

11.034

**Botschaft  
zum Bundesgesetz über Lebensmittel und  
Gebrauchsgegenstände**

vom 25. Mai 2011

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des totalrevidierten Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

25. Mai 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

---

## Übersicht

***Der Handel mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen erfolgt heute grenzüberschreitend. Die Gewährleistung des Gesundheitsschutzes würde erleichtert, wenn die Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der übrigen Produktsicherheit der Europäischen Union (EU) teilnehmen könnte. Voraussetzung hierfür ist unter anderem die Angleichung der Vorschriften über diese Produkte (technische Vorschriften). Eine solche Angleichung vereinfacht darüber hinaus den Warenverkehr mit der EU und trägt zur Senkung des Preisniveaus in der Schweiz bei. Dazu ist eine Totalrevision des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände nötig.***

*Der Lebensmittelbereich ist seit Beginn der 1990er-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 EU-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 EU-Recht erfolgte mit dem Abschluss des Landwirtschaftsabkommens mit der EU am 21. Juni 1999 (SR 0.916.026.81). Dieses führte sektoriell das schweizerische Recht an dasjenige der EU heran (Bio-Lebensmittel, Hygienevorschriften für Milch und Milchprodukte, Spielzeug). Mit der Übernahme des EU-Hygienerechts ab 2004 für sämtliche Lebensmittel tierischer Herkunft wurde dieser Weg weiterverfolgt. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Bestimmungen mit denjenigen der EU 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 EU-Lebensmittelrecht bis anfangs dieses Jahrhunderts noch ein bruchstückhaft geregelter Rechtsbereich, hat es sich mit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit zu einer einheitlichen, in sich konsistenten Rechtsordnung entwickelt. Das System der Lebensmittelsicherheit der EU geht in verschiedenen Bereichen weiter als dasjenige des schweizerischen Lebensmittelrechts (z.B. Schnellwarnsysteme, Positivlisten von tolerierten Rückständen in oder auf Lebensmitteln, Betriebsbewilligungen, Prozesshygienekriterien, Drittlandregime). Das EU-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, sodass Lebensmittel, die rechtmässig in den europäischen Binnenmarkt eingeführt worden sind, dort frei zirkulieren können. Will die Schweiz den*

---

*Warenaustausch mit der EU erleichtern, muss sie die hierfür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen und die technischen Vorschriften an diejenigen der EU angleichen.*

*Im Bereich der Gebrauchsgegenstände ist eine ähnliche Entwicklung im Gange. Grunderlass des EU-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 Produktbereich sieht das EU-Recht verschiedene Meldeverfahren und ein Schnellwarnsystem vor. Will die Schweiz daran teilnehmen, muss sie ihr Recht auch in diesem Bereich an das EU-Recht anpassen.*

*Eine solche Anpassung drängt sich aber auch unabhängig davon auf, ob die Schweiz an den Systemen der Lebensmittelsicherheit und der Produktesicherheit der EU teilnehmen kann. Nach der am 1. Juli 2010 in Kraft getretenen Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse («Cassis-de-Dijon-Prinzip») sollen Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die in der EU bzw. dem EWR rechtmässig im Verkehr sind, auch in der Schweiz frei zirkulieren können. Für Lebensmittel ist vorgängig jedoch eine Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) erforderlich. Bestehen zwischen dem schweizerischen Lebensmittelrecht und demjenigen der EU allzu grosse Unterschiede, führt dies zu einer grossen Anzahl von Bewilligungsgesuchen, was sowohl für die interessierten Betriebe wie auch für die Bundesbehörden mit einem grossen Aufwand verbunden ist. Mit der Angleichung des schweizerischen Produkterrechts an dasjenige der EU kann dieser Aufwand erheblich reduziert werden.*

*Sollten die aktuellen Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU nicht zum Abschluss eines Abkommens im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände führen, gilt es, die bestehenden bilateralen Abkommen mit der EU aus dem Jahre 1999 nicht zu gefährden. Dank der Anerkennung der Gleichwertigkeit der schweizerischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischer Herkunft auf den 1. Januar 2009 profitiert die Schweiz von Handelserleichterungen im Warenverkehr mit der EU. Diese Erleichterungen gesteht die EU der Schweiz aber nur dann zu, wenn sie ihr Recht laufend an dasjenige der EU anpasst. Auch unter diesem Blickwinkel ist die hier vorgeschlagene Revision des Lebensmittelgesetzes unerlässlich.*

