

Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel

Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

EVALUATION DES DEPARTEMENTSÜBERGREIFENDEN BUNDESVOLLZUGS DES CHEMIKALIENRECHTS

Schlussbericht

Zürich, 15. September 2014

Juliane Fliedner, Anna Vettori, Thomas von Stokar

2573A_EVALVOLLZUGCHEMRECHT_SCHLUSSBERICHT_151018.DOCX

The logo for INFRAS, consisting of the word "INFRAS" in white lowercase letters on a black rectangular background, which is partially overlaid by a yellow square on the right side.

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

IMPRESSUM

Auftraggeber

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Bundesamt für Umwelt (BAFU)

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Autorinnen und Autoren der INFRAS

Juliane Fliedner, Dipl. Volkswirtin

Anna Vettori, lic. rer. pol. Ökonomin

Thomas von Stokar, Dipl. Wirtschaftsgeograph

Begleitgruppe

Steffen Wengert, Leiter Abteilung Chemikalien, BAG

Pierre Favre, Leiter Anmeldestelle Chemikalien, BAG

Martin Schiess, Leiter Abteilung Luftreinhaltung und Chemikalien, BAFU

Lucia Klauser, Mitarbeiterin Fachbereich Lebensmittelhygiene, BLV

Olivier Felix, Leiter Fachbereich PSM, BLW

Kaspar Schmid, Leiter Ressort Chemikalien und Arbeit, SECO

Schlussbericht, Zürich, 15. September 2014

INHALT

Zusammenfassung	5
Ausgangslage, Ziel und Methodik	5
Aktueller Bundesvollzug	5
Beurteilung durch die Akteure	6
Folgerungen	7
Empfehlungen	8
1. Einleitung	9
1.1. Hintergrund und Ziel	9
1.2. Methodisches Vorgehen	9
1.2.1. Untersuchungskonzept	9
1.2.2. Evaluationsfragen	10
1.2.3. Eingesetzte Methoden	11
1.3. Aufbau des Berichts	13
2. Grundlagen Chemikalienrecht	14
2.1. Rechtliche Grundlagen	14
2.2. Begriffe	16
2.3. Anforderungen	18
2.4. Internationaler Kontext	21
2.4.1. Relevante Regelungen auf EU-Ebene	22
2.4.2. Globale Abkommen und Ratsbeschlüsse der OECD	24
3. Aktueller Bundesvollzug	26
3.1. Vollzugsaufgaben des Bundes	26
3.2. Organisation	26
3.2.1. Vollzug Chemikalien	28
3.2.2. Vollzug Pflanzenschutzmittel	32
3.3. Aufgabentypen	35
3.3.1. Integrale verfahrensbezogene Aufgaben	36
3.3.2. Nicht-integrale Aufgaben	36
3.3.3. Koordinations- und Steuerungsaufgaben	37
3.4. Prozesse	38
3.4.1. Integrale verfahrensbezogene Prozesse	38
3.4.2. Nicht-integrale Prozesse	41

3.4.3.	Koordinations- und Steuerungsprozesse	43
4.	Zukünftige Herausforderungen	44
4.1.	Internationale Übereinkommen	44
4.2.	Europäisches Chemikalienrecht	45
5.	Ergebnisse früherer Analysen	48
6.	Beurteilung aus Sicht der Akteure	50
6.1.	Organisation	50
6.1.1.	Einschätzung	50
6.1.2.	Optimierungsvorschläge	54
6.2.	Aufgaben	54
6.2.1.	Einschätzung	54
6.2.2.	Optimierungsvorschläge	58
6.3.	Prozesse	59
6.3.1.	Einschätzung	59
6.3.2.	Optimierungsvorschläge	62
7.	Gesamtbeurteilung	63
7.1.	Beurteilung aus Sicht der EvaluatorInnen	63
7.1.1.	Organisation	63
7.1.2.	Aufgaben	64
7.1.3.	Prozesse	66
7.2.	Folgerungen und Empfehlungen	67
Annex		70
	Aufgabenverteilung	70
Glossar		76
Literatur		78

ZUSAMMENFASSUNG

AUSGANGSLAGE, ZIEL UND METHODIK

In den Vollzug des Chemikalienrechts auf Bundesebene sind fünf Bundesstellen involviert: das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Dass der Vollzug auf fünf verschiedene Stellen aufgeteilt ist, hat in der Vergangenheit wiederholt die Frage nach der Effizienz aufgeworfen. Der Bundesrat hat deshalb die drei betroffenen Departemente (UVEK, WBF, EDI) beauftragt, die Zweckmässigkeit der departementsübergreifenden Organisation des Bundesvollzugs des Chemikalienrechts zu überprüfen. Der zuständige Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel hat INFRAS mit dieser Evaluation beauftragt. Ziel der Evaluation war es:

- › die Stärken und Schwächen des heutigen, departementsübergreifenden Bundesvollzugs des Chemikalienrechts aufzuzeigen und deren Zweckmässigkeit und Effizienz zu beurteilen,
- › abzuklären, welche Massnahmen für den künftigen Bundesvollzug erwogen werden sollten.

Die Fragestellungen wurden mittels einer Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews bearbeitet. Befragt wurden 16 Vertreter aus allen involvierten Bundesstellen, darunter Vertreter der operativen als auch der Leitungsebene, zur Klarheit, Zweckmässigkeit und Effizienz des Vollzugs. In der Dokumentenanalyse wurden die verfügbaren Unterlagen zum Vollzug – Qualitätsmanagement-Dokumente, Informationen auf Webseiten etc. – sowie frühere Untersuchungen zum Vollzug analysiert.

AKTUELLER BUNDESVOLLZUG

Chemikalien umfassen Chemikalien, die keine Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel (PSM) sind, Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel. Das Chemikalienrecht in der Schweiz betrifft alle Chemikalien. Es ist stark an internationale – globale und europäische – Übereinkommen und Verordnungen gebunden (u.a. EU-REACH-Verordnung, EU-CLP-Verordnung zur Umsetzung des Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS), EU-Biozidprodukteverordnung und gegenseitige Anerkennung (MRA)).

Die Vollzugaufgaben sind zwischen Kantonen und Bund aufgeteilt. Der Bund ist insbesondere zuständig für Beurteilung und Einstufung von Stoffen, die Prüfung von Anmelde- und Zulassungsgesuchen, Meldeverfahren sowie die internationale Zusammenarbeit. Dabei ist zu unterscheiden zwischen (a) der Organisation des Vollzugs bzgl. Chemikalien (einschliesslich

Biozidprodukte) ohne PSM und (b) der Organisation des Vollzugs bzgl. PSM. Beide Vollzugsorganisationen bestehen aus jeweils einer zentralen Anlaufstelle für Gesuchsteller (Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem) und Zulassungsstelle Pflanzenschutzmittel (ZS PSM)), den fachlichen Beurteilungsstellen (BS) und jeweils verschiedenen Arbeitsgruppen. Gesteuert werden die Vollzugsorganisationen von je einem Koordinationsausschuss und einem gemeinsamen Steuerungsausschuss.

Die Vollzugsaufgaben und -prozesse lassen sich in drei verschiedene Aufgabentypen unterscheiden:

- › Integrale, -verfahrensbezogene Vollzugsaufgaben/-prozesse, bei denen alle zuständigen Bundesstellen beteiligt sind. Die Prozesse zu diesen Aufgaben sind weitgehend standardisiert und in den Verordnungen vorgegeben.
- › Nicht-integrale Vollzugsaufgaben/-prozesse, bei denen nicht unbedingt bzw. nicht in standardisierter Form alle Bundesstellen beteiligt sind. Dazu gehören z.B. die Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller, die Information und Beratung der Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Fachwelt, NGOs), Behörden und Industrie, die Vertretung der Schweiz an internationalen Konferenzen und in Arbeitsgruppen im Rahmen von Chemikalien-Übereinkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat sowie in Gremien der OECD etc.
- › Koordinations- und Steuerungsaufgaben/-prozesse umfassen alle Management-Aufgaben (Overhead) im Zusammenhang mit der dezentralen Vollzugsorganisation und der Zusammenarbeit zwischen den Behörden.

BEURTEILUNG DURCH DIE AKTEURE

Die Mehrheit der am Vollzug beteiligten Akteure schätzt die Organisation des Chemikalienvollzugs positiv ein. Dies betrifft sowohl den Bereich Chemikalien als auch den Bereich PSM. Grundlegende institutionelle-organisatorische Änderungen sind nach Ansicht der Akteure nicht notwendig. Bewährt haben sich ihrer Meinung nach insbesondere die dezentrale Vollzugsorganisation über fünf Bundesstellen und die Trennung des Vollzugs in Chemikalien und in PSM.

Auch auf die unterschiedliche organisatorische Eingliederung der AS Chem und der ZS PSM sieht ein Grossteil der Befragten keinen Anpassungsbedarf.

Im Weiteren sind sich alle beteiligten Akteure einig, dass Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten klar verteilt sind und es darüber im Grunde keine Unstimmigkeiten gebe. Um Unklarheiten in Bezug auf die Aufgaben der AS Chem zu beseitigen, seien in den letzten Monaten entsprechende Massnahmen umgesetzt worden, u.a. seien die Rollen und Verantwortlichkeiten klar definiert und kommuniziert worden.

Auch die Prozesse schätzen die beteiligten Akteure überwiegend positiv ein. Die Prozesse seien transparent, die Abläufe klar geregelt und in der Regel auch gut dokumentiert. Die fachliche Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen funktioniere gut. Was die Effizienz betrifft, so bestehe kaum mehr Potential für Effizienzsteigerungen.

FOLGERUNGEN

Vollzug zweckmässig und effizient

Die Evaluation hat keine Hinweise auf Ineffizienzen ergeben. Wir beurteilen daher den departementsübergreifenden Bundesvollzug des Chemikalienrechts grundsätzlich als zweckmässig. Es gibt zwar viele Schnittstellen, diese sind jedoch bis auf einzelne Ausnahmen gut dokumentiert. Die Organisation hat sich bewährt, die Abläufe sind eingespielt und funktionieren problemlos. Aus unserer Sicht sind keine grundlegenden Anpassungen bei der Organisation, den Aufgaben und den Prozessen notwendig, Handlungsbedarf besteht nur vereinzelt und nur punktuell. Die grundsätzlich positive Beurteilung spiegelt sich auch darin wieder, dass nur sehr wenige Optimierungsvorschläge eingebracht wurden.

Verbesserungsmassnahmen eingeleitet

Die organisatorische Eingliederung und das Stellenprofil der AS Chem haben in der Vergangenheit zu Abgängen und zu Spannungen innerhalb und zwischen der AS Chem und anderen Vollzugsstellen geführt. Einen Schwachpunkt des bestehenden Vollzugs sehen wir darin, dass in Bezug auf das Aufgabenprofil und die Kompetenzen der AS Chem unterschiedliche Vorstellungen bestanden. Dies deutet darauf hin, dass die AS Chem eine potenzielle Problemstelle im Bundesvollzug darstellen könnte. In den letzten Monaten wurden allerdings verschiedene Massnahmen eingeleitet, mit denen diese unterschiedlichen Vorstellungen bereinigt und der Vollzug verbessert werden sollten.

Mitarbeitende ungenügend informiert

Grundsätzlich läuft der departementsübergreifende Bundesvollzug ohne nennenswerte Probleme. Die Evaluation hat gezeigt, dass Unklarheiten meist nicht auf fehlende Regelungen zurückzuführen sind, sondern darauf, dass die betroffenen Mitarbeitenden unzureichend informiert sind. Dies spiegelt sich auch in den Optimierungsvorschlägen wieder, die von der Begleitgruppe mehrheitlich als nicht zweckmässig beurteilt werden, weil die dahinterstehenden Kritikpunkte auf Fehlinformationen beruhen. Aus unserer Sicht scheint es deshalb wichtig, dass die departe-

mentsübergreifende „Organisation“ Chemikalienvollzug innerhalb der verschiedenen Bundesstellen stärker betont wird.

Ressourcenentwicklung und Qualität der Leistungen im Auge behalten

Im Hinblick auf Entwicklungen im Chemikalienrecht auf globaler oder europäischer Ebene ist es wichtig, dass Ressourcenengpässe frühzeitig erkannt werden, um Probleme in der Zusammenarbeit zu vermeiden.

Gesamtstrategie Chemikalienrecht erarbeiten

Eine gemeinsame Strategie aller Bundesstellen könnte helfen, optimal auf neue Herausforderungen reagieren und den Vollzug besser überprüfen zu können.

EMPFEHLUNGEN

- 1) Die Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs innerhalb der AS Chem und zwischen der AS Chem und den anderen Bundesstellen sind zu beobachten. Bei Bedarf sind weitere Massnahmen zu prüfen.
- 2) Das Aufgabenprofil der AS Chem ist zu schärfen, transparent offenzulegen und zu kommunizieren, insbesondere auch gegenüber zukünftigen Mitarbeitenden und den anderen Bundesstellen.
- 3) Kompetenzen, Aufgaben und Abläufe sind regelmässig zu kommunizieren, insbesondere auch an die Mitarbeitenden auf operativer Ebene.
- 4) Auch nicht-integrale Abläufe und Koordinations- und Steuerungsprozesse sollten möglichst dokumentiert und kommuniziert werden. Geeignet sind dazu auch bestehende Qualitätsmanagementdokumentationen.
- 5) Um den Zusammenhalt zwischen und das Verständnis für die anderen beteiligten Bundesstellen zu stärken, sollten regelmässig departementsübergreifende fachlich/inhaltliche Veranstaltungen und auch einmal teambildende soziale Anlässe durchgeführt werden.
- 6) Internationale Entwicklungen sind sorgfältig zu beobachten und Ressourcenengpässe wie bisher frühzeitig anzugehen.
- 7) Die Qualität der Leistungen ist regelmässig zu überprüfen, damit allfällige Unzufriedenheiten der KundInnen frühzeitig erfasst werden und der Vollzug bundesintern verbessert werden kann.
- 8) Die betroffenen Bundesstellen sollten eine gemeinsame Chemikalienstrategie mit Zielen zum Vollzug erarbeiten.

1. EINLEITUNG

1.1. HINTERGRUND UND ZIEL

In den Vollzug des Chemikalienrechts auf Bundesebene sind fünf Bundesstellen involviert: das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Umwelt (BAFU), das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und – seit 2014¹ – auch das neue Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV). Dass der Vollzug auf fünf verschiedene Stellen aufgeteilt ist, hat in der Vergangenheit wiederholt die Frage nach der Effizienz aufgeworfen. Der Bundesrat hat deshalb die drei betroffenen Departemente (UVEK, WBF, EDI) beauftragt, die Zweckmässigkeit der departementsübergreifenden Organisation des Bundesvollzugs des Chemikalienrechts zu überprüfen.² Zu diesem Zweck hat der Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM, dem alle betroffenen Bundesstellen angehören, INFRAS mit der Evaluation des departementsübergreifenden Vollzugs des Chemikalienrechts beauftragt. Die Ergebnisse der Evaluation fliessen sodann ein in die nächste Berichterstattung des Bundesrats über die Umsetzung des Chemikalienrechts.

Ziel der Evaluation war es:

- › die Stärken und Schwächen des heutigen, amts- und departementsübergreifenden Bundesvollzugs des Chemikalienrechts aufzuzeigen,
- › die Zweckmässigkeit und die Effizienz des departementsübergreifenden Bundesvollzugs zu beurteilen,
- › ausgehend von den nationalen und internationalen Entwicklungen die Anforderungen für den künftigen Bundesvollzug darzustellen und
- › abzuklären, ob und gegebenenfalls welche organisatorischen und prozessualen Massnahmen für den künftigen Bundesvollzug erwogen werden sollten.

1.2. METHODISCHES VORGEHEN

1.2.1. UNTERSUCHUNGSKONZEPT

Die Zielsetzungen liessen sich zu drei Modulen zusammenfassen, wobei die ersten beiden als Grundlage für die Beantwortung des dritten Moduls mit den eigentlichen Evaluationsfragen dienten.

¹ Durch den Weggang der Abteilung Lebensmittelsicherheit aus dem BAG und der Fusion derselbigen mit dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET).

² Beschluss des Bundesrates betreffend Ressourcen im Bereich Zulassung von Biozidprodukten vom 22.5.2013.

THEMENBEREICHE DER EVALUATION	
Modul	Zentrale Aspekte bzw. Fragestellungen
Ausgangslage	<ul style="list-style-type: none"> › Aufgabenportfolio des Bundesvollzugs einschliesslich Darstellung des Standes der Harmonisierung mit der EU › Heutige Organisationsform sowie deren Bezug zur entsprechenden Organisationsstruktur in der EU › Ergebnisse früherer Analysen (Bundesverwaltungsreform etc.)
Anforderungen für den künftigen Bundesvollzug	<ul style="list-style-type: none"> › Entwicklung der Aufgaben (Inhalte) › Entwicklung des Arbeitsvolumens
Evaluationsfragen (Kernfragen)	<ul style="list-style-type: none"> › Ist der heutige Bundesvollzug des Chemikalienrechts zweckmässig? Welche Stärken und Schwächen bestehen? › Ob und gegebenenfalls welche Massnahmen sind vor dem Hintergrund künftiger Anforderungen zu treffen hinsichtlich <ul style="list-style-type: none"> › der Zusammenarbeit und gegenseitigen Information der beteiligten Stellen, › den Aufgaben und Kompetenzen der beteiligten Stellen, › der Koordination und dem Ressourceneinsatz, › der Organisationsstruktur, den Prozessen und den Abläufen.

Tabelle 1

1.2.2. EVALUATIONSFRAGEN

Der Hauptfokus der Evaluation lag auf der Ebene Konzeption und Durchführung des Vollzugs (Evaluationsgegenstand) sowie der sich daraus ergebenden Folgerungen für die zukünftige Konzeption des Bundesvollzugs. Die Leistungen (Outputs) sowie die Wirkungen (Outcome/Impact) waren nicht Gegenstand der Evaluation.³ Die im Rahmen der Evaluation untersuchten Aspekte des Vollzugs (Evaluationskriterien) und die dazugehörigen Evaluationsfragen sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

³ Die Leistungen des Chemikalienvollzugs wurden bereits im Rahmen der Evaluation "Kundenorientierung der Grundleistungen der Abteilung Chemikalien" untersucht.

EVALUATIONSgegenSTÄNDE, EVALUATIONSKRITERIEN UND EVALUATIONSFRAGEN		
Evaluationsgegenstand	Evaluationskriterien	Evaluationsfragen
Konzeption (Vollzugsstruktur, Prozess, Instrumente) und Durchführung des Vollzugs	Klarheit/Vollständigkeit	› Sind die Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortlichkeiten, Abläufe/Prozesse und Instrumente klar und transparent definiert?
	Rechtmässigkeit	› Stimmt der Vollzug mit den rechtlichen Grundlagen überein?
	Kohärenz	› Stimmt das Vollzugskonzept mit bestehenden oder geplanten anderen Politikmassnahmen überein? › Entstehen Doppelspurigkeiten? › Werden Synergien genutzt?
	Zweckmässigkeit: › Angemessenheit der Vollzugsstrukturen/-prozesse › Professionalität › Angemessenheit der Ressourcenausstattung › Aufwand › Zeit-/Sachgerechtigkeit der Leistungserbringung	› Wie viele Akteure sind am Vollzug beteiligt? Wie hoch ist die Anzahl Schnittstellen? › Über welches Know-how und welche Erfahrung verfügen die Akteure? › Wie sind die Entscheidungswege ausgestaltet? › Inwieweit erachten die Vollzugsbeauftragten den Vollzug als geeignet? › Sind genügend Ressourcen vorhanden?
	Wirtschaftlichkeit	› Wie wird die Wirtschaftlichkeit beurteilt?

Tabelle 2

1.2.3. EINGESETZTE METHODEN

Die Fragestellungen wurden mittels einer Dokumentenanalyse und qualitativen Interviews bearbeitet:

Qualitative Interviews

Die Interviews wurden in zwei Stufen durchgeführt:

- › In der ersten Stufe wurden Gespräche mit den Abteilungsleitenden der involvierten Bundesstellen geführt. Die Interviews dienten einerseits dazu, einen Überblick über die Ausgangslage und die zukünftigen Anforderungen zu erhalten und andererseits die Stärken und Schwächen des heutigen Vollzugs und mögliche Verbesserungsvorschläge zusammenzutragen.
- › In einer zweiten Stufe wurden die zentralen Fragen und die Erkenntnisse aus der ersten Stufe mit einem Vertreter der strategischen Ebene, dem aktuellen Vorsitzenden des Steuerungsausschusses Roland Charrière sowie mit verschiedenen Personen auf der operative Ebene vertieft.

Es wurden insgesamt 16 Gespräche mit Vertretern aller involvierter Bundesstellen geführt. Die Gespräche wurden teilweise persönlich, teilweise telefonisch und anhand eines strukturierten Gesprächsleitfadens durchgeführt. Durch die geringe Zahl an interviewten Personen, lässt es sich nicht vermeiden, dass es Aussagen zu Stärken, Schwächen, Verbesserungsvorschlägen usw.

gibt, die nur einmal, d.h. von einzelnen Personen und nicht von der Mehrheit der Personen genannt werden. Diese Einzelaussagen werden bei der Darstellung der Ergebnisse deutlich von Mehrheitsaussagen abgegrenzt. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die befragten Personen in den verschiedenen Phasen:

BEFRAGTE PERSONEN			
Name	Funktion	Bundesstelle	Form
Erste Phase			
S. Wengert	Leiter Abteilung Chemikalien	BAG	persönlich
M. Schiess	Leiter Abteilung Luftreinhaltung und Chemikalien	BAFU	persönlich
O. Félix	Leiter Fachbereich PSM	BLW	persönlich
K. Schmid	Leiter Ressort Chemikalien und Arbeit	SECO	persönlich
L. Klauser	Mitarbeiterin Fachbereich Lebensmittelhygiene	BLV	persönlich
J. Millot	Stv. Leiter AS Chem (Anfang 2014 ausgeschieden)	BAG	persönlich
Zweite Phase			
R. Charrière	Vorsitzender des Steuerungsausschusses	BAG	persönlich
<i>F. Fraga</i>	<i>Mitarbeiter Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel (Fachbereich Nachhaltiger Pflanzenschutz)</i>	<i>BLW</i>	<i>telefonisch</i>
<i>B. Graf</i>	<i>Produktionsverantwortlicher/Bereichsleiter Pflanzenschutz und Extension Obst und Gemüse</i>	<i>Agroscope</i>	<i>telefonisch</i>
<i>H. Bürgy</i>	<i>Leiter Sektion Marktkontrolle und Beratung, Abteilung Chemikalien</i>	<i>BAG</i>	<i>telefonisch</i>
<i>P. Crettaz</i>	<i>Leiter Sektion Biozide, Abteilung Chemikalien</i>	<i>BAG</i>	<i>telefonisch</i>
<i>T. Barrelet</i>	<i>Mitarbeiter Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem)</i>	<i>BAG</i>	<i>telefonisch</i>
<i>J. Tremp</i>	<i>Leiter Sektion Industriechemikalien</i>	<i>BAFU</i>	<i>persönlich/ telefonisch</i>
<i>C. Pillonel</i>	<i>Mitarbeiter Sektion Biozide/PSM</i>	<i>BAFU</i>	<i>telefonisch</i>
<i>R. Ritter</i>	<i>Mitarbeiter Sektion Biozide/PSM</i>	<i>BAFU</i>	<i>telefonisch</i>
<i>P. Favre</i>	<i>Leiter AS Chem (seit Anfang 2014)</i>	<i>BAG</i>	<i>telefonisch</i>
Total 16 Interviews			

Tabelle 3 Kursiv: Interviewpartner der operativen Ebene.

