



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Gesundheit BAG

Datum

Erläuternder Bericht

Zur Änderung des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

(Lebensmittelgesetz, LMG)

Übersicht

Der Handel mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen erfolgt heute grenzüberschreitend. Die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes wird erleichtert, wenn die Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der Europäischen Union (EU) teilnehmen kann. Voraussetzung hierfür ist die Angleichung der technischen Vorschriften. Eine solche Angleichung führt gleichzeitig zur Vereinfachung des Warenverkehrs mit der EU und zu einer Senkung des Preisniveaus.

Der Lebensmittelbereich ist seit Beginn der Neunziger Jahre dynamischen Änderungen unterworfen. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992 hat der Bundesrat 1993 ein Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung beschlossen. Dieses sah vor, die bestehenden Produktvorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsstufe auf ihre Kompatibilität mit dem EG-Recht zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Mit dem am 1. Juli 1995 in Kraft gesetzten Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 und dem auf diesen Zeitpunkt hin totalrevidierten Verordnungsrecht zum Lebensmittelgesetz wurde diesem Programm entsprochen.

Ein weiterer Schritt in Richtung Angleichung des schweizerischen Lebensmittelrechts an das EG-Recht erfolgte mit dem Abschluss des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Landwirtschaftsabkommen, SR 0.916.026.81). Dieses führte sektoriell das schweizerische Recht an dasjenige der EG heran (Bio-Lebensmittel, Hygienevorschriften für Milch und Milchprodukte, Spielzeug). Mit der Übernahme des EG-Hygienerechts ab 2004 für sämtliche Lebensmittel tierischer Herkunft wurde dieser Weg weiterverfolgt. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Bestimmungen mit denjenigen der EG durch den gemischten Veterinärausschuss hat erlaubt, die grenztierärztlichen Kontrollen zwischen der Schweiz und der EU für Lebensmittel tierischer Herkunft auf den 1. Januar 2009 hin abzuschaffen. War das EG-Lebensmittelrecht bis anfangs dieses Jahrhunderts noch ein bruchstückhaft geregelter Rechtsbereich, hat es sich mit dem Erlass der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zu einer einheitlichen, in sich konsistenten Rechtsordnung entwickelt. Das System der Lebensmittelsicherheit der EG geht in verschiedenen Bereichen weiter als dasjenige des schweizerischen Lebensmittelrechts (Schnellwarnsysteme, Positivlisten von tolerierten Rückständen in oder auf Lebensmitteln, Betriebsbewilligungen, Prozesshygienekriterien, Drittlandregime, usw.). Das EG-System trägt der heutigen Globalisierung des Lebensmittelmarktes Rechnung und geht von einem einheitlichen europäischen Wirtschaftsraum ohne Grenzkontrollen aus. Für Importe aus Drittländern gelten strenge Anforderungen, so dass Lebensmittel, die rechtmässig in den europäischen Binnenmarkt eingeführt worden sind, dort frei zirkulieren können. Will sich die Schweiz an diesem Wirtschaftsraum beteiligen, muss sie die hierfür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen und die technischen Vorschriften an diejenigen der EG angleichen.

Im Bereich der Gebrauchsgegenstände ist eine ähnliche Entwicklung im Gange. Grunderlass des EG-Rechts ist die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit. Daneben gibt es zahlreiche sektorielle Erlasse wie etwa über Spielzeug, kosmetische Mittel oder Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt

kommen. Auch im Produktebereich sieht das EG-Recht verschiedene Meldeverfahren und ein Schnellwarnsystem vor. Will die Schweiz daran teilnehmen, muss sie ihr Recht auch in diesem Bereich an das EG-Recht anpassen.

Eine solche Anpassung drängt sich auch unabhängig davon auf, ob die Schweiz an den Systemen der Lebensmittelsicherheit und der Produktsicherheit der EG teilnehmen kann. Um zu verhindern, dass die Schweiz mitten in Europa zur Hochpreisinsel wird, hat das Parlament beschlossen, über eine Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG) die einseitige Anwendung des sogenannten "Cassis-de-Dijon-Prinzips" einzuführen. Danach sollen Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die in der Europäischen Union bzw. dem Europäischen Wirtschaftsraum rechtmässig im Verkehr sind, auch in der Schweiz frei zirkulieren können. Bestehen zwischen der Schweiz und der EU bezüglich der Produkteanforderungen allzu grosse Unterschiede, kann dies zu Problemen führen (Inländerdiskriminierung, Rechtssicherheit, usw.). Mit der Angleichung des schweizerischen Produkterechts an dasjenige der EG können diese Probleme stark gemildert werden.

Sollten die aktuellen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG nicht zum Abschluss eines Abkommens im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände führen, gilt es, die bestehenden bilateralen Abkommen mit der EG aus dem Jahre 1999 nicht zu gefährden. Je näher die schweizerische Gesetzgebung in diesen Bereichen an das EG-Recht angeglichen werden kann, desto weniger Probleme können im grenzüberschreitenden Verkehr entstehen. Auch unter diesem Blickwinkel ist die hier vorgeschlagene Revision des Lebensmittelgesetzes unerlässlich.

Bezüglich der Lebensmittel orientiert sich die Revisionsvorlage an der Basisverordnung (EG) Nr.178/2002 und bezüglich der Gebrauchsgegenstände an der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit. Die Grundprinzipien dieser Erlasse sollen ins schweizerische Recht übernommen werden.

Im Einzelnen geht es um die Übernahme der Begriffe und Definitionen des EG-Rechts, das Einführen des Täuschungsverbots für bestimmte Gebrauchsgegenstände, die explizite Verankerung des Vorsorgeprinzips sowie den Verzicht auf Toleranzwerte für Mikroorganismen, Fremd- und Inhaltsstoffe. Ebenfalls aufgegeben wird das Positivprinzip. Nach dem neuen Regelungskonzept sind Lebensmittel auch dann verkehrsfähig, wenn sie weder im Verordnungsrecht unter einer Sachbezeichnung umschrieben, noch durch das BAG bewilligt worden sind. Einziges Kriterium ist, dass sie sicher sind. Neu dem Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes unterstellt werden soll das Dusch- und Badewasser.

Für den Bund und die Kantone erfordert die Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfes nur wenige zusätzliche Ressourcen. Solche wären jedoch nötig, wenn es gelänge, mit der EG ein Abkommen im Lebensmittelbereich abzuschliessen. Diesfalls stünden den zusätzlichen Ausgaben aber eine Verbesserung der Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie beträchtliche wirtschaftliche Vorteile für die Schweiz gegenüber. Kommt es zum Abschluss eines Abkommens mit der EG, wird die diesbezügliche Botschaft dem Parlament separat unterbreitet.

Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O	am angeführten Ort
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EDAV	Verordnung vom 18. April 2007 über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (SR 916.443.10)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung, ABl. C 321E vom 29.12 2006, S. 1.
EpG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 1970 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, SR 818.101)
EU	Europäische Union
FAO	Dach der Lebensmittel- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681)
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Point
HMG	Bundesgesetz vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, SR 812.21)
HyV	Hygieneverordnung des EDI vom 23. November 2005 (SR 817.024.1)
KOM	Europäische Kommission
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (SR 817.02)
LKV	Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (SR 817.022.21)

LMG	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, SR 817.0)
LwG	Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, SR 910.1)
ISO	Internationale Organisation für Normung
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RAPEX	Rapid Alert System for Non-Food Products
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio- und Fernsehen (SR 784.40)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SNV	Schweizerische Normenvereinigung
SPS-Abkommen	Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (SR 0.632.20, Anhang 1A. 4)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
STEG	Bundesgesetz vom 19. März 1976 über die Sicherheit von technischen Einrichtungen und Geräten (SR 819.1)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
TAMV	Verordnung vom 18. August 2004 über die Tierarzneimittel (Tierarzneimittelverordnung SR 812.212.27)
TBT-Übereinkommen	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (SR 0.632.231.41)
THG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51)
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht, (Verwaltungsgerichtsgesetz, SR 173.32)
VHyS	Verordnung des EVD vom 23. November 2005 über die Hygiene beim Schlachten (SR 817.190.19)
VSFK	Verordnung vom 23. November 2005 über das Schlachten und die Fleischkontrolle (SR 817.190)
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organisation

Verzeichnis der europäischen Verordnungen und Richtlinien

- VO (EG) Nr. 178/2002 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.
- VO (EG) Nr. 1935/2004 Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG, ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 4.
- VO (EG) Nr. 2377/90 Verordnung (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26. Juni 1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs, ABl. L 224 vom 18.8.1990, S. 1.
- VO (EG) Nr. 852/2004 Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1.
- VO (EG) Nr. 853/2004 Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55.
- VO (EG) Nr. 854/2004 Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 206.
- VO (EG) Nr. 1924/2006 Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9.
- VO (EG) Nr. 1881/2006 Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln, ABl. L 364 vom 20.12.2006, S. 5.
- VO (EG) Nr. 882/2004 Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1.
- VO (EG) 258/97 Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, ABl. L 43 vom 14.2.1997 S. 1.
- Richtlinie 2001/95/EG Richtlinie 2001/95/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.
- Richtlinie 76/768/EWG Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 169.

Richtlinie 2000/13/EG	Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29.
Richtlinie 2001/83/EG	Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67, in der Fassung des Art. 1 Ziff. 2 der Richtlinie 2004/27/EG, ABl. L 136 vom 30.4.2004, S. 34.
Richtlinie 98/83/EG	Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 vom 5.12.1998, S. 32.
Richtlinie 76/160/EWG	Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. L 31 vom 5.2.1976, S. 1

Inhaltsverzeichnis

1.Grundzüge der Vorlage	9
1.1 Ausgangslage	9
1.1.1 Das geltende Lebensmittelgesetz	9
1.1.2 Das internationale Umfeld	9
1.1.2.1 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Gemeinschaft	9
1.1.2.2 Das EG-Recht über Gebrauchsgegenstände	10
1.1.2.3 WTO-Recht	11
1.1.2.4 Der Codex Alimentarius	12
1.2 Die Probleme des heutigen Systems	12
1.2.1 Unterschiede zum EG-Recht	12
1.2.2 Fehlender Zugang zu den Systemen der EG für die Lebensmittel- und die Produktsicherheit	14
1.3 Die vorgeschlagene Regelung	14
1.3.1 Die Ziele der Revision	14
1.3.2 Die wichtigsten Punkte der Revision	15
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Regelung	16
1.5 Aufgabenteilung Bund – Kantone	17
1.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	18
1.7 Umsetzung	18
1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	19
2.Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	19
2.1 Vorbemerkungen	19
2.2 Zu den einzelnen Artikeln	20
3.Auswirkungen	5758
3.1 Auswirkungen auf den Bund	57 58
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	58 59
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	59
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	59
3.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	59
3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	60
3.3.4 Alternative Regelungen	60
3.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	60 61
4.Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	61
5.Rechtliche Aspekte	61
5.1 Verfassungsmässigkeit	61
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	62
5.2.1 Europäische Union	62
5.2.2 Codex Alimentarius	62
5.2.3 Erlassform	62 63
6.Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	63

Erläuternder Bericht

1. Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Das geltende Lebensmittelgesetz

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)¹ wurde am 9. Oktober 1992 verabschiedet und auf den 1. Juli 1995 in Kraft gesetzt. Es erfasst Lebensmittel (Nahrungs- und Genussmittel) sowie Gebrauchsgegenstände (Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen, kosmetische Mittel, Spielzeug, usw.). Zu den Genussmitteln zählen die alkoholischen Getränke sowie der Tabak und andere Raucherwaren. Für Lebensmittel enthält das Lebensmittelgesetz Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit sowie zur Verhütung von Täuschung. Im Zusammenhang mit Gebrauchsgegenständen beschränkt es sich auf den Schutz der Gesundheit. Die unterschiedliche Behandlung der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände geht auf den dem Lebensmittelgesetz zu Grunde liegenden Artikel 69^{bis} der zwischenzeitlich totalrevidierten Bundesverfassung (BV) zurück. Nach dieser Bestimmung war der Bund befugt, in genereller Weise gesetzliche Bestimmungen über den Verkehr mit Nahrungs- und Genussmitteln zu erlassen, über den Verkehr mit andern Gebrauchs- und Verbrauchsgegenständen jedoch nur insoweit, als solche das Leben oder die Gesundheit gefährden konnten.

Der Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst die gesamte Produktionskette, vom Anbau von Pflanzen bzw. der Haltung von Tieren zur Lebensmittelgewinnung bis zur Abgabe des Endproduktes an Konsumentinnen und Konsumenten.

Konzeptionell wegleitend für das Lebensmittelgesetz ist das Positivprinzip. Es sind nur diejenigen Lebensmittel und Zusatzstoffe erlaubt, die ausdrücklich zugelassen sind. Was nicht ausdrücklich erlaubt ist, ist verboten.

Zentraler Pfeiler der Lebensmittelgesetzgebung ist die Verpflichtung zur Selbstkontrolle. Wer mit Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen umgeht, ist dafür verantwortlich, dass diese den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Lebensmittelkontrolle ist nur eine Stichprobenkontrolle. Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände dürfen somit nicht im Vertrauen darauf produziert, verkauft, gekauft oder importiert werden, dass die Lebensmittelkontrolle in jedem Fall mangelhafte Produkte aus dem Verkehr ziehen würde. Die Selbstverantwortung steht an erster Stelle.

1.1.2 Das internationale Umfeld

1.1.2.1 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Gemeinschaft

Das Lebensmittelrecht der Europäischen Gemeinschaft (EG) hat sich über mehrere Jahrzehnte von einem bruchstückhaft geregelten Rechtsbereich, der nur wenige

¹ SR 817.0

Lebensmittelgruppen erfasste, zu einer einheitlichen, in sich konsistenten Rechtsordnung entwickelt. Die Grundsätze des europäischen Lebensmittelrechts sind heute in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002² festgelegt. Diese stützt sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)³ ab. Für das Lebensmittelrecht von zentraler Bedeutung sind die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz und den Verbraucherschutz (Art. 152 und 153 EGV). In Umsetzung des EGV will das Lebensmittelrecht der EG ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen erreichen. Die VO (EG) Nr. 178/2002 enthält allgemeine Grundsätze zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie die Grundlagen zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Sie erfasst die gesamte Lebensmittelherstellungskette von der Urproduktion bis zur Abgabe der Lebensmittel an die Konsumentinnen und Konsumenten (Prinzip "from the stable to the table"). Weiter enthält sie Bestimmungen zur Risikoanalyse (Risikobewertung, Risikomanagement, Risikokommunikation), zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln, zum Vorsorgeprinzip, zur Verantwortung der Lebensmittelunternehmen sowie zu Lebensmittelimporten aus Drittländern. Die Verordnung gilt unmittelbar für die Mitgliedstaaten und hat Vorrang gegenüber nationalem Recht.

Das auf die VO (EG) Nr. 178/2002 abgestützte übrige Lebensmittelrecht ist auf über 150 Erlasse verteilt. Zusammen mit der VO (EG) Nr. 178/2002 bildet es den sogenannten "acquis communautaire" des Lebensmittelbereichs. Während die EG-Erlasse früher hauptsächlich einzelne Produktesektoren betrafen (z.B. Schokolade, Honig, Fruchtsäfte) und in der Form von Richtlinien ergingen, werden heute mehrheitlich horizontale auf den gesamten Lebensmittelbereich anwendbare Verordnungen erlassen (z.B. über Hygiene, Rückstände und Kontaminanten, Verbraucherinformation, etc.). In der Europäischen Union (EU) sind Verordnungen direkt anwendbar. Sie dürfen im Landesrecht nicht umgesetzt werden. Damit entfällt der Spielraum, über den die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinien früher noch verfügen konnten.

Einen wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Gesundheitsschutzes im Lebensmittelbereich liefert in der EU das Schnellwarnsystem RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). RASFF basiert auf der VO (EG) Nr. 178/2002 und dient der schnellen Information über gefährliche Lebensmittel⁴. Die Europäische Kommission koordiniert das System und kann in Notfällen in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Anweisungen in Bezug auf konzertierte Massnahmen treffen.

1.1.2.2 Das EG-Recht über Gebrauchsgegenstände

Das EG-Recht kennt keine Definition der Gebrauchsgegenstände im Sinne des schweizerischen Rechts (vgl. Art. 5 LMG). Die einzelnen Produktgruppen (Kosmetika, Spielzeug, usw.) sind in separaten Erlassen geregelt. Diese Erlasse stehen jedoch in engem Zusammenhang mit der Basis-Richtlinie 2001/95/EG über die

² Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung, ABl. C 321E vom 29.12.2006, S. 1.

⁴ Vgl. Art. 50 VO (EG) Nr. 178/2002.

allgemeine Produktsicherheit⁵. Diese ist auf alle Gegenstände anwendbar, für die es keine spezifischen Bestimmungen über die Sicherheit gibt, die dasselbe Ziel verfolgen, wie die Richtlinie. Sind in Gemeinschaftsvorschriften spezifische Sicherheitsanforderungen festgelegt, gilt die Richtlinie nur für Aspekte, Risiken oder Risikokategorien, die nicht in den betreffenden Gemeinschaftsvorschriften geregelt sind⁶. Das EG-Recht regelt im Bereich der Gebrauchsgegenstände nicht nur die Aspekte der Sicherheit bzw. des Gesundheitsschutzes, sondern es enthält für kosmetische Mittel, für Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (sogenannte "Bedarfsgegenstände") und künftig auch für Spielzeug ein explizites Täuschungsverbot⁷.

Wie im Lebensmittelbereich verfügt die EU auch im Bereich der Gebrauchsgegenstände über ein Schnellwarnsystem (Rapid Alert System for Non-Food Products, RAPEX). RAPEX basiert auf der Richtlinie 2001/95/EG.

1.1.2.3 WTO-Recht

Die Welthandelsorganisation (WTO) regelt den grenzüberschreitenden Handel auf globaler Ebene. Sowohl die Schweiz wie auch die EG haben das Abkommen vom 15. April 1994⁸ zur Errichtung der Welthandelsorganisation sowie die rund 30 Folgeabkommen unterzeichnet.

Der wachsende internationale Handel führte in den letzten Jahrzehnten dazu, dass Einzelstaaten bei der Ein- und Ausfuhr von Lebensmitteln mit Schwierigkeiten konfrontiert worden sind, die protektionistische Hintergründe hatten. Die WTO-Instrumente dienen der effizienten Beilegung von Streitigkeiten und ermöglichen die gegenseitige Überprüfung von Handelspolitiken.

Grundpfeiler sowohl des schweizerischen Lebensmittelrechts wie auch des EG-Rechts sind die Lebensmittelsicherheit und das Täuschungsverbot. Das WTO-Recht verbietet einzelstaatliche Vorschriften über den grenzüberschreitenden Handelsverkehr, die zu unzulässigen nichttarifären Handelsbeschränkungen führen. Zulässig sind jedoch Massnahmen zum Schutz der klassischen Polizeigüter wie Leben, Gesundheit, nationale Sicherheit oder Lauterkeit des Wettbewerbs. Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit dient dem Schutz der Gesundheit. Diesbezügliche Massnahmen betrachtet das WTO-Recht deshalb als gerechtfertigt (vgl. Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen, SPS-Abkommen⁹). Wie jedes staatliche Handeln müssen auch solche Massnahmen jedoch verhältnismässig und nicht diskriminierend ausgestaltet sein. Das SPS-Abkommen nimmt auf die Normen, Richtlinien und Empfehlungen des Codex Alimentarius Committee als Referenznormen ausdrücklich Bezug. Bei einzel-

⁵ Richtlinie 2001/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Dezember 2001 über die allgemeine Produktsicherheit, ABl. L 11 vom 15.1.2002, S. 4.

⁶ Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/95/EG.

⁷ Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel (ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 169) sowie Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG (ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 4).

⁸ SR 0.632.20

⁹ SR 0.632.20 (Anhang 1A. 4)

staatlichen Massnahmen, die auf die Einhaltung von Codex-Alimentarius-Standards abzielen, geht das SPS-Abkommen davon aus, dass sie auf einer ausreichenden wissenschaftlichen Grundlage beruhen.

Das Täuschungsverbot ist elementarer Bestandteil der Lauterkeit des Wettbewerbs. Auch zu dessen Durchsetzung sind staatliche Massnahmen gemäss WTO-Recht gerechtfertigt (vgl. das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, TBT-Übereinkommen)¹⁰.

1.1.2.4 Der Codex Alimentarius

Die Codex Alimentarius-Kommission ist eine Organisation unter dem gemeinsamen Dach der Lebensmittel- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Der Codex Alimentarius wurde 1962 erarbeitet und ist zur wichtigsten Referenz weltweit für Produzentinnen und Produzenten von Lebensmitteln, Konsumentinnen und Konsumenten, Kontrollbehörden und den Handel geworden. Der Codex Alimentarius umfasst Regeln für Lebensmittelhygiene, Pestizidrückstände, Kontaminanten, Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln. Die Codex-Standards gelten in den Mitgliedstaaten der Codex-Kommission nicht unmittelbar. Es bedarf der Annahme durch die Mitgliedstaaten. Die Standards des Codex Alimentarius haben jedoch keinen verpflichtenden Charakter. Es sind Empfehlungen, die einen weltweiten Konsens zu einem Themenkreis darstellen, der Modell für die nationale Lebensmittelrechtssetzung sein kann. Im Gegensatz zur Schweiz ist die EG nicht Mitglied der Codex-Kommission, wohl aber ihre Mitgliedstaaten. Die EG nimmt jedoch als Beobachterin teil und gibt Stellungnahmen zu den auszuarbeitenden Standards und Leitlinien ab.

1.2 Die Probleme des heutigen Systems

1.2.1 Unterschiede zum EG-Recht

Das Lebensmittelrecht der EG hat für die Schweiz seit der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum an Bedeutung gewonnen. Um die wirtschaftliche Isolation der Schweiz in Europa zu verhindern, hat der Bundesrat 1993 ein Programm über die marktwirtschaftliche Erneuerung beschlossen. Dieses bezweckte die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Schweiz und sah die Bekämpfung der Abschottung der Märkte sowie den Abbau von Wettbewerbshindernissen vor. Es war zudem Ausgangspunkt des heutigen Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995¹¹ über die technischen Handelshemmnisse (THG), in welchem der Abbau von Handelshemmnissen als allgemeine Zielsetzung vorgegeben wurde. Dieses statuiert, dass technische Vorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken und dass sie zu diesem Zweck auf die technischen Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen sind.