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

*Im Einzelnen geht es um Folgendes:*

- Die Begriffe und Definitionen des EU-Rechts sollen übernommen werden.*
- Für bestimmte Gebrauchsgegenstände soll das Täuschungsverbot eingeführt werden.*
- Das Vorsorgeprinzip soll explizit im Gesetz verankert werden.*
- Auf Toleranzwerte für Mikroorganismen sowie für Fremd- und Inhaltsstoffe soll zugunsten von Höchstmengen verzichtet werden.*

- 
- *Das Positivprinzip wird aufgegeben: 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. Massgeblich ist einzig, dass sie sicher sind und dass das Täuschungsverbot beachtet wird.*
  - *Neu dem Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes unterstellt werden sollen das Dusch- und Badewasser.*

*Für den Bund hat die Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfes einen Zusatzaufwand von maximal 1,5 Millionen Franken zur Folge (4–6 neue Stellen und 0,65 Mio. CHF für die Finanzierung der Referenzlaboratorien und der Aus- und Weiterbildung der kantonalen Vollzugsorgane). Für die Kantone bringt der Gesetzesentwurf keinen nennenswerten Zusatzaufwand mit sich. Ein solcher fällt zwar dann an, wenn ein kantonales Laboratorium für bestimmte Untersuchungen die Funktion eines Referenzlaboratoriums übernimmt; in diesem Fall wird es vom Bund hierfür jedoch eine Abgeltung erhalten. Bezüglich des Informationssystems (Datenbank mit den Ergebnissen der in der Schweiz durchgeführten Kontrollen) wird das Eidgenössische Departement des Innern dem Bundesrat spätestens im Hinblick auf den Beschluss zum Inkrafttreten dieser Revision eine detaillierte Kostenschätzung sowie Finanzierungsvorschläge unterbreiten. Es ist mit Ausgaben von rund 2 Millionen Franken für die Entwicklung oder den Kauf der hierfür erforderlichen Software sowie für die Beschaffung der Hardware zu rechnen. Die jährlichen Betriebskosten werden sich auf 10–20 % der Anschaffungskosten belaufen.*

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>5572</b>
<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>5577</b>
<b>1 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5579</b>
1.1 Ausgangslage	5579
1.1.1 Das geltende Lebensmittelgesetz	5579
1.1.2 Das internationale Umfeld	5580
1.1.2.1 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union	5580
1.1.2.2 Das EU-Recht über Gebrauchsgegenstände	5581
1.1.2.3 Das WTO-Recht	5581
1.1.2.4 Der <i>Codex Alimentarius</i>	5582
1.2 Die Probleme des heutigen Systems	5582
1.2.1 Unterschiede zum EU-Recht	5582
1.2.2 Fehlender Zugang zu den Systemen der EU für die Lebensmittel- und Produktesicherheit	5584
1.3 Die vorgeschlagene Regelung	5584
1.3.1 Die Ziele der Revision	5584
1.3.2 Der Vernehmlassungsentwurf	5585
1.3.3 Vernehmlassung	5587
1.3.4 Überarbeitung des Vorentwurfs durch das EDI	5588
1.3.5 Der Entwurf für ein neues Lebensmittelgesetz	5589
1.3.6 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Regelung	5589
1.4 Aufgabenteilung Bund – Kantone	5590
1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	5591
1.6 Umsetzung	5592
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5593
<b>2 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln</b>	<b>5593</b>
2.1 Vorbemerkungen	5593
2.2 Zu den einzelnen Artikeln	5594
<b>3 Auswirkungen</b>	<b>5650</b>
3.1 Auswirkungen auf den Bund	5650
3.1.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen	5650
3.1.2 Ausgabenbremse	5652
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	5652
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	5653
3.3.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	5653
3.3.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	5653
3.3.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	5653
3.3.4 Alternative Regelungen	5654
3.3.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	5654
<b>4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan</b>	<b>5655</b>

<b>5 Rechtliche Aspekte</b>	<b>5655</b>
5.1 Verfassungsmässigkeit	5655
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	5656
5.2.1 Europäische Union	5656
5.2.2 <i>Codex Alimentarius</i>	5656
5.3 Erlassform	5656
5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	5657
<b>Anhang</b>	
Verzeichnis der zitierten europäischen Erlasse	5659
<b>Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) (Entwurf)</b>	<b>5661</b>