Dokumentenanalyse

Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurden die von den involvierten Bundesstellen zur Verfügung gestellten Dokumente ausgewertet (siehe Literaturverzeichnis). Die Dokumente dienten als Grundlage für die qualitativen Gespräche sowie die Beschreibung von Ausgangslage und Herausforderungen.

Validierungsworkshops

Die Erkenntnisse der qualitativen Befragung sowie der Dokumentenanalyse wurden im Rahmen von zwei Workshops mit einer Begleitgruppe aus Vertretern der involvierten Bundesstellen (Mit-

glieder des Koordinationsausschusses Chemikalien und des Koordinationsausschusses Pflanzenschutzmittel) besprochen. Die Workshops dienten dazu, die Ergebnisse der qualitativen Befragung zu validieren und zu ergänzen.

1.3. AUFBAU DES BERICHTS

Der erste Teil des Berichts ist der Ausgangslage gewidmet. Zunächst werden im Kapitel 2 die Grundlagen zum Chemikalienrecht vorgestellt. Dazu gehören die gesetzlichen Grundlagen, Begriffserklärungen, rechtliche Anforderungen an Chemikalien sowie internationale Regelungen und Abkommen, die für den Chemikalienvollzug in der Schweiz von Bedeutung sind. Anschliessend wird in Kapitel 3 der aktuelle Bundesvollzug aufgezeigt. Das heisst, die Organisation, Aufgaben und Prozesse werden beschrieben. Kapitel 4 fasst die zukünftigen Herausforderungen zusammen, die sich aus internationalen Abkommen und Reglementen auf EU-Ebene ergeben. In Kapitel 5 werden kurz die Ergebnisse früherer Analysen aufgeführt.

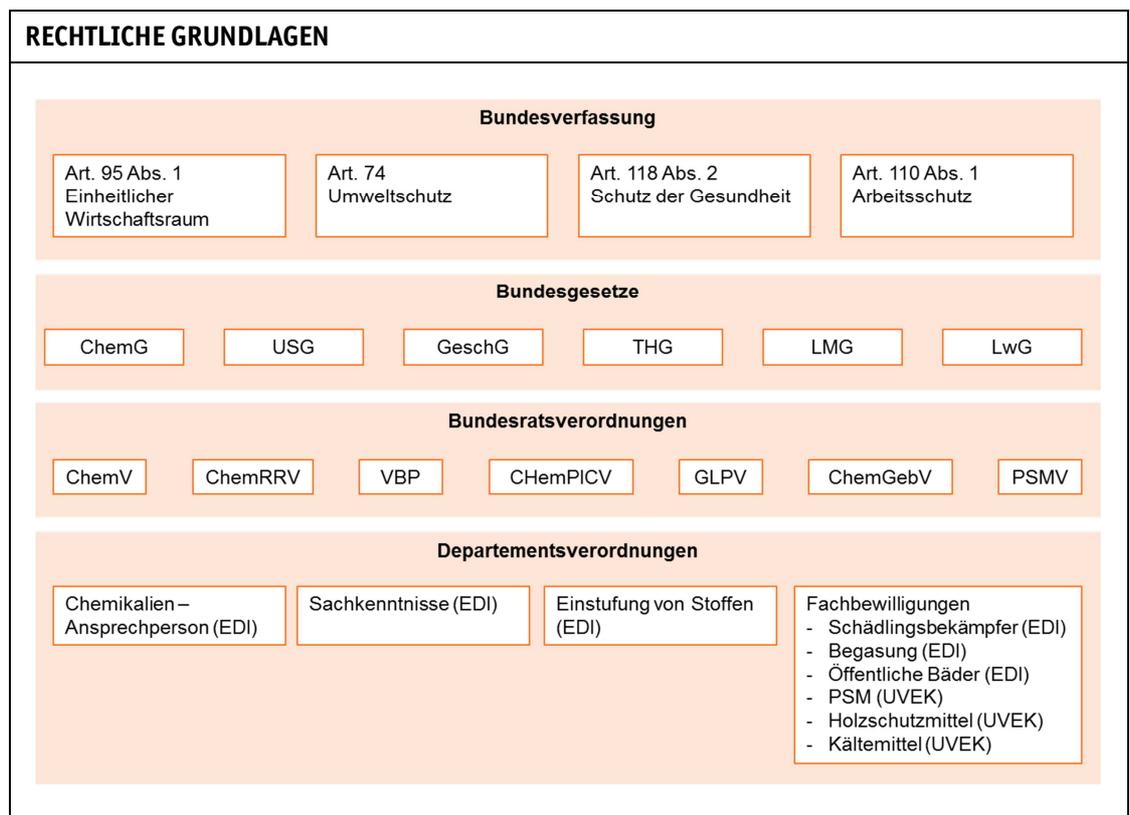
Im zweiten Teil des Berichts folgen die Beurteilungen des departementsübergreifenden Bundesvollzugs. Dabei werden erst die Beurteilungen aus Sicht der Akteure dargelegt (Kapitel 6). Daran schliesst sich in Kapitel 7 die Gesamtbeurteilung an. Diese umfasst die Beurteilung aus unserer Sicht sowie die Folgerungen und Empfehlungen.

2. GRUNDLAGEN CHEMIKALIENRECHT

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und die damit verfolgten Ziele sowie die Grundzüge des Chemikalienrechts (Begrifflichkeiten und Anforderungen) sowie den internationalen Kontext.

2.1. RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Das geltende Chemikalienrecht ist am 1. August 2005 in Kraft getreten. Es basiert auf diversen Bundesratsverordnungen und Departementsverordnungen, die sich ihrerseits auf verschiedene Bundesgesetze abstützen (Figur 1).



Figur 1 Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des Berichts über die Umsetzung des Chemikalienrechts 2005–2009 (2010).

Basis dafür sind internationale Übereinkommen und die relevanten Artikel in der Bundesverfassung. Um auch in der Schweiz von der Erhöhung des Schutzniveaus für Mensch und Umwelt zu profitieren und gleichzeitig Handelshemmnisse mit der Europäischen Union soweit wie möglich zu vermeiden, wurde das Schweizer Chemikalienrecht in mehreren Schritten an das Europäische

Recht angepasst. Figur 1 gibt einen Überblick über die relevanten rechtlichen Grundlagen in der Schweiz. Hinzu kommen verschiedene internationale Übereinkommen, welche das Chemikalienrecht in der Schweiz massgeblich beeinflussen (siehe Abschnitt 2.4).

Ziele des Chemikalienrechts sind der Schutz der menschlichen Gesundheit, der Umwelt, der Arbeitnehmenden und der landwirtschaftlichen Kulturen. Verantwortlich für die Schutzziele sind jeweils die zuständigen Bundesstellen bzw. die Beurteilungsstellen (BS) in diesen Bundesstellen (s. Tabelle 4). Sie haben dafür zu sorgen, dass die Anliegen bei der Beurteilung von Chemikalien und PSM genügend berücksichtigt werden.

AUFTEILUNG DER SCHUTZZIELE		
Schutzziel	verantwortliche Bundesstelle	Für die Beurteilung zuständige Facheinheiten
Schutz der menschlichen Gesundheit im Hinblick auf Chemikalien (ohne PSM)	BAG	Abteilung Chemikalien
Schutz der menschlichen Gesundheit im Hinblick auf PSM und Rückständen von Chemikalien und PSM in Lebensmitteln	BLV	Abteilung Lebensmittel und Ernährung und Abteilung Risikobewertung
Schutz der Umwelt und – mittelbar über die Umwelt – des Menschen	BAFU	Abteilung Luftreinhaltung und Chemikalien
Schutz der Belange des Arbeitnehmerschutzes (Sicherheit der beruflichen AnwenderInnen von Chemikalien und PSM)	SECO	Ressort Chemikalien und Arbeit
Schutz der landwirtschaftlichen Kulturen, Schutz der Umwelt gegen Nebenwirkungen von PSM	BLW	Landwirtschaftliche Forschungsanstalten Agroscope

Tabelle 4

Um diese Ziele zu erreichen, ist das Inverkehrbringen chemischer Produkte je nach Art (Neu- und Altstoffe, Zubereitungen, Biozidprodukte oder PSM) an verschiedene Auflagen geknüpft⁴:

- › Melde-, Anmelde- und Zulassungspflichten,
- › Vorgaben für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung gefährlicher chemischer Produkte,
- › Informationspflichten beim Verkauf besonders gefährlicher Produkte,
- › Ausbildungsanforderungen für bestimmte gewerbliche Anwendungen,

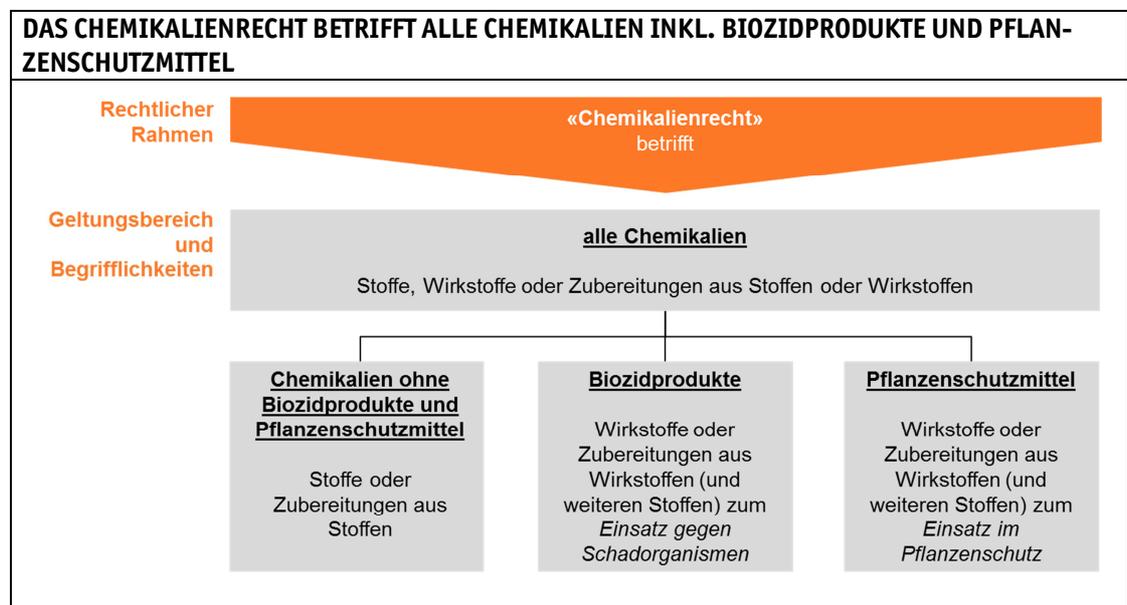
⁴ Die wichtigsten Anforderungen werden im Kapitel 2.3. detaillierter erläutert.

- › Verbote und Beschränkungen von bestimmten Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen mit besonderen Risiken.

2.2. BEGRIFFE

Im folgenden Abschnitt werden die Begriffe Stoffe, Wirkstoffe, Zubereitungen, Biozidprodukte und PSM (vgl. auch ChemG Art. 4 Abs. 1) geklärt.

Der Begriff Chemikalien schliesst alle dieser vorgenannten Regelungsgegenstände ein, das heisst auch Biozidprodukte und PSM (siehe Figur 2).



Figur 2 Quelle: Eigene Darstellung.

Stoffe

Stoffe sind natürliche oder durch ein Produktionsverfahren hergestellte chemische Elemente und deren Verbindungen. Dabei werden in der Schweiz im Gegensatz zur EU noch Alt- und Neustoffe unterschieden (Art. 4 Abs. 1a ChemG):

- › Als **Altstoffe** gelten im Wesentlichen diejenigen Stoffe, die vor 1981 in Verkehr gebracht oder gebraucht wurden oder von denen die Industrie damals Kenntnis hatte. Altstoffe sind im Europäischen Altstoffverzeichnis vom 15. Juni 1990 (European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances (EINECS)) aufgelistet. Das Inventar enthält ca. 106'000 Stoffe, davon sind ca. 30'000 Stoffe in relevanten Mengen auf dem Markt. Rund 90% der heute in der Schweiz im Verkehr befindlichen Stoffe sind Altstoffe.

- › Als **Neustoffe** gelten alle übrigen Stoffe (d.h. all jene Stoffe, die nicht im EINECS aufgeführt sind).

Wirkstoffe

Wirkstoffe sind Stoffe und Mikroorganismen einschliesslich Viren mit einer für die Verwendung als Biozidprodukt oder PSM beabsichtigten Wirkung (Art. 4 Abs. 1b ChemG).

Zubereitungen

Zubereitungen sind Gemenge, Gemische und Lösungen, die aus zwei oder mehreren Stoffen bestehen (Art. 4 Abs. 1c ChemG).

Pflanzenschutzmittel

Als PSM gelten Wirkstoffe und Zubereitungen, die dazu bestimmt sind (Art. 4 Abs. 1e ChemG):

- › Pflanzen und Pflanzenerzeugnisse vor Schadorganismen zu schützen oder deren Einwirkung vorzubeugen,
- › in einer anderen Weise als ein Nährstoff die Lebensvorgänge von Pflanzen zu beeinflussen,
- › Pflanzenerzeugnisse zu konservieren,
- › unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten oder
- › auf ein unerwünschtes Pflanzenwachstum Einfluss zu nehmen.

Biozidprodukte

Biozidprodukte sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die keine PSM sind und die dazu bestimmt sind (Art. 4 Abs. 1d ChemG):

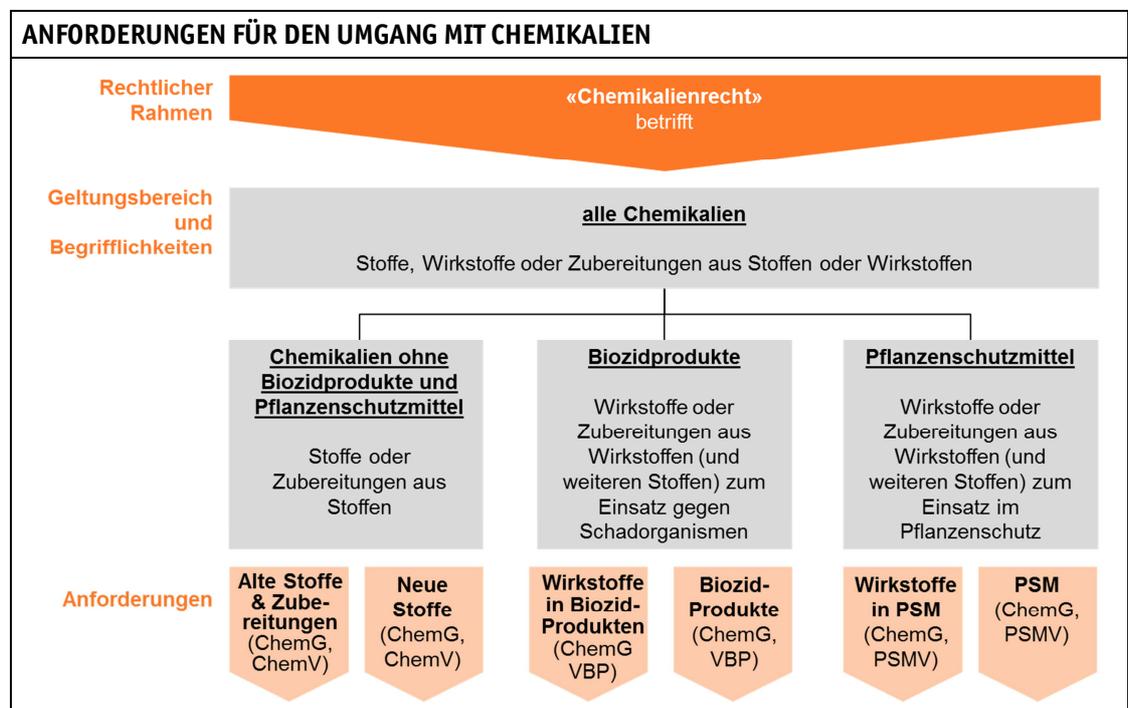
- › Schadorganismen abzuschrecken, unschädlich zu machen, zu zerstören oder in anderer Weise zu bekämpfen, oder
- › Schädigungen durch Schadorganismen zu verhindern (z.B. Insektenspray oder Desinfektionsmittel).

Die Unterscheidung Biozidprodukten und PSM hängt primär davon ab, für welche Verwendungen der Hersteller ein Produkt in Verkehr bringen will bzw. wofür es gemäss den Angaben des Herstellers in den Produktunterlagen, insbesondere auf der Etikette und im Sicherheitsdatenblatt,

eingesetzt werden soll, d.h. ob es gegen Schadorganismen (Biozidprodukt) oder für den Pflanzenschutz verwendet wird⁵.

2.3. ANFORDERUNGEN

Dieser Abschnitt zeigt Anforderungen auf, die gemäss Chemikalienrecht im Umgang mit Chemikalien einzuhalten sind. Die Anforderungen an das Inverkehrbringen von Chemikalien sind je nach Art des Produktes, der vom Hersteller empfohlenen Verwendung und der chemikalienrechtlichen Einstufung (Gefahrenpotenzial) unterschiedlich.



Figur 3 Quelle: Eigene Darstellung.

Alte Stoffe in Chemikalien und Zubereitungen ohne Biozidprodukte und Pflanzenschutzmittel (ChemG, ChemV)

Alte Stoffe und Zubereitungen dürfen von der Herstellerin ohne vorherige Prüfung und Zustimmung durch die Behörden in Verkehr gebracht werden. Sie fallen unter die Pflicht der Selbstkontrolle, d.h. die Herstellerin oder Importeurin muss den Stoff bzw. die Zubereitung unter Berück-

⁵ So gilt zum Beispiel ein Rodentizid (Rattengift) je nach Anwendungsgebiet als Biozid oder als PSM. Derartige Fälle sind aber sehr selten, d.h. in der Regel lassen sich Produkte relativ einfach entweder den Biozidprodukten oder den PSM zuordnen.

sichtigung der vorgesehenen Verwendung(en) hinsichtlich möglicher Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt beurteilen und Stoffe und Zubereitungen auf Grund ihrer gefährlichen Eigenschaften einstufen, verpacken und kennzeichnen. Dabei gelten die durch den Bundesrat erlassenen Vorschriften über die Prüfmethode, die Gute Laborpraxis (GLP), die Kriterien für die Beurteilung und Einstufung sowie die Verpackung und Kennzeichnung. Handelt es sich dabei um gefährliche Stoffe und Zubereitungen, muss die Herstellerin eine Meldung über diese Stoffe und Zubereitungen machen, u.a. Angaben zur Identität des Produkts, der Einstufung und Kennzeichnung und der einstufigsrelevanten Stoffe.

Neue Stoffe (ChemG, ChemV)

Neue Stoffe als solche oder als Bestandteil einer Zubereitung bedürfen einer Anmeldung, bevor sie in Verkehr gebracht werden. Wenn die Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem) die Annahme der Anmeldung verfügt hat; oder wenn seit dem Datum des Eingangs der Anmeldung und allenfalls nachgeforderter Unterlagen 60 Tage verstrichen sind, ohne dass die AS Chem sich dazu geäußert hat, darf der Neustoff in Verkehr gebracht werden.

Wirkstoffe in Biozidprodukten (VBP)

Alle zur Verwendung in Biozidprodukten zugelassenen Wirkstoffe sind in Anhang I oder IA der Verordnung über Biozidprodukte (VBP) angeführt. Ein Wirkstoff kann maximal für die Dauer von zehn Jahren in den Anhang aufgenommen werden. Angemeldete Wirkstoffe werden auf die Liste I oder die Liste IA aufgenommen. Die Liste I enthält Wirkstoffe zur Verwendung in Biozidprodukten. Die Liste IA enthält Wirkstoffe zur Verwendung in Biozidprodukten mit niedrigem Risikopotential.

Biozidprodukte (VBP)

Biozidprodukte, die in Verkehr gebracht werden sollen, benötigen eine Zulassung. Die Zulassung wird erteilt, wenn sichergestellt ist, dass:

- › die darin enthaltenen Wirkstoffe entweder auf der Liste der notifizierten Wirkstoffe oder auf den Listen I oder/und IA aufgeführt sind und die dort festgelegten Anforderungen erfüllen,
- › das Biozidprodukt hinreichend wirksam ist und
- › das Produkt keine unannehmbaren Wirkungen auf die Zielorganismen, die Gesundheit von Mensch, Tier oder Umwelt hat.

Je nach Ausgangslage (in Bezug auf die Wirkstoffe) kommen unterschiedliche Zulassungsverfahren zur Anwendung:

- › *ZB-Zulassungen* wurden für Biozidprodukte erteilt, die vor August 2005, dem Inkrafttreten der neuen Chemikaliengesetzgebung, legal auf dem Schweizer Markt waren. Heute werden keine neuen ZB-Zulassungen mehr erteilt, aber bestehende können infolge Änderungen, die durch die Zulassungsinhaberin mitgeteilt werden, angepasst werden.
- › *ZN-Zulassungen (Übergangszulassung)* gelten für Produkte, die mindestens einen notifizierten Wirkstoff enthalten, über dessen Aufnahme in die Liste I oder IA noch nicht entschieden wurde. Die übrigen Wirkstoffe dürfen entweder in der Liste I oder IA aufgeführt sein. ZN-Zulassungen gelten nur für die Schweiz. Von den ca. 5'000 Produkten in der Schweiz fallen fast alle unter die ZN-Zulassung.
- › *ZL-Zulassungen* betreffen Biozidprodukte, deren Bestandteile entweder (a) mindestens ein Wirkstoff der Liste I und ansonsten Wirkstoffe der Liste IA oder (b) nur Wirkstoffe der Liste IA mit bedenklichen Stoffen sind. ZL-Zulassungen können auch in einem EU-Land anerkannt werden.
- › *Registrierungen* werden für Produkte erteilt, deren Wirkstoffe bereits in die Liste IA aufgenommen wurden, und es sich bei diesen um unbedenkliche Wirkstoffe handelt.
- › *Anerkennungen* kommen zur Anwendung, wenn alle im Produkt enthaltenen Wirkstoffe in den Listen I oder IA enthalten sind und wenn das Produkt in einem Mitgliedstaat der EU oder EFTA nach Kriterien der Richtlinie 98/8/EG zugelassen oder registriert sind.
- › *ZnL-Zulassungen* wurden ursprünglich für Biozidprodukte vorgesehen, die mindestens einen Wirkstoff enthalten, der in keiner der Wirkstofflisten vorkommt. Mit dem MRA (Mutual Recognition Agreement) kann diese Zulassung nicht mehr erteilt werden. Heute kann ein Produkt mit einem neuen (nicht in den Listen I oder IA enthaltenen) Wirkstoff erst zugelassen werden, wenn der neue Wirkstoff nach den Kriterien der 98/8/EG-Richtlinie geprüft und in die Anhänge I/IA derselben Richtlinie aufgenommen wurde. Dieses Verfahren kann über die Schweizer Behörde (Anmeldestelle) folgen. Ist dies geschehen, kann ein Gesuch um eine ZL-Zulassung und eine Registrierung erfolgen.

Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln (PSMV)

Alle Wirkstoffe, die in PSM verwendet werden, müssen genehmigt werden, bevor sie in Verkehr gebracht werden dürfen. Genehmigte Wirkstoffe sind in Anhang I der Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV) gelistet.

Pflanzenschutzmittel (PSMV)

PSM dürfen in der Schweiz nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie vom Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) zugelassen sind. Für gewisse PSM muss zusätzlich für allfällige Rückstände der Wirkstoffe auf Erntegütern eine Höchstkonzentration festgelegt werden. Art und Umfang der einzureichenden Unterlagen hängen vom Gesuchstyp ab. Im Zulassungsverfahren gibt es primär die folgenden Gesuchstypen:

- › Gesuche für neue PSM, die einen neuen Wirkstoff enthalten, der nicht in Anhang 1 PSMV aufgeführt ist,
- › Gesuche für neue PSM, die bereits bewilligte Wirkstoffe enthalten, die schon in Anhang 1 PSMV gelistet sind, aber in einer neuen Kombination (d.h. mit einer neuen Wirkstoffmischung) und/oder mit neuen Wirkstoffmengen vorliegen,
- › Gesuche für neue Indikationen (Einsatzbereiche) von bereits bewilligten PSM,
- › Gesuche für neue Formulierungen bei bereits bewilligten PSM, d.h. vergleichbare Wirkstoffzusammensetzungen und -mengen mit geringfügigen Anpassungen bei z.B. Hilfsstoffen wie Farbstoffen etc.