Im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz die EU. Das schweizerische Lebensmittelrecht weicht heute namentlich in folgenden Bereichen vom EG-Recht ab:

¹⁰ SR 0.632.231.41

¹¹ SR 946.51

- Unterschiedlicher Lebensmittelbegriff: Im EG-Recht fällt der Tabak nicht unter den Lebensmittelbegriff. Anders als im schweizerischen Lebensmittelrecht müssen Lebensmittel nach dem EG-Recht zudem nicht zum Aufbau oder Unterhalt des menschlichen Körpers beitragen (vgl. dazu die Definition der Nahrungsmittel nach Art. 3 Abs. 2 LMG).
- Toleranzwertkonzept für Mikroorganismen, Fremd- und Inhaltsstoffe: Das schweizerische Toleranzwertkonzept konkretisiert den Grundsatz "so wenig wie möglich, so viel wie nötig". Es orientiert sich an der guten Herstellungspraxis. Das EG-Recht kennt anders als das schweizerische Lebensmittelrecht keine Toleranzwerte. Zwar orientieren sich auch die EG-Werte teilweise an der guten Herstellungspraxis, begründet werden sie aber stets auch mit dem Schutz der Gesundheit (Schutz vor Langzeitgefährdungen, Schutz des ungeborenen Kindes).
- Fehlende Verankerung des Vorsorgeprinzips: Das geltende Lebensmittelgesetz berücksichtigt zwar das Vorsorgeprinzip in verschiedenen Bereichen (vgl. z.B. insbesondere Art. 30 LMG), es wird aber nirgends explizit aufgeführt.
- Positivprinzip: Nach schweizerischem Recht ist ein Lebensmittel nur dann verkehrsfähig, wenn es entweder unter einer Sachbezeichnung umschrieben oder vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) mittels Einzelbewilligung zugelassen ist (vgl. Art. 8 LMG). Nach dem EG-Recht sind sämtliche Lebensmittel grundsätzlich verkehrsfähig. Nicht oder nur beschränkt verkehrsfähig ist ein Lebensmittel nur dann, wenn das EG-Recht dies explizit so vorsieht.
- Fehlen des Täuschungsverbots für kosmetische Mittel und für Bedarfsgegenstände: Nach dem EG-Recht bezieht sich das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot auch auf kosmetische Mittel und auf Bedarfsgegenstände. Nach schweizerischem Recht gilt das lebensmittelrechtliche Täuschungsverbot nur für Nahrungs- und Genussmittel.
- Verpflichtung zur Angabe des Produktionslands: Nach dem EG-Recht muss die Herkunft nur bei bestimmten Lebensmitteln angegeben werden (z.B. Rindfleisch und Rindfleischerzeugnisse, frisches Obst und Gemüse, Eier). In den übrigen Lebensmitteln muss es nur angegeben werden, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten ansonsten getäuscht werden könnten¹². Nach schweizerischem Lebensmittelrecht muss zumindest das Produktionsland bei sämtlichen Lebensmitteln angegeben werden. Liegen bestimmte Rahmenbedingungen vor, muss zudem auch noch das Herkunftsland des Hauptrohstoffes angegeben werden.

Vom EG-Recht abweichende technische Anforderungen beeinträchtigen den Warenverkehr, stehen dem Abbau der Grenzkontrollen entgegen und verteuern so die Produkte. Technische Handelshemmnisse haben für die Hersteller höhere Entwicklungs-, Herstellungs- und Vertriebskosten sowie Verzögerungen bei der Einführung neuer Produkte zur Folge. Dadurch wird nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt, sondern auch die Attraktivität des Wirtschafts-

¹² Vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 8 der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür, ABl. L 109 vom 6.5.2000, S. 29.

standortes Schweiz. Für die Konsumentinnen und Konsumenten sind technische Handelshemmnisse von Nachteil, weil sie zu einer geringeren Produktauswahl und zu höheren Preisen führen¹³.

1.2.2 Fehlender Zugang zu den Systemen der EG für die Lebensmittel- und die Produktsicherheit

Die EG hat in den letzten Jahren in sich konsistente Systeme der Lebensmittel- und der Produktsicherheit entwickelt (technische Vorschriften, Zulassungsverfahren, Schnellwarnsysteme, unabhängige Risikobewertungsstelle, usw.). Obschon die Schweiz mitten in Europa liegt, war es ihr bisher nicht möglich, an diesen Systemen teilzunehmen. Angesichts der Globalisierung des Handels mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen ist die Aufrechterhaltung des bisherigen schweizerischen Systems mit eigenen technischen Vorschriften sowie eigenen Risikobeurteilungen und ohne Vernetzung mit den umliegenden Staaten auf die Dauer weder aus der Sicht des Gesundheitsschutzes noch aus wirtschaftlichem Blickwinkel sinnvoll. Die grossen Krisen der letzten Jahre bei Lebensmitteln und den Gebrauchsgegenständen hatten ihren Ursprung ausserhalb der Schweiz oder gar ausserhalb Europas. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit der Europäische Kommission der beste Garant dafür ist, den Gesundheitsschutz in diesem Bereich aufrecht erhalten zu können.

1.3 Die vorgeschlagene Regelung

1.3.1 Die Ziele der Revision

Der Bundesrat hat durch das Verabschieden der Botschaft zur Teilrevision des THG bekräftigt, dass er bereit ist, die Beseitigung technischer Handelshemmnisse zur Belebung des Wettbewerbs im Inland sowie zur Senkung der Kosten für die Unternehmen und Konsumenten voranzutreiben. Eines der Hauptziele der vorliegenden Revision ist die Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften in den Bereichen Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände an diejenigen der EG. Dies umso mehr als die ersten Verhandlungen über ein Abkommen im Lebensmittelbereich zwischen der Schweiz und der EG gezeigt haben, dass die mittelfristig angestrebte Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittelsicherheit und der Produktsicherheit der EG nur dann möglich ist, wenn die Schweiz den für diese Bereiche relevanten "acquis communautaire" ins schweizerische Recht übernimmt.

Die kurzfristigen Ziele dieser Revision lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Schaffen der Rahmenbedingungen, um gegebenenfalls den "acquis communautaire" im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (einschliesslich Bedarfsgegenstände, Kosmetika und Spielzeug) ins schweizerische Recht übernehmen zu können.

¹³ Vgl. dazu Ziff. 1.4.1 der Botschaft vom 25. Juni 2008 des Bundesrates zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse, BBl 2008 7275 ff (im Folgenden "Botschaft zur Teilrevision des THG" genannt).

- Schaffen der rechtlichen Voraussetzungen zur Erfüllung der Vorgaben gemäss Beschluss 1/2008 vom 23. Dezember 2008¹⁴ des Gemischten Veterinärausschusses. Danach hat sich die Schweiz verpflichtet, die Regelungen der EG bezüglich der Kontrolle von aus Drittstaaten eingeführten Lebensmitteln tierischer Herkunft ab dem 1. Januar 2009 vollständig zu übernehmen.

Mittelfristig werden folgende Ziele angestrebt:

- Teilnahme der Schweiz an den Systemen der EU zur Lebensmittel- und zur Produktsicherheit.
- Bekämpfung der "Hochpreisinsel Schweiz" durch Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an diejenigen der EG.
- Beseitigung der Unterschiede zum EG-Recht, damit zwischen der Schweiz und der EU im Falle der einseitigen Einführung des sogenannten "Cassis-de-Dijon-Prinzips" in der Teilrevision des THG im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände kein Gefälle im Schutzniveau besteht und Schweizer Produzentinnen und Produzenten nicht diskriminiert werden (vgl. Ziff. 1.4 unten).

1.3.2 Die wichtigsten Punkte der Revision

Die vorgeschlagene Regelung bringt im Verhältnis zum geltenden Recht folgende Neuerungen:

- Übernahme der Begriffe und Definitionen des EG-Rechts: Grundlegend ist die Übernahme des Lebensmittelbegriffs nach Artikel 2 der VO (EG) Nr. 178/2002. Gegenüber dem geltenden Recht wird neu der Begriff des *Inverkehrbringens* eingeführt. Bisher fand sich dieser Begriff nicht im Gesetz, weil der Gesetzgeber der Auffassung war, der Gebrauch der einzelnen vom *Inverkehrbringen* erfassten Tätigkeiten führe weniger zu Auslegungsproblemen als der Gebrauch dieses Begriffs, der ein breites Spektrum von Tätigkeiten abdeckt. Beim Abschluss eines Abkommens mit der EG über die Teilnahme der Schweiz an ihren Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit muss zusätzlich eine grosse Anzahl von im EG-Recht festgelegten Begriffen ins schweizerische Recht übernommen werden. Diese Übernahme wird auf Stufe Verordnung erfolgen.
- Einführen des Täuschungsverbots für bestimmte Gebrauchsgegenstände: Im EG-Recht gilt ein explizites Täuschungsverbot für kosmetische Mittel, Bedarfsgegenstände und künftig auch für Spielzeug (vgl. Ziff. 1.1.2.2 oben). Dieses Verbot soll auch ins schweizerische Recht aufgenommen werden.
- Verzicht auf Toleranzwerte für Mikroorganismen, Fremd- und Inhaltsstoffe: Gemäss EG-Recht sind Lebensmittel bei Überschreitung der vorgegebenen Höchstmengen grundsätzlich nicht verkehrsfähig. Sie gelten diesfalls als nicht sicher im Sinne von Art. 14 der VO (EG) Nr. 178/2002. Die Übernahme des

¹⁴ Beschluss Nr. 1/2008 des mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingesetzten gemischten Veterinärausschusses vom 23. Dezember 2008 zur Änderung der Anlagen 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 10 des Anhangs 11 des Abkommens, ABl. L 6 vom 10.1.2009, S. 89.

"acquis communautaire" bedingt, dass dieses "Höchstmengensystem" der EG auch ins schweizerische Recht aufgenommen wird.

- Aufgabe des Positivprinzips: Das neue Regelungskonzept sieht nicht mehr vor, dass Lebensmittel nur dann verkehrsfähig sind, wenn sie entweder im Verordnungsrecht unter einer Sachbezeichnung umschrieben oder aber durch das BAG bewilligt worden sind. Lebensmittel sind dann verkehrsfähig, wenn sie sicher sind. Die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit werden in der VO (EG) Nr. 178/2002 und dem darauf abgestützten Ausführungsrecht geregelt. Dieses wird im Rahmen der Übernahme des "acquis communautaire" auch ins schweizerische Recht übernommen.
- Explizite Verankerung des Vorsorgeprinzips: Gemäss EG-Recht müssen die von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft erlassenen Maßnahmen für Lebensmittel und Futtermittel grundsätzlich auf einer Risikoanalyse beruhen. In besonderen Fällen, in denen ein Risiko für Leben oder Gesundheit besteht, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, erlaubt das in Art. 7 der VO (EG) Nr. 178/2002 verankerte Vorsorgeprinzip Risikomanagementmassnahmen oder anderen Aktionen, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen. Dieser dem Gesundheitsschutz dienende Grundsatz soll künftig auch im schweizerischen Lebensmittelrecht gelten.
- Regelung von Dusch- und Badewasser: Anforderungen an Badewasser liessen sich bis heute keiner Bundesgesetzgebung zuordnen. Dies führte dazu, dass das Dusch- und Badewasser von Kanton zu Kanton nach unterschiedlichen Kriterien geprüft wurde. Mit der vorliegenden Revision soll diesem Zustand ein Ende gesetzt und das Badewasser - mit Ausnahme der von der Umweltschutzgesetzgebung erfassten Oberflächengewässer - dem Lebensmittelgesetz unterstellt werden.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Regelung

Angeichts der laufenden Verhandlungen mit der EG über die Teilnahme der Schweiz an deren Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit sollten im Lebensmittelgesetz die Grundlagen geschaffen werden, damit der relevante "acquis communautaire" ins schweizerische Recht übernommen werden kann. Der intensive Warenaustausch mit der EU gebietet jedoch selbst dann, wenn es nicht zu einem Abkommen zwischen der Schweiz und der EG im Lebensmittelbereich kommen sollte, das schweizerische Lebensmittelrecht an dasjenige der EG anzugleichen. Dies deshalb, weil nach der Inkraftsetzung der laufenden Revision des THG (Art. 16a: Einführung der einseitigen Anwendung des sogenannten "Cassis-de-Dijon-Prinzips")¹⁵ wesentliche Unterschiede zwischen der Schweiz und der EG in den Bereichen Gesundheitsschutz und Täuschungsschutz kaum begründbar wären. Daran vermöchte auch das nach der THG-Vorlage vorgesehene Instrument der

¹⁵ Der Ausdruck "Cassis-de-Dijon-Prinzip" hat in der Schweiz eine andere Bedeutung als in der EG. Während in der EG die Produkte gemäss dem "Cassis-de-Dijon-Prinzip" infolge der im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit des EG-Vertrages geforderten gegenseitigen Anerkennung der EG-weit nicht harmonisierten nationalen Vorschriften frei zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können, bedeutet der Begriff für die Schweiz das Inverkehrbringen von nach den Vorschriften eines EG- bzw. EWR-Staates hergestellten Produkten auf dem schweizerischen Markt gemäss Artikel 16a THG.

Allgemeinverfügung, das auch auf die Verhinderung der Inländerdiskriminierung der nationalen Produzenten abzielt, nichts zu ändern. Weiter ist die vorliegende Revision des Lebensmittelgesetzes auch deshalb nötig, weil die Schweiz die von der europäischen Kommission anerkannte Gleichwertigkeit (Äquivalenz) ihrer Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft mit dem EG-Recht aufrecht erhalten möchte. Schliesslich ist das Angleichen der technischen Vorschriften an diejenigen der EG im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ebenfalls Grundvoraussetzung für das Bekämpfen der "Hochpreisinsel Schweiz" und für die Stärkung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Schweiz (vgl. Ziff. 1.2.1 oben).

Die vorgeschlagene Revision übernimmt die Grundsätze des geltenden schweizerischen Lebensmittelrechts und ergänzt sie mit den bisher noch fehlenden Grundsätzen der VO (EG) Nr. 178/2002. Bisherige Abweichungen des schweizerischen Rechts vom EG-Recht werden eliminiert und es werden mit dem EG-Recht kompatible Bestimmungen und Definitionen ins schweizerische Recht aufgenommen.

Mit der vorgeschlagenen Revision werden für die Zukunft sämtliche aus heutiger Sicht möglichen Varianten abgedeckt. Der Revisionsentwurf ermöglicht sowohl eine Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG wie auch die Einführung der einseitigen Anwendung des "Cassis-de-Dijon-Prinzips" oder ein Alleingang der Schweiz mit autonomem Nachvollzug des EG-Rechts.

1.5 Aufgabenteilung Bund – Kantone

Der vorliegende Gesetzesentwurf legt nicht nur die Anforderungen an die Verkehrsfähigkeit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen fest, sondern ebenfalls die Vollzugskompetenzen der Kantons- und Bundesbehörden.

Der Bund wird weiterhin für den Vollzug des Gesetzes an der Grenze zuständig sein (Art. 38 Abs. 1) und den Vollzug durch die Kantone beaufsichtigen und koordinieren (Art. 42). Angesichts der sich weiter entwickelnden Technologien und der zunehmenden Globalisierung des Handels im Agrar- und Lebensmittelbereich wird der Bund seine Stellung in den Bereichen Forschung, Koordination der Vollzugsmassnahmen und internationale Beziehungen jedoch ausbauen müssen. Weiter soll er die Kompetenz erhalten, ein zentrales Informationssystem einzurichten (Art. 56) und für die Erarbeitung der auch im EG-Recht¹⁶ vorgesehenen nationalen Kontroll- und Notfallpläne zuständig sein (Art. 42 Abs. 3 Bst. d). Schliesslich erhalten die zuständigen Bundesstellen die Möglichkeit, in ihrem Kompetenzbereich nationale Referenzlaboratorien zu bezeichnen und deren Tätigkeit zu koordinieren (Art. 42 Abs. 4).

Die Befugnisse des Bundesrates im Bereich der internationalen Zusammenarbeit werden erweitert. In diesem Zusammenhang wird ihm die Kompetenz übertragen, den Datenaustausch mit dem Ausland zu regeln (Art. 55).

Die Kantone ihrerseits werden das Gesetz weiterhin in denjenigen Bereichen vollziehen, in denen der Bund nicht zuständig ist. Wie bisher sollen sie für die Kontrolle

¹⁶ Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1 sowie Art. 13 der VO (EG) Nr. 178/2002.

der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände im Landesinnern zuständig sein (Art. 46). Die Anzahl der ihnen übertragenen Aufgaben wird sich kaum erhöhen, doch wird deren Bedeutung zunehmen. Gelingt es, mit der EG das abgestrebte Abkommen im Lebensmittelbereich abzuschliessen, und werden die Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EG tatsächlich abgeschafft, werden die Kontrollen innerhalb des Landes vermehrtes Gewicht erhalten (sowohl in quantitativer – mehr Kontrollen – als auch in qualitativer Hinsicht).

1.6 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die internationale Ausrichtung der Schweiz verlangt, dass die Koordination zwischen dem Bund und den Kantonen verstärkt wahrgenommen wird. Im Vordergrund steht dabei die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs. Bei einer allfälligen Übernahme des EG-Rechts im Rahmen eines Abkommens im Lebensmittelbereich ist eine "Unité de doctrine" innerhalb der verschiedenen Vollzugsbehörden unabdingbar. Diese Koordinationsaufgaben können mit den heute vorhandenen Mitteln wahrgenommen werden.

Dem Daten- und Informationsaustausch kommt sowohl national wie auch international eine wachsende Bedeutung zu. Namentlich die Errichtung eines zentralen Informationssystems lässt sich nicht mit den bestehenden Ressourcen erreichen. Wie hoch der Zusatzbedarf sein wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt allerdings nicht abschätzen.

1.7 Umsetzung

Die Umsetzung des neuen Gesetzes wird eine weitgehende Überarbeitung des bestehenden Verordnungsrechts erfordern. Je nach Ausgang der Verhandlungen über ein Lebensmittelabkommen zwischen der Schweiz und der EG werden sämtliche technischen Bestimmungen der über 150 Erlasse des "acquis communautaire" ins schweizerische Recht übernommen werden müssen. Die Art und Weise, wie diese Übernahme erfolgen soll, ist gegenwärtig noch offen. Es wird zu prüfen sein, ob die heutige Struktur des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz beibehalten werden kann, oder ob es sich aufdrängt, zumindest teilweise auf die Systematik des EG-Rechts umzuschwenken. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass es künftig keine bereichsübergreifende Verordnung über Fremd- und Inhaltsstoffe mehr geben würde, sondern eine über Tierarzneimittelrückstände, eine über Pflanzenschutzmittel, eine über Umweltkontaminanten, usw. Analog zu verfahren wäre gegebenenfalls auch bezüglich der Verordnung des EDI vom 22. Juni 2007¹⁷ über die in Lebensmitteln zulässigen Zusatzstoffe (Zusatzstoffverordnung, ZuV), werden die Zusatzstoffe im EG-Recht - anders als in der Schweiz - doch in einem anderen Erlass geregelt als die Aromen.

Auf Grund von Anhang 11 des bilateralen Landwirtschaftsabkommens¹⁸ ist die Schweiz seit dem 1. Januar 2009 vollständig in das Drittlandkontrollregime der EU

¹⁷ SR 817.022.31

¹⁸ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (mit Anhängen und Schlussakte), SR 0.916.026.81.

eingebunden und die Behörden geben an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (Flughäfen Genf und Zürich) kontrollierte tierische Lebensmittel für die Weiterverteilung im gesamten EU- bzw. EWR-Raum frei. An diesen Flughäfen ist die Schweiz faktisch "EU-Aussengrenze". Sie muss das EG-Recht für Einfuhren aus Drittstaaten so vollziehen, wie es die EU-Mitgliedstaaten tun müssen, wenn über sie Lebensmittel in den EU-Binnenmarkt importiert werden.

Weil der Gemischte Veterinärausschuss für tierische Lebensmittel die Gleichwertigkeit der schweizerischen Bestimmungen mit denjenigen der EG anerkannt hat, werden die eingeführten tierischen Lebensmittel an den beiden genannten Flughäfen ausschliesslich daraufhin geprüft, ob sie dem schweizerischen Recht entsprechen. Ist dies der Fall, werden sie für die Einfuhr freigegeben. Heute noch bestehende Unterschiede zwischen dem schweizerischen Recht und dem EG-Recht müssen unverzüglich beseitigt werden, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass tierische Lebensmittel in den EG-/EWR-Raum gelangen, welche dem Recht des Bestimmungslandes nicht entsprechen. Diese Problematik ist umso brisanter als nicht dem EG-Recht entsprechende Lebensmittel der Europäischen Kommission gegebenenfalls über das Schnellwarnsystem der EG gemeldet werden müssen.

1.8 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Motion Wyss 08.3574 vom 1. Oktober 2008 "Lebensmittelhygiene in Restaurants": Der Bundesrat wird aufgefordert, das Lebensmittelgesetz dahingehend abzuändern, dass Veröffentlichungen lebensmittelhygienischer Beanstandungen von Restaurants möglich sind. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält die erforderlichen Rechtsgrundlagen, um Veröffentlichungen im Rahmen der vom EG-Recht vorgesehenen Transparenz zu ermöglichen.

Stand am 12.05.2009: Der Bundesrat hat am 26.11.2008 die Ablehnung der Motion beantragt. Im Plenum noch nicht behandelt.

Motion Reimann 08.3048 vom 10.3.2008 "Transparenz bei Lebensmittelkontrollen": Der Bundesrat wird beauftragt, eine Änderung des Lebensmittelgesetzes (LMG) vorzuschlagen, so dass mehrfach aufgetretene und gravierende Verstösse (z.B. grobe Missachtung der Hygienevorschriften, Falschdeklaration von Lebensmitteln) öffentlich gemacht und die betroffenen Betriebe mit Namen genannt werden. Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält die erforderlichen Rechtsgrundlagen, um solche Veröffentlichungen im Rahmen der vom EG-Recht vorgesehenen Transparenz zu ermöglichen.

Stand am 12.05.2009: Der Bundesrat hat am 21.5.2008 die Ablehnung der Motion beantragt. Im Plenum noch nicht behandelt.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

2.1 Vorbemerkungen

Der vorliegende Gesetzesentwurf orientiert sich in vielen Bereichen am geltenden Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992. Soweit daraus Bestimmungen unverändert

übernommen worden sind, gelten für deren Erläuterung nach wie vor die Botschaft vom 30. Januar 1989¹⁹ sowie die weiteren Materialien zu diesem Gesetz.

Für die Übernahme des europäischen Rechts ist entscheidend, dass die zentralen Begriffe und Definitionen identisch sind. Anders ist eine einheitliche Regelung nicht zu erreichen. Schon bei der Übernahme des EG-Hygienerechts im Jahr 2005 (Verordnungsrevisionen vom 23.11.2005) legte die Europäische Kommission Wert auf einheitliche Begriffsbestimmungen. Dies schlug sich vor allem in Artikel 2 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005²⁰ (LGV) nieder. Für die vollständige Übernahme des „acquis communautaire“ im Lebensmittelbereich müssen rund fünfzig Definitionen ins schweizerische Recht überführt werden. Dies würde das Gesetz massiv belasten. Deshalb ist vorgesehen, eine lebensmittelrechtliche Begriffsverordnung zu schaffen, welche sämtliche wichtigen Definitionen enthalten wird und auf das ganze Lebensmittelrecht Anwendung finden soll. Dies hat auch den Vorteil, dass allfällige Änderungen von Definitionen nur in einem Erlass vorgenommen werden müssen. Eine analoge Verordnung gibt es im Landwirtschaftsrecht, die Verordnung vom 7. Dezember 1998²¹ über landwirtschaftliche Begriffe und die Anerkennung von Betriebsformen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung, LBV).

