

Regierungsrat

*Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch*

Bundesamt für Gesundheit
3003 Bern

4. Juli 2005

Anhörungsverfahren - Übernahme des EG-Hygienerrechts im Lebensmittelbereich und Neustrukturierung des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. April 2005 haben uns das Eidgenössische Departement des Innern und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement zur Vernehmlassung zum eingangs erwähnten Geschäft eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Das Revisionspaket mit 33 neuen oder revidierten Verordnungen weist strukturell und inhaltlich schwerwiegende Mängel auf, die eine wesentliche Überarbeitung nötig machen. In Anbetracht des Umfangs dieses Revisionspakets werden wir uns in der Folge nur zu grundsätzlichen Fragen äussern. Die Detailbemerkungen zu einzelnen Verordnungen resp. Artikeln sind in einem Anhang zusammengestellt und liegen diesem Schreiben bei.

II. Stellungnahme zu grundsätzlichen Fragen

1. Neustrukturierung des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz

Die Übernahme des EU-Hygienerrechts folgt den Konsequenzen aus dem EU-Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit und dem anerkannten Grundsatz eines integralen Verbraucherschutzes "from the farm to the fork". Das ist zu begrüssen.

Mit der damit verbundenen Neustrukturierung des Verordnungsrechts ist man diesen Weg aber nicht konsequent gegangen:

- Vom Geltungsbereich der vorgeschlagenen LGV ausgeklammert sind die Fleischhygiene, die Hygiene der Primärproduktion und die Futtermittel zur Produktion von Lebensmitteln. Neue Schnittstellen und kostspielige Doppelspurigkeiten werden damit geschaffen. Ohne Integration von Fleischhygiene, Hygiene der Primärproduktion und Futtermitteln in die LGV ist ein effizienter

Konsumentenschutz nicht möglich, was den Zielsetzungen der entsprechenden EG-Rahmenverordnung eindeutig widerspricht.

- Die Hygiene der Lebensmittel wird mit dem vorliegenden Revisionspaket neu in mehreren Verordnungen geregelt. Diese auch im Lichte der EU-Vorgaben völlig unnötige Aufsplitterung der Vorschriften in verschiedene Erlasse (z.B. Hygienebestimmungen für die Milch in 6 verschiedenen Verordnungen) ist für Vollzugsbehörden und Rechtsunterworfenen nicht praktikabel und führt zwangsläufig zu neuen Schnittstellen und teuren Doppelspurigkeiten.
- Das Lebensmittelgesetz sieht für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände unterschiedliche Zweckbestimmungen vor. Dies führte schon vor einigen Jahren zur Auftrennung in zwei Verordnungen für Lebensmittel (Lebensmittelverordnung LMV) und Gebrauchsgegenstände (Gebrauchsgegenständeverordnung GebrV). Dazu existieren mit der Fleischhygieneverordnung und der Tabakverordnung noch weitere Verordnungen, welche nicht in die neue LGV integriert worden sind. Die vorgesehene Zusammenfassung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen in einer einzigen Verordnung ist unter den heute gegebenen Umständen weder strukturell noch ordnungspolitisch notwendig, und trägt auch nicht zu einer besseren Übersichtlichkeit für Rechtsunterworfenen und Vollzug bei. Sie entspricht im Übrigen auch nicht dem EG-Recht.

Anträge

1. *Die Aspekte der lebensmittelrechtlichen Konformität bei der Primärproduktion, die Fleischhygiene und die Futtermittel zur Herstellung von Lebensmitteln sind als grundlegende Bestandteile in den Geltungsbereich der LGV aufzunehmen, welche damit zu einer integralen **Verordnung über die Lebensmittelsicherheit** wird. Sie ist dem bestehenden Lebensmittelgesetz zu unterstellen.*
2. *Die vorgeschlagene LGV ist wie im bisherigen Lebensmittelrecht in eine Lebensmittelverordnung und in eine Gebrauchsgegenständeverordnung aufzutrennen.*

Die beiden Verordnungen sind als bundesrätliche Verordnungen zu erlassen. Alle technisch orientierten Aspekte sollen in departementalen Verordnungen geregelt werden, um zukünftigem Regelungsbedarf rasch Rechnung tragen zu können.