Zusätzlich gibt es weitere Fälle, die gesondert behandelt werden (z.B. Zulassungen für PSM, die äquivalent zu einem bereits bewilligten Referenzprodukt sind, Übertragungen der Zulassung auf eine neue Zulassungsinhaberin, Zulassungen für eine geringfügige Verwendung, Verkaufserlaubnisse, Erneuerungen der Zulassung bei Ablauf der Geltungsdauer oder Überprüfung von bereits bewilligten PSM, um neue Erkenntnisse zu berücksichtigen).

2.4. INTERNATIONALER KONTEXT

Das Chemikalienrecht in der Schweiz ist stark an internationale – globale und europäische – Übereinkommen und Verordnungen gebunden (siehe Tabelle 5).

INTERNATIONALE EINBETTUNG	
Globale Abkommen und Ratsbeschlüsse der OECD	Relevante Regelungen auf europäischer Ebene und MRA
<ul style="list-style-type: none"> › Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention) › Rotterdamer PIC-Übereinkommen › OECD-Chemikalienprogramm › Globally Harmonized System GHS 	<ul style="list-style-type: none"> › EU-Chemikalienverordnung REACH › EU-CLP-Verordnung zur Umsetzung des Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS) › EU-Biozidprodukteverordnung und gegenseitige Anerkennung (MRA) › EU-Verordnung über das Inverkehrbringen von PSM

Tabelle 5

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten der vorgenannten internationalen Übereinkommen, OECD-Ratsbeschlüsse und Rechtserlasse der EU kurz ausgeführt.

2.4.1. RELEVANTE REGELUNGEN AUF EU-EBENE

EU-Chemikalienverordnung REACH

Seit dem 1. Juni 2007 ist in der Europäischen Union (EU) die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)) in Kraft. Mit der Inkraftsetzung von REACH kamen für chemische Stoffe, die auf den europäischen Markt gebracht werden sollen, verschärfte Bestimmungen zur Anwendung. Die Verordnung sieht u.a. vor, dass Altstoffe nach denselben Kriterien wie Neustoffe geprüft, registriert und bewertet werden. Die unterschiedlichen Anforderungen zwischen Alt- und Neustoffen wurden damit in der EU aufgehoben. Für Altstoffe besteht eine Übergangsregelung bis längstens 2018.

Da die EU der wichtigste Handelspartner der Schweiz ist, ist REACH für die chemische Industrie der Schweiz von grosser Bedeutung. Schweizer Firmen, die in die EU exportieren, müssen ihre Produkte entsprechend den höheren Anforderungen bei der Europäischen Chemikalienagentur ECHA registrieren lassen. Aus der EU importierende Unternehmen müssen damit rechnen, dass mittelfristig einzelne Stoffe wegen REACH-Anforderungen nicht mehr hergestellt werden. Ausserdem muss davon ausgegangen werden, dass ohne Anpassung des Schweizer Chemikalienrechts mittel- bis langfristig das Schutzniveau für Mensch, Tier und Umwelt in der Schweiz hinter dem der EU zurückbleibt. Dies liesse sich durch eine Anpassung des Chemikalienrechts oder ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und der EU vermeiden. Der Bundesrat hat zwar im Jahr 2010 ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen mit der EU erteilt. Verhandlungen konnten aber bis heute noch nicht aufgenommen werden. Erste Anpassungen an die REACH-Verordnung wurden allerdings bereits vorgenommen. So sind die Beschränkungen und Verbote des Anhangs XVII von REACH grösstenteils in das Schweizer Verordnungsrecht übernommen worden und die Regelung über die Zulassungspflicht für besonders besorgniserregende Stoffe (SVHC) nach Anhang XIV von REACH wurde im Anhang 1.17 der Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung (ChemRRV) umgesetzt.

EU-CLP-Verordnung zur Umsetzung des Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)

Das Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS) ist ein von den Vereinten Nationen (UN) entwickeltes System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien. Die EU hat das System mit Inkraftsetzung der CLP-Verordnung (Classification, Labelling and Packaging; Verordnung EG Nr. 1272/2008) zum 20. Januar 2009 umgesetzt. Gemäss der CLP-Verordnung müssen Stoffe in der EU seit dem 1. Dezember 2010 und Gemische ab dem 1. Juni 2015 nach GHS eingestuft, verpackt und gekennzeichnet werden. Die Schweiz hat die Bestimmungen der CLP-Verordnung in der ChemV umgesetzt. Stoffe müssen in der Schweiz seit dem 1. Dezember 2012, Zubereitungen ab dem 1. Juni 2015 nach der CLP-Verordnung Juni 2015 verbindlich eingestuft, verpackt und gekennzeichnet werden. Somit sind die Regelungen in der Schweiz über die Anwendung des GHS bereits heute vollständig mit denjenigen der EU harmonisiert.

EU-Biozidprodukteverordnung und gegenseitige Anerkennung (MRA)

Die Verordnung über Biozidprodukte (BPR, Verordnung (EU) Nr. 528/2012) regelt das Inverkehrbringen und die Verwendung von Biozidprodukten. Sie gilt in der EU seit dem 1. September 2013. Als Folge davon wird die Schweizer Biozidprodukteverordnung (VBP) teilrevidiert. Die 2005 in Kraft getretene Biozidprodukteverordnung in der Schweiz ist bereits eng an die europäische Verordnung angelehnt, d.h. sie sieht die einseitige Übernahme der Wirkstofflisten und Anerkennungen von EU/EFTA-Zulassungen mittels eines vereinfachten Verfahrens vor. Mit der Revision sollen neue Gesundheits- und Umweltschutzelemente eingeführt und technische Handelshemmnisse verhindert werden. Die Revision soll ausserdem die Fortführung des aktuellen Abkommens über die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen ermöglichen (Mutual Recognition Agreement, MRA)⁶.

EU-Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

Die Verordnung über das Inverkehrbringen von PSM (Verordnung (EU) Nr. 1107/2009) legt die Kriterien für die Zulassung und das Inverkehrbringen von PSM (Wirkstoffe und Produkte) fest. Obwohl kein Abkommen besteht bzw. angestrebt wird, sind die rechtlichen Bestimmungen der

⁶ Indem es neu auf die EU-Verordnung BPR, Verordnung (EU) Nr. 528/2012 und nicht mehr auf die Richtlinie 98/8/EG abgestützt wird.

EU in der Schweiz ebenfalls relevant. So wurden die Bestimmungen dieser EU-Verordnung 2010 weitgehend in der Schweizer PSMV übernommen.

2.4.2. GLOBALE ABKOMMEN UND RATS BESCHLÜSSE DER OECD

Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention)

Das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs)) verbietet oder beschränkt die Herstellung und Verwendung bestimmter Stoffe, die in den Anhängen A, B und C der POP-Konvention geregelt sind.

Rotterdam Übereinkommen (PIC-Konvention)

Das Rotterdam Übereinkommen über den Handel mit gefährlichen Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln (Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent (PIC) Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade) regelt den Informationsaustausch im Handel mit gefährlichen Chemikalien sowie PSM. Die Konvention verpflichtet die Vertragsparteien insbesondere, andere Vertragsparteien über Verbote und Beschränkungen von Chemikalien zu informieren und Exporte derart geregelter Stoffe dem Empfängerland zu melden.

OECD-Chemikalienprogramm

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist eine zwischenstaatliche Organisation, deren 34 Mitgliedsländer sich zu Demokratie und Marktwirtschaft bekennen. Die Mission der OECD besteht darin, die Regierungen bei der Erzielung eines nachhaltigen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums zu unterstützen, den Lebensstandard in den Mitgliedsländern zu steigern und gleichzeitig die finanzielle Stabilität zu sichern. Zur Verwirklichung wichtiger Ziele trifft der OECD-Rat Entscheidungen, die für alle Mitgliedsländer bindend sind, oder gibt politisch verbindliche Empfehlungen an die Mitglieder heraus. 23 Entscheidungen und Empfehlungen des OECD-Rates betreffen Themen der Chemikaliensicherheit. Die OECD erarbeitet insbesondere Grundlagen und Richtlinien zur Durchführung von Tests mit Chemikalien, Pestiziden und Nanomaterialien, für die Gute Laborpraxis, den Austausch von vertraulichen und nicht-vertraulichen Daten über die Sicherheit von Chemikalien, die Methoden zur Beurteilung gefährlicher Eigenschaften und Risiken von Stoffen. Wichtigste Ziele der OECD im Bereich Chemikaliensicherheit sind die gegenseitige Anerkennung von Testdaten durch die staatlichen

Behörden (mutual acceptance of data, MAD), die Standardisierung, Harmonisierung und Weiterentwicklung von Testrichtlinien und Formaten für die Erfassung und den Austausch von Chemikalien-Daten zwischen Industrie und Behörden und die Umsetzung der Prinzipien der Guten Laborpraxis in den OECD-Mitgliedstaaten und Nicht-OECD-Ländern. Im Chemikalien-Beurteilungsprogramm der OECD werden hunderte von Chemikalien (Alt- und Neustoffe) gemeinsam von Experten der OECD-Mitgliedsländer und mit Beteiligung der Industrie auf ihre gefährlichen Eigenschaften beurteilt und die Ergebnisberichte werden von der OECD publiziert. Die Schweiz beteiligt sich an den diversen Aktivitäten des Chemikalienprogramms der OECD.

3. AKTUELLER BUNDESVOLLZUG

3.1. VOLLZUGSAUFGABEN DES BUNDES

Die Vollzugsaufgaben sind zwischen Kantonen und Bund aufgeteilt. Die Vollzugsaufgaben des Bundes sind im Chemikaliengesetz (ChemG) im Kapitel 5 Abschnitt 2 festgelegt und in den Verordnungen ChemV, ChemRRV, VBP und PSMV weiter konkretisiert. Der Bund hat demnach folgende Aufgaben:

VOLLZUGSAUFGABEN DES BUNDES IM BEREICH CHEMIKALIEN	
Aufgabe	ChemG
Beaufsichtigung des Vollzugs des Gesetzes	Art. 33
Koordination der Vollzugsmassnahmen der Kantone	Art. 33
Vollzugskompetenzen des Bundes:	Art. 34
› Überprüfung der im Rahmen der Selbstkontrolle der Herstellerin durchzuführenden Beurteilung und Einstufung von Stoffen und Zubereitungen	Art. 5 Abs. 1a
› Vollzug der Bestimmungen über Art, Umfang und Überprüfung der Selbstkontrolle der HerstellerInnen (u.a. Prüfmethode, Grundsätze der Guten Laborpraxis GLP, sowie die Kriterien für die Beurteilung und Einstufung)	Art. 5 Abs. 2
› Vollzug der Bestimmungen bzgl. der Informationspflicht der HerstellerInnen (u.a. Überprüfung der Angaben in Sicherheitsdatenblättern zu Stoffen und Zubereitungen, welche im Rahmen der Selbstkontrolle von den HerstellerInnen erstellt werden müssen)	Art. 7
› Durchführung der Anmelde- und Zulassungsverfahren von bestimmten Stoffen und Zubereitungen (u.a. Neustoffe, Biozidprodukte, PSM): Prüfen und Beurteilen der einzureichenden Dossiers, Erlass diesbezüglicher Verfügungen	Art. 9-17
› Entgegennahme von Meldung über gefährlich Stoffe und Zubereitungen	Art. 18
› Dokumentation der vorliegenden Informationen über Stoffe und Zubereitungen (Führen eines Produktregisters)	Art. 26 Art. 27
› Information von Öffentlichkeit und Behörden über Risiken und Gefahren beim Umgang mit Stoffen und Zubereitungen sowie über Massnahmen zur Verminderung von Risiken	Art. 28
Koordination der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundesstellen	Art. 35
Beschaffung der für die Anwendung des Gesetzes notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen	Art. 37
Berücksichtigung von international harmonisierten Richtlinien beim Erlass der Bestimmungen	Art. 39
Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie internationalen Organisationen	Art. 40

Tabelle 6 Erläuterung: Diese Zusammenstellung der Vollzugsaufgaben des Bundes ist nicht abschliessend vollständig, sondern stellt die für die vorliegende Evaluation wichtigsten Aufgaben dar.

3.2. ORGANISATION

Die Organisation des Bundesvollzugs des Chemikalienrechts lässt sich grundsätzlich in

- a) die Organisation des Vollzugs bzgl. Chemikalien ohne PSM, d.h. insbesondere bzgl. ChemV, ChemRRV und VPB und

- b) die Organisation des Vollzugs bzgl. PSM, d.h. bzgl. PSMV unterteilen (siehe Abbildung 3).

Hinweis: In Anlehnung an diese Organisation des Vollzugs und zur Vereinfachung wird der Begriff „Chemikalien“ im Folgenden enger gefasst. Das heisst im Folgenden verwenden wir den Begriff „Chemikalien“ als Synonym für Chemikalien und Biozidprodukte *ohne PSM*; den Begriff „Chemikalienvollzug“ verwenden wir entsprechend für den Vollzug bzgl. Chemikalien und Biozidprodukte *ohne PSM*. Somit weicht diese Verwendung der Begriffe von der eigentlichen Begriffsverwendung im chemikalienrechtlichen und im fachlichen Sinne ab, gemäss derer PSM ebenfalls zu den Chemikalien gehören (siehe Begriffserläuterung Kapitel 2.2).



Figur 4 Quelle: Eigene Darstellung.

Die strategische Abstimmung zwischen den Teilorganisationen wird durch den übergeordneten *Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM* sichergestellt⁷.

3.2.1. VOLLZUG CHEMIKALIEN

Am Bundesvollzug bzgl. Chemikalien sind fünf Bundesstellen beteiligt: Bundesamt für Gesundheit (BAG), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)⁸.

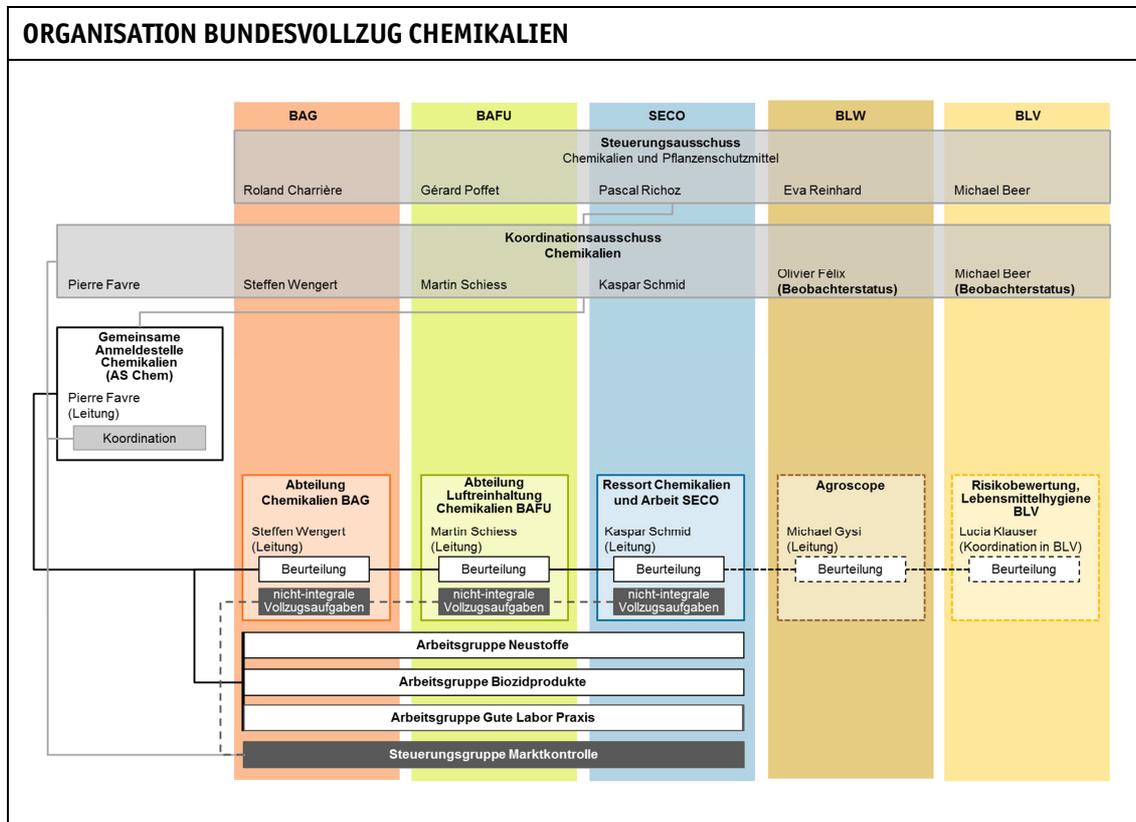
Die ämterübergreifende Vollzugsorganisation beinhaltet die folgenden Gremien:

- › Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel,
- › Koordinationsausschuss Chemikalien,
- › Gemeinsame Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem),
- › Fachliche Beurteilungsstellen (BS) in den Bundesstellen,
- › Arbeitsgruppe Neustoffe,
- › Arbeitsgruppe Biozidprodukte,
- › Arbeitsgruppe Gute Laborpraxis,
- › Steuerungsgruppe Marktkontrolle.

Die folgende Figur zeigt, wie die verschiedenen Gremien organisiert sind:

⁷ Der Steuerungsausschuss ist in Art. 89 ChemV (Anmeldestelle und Steuerungsausschuss) und Art. 71 PSMV (Zulassungsstelle und Steuerungsausschuss) gleichermaßen festgelegt. Mit der Vereinbarung zur Organisation und Zusammenarbeit im Bereich Chemikalien zwischen BAG, BLW, BAFU und SECO vom 28. Juni 2005 wurde die Zusammenarbeit im gemeinsamen *Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel* spezifiziert und die Modalitäten festgelegt. Mit einer Anpassung des Dokumentes im Dezember 2012 wurde diese Absicht durch die beteiligten Ämter nochmals bekräftigt. Durch die Herauslösung der Abteilung Lebensmittelsicherheit aus dem BAG und der Gründung des neuen Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV), die insbesondere für die gesundheitliche Beurteilung von PSM zuständig ist, wurden ab dem 1. Januar 2014 Anpassungen an der Organisation und insbesondere auch an den Verordnungen erforderlich. Durch den "verwaltungstechnischen" Austausch von BAG durch BLV in Art. 71 PSMV wurde ohne Absicht *de jure* die in 2005 gewollte Kongruenz mit der Bestimmung in der ChemV gestört. *De facto* hat dies allerdings keinen Einfluss auf die Arbeit des Steuerungsausschusses, der neu um ein Direktionsmitglied des BLV ergänzt wurde. Artikel 89 ChemV und Art. 71 PSMV werden in diesem Sinne angepasst werden müssen, um dem ursprünglichen Gedanken der Kongruenz wieder Rechnung zu tragen.

⁸ Die Rollen von BLW und BLV im Chemikalienvollzug sind abgeschwächt (BLW und BLV haben „nur“ Beobachterstatus im Koordinationsausschuss Chemikalien und Beurteilungen durch BLW und BLV erfolgen nur bei (seltenem) Bedarf).



Figur 5 Eigene Darstellung. Schwarze Linien: integrale verfahrensbezogene Prozesse. Gestrichelte Linie: nicht-integrale Prozesse. Graue Linien: Koordinations-/Steuerungsprozesse.

Der **Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel** setzt sich aus den Geschäftsleitungsmitgliedern von BAG (Roland Charrière), BAFU (Gérard Poffet), SECO (Pascal Richoz), BLW (Eva Reinhard) und BLV (Michael Beer) zusammen⁹. Die Aufgaben des Steuerungsausschusses im Rahmen des Chemikalienvollzugs bestehen in der Steuerung der AS Chem, d.h.

- › Wahl der Leitung der AS Chem,
- › Festlegung der Strategie der AS Chem,
- › Einsicht in und Antragsrecht für das Budget der AS Chem.

Der Steuerungsausschuss entscheidet einvernehmlich. Daneben obliegt dem Steuerungsausschuss auch die Aufsicht über den Vollzug im Bereich PSM (siehe Kapitel Vollzug Pflanzenschutzmittel).

⁹ Die Tatsache, dass das BLV durch die Auslagerung der Lebensmittelsicherheit aus dem BAG nun als neuer Akteur auftritt ist eine kurzfristige Entwicklung. Aus diesem Grund hat Michael Beer, BLV, bisher an den Sitzungen des Steuerungsausschuss noch nicht teilgenommen, wird aber in Zukunft zu diesen Sitzungen eingeladen werden.

Der **Koordinationsausschuss Chemikalien** unterstützt den Steuerungsausschuss auf fachlicher und rechtlicher Ebene. Er setzt sich aus den Leitenden der Fachabteilungen bzw. Fachbereiche oder Ressorts und der AS Chem zusammen, wobei die Leitenden der Fachabteilungen des BLW und des BLV lediglich einen Beobachterstatus haben. Die Aufgaben des Koordinationsausschusses sind:

- › Aufsichtsfunktion gegenüber der AS Chem, d.h. Controlling der AS Chem (Zielerreichung, Budget, Strategie), Reporting an Steuerungsausschuss, personelle Deeskalation,
- › Koordination der Vollzugsverfahren (Meldung, Anmeldung, Zulassung) welche über die AS Chem abgewickelt werden, d.h. organisatorische Koordination (Ablauforganisation),
- › Koordination weiterer Aufgaben der beteiligten Bundesstellen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Chemikalienrechts, d.h. Abstimmung der Strategien im Chemikalienvollzug, fachliche und rechtliche Koordination Chemikaliengesetzgebung und Vollzug,
- › Projektoberleitung für gemeinsame Projekte.

Die **Gemeinsame Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem)** ist die zentrale Anlaufs- und Verfügungsstelle für die Industrie hinsichtlich der Abwicklung sämtlicher Meldungen (Gefährliche alte Stoffe und Zubereitungen) sowie Anträge für Neustoffanmeldungen oder Biozidproduktzulassungen. Die Aufgaben der AS Chem sind:

- › Prozessführung bei den verfahrensbezogenen Aufgaben in den Bereichen Anmeldung Neustoffe, Zulassung Biozidprodukte und GLP-Anerkennung (die AS Chem prüft dabei die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen, koordiniert die Beurteilung und die Entscheidungsfindung mit den Beurteilungsstellen (BS) und stellt die Verfügungen (Bewilligungen oder negative Entscheide) aus. Dies umfasst u.a. auch die Leitung der Arbeitsgruppen Neustoffe und Biozidprodukte),
- › Koordination Marktkontrolle (Organisation und Leitung der Steuerungsgruppe Marktkontrolle sowie der Plattformtagung, bestehend aus Vertretern der kantonalen Vollzugstellen sowie der Bundesstellen),
- › Sekretariat für den Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel sowie für den Koordinationsausschuss Chemikalien,
- › Entgegennahme von Meldungen (gefährliche alte Stoffe und Zubereitungen),
- › Bewirtschaftung und Unterhalt des Produktregisters, Bereitstellung von Daten für die Beurteilungsstellen, für das Schweizerische Toxikologische Informationszentrum (STIZ), die Nationale Alarmzentrale (NAZ), für Firmen, Kantone und die breite Öffentlichkeit,

- › Sicherstellen der Koordination und Kommunikation zwischen den Bundesstellen und Firmen (die AS Chem bildet die Schnittstelle zwischen den BS und den Firmen, stellt Rückfragen und informiert die Firmen über den aktuellen Stand ihrer Gesuche),
- › Information und Auskunft über das REACH-Helpdesk,
- › Fachliche Unterstützung bei künftigen Verhandlungen zur REACH-Verordnung mit der EU.