## Verzeichnis der Abkürzungen

a. a. O	am angeführten Ort
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung (SR 101)
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag vom 29. Dezember 2006 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung, ABl. C 321E , S. 1.
E-LMG	Entwurf des totalrevidierten Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, der mit dieser Botschaft vorgelegt wird
EU	Europäische Union
FAO	Lebensmittel- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
HyV	Hygieneverordnung des EDI vom 23. November 2005 (SR 817.024.1)
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)
RASFF	<i>Rapid Alert System for Food and Feed</i>
RAPEX	<i>Rapid Alert System for Non-Food Products</i>
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SPS-Abkommen	Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen (Anhang 1A.4 zum Abkommen vom 15. April 1994 zur Errichtung der Welthandelsorganisation, WTO-Abkommen; SR 0.632.20)
StGB	Strafgesetzbuch (SR 311.0)

THG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse (SR 946.51)
VE-LMG	Vorentwurf (Vernehmlassungsvorlage) des mit dieser Botschaft vorgelegten totalrevidierten Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände
VStrR	Bundesgesetz vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (SR 313.0)
VwVG	Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organisation

# Botschaft

## 1 Grundzüge der Vorlage

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Das geltende Lebensmittelgesetz

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)<sup>1</sup> wurde am 9. Oktober 1992 verabschiedet und auf den 1. Juli 1995 in Kraft gesetzt. Es erfasst Lebensmittel (Nahrungs- und Genussmittel) sowie Gebrauchsgegenstände (z.B. Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen [sog. Bedarfsgegenstände], kosmetische Mittel, Spielzeug). Zu den Genussmitteln zählen die alkoholischen Getränke sowie der Tabak und andere Raucherwaren. Für Lebensmittel enthält das Lebensmittelgesetz Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit sowie zum Schutz vor 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<sup>bis</sup> der Bundesverfassung von 1874 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 Tierproduktion über die 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, ausser beim Schlachten, 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.

<sup>1</sup> SR 817.0

## 1.1.2 Das internationale Umfeld

### 1.1.2.1 Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union

Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union (EU) hat sich über mehrere Jahrzehnte von einem bruchstückhaft geregelten Rechtsbereich, der nur wenige Lebensmittelgruppen erfasste, zu einer einheitlichen, in sich konsistenten Rechtsordnung entwickelt. Die Grundsätze des europäischen Lebensmittelrechts sind heute in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit festgelegt. Diese stützt sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)<sup>2</sup> ab. Für das Lebensmittelrecht von zentraler Bedeutung sind die Bestimmungen über den Gesundheitsschutz und den Verbraucherschutz (Art. 152<sup>3</sup> und 153<sup>4</sup> EGV). In Umsetzung des EGV will das Lebensmittelrecht der EU ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit des Menschen erreichen. Die Verordnung (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 farm to fork*»). 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 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 abgestützte übrige Lebensmittelrecht ist auf über 150 Erlasse verteilt. Zusammen mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bildet es den sogenannten «*acquis communautaire*» des Lebensmittelbereichs. Während die EU-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). In der 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*). Das RASFF basiert auf der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und dient der schnellen Information über gefährliche Lebensmittel<sup>5</sup>. Die Europäische Kommission koordiniert das System und kann in Notfällen in

<sup>2</sup> Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Konsolidierte Fassung, ABl. C 321E vom 29.12.2006, S. 1; heute: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 47.

<sup>3</sup> Heute: Art. 168 AEUV

<sup>4</sup> Heute: Art. 169 AEUV

<sup>5</sup> Vgl. Art. 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Anweisungen in Bezug auf konzertierte Massnahmen treffen.

### 1.1.2.2 Das EU-Recht über Gebrauchsgegenstände

Das EU-Recht kennt keine Definition der Gebrauchsgegenstände im Sinne des schweizerischen Rechts (vgl. Art. 5 LMG). Die einzelnen Produktgruppen (z.B. kosmetische Mittel, Spielzeug) sind in separaten Erlassen geregelt. Diese Erlasse stehen jedoch in engem Zusammenhang mit der Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit. Diese ist auf alle Gegenstände anwendbar, für die es keine spezifischen Bestimmungen über die Sicherheit gibt und für die dasselbe Ziel gilt wie dasjenige, das die Richtlinie verfolgt. Sind in Gemeinschaftsvorschriften spezifische Sicherheitsanforderungen festgelegt, so gilt die Richtlinie nur für Aspekte, Risiken oder Risikokategorien, die nicht in den betreffenden Gemeinschaftsvorschriften geregelt sind<sup>6</sup>. Das EU-Recht regelt im Bereich der Gebrauchsgegenstände nicht nur die Aspekte der Sicherheit bzw. des Gesundheitsschutzes, sondern es enthält für kosmetische Mittel sowie für Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (sog. Bedarfsgegenstände) ein explizites Täuschungsverbot<sup>7</sup>.