2. Vollzugsorganisation in den Kantonen

Auf Bundesebene sind die Zuständigkeiten für verschiedene Rechtserlasse des vorliegenden Revisionspaketes auf verschiedenen Bundesämtern – Bundesamt für Gesundheit, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Veterinärwesen – verteilt. Dies wirkt sich auch auf die Zuweisung zum Vollzug in die Kantone aus, so dass je nach Bundesamt auf die entsprechenden Verwaltungsstellen der Kantone verwiesen wird. Im LMG, Art. 40 ist der kantonale Vollzug für den gesamten Bereich Lebensmittelsicherheit auf Gesetzesstufe klar geregelt.

Grundsätzlich ist die Organisation des Vollzugs, wo er diesen zugewiesen ist, Sache der Kantone und kann von diesen entsprechend ihrer Struktur in eigener Kompetenz geregelt werden.

Antrag:

Die im vorliegenden Verordnungsrecht umschriebenen Vollzugszuweisungen an definierte Stellen der Kantone sind zu ersetzen durch: "Die Organisation des Vollzugs ist Sache der Kantone".

3. Mehrkosten für die Kantone

Gemäss Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) soll das BAG die Kompetenz erhalten, Weisungen zur Kontrolle zu erlassen sowie nationale Kontrollpläne zu erstellen. Zudem soll von den Stichprobenkontrollen zur regelmässigen Kontrolle übergegangen und eine Bewilligungs- resp.

Meldepflicht der Betriebe eingeführt werden. Auch wird in Zukunft die Kontrolle von Lebensmittelimporten zum grossen Teil den Kantonen zufallen.

Diese Regelungen werden zu wesentlichen personellen und finanziellen Mehraufwendungen für die Kantone führen.

Antrag:

Mehrkosten für die Kantone, die sich aus neuen Vorschriften in der vorliegenden Gesetzgebung der Bundesbehörden und aus Weisungen der Bundesämter ergeben, sind durch den Bund vollumfänglich zu übernehmen.

4. Ein-, Durch- und Ausfuhr von Lebensmitteln

Nach dem Revisionsvorschlag sollen die bisherige bundesrätliche Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (VEDALG) aufgehoben und deren zentrale Bestimmungen in die LGV und in die EDI-Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung integriert werden.

Nebst diesen Bestimmungen soll aber weiterhin eine bundesrätliche Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV) bestehen bleiben.

Diese Doppelspurigkeit mit der Zuständigkeit von zwei verschiedenen Departementen ist unnötig und verursacht schon bisher in der Praxis immer wieder Kompetenzprobleme.

Die Regelung führt aber auch dazu, dass im Inland dem EDI die Aufsicht über die Kontrolle von tierischen Lebensmitteln wie Milch, Fleisch, Eier und Honig obliegt, das EVD aber für die Grenzkontrolle (Ausfuhr- und Einfuhr) derselben Waren zuständig ist.

Es ist auch unlogisch, dass die allgemeinen Grundsätze für die Aus- und Einfuhr von Lebensmitteln grösstenteils auf Departementsstufe, die speziellen Bestimmungen für die tierischen Lebensmittel aber in einer Bundesratsverordnung auf höherer Stufe geregelt werden.

Antrag:

Die Anforderungen für die Ein-, Durch- und Ausfuhr von allen Lebensmitteln sind in einer einzigen Verordnung zu regeln.

5. Kontroll- und Notfallpläne

Als neue Bundesaufgabe ist das Erarbeiten von mehrjährigen nationalen Kontrollplänen und von Notfallplänen vorgesehen. Ihre Umsetzung durch die Kantone wird erhebliche Mehrkosten verursachen. Es ist daher unerlässlich, dass die Mittel gezielt und basierend auf einer einheitlichen Risikoanalyse entlang der gesamten Lebensmittelkette (from farm to fork) eingesetzt werden. Mit der vorgesehenen Regelung, wonach jedes der drei Bundesämter eigene Kontrollpläne erstellt, sind diese Voraussetzungen aber nicht gegeben. Dies kann durch die unter Punkt 1 vorgeschlagene Strukturierung des Verordnungsrechts vermieden werden. Daher wird die separate Kompetenzdelegation auf die drei Bundesämter abgelehnt.