Die AS Chem ist administrativ dem BAG (Direktionsbereich Verbraucherschutz) zugeordnet, wird aber über den Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel und über den Koordinationsausschuss Chemikalien von allen fünf Bundesstellen gesteuert und geführt. Das heisst, der Steuerungsausschuss hat die strategische Führungsrolle (Festlegung der Strategie der Anmeldestelle, Einsicht in und Antragsrecht für das Budget der Anmeldestelle etc.) für die AS Chem inne; der Koordinationsausschuss ist für das Controlling der AS Chem und die Koordination der Vollzugsverfahren, welche über die AS Chem abgewickelt werden, zuständig. Die organisatorische Angliederung der AS Chem beim BAG macht sich unter anderem dadurch bemerkbar, dass der Webauftritt der AS Chem beim BAG gehostet wird. Das heisst, dass die Webseite der AS Chem auf der Webseite des BAG zu finden ist. Grund dafür sind die hohen Kosten für einen eigenen Host¹⁰.

In den beteiligten Bundesstellen sind **Fachabteilungen bzw. Fachbereiche als Beurteilungsstellen (BS)** für die Bearbeitung der Anträge aus der jeweiligen fachspezifischen Sicht zuständig (Art. 90 ChemV):

- › Im BAG wird die Beurteilung im Hinblick auf die Belange des Schutzes des Lebens und der Gesundheit durch die Abteilung Chemikalien vorgenommen,
- › Im BAFU erfolgt die Beurteilung hinsichtlich der Belange des Umweltschutzes und des mittelbaren Schutzes des Menschen in der Abteilung Luftreinhaltung Chemikalien,
- › Im SECO beurteilt das Ressort Chemikalien und Arbeit die Unterlagen bezüglich der Belange des Arbeitnehmerschutzes,
- › Agroscope (als Beurteilungsstelle des BLW für landwirtschaftliche Belange) und BLV (Abteilung Lebensmittel und Ernährung; Abteilung Risikobewertung; als Beurteilungsstelle für Belange betreffend die Lebensmittelsicherheit) werden i.d.R. nur fallweise bei der Beurteilung von Chemikalien mit spezifischen Verwendungszwecken beigezogen (z.B. bei Stallinsektiziden

¹⁰ Ein eigener Host würde ca. 30'000 CHF pro Jahr kosten.

oder wenn durch die Anwendung eines Biozidprodukts Rückstände in Lebensmitteln auftreten können).

Die Abstimmung der Beurteilungen wird über die ämterübergreifenden **Arbeitsgruppen Neustoffe, Biozidprodukte** und **Gute Labor Praxis (GLP)** sichergestellt.

Neben den Aufgaben als BS im Rahmen der Anmelde- und Zulassungsverfahren haben die Fachstellen des BAG, des BAFU und des SECO die Verantwortung für die Chemikaliensicherheit in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (Gesundheits-, Arbeitnehmer- und Umweltschutz).

Dazu gehören:

- › die Beurteilung und das Antizipieren neuer Risiken (hormonaktive Stoffe, Nanomaterialien etc.),
- › die Risikobeurteilung von Alt- und Neustoffen,
- › die Erarbeitung von Rechtsvorlagen für die Anpassung bzw. Weiterentwicklung des Chemikalienrechts (u.a. ChemG, ChemV, ChemRRV, VBP, etc.) unter Berücksichtigung internationaler Abkommen bzw. einer allfälligen Harmonisierung mit EU-Recht sowie die Begleitung chemikalienpolitischer Geschäfte,
- › die Beantwortung von Anfragen zur Chemikaliensicherheit und zur Auslegung des Chemikalienrechts (parlamentarische Anfragen, Bürgeranfragen, Medienanfragen etc.),
- › die Information der Öffentlichkeit über die Risiken und Vorsorgemassnahmen beim Umgang mit bestimmten Chemikalien (Empfehlungen, Flyer, Broschüren, Informationskampagnen etc.),
- › die Beratung der kantonalen Vollzugsbehörden und Aufsicht über den kantonalen Vollzug,
- › die Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller (Einstufung, Inhalte des Sicherheitsdatenblatts, Beurteilung der Gesundheits- und Umweltgefährdung) von auf dem Markt befindlichen chemischen Produkten in Abstimmung mit den Marktkontrollaufgaben der kantonalen Vollzugsbehörden (u.a. über die **Steuerungsgruppe Marktkontrolle**),
- › die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie internationalen Organisationen (WHO, UNEP, OECD, etc.) und
- › die Beschaffung der für die Wahrnehmung der Vollzugsaufgaben notwendigen wissenschaftlichen Grundlagen.

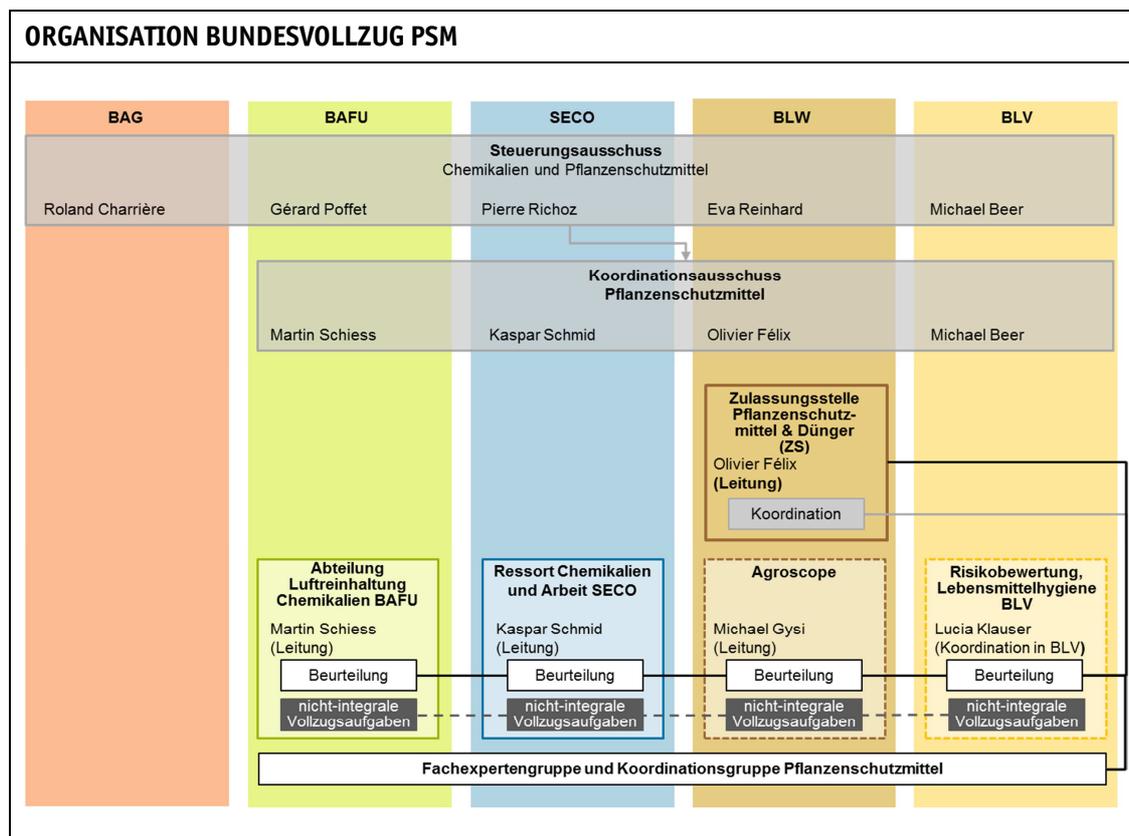
3.2.2. VOLLZUG PFLANZENSCHUTZMITTEL

Am Bundesvollzug bzgl. Pflanzenschutzmittel sind vier Bundesämter beteiligt: das BAFU, das SECO, das BLW und das BLV (Art. 71–73 PSMV).

Die Vollzugsorganisation beinhaltet ähnliche Gremien wie die des Chemikalienvollzugs, und zwar:

- › Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel,
- › Koordinationsausschuss Pflanzenschutzmittel,
- › Zulassungsstelle Pflanzenschutzmittel (ZS),
- › Fachabteilungen in den Bundesämtern,
- › Fachexpertengruppe und Koordinationsgruppe Pflanzenschutzmittel,
- › „Frühjahrs- und Herbstbesprechungen“

Die folgende Figur zeigt, wie die verschiedenen Gremien organisiert sind:



Figur 6 Eigene Darstellung. Schwarze Linien: integrale verfahrensbezogene Prozesse. Gestrichelte Linie: nicht-integrale Prozesse. Graue Linien: Koordinations-/Steuerungsprozesse.

Der **Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel** wurde bereits unter 3.2.1 vorgestellt. Er hat in Bezug auf den Vollzug im Bereich der PSM folgende Aufgaben und Befugnisse:

- › Festlegung der Strategie der ZS,
- › Einsicht in die Organisations- und Ressourcenbemessung der ZS.

Der **Koordinationsausschuss** Pflanzenschutzmittel unterstützt den Steuerungsausschuss auf fachlicher und rechtlicher Ebene. Er setzt sich aus den Leitenden und Koordinationsbeauftragten der Fachabteilungen und der ZS zusammen, wobei das BAG hier nicht eingeschlossen ist. Die Aufgaben des Koordinationsausschusses PSM sind auf die Koordination von fachlichen und strategischen Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug des Chemikalienrechts bei den PSM beschränkt. Der Koordinationsausschuss PSM hat keine Aufsichts- oder Leitungsfunktion gegenüber der ZS, so wie das beim Koordinationsausschuss Chemikalien gegenüber der AS Chem der Fall ist.

Die **Zulassungsstelle (ZS)** ist das zentrale Vollzugsorgan für die Zulassung von PSM; sie entspricht dem *Fachbereich nachhaltiger Pflanzenschutz im BLW*. Firmen, die ein PSM zulassen wollen, wenden sich an die ZS und reichen dort ihre Unterlagen ein. Diese sorgt für die Vollständigkeit der Unterlagen, nimmt die Triage der Dossiers vor, koordiniert die Beurteilung der Unterlagen durch die Fachabteilungen der beteiligten Bundesämter BLW-Agroscope, BLV, SECO und BAFU und stellt die Verfügungen (Zulassungen) aus. Ausserdem übernimmt die ZS fachliche und koordinative Aufgaben. Die ZS ist integraler Teil des BLW (Art. 71 Abs. 1 PSMV: „Das BLW ist die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel.“), sie entspricht dem Fachbereich Nachhaltiger Pflanzenschutz, welcher dem Direktionsbereich Produktionssysteme und natürliche Ressourcen, unter Leitung von Eva Reinhard, angegliedert ist. Damit ist sie, anders als die AS Chem, nicht dem Koordinationsausschuss unterstellt. Die Kompetenzen der ZS PSM unterscheiden sich insofern von der AS Chem als sie den Entscheid über eine Zulassung trifft, basierend auf den Beurteilungen der Bundesstellen. Bei den Chemikalien hingegen ergibt sich der Entscheid aus den Beurteilungen der Fachstellen, die AS Chem koordiniert die Beurteilungen und stellt die Verfügung aus. Die ZS PSM verfügt also fachlich über eine grössere Kompetenz als die AS Chem. Die AS Chem verfügt vor allem über administrative Kompetenzen.

Folgende **Beurteilungsstellen (BS)** werden im Beurteilungsprozess involviert:

- › Das BLW bzw. Agroscope stellt sicher, dass ein PSM geeignet ist und keine Nebenwirkungen für Nutzpflanzen, Erntegüter, Mensch, Tier und Umwelt hat.

- › Das BLV stellt sicher, dass ein PSM den Menschen nicht gefährdet, im Hinblick auf Rückstände in oder auf Lebensmitteln keine Nebenwirkungen hat und bestimmt Kennzeichnung und Einstufung eines PSM hinsichtlich des Gesundheitsschutzes.
- › Das BAFU bestimmt die Kennzeichnung und Einstufung eines PSM hinsichtlich Umweltgefährlichkeit. Vor der Genehmigung oder Neubeurteilung eines Wirkstoffs nimmt das BAFU zu den massgebenden Unterlagen und dem Ergebnis der Überprüfung durch die Zulassungsstelle Stellung, wobei die Artikel 62a und 62b des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.10) vom 21. März 1997 gelten.
- › Das SECO beurteilt die PSM in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Für die fachliche Koordination der Beurteilungen stehen die die ämterübergreifende **Fachexpertengruppe und Koordinationsgruppe Pflanzenschutzmittel** zur Verfügung. Die Fachexpertengruppe koordiniert die BS im gesamten Zulassungsprozess, während sich die Koordinationsgruppe nur auf den Bereich Einstufung und Kennzeichnung von Produkten und Anwenderschutzbeurteilungen konzentriert. In der Fachexpertengruppe sind alle beurteilenden Bundesstellen vertreten. In der Koordinationsgruppe sind alle BS ausser Agroscope vertreten.

Für die gemeinsame Diskussion und Beurteilung der Gesuche stehen die ämterübergreifenden „**Frühjahrs- und Herbstbesprechungen**“ zur Verfügung, welche zweimal jährlich stattfinden und an denen alle vorliegenden Gesuche besprochen werden. Alle oben beurteilenden Bundesstellen sind in dieser Arbeitsgruppe vertreten.

Neben den Beurteilungen der Gesuche (integrale verfahrensbezogene Aufgaben) übernehmen die Fachabteilungen in den Bundesämtern Aufgaben, die indirekt mit dem Vollzug in Verbindung stehen und nicht integral sind (fachliche Zusammenarbeit).

3.3. AUFGABENTYPEN

Die Vollzugsaufgaben lassen sich in drei verschiedene Aufgabentypen unterscheiden:

1. integrale verfahrensbezogene Aufgaben,
2. nicht-integrale Aufgaben,
3. Koordinations- und Steuerungsaufgaben.

3.3.1. INTEGRALE VERFAHRENSBEZOGENE AUFGABEN

Integrale, d.h. schutzzielübergreifende, verfahrensbezogene Aufgaben sind Vollzugsaufgaben, bei denen alle zuständigen Bundesstellen beteiligt sind. Die Prozesse zu diesen Aufgaben sind weitgehend standardisiert und in den Verordnungen vorgegeben. Die Prozessführung wird im Bereich Chemikalienvollzug durch die AS Chem und im PSM-Vollzug durch die ZS PSM wahrgenommen. Auslöser für die Ausführung der Aufgaben sind in der Regel Anträge oder Gesuche von Firmen. Zu diesem Aufgabentyp gehören:

- › Die Beurteilung und der Entscheid bzw. die Verfügung über Gesuche bzgl.
 - › Anmeldung von Neustoffen,
 - › Zulassung von Biozidprodukten und
 - › Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sowie
 - › allfälliger Änderungsgesuche (u.a. die Umklassierung nach GHS),
- › die Beurteilung und die Verfügung über Gesuche zur Anerkennung der Guten Laborpraxis (GLP) (u.a. durch Audits) und
- › die Beurteilung von Gesuchen für Ausnahmegewilligungen zur Verwendung von bestimmten besonders besorgniserregenden Stoffen (Stoffe, welche in der EU der Zulassungspflicht nach der REACH-Verordnung unterstellt sind) und die Erteilung von Ausnahmegewilligungen nach Anhang 1.17 ChemRRV¹¹.

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben sind die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundesstellen und die reibungslosen ämterübergreifenden Prozessabläufe von grosser Bedeutung.

3.3.2. NICHT-INTEGRALE AUFGABEN

Nicht integrale Aufgaben sind Vollzugsaufgaben, für deren Wahrnehmung das Chemikalienrecht kein integrales Verfahren mit Beteiligung mehrerer Bundesstellen vorsieht. Sei es, weil nicht alle Schutzziele gleichermassen betroffen sind, weil die Aufgabe vom Bundesrat einer bestimmten Bundesstelle zugewiesen wurde oder weil aus Effizienzgründen die Federführung einer Fachstelle angezeigt ist. Die Federführung für die Wahrnehmung der Aufgabe liegt in der Regel bei einer Bundesstelle, die bei Bedarf oder nach Thema die anderen betroffenen Bundesstellen hinzuzieht. Die diesbezügliche Abstimmung zwischen den Bundesstellen erfolgt über den Koor-

¹¹ Besonders besorgniserregende Stoffe (Substances of very high concern (SVHC)). Bei der Autorisierung handelt es sich um ein neues Verfahren, das aufgebaut werden muss.

dinationsausschuss Chemikalien bzw. Pflanzenschutzmittel. Zu den nicht-integralen Aufgaben gehören z.B.:

- › die Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller (u.a. Einstufung, Inhalte des SDB),
- › die Unterstützung der Kantone bei der Marktkontrolle,
- › Dokumentation und Führen eines Produktregister für Meldungen gefährlicher alter Stoffe und Zubereitungen,
- › die Bearbeitung verschiedener Einzelthemen, z.B. Wohngifte, Badewasser etc.,
- › Information und Beratung der Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Fachwelt, NGOs), Behörden und Industrie, die nicht im direkten Zusammenhang mit den integralen, verfahrensbezogenen Aufgaben stehen,
- › die Koordination von Aus- und Weiterbildung für Personen, die beruflich Chemikalien anwenden oder damit umgehen,
- › die Erarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen,
- › die Beantwortung parlamentarischer Anfragen ,
- › die Vorbereitung von Rechtsvorlagen zur Anpassung des Chemikalienrechts,
- › die Umsetzung von Beschlüssen von Vertragsparteienkonferenzen im Rahmen von internationalen Übereinkommen, welche die Schweiz ratifiziert hat bzw. deren Ratifizierung geplant ist (POP-Konvention, PIC-Konvention, Montreal-Protokoll, Minamata-Konvention),
- › die Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden und Institutionen sowie internationalen Organisationen.

3.3.3. KOORDINATIONS- UND STEUERUNGSAUFGABEN

Koordinations- und Steuerungsaufgaben umfassen alle Management-Aufgaben (Overhead) im Zusammenhang mit der dezentralen Vollzugsorganisation und der Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Dazu gehören die Arbeit des Steuerungsausschusses und der Koordinationsausschüsse, die koordinierenden Aufgaben der Anmeldestellen für Chemikalien und Pflanzenschutzmittel (Sekretariat für Ausschuss- und Arbeitsgruppentreffen) sowie die Koordination des Vollzugs der Kantone.

VOLLZUGSAUFGABEN UND AUFGABENTYPEN			
Vollzugsaufgabe des Bundes	integrale verfahrensbezogene Aufgaben	nicht-integrale Aufgaben	Koordination und Steuerung
Beurteilung und Entscheid bzw. Verfügungen bzgl. <ul style="list-style-type: none"> > Anmeldungen Neustoffe, > Zulassungen Biozidprodukte, > Zulassung PSM, > Änderungsgesuche 	x		
Beurteilung und Verfügung bzgl. GLP	x		
Autorisierung von SVHC nach Anhang 1.17 ChemRRV	x		
Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller (u.a. Einstufung, Inhalte des SDB)		x	
Unterstützung der Kantone bei der Marktkontrolle		x	
Dokumentation und Führen eines Produktregister für Meldungen gefährlicher alter Stoffe und Zubereitungen		x	
Die Bearbeitung verschiedener Einzelthemen, z.B. Wohngifte, Badewasser etc.		x	
Information und Beratung der Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Fachwelt, NGOs), Behörden und Industrie		x	
Koordination von Aus- und Weiterbildung		x	
Überprüfung/Risikobeurteilung von Altstoffen		x	
Erarbeitung von wissenschaftlichen Grundlagen		x	
Beantwortung parlamentarischer Anfragen/Bearbeitung politischer Aufträge		x	
Vorbereitung von Rechtsvorlagen zur Anpassung des Chemikalienrechts		x	
Internationale Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Übereinkommen und Ratsbeschlüsse der OECD		x	
Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller (u.a. Einstufung, Inhalte des SDB)		x	
Koordination der Zusammenarbeit der Behörden des Bundes			x
Koordination des kantonalen Vollzugs			x

Tabelle 7 Erläuterung: Diese Zusammenstellung der Vollzugsaufgaben des Bundes ist nicht abschliessend vollständig, sondern stellt die für die vorliegende Evaluation wichtigsten Aufgaben dar.

3.4. PROZESSE

Analog zu den Aufgaben lassen sich auch die Prozesse in drei Typen unterteilen:

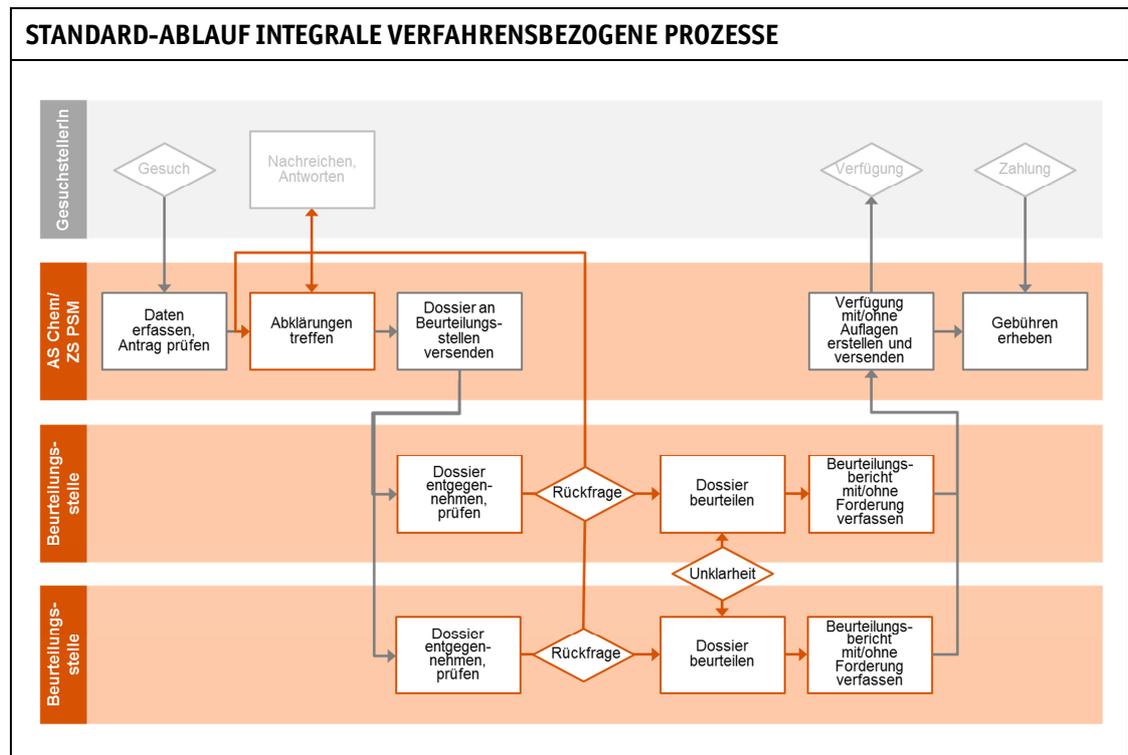
3.4.1. INTEGRALE VERFAHRENSBEZOGENE PROZESSE

Bei den integralen verfahrensbezogenen Prozessen sind standardmässig alle Bundesstellen beteiligt. Auslöser ist der Eingang eines Gesuchs einer Firma.