2.2 Zu den einzelnen Artikeln

Ingress

Die im Ingress aufgeführten Artikel 97 und 118 Absatz 2 Buchstabe a der Bundesverfassung (BV)²² betreffen den Gesundheitsschutz und den Täuschungsschutz für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände und entsprechen Artikel 69^{bis} der alten Bundesverfassung (aBV)²³. Bezüglich der Gebrauchsgegenstände geht Artikel 97 BV allerdings über Artikel 69^{bis} aBV hinaus, beschränkte Artikel 69^{bis} aBV den Täuschungsschutz doch ausdrücklich auf Lebensmittel.

Artikel 105 BV betrifft den Alkohol und erlaubt dem Bund, Bestimmungen über die Herstellung, die Einfuhr, die Reinigung und den Verkauf gebrannter Wasser zu erlassen. Er entspricht Artikel 32^{ter} aBV.

Im Ingress nicht mehr erwähnt wird Artikel 123 BV. Die Strafbestimmungen des Lebensmittelgesetzes sind auch ohne diesen expliziten Verweis durch die Bundesverfassung abgedeckt.

¹⁹ BBl 1989 893

²⁰ SR 817.02

²¹ SR 910.91

²² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101)

²³ Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (aBV, BS 1 3; AS 1985 659)

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

Artikel 1 *Zweck*

Das Hauptziel des Lebensmittelgesetzes besteht darin, das Leben und die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, welche nicht sicher sind (*Abs. 1*). Der neue Begriff "nicht sicher" stammt aus dem europäischen Recht (Art. 14 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 178/2002). Er wird in Artikel 7 (für Lebensmittel) und Artikel 15 (für Gebrauchsgegenstände) genauer umschrieben. Nicht sicher sind Lebensmittel, die gesundheitsschädlich sind – was dem heutigen Recht entspricht – und solche, die nicht zum Konsum geeignet sind. Weil im vorliegenden Gesetzesentwurf explizit das Vorsorgeprinzip verankert ist, führt der Wechsel vom bisherigen "Gesundheit gefährden können" nach bisherigem Recht zum "nicht sicher" nach neuem Recht nicht zu einer Senkung des Schutzniveaus.

Der hygienische Umgang mit Lebensmitteln ist für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit von grundlegender Bedeutung. Im Unterschied zum geltenden Recht wird er nicht mehr als selbständiges Ziel aufgeführt, weil er Voraussetzung dafür ist, dass die Lebensmittelsicherheit überhaupt erreicht werden kann. Bei den Gebrauchsgegenständen steht der hygienische Umgang mit in hygienischer Hinsicht heiklen Gegenständen im Vordergrund. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an kosmetische Mittel oder Bedarfsgegenstände, d.h. an Gegenstände, die dazu bestimmt sind, unmittelbar mit dem Körper oder mit Lebensmitteln in Kontakt zu gelangen (zum Begriff der Bedarfsgegenstände vgl. Art. 33 LGV).

Das zweite wichtige Ziel des Lebensmittelgesetzes ist wie bisher der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschung (*Bst. b*). Neu ist, dass künftig auch gewisse Gebrauchsgegenstände (Art. 19 Abs. 1) vom Täuschungsverbot erfasst werden.

Das dritte der im Zweckartikel aufgeführten Ziele besteht darin, dass die Konsumentinnen und Konsumenten eine sachkundige Wahl treffen können (*Bst. c*). Dies bedingt einerseits, dass sie nicht getäuscht werden und setzt andererseits voraus, dass sie über die wichtigsten Informationen verfügen, um über den Erwerb eines bestimmten Lebensmittels oder Gebrauchsgegenstands entscheiden zu können. Bei den Lebensmitteln gehören zu diesen grundlegenden Informationen beispielsweise Hinweise über die Zutaten und Zusatzstoffe, die bei deren Herstellung verwendet wurden, über ihre Haltbarkeit, ihren Nährwert, über ihre Rolle in einer ausgewogenen Ernährung oder über das Vorhandensein kritischer Zutaten, z.B. solchen, die Allergien auslösen können. Die Vermittlung dieser Informationen erfolgt in erster Linie über die Kennzeichnung (Art. 13, 14 und 17). Sowohl für Lebensmittel wie auch für Gebrauchsgegenstände grundlegend sind Informationen über ein allfälliges Gefährdungspotenzial sowie Hinweise über den verantwortungsvollen Umgang mit solchen Produkten.

Artikel 2 *Geltungsbereich*

Das Gesetz erfasst sämtliche Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen.

Absatz 1 entspricht dem geltenden Recht. Neu ist einzig, dass analog zum EG-Recht²⁴ sowie zur Terminologie, die in Artikel 3 des vorliegenden Entwurfs verwendet wird, auf den Begriff der Durchfuhr verzichtet wird (Abs. 1 Bst. c). Lebensmittelrechtlich handelt es sich hierbei um eine Einfuhr und eine Wiederausfuhr.

Absatz 2 übernimmt Artikel 4 der VO (EG) Nr. 178/2002. Diese Verordnung ist der Grunderlass des europäischen Lebensmittelrechts, der die Lebensmittelproduktion umfassend, vom Stall bis zum Tisch regelt (de l'étable à la table, from the stable to the table). Entsprechend enthält die VO (EG) Nr. 178/2002 nicht nur Bestimmungen über die Lebensmittelsicherheit, sondern auch tierseuchenrechtliche Anforderungen an Lebensmittel, Bestimmungen über die Tiergesundheit sowie solche über die Futtermittelsicherheit. Denn alles, was Nutztieren gefüttert wird, kann potenziell auch in die Lebensmittelkette gelangen. Mehrere Lebensmittelskandale der letzten Jahre haben dies deutlich gezeigt, so auch der BSE-Skandal.

Im schweizerischen Recht werden die Futtermittel weiterhin getrennt von den Lebensmitteln geregelt. Die diesbezüglichen Vorschriften finden sich in den Artikeln 158 ff. des Bundesgesetz vom 29. April 1998²⁵ über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG) und im darauf abgestützten Verordnungsrecht. Die beiden Bereiche gehören zum Aufgabenbereich verschiedener Ämter, die unterschiedlichen Departementen zugeteilt sind. Entsprechend ist es heute weder sinnvoll, noch notwendig, den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes auf die Futtermittel auszuweiten.

Auf Grund des engen Zusammenhangs zwischen Futter- und Lebensmitteln steht den mit dem Vollzug des Lebensmittelrechts betrauten Vollzugsorganen wie bisher das Recht zu, die gesamte landwirtschaftliche Produktion eines Lebensmittels zu überprüfen, wenn Hinweise bestehen, dass eine allfällige Gefährdung der Lebensmittelsicherheit auf diese zurückzuführen ist. Die Vollzugsorgane können hierfür Bodenproben nehmen, Futtermittel überprüfen oder Pflanzenschutzmittel analysieren. Sie arbeiten dabei eng mit den Fachleuten der Landwirtschaft und des Veterinärwesens zusammen, insbesondere mit den Kantonstierärztinnen und -tierärzten.

Im Unterschied zum EG-Recht regelt der vorliegende Gesetzesentwurf auch die Gebrauchsgegenstände. Im europäischen Lebensmittelrecht sind nur die Bedarfsgegenstände miterfasst. Im Rahmen der Revisionsarbeiten wurde geprüft, ob sich das schweizerische Lebensmittelgesetz auf Lebensmittel beschränken sollte. Darauf wurde verzichtet. Einerseits müsste sonst ein neues Gesetz über die Gebrauchsgegenstände erlassen werden, das in vielen Bereichen wortwörtlich das Vorliegende übernehmen müsste und gleichzeitig wären für den Vollzug der beiden Bereiche die gleichen Behörden zuständig. Im Sinne einer kohärenten Regelung und eines einheitlichen Vollzugs wurde deshalb auf eine Trennung der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände verzichtet.

Dass die landwirtschaftliche Produktion für Gebrauchsgegenstände relevant ist, wird zwar eher selten vorkommen. In Ausnahmefällen, so z.B. bei der Produktion kosmetischer Mittel, kann sie allerdings auch eine Rolle spielen.

Wie das geltende Gesetz ist der vorliegende Entwurf nach *Absatz 3* auch auf importierte Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände anwendbar. Sollte die Schweiz mit der EG ein Lebensmittelabkommen abschliessen, müsste das EG-Lebensmittelrecht

²⁴ Vgl. Art. 12 der VO (EG) Nr. 178/2002.

²⁵ SR 910.1

weitestgehend ins schweizerische Recht übernommen werden. Da nach schweizerischer Auffassung direkt anwendbares Völkerrecht nicht ins Landesrecht überführt werden muss (Monismustheorie) und dieses jenem vorgeht, kommt dieser Bestimmung deklaratorische Bedeutung zu.

Die Produktion und Behandlung von Lebensmitteln, die für den Eigengebrauch bestimmt sind, wird nach *Absatz 4* wie bis anhin vom Geltungsbereich des vorliegenden Revisionsentwurfs nicht erfasst. Der Eigengebrauch wird auch im EG-Recht vom Geltungsbereich der VO (EG) Nr. 178/2002 ausgeschlossen²⁶. Um bezüglich der Abgrenzung des Eigengebrauchs vom Geltungsbereich des Lebensmittelrechts keine Differenzen zum EG-Recht zu schaffen, wurde der bisherige Wortlaut durch denjenigen des EG-Rechts ersetzt. Im Ergebnis ergeben sich dadurch keine grossen Unterschiede zum bisherigen Recht. Die private Produktion von Konfitüre mit Früchten aus dem eigenen Garten bleibt weiterhin ungeregelt. Das gleiche gilt für Hausschlachtungen oder den Konsum von Lebensmitteln aus eigener Primärproduktion²⁷. Hier wird an die Selbstverantwortung der Herstellerinnen und Hersteller appelliert. Das Kriterium "private häusliche Verwendung" muss jedoch restriktiv ausgelegt werden. Es umfasst nur den engeren Haushalts- und Familienkreis. Sobald Produkte an Dritte verkauft oder abgegeben werden, beispielsweise im Hofladen oder an einem "Buurezmorge" kommt das Lebensmittelgesetz zum Tragen.

Das Gesetz gilt auch nicht für Produkte, die durch die Heilmittelgesetzgebung erfasst sind. Damit wird klar gemacht, dass das Heilmittelrecht - analog zum EG-Recht - dem Lebensmittelgesetz vorgeht²⁸. Daraus ergibt sich weiter, dass zwischen der Lebensmittelgesetzgebung und der Heilmittelgesetzgebung keine Lücke besteht. Jedes Produkt fällt entweder unter den Geltungsbereich der einen oder der anderen Gesetzgebung (s. BGE 127 II 97). Dies bedeutet indessen nicht, dass das betreffende Produkt auch rechtmässig verkehrsfähig ist. Die Verkehrsfähigkeit setzt zusätzlich voraus, dass es den Anforderungen der betreffenden Gesetzgebung genügt.

Entsprechend dem EG-Recht kann der Bundesrat nach *Absatz 5* die Einfuhr von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen, die für die private häusliche Verwendung bestimmt sind, beschränken. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass zum persönlichen Gebrauch Produkte importiert werden, welche die Lebensmittel oder die Produktsicherheit gefährden können. In der EG unterliegen heute Fische, Muscheln, Eier und Honig solchen Einfuhrbeschränkungen. Absatz 5 erlaubt, diese Beschränkungen auch ins schweizerische Recht übernehmen zu können.

Artikel 3 *Aus- und Wiederausfuhr*

Artikel 3 entspricht Artikel 12 der VO (EG) Nr. 178/2002. Danach müssen auszuführende oder wieder auszuführende Lebensmittel dem europäischen Lebensmittelrecht entsprechen, sofern die Behörden des Bestimmungslandes nichts anderes verlangen oder die Gesetzgebung des Einfuhrlandes nichts anderes festlegt. Entsprechen die Lebensmittel dem europäischen Lebensmittelrecht nicht, dürfen sie nur dann ausgeführt werden, wenn die zuständige Behörde des Importlandes dem aus-

²⁶ Art. 1 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 178/2002.

²⁷ Zum Begriff vgl. Art. 3 Ziff. 17 der VO (EG) Nr. 178/2002.

²⁸ Vgl. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 2001/83/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. November 2001 zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Humanarzneimittel, ABl. L 311 vom 28.11.2001, S. 67, in der Fassung des Art. 1 Ziff. 2 der Richtlinie 2004/27/EG, ABl. L 136 vom 30.4.2004, S. 34.

drücklich zustimmt, nachdem sie über die Gründe der fehlenden Verkehrsfähigkeit umfassend informiert wurde.

Die nun vorgeschlagene Regelung bezieht sich - wie das EG-Recht - ausschliesslich auf Lebensmittel und geht insofern über die heutige Regelung von Artikel 6 Absatz 2 LMG hinaus, als sie den Fall, dass das Bestimmungsland einen Bereich nicht regelt, ebenfalls erfasst.

Für zu exportierende Lebensmittel gilt künftig grundsätzlich, dass sie Schweizer Recht entsprechen müssen. Sie dürfen vom Schweizer Recht abweichen, wenn entweder die Behörden des Bestimmungslandes etwas anderes verlangen oder die Gesetzgebung des Bestimmungslandes etwas anderes verlangt oder zulässt.

Entsprechen die zu exportierenden Lebensmittel nicht dem schweizerischen Recht und gibt es weder Vorgaben der Behörden noch der Gesetzgebung des Bestimmungslandes, dürfen die Lebensmittel - wie nach dem EG-Recht - nur dann ausgeführt werden, wenn die Behörden des Bestimmungslandes der Einfuhr zustimmen, nachdem sie über die Gründe, aus denen die betreffenden Lebensmittel in der Schweiz nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, und über die näheren Umstände umfassend informiert worden sind.

Für Gebrauchsgegenstände wird die Regelung übernommen, die bisher für Lebensmittel gegolten hat²⁹: Sind die Gebrauchsgegenstände ausschliesslich für die Ausfuhr bestimmt, finden die Regelungen des Bestimmungslandes Anwendung, soweit der Bundesrat nichts anderes vorschreibt.

Mit *Absatz 4* soll verhindert werden, dass gesundheitsschädigende Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände in Drittweltländer abgeschoben werden.

2. Abschnitt: Begriffe

Artikel 4 *Lebensmittel*

Der Lebensmittel-Begriff ist für das Lebensmittelrecht von zentraler Bedeutung. Danach bestimmt sich, welche Produkte als Lebensmittel gelten und damit von den Bestimmungen der Lebensmittelgesetzgebung erfasst werden.

Nach bisherigem Recht werden Lebensmittel in Nahrungsmittel und Genussmittel aufgeteilt. Als Nahrungsmittel gilt ein Erzeugnis nur dann, wenn es dem "Aufbau oder dem Unterhalt des menschlichen Körpers dient" (Art. 3 Abs. 2 LMG). Tabak und Tabakerzeugnisse fallen unter die Kategorie der Genussmittel und gelten heute demzufolge ebenfalls noch als Lebensmittel.

Der neue Lebensmittelbegriff wurde aus dem EG-Recht übernommen und stimmt wörtlich mit Artikel 2 der VO (EG) Nr. 178/2002 überein. Nach *Absatz 1* gelten als Lebensmittel alle Stoffe und Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann, dass sie von Menschen aufgenommen werden. Neu werden vom Lebensmittelbegriff somit auch Erzeugnisse erfasst, die keinen Beitrag zum Aufbau oder Unterhalt des menschlichen Körpers liefern (vgl. den geltenden Lebensmittelbegriff). Massgeblich ist einzig, dass sie dazu bestimmt sind oder dass nach vernünftigem Ermessen erwartet werden kann,

²⁹ Vgl. Art. 6 Abs. 2 LMG

dass sie von Menschen aufgenommen werden und nicht unter den Ausnahmekatalog von Absatz 3 fallen.

Gemäss *Absatz 2* fallen auch Getränke und Trinkwasser sowie Kaugummi unter diese Bestimmung und ebenso alle Stoffe, die einem Lebensmittel bei seiner Herstellung, Verarbeitung oder Bearbeitung absichtlich zugesetzt wurden (Zusatzstoffe, Verarbeitungshilfsstoffe, usw.). Im EG-Recht gilt Trinkwasser allerdings erst ab den in Artikel 6 der Richtlinie 98/83/EG³⁰ aufgeführten Stellen (z.B. der Zapfstelle, an welcher es dem Verteilungsnetz entnommen wird) als Lebensmittel.

Absatz 3 nimmt die Abgrenzung der Lebensmittel von andern Produkten vor. Für die in der Aufzählung genannten Produkte gelten im Zweifelsfall die Definitionen des EG-Rechts.

a. *Futtermittel*: Ein Futtermittel ist kein Lebensmittel, auch wenn es vom Menschen eingenommen werden könnte. Gewisse Landwirtschaftsprodukte können durchaus unter beide Kategorien fallen: Möhren, Kartoffeln, Salat etc. Entscheidend ist dabei die Bestimmung zur Tierfütterung.

b. *lebende Tiere, soweit sie nicht für das Inverkehrbringen zum menschlichen Konsum hergerichtet worden sind*: Lebende Nutztiere gelten nicht als Lebensmittel, auch wenn sie kurz- oder mittelfristig für den menschlichen Konsum bestimmt sind. Als Lebensmittel gelten jedoch die im Hinblick auf den unmittelbaren Konsum gehandelten lebenden Tiere wie Austern, die roh gegessen werden oder Hummer und Muscheln, die lebend verkauft und erst im Kochwasser getötet werden.

c. *Pflanzen vor dem Ernten*: Genau so wie Tiere vor dem Schlachten gelten auch Pflanzen vor dem Ernten nicht als Lebensmittel, was jedoch nicht heisst, dass an deren Produktion keine Bedingungen geknüpft werden (vgl. Art. 25).

d. *Arzneimittel*: Das Bundesgericht hat im Entscheid 127 II 91 festgehalten, dass es keine Lücke zwischen dem Lebensmittel- und Arzneimittelrecht gibt. Wenn ein Produkt den Lebensmittel-Begriff nach den beiden ersten Absätzen und gleichzeitig den Arzneimittelbegriff erfüllt, gilt es als Arzneimittel. Gleichzeitig gibt es - abgesehen von den Betäubungsmitteln (s. Bst. g) - kein Produkt, das zur Aufnahme bestimmt ist und nicht vom Geltungsbereich entweder der Lebensmittel- oder der Heilmittelgesetzgebung erfasst wird.

Anders ist die Abgrenzung zum Chemikalienrecht: Auf ein Produkt, das den Lebensmittel-Begriff erfüllt, ist das Lebensmittelrecht anwendbar. Sollte es gleichzeitig als "Stoff oder Zubereitung" (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000³¹ über den Schutz vor gefährlichen Stoffen und Zubereitungen, Chemikaliengesetz, ChemG) gelten, kommt das Chemikalienrecht ergänzend zur Anwendung.

e. *kosmetische Mittel*: Diese gelten als Gebrauchsgegenstände, die auch im Rahmen dieses Gesetzes geregelt sind. Ein Grenzfall wäre ohne diese Ausnahme Zahnpasta, die bekanntlich in den Mund aufgenommen, aber nach Gebrauch (üblicherweise) wieder ausgespuckt wird.

f. *Tabak und Tabakerzeugnisse*: Im Unterschied zum bisherigen schweizerischen Recht gelten Tabak und Tabakerzeugnisse nach dem EG-Recht nicht als Lebensmittel. Gleichzeitig wie der vorliegende Entwurf ist ein neues Tabakproduktegesetz in

³⁰ Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, ABl. L 330 vom 5.12.1998, S. 32.

³¹ SR 813.1

Vorbereitung. Damit bei einer allfälligen zeitlich gestaffelten Inkraftsetzung der Tabak nicht plötzlich ungeregelt bleibt, enthält dieser Entwurf eine Übergangsbestimmung, welche das bisherige Lebensmittelgesetz allein für den Tabak weiter gelten lässt, bis das neue Tabakproduktegesetz in Kraft tritt.

g. *Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe*: Diese sind im Betäubungsmittelgesetz geregelt, das erst kürzlich totalrevidiert wurde (20.3.08, Volksabstimmung vom 30.11.08).

h. *Rückstände und Kontaminanten*: Auch diese gelten nicht als Lebensmittel, ob schon sie zusammen mit Lebensmitteln aufgenommen werden können. Sie als Lebensmittel zu bezeichnen, wäre trotzdem seltsam, da nach dem Zweck des Gesetzes eben gerade vermieden werden sollte, dass sie aufgenommen werden.

Artikel 5 *Gebrauchsgegenstände*

Absatz 1 definiert die Gebrauchsgegenstände. Sie fallen unter die Kategorie der "Gegenstände, welche die Gesundheit gefährden können" nach Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe aBV. Nach der Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996³² über eine neue Bundesverfassung umfasst die Regelungskompetenz des Bundes Gegenstände, die von Personen ohne spezielle Kenntnisse oder spezielle Ausbildungen verwendet werden. Dazu gehören:

a. *Bedarfsgegenstände*: Die Definition lehnt sich an diejenige der VO (EG) Nr. 1935/2004³³ an. Sie ist nicht eng zu verstehen und umfasst jeden Gegenstand und jedes Material, der oder das bei der Herstellung, der Verarbeitung und beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln mit diesen in Kontakt kommt oder kommen könnte.

b. *Kosmetika und andere Gegenstände, die äusserlich mit dem Körper in Berührung kommen*, da diese die Haut schädigen können: Eine beispielhafte Liste der Kosmetika und Gegenstände, die heute geregelt sind, findet sich in Anhang 1 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005³⁴ über kosmetische Mittel (VKos) und in Artikel 1 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005³⁵ über Gegenstände für den Schleimhaut-, Haut- und Haarkontakt sowie über Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel (Verordnung über Gegenstände für den Humankontakt).

c. *Utensilien und Farben für Tätowierungen und Permanent-Makeup*, die bei fehlender Eignung oder unsachgemässer Anwendung bleibende Schäden verursachen können: Diese sind auch in der Verordnung über Gegenstände mit Humankontakt geregelt. Dies gilt auch für

d. *Kleidungsstücke, Textilien und andere Gegenstände*, wegen deren Brennbarkeit,

e. *Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind*, da diese besonders geschützt werden müssen, sowie

f. *Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel* wegen der Verbrennungsgefahr.

³² BBl 1997 I 333

³³ Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG, ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 4.