Antrag:

In der LGV ist generell zu regeln, dass der Bund zur Verifizierung der Lebensmittelsicherheit mehrjährige nationale Kontrollpläne sowie Notfallpläne erstellen kann. Separate Bestimmungen in der Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle bzw. in der Verordnung über die Primärproduktion sind zu streichen.

6. Anforderungen an verantwortliche Personen

Die LGV rückt die verantwortlichen Personen von Lebensmittelbetrieben konsequent und folgerichtig ins Zentrum der Aufgaben im Rahmen der Selbstkontrolle. Damit diese aber ihre Pflichten überhaupt erfüllen können, benötigen sie eine betriebsangepasste Grundausbildung in Lebensmittelrecht und Lebensmittelhygiene. Zudem macht der zunehmende technologische Fortschritt gerade im Küchenbereich eine regelmässige Weiterbildung der Verantwortlichen dringend notwendig.

Im weiteren scheitern wirkungsorientierte Massnahmen oder kundenorientierte Dienstleistungen der kantonalen Vollzugsbehörden häufig an Sprachbarrieren.

Antrag:

In der LGV sind Minimalanforderungen in Lebensmittelrecht und Lebensmittelhygiene für Betriebsverantwortliche (Aus- und Weiterbildung) als Grundvoraussetzungen zur Betriebsführung zu verankern.

7. Futtermittelrecht

Die Revision des Futtermittelrechts sollte gemäss den Erläuterungen in direktem Zusammenhang zum Revisionspaket zur Lebensmittelhygiene stehen. Der vorliegende Vorschlag zur Revision der Futtermittelverordnung sowie des Futtermittelbuches trägt aber

- weder den Zielsetzungen des neuen EG-Lebensmittelhygienerechts (Zusammenfassung von gesetzlichen Vorschriften für Lebensmittel und Futtermittel)
- noch dem Geltungsbereich LMG (Futtermittel zur Herstellung von Lebensmitteln sind im Geltungsbereich der Lebensmittelgesetzgebung enthalten)
- noch dem Grundsatz «de l'étable à la table» (from farm to fork) Rechnung

und muss daher in aller Form zurückgewiesen werden.

Anträge:

Futtermittelverordnung und Futtermittelbuch sind – soweit Futtermittel der Herstellung von Lebensmitteln dienen – zwingend auf das LMG (inkl. lebensmittelgesetzliche Vollzugskompetenzen) abzustützen.

Futtermittel zur Herstellung von Lebensmitteln sind konsequenterweise in einer EDI-Verordnung zum Lebensmittelgesetz zu regeln.

8. Kennzeichnungsvorschriften

Es ist vorgesehen, in einer einzigen Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung sowohl allgemeine Vorschriften zur Etikettierung als auch spezielle Regelungen zur Kennzeichnung einzelner Lebensmittelkategorien aufzuführen. Daneben werden die einzelnen Lebensmittelkategorien in vertikalen Verordnungen definiert.

Da die Kennzeichnung eines Lebensmittels aber direkt mit dessen Definition zusammenhängt, müssen die speziellen Kennzeichnungsvorschriften zusammen mit dieser Definition und anderen Vorgaben in der entsprechenden vertikalen Verordnung zur einzelnen Lebensmittelkategorie aufgeführt werden. Im Übrigen sind auch die Kennzeichnungsvorschriften zur Bio-Verordnung und zur Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung in diese Verordnungen zu integrieren.

Anträge:

Die speziellen Kennzeichnungsvorschriften für einzelne Lebensmittelkategorien in Artikel 19 sowie 38 – 143 der Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln sind in die vertikalen Verordnungen der einzelnen Lebensmittelkategorien zu integrieren.