Die Schnittstellen und der grobe Ablauf eines integralen verfahrensbezogenen Prozesses sind immer ähnlich, unabhängig davon ob es sich bei dem Gesuch um eine Anmeldung eines

Neustoffs, die Zulassung (ZN-Zulassung oder ZL-Zulassung), Registrierung oder Anerkennung eines Biozidproduktes oder die Zulassung eines PSM handelt. Die Prozesse laufen nach dem folgenden Muster ab: Das Dossier mit dem Gesuch geht bei der AS Chem respektive der Zulassungsstelle für PSM ein, diese sichten die Unterlagen, erfassen die Daten, machen eine erste Prüfung auf Vollständigkeit, treffen Abklärungen, d.h. fordern ggf. fehlende Unterlagen bei der gesuchstellenden Firma nach, bestätigen den Eingang und verteilen die Unterlagen an die BS; die BS prüfen und beurteilen das Gesuch aus Sicht ihres jeweiligen Schutzziels, Rückfragen an die Firma gehen in der Regel über die Anmelde- bzw. Zulassungsstelle; sind alle Fragen geklärt, erstellen die BS den Bericht zuhanden der Anmeldestelle, welche die Verfügung mit oder ohne Auflagen ausspricht.

Die folgende Grafik zeigt den Standardprozessablauf und veranschaulicht die Schnittstellen nach aussen zu den gesuchstellenden Firmen sowie innerhalb der dezentralen Vollzugsorganisation.



Figur 7 Eigene Darstellung. Grau: administrative Prozessschritte; rot: fachliche oder eher fachliche Prozessschritte.

Für die externen Schnittstellen sind ausschliesslich die AS Chem und die Zulassungsstelle PSM zuständig; die Fachexperten in den BS haben meistens keinen Kontakt zu den Firmen. Intern bestehen Schnittstellen zwischen der AS Chem und den BS respektive der Zulassungsstelle PSM

und den BS. Zwischen den BS gibt es ebenfalls eine Schnittstelle, und zwar stimmen sich diese untereinander ab, wenn es um fachliche Unklarheiten geht. Die Anmelde- und Zulassungsstelle führen hauptsächlich administrative Prozessschritte durch; die Abklärungen mit den Firmen, die je nach Art der Rückfrage eher fachlicher Natur sind, bilden eine Ausnahme. Dies ist insbesondere bei der AS Chem der Fall, deren Aufgaben vorwiegend administrativ sind; die Arbeit der ZS PSM ist dagegen generell stärker fachlich ausgerichtet.

Im Detail unterscheiden sich die Prozesse voneinander. Unterschiede bestehen insbesondere bei den gesetzlichen Anforderungen, der Dauer der Bearbeitung, Komplexität, Häufigkeit der notwendigen Rückfragen, fachlichen Inhalten der Rückfragen, den zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmitteln, Abhängigkeit der Bundesstellen untereinander.

Anmeldungen Neustoffe

Gesuche für die Anmeldung von Neustoffen treffen auf einer CD-Rom bei der AS Chem ein, diese überprüft, ob es sich um anmeldepflichtige Stoffe handelt und liest die Daten in die Software IUCLID¹² ein, macht einen Vollständigkeitscheck und verlangt vom Gesuchsteller, dass fehlende Unterlagen oder Information nachgereicht werden. Oftmals sind die Unterlagen anfangs unvollständig und die Anmeldestelle muss mehrfach mit der betreffenden Firma Kontakt aufnehmen und zusätzliche Angaben oder Unterlagen einholen, bis das Dossier vollständig ist. Ist dies der Fall bestätigt sie der gesuchstellenden Firma den Eingang. Ab der Eingangsbestätigung gilt eine Frist von 30 bzw. 60 Tagen. Die Anmeldestelle verteilt die Dossiers an die BS über das elektronische Geschäftssteuerungsprogramm (i-Geko). Die BS prüfen und beurteilen die Dossiers, bei Unklarheiten stimmen sie sich bilateral untereinander ab oder diskutieren diese in der Arbeitsgruppe. Rückfragen an die Firmen, die sich während des Beurteilungsprozesses ergeben, werden von der Anmeldestelle an die Firmen gerichtet.

Zulassungen, Registrierungen und Anerkennungen Biozidprodukte

Die Prozesse für Zulassungen von Biozidprodukten laufen im Prinzip ebenfalls nach dem oben skizzierten Musterprozess ab. Es bestehen die gleichen Schnittstellen und Abhängigkeiten sowie Regelungen über die internen und externen Kontakte. Die Gesuchsunterlagen werden entweder

¹² Die Software IUCLID (International Uniform Chemical Information Database) wird verwendet, um die Daten über Eigenschaften von Stoffen und Zubereitungen und die Beurteilungen durch die Hersteller zu sammeln, zu organisieren und zu speichern. Aus den strukturierten Daten kann dann das Dossier für Altstoffe, Neustoffe, Wirkstoffe oder Biozidprodukte vom Hersteller im verlangten Umfang erstellt und bei der zuständigen Behörde eingereicht werden. In der Schweiz wird empfohlen, das Dossier in Form einer IUCLID-Exportdatei (nicht jedoch die schreibgeschützte Dossier-Datei) im CD-ROM-Format bei der AS Chem einzureichen.

in elektronischer- oder in Papierform eingereicht; anschliessend werden sie auf elektronischem Weg an die BS weitergeleitet. ZL Erstzulassungen werden immer in Papierform eingereicht, da sie gemäss der internen Anforderungen mit einer Originalunterschrift versehen sein müssen. Die Bearbeitungsdauer der Gesuche variiert ja nach Zulassungstyp.

BEARBEITUNGSDAUER UND AUFWAND			
Zulassungsart	Aufwand	Bearbeitungsfristen	Gesuchsunterlagen
ZL Erstzulassung	1.5 Personenjahre	maximal ein Jahr, Rückfragen an Firmen üblich	Papier
Z _N (neu)	4.1 Personentage	maximal 2 Monate	Elektronisch/Papier
Z _N /Z _B Änderung	1.4 Personentage	maximal 2 Monate	Elektronisch/Papier
Z _N /Z _B GHS Umklass.	0.9 Personentage	maximal 2 Monate	Elektronisch/Papier
Registrierung	11 Personentage	maximal 2 Monate	Elektronisch/Papier
Anerkennung	11 Personentage	maximal 4 Monate	Elektronisch/Papier

Tabelle 8

Zulassung PSM

Die Prozesse für Zulassungen von PSM laufen im Prinzip ebenfalls nach dem Standardprozess ab. Im Vergleich zu den Prozessen mit Chemikalien bestehen aber folgende Unterschiede:

- › Einige Beurteilungen müssen seriell erfolgen anstatt parallel, weil sie voneinander abhängig sind. Beispielsweise läuft die Beurteilung der Exposition des Anwenders durch die SECO-Beurteilungsstelle nachgelagert zur toxikologischen Beurteilung, da sie auf den toxikologischen Werten des BLV aufbaut. Dies gilt auch für die Zulassungen von Biozidprodukte, stellt also einen Unterschied zu allen anderen Prozessen ausser der Zulassung Biozidprodukte dar.
- › Alle offenen Gesuche werden gemeinsam in zwei jährlichen Arbeitssitzungen diskutiert und in diesen Sitzungen werden auch mögliche Unklarheiten diskutiert.
- › Den Entscheid, eine Verfügung auszustellen, trifft die ZS PSM.

3.4.2. NICHT-INTEGRALE PROZESSE

An "nicht-integralen" Prozessen sind nicht a priori alle Bundesstellen beteiligt (vgl. auch Ausführungen zu nicht-integralen Aufgaben, Abschnitt 3.3.2). Der Auslöser für einen nicht-integralen Prozess ist je nach Prozess sehr unterschiedlich, es kann dies z.B. eine externe Anfrage, ein parlamentarischer Auftrag, neue wissenschaftliche Erkenntnisse oder auch ein spezifisches Interesse einer Bundesstelle sein. Die nicht-integralen Prozesse umfassen u.a.:

Überprüfung der Selbstkontrolle

Zuständig für die Überprüfung der Selbstkontrolle von auf dem Markt befindlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen ist der Bund. Zu diesem Zweck überprüfen die BS in ihrem Zuständigkeitsbereich bei Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen die Beurteilung des Herstellers, insbesondere die Einstufung von Stoffen und Zubereitungen sowie die Angaben auf dem Sicherheitsdatenblatt. Die Überprüfung der Selbstkontrolle kann auch die Beurteilung von Risiken für die Gesundheit und die Umwelt zum Gegenstand haben. Die BS können die AS Chem beauftragen, die physikalisch-chemischen Eigenschaften der Chemikalien überprüfen zu lassen. Ebenso können sie die kantonalen Vollzugsbehörden beauftragen, Proben zu entnehmen. Verfügungen über zu treffende Massnahmen seitens der Herstellerfirmen werden von der AS Chem erlassen. In der Praxis werden solche Überprüfungen als Kampagnen mit Einbezug bestimmter Stoff- oder Produktgruppen durchgeführt (z. B. Ablaufreiniger, bei deren Verwendung gefährliche Gase freigesetzt werden können; Zusammensetzung und Beurteilung der Umweltgefährlichkeit von chlorierten Paraffinen, Abbauverhalten und Gesundheitsgefahren von Tensiden). Ausgelöst werden die Kampagnen durch die Initiative der Bundesstellen, Medienberichte, Inputs aus Leistungsprozessen, Hinweisen von kantonalen Fachstellen, Firmen, Verbänden o.a. Dabei handelt es sich um Kampagnen, die auf bestimmte Stoffe, Produktgruppen oder Themen fokussieren. Die Koordination mit den Kantonen (hinsichtlich Probenerhebung und Vollzugsmassnahmen) erfolgt über die Steuerungsgruppe Marktkontrolle, die kantonale Vertreter und Vertreter der Bundesämter umfasst. Die Steuerungsgruppe Marktkontrolle wird von der Anmeldestelle geleitet.¹³

Unterstützung der Kantone bei der Marktkontrolle

Mit Ausnahme der Überprüfung der Selbstkontrolle (vgl. vorherigen Abschnitt) liegt die Marktkontrolle in der Zuständigkeit der Kantone. Die kantonalen Vollzugsbehörden kontrollieren Stoffe, Zubereitungen und Gegenstände, die sich auf dem Markt befinden, anhand von Stichproben (Art. 100 ChemV, Art. 13 und 18 ChemRRV). Bei der Marktkontrolle leisten die Bundesstellen den kantonalen Fachstellen koordinative und fachliche Unterstützung (Art. 101 ChemV Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und den eidgenössischen Vollzugsbehörden). Die AS Chem kann von sich aus oder auf Antrag einer Bundesstelle die kantonalen Vollzugsbehörden anweisen, bestimmte Kontrollen vorzunehmen; die kantonalen Behörden erheben auf Ersuchen der AS

¹³ Gemäss Aktennotiz Beschlussprotokoll Workshop Marktkontrolle 2013.

Chem Proben; geben die Kontrollen Anlass zu erheblichen Beanstandungen, so informiert die kontrollierende Behörde die AS Chem und die für eine Verfügung zuständige kantonale Behörde.

Information/Beratung

Die Bundesstellen haben die Aufgabe, Bevölkerung, Medien, Firmen, Verbände, NGOs, etc. zu informieren. Je nach Situation informieren die Bundesstellen aktiv oder reaktiv:

- › Aktive Informationen werden über Medienprodukte und Internet verbreitet und schliessen die Bewirtschaftung der Homepage, Beiträge zu Informationsveranstaltungen, Kampagnen oder Schulungen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Selbstkontrollpflichten der Hersteller sowie der Zulassung, Anmeldung und Meldung von Chemikalien mit. Für aktive Informationen übernimmt jeweils eine Bundesstelle die Federführung. Wer sie übernimmt, hängt vom Thema ab
- › Reaktive Informationen erfolgen auf Anfragen von Bürgern, Medien, Parlament, Departement, anderen Bundesstellen, Industrie und Gewerbe. Die Übernahme der Federführung erfolgt je nach Bedarf bzw. Zuständigkeit und wird ad hoc von Fall zu Fall entschieden. Die federführende Bundesstelle stimmt die Antwort mit den anderen Fachstellen ab und übernimmt gegebenenfalls die Koordination. Im Bereich Chemikalien kommt der AS Chem hier keine spezifische Koordinationsrolle zu, ausser bei Anfragen zu Verfahren im Bereich der integralen Aufgaben (Zulassung Biozidprodukte, Anmeldung Neustoffe, Überprüfung der Selbstkontrolle) oder zu sonstigen nicht-integralen Aufgaben (z.B. Entgegennahme von Meldung bzw. Führung des Produkteregisters), die in die Zuständigkeit der AS Chem fallen.

3.4.3. KOORDINATIONS- UND STEUERUNGSPROZESSE

Der Steuerungsausschuss trifft sich ein- bis zweimal pro Jahr. Die Koordinationsausschüsse tagen vier bis sechsmal pro Jahr (alle zwei bis drei Monate).

4. ZUKÜNFTIGE HERAUSFORDERUNGEN

Die internationalen Übereinkommen und das Chemikalienrecht der EU entwickeln sich weiter, neue Aufgaben sind hinzugekommen und auch in Zukunft werden weitere Aufgaben hinzukommen. Dies hat zur Folge, dass das Schweizer Recht die Änderungen nachvollziehen muss und insbesondere die Verordnungen regelmässig angepasst werden müssen. Daraus ergeben sich evtl. Auswirkungen auf die Aufgaben und Prozesse und die benötigten personellen und finanziellen Ressourcen. In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Entwicklungen auf internationaler Ebene und ihre möglichen Auswirkungen auf den Bundesvollzug dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass aufgrund der aktuellen politischen Situation zwischen der Schweiz und der EU (infolge des Ja zur Masseneinwanderung) in Bezug auf die Entwicklungen gewisse Unsicherheiten bestehen. Bei der Frage nach den Auswirkungen ist die Wahrscheinlichkeit, dass Änderungen tatsächlich eintreten, zu berücksichtigen.

4.1. INTERNATIONALE ÜBEREINKOMMEN

Dadurch, dass die Schweiz mehrere internationale Chemikalien-Übereinkommen ratifiziert hat, ist sie verpflichtet, die Beschlüsse der Vertragsparteienkonferenzen zu diesen Übereinkommen anzuwenden und im nationalen Recht umzusetzen. Die Akteure erwarten, dass in den nächsten Jahren zusätzliche Regelungen beschlossen werden und dass damit auch das Aufgabenvolumen ansteigen wird. Das BAFU ist davon weitaus am stärksten betroffen.

GHS

In der Schweiz wird das GHS schrittweise und parallel zur EU eingeführt (mit Abverkaufsfristen bis 31.5.2017). Für den Vollzug bedeutete die Einführung der Vorgaben der CLP-Verordnung einen erheblichen Aufwand. So mussten u.a.

- › die Anforderungen für die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung im Schweizer Chemikalienrecht mit der CLP-Verordnung der EU harmonisiert werden,
- › Modus und Fristen des Systemwechsels festgelegt und
- › Behörden, Öffentlichkeit und Firmen informiert werden.¹⁴

¹⁴ Die Bundesstellen sind sowohl personell als auch finanziell bei der Partnerkampagne www.cheminfo.ch beteiligt.

Künftige Aufgaben des Vollzugs sind mit den nächsten Umsetzungsschritten verbunden. Diese sind:

- › Implementierung der CLP-Vorschriften in Schweizer Recht. Ab 1. Juni 2015 müssen alle Chemikalien nach den CLP-Vorschriften eingestuft, gekennzeichnet und verpackt werden,
- › vollständige Aufhebung des bisherigen Systems und des Sicherheitsdatenblatts mit „doppelter“ Information zur Einstufung,
- › Anpassung von Folgepflichten in anderen Erlassen des Schweizer Rechts an CLP,
- › fortlaufende Anpassungen an Weiterentwicklungen des GHS.

Eine grosse Herausforderungen für den Vollzug besteht unter anderem auch darin, dass die Schweiz zwar die Bestimmungen der CLP-Verordnung einseitig als Grundlage zur Einführung von GHS in der Schweiz übernommen hat, in den wichtigen Gremien der EU, die diese Einführung begleiten und koordinierte Interpretationen der Bestimmungen erarbeiten, hat sie allerdings keinen Einsitz.

Von der Umstellung auf das neue GHS sind die ca. 130'000 Chemikalien betroffen, die der Selbstkontrolle der Hersteller unterliegen, und auch die ca. 5'000 bereits zugelassenen Biozidprodukte und PSM auf dem Schweizer Markt. Die involvierten Bundesstellen rechnen damit, dass temporär, d.h. zwischen 2013 und 2016 ein zusätzlicher Ressourcenbedarf entstehen wird, um die Zulassungen dieser Produkte zu überprüfen und an die neuen Einstufungs- und Kennzeichnungsanforderungen anzupassen. Für diese temporäre Arbeitsspitzen hat der Bundesrat sowohl im Bereich Zulassung von Biozidprodukten wie im Bereich PSM bereits zusätzliche befristete Stellen gesprochen.

4.2. EUROPÄISCHES CHEMIKALIENRECHT

Es ist unklar, ob sich das Verhältnis Schweiz-EU im Chemikalienbereich zukünftig stärker in Richtung Integration entwickeln oder ob die Schweiz ihr Chemikalienrecht autonom weiterentwickeln wird. Je nachdem ist mit unterschiedlichen Auswirkungen auf das Aufgabenvolumen zu rechnen.

Biozide

Das Schweizer Biozidrecht ist weitgehend mit dem EU-Recht äquivalent. Relevant für den Bundesvollzug ist die Weiterführung des bestehenden MRA mit der EU im Bereich Zulassung Biozid-

produkte. Das MRA wird zurzeit neu verhandelt.¹⁵ Im Falle eines positiven Ausgangs der Verhandlungen sind – basierend auf dem Entscheid des Bundesrates für zusätzliche Ressourcen im Bereich Zulassung von Biozidprodukten – genügend Ressourcen vorhanden.

Wird das MRA nicht mehr weitergeführt, dann werden die in der Schweiz erteilten Erstzulassungen nicht mehr von den EU Mitgliedsstaaten anerkannt. In der Folge werden kaum noch diesbezügliche Gesuche in der Schweiz eingereicht werden, da die damit verbundenen Kosten für die Antragsteller sehr hoch und kaum alleine durch den Schweizer Markt amortisiert werden können. Die Hersteller werden die Gesuche in EU-Mitgliedsstaaten einreichen und dann auf die (einseitige) Anerkennung der Zulassungen in der Schweiz setzen. Da die Anerkennungen wegen eingeschränktem Datenzugang aufwändiger würden, können die Auswirkungen auf die personellen Ressourcen noch nicht abgeschätzt werden.

REACH

Relevant für den Bundesvollzug wäre auch, wenn sich die Schweiz mit einem bilateralen Vertrag mit der EU in das REACH-System „integrieren“ bzw. wie ein EWR-Mitgliedstaat am REACH-System teilnehmen würde. Für die vollständige Integration in die zentralen Elemente der REACH-Verordnung wären wesentliche Änderungen auf Gesetzesstufe notwendig – eine Teilübernahme auf Verordnungsstufe wäre aber auch denkbar. Am 18. August 2010 hat der Bundesrat den Entwurf eines Verhandlungsmandats für ein Abkommen über eine Zusammenarbeit im Bereich der Chemikaliensicherheit (sog. REACH-Abkommen) verabschiedet und dieses den Kantonen sowie den aussenpolitischen Kommissionen (APK) des National- und Ständerats zur Konsultation vorgelegt. Das Mandat wurde noch nicht vom Bundesrat bestätigt und die Verhandlungen wurden bisher noch nicht aufgenommen. Die Auswirkungen einer Übernahme von REACH auf den Bundesvollzug hängen sehr stark von der Ausgestaltung der bilateralen Abmachungen zwischen der Schweiz und der EU ab. Eine Regulierungsfolgenabschätzung im Auftrag des BAFU aus dem Jahr 2007 hat gezeigt, dass eine volle Harmonisierung mit REACH einen erhöhten Vollzugsaufwand von 2–3 Mio. CHF pro Jahr zu Folge hätten (BAFU, 2007). Hinzu kämen Beiträge an die ECHA in Höhe von rund 5 Mio. CHF pro Jahr.¹⁶ Diese Entwicklungen sind jedoch sehr unsicher. Zum heutigen Zeitpunkt scheint eine vollständige Harmonisierung sehr unwahrscheinlich, nicht zuletzt, weil sich auch die Industrie gegen eine Übernahme ausgesprochen hat.

¹⁵ Skarpeli-Liati 2014.

¹⁶ Budget ECHA (2013): 107 Mio €. BIP EU (2013) 17'371 Mrd. \$ - BIP CH 651 (2013) Mrd. \$.

Es ist allerdings fraglich, ob die Schweiz über die personellen Ressourcen und die erforderlichen Datengrundlagen verfügt, um in jedem Einzelfall bei einem autonomen Nachvollzug eine qualifizierte Interessenabwägung vornehmen zu können. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass neue rechtliche Entwicklungen nur dann zeitnah, sinn- und wirkungsgemäss in schweizerisches Recht umgesetzt werden können, wenn die Schweizer Behörden einen Zugang zu den meist internen/vertraulichen Entscheidungsgrundlagen der entsprechenden EU- und ECHA-Gremien haben. Dies könnte mittelfristig zu einem Mehraufwand für Industrie und Behörden auch in der Schweiz führen.

Vereinbarung über PSM im Rahmen eines Freihandelsabkommens bei Lebensmitteln

Eine Vereinbarung mit der EU im Bereich der PSM wird im Rahmen einer umfassenderen Vereinbarung zum freien Handel mit Lebensmitteln anvisiert. Derzeit sind die Verhandlungen über institutionelle Fragen blockiert. Die Schweizer Gesetzgebung im Bereich der PSM ist bereits stark am europäischen Recht ausgerichtet ist. In der EU werden die Wirkstoffe auf Gemeinschaftsebene genehmigt, aber die Produkte müssen in den Mitgliedstaaten zugelassen werden. Allerdings würde eine Vereinbarung die Anerkennung von Zulassungen in den EU-Mitgliedstaaten erleichtern¹⁷.

¹⁷ Un accord avec l'UE dans le domaine des produits phytosanitaires est envisagé dans le cadre d'un accord plus global de libre échange agro-alimentaire. Actuellement, les négociations sont bloquées pour des questions institutionnelles. La législation suisse dans le domaine des produits phytosanitaires est déjà fortement harmonisée avec le droit européen en vigueur. Dans l'UE les substances actives sont admises au niveau communautaire mais les produits doivent toujours être autorisés au niveau des Etats membres. Un accord faciliterait toutefois la reconnaissance des autorisations accordées dans les Etats membres de l'UE.

5. ERGEBNISSE FRÜHERER ANALYSEN

Der Vollzug des Chemikalienrechts wurde in den letzten Jahren mehrfach auf Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten untersucht:

- › Das neue Chemikalienrecht wurde am 1. August 2005 in Kraft gesetzt. Bereits 2003 hat der Bundesrat die in die Umsetzung involvierten Departemente EDI, EVD und UVEK beauftragt, dem Bundesrat regelmässig über die Umsetzung des neuen Rechts Bericht zu erstatten.
- › Daneben wurde im Jahr 2007 im Rahmen der Bundesverwaltungsreform das Chemikalienrecht auf Doppelspurigkeiten untersucht.
- › Im Jahr 2011 wurde ausserdem die AS Chem auf ihre organisatorische Effizienz hin überprüft.

Die Ergebnisse sind in den folgenden Abschnitten kurz beschrieben.

Bundesverwaltungsreform

Der Bericht zum Querschnittprojekt Doppelspurigkeiten Teilprojekt 6 „Chemikalienrecht“ hat einige identische oder sehr ähnliche Arbeitsprozesse festgestellt. Aus Sicht der Akteure sei die Aufgabenteilung aber klar festgelegt. Es gebe keine Doppelspurigkeiten, deutliche Effizienzsteigerungen seien daher nicht möglich. Der Bericht kommt zum Schluss, dass keine Veränderungen der bestehenden Organisation vorzunehmen sind, empfiehlt aber die Kompatibilität von EDV-Hilfsmitteln herzustellen.