³⁴ SR 817.023.31

³⁵ SR 817.023.41

g. Neu explizit in den Katalog der Gebrauchsgegenstände aufgenommen werden *Druckgaspackungen*. Dies wegen deren Berstgefahr. Bisher stellte sich oft die Frage, ob vom Lebensmittelgesetz auch Druckgaspackungen erfasst werden, die nicht Lebensmittel, sondern andere Erzeugnisse enthalten (z.B. Farben oder Imprägniermittel). Mit der vorgeschlagenen Änderung wird diese Frage geklärt.

h. Wie bisher im Katalog der Gebrauchsgegenstände aufgeführt werden *Gegenstände und Materialien zur Ausstattung und Auskleidung von Wohnräumen*. Von ihnen kann eine nicht unerhebliche Brandgefahr ausgehen.

i. Neu ist die Unterstellung des *Dusch- und Badewassers* unter das Gesetz. Eine diesbezügliche Bundesregelung gibt es bis heute nicht, was von den kantonalen Vollzugsbehörden bemängelt wurde. Zum Schutz der Benutzerinnen und Benutzer sollen schweizweit vereinheitlichte Anforderungen an die Qualität von Badewasser in Schwimmbädern, die nicht durch natürliche Gewässer gespiesen werden und für Duschanlagen erlassen werden können. Weiter wird das Verfahren zur Desinfektion von Badewasser geregelt werden. See- und Flussbäder, natürliche Badeteiche und andere natürlich gespiesene Oberflächengewässer werden von diesem Buchstaben nicht erfasst.

Im europäischen Recht ist das Dusch- und Badewasser nicht harmonisiert. Es gibt jedoch eine Richtlinie über Wasser für den menschlichen Gebrauch (Richtlinie 98/83/EG), die vor allem Trinkwasser beinhaltet, jedoch auch auf Verteilungsnetze Anwendung findet. Die europäische Richtlinie über die Qualität der Badegewässer erfasst die natürlichen Gewässer und nicht die Schwimmbäder (Richtlinie 76/160/EWG³⁶).

Nicht als Gebrauchsgegenstände gelten Gegenstände, die als Heilmittel angepriesen werden (*Abs. 2*). Die Abgrenzung der Lebensmittelgesetzgebung von der Heilmittelgesetzgebung erfolgt nach den vom Bundesgericht in den letzten Jahren entwickelten Kriterien³⁷.

Artikel 6 *Inverkehrbringen*

Die Übernahme der EG-Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit bedingt, dass auch der Begriff "Inverkehrbringen" aus dem EG-Recht in das schweizerische Recht übernommen wird. Er ersetzt das schweizerische "Abgeben", das jedoch seit 2005 wörtlich so definiert ist, wie das "Inverkehrbringen" in der EU (vgl. Art. 2 Abs. 1 Bst. d LGV und Art. 3 Ziff. 8 der VO (EG) Nr. 178/2002).

2. Kapitel: Anforderungen an Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

1. Abschnitt: Lebensmittel

Artikel 7 *Lebensmittelsicherheit*

Artikel 7 enthält den zentralen Grundsatz der Lebensmittelsicherheit. Er löst den geltenden Artikel 13 LMG ab, wonach Nahrungsmittel bei ihrem üblichen Gebrauch die Gesundheit nicht gefährden dürfen. Wie in den Erläuterungen zu Artikel 1 darge-

³⁶ Richtlinie 76/160/EWG des Rates vom 8. Dezember 1975 über die Qualität der Badegewässer, ABl. L 31 vom 5.2.1976, S. 1.

³⁷ Vgl. z.B. die Urteile 2A.47/2000, 2A.693/2005, 2A.213/2006.

legt, wird der Wechsel vom bisherigen System, das jegliche Gesundheitsgefährdung ausschliessen wollte, zum System der Lebensmittelsicherheit wegen des neu in den Gesetzesentwurf aufgenommenen Vorsorgeprinzips nicht eine Senkung des Schutzniveaus zur Folge haben. Ein Lebensmittel, das unter dem bisherigen Recht als gesundheitsgefährdend beanstandet wurde, wird auch unter dem System der Lebensmittelsicherheit als nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechend beanstandet werden.

Artikel 7 entspricht fast wörtlich Artikel 14 Absätze 1-3 der VO (EG) Nr. 178/2002. Die weiteren Absätze 4-9 werden auf Verordnungsstufe umgesetzt. Sie gelten jedoch grundsätzlich ebenfalls von Gesetzes wegen, da Ziel der vorliegenden Revision der Nachvollzug des EG-Rechts ist. Das Bundesgericht hat dazu kürzlich festgehalten: "Nachvollzogenes Binnenrecht ist im Zweifel europarechtskonform auszulegen. Es ist harmonisiertes Recht und als solches im Ergebnis – wie das Staatsvertragsrecht – Einheitsrecht." (BGE 129 III 350).

Absatz 1: Bei dieser Bestimmung handelt es sich um einen der zentralen Grundsätze des Lebensmittelrechts. Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden. Das Kriterium der Lebensmittelsicherheit deckt alle möglichen Gefahren ab. Es erfasst neben mikrobiologischen Gefahren auch Fremd- und Inhaltsstoffe oder Überträger von Infektionskrankheiten (z.B. Botulismus).

Nicht sicher sind nach *Absatz 2* "gesundheitsschädliche oder für den Verzehr durch den Menschen ungeeignete" Lebensmittel. Diese beiden Kriterien können auch kumulativ erfüllt sein. Dies wäre etwa bei einem stark verschimmelten Lebensmittel der Fall, welches einerseits nicht zum Konsum geeignet ist und andererseits wegen den vom Schimmelpilz produzierten Aflatoxinen aber auch als gesundheitsschädlich eingestuft werden müsste.

Absatz 3: Bei der Beurteilung, ob ein Lebensmittel sicher ist oder nicht, sind die normalen Bedingungen seiner Verwendung durch die Konsumentinnen und Konsumenten – resp. seiner Verwendung auf allen Produktions- und Vertriebsstufen – zu ebenso zu berücksichtigen wie die Informationen, welche den Konsumentinnen und Konsumenten vermittelt werden. Da jedes Lebensmittel, das im Übermass eingenommen wird, ein gesundheitsschädigendes Potenzial hat, spricht auch nichts dagegen, den Alkohol nach den Kriterien der Lebensmittelsicherheit zu beurteilen. Nicht zulässig sind wie bisher alkoholische Getränke, welche die Gesundheit unmittelbar oder in unerwarteter Weise gefährden.

Absatz 4: Der Bundesrat wird wie heute schon beauftragt, detaillierte Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit festzulegen. Dabei sollen auch potenzielle Gesundheitsgefährdungen und langfristige Auswirkungen auf die Gesundheit berücksichtigt werden. Diese Kompetenz ermöglicht auch Bestimmungen über Höchstmengen oder Höchstkonzentrationen für Zusatzstoffe, Fremd- und Inhaltsstoffe oder Mikroorganismen im Sinne des bisherigen Artikels 10 Absatz 2 LMG.

Absatz 5 widerspiegelt die Abkehr vom sogenannten "Positivprinzip", das nach schweizerischem Recht bisher gegolten hat. Danach ist ein Lebensmittel nur dann verkehrsfähig, wenn es im Verordnungsrecht unter einer Sachbezeichnung umschrieben oder aber mit Einzelbewilligung zugelassen ist (Art. 8 LMG). Nach dem neuen von der EG übernommenen Lebensmittelsicherheitskonzept sind alle Lebensmittel grundsätzlich verkehrsfähig, ausser die Verkehrsfähigkeit wird explizit eingeschränkt.

Wie in der EU sollen Lebensmittel, die bis zu einem gewissen Stichtatum im Frühjahr 1997 im europäischen Raum als Lebensmittel verwendet wurden, frei verkehrsfähig sein³⁸. Der Bundesrat soll aber die Kompetenz erhalten, nach diesem Datum auf den Markt gebrachte neuartige Lebensmittel der Bewilligungspflicht zu unterstellen. Eine Bewilligungspflicht soll er auch einführen können für Lebensmittel für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen besondere Ernährungsbedürfnisse haben, sowie für Lebensmittel, bei denen besondere ernährungs- oder andere physiologische Wirkungen beworben werden.³⁹

Analog zum EG-Recht (s. Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 2377/90⁴⁰) soll der Bundesrat schliesslich auch noch die Möglichkeit erhalten, für Lebensmittel, die von Tieren stammen, welche im Rahmen von klinischen Versuchen (noch) nicht zugelassene Arzneimittel verabreicht erhielten, eine Bewilligungspflicht einzuführen.

Das EG-Recht entwickelt sich laufend weiter und es ist davon auszugehen, dass auch neue Bewilligungs- und Meldeverfahren eingeführt werden. Sollte es im Lebensmittelbereich zum Abschluss eines Abkommens zwischen der Schweiz und der EG kommen, muss es möglich sein, analoge Verfahren auch im schweizerischen Recht vorzusehen. *Absatz 6* schafft die hierfür erforderliche gesetzliche Grundlage. Weil der Abschluss analoger Abkommen mit anderen potenziellen Vertragspartnern zum heutigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, ist Absatz 6 diesbezüglich offen abgefasst.

Artikel 8 *Zur Fleischgewinnung zulässige Tierarten*

Der Bundesrat wird beauftragt, die Tierarten zu bestimmen, die zum menschlichen Konsum zugelassen sind (s. Art. 2 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁴¹ über Lebensmittel tierischer Herkunft). Diese gelten als "Nutztiere", im Unterschied zu den Heimtieren (s. Art. 3 der Verordnung vom 18. August 2004⁴² über die Tierarzneimittel, Tierarzneimittelverordnung, TAMV). Bei der Abgrenzung werden nicht nur Aspekte der Lebensmittelsicherheit berücksichtigt, sondern auch kulturelle und solche des Artenschutzes. In der Schweiz (wie auch in der EU) darf Hunde- und Katzenfleisch genau so wenig als Lebensmittel verwendet werden wie dasjenige von Affen oder Elefanten.

Artikel 9 *Hygiene*

Artikel 9 entspricht dem bisherigen Artikel 15 LMG. Die Überprüfung der unter den Buchstaben a-e aufgeführten Anforderungen hat ergeben, dass diese nicht alle auf der Stufe des formellen Gesetzes geregelt werden müssen, sondern dass es ausreicht, zumindest einen Teil dieser Materie im Verordnungsrecht zu regeln. Der bisherige Artikel 15 wurde deshalb entsprechend verkürzt.

³⁸ Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, ABl. L 43 vom 14.2.1997 S. 1

³⁹ S. Verordnung über Speziallebensmittel (SR 817.022.104) und Verordnung über den Zusatz essenzieller oder physiologisch nützlicher Stoffe zu Lebensmitteln (SR 817.022.32).

⁴⁰ Verordnung (EWG) Nr. 2377/90 des Rates vom 26. Juni 1990 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs, ABl. L 224 vom 18.8.1990, S. 1.

⁴¹ SR 817.022.108

⁴² SR 812.212.27

Im Hygienebereich entspricht das schweizerische Recht heute schon weitestgehend dem europäischen Recht. Die EG hat vor knapp fünf Jahren im sog. Hygienepaket drei neue Verordnungen erlassen (VO (EG) Nr. 852/2004⁴³, Nr. 853/2004⁴⁴ sowie Nr. 854/2004⁴⁵), die im Rahmen der grossen Revision des Lebensmittelverordnungsrechts im Jahr 2005 alle übernommen wurden.

Im schweizerischen Recht finden sich die grundlegenden Normen des Hygienepakets in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, insbesondere in den Artikeln 12 und 13 (Melde- und Bewilligungspflicht), 47 und 48 (Hygiene) und 49 ff. (Selbstkontrolle, amtliche Kontrolle). Die detaillierten Bestimmungen sind vor allem in der Hygieneverordnung des EDI vom 23. November 2005⁴⁶ (HyV) und in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁴⁷ über Lebensmittel tierischer Herkunft zu finden.

Artikel 9 *Absatz 1* erfasst sämtliche Hygieneaspekte, d.h. sowohl den Umgang mit Lebensmitteln wie auch die Mikrobiologie oder Rückstände und Kontaminanten. Die Kompetenz zum Erlass von Bestimmungen über Höchstmengen oder Höchstkonzentrationen für Mikroorganismen und Fremdstoffe ergibt sich jedoch aus Artikel 7 Absatz 4 sowie aus Artikel 19 Absatz 4 Buchstabe b.

Absatz 2 entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 15 Absatz 2 LMG.

Absatz 3 gibt dem Bundesrat wie bisher die Kompetenz, Anforderungen an den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln, an Räume und deren Ausstattung sowie an die hygienische Lagerung und den Transport von Lebensmitteln festzulegen.

Absatz 4 räumt dem Bundesrat die Kompetenz ein, Anforderungen an die Fachkenntnisse von Personen festzulegen, welche mit Lebensmitteln umgehen. Zu denken ist in erster Linie aber nicht nur an Gastwirtschaftsbetriebe. Ausreichende Kenntnisse beim Umgang mit Lebensmitteln sind deshalb wichtig, weil verschiedene Kantone das Führen von Gastwirtschaftsbetrieben nicht mehr vom Erlangen eines Gastwirtschaftspatents abhängig machen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass es seither einem Teil der Betreiberinnen und Betreibern solcher Betriebe an elementaren Hygienekenntnissen fehlt.

Artikel 10 *Schlachtung*

Artikel 10 entspricht dem heutigen Artikel 16 LMG. Seit der Übernahme des europäischen Hygienerechts (s. Art. 9) kommt einerseits der Verpflichtung zur Selbstkontrolle eine grössere Bedeutung zu und andererseits sind die Anforderungen an das Schlachten strenger geworden (s. Verordnung vom 23. November 2005⁴⁸ über das Schlachten und die Fleischkontrolle, VSFK). Wild beispielsweise muss vor der

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1.

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 55.

⁴⁵ Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 206.

⁴⁶ **SR 817.024**

⁴⁷ **SR 817.022.108**

⁴⁸ **SR 817.190**

Ablieferung an Grossbetriebe von einer entsprechend ausgebildeten Person einer Kontrolle unterzogen werden.

Artikel 11 *Schlachtanlagen*

Artikel 11 entspricht den ersten zwei Absätzen von Artikel 17 LMG. Er präzisiert die allgemeinen Anforderungen von Artikel 9 (Hygiene). Gegenüber dem heutigen Recht, das jedoch schon vor drei Jahren auf Verordnungsstufe geändert wurde, ist eine vorgängige Plangenehmigung für Schlachtanlagen nicht mehr erforderlich (s. Art. 6 ff. VSFK, sowie die Verordnung über die Hygiene beim Schlachten, VHyS, SR 817.190.1). Die Anforderungen an Schlachtanlagen sind klar geregelt. Vor der Eröffnung des Betriebs werden sie von den kantonalen Behörden kontrolliert und, soweit sie gesetzeskonform sind, nach Artikel 12 Absatz 1 bewilligt.

Artikel 12 *Bewilligungs- und Meldepflicht für Betriebe*

Diese Bestimmung ist eine zentrale Norm des europäischen Hygienerechts. Artikel 6 der VO (EG) Nr. 852/2004 und Artikel 4 der VO (EG) Nr. 853/2004 schreiben für Lebensmittelunternehmen vor der Betriebsaufnahme generell eine Meldepflicht vor und für solche, welche mit Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen, eine Bewilligungspflicht. Diese Bewilligung wird durch die zuständige kantonale Behörde am Sitz des Unternehmens ausgestellt.

Diese Melde- und Bewilligungspflicht wurde mit dem europäischen Hygienepaket per 1. Januar 2006 eingeführt (Art. 12 f. LGV), doch konnte die gesetzliche Grundlage in Artikel 17a LMG erst am 1. April 2008 in Kraft gesetzt werden. Der bisherige Artikel 17a wurde wörtlich in den vorliegenden Entwurf übernommen.

Artikel 13 *Kennzeichnungs- und Auskunftspflicht*

Artikel 13 entspricht fast vollständig Artikel 20 LMG. Die Kennzeichnungsvorschriften finden sich vor allem in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁴⁹ über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV), jedoch auch in den einzelnen vertikalen Verordnungen, beispielsweise in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁵⁰ über Lebensmittel tierischer Herkunft.

Neu ist die Kompetenz des Bundesrates, Ausnahmen zur Angabe des Produktionslandes festzulegen. Die europäische Kommission hat kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel⁵¹ publiziert, der sich voraussichtlich auch auf das schweizerische Recht auswirken wird. Dieser lässt in gewissen Schranken einzelstaatliche Vorschriften über die Herkunftsbezeichnung zu (Art. 38 des Entwurfs). In diesem Rahmen wird auch der Bundesrat nationale Vorschriften erlassen. Grundsätzliche Abweichungen vom europäischen Recht sind jedoch nicht vorgesehen.

⁴⁹ SR 817.022.21

⁵⁰ SR 817.022.208

⁵¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM (2008) 40 endg.

Artikel 14 *Besondere Kennzeichnung*

Auch diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Recht (Art. 21 LMG).

Geändert haben die Absätze 3 und 4 von Artikel 21 LMG. Der bisherige Absatz 4 ist durch die Artikel 14 ff. des Landwirtschaftsgesetzes (LwG, SR 910.1) überflüssig geworden.

Neu hat der Bundesrat die Kompetenz, nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu regeln. In der EU bedürfen solche sog. Health-Claims der Zulassung durch die Europäische Kommission (VO (EG) Nr. 1924/2006⁵²). Bei einer Unterkategorie dieser Health-Claims dürfen andere Antragssteller ihr Gesuch während sieben Jahren nicht auf die Daten, welche zur ursprünglichen Zulassung geführt haben, abstützen (Art. 20 der VO (EG) Nr. 1924/2006). Hierfür muss in Absatz 5 eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Artikel 15 *Abgabe- und Anpreisungsbeschränkungen für alkoholische Getränke*

Die Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 16 Jahren ist nach dem geltenden Verwaltungsrecht heute schon verboten. Da es sich bei diesem Verbot um eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit handelt, ist dieses Verbot auch noch auf Stufe Gesetz zu verankern (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV).

Ebenfalls geltendem Recht entspricht die Kompetenz des Bundesrates, die Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche richtet, einzuschränken. Sie wurde inhaltlich unverändert aus dem bisherigen Artikel 60 LMG in den vorliegenden Gesetzesentwurf übernommen. Die entsprechenden Verordnungsbestimmungen finden sich in Artikel 11 LGV.

2. Abschnitt: Gebrauchsgegenstände

Artikel 16 *Sicherheit von Gebrauchsgegenständen*

Wie Artikel 7 bezüglich der Lebensmittel ist Artikel 16 die zentrale Bestimmung für die Anforderungen an die Sicherheit der Gebrauchsgegenstände. Der Wechsel vom Kriterium der Gesundheitsgefährdung (nach Artikel 14 Absatz 1 LMG darf ein Gegenstand bei üblichem Gebrauch die Gesundheit nicht gefährden) zum Kriterium der Sicherheit ergibt sich aus der Übernahme des EG-Rechts. Die Terminologie und die Anforderungen der Artikel 2 und 3 der Richtlinie 2001/95/EG werden praktisch unverändert übernommen.

Absatz 1 enthält, wie das EG-Recht, den Grundsatz, dass nur sichere Gegenstände in den Verkehr gebracht werden dürfen.

Die *Absätze 2 und 3* führen aus, was unter einem sicheren Gegenstand zu verstehen ist. Selbstverständlich darf die Sicherheit eines Gebrauchsgegenstands nur im Rahmen seiner bestimmungsgemässen Verwendung beurteilt werden. Von einem Hersteller kann nicht erwartet werden, dass er ein Produkt entwickelt, das selbst dann

⁵² Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9.

ungefährlich ist, wenn es von den Konsumentinnen oder Konsumenten auf ungewöhnliche Weise verwendet wird oder wenn es von einer Person verwendet wird, die nicht in der Lage ist, dieses Produkts sachgerecht zu benutzen. So lässt sich beispielsweise nicht folgern, ein Küchenmesser sei nicht sicher, wenn sich ein Kind damit verletzt. Hingegen kann von Gegenständen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, erwartet werden, dass sie nicht aus toxischen Materialien hergestellt sind, die in das Lebensmittel übergehen können. In dieser Hinsicht ergibt sich gegenüber dem geltenden Recht keine Änderung.

Um die Sicherheit eines Produkts beurteilen zu können, müssen alle relevanten Aspekte berücksichtigt werden. Dazu gehören unter anderem auch der Bestimmungszweck, die Gruppe der Konsumentinnen und Konsumenten, für die das Produkt bestimmt ist, sowie die abgegebenen Informationen. Die in Absatz 3 festgelegten Kriterien sind nicht abschliessend, sondern dienen nur als Anhaltspunkte.

Nach *Absatz 4* kann der Bundesrat wie bisher Anforderungen an die Sicherheit von Gebrauchsgegenständen festlegen. Damit wird für die nach dem Verordnungsrecht zum Lebensmittelgesetz heute schon geltenden Höchstwerte die erforderliche gesetzliche Abstützung geschaffen.

Ergänzend zu Absatz 4 gibt *Absatz 5* dem Bundesrat die Kompetenz, spezifische weitere, die Sicherheit von Gebrauchsgegenständen gewährleistende Instrumente ins Verordnungsrecht aufzunehmen. Dazu gehören Konformitätsbewertungs- oder Meldeverfahren (*Bst. a*), die Möglichkeit, die Verwendung bestimmter Gebrauchsgegenstände oder Stoffe einzuschränken oder zu verbieten (*Bst. b*), sowie zu verlangen, dass die Öffentlichkeit über die Eigenschaften bestimmter Gebrauchsgegenstände informiert wird (*Bst. c*).

Der Bundesrat soll zudem die Möglichkeit erhalten, Anforderungen an die Hygiene von Gebrauchsgegenständen festzulegen (*Bst. d*).

Schliesslich soll der Bundesrat auch die Kompetenz erhalten, Anforderungen an die Fachkenntnisse der Personen festzulegen, die mit Gebrauchsgegenständen umgehen. Denn es wäre unverständlich, wenn die Konsumentinnen und Konsumenten ein gesetzeskonformes Piercing zwar erwerben könnten, dieses aber zu gesundheitlichen Problemen führen würde, weil sich die Fachperson beim Anbringen des Piercings nicht an die grundlegenden Hygieneregeln gehalten hat (*Bst. e*).

Artikel 17 *Kennzeichnung und Anpreisung*

Um Gebrauchsgegenstände bestimmungsgemäss und sicher verwenden zu können, muss sichergestellt sein, dass die Konsumentinnen und Konsumenten über die hierfür erforderlichen Informationen verfügen. Die Durchsetzung des in Artikel 19 verankerten Täuschungsverbots setzt überdies voraus, dass die Kennzeichnung der Gebrauchsgegenstände nicht täuschend ist. Da es wenig Sinn macht, zwar die Täuschung im Zusammenhang mit Angaben über Gebrauchsgegenständen zu verbieten, nicht aber täuschende Anpreisungen, werden solche Anpreisungen ebenfalls verboten (*Absatz 1*).

