken.

5. Kantone und Bund sollen transparenter Bericht erstatten

Die Kantone sollten die Ergebnisse der Kontrollen systematischer und transparent dokumentieren. Damit können sie bei Bedarf auch die Notwendigkeit des Vollzugs besser sichtbar machen. Eine transparente Berichterstattung setzt auch Anreize, das Controlling der Kontrollaktivitäten zu verstärken. Der Bund sollte dafür sorgen, dass bestehende Vorgaben zur Berichterstattung der Kantone gegenüber dem Bund umgesetzt werden, und die Kantone die Daten zu den Kontrollen an den Bund übermitteln. Anschliessend sollte der Bund die Ergebnisse zu einem Gesamtbild zusammenführen und Bundesrat, Politik und Bevölkerung über die Ergebnisse informieren.