Bericht über die Umsetzung des Chemikalienrechts 2005–2009

Der Bericht kommt zum Schluss, dass sich die bestehende Vollzugorganisation bewährt hat, dass das Personal aber an der Grenze der Belastbarkeit stehe.

Überprüfung der AS Chem

Die von der Firma Innosphere durchgeführte Evaluation betreffend „Überprüfung der organisatorischen Effizienz der Anmeldestelle Chemikalien“ der AS Chem aus dem Jahr 2011 stellte fest, dass "die 2005 festgelegte Mission der AS Chem als „Guichet unique“ (d.h. Anlaufstelle) für die Koordination und administrative Betreuung der Dossiers und Kundenanfragen im Auftrag der verschiedenen BS in der Bundesverwaltung effektiv und mehrheitlich effizient wahrgenommen wird". Allerdings wurden auch gewisse organisatorische Unklarheiten in der Zusammenarbeit zwischen der AS Chem und den BS aufgezeigt. Im Nachgang an diese Evaluation hat der Koordinationsausschuss Chemikalien deshalb eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die einen Massnahmen-

plan erarbeitet hat. Basierend auf diesem Massnahmenplan wurden verschiedene organisatorische Anpassungen vorgenommen, u.a. wurde die Rolle des Koordinationsausschusses Chemikalien in der Vereinbarung von BAG, BAFU, BLW und SECO vom Dezember 2012 präzisiert. Die Darstellungen, Aussagen und Empfehlungen der Evaluation sind daher zum heutigen Zeitpunkt bereits überholt.

Externe Evaluation „Kundenorientierung der Grundleistungen der Abteilung Chemikalien“

Im Jahr 2011 hat die Firma health evaluation (2012) die Kundenorientierung der Grundleistungen der Abteilung Chemikalien überprüft. Die Evaluationsergebnisse zeigen, dass die von der Abteilung Chemikalien erbrachten Outputs von den Befragten in einem hohen Masse als kundenorientiert beurteilt werden. Die Outputs sind jedoch nicht allen Zielgruppen gleichermassen bekannt. Die Strategie 2011–16 hat den Aspekt der Kundenorientierung einbezogen, kann sich jedoch in ihrer Umsetzung noch kundenorientierter ausrichten. Hinweise auf Ineffizienzen im Vollzug hat die Evaluation keine ergeben.

Die Hauptempfehlungen betreffen den verstärkten Einbezug der Mittler, um die Bekanntheit der entsprechenden Outputs zu steigern, die Verbesserung der Informationstätigkeit einzelner Outputs sowie die gemeinsame Kommunikation der Behörde nach aussen. Zudem wird empfohlen, die Zielvereinbarungs- und Steuerungsprozesse der Strategie 2011–16 mit dem Wirkungsmodell der Chemikaliensicherheit abzustimmen.

6. BEURTEILUNG AUS SICHT DER AKTEURE

Chemikalien sind vielfältig, sie umfassen viele verschiedene Stoffe und Produkte und ihre Herstellung und Anwendung haben Auswirkungen sowohl auf die Gesundheit von Personen, die mit Chemikalien in Berührung kommen, als auch auf die Umwelt und die Gesundheit der Personen, die mit Chemikalien arbeiten. Diese Komplexität spiegelt sich auch in der Gesetzgebung wieder: Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene bestehen zahlreiche Abkommen, Gesetze und Verordnungen, welche den Umgang mit Chemikalien regeln. Entsprechend komplex ist der Vollzug des Chemikalienrechts. Die vorliegende Evaluation des departementsübergreifenden Bundesvollzugs des Chemikalienrechts hat versucht, diesem Umstand Rechnung zu tragen, indem sie alle Ebenen der beteiligten Akteure angehört hat.

Dieses Kapitel gibt die Einschätzungen der verschiedenen Akteure wieder.

6.1. ORGANISATION

6.1.1. EINSCHÄTZUNG

Grundsätzliche Einschätzung

Die Mehrheit der am Vollzug beteiligten Akteure schätzt die Organisation des Chemikalienvollzugs positiv ein. Dies betrifft sowohl den Bereich Chemikalien als auch den Bereich PSM.

Ein Akteur führt die wenigen Probleme, die es gibt, nicht auf institutionelle-organisatorische Gründe zurück, sondern vielmehr auf interpersonelle Ursachen. Verbesserungen seien innerhalb der bestehenden Organisation und Strukturen möglich. Es brauche keine grundlegenden institutionellen-organisatorischen Änderungen.

Dezentrale Organisation

Als besondere Stärke der Vollzugsorganisation wird von vielen Akteuren die Verteilung der Schutzziele auf die verschiedenen Ämter genannt. Jedes Schutzziel habe auf diese Weise ein gleich grosses Gewicht, da es jeweils von einem Amt unterstützt wird, kein Schutzziel gehe unter, jedes Amt bringe seine Position als Anwalt für sein Schutzziel ein. Aus diesem Grund erlaube die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den verschiedenen Bundesämtern eine bessere Evaluation der Risiken.

Durch die Verankerung in fünf verschiedenen Ämtern hat das Thema Chemikaliensicherheit ein grosses politisches Gewicht. Der dezentrale Vollzug sei klar geregelt, die Funktionen seien

klar und es gebe selten Anlass zur Diskussion. Auch sei allen Beteiligten trotz der Verteilung auf die verschiedenen Ämter klar, dass sie Teil der Vollzugorganisation sind.

Gleichzeitig ist den Verantwortlichen bewusst, dass es in der dezentralen Vollzugsorganisation viele Schnittstellen gibt. Diese liessen sich aber auch bei einer zentralen Organisation nicht eliminieren. Denkbar wäre beispielsweise ein Amt für Chemikalien. Diese Variante geht davon aus, dass sämtliche mit dem Bundesvollzug des Chemikalienrechts verbundenen Aufgaben und die damit beauftragten Mitarbeitenden in einem Amt für Chemikalien zusammengeschlossen wären. Dadurch könnten zwar die Ausschnittstellen reduziert werden. Die verschiedenen BS würden aber auch in einem zentralen Vollzug als solche existieren. Das hiesse, die Schnittstellen bestünden dann innerhalb des Amtes. Zudem bestünde in diesem Fall die Gefahr, dass das Amt „in einer Seifenblase“ agiere, losgelöst von allen anderen Themen, die für die jeweiligen Schutzziele relevant sind; oder dass die Themen doppelt bearbeitet werden, denn die Bundesämter würden ja weiterhin existieren. Daher bestünden auch bei einem derart zentral organisierten Chemikalienvollzug Schnittstellen zu externen Fachstellen in den Bundesämtern (z.B. Gewässerschutz). In diesem Zusammenhang weisen mehrere Akteure auch darauf hin, dass es in der aktuellen dezentralen Organisation ein Vorteil sei, dass die beurteilenden Fachstellen neben den integralen verfahrensbezogenen Vollzugsaufgaben, weitere Aufgaben mit Bezug zum entsprechenden Schutzziel wahrnehmen. Positiver Effekt sei, dass die Mitarbeitenden auf diese Weise immer auch auf dem aktuellen Forschungs- und Gesetzgebungsstand sind.

AS Chem und ZS PSM als Anlaufstellen

Ein Akteur hebt es als besonders sinnvoll hervor, dass die AS Chem und die ZS PSM jeweils die einzigen Anlaufstellen für Externe, d.h. Firmen, sind. Das mache das Vorgehen einfach und verständlich für diese.

Trennung von Chemikalien und PSM

Die überwiegende Mehrheit der Akteure findet die getrennte Vollzugsorganisation von Chemikalien (Stoffe, Zubereitungen und Biozidprodukte) und PSM sinnvoll. Die Akteure begründen die Trennung damit, dass es sich um ganz unterschiedliche Produkte, Verfahren und Regulierungen handelt. Auch in der EU seien der Vollzug Chemikalien und der Vollzug PSM getrennt und diese Trennung werde auch nicht in Frage gestellt. Daher sei es angebracht, jeweils einen Koordinationsausschuss Chemikalien und PSM und jeweils eine Anmelde- respektive Zulassungsstelle zu haben. In den Koordinationsausschüssen werden jeweils ganz unterschiedliche Punkte diskutiert. Die Anmeldestelle Chemikalien (AS Chem) und Zulassungsstelle PSM hätten zwar eine äh-

liche Funktion; der Aufwand, der beim Zusammenlegen der beiden Stellen entstehen würde, wäre aber grösser als der Nutzen einer solchen Zusammenlegung. Die Schnittstellen zwischen einer solchen gemeinsamen Anmeldestelle und den BS würden weiterhin bestehen und wären nicht reduziert. Geringe Synergieeffekte würden allenfalls durch ein gemeinsames Sekretariat entstehen; alle anderen Arbeiten sowie der Umfang der Sekretariatstätigkeiten (Anzahl der zu bearbeitenden Gesuche) würden sich dadurch aber nicht reduzieren.

Trotz der sehr unterschiedlichen Aufgaben im Bereich Chemikalien und PSM befürworten alle Beteiligten die Beobachterrolle von BLW und BLV im Koordinationsausschuss Chemikalien respektive vom BAG im Koordinationsausschuss PSM.

Unterschiedliche organisatorische Eingliederung von AS Chem und ZS PSM

In Bezug auf die unterschiedliche organisatorische Eingliederung der AS Chem und der ZS PSM sieht ein Grossteil der Befragten keinen Anpassungsbedarf. Einzelne Akteure auf der operativen Ebene sehen auch Nachteile, diese werden aber von der Begleitgruppe im Grossen und Ganzen widerlegt:

Ein Akteur sieht beispielsweise einen Nachteil der organisatorischen Eingliederung der AS Chem darin, dass die AS Chem zwar administrativ dem BAG zugeordnet ist; strategisch aber dem Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM bzw. in allen anderen Führungsbelangen dem Koordinationsausschuss Chemikalien (BAG, BAFU, SECO, BLW und BLV) unterstellt ist. Dies führe dazu, dass die Anmeldestelle nicht komplett unabhängig vom BAG sei. Da die AS Chem administrativ dem BAG angehängt ist, sei die Nähe zum BAG automatisch grösser als zu den anderen Ämtern. Gemäss einer Einzelaussage auf operativer Ebene komme es beispielsweise vor, dass das BAG etwas wünscht, dieser Wunsch aber von der AS Chem nicht einfach umgesetzt werden kann, da er erst im Koordinationsausschuss einstimmig genehmigt werden muss. Die AS Chem sitze dann zwischen den Stühlen und nehme einen Druck von beiden Seiten wahr, d.h. sowohl von Seite der administrativen Führung, als auch von Seite des Koordinationsausschusses. Die Begleitgruppe widerspricht dieser Darstellung dezidiert. Die beschriebene Situation gelte ebenso für jede Beurteilungsstelle und problematisch wäre dies nur dann, wenn entsprechender Druck durch die administrative Leitung auf die AS Chem ausgeübt werden würde, was nicht der Fall sei.

Schwierig für die AS Chem sei auch, dass sich die Bundesstellen im Koordinationsausschuss häufig auf Kosten der AS Chem einigen würden. Grund dafür sei, dass sich niemand exklusiv für die AS Chem verantwortlich fühle und die Interessen und Belange der AS Chem unterstütze. Besser sei dies bei der ZS PSM, die direkt einem Amt – dem BLW – zugeordnet zu sei. Dadurch, dass das BLW personell und in allen Führungsaufgaben verantwortlich ist für die ZS PSM, verein-

fachen sich die Entscheidungsprozesse, das BLW fühle sich für die Zulassungsstelle verantwortlich und setze sich für sie ein. Von Seiten der Begleitgruppe wird betont, dass die Aussage keinen Sinn mache, dass Entscheidungen im Koordinationsausschuss auf Kosten der AS Chem getroffen werden. Die Aussage sei auf Unkenntnis der entsprechenden Person zurückzuführen, denn der Koordinationsausschuss sei ein Konsensgremium und auch die AS Chem sei im Ausschuss vertreten und stimmberechtigt.

In den letzten Jahren wurde sehr viel Wert auf die Klärung der Rolle der AS Chem als Koordinationsstelle sowie gegenüber den BS gelegt. Was die Verantwortlichkeit für die AS Chem betrifft, so betont die Begleitgruppe, dass es eben gerade gewollt ist, dass sich die AS Chem dem Koordinationsausschuss verpflichtet fühlt und nicht der Abteilung Chemikalien. Es gebe keinen Grund, die AS Chem in einer "Opferrolle" zu sehen. Der Koordinationsausschuss Chemikalien funktioniere gut und entscheide einvernehmlich. Auch würden strategische Entscheide, z.B. hinsichtlich Ressourcenfragen, der AS Chem durch den Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel getroffen. Möglicherweise wurde dieser Umstand wie auch die Entscheidungsmechanismen durch die Führung der AS Chem in der Vergangenheit nicht ausreichend intern kommuniziert. Auch der neue Leiter der AS Chem, der seit Januar 2014 im Amt ist, teilt die negative Einschätzung nicht. Er betont, dass die Rolle der AS Chem aus seiner Sicht klar definiert und gegenüber der Rolle der Abteilung Chemikalien sauber abgegrenzt ist. Insofern sei die Rolle der AS Chem vielmehr komplementär zur Abteilung Chemikalien. Inwieweit hierzu in der Vergangenheit Differenzen innerhalb der AS Chem bestanden hätten – und allenfalls zu Abgängen geführt hätten –, könne er nicht beurteilen. Er nehme die AS Chem als motiviertes Team wahr.

Die Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel (ZS PSM) nehmen einzelne Akteure als zu stark in das BLW eingebunden bzw. als zu losgelöst von den anderen beteiligten Bundesstellen wahr. So sei der Prozess der Entscheidungsfindung bei Zulassungen teilweise zu wenig nachvollziehbar. Einzelne befragte Akteure sehen die Gefahr, dass die Güterabwägung stärker zugunsten der Ziele des BLW und weniger zugunsten der Schutzziele der anderen Bundesstellen getroffen wird. Die Begleitgruppe widerspricht dieser Darstellung. Sie betont, dass die ZS PSM eine andere Stellung hat als die AS Chem. Das BLW ist die Zulassungsstelle für PSM; diese trifft die Entscheidungen über die Gesuche auf Basis der Beurteilungen der anderen Ämter. Sie nimmt dabei selber eine Abwägung der Schutzziele vor. Ein Interessenkonflikt bestehe aber nicht. Ein Mitglied der

Begleitgruppe weist allerdings darauf hin, dass die Bundesstellen bei Entscheiden der AS Chem ein Vetorecht haben. Bei der ZS PSM gibt es dieses Vetorecht in dieser Form nicht¹⁸.

6.1.2. OPTIMIERUNGSVORSCHLÄGE

Die meisten Befragten haben die Organisation positiv beurteilt, entsprechend gibt es praktisch keine grundlegenden Verbesserungsvorschläge. Organisatorische Anpassungen wie die Zusammenlegung des Bundesvollzugs in einem Amt oder die Zusammenlegung der beiden Meldestellen – AS Chem und ZS PSM – finden bei den Befragten keine Unterstützung.

Ein Mitarbeiter der AS Chem schlägt vor, die AS Chem analog zur Zulassungsstelle PSM zu organisieren, d.h. direkt personell, budgetär und in allen Führungsbelangen dem BAG unterstellt. Seiner Meinung nach, würde dies die Arbeit der AS Chem erleichtern. Die Begleitgruppenmitglieder lehnen diesen Vorschlag ab, da er dem gesetzlichen Auftrag widerspreche. Mit der Unterstellung der AS Chem unter den Koordinationsausschuss soll gerade eben die Unabhängigkeit der AS Chem vom BAG gewährleistet werden.

6.2. AUFGABEN

6.2.1. EINSCHÄTZUNG

Grundsätzliche Einschätzung

Grundsätzlich sind sich alle beteiligten Akteure einig, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten klar verteilt sind, allen beteiligten Organen klar sind und es darüber im Grunde keine Unstimmigkeiten gebe. Die Aufgaben des Steuerungsausschusses, der Koordinationsausschüsse und der AS Chem sind im Gesetz/in Verordnungen und in internen Unterlagen dokumentiert, die Verantwortlichkeiten der Bundesstellen sind ebenfalls im Gesetz/in Verordnungen festgehalten. Die Beurteilungen im Sinne der Schutzziele seien klar den einzelnen Bundesstellen zugeordnet, und die verschiedenen Bundesstellen würden sich auch nicht in die Quere kommen.

Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Beurteilungsstellen

Gemäss der Mehrheit der befragten Akteure funktionieren die Aufgabenteilung und entsprechend auch der Vollzug der Aufgaben zwischen den einzelnen BS in den dezentralen Bundesstellen.

¹⁸ Die Ämter können aber indirekt einen Einfluss auf die Zulassung nehmen, z.B. darf das BLW die Zulassung für ein PSM nicht gewähren, wenn es eine vom BLV bestimmte Höchstkonzentration überschreitet.

len gut. Es gebe keine Überschneidungen oder Konflikte. Der Austausch untereinander, auch über gemeinsame Gremien und Plattformen wie den Arbeitsgruppen, sei rege und funktioniere gut.

Eine Person bemängelt die thematische Trennung von Arbeitnehmer-Schutz und dem Schutz sonstiger Personen im Rahmen der Beurteilung von PSM. Diese Trennung sei etwas künstlich und es liessen sich möglicherweise durch das Zusammenlegen der Beurteilungen Synergien nutzen. Die Begleitgruppe begründet die Trennung damit, dass beide Beurteilungen auf derselben toxikologischen Beurteilung basieren, es sich dabei aber im Moment um unterschiedliche Modelle für die Bestimmung der Exposition handle und es deshalb nicht sinnvoll sei, diese zusammenzulegen.

Aufgaben der Bundesstellen

In Bezug auf die einzelnen Aufgaben haben die befragten Akteure praktisch keine Probleme gesehen. Einzig bei der Aufgabe Marktkontrolle haben mehrere Akteure auf Unklarheiten hingewiesen. Auslöser für die Unklarheiten ist die im BAG im Jahr 2005 geschaffene Sektion Marktkontrolle und Beratung. Diese hat unter den beteiligten Bundesstellen zu Diskussionen über die Kompetenzen geführt. Das BAFU beispielsweise ist der Meinung, dass die Marktkontrolle alleine in die Kompetenz der Kantone fällt. Diesbezügliche Aktionen des BAG (Kontrollkampagnen, direkte Erhebungen bei den Herstellern) wurden vom BAFU als problematisch beurteilt. An einem Workshop mit allen involvierten Bundesstellen und Personen wurde im Sommer 2013 eine Auslegeordnung vorgenommen, an der die offenen Fragen diskutiert wurden. Es wurde eine Aktennotiz mit dem Beschlussprotokoll erstellt und gemäss den Mitgliedern der Begleitgruppe aus dem BAFU und dem BAG sind die Situation und die Kompetenzen der verschiedenen Bundesstellen und insbesondere des BAG nun geregelt.

Rolle des BLV beim PSM-Vollzug

Ein Akteur, der nicht in den Vollzug PSM involviert ist, bemängelte, dass das BLV im PSM-Vollzug nicht berechtigt ist, bei der Aufnahme eines neuen Wirkstoffs in den Anhang 1 der PSMV oder bei einer Reevaluation eines Wirkstoffs Stellung zu nehmen. Laut Art 72, Ziffer 3 der PMSV, soll das BLV zwar sicherstellen, dass ein PSM den Menschen nicht gefährdet, d.h., dass mögliche Rückstände in behandelten Lebensmitteln keinen unannehmbaren Effekt haben. In der Realität nehme das BLV aber bei der Aufnahme eines neuen Wirkstoffs in den Anhang 1 der PMSV oder bei einer Reevaluation eines Wirkstoffs, nicht Stellung.

Laut anderen eng in den Prozess der PSM-Zulassung eingebunden Akteuren aus dem BLW und BLV entspricht diese Darstellung nicht der Realität. Das BLV stelle sicher, dass ein PSM den Menschen nicht gefährdet, indem es Höchstkonzentrationen für Rückstände in Lebensmitteln festlegt. Wenn dies nicht erfolgt ist oder wenn die Höchstkonzentrationen überschritten werden, darf ein PSM nicht zugelassen werden.

Arbeitsteilung zwischen AS Chem und Beurteilungsstellen

Gemäss einzelnen Aussagen auf operativer Ebene gibt es bei der Arbeitsteilung zwischen der AS Chem und einer Beurteilungsstelle vereinzelt Probleme.

Dies betreffe einerseits die komplexen Gesuche (z.B. Erstzulassungen von Biozidprodukten), bei denen relativ wenig koordinative Aufgaben zu erledigen sind und vielmehr fachliche Kenntnisse gefragt seien. Häufig müssten Abklärungen und Rückfragen bei den gesuchstellenden Unternehmen getroffen werden. Derzeit ist es die Aufgabe der Anmeldestelle diese Abklärungen zu treffen, da sie die Anlaufstelle ist. Mangels fachlicher Kompetenzen bei der Anmeldestelle sei diese Arbeitsteilung aufwendig, langwierig und fehleranfällig. Einen anderen Mitarbeiter der Anmeldestelle stört es, dass die Anmeldestelle auch für Fehler der BS verantwortlich gemacht wird. Ein Mitglied der Begleitgruppe betont, dass zurzeit Erfahrungen mit den oben genannten Erstzulassungsgesuchen für Biozidprodukte gesammelt werden. Die Verantwortlichen arbeiten daran, den Prozess abzustimmen, Korrekturen seien bereits angedacht. Die Probleme seien nicht auf organisatorische Mängel zurückzuführen, sondern Ausdruck interpersoneller Konflikte. Seiner Meinung nach ist vieles übertrieben ausgedrückt und im Grunde funktioniere die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen und auch zwischen der AS Chem und den BS exzellent. Der Befragte weist ausserdem darauf hin, dass zurzeit Massnahmen umgesetzt werden, mit denen interpersonelle Konflikte vermieden werden sollen. Zu diesen Massnahmen gehörten die klare Definition und Kommunikation der Rollen und Verantwortlichkeiten jedes Vollzugsorgans.

Qualifikationsprofil der AS Chem

Zwei befragte Personen sehen Schwierigkeiten darin, qualifizierte Mitarbeitende in der AS Chem zufriedenzustellen. Auf der einen Seite werde ein gewisses wissenschaftliches Anforderungsprofil an die Mitarbeitenden vorausgesetzt; auf der anderen Seite sei die Arbeit für wissenschaftliche Mitarbeitende nicht sehr attraktiv, da die Aufgaben sehr stark administrativ geprägt seien und wenig fachliche Inhalte bieten würden. Diese unklare und unbefriedigende Ausgestaltung habe in der Vergangenheit zu Abgängen bei der AS Chem geführt.

Dieser Sichtweise widerspricht eine andere befragte Person innerhalb der AS Chem: Zwar erfordere das ideale Profil eines Mitarbeiters der AS Chem auf der einen Seite wissenschaftliche Grundkenntnisse, um den Gegenstand zu verstehen und in der Lage zu sein, die chemischen Grundlagen, wie Konzentration zu beurteilen. Auf der anderen Seite seien aber auch Kommunikations- und organisatorische Fähigkeiten gefragt. Spezifische wissenschaftliche Qualifikationen seien daher nicht nötig. Die Arbeit sei aber trotz des hohen Anteils an Verwaltungsarbeiten anspruchsvoll und nicht eintönig, da auch die Routinearbeiten eine grosse Aufmerksamkeit erforderten und darüber hinaus einige Mitarbeitende für die Führung von interdisziplinären Arbeitsgruppen verantwortlich seien. Diese Vielseitigkeit der Aufgaben werde aktiv gefördert und Gerüchte, es gebe eine Resignation unter den Mitarbeitenden der AS Chem gehörten – wenn überhaupt – der Vergangenheit an.