Der Täuschungsschutz gilt nicht für alle Gebrauchsgegenstände, sondern nur für kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände (vgl. Art. 19). Absatz 1 wird deshalb ebenfalls auf kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände beschränkt sein.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, detailliert zu regeln, in welcher Weise die Kennzeichnung der Gebrauchsgegenstände und deren Anpreisung zu erfolgen hat.

Artikel 18 *Meldepflicht für Betriebe*

Die Vollzugsbehörden müssen nicht nur die Lebensmittelbetriebe kennen, sondern gegebenenfalls auch diejenigen, die Gebrauchsgegenstände herstellen und vertreiben. In diesem Sinne wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, bei Bedarf auch für solche Betriebe eine Meldepflicht einzuführen. Im Vordergrund stehen Betriebe, die Gebrauchsgegenstände herstellen, von denen ein erhöhtes Gesundheitsrisiko ausgeht. Die vorgeschlagene "Kann"-Regelung bietet die Möglichkeit, bei Bedarf auch diesbezügliches EG-Recht nachvollziehen zu können.

3. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

Artikel 19 *Täuschungsschutz*

Die Bestimmungen über den Täuschungsschutz werden – was die Lebensmittel angeht – unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Die Bestimmungen über den Täuschungsschutz gelten zur Zeit aber nur für Lebensmittel und nicht für Gebrauchsgegenstände.

Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag wird der lebensmittelrechtliche Täuschungsschutz auf kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände ausgedehnt (*Absatz 1*). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im EG-Recht in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 76/768/EWG⁵³ für kosmetische Mittel und in Artikel 3 Absatz 2 der VO (EG) Nr. 1935/2004 für Bedarfsgegenstände. Für Lebensmittel ist der Täuschungsschutz in den Artikeln 10 der VO (EG) Nr. 178/2002 und 2 der Richtlinie 2000/13/EG verankert.

Die *Absätze 2 und 3* entsprechen inhaltlich den Absätzen 2 und 3 des bisherigen Artikels 18 LMG.

Absatz 4 Buchstabe a gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, den Täuschungsschutz auch noch auf andere Gebrauchsgegenstände als kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände auszudehnen. Eine solche Ausdehnung wird namentlich dann zu prüfen sein, wenn auch die EG entsprechende Regelungen erlässt.

Das EG-Recht kennt in verschiedenen Bereichen Höchstwerte, die sich an der Guten Herstellungspraxis orientieren und sich nicht mit dem Gesundheitsschutz (Art. 7 Abs. 4) begründen lassen (vgl. z.B. Erwägungsgrund 4 der VO (EG) Nr. 1881/2006⁵⁴). Mit *Absatz 4 Buchstabe b* wird die erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen, um auch solche Werte ins schweizerische Recht übernehmen zu können.

⁵³ Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, ABl. L 262 vom 27.9.1976, S. 169.

⁵⁴ Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln, ABl. L 364 vom 20.12.2006, S. 5.

Absatz 4 Buchstabe b kann gleichzeitig als Rechtsgrundlage herangezogen werden, um Werte festzulegen, mit welchen das Funktionieren des Produktionsprozesses analytisch überprüft werden kann. Solche Werte kennt auch bereits das geltende Recht. In diesem Zusammenhang zu nennen sind namentlich die in Anhang 3 der geltenden Hygieneverordnung festgelegten Prozesshygienekriterien.

Artikel 20 *Nachahmung und Verwechslung*

Im Hinblick auf eine klare und ausreichende Rechtsgrundlage werden die geltenden Artikel 8 Absatz 5 LMG (Täuschungen im Zusammenhang mit der Sachbezeichnung von Surrogaten) und 19 LMG (Nachahmung und Verwechslung) ebenfalls in den vorliegenden Entwurf übernommen (*Abs. 1*).

Ebenfalls beibehalten wird der bisherige Artikel 19 Absatz 2 LMG, der in der Praxis immer wieder zur Anwendung gelangt. Während Nachahmungen und Surrogaten heute nicht mehr ein allzu grosser Stellenwert zukommt, werden nicht selten z.B. Shampoos oder andere Produkte in Form von Lebensmitteln angeboten. Bei dieser Form der Täuschung besteht oft die Gefahr, dass die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten, namentlich von Kindern, beeinträchtigt wird (*Abs. 2*).

Artikel 21 *Einschränkung der Herstellungs- und Behandlungsverfahren*

Artikel 21 entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 9 Buchstabe b LMG und regelt die Kompetenz des Bundesrates, die Verwendung bestimmter Herstellungsverfahren einzuschränken oder zu verbieten.

Die Nanotechnologie wird durch die in Absatz 1 aufgeführten Verfahren ebenfalls abgedeckt. Der Bundesrat wird deshalb auch ohne explizite Nennung dieser Technologie die Möglichkeit haben, auf Verordnungsstufe diesbezügliche Bestimmungen zu erlassen.

Artikel 22 *Risikoanalyse*

Das Lebensmittelgesetz legt neu fest, dass die Beurteilung der Sicherheit eines Lebensmittels oder Gebrauchsgegenstandes auf der Basis einer Risikoanalyse erfolgen muss. Auf eine solche Analyse kann nur dann verzichtet werden, wenn sie nach den Umständen oder nach der Art der Massnahme unangebracht wäre (*Abs. 1*).

Artikel 22 lehnt sich inhaltlich an Artikel 6 der VO (EG) Nr. 178/2002 an. Nach Artikel 3 Ziffer 10 dieser Verordnung besteht die Risikoanalyse aus einem Prozess aus den drei miteinander verbundenen Einzelschritten Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation.

Die Risikobewertung besteht nach der Definition von Artikel 3 Ziffer 11 der VO (EG) Nr. 178/2002 aus den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung. Sie muss anhand der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse unabhängig, objektiv und transparent vorgenommen werden (*Abs. 2*).

Das Risikomanagement (*Abs. 3*) ist ein Prozess, der darin besteht, die verschiedenen möglichen politischen Handlungskonzepte unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Risikobewertung abzuwägen und gegebenenfalls die erforderlichen Massnahmen zu treffen, um im Hinblick auf ein hohes Gesundheitsschutzniveau den Risiken vorzubeugen, sie zu verringern oder zu beseitigen. Es müssen neben der wissen-

schaftlichen Risikobewertung eine ganze Reihe weiterer Aspekte berücksichtigt werden, insbesondere die Vollziehbarkeit einer Massnahme, gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen sowie gegebenenfalls das Vorsorgeprinzip (s. Erwägungsgrund 19/20 der VO (EG) Nr. 178/2002).

Die Risikokommunikation bildet das dritte Element des Prozesses der Risikoanalyse. Sie wird im vorliegenden Entwurf in den Artikeln 24 und 50 geregelt. Sie betrifft faktisch alle Phasen der Risikoanalyse und beinhaltet den interaktiven Austausch von Informationen und Meinungen über Gefahren und Risiken, risikobezogene Faktoren und die Risikowahrnehmung zwischen den für die Risikobewertung und das Risikomanagement zuständigen Personen, den Konsumentinnen und Konsumenten, den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, der Wissenschaft sowie den übrigen interessierten Kreisen. Die Risikokommunikation soll zudem sicherstellen, dass die bei der Risikobewertung festgestellten Probleme beim Risikomanagement angemessen berücksichtigt werden (vgl. auch Artikel 3 Ziffer 13 der VO (EG) Nr. 178/2002).

Artikel 23 *Vorsorgeprinzip*

Das Vorsorgeprinzip ist einer der Grundpfeiler des Lebensmittelrechts der EG. Dessen Übernahme in das schweizerische Recht erfolgt deshalb in Anlehnung an Artikel 7 der VO (EG) Nr. 178/2002.

Das Vorsorgeprinzip gibt den mit dem Risikomanagement beauftragten Personen die Möglichkeit, auf den Schutz der Gesundheit ausgerichtete Massnahmen selbst dann zu treffen, wenn keine vollständigen wissenschaftlichen Informationen zum Risiko vorliegen. Voraussetzung für solche Massnahmen ist jedoch, dass nach der Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird.

Die angeordneten Massnahmen müssen den üblichen Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit entsprechen. Sie sind als vorläufig zu betrachten und müssen innert angemessener Frist überprüft werden. Ein Aufrechterhalten einer Massnahme selbst bei einer günstigeren Risikobewertung käme einer unverhältnismässigen Belastung der beteiligten Kreise gleich und würde demzufolge dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zuwiderlaufen.

Artikel 24 *Information der Öffentlichkeit*

Das Informationsbedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten über die Vollzugsaktivitäten der Lebensmittelkontrolle hat in den letzten Jahren stetig zugenommen. Diese Tendenz ist nicht auf die Schweiz beschränkt, sondern widerspiegelt sich auch im EG-Recht. Regelungen über die Information der Öffentlichkeit finden sich in den Artikeln 10 der VO (EG) Nr. 178/2002 und 7 der VO (EG) Nr. 882/2004⁵⁵.

Absatz 1 legt fest, in welchen Fällen die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit aktiv informieren müssen.

⁵⁵ Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1.

Die geforderte aktive Information über die Kontrolltätigkeiten nach *Buchstabe a* kann wie bisher in Form von Jahresberichten oder in anderer geeigneter Weise erfolgen. Die Pflicht, über die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeiten zu informieren, ist neu. Es drängt sich auf, den Jahresbericht entsprechend zu ergänzen.

Nach *Buchstabe b* muss weiter über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, bei denen ein hinreichender Verdacht besteht, dass sie ein Risiko für die Gesundheit mit sich bringen können, informiert werden. Diese Pflicht besteht bereits im geltenden Recht (Art. 43 LMG). Die Einzelheiten dazu finden sich neu in Artikel 50.

Seit mehreren Jahren wird von verschiedener Seite gefordert, die Resultate der Lebensmittelkontrolle, insbesondere diejenigen der Kontrolle von Restaurationsbetrieben, öffentlich zugänglich zu machen. In diesem Zusammenhang sind auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene auch schon verschiedene parlamentarische Vorstösse eingereicht worden. Bis zum Erlass der Öffentlichkeitsgesetze von Bund und Kantonen verbot Artikel 42 LMG (Schweigepflicht) den Behörden, solche Informationen an Dritte herauszugeben. Seit dem Inkrafttreten dieser Öffentlichkeitsgesetze ist umstritten, wie weit die generelle Schweigepflicht von Artikel 42 LMG dem in diesen Gesetzen verankerten Anspruch auf Transparenz entgegensteht. Auch seitens der Behörden besteht deshalb ein Interesse daran, zu einer national einheitlichen Regelung zu gelangen, welche die Frage auf klare Weise regelt.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass die zuständige Behörde die Betriebe entsprechend dem Ergebnis der durchgeführten Kontrollen in Kategorien einteilt und diese Zuordnung der Öffentlichkeit – z.B. im Internet – aktiv zugänglich macht (*Abs. 2*).

Damit weicht der vorliegende Vorschlag vom in Dänemark praktizierten sogenannten "Smiley-System" ab, das die Betriebe verpflichtet, die Öffentlichkeit durch zufriedene oder unzufriedene "Smileys" selber über das Kontrollergebnis zu informieren.

Die Einzelheiten der Kategorienzuteilung werden im Verordnungsrecht geregelt. Dabei wird auch den Anliegen der Betroffenen Rechnung zu tragen sein. Eine einmalige schlechte Beurteilung darf noch nicht dazu führen, dass ein Betrieb in eine untere Kategorie herabgestuft wird. Zu einer Herabstufung eines Betriebes soll es nur dann kommen, wenn dieser wiederholt und in schwerwiegender Weise elementare Bestimmungen des Lebensmittelrechts verletzt.

Regelungsbedarf besteht unter anderem auch noch bezüglich der Fragen, ob nach einer Herabstufung ein Anspruch auf eine Neubeurteilung besteht, welche Auswirkungen es hat, wenn ein Betrieb auf eine andere Person übertragen wird (z.B. Ehefrau oder Drittperson) oder welche Rechtsmittel gegen eine Herabstufung ergriffen werden können.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 12 Absatz 1 LMG. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen.

Ebenfalls aus dem geltenden Recht⁵⁶ übernommen wurde *Absatz 4*. Gestrichen wurde einzig der Satzteil, wonach der Bund die ernährungswissenschaftliche Forschung anderer Institutionen unterstützen kann. Der Bund will die Forschungsförderung über das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983⁵⁷ über die Forschung (For-

⁵⁶ Art. 12 Abs. 2 LMG

⁵⁷ SR 420.1

schungsgesetz, FG) kanalisieren. Entsprechende Aufträge sollen künftig über die in diesem Gesetz vorgesehenen Wege finanziert werden (z.B. den Schweizerischen Nationalfonds).

Absatz 5 stellt klar, dass das Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004⁵⁸ über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) sowie die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze für die unter den Buchstaben a-c aufgeführten Bereiche nicht gelten soll (vgl. Art. 4 Bst. b BGÖ).

Im Einzelnen geht es um folgende Bereiche:

- Zu amtlichen Kontrollberichten und entsprechenden Aufzeichnungen soll auch im Rahmen der passiven Information kein Zugang bestehen (*Bst. a*). Wie oben erwähnt enthalten solche Dokumente oft technische Einzelheiten, welche für Fachleute bestimmt sind und vom breiten Publikum fehlinterpretiert werden könnten. An die Stelle des Zugangs zu solchen Dokumenten soll die aktive Information der Behörden über die lebensmittelrechtliche Einstufung eines Betriebes treten. Damit wird ermöglicht, auf einfach nachvollziehbare Weise über die in einem Betrieb herrschenden hygienischen Verhältnisse und dessen Beachtung der übrigen lebensmittelrechtlichen Vorgaben Aufschluss zu erhalten.
- Um die Übersicht über den Markt und den Gesetzesvollzug zu erhalten, muss der Bund von Zeit zu Zeit Marktstudien durchführen. Deren Ergebnisse dienen den Bundesbehörden dazu, abzuschätzen, ob in einem Bereich ein Regelungsbedarf besteht oder ob am Vollzug etwas geändert werden muss. Entsprechende Erhebungen sind oft nicht repräsentativ und lassen für das breite Publikum deshalb keine Schlüsse auf die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen zu. Die Ergebnisse solcher Erhebungen sollen vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht von Bund und Kantonen deshalb ebenfalls ausgenommen werden (*Bst. b*).
- Das EG-Recht schreibt vor, dass Lebensmittelbetriebe risikobasiert kontrolliert werden. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer Risikokategorie erfolgt auf Grund verschiedener vorgegebener Kriterien sowie in der Regel einer Grundinspektion vor Ort. Betriebe, die einer hohen Risikokategorie angehören, werden häufiger kontrolliert als solche, von denen ein nur geringes Risiko ausgeht. Auf Basis der Dokumente der Behörden über eine Betriebszuordnung darauf schließen zu wollen, dass der betreffende Betrieb gut oder schlecht geführt werde, kann zu Trugschlüssen und damit zu einer ungerechtfertigten Rufschädigung des betreffenden Betriebs führen. Es ist deshalb angezeigt, auch die Dokumente über die Risikoklassierung von Betrieben vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht auszunehmen.

Da auch die Öffentlichkeitsgesetze von Bund und Kantonen analoge Ausnahmen vom Anspruch auf Informationszugang vorsehen (s. die Art. 7 und 9 Abs. 1 BGÖ), wird gegenwärtig noch geprüft, ob der Ausnahmekatalog nach Absatz 5 im Lebensmittelgesetz tatsächlich nötig ist. So oder so sollen die drei unter den Buchstaben a-c aufgeführten Bereiche vom Anspruch auf Informationszugang ausgenommen sein.

⁵⁸ SR 152.3

3. Kapitel: Kontrolle von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen

1. Abschnitt: Pflichten der Unternehmen

Artikel 25 *Selbstkontrolle*

Der neue Artikel 25 orientiert sich an den Bestimmungen über die Selbstkontrolle des geltenden Rechts (Art. 23 LMG) sowie von Artikel 17 der VO (EG) Nr. 178/2002.

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle ist sowohl nach schweizerischem Recht wie nach dem EG-Recht einer der Grundpfeiler der Lebensmittelgesetzgebung. Jede Person, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, in Verkehr bringt, einführt oder ausführt, muss im Rahmen ihrer Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen (*Abs. 1*).

In Abweichung vom geltenden Recht wird neu darauf verzichtet, in genereller Weise eine Untersuchung entsprechend der "Guten Herstellungspraxis" zu verlangen (vgl. Art. 23 Abs. 1 LMG). Angesichts der heute zur Verfügung stehenden prozessorientierten Qualitätssicherungssysteme kommt der Untersuchung der Endprodukte mit Bezug auf die Lebensmittelsicherheit nicht mehr die Bedeutung zu, welche ihr noch zum Zeitpunkt der Verabschiedung des geltenden Lebensmittelgesetzes zugekommen ist. Das heutige System der Lebensmittelsicherheit geht vielmehr davon aus, dass die Gesetzeskonformität des Endprodukts in der Regel voraussetzt, dass auch der Herstellungsprozess einwandfrei abgelaufen ist. Diese Annahme gilt grundsätzlich auch in Bezug auf Gebrauchsgegenstände.

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle betrifft *im Rahmen ihrer Tätigkeit* jede Person, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, in Verkehr bringt, einführt oder ausführt. Mittels der Selbstkontrolle muss jedes Glied der Kette – von der Herstellung bis hin zur Abgabe an die Öffentlichkeit – überprüfen, ob die Ware die gesetzlichen Anforderungen erfüllt.

Wie bisher entbindet die amtliche Lebensmittelkontrolle nicht von der Selbstkontrolle (*Abs. 2*). Im Verhältnis zur Selbstkontrolle ist die amtliche Lebensmittelkontrolle somit subsidiär.

Absatz 3 verleiht dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an die Selbstkontrolle sowie deren Dokumentation detailliert zu regeln. Angesichts der Komplexität der Materie in bestimmten Branchen kann der Bundesrat zudem die Mindestanforderungen an die Fachkenntnisse festlegen, welche die hierfür verantwortliche Person erfüllen muss.

Artikel 26 *Sicherstellung des Gesundheitsschutzes*

Wie im EG-Recht⁵⁹ muss, wer feststellt, dass von ihm oder ihr in den Verkehr gebrachte Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände die Gesundheit gefährden können, sicherstellen, dass die Konsumentinnen und Konsumenten nicht geschädigt werden (*Abs. 1*). Besteht Grund zur Annahme, dass ein in den Verkehr gebrachtes Lebensmittel oder ein Gebrauchsgegenstand gefährlich ist, sind alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, die zur Gewährleistung der Sicherheit der Konsumentinnen und Konsumenten erforderlich sind. Die betroffenen Lebensmittel und Gebrauchs-

⁵⁹ Art. 19 der VO (EG) Nr. 178/2002

gegenstände sind unverzüglich aus dem Verkehr zu ziehen, wenn sich andere Mittel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten als unzureichend erweisen. Die Einzelheiten zu den diesbezüglichen Pflichten der verantwortlichen Personen werden – wie heute schon – im Verordnungsrecht geregelt werden⁶⁰.

Zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes räumt *Absatz 2* dem Bundesrat die Kompetenz ein, zu bestimmen, wie und in welchen Fällen beim Auftreten derartiger Situationen die Behörden zu informieren sind. *Absatz 2* kommt ausserdem der seit Jahren im Raum stehenden Forderung nach einer expliziten gesetzlichen Grundlage zur Regelung des Rückrufs und der Rücknahme von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen nach.

Absatz 3 wurde inhaltlich unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen (Art. 23 Abs. 4 LMG).

Artikel 27 *Rückverfolgbarkeit*

Die Lebensmittelskandale der letzten Jahre (BSE und Dioxin) haben gezeigt, dass es für den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten äusserst wichtig ist, den Ursprung der verseuchten Lebensmittel und der Gegenstände, die mit ihnen in Berührung kommen, zu identifizieren. Die Rückverfolgbarkeit ermöglicht insbesondere gezielte und präzise Produkterücknahmen sowie die auf den Einzelfall bezogene sachgerechte Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Unnötige weitergehende Massnahmen zur Wiederherstellung der Produktsicherheit, wie allgemeine Verkaufsverbote oder landesweite "Abräumaktionen" durch die Vollzugsbehörden in den Geschäften können so vermieden werden.

Der vorliegende Änderungsvorschlag orientiert sich strikte am EG-Recht⁶¹ und beschränkt die Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit auf Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Spielzeug. Er verlangt, dass alle Unternehmen über Systeme verfügen, die ihnen ermöglichen, ihre Lieferanten sowie die Unternehmen zu identifizieren, denen sie ihre Produkte geliefert haben. Diese Informationen müssen den zuständigen Behörden auf Verlangen zur Verfügung gestellt werden können. Die Importeure und Exporteure sind ebenfalls betroffen. Auch sie müssen wissen, von wem sie ein Produkt bezogen bzw. an wen sie es geliefert haben.

Artikel 28 *Unterstützungs- und Auskunftspflicht*

Diese Bestimmung übernimmt die Absätze 1 und 2 des bisherigen Artikels 25 LMG. In *Absatz 1* wird der Begriff "abgeben" entsprechend dem EG-Recht durch "Inverkehrbringen" (vgl. Art. 6) ersetzt.

⁶⁰ Vgl. dazu Art. 54 LGV

⁶¹ Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 (Art. 18), (EG) Nr. 1935/2004 (Art. 17) und Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.1.2008 über die Sicherheit von Spielzeug, COM(2008) 9 endg (Art. 8).

2. Abschnitt: Amtliche Kontrolle

Artikel 29 *Inspektion und Probenerhebung*

Diese Bestimmung wurde dem geltenden Recht entnommen (vgl. Art. 24 LMG). *Absatz 1* widerspiegelt zwei Grundpfeiler des EG-Lebensmittelrechts. Der eine ist derjenige, wonach amtliche Lebensmittelkontrollen entlang der gesamten Produktionskette ("vom Stall zum Tisch") gemacht werden können⁶² und der andere derjenige, wonach die amtlichen Kontrollen risikobasiert zu erfolgen haben⁶³. Während der Grundsatz "vom Stall zum Tisch" in Bezug auf Lebensmittel schon dem geltenden Lebensmittelgesetz zu Grunde gelegen hat, ist die Verpflichtung der Vollzugsbehörden zu risikobasierten Kontrollen erst im Rahmen der Übernahme des EG-Hygienerichts im Jahre 2005 ins schweizerische Lebensmittelrecht aufgenommen worden. Was damals auf Stufe Verordnung geregelt worden ist, wird nun noch auf Stufe Gesetz verankert. Neu ist zudem, dass im Gesetz explizit ausgeführt wird, dass sich die amtlichen Kontrollen auch im Bereich der Gebrauchsgegenstände auf sämtliche Produktionsstufen erstrecken können.