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 Das WTO-Recht

Die Welthandelsorganisation (WTO) regelt den grenzüberschreitenden Handel auf globaler Ebene. Sowohl die Schweiz wie auch die EU haben das Abkommen vom 15. April 1994<sup>8</sup> 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 EU-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. Überein-

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

<sup>7</sup> Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 76/768/EWG sowie Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004.

<sup>8</sup> SR **0.632.20**

kommen über die Anwendung gesundheitspolitischer und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen, SPS-Abkommen<sup>9</sup>). 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 der *Codex-Alimentarius*-Kommission als Referenznormen ausdrücklich Bezug. Bei einzelstaatlichen 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 vom 12. April 1979 über technische Handelshemmnisse, TBT-Übereinkommen)<sup>10</sup>.

#### **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 Standards des Codex Alimentarius haben keinen verpflichtenden Charakter. Es sind Empfehlungen, die einen weltweiten Konsens zu einem Themenkreis darstellen, der Modell für die nationale Lebensmittelrechtssetzung sein kann. Die Schweiz war 1962 Gründungsmitglied der Codex-Kommission; die EU ist seit 2003 ebenfalls Mitglied.

### **1.2                            Die Probleme des heutigen Systems**

#### **1.2.1                        Unterschiede zum EU-Recht**

Das Lebensmittelrecht der EU hat für die Schweiz seit der Ablehnung des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum 1992 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 1995<sup>11</sup> über die technischen Handelshemmnisse (THG), in welchem der Abbau von Handelshemmnissen als allgemeine Zielsetzung vorgegeben wurde. Dieses Gesetz statuiert, dass technische Vorschriften so auszugestalten sind, dass sie sich nicht als technische Handelshemmnisse auswirken, und dass sie zu diesem Zweck auf die

<sup>9</sup> SR 0.632.20 (Anh. 1A. 4)

<sup>10</sup> SR 0.632.231.41

<sup>11</sup> SR 946.51

technischen Vorschriften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz abzustimmen sind.

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

- Unterschiedlicher Lebensmittelbegriff: Im EU-Recht fällt der Tabak nicht unter den Lebensmittelbegriff.
- 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 EU-Recht kennt anders als das schweizerische Lebensmittelrecht keine Toleranzwerte. Zwar orientieren sich auch die EU-Werte an der guten Herstellungspraxis, begründet werden sie aber stets auch mit dem Schutz der Gesundheit (z.B. Schutz vor Langzeitgefährdungen, Schutz des ungeborenen Kindes).
- Fehlende Verankerung des Vorsorgeprinzips: Das geltende Lebensmittelgesetz berücksichtigt zwar das Vorsorgeprinzip in verschiedenen Bereichen (vgl. z.B. 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 BAG mittels Einzelbewilligung zugelassen ist (vgl. Art. 8 LMG). Nach dem EU-Recht sind sämtliche Lebensmittel grundsätzlich verkehrsfähig. Nicht oder nur beschränkt verkehrsfähig ist ein Lebensmittel nur dann, wenn das EU-Recht dies explizit so vorsieht.
- Fehlen des Täuschungsverbots für kosmetische Mittel und für Bedarfsgegenstände: Nach dem EU-Recht bezieht sich das Täuschungsverbot auch auf kosmetische Mittel und auf Bedarfsgegenstände. Nach schweizerischem Lebensmittelrecht gilt das Täuschungsverbot nur für Nahrungs- und Genussmittel.
- Verpflichtung zur Angabe des Produktionslands: Nach dem EU-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 könnten<sup>12</sup>. 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 EU-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 Wirtschaftsstandortes Schweiz. Für die Konsumentinnen und Konsumenten sind technische

<sup>12</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 1 Ziff. 8 der Richtlinie 2000/13/EG.

Handelshemmnisse von Nachteil, weil sie zu einer geringeren Produktauswahl und zu höheren Preisen führen<sup>13</sup>. Die Angleichung der schweizerischen Vorschriften an diejenigen der EU beseitigt jedoch nicht nur diese Handelshemmnisse, sondern gewährleistet gleichzeitig auch die Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus der Konsumentinnen und Konsumenten.