REACH Helpdesk

Ein Akteur ist der Ansicht, dass der AS Chem per Bundesratsbeschluss zwei Vollzeitstellen zugeteilt seien. Gemäss der Begleitgruppe ist die Aussage bezüglich der zwei Vollzeitstellen nicht korrekt und der entsprechende Mitarbeiter nicht richtig informiert. In der Tat sollten 200% für das REACH-Helpdesk eingerichtet werden; davon eine Stelle bei der AS Chem und eine Stelle in der Abteilung Chemikalien im BAG. Die Unterstützung des REACH-Helpdesks bei Beantwortung von Anfragen durch die Abteilung Chemikalien sei gewollt und im Pflichtenheft der entsprechenden Stelle verankert.

Einsatz in EU Gremien

Eine einzelne befragte Person bemängelt, dass die BS Einsatz in EU-Gremien nehmen, obwohl es dafür kaum fachliche Kompetenzen braucht, sondern es sich eher um eine administrative Aufgabe handle. Die Begleitgruppe betont, dass der Einsatz in EU-Gremien dazu diene, sich fachlichen auszutauschen und fachliche Kontakte zu knüpfen. Daher sei es wichtig, dass Personen aus den Fachabteilungen an diesen Sitzungen teilnehmen; es sei keinesfalls eine rein administrative Aufgabe. Die Mitarbeitenden der AS Chem hätten aber auch die Möglichkeit, an internationalen Konferenzen teilzunehmen. Dies habe der Steueraussschuss entschieden. Auch haben im Jahr 2014 bereits zwei Mitarbeitende der AS Chem an Konferenzen teilgenommen. Die Aussage zeige in erster Linie, dass die Information über diesen Entscheid die Mitarbeitenden nicht erreicht hat.

Mangelnde Ressourcen

Verschiedene Akteure, vor allem auf der operativen Ebene, sehen ein Problem im Vollzug bei den knappen Ressourcen. So sei beispielsweise die AS Chem überlastet und auch beim Vollzug Biozide und PSM werden fehlende Ressourcen moniert. Bei der AS Chem seien insbesondere die Mitarbeiter, die sich um Gesuche Biozide kümmern, ständig überlastet. Es gebe keine Kapazitätsreserven und jedes ausserplanmässige Ereignis bzw. Projekt (z.B. Konkordia-Projekt) führe dazu, dass die Bearbeitung von Gesuchen und die Betreuung der Unternehmen weniger zeitnah erledigt werden können. Die Überlastung bei der AS Chem führe u.a. dazu, dass Unternehmen bei Fragen zur Einstufung eher die Sektion Marktkontrolle und Beratung (MKB) angehen als die AS Chem.

Ein Akteur aus der Begleitgruppe weist darauf hin, dass die AS Chem gemäss ChemV die offizielle Eingangspforte für solche Anfragen aus der Industrie sei; die Beantwortung – insbesondere betreffend die Einstufung – aber den BS in den Fachämtern oblige. Die Koordination resp. der Miteinbezug weiterer eventuell betroffener Fachämter sei bei einem Anfrageneingang bei der Sektion MKB jederzeit gewährleistet. Laut eines Akteurs der AS Chem seien Massnahmen in die Wege geleitet worden, um mehr Ressourcen für die Bearbeitung von Gesuchen im Biozid-Bereich freizusetzen (z.B. flexible Einsetzung der Mitarbeiter, Priorisierung der Aufgaben, Effizienzsteigerung, Förderung erfahrener Mitarbeiter). Sollten die Anforderungen aber weiter zunehmen (z.B. im Zusammenhang mit der Anpassung der Biozidprodukte-Verordnung), reichten diese organisatorischen Massnahmen nicht mehr aus.

6.2.2. OPTIMIERUNGSVORSCHLÄGE

Von Seiten der befragten Akteure kamen nur vereinzelte Optimierungsvorschläge.

Ein Vorschlag bezieht sich auf die Arbeitsteilung zwischen der Anmeldestelle und den BS. So sollen Rückfragen an und Abklärungen mit Firmen direkt von den BS getätigt werden können, ohne dass diese den Umweg über die Anmeldestelle machen müssen. In den meisten Fällen betreffen die Anfragen nur das jeweilige Fachgebiet einer Fachstelle, sie seien damit für die anderen Bundesstellen nicht interessant. Es sei also nicht notwendig, dass die Anmeldestelle die anderen Bundesstellen über die Abklärungen informiert. Die Begleitgruppe lehnt diesen Vorschlag ab, weil die AS Chem als Anlaufstelle definiert ist und als Ansprechstelle funktionieren soll. Sie hält fest, dass sich dieses Vorgehen im Bereich PSM, beim dem die ZS PSM als Anlaufstelle fungiert, bewährt hat.

Ein anderer Akteur wünscht sich, dass bei den Aufgaben der AS Chem deutlicher dargelegt wird, dass die Stelle vor allem administrative Aufgaben beinhalte und weniger wissenschaftli-

che/fachliche Aufgaben enthalte. Dies würde verhindern, dass Mitarbeitende unrealistische Erwartungen entwickeln würden.

Ein einzelner operativ tätiger Befragter aus den Reihen der AS Chem würde es begrüßen, wenn die Kompetenzen der AS Chem punktuell etwas ausgebaut würden. Und zwar könne die Anmeldestelle viel Zeit sparen, wenn sie in bestimmten Fällen selbst agieren dürfte, statt jedes Mal bei den BS anfragen zu müssen.

Dass die Kompetenzen der AS Chem in Bezug auf die Koordination und Kommunikation verbessert werden sollten, bestätigt ein anderer Akteur. Es ist für ihn aber keine Option, dass die AS Chem zu einer Beurteilungsstelle werde, d.h. mehr fachliche Kompetenzen übernehme. Die AS Chem habe genug andere, ebenso wichtige und interessante Aufgaben an seine Mitarbeitenden zu vergeben.

Die Begleitgruppenmitglieder stellen fest, dass in Bezug auf das Aufgabenprofil der AS Chem unterschiedliche Vorstellungen bestehen und dass es sinnvoll wäre, das Aufgabenprofil der AS Chem zu schärfen, transparent offenzulegen und zu kommunizieren, insbesondere auch gegenüber zukünftigen Mitarbeitenden und den anderen Bundesstellen. Gleichzeitig hält ein Mitglied der Begleitgruppe fest, dass die neue Organisation (insb. die Veröffentlichung des neuen Organigramms) bereits ein wichtiger Beitrag zu mehr Transparenz nach innen und nach aussen sei.

6.3. PROZESSE

6.3.1. EINSCHÄTZUNG

Grundsätzliche Einschätzung

Auch die Prozesse schätzen die beteiligten Akteure überwiegend positiv ein. Die Effizienz der Prozesse wird allgemein bereits als gut eingeschätzt. Ein Akteur beurteilt die Prozesse schon als sehr schlank, auch weil in der Vergangenheit bereits grosse Fortschritte gemacht wurden. Was die Effizienz betrifft, so bestehe kaum mehr Potential für Effizienzsteigerungen.

Integrale verfahrensbezogene Prozesse

Die integralen verfahrensbezogenen Prozesse werden von den Beteiligten mehrheitlich als sehr gut etabliert und funktionsfähig bezeichnet. Die Prozesse seien transparent, die Aufgaben, Zuständigkeiten und Abläufe klar geregelt; die Prozesse sind auch in der Regel alle dokumentiert. Ausserdem gebe es kaum strukturelle Probleme aufgrund der dezentralen Organisation, keine Hürden aufeinander zuzugehen und die fachliche Zusammenarbeit zwischen den Bundesstellen funktioniere gut. In diesem Zusammenhang werden die zahlreichen Anlässe und Arbeitsgruppen

gelobt, welche die Fachleute aus den verschiedenen Bundesstellen zusammenbringen. Natürlich gebe es Abhängigkeiten und Schnittstellen, aber sie führen nicht zu Problemen. Falls es Probleme gibt, seien diese nicht struktureller Natur bzw. auf die dezentrale Organisation zurückzuführen, sondern auf fachlicher Ebene. Für diese Fälle gebe es aber gut funktionierende Mechanismen, wie Arbeitsgruppen, Sitzungen, Eskalationsstufen der Koordinationsgruppen. Zur Eskalation komme es aber selten, da die meisten fachlichen Unstimmigkeiten unter den jeweiligen Experten gelöst werden können.

Bemängelt werden nur wenige Punkte: So bemängeln verschiedene Akteure, dass der Entscheidungsprozess der Zulassungsstelle PSM im BLW zu wenig nachvollziehbar ist. Die BS wüssten bisweilen nicht, inwiefern ihre Beurteilungen in die Entscheidung durch das BLW einfließen. Auch sei eine Dokumentation über die letztendlichen Gründe der Entscheidung den Mitarbeitenden der BS nicht ohne weiteres zugänglich, sondern müsste erst angefragt werden. Ausserdem bestehe gemäss eines Akteurs Unsicherheit über die formellen Möglichkeiten, den Entscheid der Zulassungsstelle anzufechten. Diesen Aussagen widerspricht ein Begleitgruppenmitglied: Alle Entscheidungen der ZS PSM würden auf den Beurteilungen der Bundesstellen beruhen. Da es sich bei der Entscheidungsfindung aber nicht um eine exakte Wissenschaft handle, könne es vorkommen, dass es Meinungsunterschiede gibt. Das heisse aber nicht, dass der Prozess intransparent ist. Ausserdem bestehe für alle BS die Möglichkeit, divergierende Ansichten in die Koordinationsgruppe, die Fachexpertengruppen oder die Frühjahrs- und Herbstbesprechungen einzubringen.

Von einzelnen Akteuren bemängelt werden folgende Punkte:

- › Bei den Bioziden und den PSM werden noch zu viele Abläufe auf dem Papierweg abgewickelt.
- › In der Arbeitsgruppe Neustoffe habe es immer wieder längere Diskussionen gegeben (u.a. über die Aufgabenteilung zwischen AS Chem und BS). Notwendig wäre eine starke Leitung der Arbeitsgruppe, um solche Diskussionen zu lösen.
- › In Bezug auf die Neustoffe könnte die Kommunikation und die Koordination der Aktivitäten zwischen den beteiligten Bundesstellen AS Chem, BAG, SECO und BAFU verbessert werden.
- › Beim Anmeldeverfahren könnte die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundesstellen AS Chem, BAG und BAFU mit einem regelmässigen informellen Austausch noch verbessert werden.

Nicht-integrale Prozesse

Nach Ansicht der Akteure sind die nicht-integralen Prozesse weniger standardisiert und weniger vorhersehbar. Sie hätten ausserdem unterschiedliche und in der Regel nicht externe Auslöser,

vielmehr würden sie in der Regel durch die Bundesstelle selber angestossen. Dies führe dazu, dass die Aufgaben teilweise ad hoc wahrgenommen werden. Daher sei es weder notwendig noch sinnvoll, dass die Prozesse bis ins letzte Detail dokumentiert und festgelegt sind.

Bei gewissen Prozessen wie der Marktkontrolle und der Information und Beratung habe man aber erkannt, dass sie klarer definiert werden müssen. Ein Akteur mit eher operativer Sicht beurteilt den Prozess der Marktkontrolle und dessen Abgrenzung zum Prozess Überprüfung der Selbstkontrolle nach der Überprüfung der Kompetenzen und Zuständigkeiten im Rahmen eines Workshops in 2013 positiv. Der Prozess sei in der Chemikalienverordnung geregelt, die Zuständigkeiten seien klar definiert. Es gebe keine Doppelspurigkeiten und auch sonst keine Probleme. Ein anderer operativer Akteur ist hingegen der Ansicht, dass die Abstimmung zwischen dem BAG und den anderen Bundesstellen bei der Marktkontrolle Biozide noch verbessert werden könnte. Nochmals ein anderer Akteur bemängelt, dass die Marktkontrolle und Beratung (MKB) Hinweise auf Vollzugsmängel nicht genügend Gewicht beimisst. Zum Beispiel habe die AS Chem Hinweise geliefert, dass im Verhältnis zu den auf dem Markt befindlichen Produkten mit Neustoffen zu wenige Anmeldungen von Neustoffen bei der AS Chem eingehen. Von Seiten BAG, Abteilung Chemikalien, wird diese Einzelaussage in Anbetracht von ca. 300 Verfahren, die jährlich von MKB bearbeitet werden, – ohne die Benennung konkreter Beispiele – als haltlos zurückgewiesen.

Bei der Aufgabe Information und Beratung übernimmt in der Regel eine Bundesstelle ad hoc die Federführung. Die federführende Bundesstelle stimmt die Antwort mit den anderen Fachstellen ab und übernimmt gegebenenfalls die Koordination (wie in Kapitel 3.4 beschrieben). In diesem Zusammenhang wurde auch schon diskutiert, der AS Chem eine generelle Koordinationsrolle bei der Beantwortung von Anfragen zu übergeben, im Sinne, dass die Anmeldestelle einen Entwurf vorbereitet und diesen den Ämtern vorlegt. Der Vorschlag wurde jedoch aus Effizienzgründen (Vermeidung von Parallelstrukturen durch die dafür erforderliche Generierung zusätzlicher, nicht vorgesehener, fachlicher Kompetenzen bei der AS Chem) verworfen.¹⁹

Ein anderer Akteur sieht Effizienzpotenzial weniger bei den beteiligten Bundesstellen als vielmehr bei den IT-Infrastrukturprojekten. Die Projektorganisation sei ineffizient, infolge von Personalwechsel hätten sie Inputs wiederholen müssen. Ein Mitglied der Begleitgruppe betont, dass diese Kritik nur auf ein Projekt – das Projekt Konkordia – zutrifft.

¹⁹ Davon unberührt ist – wie bereits in Kapitel 3.4 ausgeführt – die diesbezügliche Koordinationsrolle der AS Chem bei Anfragen zu Verfahren im Bereich der integralen Aufgaben (Zulassung Biozidprodukte, Anmeldung Neustoffe, Überprüfung der Selbstkontrolle) oder zu sonstigen nicht-integralen Aufgaben (z.B. Entgegennahme von Meldung bzw. Führung des Produktregisters), die in die Zuständigkeit der AS Chem fallen.

Koordinations- und Steuerungsprozesse

Über die Steuerungsprozesse, die insbesondere durch den Steuerungsausschuss und die beiden Koordinationsausschüsse, aber auch in Form von Sekretariatsaufgaben durch die AS Chem erledigt werden, gibt es kaum negative Einschätzungen der beteiligten Akteure. Die Treffen des Steuerungsausschusses und der Koordinationsausschüsse würden schlank abgehalten. Es gebe auch kaum Doppelspurigkeiten, weil sich die beiden Koordinationsausschüsse im Wesentlichen aus denselben Mitgliedern zusammensetzen und jeweils andere Themen diskutiert würden. Die Frequenz der Treffen, die Planung, Verantwortung für Protokollführung, Vorsitz etc. seien dokumentiert und transparent. Andere Steuerungsaufgaben, wie der Eskalationsprozess seien zwar nicht dokumentiert, sie seien aber allen klar und würden gut funktionieren (siehe oben).

Bemängelt wird einzig von einem leitenden Akteur, dass es keine gemeinsame Chemikalienstrategie des Bundes gibt. Diese wäre wichtig für das einheitliche Auftreten der Schweiz auf internationaler Ebene. In eine ähnliche Richtung geht die Kritik von einem anderen Akteur, dass es keine messbaren Ziele gebe und entsprechend kaum eine Kontrolle der Prozesse möglich sei. Gleichzeitig gibt er aber auch zu verstehen, dass es im Chemikalienvollzug allgemein schwierig sei, messbare Ziele zu definieren.

6.3.2. OPTIMIERUNGSVORSCHLÄGE

Zu den Prozessen gibt es nur einzelne kleinere Optimierungsvorschläge.

- › Allgemein wird eine bessere technische Unterstützung der täglichen Arbeiten durch eine gemeinsame Web-Plattform gewünscht. Ausserdem wird von Seiten der Anmeldestelle angemerkt, dass wie in der EU für Neustoffe eine Online-Anmeldung möglich sein sollte; heute müssen Firmen ihr Gesuch auf CD-Rom einschicken und diese muss von der Anmeldestelle eingesehen werden.
- › Zu prüfen sei ausserdem der Vorschlag, ob auch im Bereich Neustoffe nur eine Teilevaluation (REACH nur 5%) durchgeführt werden könnte; heute werden 100% aller Dossiers beurteilt. Auf diese Weise könnten doch einige Ressourcen eingespart werden. Allerdings dürfe dies nicht dazu führen, dass Substanzen mit zweifelhaften Eigenschaften auf den Schweizer Markt gelangen.

7. GESAMTBEURTEILUNG

In diesem Kapitel nehmen wir zunächst eine Beurteilung des departementsübergreifenden Bundesvollzugs entlang der Ebenen Organisation, Aufgaben und Prozesse vor. Wir orientieren uns dabei an den Kernfragen der Evaluation, ob der heutige Bundesvollzug des Chemikalienrechts zweckmässig ist und welche Stärken und Schwächen bestehen.

Anschliessend werden basierend auf dieser Beurteilung die Folgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert. Diese zeigen, welche organisatorischen und prozessualen Massnahmen für den künftigen Bundesvollzug erwogen werden sollten.

7.1. BEURTEILUNG AUS SICHT DER EVALUATORINNEN

7.1.1. ORGANISATION

Aus organisatorischer Sicht beurteilt die Evaluation, ob die Organisationsstruktur und die Funktionen klar geregelt sind.

Vollzug klar geregelt

Über alles gesehen haben wir den Eindruck gewonnen, dass der Bundesvollzug und die Funktionen und Kompetenzen der Beteiligten klar geregelt sind und dass sich die Gremien bewährt haben. Die meisten Befragten sehen keine organisatorischen Probleme. Die vereinzelt aufgebrachten Kritikpunkte – z.B. in Bezug auf die organisatorische Eingliederung der AS Chem im BAG oder die Stellung des BLW im Vollzug PSM – hat die Begleitgruppe unserer Ansicht nach glaubhaft widerlegen können.

Bewährte dezentrale Organisation trotz vieler Schnittstellen

Der Bundesvollzug des Chemikalienrechts ist auf fünf Bundesstellen aufgeteilt. Auf den ersten Blick erscheint diese Aufteilung aufgrund der vielen Schnittstellen eher aufwendig und anfällig auf Abgrenzungsprobleme. Nach Anhörung der beteiligten Akteure beurteilen wir die dezentrale Organisation aber als zweckmässig. Die Aufteilung auf fünf Bundesstellen lässt sich begründen, sie weist sogar einige gewichtige Vorteile auf:

- › Ihre Stärke liegt darin, dass sich die Schutzziele auf verschiedene Bundesstellen verteilen und daher kein Schutzziel vernachlässigt wird.
- › So ermöglicht die Verteilung auf fünf Bundesstellen, dass sie gemeinsam ein grosses Gewicht in die politische Diskussion einbringen können. Auch wenn der Vollzug auf fünf Bundesstellen

verteilt ist, so haben wir doch den Eindruck gewonnen, dass ein gutes Zusammengehörigkeitsgefühl besteht.

- › Die Mitarbeitenden sind – dadurch dass sie in ihrer Bundesstelle mit verwandten Themen konfrontiert sind – näher an aktuellen Entwicklungen.

Eine Zusammenlegung zu einem Bundesamt brächte keine wesentlichen Vorteile: Die meisten Schnittstellen bestünden weiter, die Mitarbeitenden wären weiter weg von verwandten Themen und verlören eher den Bezug zu aktuellen Entwicklungen. Eine Zusammenlegung birgt unserer Ansicht nach auch die Gefahr, dass der Overhead überproportional wächst (Wasserkopf-Prinzip) und die Leistungen weniger effizient erbracht werden.

Trennung von Vollzug Chemikalien und Vollzug PSM zweckmässig

Die Trennung in zwei unterschiedliche Vollzugsorganisationen Chemikalien und PSM erachten wir ebenfalls als zweckmässig, da es sich um unterschiedliche Produkte handelt und der Vollzug auf unterschiedlichen Regulierungen basiert. Auch im Ausland ist der Vollzug getrennt. Aus den Unterlagen und den Gesprächen mit den Akteuren haben sich denn auch keine Hinweise ergeben, dass die dezentrale Organisation die Effizienz wesentlich beeinträchtigt.

Unterschiedliche organisatorische Eingliederung der AS und ZS vertretbar

Dass die AS Chem und die ZS PSM organisatorisch unterschiedlich eingegliedert sind – die AS Chem ist dem Koordinationsausschuss unterstellt, die ZS PSM ist Teil des BLW – leuchtet auf den ersten Blick nicht ein. Die Verordnungen schreiben dies jedoch so vor und gemäss den Gesprächen mit den Akteuren hat sich diese Organisation auch bewährt. Es wäre allenfalls zu prüfen, ob die Gründe, die ursprünglich zu dieser unterschiedlichen Eingliederung geführt haben, heute immer noch Gültigkeit haben.

Die Kritikpunkte an der organisatorischen Eingliederung beurteilen wir nach Anhörung der Akteure als nicht stichhaltig. Sie sind von uns aus gesehen vielmehr das Problem ungenügender Kenntnisse, vor allem auf operativer Stufe, über die Funktionen und Kompetenzen der verschiedenen Vollzugsstellen.

7.1.2. AUFGABEN

Auf der Ebene der Aufgaben beurteilt die Evaluation, ob die Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen klar und transparent festgelegt und die Ressourcen geklärt sind.

Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten klar definiert und ohne Überlappungen

Basierend auf den zur Verfügung gestellten Unterlagen und der Anhörung der Akteure beurteilen wir die Aufgaben als klar festgelegt und gut dokumentiert. Die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Bundesstellen erachten wir als zweckmässig, transparent und funktionierend. Die Aufgaben, Kompetenzen und Zuständigkeiten der einzelnen Mitarbeitenden sind in den Stellenbeschrieben oder anderen internen Dokumenten festgelegt. Insbesondere die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen BS ist aus unserer Sicht problemlos und ohne Überschneidungen, da diese unterschiedliche Aspekte (Gesundheit, Umwelt etc.) bearbeiten und sich die Aufgaben damit klar abgrenzen lassen.

Kein Thema oder nur am Rande war das Know-how der beteiligten Mitarbeitenden. Insofern gehen wir davon aus, dass diesbezüglich keine gravierenden Lücken bestehen.

Unklarheiten beseitigt, Massnahmen zur Verbesserung eingeleitet

Trotz der grundsätzlich positiven Beurteilung hatten wir aufgrund der Befragung bei den Akteuren den Eindruck, dass in Bezug auf einzelne Aufgaben – zumindest zu Beginn der Evaluation – Unklarheiten bestanden, so beim Aufgabenprofil bzw. der Abgrenzung der AS Chem oder bei der Marktkontrolle. In beiden Fällen hat die Begleitgruppe darlegen können, dass die Probleme erkannt und Massnahmen eingeleitet wurden, um die Unklarheiten zu beseitigen.

Rollen und Aufgaben teilweise unzureichend kommuniziert

Verschiedene Kritikpunkte, beispielsweise bezüglich Ressourcen beim REACH-Helpdesk oder in Bezug auf den Einsitz bei EU-Gremien, hat die Begleitgruppe widerlegen können. Es wurde jedoch deutlich, dass die Ursache für die Kritik nicht unklare oder fehlende Aufgabenzuteilungen waren. Diese sind wie bereits erwähnt in der Regel klar festgelegt. Die Kritik ist vielmehr darauf zurückzuführen, dass die betreffenden Mitarbeitenden unzureichend informiert sind.