In *Absatz 2* wird der Katalog der zu überprüfenden Bereiche künftig offen formuliert. Die Kontrollorgane überprüfen in genereller Weise, ob die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Damit wird gewährleistet, dass tatsächlich sämtliche für die Lebensmittelsicherheit oder die Produktsicherheit massgeblichen Faktoren im Rahmen der amtlichen Kontrolle einer Überprüfung unterzogen werden können. Im Gegensatz zum geltenden Recht wird nicht mehr festgelegt, dass die amtlichen Kontrollen in der Regel stichprobenweise zu erfolgen haben. An die Stelle der stichprobenweisen Kontrolle tritt neu die risikobasierte Kontrolle.

Auch die *Absätze 3 und 4* werden weiter gefasst als die bisherigen Absätze 2 und 3 von Artikel 24 LMG. Diesbezüglich gilt ebenfalls, dass die Kontrollorgane die Möglichkeit haben sollen, in sämtliche Dokumente Einblick zu nehmen und zu sämtlichen Orten Zutritt zu erhalten, die für die Lebensmittelsicherheit oder die Produktsicherheit von Bedeutung sind. Die bisherige, vom EG-Recht abweichende Einschränkung, wonach die Lebensmittelkontrolle nur "während der üblichen Betriebszeit" stattfinden darf, wurde gestrichen. In schwerwiegenden Fällen kann es nicht angehen, dass die Betriebszeit eine Kontrolle verhindert.

Mit der Delegationsnorm von *Absatz 5* wird dem Bundesrat ermöglicht, die Einzelheiten der VO (EG) Nr. 882/2004 im schweizerischen Verordnungsrecht umzusetzen. So sieht das EG-Recht beispielsweise vor, dass gewisse Kontrollen von Betrieben, die auf Grund ihres Umgangs mit Lebensmitteln tierischer Herkunft der Bewilligungspflicht unterstehen (vgl. Art. 12), systematisch erfolgen müssen. Zum Erreichen der Gleichwertigkeit des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht wurde das schweizerische Verordnungsrecht bei der Übernahme des EG-Hygienerichts 2005 bereits entsprechend ergänzt (Art. 59 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁶⁴ über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung). Mit der vorliegenden Änderung wird die hierfür erforderliche Gesetzesgrundlage nachgereicht.

⁶² Art. 1 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 178/2002

⁶³ Art. 3 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 882/2005

⁶⁴ SR 817.025.21

Artikel 30 *Untersuchungsmethoden*

Der neue Artikel 30 lehnt sich eng an den bisherigen Artikel 22 LMG an. In *Absatz 1* wurde der Begriff "Zusatzstoffe" gestrichen, weil diese nach der neuen Definition der Lebensmittel künftig als Lebensmittel gelten (vgl. Art. 4 Abs. 1).

Die Frage, welche Analysemethoden bei der Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen anwendbar sein sollen, wird in den *Absätzen 2 und 3* geregelt. Analog zum EG-Recht werden verbindliche Analysemethoden künftig vermehrt ins Verordnungsrecht aufgenommen werden. Der nach geltendem Recht noch vorgesehenen Möglichkeit des Bundesrats, einzelne Teile des Lebensmittelbuches für verbindlich zu erklären, kommt deshalb nicht mehr dieselbe Bedeutung zu wie unter dem geltenden Recht.

Artikel 31 *Fleisch- und Schlachtieruntersuchung*

Entsprechend dem EG-Recht⁶⁵ muss das Fleisch von Wildtieren, die als Nutztiere gehalten werden, künftig in jedem Fall amtlich untersucht werden, auch wenn die Wildtiere nicht "in grossen Mengen" geschlachtet werden (vgl. den Wortlaut des bisherigen Art. 26 Abs. 1 Bst. b LMG). Im Übrigen wird die Bestimmung inhaltlich unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen.

Artikel 32 *Kontrollergebnis*

Diese Bestimmung entspricht den *Absätzen 3 und 4* des bisherigen Artikels 25 LMG. Neu ist, dass die schriftliche Mitteilung über das Ergebnis den Betroffenen nicht mehr zwingend am Ort der Kontrolle ausgehändigt werden muss. Dies vereinfacht die Arbeit der Kontrollorgane, welche ihre Arbeit heute oft mit dem Computer verrichten, vor Ort aber nicht immer die Möglichkeit haben, die erstellten Dokumente auszudrucken.

Artikel 33 *Beanstandungen*

Im Gegensatz zum geltenden Recht wird davon abgesehen, die möglichen Beanstandungsgründe abschliessend aufzuzählen (vgl. Art. 27 Abs. 1 und 2 LMG). In der Praxis hat sich gezeigt, dass auf diese Weise verschiedene Sachverhalte nicht beanstandet werden konnten, weil sie sich nicht einer der in Artikel 27 LMG aufgeführten Kategorien zuordnen liessen. Diesbezügliche Probleme ergaben sich unter dem bisherigen Recht beispielsweise, wenn gegen das Alkoholabgabeverbot an Minderjährige verstossen wurde. Die hier vorgeschlagene Regelung lässt in solchen und ähnlichen Fällen mehr Spielraum.

Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die für die Ausfuhr oder die Wiederausfuhr bestimmt sind, beanstanden die Kontrollorgane, wenn sie die Anforderungen von Artikel 3 nicht erfüllen⁶⁶.

⁶⁵ Anhang I Abschnitt IV Kapitel VII der VO (EG) Nr. 854/2004

⁶⁶ Für Einzelheiten dazu vgl. die Erläuterungen zu Artikel 3.

3. Abschnitt: Massnahmen

Artikel 34 *Beanstandete Waren*

Bei dieser Bestimmung geht es darum, welche Massnahmen im Zusammenhang mit beanstandeten *Waren* angeordnet werden können. Wie bei den Beanstandungsgründen lässt die neue Regelung auch bezüglich der Massnahmen mehr Spielraum als das bisherige Recht. Ziel der Massnahmen muss das Wiederherstellen der gesetzlichen Ordnung sein (*Absatz 1*). Die Bundesverfassung gibt in diesem Zusammenhang vor, dass jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Dies gilt uneingeschränkt auch im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Unter diesem Blickwinkel erlaubt auch die neue Regelung, Verfügungen mit Auflagen zu versehen, das Beseitigen durch die Betroffenen zu verlangen oder Ersatzvornahmen auf Kosten der Betroffenen anzuordnen (*Absatz 2*).

Nach den neuen *Absätzen 3 und 4* sollen der bisherige Absatz 2 und der zweite Satz von Absatz 4 von Artikel 28 LMG auch unter dem neuen Recht unverändert weiter gelten. Der bisherige Absatz 3 und der erste Satz von Absatz 4 von Artikel 28 LMG können deshalb nicht übernommen werden, weil das neue Recht nicht mehr zwischen Grenz- und Toleranzwerten unterscheidet.

Absatz 5 wurde ebenfalls inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen, jedoch um das im EG-Recht vorgesehene Instrument der Rücksendung ergänzt (vgl. Art. 21 der VO (EG) Nr. 882/2004). Eine solche Rücksendung ist vom Betroffenen vorzunehmen und setzt die Erlaubnis der für die Sendung verantwortlichen Person und der zuständigen schweizerischen Behörde voraus. Diese erteilt die Zustimmung nur dann, wenn auch die zuständige Behörde des Herkunfts- bzw. des Bestimmungslandes zugestimmt hat. Die Kosten für die Rücksendung trägt der Betroffene.

Artikel 35 *Nicht auf Waren bezogene Beanstandungen*

Gegenstand dieser Bestimmung sind Massnahmen, die im Zusammenhang mit Beanstandungen, die nicht Waren betreffen, angeordnet werden können. Im Verhältnis zum bisherigen Recht ist auch diese Regelung offener formuliert. Auf das Aufzählen möglicher Beanstandungsobjekte wird verzichtet (*Absatz 1*).

In *Absatz 2* werden neu auch Anlagen aufgenommen (Trinkwasseranlagen, Bäder, Quellwasserfassungen, Duschanlagen, etc.). Die Erfahrungen mit dem bisherigen Artikel 29 Absatz 2 LMG haben gezeigt, dass diesbezüglich eine Lücke besteht.

Absatz 3 wird unverändert aus dem geltenden Recht übernommen.

Artikel 36 *Vorsorgliche Massnahmen*

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht⁶⁷. In den vergangenen Jahren wurde davon namentlich im Zusammenhang mit Lebensmittelkrisen, die ihren Ursprung im Ausland gehabt haben, Gebrauch gemacht. Sie erlaubt es, verdächtige Warensendungen aus dem Verkehr zu ziehen und erst wieder frei zu geben, wenn Untersuchungen zeigen, dass die entsprechenden Waren sicher sind.

⁶⁷ Vgl. Art. 30 LMG

Artikel 37 *Anzeige*

Absatz 1 dieser Bestimmung übernimmt den bisherigen Artikel 31 LMG.

Absatz 2 wurde dadurch geändert, dass der Verzicht auf eine Strafanzeige nicht – wie im bisherigen Recht – zwingend eine Verwarnung zur Folge haben muss und dass nicht mehr von einem *besonders* leichten Fall die Rede ist. In der Praxis hat sich gezeigt, dass sich die mit diesem Gesetz verfolgten Ziele (vgl. Art. 1) oft besser mit Gesprächen zwischen den Vollzugsbehörden und den Kontrollierten erreichen lassen als mit repressiven Massnahmen. Den Vollzugsbehörden soll bezüglich des Einreichens einer Strafanzeige deshalb ein breites Ermessen zustehen. Auch bei Ausübung dieses Ermessens sind die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot sowie die übrigen Verfassungsgrundsätze jedoch zu beachten.

4. Kapitel: Vollzug

1. Abschnitt: Bund

Artikel 38 *Einfuhr, Ausfuhr und Wiederausfuhr*

Der bisherige Artikel 32 LMG wird – mit Ausnahme von Absatz 2 – inhaltlich unverändert übernommen. Die Übernahme von Absatz 2 erübrigt sich deshalb, weil die Tierarzneimittelkontrolle heute umfassend durch die Heilmittelgesetzgebung geregelt wird. Dies war zum Zeitpunkt der Verabschiedung des geltenden Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 noch nicht der Fall.

Wie bereits in den Erläuterungen zu Artikel 2 Absatz 1 erwähnt, wird auf den Begriff der Durchfuhr verzichtet. Stattdessen werden die Begriffe Einfuhr und Wiederausfuhr verwendet.

Artikel 39 *Einfuhrbeschränkungen*

Absatz 1 stimmt mit dem bisherigen Artikel 36 LMG überein. Neu ist jedoch, dass die Kompetenz zum Erlass von Einfuhrbeschränkungen nicht mehr beim Departement liegt, sondern beim zuständigen Bundesamt. Damit wird eine grössere Flexibilität erreicht, welche namentlich im Krisenfall von Bedeutung sein kann. Eine solche Flexibilität ist auch im Fall der Einbindung der Schweiz in die Systeme der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EU unabdingbar, müssen diesfalls die Entscheide der Europäischen Kommission doch so rasch wie möglich nachvollzogen werden können.

Bestehen Zweifel darüber, ob einzuführende Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände den Anforderungen der schweizerischen Lebensmittelgesetzgebung genügen, muss das zuständige Bundesamt anordnen können, dass die Importeurin oder der Importeur eine entsprechende Bescheinigung einer verlässlichen Stelle vorlegt (*Abs. 2*). Eine solche Bescheinigung kann auch dazu beitragen, dass eine nach Artikel 36 beschlagnahmte Sendung wieder freigegeben werden kann. Auch die Europäische Kommission bedient sich im Krisenfall oft dieses Mittels, um eine gewisse Absicherung zu haben, dass in den EU-Raum importierte Waren den EG-Vorschriften entsprechen. Erlässt die Europäische Kommission entsprechende Entscheide, müssen sie von der Schweiz umgehend nachvollzogen werden können. Dies gilt namentlich in den Bereichen, in denen die Grenzkontrolle zwischen der Schweiz und der EU

heute schon abgeschafft ist und die Schweiz für die EU die Lebensmittelkontrolle an der Aussengrenze des um die Schweiz erweiterten EG-Binnenmarktraums wahrnimmt (Flughäfen Zürich und Genf).

Das zuständige Amt soll – je nach den Umständen – die Möglichkeit haben, solche Anordnungen entweder in Form einer Verordnung oder aber als Allgemeinverfügung zu erlassen.

Artikel 40 *Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittelrechts*

Um prüfen zu können, ob das Lebensmittelrecht eingehalten wird, sollen die zuständigen Bundesstellen die hierfür erforderlichen Erhebungen selber oder in Zusammenarbeit mit den Kantonen durchführen können. Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an gezielte Warenkontrollen, deren Ergebnisse Aufschluss darüber geben, ob sich im Rahmen des nationalen Kontrollplans⁶⁸ für bestimmte Warengruppen Schwerpunktkontrollen aufdrängen oder ob in einem bestimmten Bereich regulatorischer Handlungsbedarf besteht.

Artikel 41 *Vollzug in der Armee*

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 35 LMG. Dieser Artikel wurde inhaltlich unverändert übernommen.

Artikel 42 *Aufsicht und Koordination*

Der geltende Artikel 36 LMG wurde weitestgehend übernommen. Neu sind einzig folgende Elemente:

- *Absatz 2:* Der Bund soll die Vollzugsmassnahmen der Kantone und ihre Informationstätigkeit in den Fällen koordinieren können, in denen ein Interesse an einem national einheitlichen Vollzug oder einer national einheitlichen Informationstätigkeit besteht. Nach bisherigem Recht kann eine Koordination nur dann erfolgen, wenn "ein gesamtschweizerisches Interesse besteht". Dieses Kriterium hat zu verschiedenen Diskussionen Anlass gegeben und trägt nichts zur Klarheit bei. Es wird deshalb fallengelassen.
- *Absatz 3 Buchstabe d:* Die Artikel 13 und 41 der VO (EG) Nr. 882/2004 verpflichten die Mitgliedstaaten, einen Notfallplan sowie einen mehrjährigen nationalen Kontrollplan zu erstellen. Solche Pläne dienen dem in Absatz 2 festgelegten Auftrag, die Vollzugsmassnahmen der Kantone zu koordinieren, ermöglichen zusätzlich aber auch eine Koordination der Aktivitäten der Bundesbehörden.
- *Absatz 5:* Für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände massgebliche Bestimmungen finden sich nicht nur im Lebensmittelgesetz, sondern auch in andern Bundesgesetzen. Bei deren Vollzug kann es zu Abgrenzungsproblemen oder Doppelspurigkeiten mit dem Lebensmittelgesetz kommen. Absatz 5 gibt dem Bundesrat deshalb die Kompetenz, den Vollzug der für den Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstandsbereich wichtigsten Gesetze zu koordinieren. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass ein solcher Koordinationsbedarf auch zwischen den für das Lebensmittelgesetz zuständigen Kontrollorganen und den Kantons-

⁶⁸ Vgl. Art. 64 LGV

ärztinnen und Kantonsärzten besteht. Das Epidemiengesetz vom 18. Dezember 1970⁶⁹ wird deshalb ebenfalls in den Katalog nach Absatz 5 aufgenommen.

Artikel 43 *Ausführungsbestimmungen des Bundesrates*

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 37 LMG. Er wird inhaltlich unverändert in den vorliegenden Gesetzesentwurf übernommen.

Artikel 44 *International harmonisierte Vorschriften und Normen*

Angesichts der laufenden Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse sowie der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG über ein Abkommen im Lebensmittelbereich ist es wichtig, die schweizerischen technischen Vorschriften auf das Recht unserer wichtigsten Handelspartner abzustimmen⁷⁰. Im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ist dies dasjenige der EG. Damit klar ist, dass der Auftrag an den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, auch international harmonisierte Vorschriften und Normen einschliesst, werden die Absätze 1 und 2 des geltenden Artikels 38 LMG in diesem Sinne präzisiert (*Abs. 1 und 2*).

Absatz 3 gibt dem Bundesrat bezüglich der von ihm für anwendbar erklärten Vorschriften und Normen die Kompetenz, das zuständige Bundesamt zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg die jeweils gültige Fassung zu bestimmen und in Kraft zu setzen, soweit es sich um Anpassungen technischer Einzelheiten von untergeordneter Bedeutung handelt. Diese flexible Lösung erlaubt eine rasche Anpassung des schweizerischen Lebensmittelrechts an die laufend angepassten technischen Detailregelungen des Lebensmittelrechts der EG.

Artikel 45 *Internationale Zusammenarbeit*

Absatz 1 entspricht Artikel 38 Absatz 3 LMG. Er wird unverändert in den vorliegenden Entwurf übernommen.

Absatz 2 gibt dem Bundesrat gegenüber heute zusätzlich die Möglichkeit, auf Verordnungsstufe gewisse im Ausland durchgeführte Prüfungen, Inspektionen oder Bewertungen sowie diesbezügliche ausländische Berichte und Bescheinigungen usw. anzuerkennen. Gelingt es der Schweiz, sich den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EU anzuschliessen, kann es sich beispielsweise aufdrängen, von den EU-Mitgliedstaaten oder der Europäischen Kommission erteilte Zulassungen oder von der EFSA abgegebene Risikobeurteilungen auch für die Schweiz anzuerkennen. Ob die Schweiz dies tatsächlich will, und wenn ja, ob sie hierzu auch die Möglichkeit haben wird, werden der innenpolitische Prozess sowie die Verhandlungen mit der Europäischen Kommission über ein Abkommen im Lebensmittelbereich zeigen.

Absatz 3 entspricht dem ersten Satz des bisherigen Artikels 38 Absatz 4 LMG.

Absatz 4 orientiert sich am übrigen Wortlaut von Artikel 38 Absatz 4 LMG. Angesichts dessen, dass die EG-Kommission gestützt auf Artikel 46 der VO (EG) Nr.

⁶⁹ SR 818.101

⁷⁰ Vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 2 THG

882/2004 sowie das bilaterale Landwirtschaftsabkommen⁷¹ jährliche Inspektionen in der Schweiz durchführt, um die Einhaltung ihres Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie ihrer Bestimmungen über die Tiergesundheit zu überprüfen, wird den zuständigen schweizerischen Amtsstellen der Auftrag erteilt, sich an solchen Inspektionen zu beteiligen, wenn sie im Zusammenhang mit Marktöffnungs- oder Markterhaltungsmassnahmen erfolgen.

Umgekehrt wird in *Absatz 5* eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es auch den Schweizer Behörden ermöglichen soll, sich an Inspektionen im Ausland zu beteiligen, wenn diese im Zusammenhang mit der Zulassung von Lieferländern oder Betrieben durchgeführt werden.

2. Abschnitt: Kantone

Artikel 46 *Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände*

Die Absätze 1 und 2 entsprechen dem bisherigen Artikel 40 Absatz 1 LMG. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Zuständigkeiten der Kantone bleiben unter dem neuen Gesetz unverändert.

Absatz 3 lehnt sich an den bisherigen Artikel 40 Absatz 6 LMG an. Neu wird verlangt, dass private Laboratorien, die durch die amtliche Lebensmittelkontrolle mit der Untersuchung von Proben beauftragt werden, akkreditiert sein müssen. Diese Anforderung ergibt sich aus Artikel 5 der VO (EG) Nr. 882/2004.

Der Wortlaut von *Absatz 4* lehnt sich an denjenigen des bisherigen Artikels 40 Absatz 2 LMG an. Neu werden die Kantone gehalten, für die Trinkwasserkontrolle spezifisch ausgebildete Trinkwasserinspektorinnen oder Trinkwasserinspektoren einzusetzen.

Die Absätze 5 und 6 werden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Sie entsprechen den Artikeln 39 und 40 Absatz 3 LMG.

Artikel 47 *Koordination und Leitung*

Soweit der Bund nichts anderes festlegt, sind die Kantone in ihrem Hoheitsgebiet selber für die Koordination der Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände von der Herstellung bis zur Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten verantwortlich (*Abs. 1*). In diesem Zusammenhang haben die Kantone insbesondere dafür zu sorgen, dass die Veterinär- und die Lebensmittelkontrollen koordiniert erfolgen und es nicht zu Doppelspurigkeiten oder Lücken kommt.

Weil sich der Geltungsbereich der Lebensmittelgesetzgebung von der Produktion von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bis zu deren Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten erstreckt, hat sich in verschiedenen Kantonen namentlich bei den Lebensmitteln die Frage gestellt, ob durch das Zusammenlegen der Veterinär- und der Lebensmittelämter nicht Synergien gewonnen und Ressourcen gespart werden könnten. Bis heute haben bereits mehrere derartige Zusammenlegungen stattgefunden (Kantone AG, ZG, FR, SG, usw.). *Absatz 2* stellt klar, dass das Lebensmittelgesetz solchen Zusammenlegungen nicht entgegensteht. Wichtig ist jedoch, dass die Lebensmittelkontrolle fachlich nach wie vor durch die Kantons-

⁷¹ SR 0.916.026.81

chemikerin oder den Kantonschemiker und die Veterinärkontrolle durch die Kantonstierärztin oder den Kantonstierarzt geleitet wird. Dies soll die Kantone aber nicht daran hindern, sie oder ihn innerhalb einer Amtsstelle administrativ einer andern Person zu unterstellen (*Abs. 3 und 4*).

Die komplexen Problemstellungen in den beiden Bereichen bedingen, dass ihnen eine Person vorsteht, welche die getroffenen Entscheide wissenschaftlich nachvollziehen kann und welche im Fall einer Krise über den fachlichen Hintergrund verfügt, um diese bewältigen zu können. Wer diese Bereiche leiten will, muss deshalb auch künftig vorgängig eine entsprechende Ausbildung durchlaufen (vgl. Art. 48f).

An der mit Änderung des Lebensmittelgesetzes vom 5. Oktober 2007⁷² eingeführten Kompetenz der Kantone, die Kantonstierärztin bzw. den Kantonstierarzt oder eine vom Kanton eingesetzte Tierärztin bzw. einen Tierarzt mit der Kontrolle der Verarbeitung des Fleisches zu beauftragen, wird festgehalten.

Absatz 5 entspricht der für die Bundesstellen vorgesehenen Regelung von Artikel 45 Absatz 4.

3. Abschnitt: Anforderungen an das Personal der Kontrollorgane, Aus- und Weiterbildung

Artikel 48 *Anforderungen an das Personal der Kontrollorgane*

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 41 Absatz 1 LMG.

Artikel 49 *Aus- und Weiterbildung*

Absatz 1 übernimmt den bisherigen Artikel 41 Absatz 2 LMG.