## **1.2.2 Fehrender Zugang zu den Systemen der EU für die Lebensmittel- und Produktesicherheit**

Die EU hat in den letzten Jahren in sich konsistente Systeme der Lebensmittel- und der Produktesicherheit entwickelt (z.B. technische Vorschriften, Zulassungsverfahren, Schnellwarnsysteme, unabhängige Risikobewertungsstelle). 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 Gebrauchsgegenständen hatten ihren Ursprung ausserhalb der Schweiz oder gar ausserhalb Europas. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit mit der Europäischen 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 die Verabschiedung der Botschaft zur Teilrevision des THG<sup>14</sup> (einseitige Einführung des sogenannten «Cassis-de-Dijon-Prinzips») bekräftigt, dass er bereit ist, die Beseitigung technischer Handelshemmnisse zur Behebung des Wettbewerbs im Inland sowie zur Senkung der Kosten für die Unternehmen und die Konsumentinnen und Konsumenten voranzutreiben. Das Parlament ist dem Bundesrat gefolgt und ist in einzelnen Punkten gar über die Vorschläge des Bundesrates hinausgegangen (vgl. z.B. Art. 16*b* THG).

Auch bei der vorliegenden Revision gehört die Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften in den Bereichen Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände an diejenigen der EU zu den Hauptzielen. Dies umso mehr, als auch die ersten

<sup>13</sup> 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).

<sup>14</sup> Der Ausdruck «Cassis-de-Dijon-Prinzip» hat in der Schweiz eine andere Bedeutung als in der EU. Während in der EU die Produkte gemäss dem «Cassis-de-Dijon-Prinzip» infolge der im Rahmen der Warenverkehrsfreiheit des EU-Vertrages geforderten gegenseitigen Anerkennung der EU-weit nicht harmonisierten nationalen Vorschriften frei zwischen den Mitgliedstaaten zirkulieren können, bedeutet der Begriff für die Schweiz das Inverkehrbringen von nach den Vorschriften eines EU- bzw. EWR-Staates hergestellten Produkten auf dem schweizerischen Markt gemäss Artikel 16*a* THG; er bedeutet also eine einseitige Anerkennung.

Verhandlungen über ein Abkommen im Lebensmittelbereich zwischen der Schweiz und der EU gezeigt haben, dass die mittelfristig angestrebte Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der übrigen Produktesicherheit der EU 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:

- Schaffung der Rahmenbedingungen, um gegebenenfalls den «*acquis communautaire*» im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (einschliesslich Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel und Spielzeug) ins schweizerische Recht übernehmen zu können.
- Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen zur Erfüllung der Vorgaben gemäss Beschluss 1/2008 vom 23. Dezember 2008<sup>15</sup> des Gemischten Veterinärausschusses. Danach hat sich die Schweiz verpflichtet, die Regelungen der EU bezüglich der Kontrolle von aus Drittstaaten eingeführten Lebensmitteln tierischer Herkunft ab dem 1. Januar 2009 vollständig zu übernehmen.

Mittelfristig werden folgende Ziele angestrebt:

- Beseitigung der Unterschiede zum EU-Recht, damit zwischen der Schweiz und der EU auch nach dem Inkrafttreten des revidierten THG<sup>16</sup> im Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände kein Gefälle im Schutzniveau entsteht und Schweizer Produzentinnen und Produzenten nicht diskriminiert werden (vgl. Ziff. 1.3.6 unten).
- Teilnahme der Schweiz an den Schnellwarnsystemen der EU zur Lebensmittel- und zur Produktesicherheit (RASFF und RAPEX).
- Aktive Mitarbeit im Rahmen der Risikobeurteilungen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA.
- Bekämpfung der «Hochpreisinsel Schweiz» durch Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an diejenigen der EU.

### 1.3.2 Der Vernehmlassungsentwurf

Der Bundesrat hat das EDI beauftragt, vom 1. Juli bis zum 16. Oktober 2009 ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Der in die Vernehmlassung gegebene Vorentwurf (VE-LMG) orientiert sich am geltenden Recht, sieht zusätzlich aber folgende Neuerungen vor:

- Übernahme der Begriffe und Definitionen des EU-Rechts: Im Vordergrund steht die Übernahme des *Lebensmittelbegriffs* nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Anders als bisher werden die Lebensmittel nicht mehr in Nahrungs- und Genussmittel unterteilt. Der Tabak gilt nicht mehr als

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> AS 2010 2617

Lebensmittel. Neu wird 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. Nach dem Konzept des VE-LMG soll die Übernahme der übrigen im EU-Recht festgelegten Begriffe auf Stufe Verordnung erfolgen.