Die Kennzeichnungsvorschriften nach Bio-Verordnung und Landwirtschaftlicher Deklarationsverordnung sind ebenfalls in die Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln zu integrieren.

9. Vollzug des Lebensmittelrechts

Konsequenterweise müssen in der Verordnung über den Vollzug die Anforderungen an sämtliche nach Artikel 40 LMG mit dem Vollzug betrauten Personen festgelegt werden, also auch jene an die Kantonstierärzte, Fleischinspektoren und Fleischkontrolleure. Im vorliegenden Vorschlag sind die Anforderungen an letztere aber in der Bundesratsverordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle aufgeführt. Somit sind die Vorschriften betreffend Ausbildung der Kontrollorgane auf hierarchisch unterschiedlichen Stufen der Gesetzgebung geregelt (einerseits EDI, andererseits Bundesrat), obwohl nach Artikel 41 LMG nur der Bundesrat diese Anforderungen festzulegen hat.

Antrag:

Die Anforderungen an alle in Artikel 40 LMG aufgeführten Kontrollpersonen sind in einer einzigen Bundesratsverordnung einheitlich zu regeln.

Zielsetzung eines überzeugenden Vollzugs muss sein, dass nicht nur die Labors nach ISO 17025 sondern auch die Inspektionsstellen nach ISO 17020 akkreditiert sein sollten.

Damit würden viele Detailvorschriften zur Kontrolltätigkeit obsolet und könnten gestrichen werden. Denn es ist nicht einsehbar, dass zwar Laboruntersuchungen der Akkreditierung zu genügen haben, nicht aber der Inspektionsbereich. Sämtliche Kantonale Laboratorien der Schweiz sind heute bereits im Bereich Inspektion akkreditiert. Auch die milchwirtschaftliche Inspektion des MIBD muss wegen der Äquivalenz zur EU bereits heute akkreditiert sein. Zudem werden bei einer Akkreditierung die Kontrollbehörden durch externe Auditoren überwacht, wodurch die Aufsichtsbehörde (Bund) die Einhaltung der Qualitätssicherung in den Kantonen einfacher sicherstellen kann.

Antrag:

Die Inspektionsstellen der amtlichen Lebensmittelkontrolle sind nach ISO 17020 zu akkreditieren.

10. Primärproduktion

Es ist zwingend, dass entgegen dem vorliegenden Revisionsentwurf alle lebensmittelrechtlichen Aspekte der Verordnung zur Primärproduktion in Analogie zur EG-Verordnung 852/2004 in eine bundesrätliche Verordnung über die Lebensmittelsicherheit (vgl. Punkt 1) integriert werden.

Damit würde auch die Schweiz einen Schritt in Richtung des in der EG-Verordnung 178/2002 verankerten Prinzips «from farm to fork» machen. Es würde aber auch die in der Verordnung bzw. in den Erläuterungen vorgenommene Aufteilung der Überwachung in Produktionsverfahren und in Produktionsanforderungen wegfallen, und damit auch Doppelspurigkeiten im Vollzug.

Im Zeichen von weltweit üblichen und prozessorientierten Qualitätssicherungssystemen, bei welchen Prozesse durch Kontrollpunkte und Messungen verifiziert werden, mutet die im Revisionsvorschlag vorgeschlagene Aufteilung anachronistisch an und ist auch aus Gründen der Effizienz unzweckmässig.

Antrag:

Alle lebensmittelrechtlichen Aspekte der Verordnung zur Primärproduktion sind in die LGV resp. in eine Verordnung über die Lebensmittelsicherheit zu integrieren.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen im Rahmen der weiteren Behandlung dieses Geschäftes angemessen zu berücksichtigen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Regierungsrat

Walter Straumann
Rathaus / Barfüssergasse 24
4001 Solothurn
www.so.ch

Sig.

Dr. Konrad Schwaller
Staatschreiber

Beilage: Vorschläge und detaillierte Bemerkungen zu den zur Beurteilung vorgelegten
Verordnungen