Während auch *Absatz 2* dem bisherigen Recht entspricht (vgl. Art. 34 Bst. c LMG), wollen die Absätze 3 und 6 den Bundesbehörden bezüglich der Durchführung von Prüfungen im Vergleich zum geltenden Recht mehr Flexibilität einräumen. Der zuständigen Bundesbehörde soll es einerseits möglich sein, die Organisation und Durchführung von Prüfungen wie bisher einer von ihr eingesetzten Prüfungskommission zu übertragen (*Abs. 3*), andererseits soll sie aber auch von Universitäten oder anderen Institutionen angebotene Ausbildungen mit Prüfungsabschluss anerkennen können (*Abs. 6*). Die Kompetenz zur Ernennung von Prüfungskommissionen soll nicht mehr wie bisher dem zuständigen Departement zustehen, sondern der in der Sache zuständigen Bundesstelle.

Diese Öffnung ist deshalb nötig, weil sich die Schweiz im Rahmen des mit der EG abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommens⁷³ verpflichtet hat, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen vorzusehen.

Wird die Durchführung der Prüfung einer Prüfungskommission übertragen, regelt der Bundesrat das Verfahren zur Durchführung dieser Prüfungen (*Abs. 4*).

⁷² AS 2008 785 788; BBl 2006 6337.

⁷³ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA, SR 0.142.112.681).

Wie bisher (vgl. den bisherigen Art. 41a Abs. 3 LMG) kann der Bund die Kantone mit der Durchführung von Prüfungen von Personen beauftragen, die bestimmte Funktionen beim Vollzug dieses Gesetzes wahrnehmen (*Abs. 5*).

4. Abschnitt: Besondere Vollzugsvorschriften

Artikel 50 *Öffentliche Warnung*

Sind nicht sichere Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände an eine unbestimmte Zahl von Konsumentinnen oder Konsumenten abgegeben worden, werden die Vollzugsbehörden auch unter dem neuen Recht verpflichtet, zu handeln (*Abs. 1*; bisheriger Art. 43 Abs. 1 LMG).

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 43 Absatz 3 LMG und legt fest, dass das Informieren und Abgeben von Verhaltensmassregeln Sache der Bundesbehörden ist, wenn die Bevölkerung mehrerer Kantone gefährdet ist. Um widersprüchliche Informationen zu verhindern, ist es wichtig, dass der Bund immer dann, wenn die Gefährdung über den lokalen Rahmen hinausgeht, auch die Koordination der Information übernimmt.

Bei der Information der Öffentlichkeit muss insbesondere der Verhältnismässigkeitsgrundsatz beachtet werden. Der Gang an die Medien ist dann angezeigt, wenn schwerwiegendere Gesundheitsgefährdungen drohen. In Fällen von geringer Tragweite kann die Information beispielsweise über die Homepage der zuständigen Behörde ausreichen (*Abs. 3*).

Nach *Absatz 4* müssen die Vollzugsbehörden, bevor sie sich an die Öffentlichkeit wenden, die Hersteller, Importeure, Verteiler oder Verkäufer sowie die Konsumentenorganisationen anhören (entspricht dem bisherigen Art. 43 Abs. 2 LMG). Solche Anhörungen sind deshalb wichtig, weil der Gang der Behörden an die Öffentlichkeit für das betroffene Unternehmen mit einem Imageverlust oder gar einem Absatzzusammenbruch verbunden sein kann. Ist Gefahr im Verzug und ist ein unmittelbares Handeln angezeigt, kann auf eine Anhörung verzichtet werden.

Artikel 50 und Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe c LGV ergänzen sich gegenseitig. Nach Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe c LGV obliegt auch den privaten Inverkehrbringerinnen oder Inverkehrbringern eine Informationspflicht, wenn die verantwortliche Person davon ausgehen muss, dass von einem Betrieb eingeführte, hergestellte, verarbeitete, behandelte oder abgegebene Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände die Gesundheit gefährdet haben oder gefährden können, und die betreffenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände nicht mehr unter der unmittelbaren Kontrolle des Betriebs stehen. In solchen Fällen müssen die Vollzugsbehörden nicht zwingend auch noch selber informieren, sondern können die Inverkehrbringerin oder den Inverkehrbringer damit beauftragen (*Abs. 5*). Die Vollzugsbehörden müssen aber prüfen, ob die Information genügend klar erfolgt und ausreichend verbreitet wird, um Gesundheitsgefährdungen auszuschliessen. Ist dies nicht der Fall, müssen sie selber für die Information der Bevölkerung sorgen.

Artikel 51 *Mitarbeit Dritter*

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 43a LMG.

5. Kapitel: Finanzierung

Artikel 52 *Aufgabenteilung*

An der Aufteilung der Kosten für den Vollzug des Lebensmittelgesetzes ändert der vorliegende Entwurf nichts. Nach *Absatz 1* tragen der Bund und die Kantone auch weiterhin die Kosten in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Neu ist jedoch *Absatz 2*. Diese Bestimmung stimmt mit Artikel 26 der VO (EG) Nr. 882/2004 überein und verlangt, dass die Kantone für die amtliche Kontrolle angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Will die Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG teilnehmen und gegebenenfalls die Grenzkontrollen zur Europäischen Union abschaffen, bedingt dies, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, um die vom EG-Recht verlangten Kontrollen durchführen zu können.

Die Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG erfordert, dass die Schweiz Referenzlaboratorien bezeichnet, die mit den Referenzlaboratorien der EG zusammenarbeiten. Sie müssen sicherstellen, dass die von den Gemeinschaftsreferenzlaboratorien gelieferten Informationen an die zuständigen Behörden und an die nationalen amtlichen Laboratorien weitergeleitet werden (Art. 33 Abs. 2 Bst. a und d der VO (EG) Nr. 882/2004). Der Betrieb eines solchen Referenzlaboratoriums ist aber auch noch mit weiteren Zusatzaufgaben verbunden. So müssen die Referenzlaboratorien in ihrem Zuständigkeitsbereich beispielsweise die Tätigkeit der nationalen amtlichen Laboratorien koordinieren, gegebenenfalls vergleichende Tests zwischen den amtlichen nationalen Laboratorien durchführen sowie der zuständigen Behörde wissenschaftliche und technische Unterstützung leisten (vgl. a.a.O. Bst. b und c sowie e und f). Da auch der Bund ein Interesse an der Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG hat, bestimmt *Absatz 3*, dass er die Kantone für die Ausgaben, die ihnen im Rahmen ihrer Sonderaufgaben erwachsen, mit Beiträgen unterstützt.

Artikel 53 *Gebühren*

Am Grundsatz, wonach die Lebensmittelkontrolle dem Grundsatz nach gebührenfrei sein soll, wird auch unter dem neuen Recht festgehalten (*Abs. 1*).

In *Absatz 2* finden sich die Ausnahmen von der Gebührenfreiheit.

Buchstabe a von Absatz 2 lehnt sich an den bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe c LMG an. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass die Pflicht, in jedem Beanstandungsfall Gebühren zu erheben, dazu geführt hat, dass die Kontrollbehörden auf das Beanstanden von Gesetzesverletzungen verzichtet haben. Die von den Betroffenen zu übernehmenden Gebühren standen oft in einem Missverhältnis zum beanstandeten Sachverhalt und waren dem guten Einvernehmen zwischen Lebensmittelkontrolle und Betroffenen alles andere als förderlich. Im Rahmen des vorliegenden Entwurfs wird deshalb vorgeschlagen, dass die Kontrollbehörden nur noch dann Gebühren erheben, wenn die festgestellten Gesetzesverletzungen in massgeblicher Weise den mit dem Lebensmittelgesetz verfolgten Zielen – dem Schutz der Gesundheit und dem Schutz vor Täuschungen im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen – zuwiderlaufen. Die vorgeschlagene Regelung wird vor-

aussichtlich dazu führen, dass auch in Kantonen, die bisher nur wenige Sachverhalte beanstandet haben, mehr beanstandet werden wird, wodurch sich die heute von Kanton zu Kanton höchst unterschiedliche Anzahl von Beanstandungen bei allen Kantonen proportional angleichen sollte.

Entsprechend dem Verursacherprinzip ermöglicht *Buchstabe b*, dass in Fällen, in denen für die erste Beanstandung – da unter einen der Ausnahmetatbestände nach Absatz 2 fallend – noch keine Gebühren erhoben wurden, bei wiederholten Beanstandungen oder im Falle einer Nachkontrolle Gebühren erhoben werden können.

Die *Buchstaben c und d* entsprechen dem bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstaben a und a^{bis}.

Seit dem 1. Januar 2009 sind die Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU für Lebensmittel tierischer Herkunft abgeschafft. Die Bundesbehörden kontrollieren künftig Lebensmittel tierischer Herkunft aus Drittstaaten nur noch an den Flughäfen Zürich und Genf. Lebensmittel tierischer Herkunft, die über diese Flughäfen in die Schweiz gelangen, haben freien Zutritt zum gesamten europäischen Binnenmarkt. Die beiden Flughäfen sind damit Aussengrenze des europäischen Binnenmarktes. Im Rahmen des bilateralen Veterinärabkommens⁷⁴ wurde mit der EG deshalb vereinbart, dass die durch die Bundesbehörden vorgenommenen Kontrollen dem Standard der übrigen an der Aussengrenze der EG vorgenommenen Kontrollen entsprechen. Dazu gehört es auch, dass für diese Kontrollen von der EG festgelegte Mindestgebühren erhoben werden⁷⁵. Die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage findet sich in Absatz 2 *Buchstabe e*.

Absatz 2 *Buchstabe f* lehnt sich an den bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe d an. Nicht beibehalten wird die Einschränkung, wonach für nicht von Amtes wegen durchgeführte Dienstleistungen und Kontrollen nur dann Gebühren erhoben werden darf, wenn sie einen Aufwand verursacht haben, der über die übliche Kontrolltätigkeit hinausgeht. Will sich die Schweiz den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG anschliessen, müssen die Kontrollbehörden über genügend Ressourcen verfügen, um die vom EG-Recht geforderten Kontrollen vorzunehmen. Angesichts der sich dadurch abzeichnenden Ressourcenknappheit kann es nicht angehen, von Dritten angebehrte Dienstleistungen oder Kontrollen ohne Gebührenerhebung durchzuführen. Unter diesem Blickwinkel ebenfalls gebührenpflichtig ist das Ausstellen von Ausfuhrzertifikaten.

Absatz 2 *Buchstabe g* ist inhaltlich identisch mit dem bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe e LMG, wurde vom Wortlaut her aber logischer aufgebaut.

Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 45 Absatz 3 LMG.

⁷⁴ Beschluss Nr. 1/2008 des mit dem Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen eingesetzten gemischten Veterinärausschusses vom 23. Dezember 2008 zur Änderung der Anlagen 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 10 des Anhangs 11 des Abkommens, ABl. L 6 vom 10.1.2009, S. 89.

⁷⁵ Vgl. Art. 27 der VO (EG) Nr. 882/2004

6. Kapitel: Datenbearbeitung

Artikel 54 *Bearbeitung und Austausch von Personendaten*

Zum Vollzug des Lebensmittelrechts sind die zuständigen Organe von Bund und Kantonen auf gegenseitige Informationen angewiesen. Treten in einem Lebensmittelbetrieb Probleme auf, muss ein kantonales Vollzugsorgan gegebenenfalls ein Vollzugsorgan eines anderen Kantons oder die Bundesbehörden informieren können.

Bearbeitet werden müssen unter Umständen auch besonders schützenswerte Personendaten, das sind in diesem Zusammenhang in erster Linie Daten über die Gesundheit und über administrative und strafrechtliche Sanktionen (s. Art. 3 Bst. c DSG). Solche Daten fallen an bei Krankheitssymptomen wie Lebensmittelvergiftungen oder wenn allergische Reaktionen auf gewisse Lebensmittel oder kosmetische Mittel überprüft werden müssen und vor allem bei Sanktionen administrativer oder strafrechtlicher Art.

Das Datenschutzgesetz des Bundes⁷⁶ (DSG) schreibt in Artikel 17 vor, dass es für die Bearbeitung von Daten durch Bundesbehörden einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Die *Absätze 1 und 2* liefern diese. Damit werden allerdings nur Datenbearbeitungen ermöglicht, die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung stehen. Zudem müssen bei der Datenbearbeitung die allgemeinen Prinzipien der Datenschutzgesetzgebung beachtet werden.

Absatz 3 erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten bezüglich Form und Inhalt der Bearbeitung und des Austauschs von Personendaten zu regeln.

Nach *Absatz 4* kann der Bundesrat den Austausch von Daten auch mit andern Organisationen und Personen vorsehen, wenn dies zum Vollzug des Gesetzes notwendig ist. Die Produktion von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen ist eine sehr komplexe und anspruchsvolle Tätigkeit, welche verschiedene Fachbereiche umfassen kann. Mitbetroffen sein können Kantonstierärztinnen und -tierärzte, Landwirtschaftsämter, Swissmedic, die lokale Gewerbepolizei sowie zahlreiche weitere Behördenstellen. Daneben arbeiten die Bundesbehörden auch mit den Verbänden der Industrie sowie mit den Konsumentinnen- und Konsumentenorganisationen zusammen.

Es ist vorgesehen, dass die relevanten Daten von Bund und Kantonen in einem einheitlichen System bearbeitet werden (Art. 56). Damit die beteiligten Behörden gegenseitig Daten abrufen dürfen, braucht es ebenfalls eine Grundlage im Gesetz (s. Art. 19 Abs. 3 DSG). Der Bundesrat wird die Einzelheiten des Abrufverfahrens regeln (*Abs. 5*).

Absatz 6 stellt klar, dass betreffend die Amtshilfe Artikel 21 THG als *lex generalis* anwendbar ist, Artikel 54 die diesbezüglichen Regelungen aber mit spezialrechtlichen Sonderbestimmungen ergänzt.

⁷⁶ SR 235.1

Artikel 55 *Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen*

Die Zusammenarbeit ist nicht nur in der Schweiz, sondern auch mit den ausländischen Behörden unabdingbar, wenn sich die Schweiz an europäischen Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit beteiligen will. Treten in der EU oder an der EU-Aussengrenze Probleme auf, ist eine rasche Information sehr wichtig. Es ist in Zukunft davon auszugehen, dass öffentliche Warnungen (s. Art. 50) oft auch auf Informationen beruhen werden, welche die Bundesbehörden über die Schnellwarnsysteme RASFF oder RAPEX der EG erhalten. *Absatz 1* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, diesbezüglich die Einzelheiten zu regeln.

Besonders schützenswerte Personendaten sollen jedoch nicht ins Ausland weitergegeben werden. Die Frage, ob ein Unternehmen von administrativen oder strafrechtlichen Sanktionen betroffen war, ist für die Sicherheit der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände nur in Ausnahmefällen von Interesse. In schweren Fällen könnten immer noch die üblichen Instrumente der Rechtshilfe in Anspruch genommen werden. Soweit sich die Schweiz jedoch völkerrechtlich verpflichtet hat, solche Daten zur Verfügung zu stellen, geht der völkerrechtliche Vertrag dem schweizerischen Recht vor. Die zweite Voraussetzung, die Abwendung unmittelbar drohender Gefahr für Leib und Leben, entspricht der polizeilichen Generalklausel, welche grundsätzlich für das ganze schweizerische Recht zur Anwendung gelangt (*Abs. 2*).

Für die grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten bleibt Artikel 6 des Datenschutzgesetzes vorbehalten. Zudem gelten bezüglich des Verhältnisses zwischen Artikel 55 und den Bestimmungen über die internationale Amtshilfe nach Artikel 22 THG die Erläuterungen zu Artikel 54 Absatz 6 sinngemäss (*Abs. 3*).

Artikel 56 *Zentrales Informationssystem*

Für einen zeitgemässen Vollzug bedarf es einer zentralen Datenbank, die von allen Vollzugsbehörden konsultiert werden kann. Der Bund wird dieses System finanzieren, die Kantone dürfen es (vorläufig unentgeltlich) für ihre Vollzugsaufgaben nutzen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Kantone für ihren Bereich gleichwertige Datenschutzbestimmungen aufstellen und ein Organ bezeichnen, welches deren Einhaltung überwacht.

7. Kapitel: Strafbestimmungen und Rechtsschutz

1. Abschnitt: Strafbestimmungen

Artikel 57 *Vergehen und Verbrechen*

Die Strafbestimmungen wurden bei der Revision des Lebensmittelgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2011⁷⁷ der neuen Terminologie und dem neuen allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches angepasst. Sie werden weitgehend unverändert in den vorliegenden Entwurf übernommen. Allerdings werden angesichts des Verzichts auf die Unterteilung der Lebensmittel in Nahrungsmittel und Genussmittel die beiden bisherigen Straftatbestände nach den Buchstaben a und b von Artikel 47 LMG in Buchstabe a zusammengefasst.

⁷⁷ AS 2008 785 788; BBl 2006 6337.

Wie bisher wird in Absatz 4 sichergestellt, dass die unaufgeforderte Information von Behörden und Bevölkerung strafmildernd berücksichtigt werden kann.

Seit dem Erlass der Botschaft zum heutigen Lebensmittelgesetz⁷⁸ hat sich auch der besondere Teil des Strafgesetzbuches verändert. Die Straftatbestände der Warenfälschung, des Inverkehrbringens gefälschter Ware und des Einführens und Lagerns gefälschter Waren wurden in einem neuen Artikel 155 des Strafgesetzbuches (StGB)⁷⁹ mit dem Titel "Warenfälschung" zusammengefasst. Inhaltlich hat sich jedoch nichts geändert.

Diese Bestimmung, der Tatbestand des Betrugs (Art. 146 StGB) sowie der achte Titel des Strafgesetzbuches (Verbrechen und Vergehen gegen die öffentliche Gesundheit) stehen in Konkurrenz zu den Vergehen und Verbrechen des Lebensmittelgesetzes. Soweit das gleiche Rechtsgut geschützt ist, was im Einzelfall zu prüfen ist, geht das Strafgesetzbuch vor, doch ist namentlich zu Artikel 155 StGB auch eine echte Konkurrenz möglich.

Artikel 58 *Übertretungen*

Auch die Übertretungstatbestände wurden mehrheitlich unverändert übernommen. Auf Buchstabe d kann verzichtet werden, weil Widerhandlungen gegen die Vorschriften über die Einfuhr von Tierarzneimitteln heute über die Heilmittelgesetzgebung geregelt werden⁸⁰. Neu sind die Buchstaben f (Verweigerung von Auskünften an die Kontrollorgane) und h (Widerhandlung gegen die Vorschriften über die Abgabe alkoholischer Getränke).

Buchstabe j lehnt sich an den bisherigen Buchstaben k an, deckt neu aber auch die Anpreisung und Aufmachung von Lebensmitteln ab. Zudem erfasst er ebenfalls die Gebrauchsgegenstände.

Im Sinne eines etwas grosszügigeren Opportunitätsprinzips soll in Zukunft auf die Strafverfolgung in leichten Fällen verzichtet werden können. Heute ist dies nur in "besonders leichten Fällen" möglich, eine Norm, die in der Praxis von einigen Kantonen gar nie angewendet wurde.

Artikel 59 *Widerhandlung in Geschäftsbetrieben, Urkundenfälschung*

Die Artikel 6 und 7 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes (VStrR, SR 313.0) kommen bei Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben zur Anwendung, parallel dazu jedoch auch noch die neuen Bestimmungen über die Verantwortlichkeit des Unternehmens (Art. 102 f. StGB). Da der allgemeine Teil des Strafgesetzbuches in jedem Fall gilt, muss dies nicht speziell erwähnt werden.

Artikel 60 *Strafverfolgung*

Die Strafverfolgung obliegt den Kantonen, ausser in den Bereichen Einfuhr, Ausfuhr und Wiederausfuhr, in denen die Bundesbehörden zuständig sind. Während das Durchführen von Strafverfahren bisher ausschliesslich der Zollverwaltung übertragen war (Art. 50 Abs. 2 LMG), soll künftig auch der grenztierärztliche Dienst in

⁷⁸ BBl 1989 893

⁷⁹ SR 311.0

⁸⁰ Vgl. Art. 86 ff. des Bundesgesetzes vom 15. Dezember 2000 über Arzneimittel und Medizinprodukte (Heilmittelgesetz, SR 812.21).

seinem Zuständigkeitsbereich solche Verfahren durchführen können (vgl. Art. 46 Abs. 5 EDAV). Der Bundesrat regelt die Zuständigkeiten der Eidg. Zollverwaltung und des Bundesamtes für Veterinärwesen im Rahmen seiner Organisationskompetenz nach dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997⁸¹ (RVOG).

2. Abschnitt: Rechtsschutz

Artikel 61 *Einspracheverfahren*

Im Unterschied zur allgemeinen Verfahrensordnung nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968⁸² über das Verwaltungsverfahren (VwVG) beginnt das Verfahren im Lebensmittelrecht bei Verfügungen über Massnahmen immer mit einer Einsprache. Diese ist bei der verfügenden Behörde einzureichen.

Diese Bestimmung ist zwingend und geht allenfalls widersprechendem kantonalem Recht vor.

Artikel 62 *Kantonales Verfahren*

Die Kantone haben, nach dem Einspracheverfahren, mindestens eine Instanz als Beschwerdeinstanz einzusetzen. Ist diese die letzte vor dem Bundesgericht, muss es sich um ein oberinstanzliches, unabhängiges Gericht handeln (Art. 86 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005⁸³ über das Bundesgericht, BGG).

Auf den bisherigen Absatz 1 kann verzichtet werden, weil es sich hierbei um eine Selbstverständlichkeit handelt, die im Lebensmittelgesetz nicht explizit geregelt werden muss.

Artikel 63 *Bundesrechtspflege*

Stammt die Verfügung von einer Bundesbehörde, ist nach dem Einspracheverfahren das Bundesverwaltungsgericht anzurufen (Art. 31 ff des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005⁸⁴ über das Bundesverwaltungsgericht, VGG).

Artikel 64 *Fristen*

Sowohl die Einsprache- wie auch die Beschwerdefrist beträgt neu zehn Tage. Die Praxis hat gezeigt, dass die fünftägige Frist für das Abfassen rechtlicher Eingaben zu kurz ist. Innerhalb von fünf Tagen lässt sich ein Rechtsmittel nicht vernünftig begründen. Die kurze Frist war in erster Linie durch die rasche Verderblichkeit der Ware begründet. Mit den heutigen Konservierungsmethoden besteht diese Gefahr nur noch bei besonders rasch verderblichen Lebensmitteln; und bei diesen ist selbst die fünftägige Frist zu lang.

81 SR 172.010

82 SR 172.021

83 SR 173.110

84 SR 173.32

Artikel 65 *Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen*

Die Beschwerde hat im Normalfall aufschiebende Wirkung, d.h. die Verfügung kann nicht vollstreckt werden. Gerade im Lebensmittelrecht ist es jedoch notwendig, dass die Konsumentinnen und Konsumenten ohne Verzug vor unsicheren Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen geschützt werden. In diesem Fall kann die verfügende Behörde mit einer kurzen Begründung schon in der Verfügung einer allfälligen Einsprache oder Beschwerde die aufschiebende Wirkung entziehen (*Abs. 1*). Der Beschwerdeführer hat zwar die Möglichkeit, diese wieder herstellen zu lassen, doch entfaltet die Verfügung bis zum Entscheid der nächsten Instanz über den Entzug der aufschiebenden Wirkung vorläufig ihre Wirkung.