- Einführung des Täuschungsverbots für bestimmte Gebrauchsgegenstände: Im EU-Recht gilt ein explizites Täuschungsverbot für kosmetische Mittel und für Bedarfsgegenstände (vgl. Ziff. 1.1.2.2 oben). Der VE-LMG sieht vor, dass dieses Verbot auch ins schweizerische Recht aufgenommen wird.
- Verzicht auf Toleranzwerte für Mikroorganismen, Fremd- und Inhaltsstoffe: Gemäss EU-Recht sind Lebensmittel bei Überschreitung der vorgegebenen Höchstmengen grundsätzlich nicht verkehrsfähig. Sie gelten in diesem Fall als nicht sicher im Sinne von Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Der VE-LMG schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen, um das «Höchstmengensystem» der EU ins schweizerische Recht aufzunehmen.
- 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 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und dem darauf abgestützten Ausführungsrecht geregelt. Dieses soll im Rahmen der Übernahme des «*acquis communautaire*» auch ins schweizerische Recht aufgenommen werden.
- Explizite Verankerung des Vorsorgeprinzips: Gemäss EU-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 Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 verankerte Vorsorgeprinzip Risikomanagementmassnahmen oder andere Aktionen, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen. Dieser dem Gesundheitsschutz dienende Grundsatz soll künftig auch im schweizerischen Lebensmittelrecht gelten.
- Verbesserte Transparenz bezüglich der Beachtung der gesetzlichen Vorgaben durch die Lebensmittelbetriebe: Der VE-LMG sieht vor, dass die zuständigen Behörden die Betriebe entsprechend dem Ergebnis der Kontrollen in Kategorien einteilen und dass die Konsumentinnen und Konsumenten in diesen Betrieben auf Verlangen Auskunft über deren Kategorienzugehörigkeit erhalten. Die Beurteilung soll laufend aktualisiert werden. Der Bundesrat soll die Kriterien für die Zuordnung zu den einzelnen Kategorien festlegen.
- Rechtliche Abstützung des Umgangs mit Daten: Es werden die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Bearbeitung, den Austausch und die Aufbewahrung der für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung erforderlichen Daten geschaffen.

- Regelung von Dusch- und Badewasser: Anforderungen an Dusch- und 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. Der VE-LMG will diesem Zustand ein Ende setzen und das Badewasser – mit Ausnahme der von der Umweltgesetzgebung erfassten Oberflächengewässer – als Gebrauchsgegenstand dem Lebensmittelgesetz unterstellen.

### 1.3.3 Vernehmlassung

Neben den Kantonen und dem Fürstentum Liechtenstein wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens 14 politische Parteien, 11 gesamtschweizerische Dachverbände, 183 weitere Organisationen und interessierte Kreise begrüsst. Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen hat gezeigt, dass die Revisionsvorlage grundsätzlich begrüsst wird. Eine Minderheit bemängelte, dass die Revision in erster Linie darauf abzielt, das EU-Recht zu übernehmen. Damit würden zahlreiche bewährte schweizerische Regelungen aufgegeben (z.B. die ausnahmslose Pflicht zur Angabe des Produktionslandes von Lebensmitteln), wogegen die Industrie mit zusätzlichen Pflichten belastet würde. Soweit es um Aspekte im Zusammenhang mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens im Agrar- und im Lebensmittelbereich gehe, reiche es, wenn die hierfür erforderlichen Änderungen dem Parlament im Rahmen der Ratifikationsbotschaft vorgelegt würden.

Rund ein Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden (die Vollzugsbehörden, die Mehrheit der Kantonsregierungen, die Konsumentenorganisationen, die Lebensmittelindustrie und der Lebensmittelhandel) hat sich dafür ausgesprochen, im Lebensmittelgesetz die gesamte Lebensmittelproduktion zu regeln und damit auch die Futtermittel diesem Gesetz zu unterstellen (Grundsatz «*from farm to fork*»). Auch sind sie der Auffassung, dass die heutige Struktur mit der Aufteilung des Lebensmittelrechts auf drei Ämter (BAG, BVET, BLW) nicht mehr zweckmässig ist. Sie fordern, dass die diesbezüglichen Aufgaben in einem einzigen Amt konzentriert werden. Eine Minderheit, vor allem aus Landwirtschaftskreisen, hat sich ausdrücklich gegen eine solche Aufnahme der Futtermittel ins Lebensmittelgesetz geäußert.

Die vorgeschlagene Weiterführung der Deklarationspflicht für das Produktionsland wurde von den Landwirtschaftskreisen und von Konsumentenorganisationen begrüsst. Die Lebensmittelindustrie dagegen wünscht sich mehr Flexibilität. Insbesondere wird in Frage gestellt, ob bei industriell verarbeiteten Erzeugnissen die Herkunftsdeklaration eine grosse Bedeutung hat. Zudem wird auf den Entwurf der Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel<sup>17</sup> verwiesen, welcher die Pflicht zur Angabe des Produktionslandes und der Herkunft nur aufgrund einzelstaatlicher Massnahmen als Ausnahme vorsieht.