Zukünftige Ressourcensituation schwer abzuschätzen

Als Aussenstehende könnte man annehmen, dass Harmonisierungen auf internationaler (z.B. GHS) oder auf europäischer Ebene (REACH) den Vollzug in der Schweiz eher entlasten sollten. Die Akteure haben allerdings darlegen können, dass damit die Anforderungen strenger und meist grössere Anpassungen des bestehenden Vollzugs notwendig werden. Für den Vollzug werden also eher mehr Ressourcen benötigt, zumindest in einer Übergangszeit. Wie sich als Folge dieser Entwicklungen der Ressourcenbedarf in den nächsten Jahren entwickeln wird, ist aus

unserer Sicht – auch aufgrund der aktuellen politischen Lage zwischen der Schweiz und der EU – schwierig zu beurteilen.

Vollzugsintern lassen die Aussagen der befragten Akteure darauf schliessen, dass die Ressourcen grundsätzlich eher knapp sind. Mit der Genehmigung des Antrags für Ressourcen im Bereich Zulassung von Biozidprodukten und unter den aktuellen Rahmenbedingungen konnten wir aber diesbezüglich keinen dringenden Handlungsbedarf feststellen.

Eine Beurteilung, inwieweit die verfügbaren Arbeitskapazitäten angemessen sind, ist schwierig. Vergleichbare Kennzahlen aus anderen Ländern liegen nicht vor.

Aus unserer Sicht wären fehlende Ressourcen vor allem in Bezug auf die Qualität der Leistungen problematisch (z.B. auf die Fristeneinhaltung). Frühere Evaluationen (Innosphere 2011; health evaluation 2012) zeigen aber, dass die Kunden grundsätzlich zufrieden sind mit den Leistungen der AS Chem bzw. der Abteilung Chemikalien.

7.1.3. PROZESSE

In Bezug auf die Prozesse beurteilt die Evaluation, ob der Vollzug effizient organisiert ist, die Abläufe effizient abgewickelt werden und wo allenfalls Doppelspurigkeiten bestehen.

Grundsätzlich problemlose Zusammenarbeit ohne Doppelspurigkeiten

Insgesamt beurteilen wir die Prozesse – integrale verfahrensbezogene, nicht-integrale sowie Koordinations- und Steuerungsprozesse – positiv: Die Abläufe sind transparent dokumentiert, u.a. in departementsübergreifenden Prozessbeschrieben im Qualitätsmanagement. Sie sind allen Beteiligten bekannt, gut etabliert und die Zusammenarbeit funktioniert weitestgehend problemlos und ohne Doppelspurigkeiten.

Was fehlt, ist eine gemeinsame Chemikalienstrategie des Bundes, welche die Aktivitäten aller Bundesstellen aufeinander abstimmt und bei Bedarf auf neue Herausforderungen – insbesondere aufgrund von Entwicklungen im globalen und europäischen Umfeld – reagiert.

Vereinzelte Dokumentations- und Informationsdefizite

Nur an vereinzelten Stellen (u.a. nicht-integrale Prozesse, Eskalationsprozess im Koordinations-/Steuerungsausschuss) haben wir nicht dokumentierte Abläufe festgestellt. Laut Aussagen der Akteure funktionieren diese jedoch auch ohne Detaildokumentation gut.

Einzelne andere Abläufe scheinen zwar dokumentiert, die Fragen, die in der Diskussion mit der Begleitgruppe aufgetaucht sind, lassen aber darauf schliessen, dass doch noch die eine oder andere Unklarheit besteht, u.a. in Bezug auf die Marktkontrolle und den Entscheidungsmecha-

nismus PSM. Hier hatten wir allerdings wiederum den Eindruck, dass die Unklarheiten nicht primär auf fehlende Regelungen oder Dokumentationen zurückzuführen sind, sondern weil die Betroffenen unzureichend informiert sind.

Nur vereinzelte kleinere Ineffizienzen

Grössere Ineffizienzen oder Schwächen haben wir keine gefunden. Einzig der Einsatz von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien kommt in Einzelbereichen noch zu kurz (fehlende elektronische Abläufe bei Biozide/PSM, fehlende Web-Plattform, fehlende Kompatibilität zwischen den Datenbanken des BAG und des BLW). Anderweitig fehlende technische Hilfsmittel sind nicht genannt worden.

7.2. FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Vollzug zweckmässig und effizient

Die Evaluation hat keine Hinweise auf Ineffizienzen ergeben. Wir beurteilen daher den departementsübergreifenden Bundesvollzug des Chemikalienrechts grundsätzlich als zweckmässig. Es gibt zwar viele Schnittstellen, diese sind jedoch bis auf einzelne Ausnahmen gut dokumentiert. Die Organisation hat sich bewährt, die Abläufe sind eingespielt und funktionieren problemlos. Aus unserer Sicht sind keine grundlegenden Anpassungen bei der Organisation, den Aufgaben und den Prozessen notwendig, Handlungsbedarf besteht nur vereinzelt und nur punktuell. Die grundsätzlich positive Beurteilung spiegelt sich auch darin wider, dass nur sehr wenige Optimierungsvorschläge eingebracht wurden.

Verbesserungsmassnahmen eingeleitet

Die organisatorische Eingliederung und das Stellenprofil der AS Chem haben in der Vergangenheit zu Abgängen und zu Spannungen innerhalb und zwischen der AS Chem und anderen Vollzugsstellen geführt. Einen Schwachpunkt des bestehenden Vollzugs sehen wir darin, dass in Bezug auf das Aufgabenprofil und die Kompetenzen der AS Chem unterschiedliche Vorstellungen bestanden. Dies deutet darauf hin, dass die AS Chem eine potenzielle Problemstelle im Bundesvollzug darstellen könnte. In den letzten Monaten wurden allerdings verschiedene Massnahmen eingeleitet, mit denen diese unterschiedlichen Vorstellungen bereinigt und der Vollzug verbessert werden sollten.

Empfehlungen

- 1) Die Umsetzung und die Wirksamkeit der Massnahmen zur Verbesserung des Vollzugs innerhalb der AS Chem und zwischen der AS Chem und den anderen Bundesstellen sind zu beobachten. Bei Bedarf sind weitere Massnahmen zu prüfen.
- 2) Das Aufgabenprofil der AS Chem ist zu schärfen, transparent offenzulegen und zu kommunizieren, insbesondere auch gegenüber zukünftigen Mitarbeitenden und den anderen Bundesstellen.

Mitarbeitende ungenügend informiert

Grundsätzlich läuft der departementsübergreifende Bundesvollzug ohne nennenswerte Probleme. Die Evaluation hat gezeigt, dass Unklarheiten meist nicht auf fehlende Regelungen zurückzuführen sind, sondern darauf, dass die betroffenen Mitarbeitenden unzureichend informiert sind. Dies spiegelt sich auch in den Optimierungsvorschlägen wieder, die von der Begleitgruppe mehrheitlich als nicht zweckmässig beurteilt werden, weil die dahinterstehenden Kritikpunkte auf Fehlinformationen beruhen. Aus unserer Sicht scheint es deshalb wichtig, dass die departementsübergreifende „Organisation“ Chemikalienvollzug innerhalb der verschiedenen Bundesstellen stärker betont wird.

Empfehlungen

- 3) Kompetenzen, Aufgaben und Abläufe sind regelmässig zu kommunizieren, insbesondere auch an die Mitarbeitenden auf operativer Ebene.
- 4) Auch nicht-integrale Abläufe und Koordinations- und Steuerungsprozesse sollten möglichst dokumentiert und kommuniziert werden. Geeignet sind dazu auch bestehende Qualitätsmanagementdokumentationen.
- 5) Um den Zusammenhalt zwischen und das Verständnis für die anderen beteiligten Bundesstellen zu stärken, sollten regelmässig departementsübergreifende fachlich/inhaltliche Veranstaltungen und auch einmal teambildende soziale Anlässe durchgeführt werden.

Ressourcenentwicklung und Qualität der Leistungen im Auge behalten

Im Hinblick auf Entwicklungen im Chemikalienrecht auf globaler oder europäischer Ebene ist es wichtig, dass Ressourcenengpässe frühzeitig erkannt werden, um Probleme in der Zusammenarbeit zu vermeiden.

Empfehlungen

- 6) Internationale Entwicklungen sind sorgfältig zu beobachten und Ressourcenengpässe wie bisher frühzeitig anzugehen.
- 7) Die Qualität der Leistungen sind regelmässig zu überprüfen, damit allfällige Unzufriedenheiten der KundInnen frühzeitig erfasst wird und der Vollzug bundesintern verbessert werden kann.

Gesamtstrategie Chemikalienrecht erarbeiten

Eine gemeinsame Strategie aller Bundesstellen könnte helfen, optimal auf neue Herausforderungen reagieren und den Vollzug besser überprüfen zu können.

Empfehlungen

- 8) Die betroffenen Bundesstellen sollten eine gemeinsame Chemikalienstrategie mit Zielen zum Vollzug erarbeiten.

ANNEX

AUFGABENVERTEILUNG

Die folgenden Tabellen fassen jeweils für den Chemikalienvollzug respektive den PSM-Vollzug zusammen, wie die Aufgaben auf die einzelnen Organe der Vollzugsorganisationen aufgeteilt sind.

VERTEILUNG DER AUFGABEN AUF DIE ORGANE IM CHEMIKALIENVOLLZUG				
Aufgaben	Organe Chemikalienvollzug			
	Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM	Koordinationsausschuss Chemikalien	Anmeldestelle Chemikalien	Fachabteilungen
Integrale verfahrensbezogene Aufgaben				
Entscheid bzw. Verfügungen bzgl. › Anmeldungen Neustoffe › Zulassungen Biozidprodukte › Änderungsgesuche	› Deeskalation	› Ablaufvorgaben › Koordination von Geschäften der AS und Fachabteilungen (d.h. Diskussion von kontroversen Fällen) › Diskussion der Beurteilungen bei Unstimmigkeiten	› Annahme, › Triage, › Koordination, › Abklärungen und Koordination Rückfragen bei gesuchstellenden Firmen › Koordination bei der Beantwortung von Anfragen › Verfügungen	› Fachliche Beurteilungen der Gesuche
Beurteilung von Gesuchen bzgl. › Anmeldungen Neustoffe › Zulassungen Biozidprodukte › Änderungsgesuche				
Beurteilung und Verfügung bzgl. GLP				
Nicht-integrale Aufgaben				
Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller (u.a. Einstufung, Inhalte des SDB)			› Ggf. Ersuchen kantonaler Vollzugsbehörden, Proben zu entnehmen, Koordination auf Anfrage/Auftrag BS	› Ggf. Ersuchen kantonaler Vollzugsbehörden, Proben zu entnehmen › Input und Facharbeit bei Selbstkontrollkampagnen › Direkte Abstimmung mit kantonalen Vollzugsbehörden (u.a. auch › Überprüfen der Beurteilung und der Einstufung sowie der Angaben auf dem Sicherheitsdatenblatt › Kontrolle der chem. Zusammensetzung
Überprüfung/Risikobewertung von Altstoffen				› Risikoanalyse › Ausarbeitung von Risikomanagement-massnahmen -> u.U. Anpassung ChemRRV)
Unterstützung der Kantone bei der Marktkontrolle			› Koordinationsfunktion für Marktkontrolle	› Input/Anregungen für Marktkontrolle › Federführung bei Marktkontrollkampagnen › Input bei Marktkontrollkampagnen

VERTEILUNG DER AUFGABEN AUF DIE ORGANE IM CHEMIKALIENVOLLZUG				
Aufgaben	Organe Chemikalienvollzug			
	Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM	Koordinationsausschuss Chemikalien	Anmeldestelle Chemikalien	Fachabteilungen
Dokumentation und Führen eines Produktregister für Meldungen gefährlicher alter Stoffe und Zubereitungen			<ul style="list-style-type: none"> › Führen des Registers › Entgegennahme von Meldungen 	<ul style="list-style-type: none"> › Fachliche Auswertungen der Angaben im Produktregister
Bearbeitung verschiedener Einzelthemen, z.B. Wohngifte, Badewasser etc.				<ul style="list-style-type: none"> › fachliche Bearbeitung der Themen
Nicht-integrale Aufgaben				
Information und Beratung der Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Fachwelt, NGOs), Behörden und Industrie			<ul style="list-style-type: none"> › Betreuung von KMUs im Rahmen des REACH-Helpdesk › Beantwortung und Beratung von Unternehmen bzgl. der administrativen Abläufe bei Melde-, Anmelde- und Zulassungsverfahren; Koordination der fachlichen Anfragen im Rahmen der Verfahren 	<ul style="list-style-type: none"> › Federführung und Input bei Informationskampagnen › Beantwortung von fachlichen Anfragen und Fragen zur Auslegung des Chemikalienrechts
Koordination von Aus- und Weiterbildung				<ul style="list-style-type: none"> › Erarbeitung der Aus- und Weiterbildungskonzepte (BAG, BAFU)
Erarbeitung d wissenschaftlichen Grundlagen				<ul style="list-style-type: none"> › Ressortforschung der Ämter (gem. Schutzziel)
Beantwortung parlamentarischer Anfragen, Bearbeitung politischer Aufträge				<ul style="list-style-type: none"> › Ausarbeitung der Antwortvorschläge bzw Berichte z.Hd. des BR (FF je nach Schutzziel)
Vorbereitung von Rechtsvorlagen zur Anpassung des Chemikalienrechts				<ul style="list-style-type: none"> › ChemG, ChemV, GLPV, ChemGebV, VBP (FF BAG) › USG, ChemRRV, ChemPICV (FF BAFU) › PSMV (FF BLW) › fachliche Begleitung/Beobachtung von REACH › MRA Biozide › Fachfragen zu REACH

VERTEILUNG DER AUFGABEN AUF DIE ORGANE IM CHEMIKALIENVOLLZUG				
Aufgaben	Organe Chemikalienvollzug			
	Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM	Koordinationsausschuss Chemikalien	Anmeldestelle Chemikalien	Fachabteilungen
Umsetzung von Rechtsvorlagen unter Berücksichtigung internationaler Richtlinien				<ul style="list-style-type: none"> › fachliche Begleitung/Beobachtung von REACH › MRA Biozide › Fachfragen zu REACH
Internationale Zusammenarbeit			<ul style="list-style-type: none"> › Teilnahme an Konferenzen im Zusammenhang mit den administrativen Abläufen bei Melde-, Anmelde- und Zulassungsverfahren 	<ul style="list-style-type: none"> › Teilnahme an Konferenzen › Einsitz in Arbeitsgruppen der EU und OECD
Koordination und Steuerung				
Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> › Berichterstattung an Bundesrat 	<ul style="list-style-type: none"> › Reporting an Steuerungsausschuss 		
Führung	<ul style="list-style-type: none"> › Wahl Leitung AS › Strategie AS und ZS › Controlling AS und ZS › Deeskalation › Beauftragung Koordinationsausschuss 	<ul style="list-style-type: none"> › Einsicht/Diskussion der Dossiers › Personalwahl AS › Controlling AS › Deeskalation 		
Budget	<ul style="list-style-type: none"> › Einsicht in, Antragsrecht für Budget AS Chem › Personalressourcen AS 	<ul style="list-style-type: none"> › Diskussion Ressourcen und Ressourcenbedarf 		
Sekretariat			<ul style="list-style-type: none"> › Sekretariat für Steuerungs- & Koordinationsausschuss Chemikalien › Organisation der Arbeitsgruppensitzungen 	
Koordination Vollzug Kantone			<ul style="list-style-type: none"> › Sekretariat für die Steuerungsgruppe Marktkontrolle 	<ul style="list-style-type: none"> › Fachliche Koordination

Tabelle 9 Erläuterung: Diese Zusammenstellung der Vollzugsaufgaben des Bundes ist nicht abschliessend vollständig, sondern stellt die für die vorliegende Evaluation wichtigsten Aufgaben dar.

VERTEILUNG DER AUFGABEN AUF DIE ORGANE IM PSM VOLLZUG				
Aufgaben	Organe PSM-Vollzug			
	Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM	Koordinationsausschuss PSM	Zulassungsstelle PSM	Fachabteilungen
Integrale verfahrensbezogene Aufgaben				
Entscheid bzw. Verfügungen bzgl. › Zulassung PSM › Änderungsgesuche		› Diskussion der Beurteilungen bei Unstimmigkeiten	› Annahme des Gesuche › Triage › Koordination › Abklärungen, Rückfragen bei gesuchstellenden Firmen › Entscheid	› Beurteilung der Dossiers
Beurteilung von Gesuchen bzgl. › Zulassung PSM › Änderungsgesuche				
Nicht-integrale Aufgaben				
Unterstützung der Kantone bei der Marktkontrolle			› Input/Anregungen für Marktkontrolle	› Input bei Marktkontrollkampagnen
Bearbeitung verschiedener Einzelthemen		› Diskussion der Koordination, wenn fachübergreifend	› fachliche Bearbeitung der Thema ›	› fachliche Bearbeitung der Thema
Information und Beratung der Öffentlichkeit (Bevölkerung, Medien, Fachwelt, NGOs), Behörden und Industrie		› Diskussion der Koordination	› Federführung bei der Beantwortung von Anfragen › Koordination bei Informationskampagne	› Federführung bei Informationskampagnen und der Beantwortung von Anfragen › Input bei Informationskampagnen oder Anfragen
Aus- und Weiterbildung		› Diskussion des Bedarfes und der Koordination	› Verantwortlich für die Bildung ihres Personals	› verantwortlich für die Bildung ihres Personals
Erarbeitung von Rechts- und wissenschaftlichen Grundlagen sowie von politischen Standpunkten			› Ressortforschung der Ämter	› Ressortforschung der Ämter
Umsetzung von Rechtsvorlagen unter Berücksichtigung internationaler Richtlinien			› Einsitz in Arbeitsgruppen der EU sowie in weiteren internationalen Organisationen	› Einsitz in Arbeitsgruppen der EU sowie in weiteren internationalen Organisationen
Internationale Zusammenarbeit			› Teilnahme an Konferenzen	› Teilnahme an Konferenzen

VERTEILUNG DER AUFGABEN AUF DIE ORGANE IM PSM VOLLZUG				
Aufgaben	Organe PSM-Vollzug			
	Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM	Koordinationsausschuss PSM	Zulassungsstelle PSM	Fachabteilungen
Koordination und Steuerung				
Berichterstattung	› Berichterstattung an Bundesrat	› Reporting an Steuerungsausschuss		
Führung	› Strategie ZS › Einsicht in die Organisation › Deeskalation › Beauftragung Koordinationsausschuss	› Einsicht in die Organisation der ZS und der BS/Diskussion der Dossiers › Deeskalation		
Budget	› Einsicht in die Ressourcenbemessung	› Diskussion der Ressourcen	› Verantwortlich für Ihr Budget	› Verantwortlich für ihr Budget
Sekretariat			› Sekretariat für Koordinationsausschuss PSM › Organisation der Arbeitsgruppensitzungen	

Tabelle 10 Erläuterung: Diese Zusammenstellung der Vollzugsaufgaben des Bundes ist nicht abschliessend vollständig, sondern stellt die für die vorliegende Evaluation wichtigsten Aufgaben dar.

GLOSSAR

ARG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz)
AS Chem	Anmeldestelle Chemikalien
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BPR	Verordnung über Biozidprodukte
BS	Beurteilungsstelle
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
ChemG	Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz)
ChemGebV	Verordnung über Gebühren für den Bundesvollzug der Chemikaliengesetzgebung (Chemikaliengebührenverordnung)
ChemPICV	Verordnung zum Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte Chemikalien im internationalen Handel (PIC-Verordnung)
ChemRRV	Verordnung zur Reduktion von Risiken beim Umgang mit bestimmten besonders gefährlichen Stoffen, Zubereitungen und Gegenständen (Chemikalien-Risikoreduktions-Verordnung)
ChemV	Verordnung über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikalienverordnung)
CLP	Verordnung zur Umsetzung des Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals
ECHA	Europäische Chemikalienagentur
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EINECS	European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GHS	Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals
GLP	Die Gute Laborpraxis
GLPV	Verordnung über die Gute Laborpraxis
GSchG	Gewässerschutzgesetz

GTG	Gentechnikgesetz
HMG	Bundesgesetz über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz)
IUCLID	International Uniform Chemical Information Database
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz)
LwG	Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz)
MAD	Mutual acceptance of data
MKB	Marktkontrolle und Beratung
MRA	Mutual Recognition Agreement
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PIC	Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent
POP	Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe (POP-Konvention)
PSM	Pflanzenschutzmittel
PSMV	Verordnung über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelverordnung)
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SVHC	Substances of very high concern
THG	Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse
UNEP	United Nations Environment Programm
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz)
UVEK	Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung
VBP	Verordnung über das Inverkehrbringen von und den Umgang mit Biozidprodukten (Biozidprodukteverordnung)
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WHO	World Health Organisation
ZS PSM	Zulassungsstelle PSM

LITERATUR

BAFU 2009: Prozesslandkarte BAFU 17, 28. Januar 2009.

BAFU 2013: Beschlussprotokoll Workshop Marktkontrolle, 22. August 2013, Gurten.

BAG 2011: Auszug Protokoll Koordinationsausschuss, Bundesamt für Gesundheit, 13. Oktober 2011, Bern.

BAG 2012: Externe Evaluation "Kundenorientierung der Grundleistungen der Abteilung Chemikalien", 3. Juli 2012, Köniz-Liebefeld.

BAG 2012: Protokoll Steuerungsausschuss Chemikalien und PSM, Bundesamt für Gesundheit, 16. März 2012.

BAG 2013: Strategiepapier GF Chemikaliensicherheit, Bundesamt für Gesundheit, August 2013, Bern.

EDA 2013: REACH, Oktober 2013.

SECO Ressort Chemikalien und Arbeit 2013: Ressort Chemikalien und Arbeit (SECO-ABCH). Präsentation Kaspar Schmid. 11. Dezember 2013.

BAG, BLW, BAFU, SECO 2012: Vereinbarung zur Organisation und Zusammenarbeit im Bereich Chemikalien zwischen BAG, BLW, BAFU und SECO.

BLV 2014: Organigramm BLV, 1. Januar 2014.

Bundesrat 2007: Schlussbericht Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07, 20. Dezember 2007, Bern.

Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 2000: Bundesgesetz über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (Chemikaliengesetz, ChemG), 13. Juni 2006.

EDA, DEA 2013: REACH, Oktober 2013, Zürich.

EDI, BAG, EVD, BLW, SECO, UVEK, BAFU 2010: Bericht über die Umsetzung des Chemikalienrechts 2005 – 2009, 9. Juni 2010.

EDI, BAG 2007: Bundesverwaltungsreform 2005/2007 REF 05/07 Querschnittprojekt Doppelspurigkeiten Teilprojekt 6 "Chemikalienrecht", Bundesamt für Gesundheit, 14. März 2007, Bern.

efd 2007: Ergebnis der Querschnittprojekte der Verwaltungsreform, 14. Dezember 2007, Bern.

EVD, BLW 2006: Auftrag der am Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel beteiligten Beurteilungsstellen, 10. November 2006.

Health evaluation GmbH 2012: Schlussbericht Evaluation „Kundenorientierung der Grundleistungen der Abteilung Chemikalien“ Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), health evaluation gmbh 18. April 2012, Bern.

Koordinationsausschuss Chemikalien 2013: Pflichtenheft der Koordinationsgruppe Biozide, 28. Mai 2013.

Scienceindustries 2013: Das EU-Chemikalienrecht REACH und die chemisch-pharmazeutische Industrie in der Schweiz, 06. Dezember 2013, Zürich.

SECO 2001: Zusammenarbeit AS mit den BS, Vorschläge zuhanden des Steuerungsausschusses und des Koordinationsausschusses Chemikalien, Staatssekretariat für Wirtschaft.

SECO 2013: Ressort Chemikalien und Arbeit (SECO-ABCH), 11. Dezember 2013, Bern.

Weitere verwendete Unterlagen

- › Präsentation zum Chemikalienseminar, 26.2.2013.
- › Anhang zum Antrag „Ressourcen im Bereich Zulassung von Biozidprodukten“.
- › BLW: Procédure et flux d'information pour l'évaluation des produits phytosanitaires.