Absatz 2 gibt der verfügenden Behörde und der Beschwerdeinstanz die Möglichkeit, selbst im Falle, dass eine Einsprache oder Beschwerde vorsorgliche Wirkung entfaltet, die zum Schutz der Gesundheit oder zum Schutz vor Täuschung erforderlichen vorsorglichen Massnahmen anzuordnen.

8. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 66 *Aufhebung bisherigen Rechts*

Das bisherige Lebensmittelgesetz muss mit dem Inkrafttreten des neuen aufgehoben werden.

Artikel 67 *Änderung bisherigen Rechts*

1. Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991⁸⁵

Vor der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl waren im Lebensmittelrecht weder Toleranz- noch Grenzwerte für Radionuklide in Lebensmitteln festgelegt. Deshalb hat das Parlament bei der Beratung des Strahlenschutzgesetzes im Jahr 1991 den Bundesrat verpflichtet, solche Werte festzusetzen. Nach dem Inkrafttreten des Strahlenschutzgesetzes wurden die Toleranz- und Grenzwerte für Radionuklide in die Fremd- und Inhaltsstoffverordnung aufgenommen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Regelungen auch im Bereich der Radionuklide mit dem EG-Recht harmonisiert werden. Da das EG-Recht nicht für sämtliche Radionuklide Höchstkonzentrationen vorsieht, steht der zwingend formulierte Artikel 18 des Strahlenschutzgesetzes der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EG-Recht entgegen. Er muss deshalb gestrichen werden.

Durch die ersatzlose Streichung dieses Artikels würde aber eine Lücke für die Immissionsüberwachung der schweizerischen Anlagen entstehen. Die bisherigen tief festgelegten Toleranzwerte waren für die Beurteilung der Immissionen ein nützliches und empfindliches Instrument und boten eine gesetzliche Grundlage für die Optimierung. Dem Bundesrat wird deshalb die Kompetenz eingeräumt, künftig Immissionsgrenzwerte für Umweltkompartimente festlegen zu können. Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft und Technik oder aufgrund

⁸⁵ SR 814.50

der Erfahrung die Immissionen unterhalb dieser Werte Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften und Lebensräume nicht gefährden.

Das Strahlenschutzgesetz verweist für die Festlegung von Höchstkonzentrationen für Radionuklide in Lebensmitteln künftig auf die Lebensmittelgesetzgebung und enthält keine eigenen Bestimmungen mehr.

2. Tierseuchengesetz vom 1. Juli 1966⁸⁶

Entsprechend Artikel 64 wird die Einsprachefrist auch im Tierseuchengesetz auf 10 Tage verlängert.

Artikel 68 *Übergangsbestimmungen*

Der Tabak wird künftig nicht mehr im Lebensmittelgesetz geregelt⁸⁷. Gegenwärtig ist ein neues Tabakgesetz in Ausarbeitung. Da nicht gesichert ist, dass dieses neue Gesetz rechtzeitig mit dem neuen Lebensmittelgesetz in Kraft treten kann, muss das alte Lebensmittelgesetz im Sinne einer Übergangsregelung für den Tabak weiter gelten, bis das neue Tabakgesetz verabschiedet und in Kraft gesetzt werden kann.

Artikel 69 *Referendum und Inkrafttreten*

Diese Bestimmung beinhaltet die übliche Schlussformel. Bevor das neue Gesetz in Kraft gesetzt werden kann, muss auch das gesamte Verordnungsrecht überarbeitet und gegebenenfalls auf ein Abkommen mit der EG im Lebensmittelbereich ausgerichtet werden.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Wie unter Ziffer 1.6 dargelegt will der vorliegende Gesetzesentwurf unter anderem die Kompetenzen des Bundes in den Bereichen Koordination der Vollzugsbehörden und internationale Beziehungen stärken.

Darüber hinaus soll der Bund diejenigen wissenschaftlichen Daten erheben und analysieren können, die für die Anwendung und Weiterentwicklung dieses Gesetzes notwendig sind, er soll allein oder in Zusammenarbeit mit den Kantonen Studien durchführen können, um den Markt und den Vollzug dieses Gesetzes zu überwachen und er soll an der Aus- und Weiterbildung der Kontrollorgane mitwirken können.

All diese Bestrebungen sollen - in einem zweiten Schritt - die Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG und die Aufhebung der Grenzkontrollen für aus der EU oder dem EWR eingeführte Produkte ermöglichen.

Die Einführung oder Umsetzung all dieser neuen oder erweiterten Aufgaben wird in folgenden Bereichen neue finanzielle und personelle Mittel erfordern:

⁸⁶ SR 916.40

⁸⁷ Vgl. die Erläuterungen zu Art. 4 Bst. f oben.

- Der Betrieb von Referenzlaboratorien nach Artikel 42 Absatz 4 wird für den Bund mit Auslagen von rund 500'000 Franken verbunden sein. Es sind rund 20 Spezialthemen zu vergeben, wobei der Bund die Übernahme eines solchen Bereichs mit 25'000 Franken unterstützen wird (vgl. Art. 52).
- Die Referenzlaboratorien werden durch die Bundesbehörden betreut und müssen koordiniert werden (Vertragswesen, Auftragserteilung, Jahresberichte usw.). Die Bundesbehörden werden die Rolle der Drehscheibe zwischen der EG-Kommission und den nationalen Referenzlaboratorien wahrnehmen müssen⁸⁸. Hierfür wird eine zusätzliche Person benötigt.
- Die EG-Kommission führt in Drittländern, die Lebensmittel in die EU liefern, gestützt auf Artikel 46 der VO (EG) Nr. 882/2004 Inspektionen durch, um die Übereinstimmung der Rechtsvorschriften dieser Länder mit dem EG-Recht sowie deren Systeme der Lebensmittelsicherheit zu prüfen. Von solchen Inspektionen ist auch die Schweiz zwei- bis dreimal jährlich betroffen. Deren Organisation ist aufwändig und verlangt eine intensive Vor- und Nachbereitung. Festgestellte Mängel müssen umgehend behoben werden, ansonsten besteht die Gefahr, dass die EU Ausfuhren nach der EU einschränkt. Will die Schweiz weiterhin Lebensmittel in die EU exportieren, muss sie die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung stellen, um diese Inspektionen durchführen und die Konsequenzen daraus ziehen zu können. Für die organisatorische und fachliche Betreuung der Inspektionen werden nach den bisherigen Erfahrungen zweihundert Stellenprozente benötigt.
- Die Kosten für das nach Artikel 56 vorgesehene zentrale Informationssystem können erst beziffert werden, wenn genau feststeht, welche Daten erfasst werden, wer Zugang zum System hat und wie das System funktionieren wird. Sie werden dem Informatikrat Bund zu gegebener Zeit beantragt werden.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Wie unter Ziffer 3.1 ausgeführt wird der Bund Laboratorien, die sich als Referenzlaboratorium zur Verfügung stellen, mit jährlich 25'000 Franken unterstützen. Wie gross der finanzielle Zusatzaufwand der Kantone für den Betrieb eines Referenzlaboratoriums sein wird, lässt sich heute nicht abschätzen. Sollten die Beiträge des Bundes zu dessen Deckung nicht ausreichen, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass der von den Kantonen zu übernehmende Teil eher gering sein wird.

Das nach Artikel 56 vorgesehene zentrale Informationssystem wird durch den Bund finanziert. Die Kantone werden es unentgeltlich benutzen können. Sie müssen jedoch innerkantonal den Datenschutz gewährleisten und regeln, wer Online-Zugriff hat. Auch dieser Zusatzaufwand wird für die Kantone nicht mit grossen Kosten verbunden sein.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die vorliegende Revision für die Kantone und die Gemeinden nicht mit einem grossen Zusatzaufwand verbunden ist. Ein solcher ergibt sich erst dann, wenn es der Schweiz - in einem zweiten Schritt - gelingt, im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände mit der EG ein Abkommen abzuschliessen. Diesfalls stünden den zusätzlichen Ausgaben aber eine Verbesse-

⁸⁸ Zu den diesbezüglichen Aufgaben vgl. die Erläuterungen zu Art. 52.

zung der Lebensmittel- und Produktsicherheit sowie beträchtliche wirtschaftliche Vorteile für die Schweiz gegenüber. Kommt es zum Abschluss eines solchen Abkommens mit der EG, wird die diesbezügliche Botschaft dem Parlament separat unterbreitet werden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Die Notwendigkeit der Revision des Lebensmittelgesetzes ergibt sich einerseits daraus, dass die Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG und am europäischen Binnenmarkt teilnehmen möchte und hierfür den "acquis communautaire" in ihr Landesrecht übernehmen muss und andererseits daraus, dass das schweizerische Lebensmittelrecht bei der Einführung der einseitigen Anwendung des sogenannten "Cassis-de-Dijon-Prinzips" (THG-Revision) möglichst an das EG-Recht angeglichen werden sollte. Weiter ist die Revision des Lebensmittelgesetzes auch deshalb notwendig, weil die Schweiz die von der Europäischen Kommission anerkannte Gleichwertigkeit ihrer Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft mit dem EG-Recht aufrecht erhalten möchte. Schliesslich ist ein an das EG-Recht angeglichenes schweizerisches Lebensmittelrecht auch Voraussetzung dafür, dass sich im Warenaustausch mit den EU- und EWR-Staaten keine unnötigen Handelshemmnisse ergeben. Solche Schranken wirken preistreibend und verunmöglichen, das in der Schweiz heute schon hohe Preisniveau auf dasjenige der umliegenden Nachbarstaaten abzusenken (vgl. auch Ziff. 1.2.1 oben).

3.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Das Lebensmittelgesetz bezweckt den Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten. Für diese bringt die Änderung des Lebensmittelgesetzes namentlich bezüglich der Lebensmittel- und der Produktsicherheit Vorteile. Gegenüber dem bisherigen Recht wird neu das Vorsorgeprinzip explizit verankert. Die Aufnahme des Täuschungsverbots für Gebrauchsgegenstände sowie der Einbezug des Dusch- und Badewassers in den Geltungsbereich des Gesetzes schaffen auch in diesen Bereichen ein höheres Schutzniveau. Für die Konsumentinnen und Konsumenten ebenfalls von Vorteil ist, dass die Beseitigung von Handelshemmnissen zu einem erleichterten Warenaustausch mit der EU und damit zu niedrigeren Preisen führen wird.

Für die Produzenten von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bringt der Gesetzesentwurf kaum neue Verpflichtungen. Verschiedene Pflichten, die schon nach bisherigem Verordnungsrecht gegolten haben, werden nun auch noch auf Stufe Lebensmittelgesetz abgebildet. Zudem werden dem Bundesrat mehrere Rechtsetzungskompetenzen eingeräumt, von denen er zwar Gebrauch machen kann, aber nicht muss. Ob und wenn ja in welcher Weise er davon Gebrauch machen wird, hängt von den Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EG über ein Abkommen im Lebensmittelbereich ab. Vor der Verabschiedung entsprechender Verordnungsbestimmungen werden die betroffenen Kreise noch Gelegenheit haben, sich dazu zu äussern.

3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Losgelöst vom Verordnungsrecht haben die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfs kaum einen grossen Einfluss auf die Gesamtwirtschaft. Macht der Bundesrat von den ihm eingeräumten Rechtsetzungskompetenzen jedoch Gebrauch, weist die Vorlage in wirtschaftlicher Hinsicht ein grosses Potenzial auf. Die Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an diejenigen der EG führt für Erzeugnisse, die nach in der EG geltenden Produktvorschriften hergestellt wurden, insgesamt zu einem deutlich verbesserten Zugang zum schweizerischen Markt. Dies ist umso bedeutsamer, als 82 % der schweizerischen Importe aus der EG kommen.

In Kombination mit einem allfälligen Abbau der Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EG und der möglichen zukünftigen Senkung beziehungsweise Abschaffung von Zöllen und mengenmässigen Beschränkungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) könnten sich sowohl der Wettbewerbsdruck als auch die Exportchancen erhöhen. Verstärkt durch andere Liberalisierungsmassnahmen – etwa im tarifären Bereich – kann die Reduktion der technischen Hemmnisse im Handel mit der EU längerfristig den Wettbewerb intensivieren und zu niedrigeren Lebensmittelpreisen beitragen. Wenn in der EG frei zirkulierende Produkte auch in der Schweiz verkehrsfähig sind, werden Markteintrittshürden für neue Anbieter gesenkt und die Wettbewerbsintensität positiv beeinflusst. Die Zahl der Wettbewerber ist ein zentraler preisbestimmender Faktor und wird in einer kleinen Volkswirtschaft wie der schweizerischen am einfachsten und schnellsten durch grenzüberschreitende Öffnung erhöht.

3.3.4 Alternative Regelungen

Würde auf die Angleichung des Lebensmittelgesetzes an das EG-Recht verzichtet, wäre eine Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktsicherheit der EG ausgeschlossen. Unterschiedliche technische Produkterfordernisse würden zu Handelshemmnissen führen und den Status der Schweiz als Hochpreisinsel in Europa zementieren. Ein nur sinngemässer und autonomer Nachvollzug würde diese Nachteile zwar teilweise mildern, würde einem Abkommen mit der EG über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände aber entgegenstehen. Die europäische Kommission hat gegenüber der Schweiz bereits mehrfach signalisiert, dass die nach jeder Änderung des EG-Rechts wiederkehrende Prüfung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Vorschriften mit dem massgebenden EG-Lebensmittelrecht auf die bisher praktizierte Art und Weise nicht mehr in Frage kommt.

3.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Die vorliegende Revision hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeiten im Vollzug. Das bisherige bewährte System soll weitergeführt werden. Angesichts der engen Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG wird jedoch erforderlich sein, dass die mit der Aufsicht über den Vollzug beauftragten Bundesämter vermehrt dafür sorgen, dass der Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung landesweit nach einheitlichen Kriterien erfolgt und dass bei einem allfälligen Anschluss der Schweiz an die Systeme der Produkt- und der Lebensmittelsicherheit der EG die in diesem

Zusammenhang ergehenden Entscheide zeitgerecht in der Schweiz umgesetzt werden können.

4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Ein Freihandelsabkommen mit der EG im Agrar- und Lebensmittelbereich ist in der Botschaft vom 23. Januar 2008⁸⁹ über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008⁹⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt.

Die Totalrevision des Lebensmittelgesetzes erweist sich als unabdingbar für ein Freihandelsabkommen.

5. Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Nach *Artikel 118 Absatz 2* der Bundesverfassung (BV) erlässt der Bund Vorschriften über "den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können." Der Bund hat in diesem Bereich eine umfassende Gesetzgebungskompetenz.

Mit Blick auf den Gesundheitsschutz erfasst das Lebensmittelgesetz neu auch das Dusch- und Badewasser. In den letzten zwanzig Jahren sind in unsachgemäss gewarteten Duschsystemen vermehrt Fälle von Legionellen aufgetreten. Sie können tödlich sein. Zudem werden insbesondere seitens der kantonalen Vollzugsbehörden seit längerem einheitliche Grundlagen zur Überprüfung von Schwimmbädern gefordert. Der vorliegende Revisionsentwurf trägt diesem Anliegen Rechnung. Natürliche Oberflächengewässer (Flüsse und Seen) fallen nicht in diese Kompetenz.

Das Lebensmittelgesetz will die Konsumentinnen und Konsumenten aber nicht nur vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen schützen, welche die Gesundheit gefährden können, sondern auch vor Täuschung. In diesem Zusammenhang ist neu, dass das Täuschungsverbot künftig auch für bestimmte Gebrauchsgegenstände gelten soll. Die diesbezügliche Verfassungsgrundlage findet sich in *Artikel 97 Absatz 1 BV*. Vorschriften zum Schutz vor täuschenden Informationen, die zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit führen können (z.B. Angabe eines zu hohen, nicht den Tatsachen entsprechenden Schutzfaktors bei Sonnencreme), lassen sich zudem auch direkt auf Artikel 118 Absatz 2 BV abstützen.

Artikel 105 (Alkohol) gehörte schon bisher zu den kompetenzbegründenden Verfassungsbestimmungen des Lebensmittelgesetzes. Daran ändert sich unter dem neuen Entwurf nichts.

⁸⁹ BBl 2008 806 825

⁹⁰ BBl 2008 8549

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

5.2.1 Europäische Union

Ziel der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes ist es, die möglichst vollständige Übereinstimmung des schweizerischen und des europäischen Rechts herzustellen. Dies soll der Schweiz ermöglichen, an den Systemen der Lebensmittelsicherheit und der Produktsicherheit der EG teilzunehmen und Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ohne Zoll- und Handelsschranken ein- und auszuführen. Ob diese Ziele erreicht werden können, hängt vom Gang der Verhandlungen mit der EG ab. Verlaufen die Verhandlungen erfolgreich, ist denkbar, dass die heutige Regelung bei den Lebensmitteln tierischer Herkunft – in diesem Bereich wurden die Grenzkontrollen ab dem 1. Januar 2009 abgeschafft – auf sämtliche Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände ausgedehnt wird. Im Gegenzug müsste die Schweiz garantieren, dass Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die aus Drittstaaten über unsere Flughäfen ins Land gelangen, vollumfänglich dem EG-Recht entsprechen.

Anlässlich der Totalrevision des Lebensmittelverordnungsrechts im Jahr 2005 hat sich gezeigt, dass auch eine Gesetzesrevision von Nöten ist, wenn die vollständige Übernahme des EG-Rechts ermöglicht werden soll. Zwischen der Schweiz und der EG bestehen Differenzen, die nur durch Gesetzesänderungen ausgeräumt werden können. Dies beginnt schon mit dem heutigen schweizerischen Begriff des Lebensmittels, der sich vom EG-Recht massgeblich unterscheidet. Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf werden diese Unterschiede beseitigt.

5.2.2 Codex Alimentarius

Wie unter Ziffer 1.1.2.4 ausgeführt haben die Standards des Codex Alimentarius keinen verpflichtenden Charakter. Bereits nach geltendem Recht ist der Bundesrat jedoch gehalten, beim Erlass seiner Bestimmungen internationale Empfehlungen zu berücksichtigen (Art. 38 Abs. 1 LMG). An diesem Grundsatz hält der vorliegende Revisionsentwurf fest (Art. 44 Abs. 1). Die Standards des Codex Alimentarius sind für das schweizerische Lebensmittelrecht deshalb namentlich in den Bereichen von Bedeutung, in denen es kein harmonisiertes EG-Recht gibt. Da die Grundsätze der Lebensmittelsicherheit durch die VO (EG) Nr. 178/2002 harmonisiert worden sind, betrifft dies vor allem technische Aspekte, die auf Stufe Verordnung geregelt werden.

5.2.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Vorlage enthält nur die wichtigsten Bestimmungen des Lebensmittelrechts und die Rechte und Pflichten der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Produzentinnen und Produzenten von Lebensmitteln. Sie muss demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.

6. Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Damit das schweizerische Lebensmittelrecht bei Bedarf rasch und effizient ans EG-Recht angepasst werden kann, enthält der Gesetzesentwurf viele Delegationsnormen. Nur so können die oft sehr detaillierten Vorschriften ins schweizerische Recht überführt werden. Im Unterschied zu Mitgliedstaaten der EU, für welche das europäische Verordnungsrecht ohne Umsetzung gilt, muss die Schweiz auch die EG-Verordnungen ins nationale Recht überführen. Dies wird in vielen technischen Bereichen mit Verweisen erfolgen. Dennoch bleiben – namentlich im Bereich der EG-Richtlinien – genügend Bestimmungen, die mehr oder weniger wörtlich übernommen werden müssen.

Verglichen mit dem geltenden Recht haben sich bei den Delegationsbestimmungen in folgenden Bereichen Änderungen oder Ergänzungen ergeben:

Die Artikel 7-9 und 16 enthalten die Grundlage für die Bestimmungen über die Lebensmittel- und die Produktsicherheit der LGV, die ihrerseits viele Einzelheiten an das Departement subdelegiert. Darauf basieren insbesondere die Hygieneverordnung, die Verordnung des EDI vom 26. Juni 1995⁹¹ über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln, die Verordnung des EDI vom 23. November 2005⁹² über Bedarfsgegenstände und die Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung. Ob diese Departementsverordnungen bei der noch anstehenden Überarbeitung des Verordnungsrechts in ihrer heutigen Struktur belassen oder auf die Verordnungsstruktur der EG ausgerichtet werden, steht zum heutigen Zeitpunkt noch nicht fest (vgl. Ziff. 1.7 oben).

Artikel 12: Die Bewilligungs- und Meldepflicht ist ein wesentliches Element des EG-Rechts. Die Regelung der Ausnahmen ist dem Bundesrat delegiert. Er wird sich dabei am europäischen Recht orientieren.

Artikel 13: Auch bei der Kennzeichnung sollen Ausnahmen durch den Bundesrat möglich sein.

Artikel 14: Diese Bestimmung ist die Grundlage für alle Kennzeichnungsvorschriften, von denen die Grundsätze in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung und die Details in der Kennzeichnungsverordnung geregelt sind.

Artikel 15: Der Bundesrat erhält mit dieser Delegation die Kompetenz, den gesundheitsgefährdenden Alkoholkonsum, insbesondere von Jugendlichen zu regeln.

Artikel 17 enthält analoge Delegationsnormen für Gebrauchsgegenstände.

Artikel 21: Die Bestimmungen, die diese Delegationsnormen umsetzen, beruhen über weite Strecken auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, die im Rahmen des Codex Alimentarius oder der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) gewonnen werden.

Die Selbstkontrolle nach Artikel 25 ist eine zentrale Bestimmung des modernen Lebensmittelrechts. Auch hier müssen die genauen Pflichten durch den Bundesrat festgelegt werden.

In den Artikeln 29-32 delegiert der Gesetzgeber dem Bundesrat die Befugnis, die kantonale Lebensmittelkontrolle – nach der Vorgabe der VO (EG) Nr. 882/2004 – zu regeln.

⁹¹ SR 817.021.23

⁹² SR 817.023.21

Ziel der Delegationsnorm von Artikel 42 ist die Koordination der diversen Kontrollen, um zu verhindern, dass Betriebe innert kurzer Zeit von drei verschiedenen Organen nach ähnlichen Gesichtspunkten kontrolliert werden.

Artikel 45 delegiert dem Bundesrat die Kompetenz, im Rahmen seiner Zuständigkeit völkerrechtliche Verträge abzuschliessen, namentlich im Bereich der Konformitätsbewertungen.

Die Artikel 54-56 delegieren dem Bundesrat die Befugnis, ergänzende Datenschutzbestimmungen zu erlassen.