Die Einführung des Vorsorgeprinzips weckte bei der Lebensmittelindustrie Zweifel, insbesondere wird politischer Aktionismus und Willkür befürchtet. Die Landwirtschaft und die Konsumentenorganisationen sehen die Einführung des Vorsorgeprinzips als eine bedeutende Verbesserung der Lebensmittelgesetzgebung.

<sup>17</sup> KOM (2008) 40 vom 30.1.2008

Die vorgesehene Publikation der Untersuchungsergebnisse der Lebensmittelkontrollen wird von zwei Dritteln der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst. Die Gastronomie, der Detailhandel sowie ein Teil der Kantone lehnten eine Publikation ganz ab.

Die Kantone befürchten, dass die Revision des Lebensmittelgesetzes zusätzliche Kosten verursachen wird, insbesondere im Zusammenhang mit der Schaffung der vorgesehenen zentralen Datenbank. Weiter befürchten sie, dass auch das Festlegen von Kontrollfrequenzen für Lebensmittelbetriebe durch den Bund mit zusätzlichen Kosten verbunden sein wird. Sie fordern daher eine finanzielle Unterstützung, die sich nicht nur auf die nationalen Referenzlaboratorien beschränkt. Im Zusammenhang mit der Festlegung von Kontrollfrequenzen durch den Bund sind die Kantone überdies der Auffassung, der Bund überschreite damit seine Kompetenzen und greife allzu stark in die Vollzugshoheit der Kantone ein.

### **1.3.4 Überarbeitung des Vorentwurfs durch das EDI**

Der Bundesrat hat dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) am 25. August 2010 den Auftrag erteilt, aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses eine Botschaft und einen Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Gleichzeitig hat er unter Berücksichtigung der in der Vernehmlassung eingegangenen Stellungnahmen beschlossen, an seinem Kurs zur Angleichung der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen an das EU-Recht festzuhalten. Im Hinblick auf die Erarbeitung der Botschaft durch das EDI hat der Bundesrat folgende Grundsatzentscheide gefällt:

- a. Der Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes soll nicht auf die Futtermittel ausgeweitet werden.
- b. Im Rahmen der vorliegenden Revision wird auf eine Reorganisation der Bundesverwaltung verzichtet (Schaffung eines einzigen Amtes im Bereich Verbraucherschutz).
- c. Das Vorsorgeprinzip soll analog dem europäischen Recht eingeführt werden.
- d. An der grundsätzlichen Pflicht zur Angabe des Produktionslandes und der Herkunft des Hauptrohstoffes soll festgehalten werden. Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, Ausnahmen vorzusehen.
- e. Es ist eine Rechtsgrundlage für die Öffentlichmachung der Untersuchungsergebnisse der Lebensmittelkontrollen vorzubereiten.
- f. Es sind Rechtsgrundlagen für die Einrichtung eines gemeinsamen, zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette vorzuschlagen.
- g. Es sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen zu schaffen, die es dem Bund ermöglichen, für die Lebensmittelbetriebe Kontrollfrequenzen festzulegen; dies unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten der Kantone.
- h. Der Bund soll künftig gemeinsam mit den Kantonen für die Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane im Lebensmittelbereich zuständig sein.

### 1.3.5 Der Entwurf für ein neues Lebensmittelgesetz

Gestützt auf die Vorgaben des Bundesrates hat das EDI den in die Vernehmlassung gegebenen Vorentwurf überarbeitet. Anders als der Vorentwurf (VE-LMG) sieht der vorliegende Gesetzesentwurf (E-LMG) vor, dass die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen nicht durch die Behörden veröffentlicht werden, sondern dass die betroffenen Betriebe verpflichtet werden, den interessierten Konsumentinnen und Konsumenten auf Antrag Einsicht in die Beurteilung des Betriebes zu gewähren. Dadurch kann das in der Vernehmlassung kritisierte «An den Pranger Stellen» vermieden werden, ohne auf die Transparenz zu verzichten.

Auf die Aufnahme der Futtermittel in das Lebensmittelgesetz wird im Rahmen der vorliegenden Revision verzichtet. Würden die Futtermittel tatsächlich dem Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes unterstellt, führte dies dazu, dass die Frage der Zuständigkeit für die Kontrollen entlang der Lebensmittelkette grundlegend überprüft werden müsste. Denn im Gegensatz zu den Lebensmittelkontrollen, die im Landesinnern durch die kantonalen Vollzugsbehörden vorgenommen werden, fallen die Futtermittelkontrollen in den Zuständigkeitsbereich der Bundesbehörden. Würden die Zuständigkeiten für den Futtermittelbereich neu geregelt, läge es nahe, bei dieser Gelegenheit auch gleich die Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelkontrolle einer Überprüfung zu unterziehen (Prüfung der Regionalisierung der kantonalen Laboratorien, Prüfung der Einführung von Bundeszuständigkeiten auch bei der Lebensmittelkontrolle im Landesinnern). Je nach Ergebnis dieser Prüfung wäre gegebenenfalls die Errichtung einer zentralen Bundesstelle für die Lebensmittelsicherheit an die Hand zu nehmen und es müssten grundsätzliche Änderungen an den Geltungsbereichen des Landwirtschaftsgesetzes, des Tierseuchengesetzes und des Lebensmittelgesetzes vorgenommen werden. Die Vornahme all dieser Arbeiten würde den für die vorliegende Revision vorgesehenen Zeitrahmen bei weitem sprengen, was zur Folge hätte, dass die Angleichung des schweizerischen Lebensmittelrechts an dasjenige der EU verzögert würde. Dies könnte sich im Zusammenhang mit den bilateralen Verhandlungen mit der EU als beträchtliche Hypothek erweisen (s. Ziff. 1.3). Analoges gilt bezüglich der ebenfalls diskutierten Loslösung der Gebrauchsgegenstände aus dem Lebensmittelgesetz. Auch diesbezüglich reicht die für die vorliegende Revision zur Verfügung stehende Zeit nicht aus, um eine Lösung zu finden, welche dasselbe Sicherheitsniveau garantiert, wie es unter den geltenden Zuständigkeitsstrukturen gegeben ist.

Was die übrigen Revisionspunkte anbelangt hält der E-LMG an den im Rahmen der Vernehmlassung vorgeschlagenen Neuerungen fest.

### 1.3.6 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Regelung

Angesichts der laufenden Verhandlungen mit der EU über die Teilnahme der Schweiz an deren Systemen der Lebensmittel- und der Produktesicherheit sollen 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 EU im Lebensmittelbereich kommen

sollte, das schweizerische Lebensmittelrecht an dasjenige der EU anzugleichen. Dies aus folgenden Gründen:

- Lebensmittel, die im EU- oder EWR-Raum rechtmässig im Verkehr sind, können seit dem Inkrafttreten der Revision des THG («Cassis-de-Dijon-Prinzip») zwar auch in der Schweiz in den Verkehr gebracht werden, sie bedürfen hierfür jedoch einer Bewilligung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Solche Bewilligungen sind sowohl für die interessierten Betriebe wie auch für das BAG mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Durch eine Angleichung des schweizerischen Rechts an dasjenige der EU kann die Anzahl der Bewilligungsgesuche reduziert werden.
- Am 1. Januar 2009 hat die EU die Gleichwertigkeit (Äquivalenz) der schweizerischen Hygienebestimmungen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft mit denjenigen der EU anerkannt. Der Handel zwischen der Schweiz und der EU profitiert seither von verschiedenen Erleichterungen. Die Schweiz möchte auch weiterhin von diesen Erleichterungen profitieren können, kann dies aber nur dann, wenn sie ihr Recht laufend an dasjenige der EU anpasst.
- Das Angleichen der technischen Vorschriften an diejenigen der EU im Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände ist auch 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 Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Bisherige Abweichungen des schweizerischen Rechts vom EU-Recht werden eliminiert und es werden mit dem EU-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 Produktesicherheit der EU wie auch die Einführung der einseitigen Anwendung des «Cassis-de-Dijon-Prinzips» oder ein Alleingang der Schweiz mit autonomem Nachvollzug des EU-Rechts.

## **1.4 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. 39 Abs. 1 E-LMG) und den Vollzug durch die Kantone beaufsichtigen und koordinieren (Art. 43 E-LMG). Angesichts der Verpflichtungen aus den bestehenden Abkommen mit der EU, der sich weiter entwickelnden Technologien sowie der zunehmenden Globalisierung des Handels im Lebensmittelbereich wird der Bund seine Stellung in den Bereichen Risikobeurteilung, Forschung, Koordination der Vollzugsmassnahmen und internationale Beziehungen jedoch ausbauen müssen.

Weiter soll er die Kompetenz erhalten, ein zentrales Informationssystem einzurichten (Art. 61) und für die Erarbeitung der auch im EU-Recht<sup>18</sup> vorgesehenen nationalen Kontroll- und Notfallpläne zuständig sein (Art. 43 Abs. 3 Bst. d). Schliesslich wird der Bund gestützt auf die bilateralen Verträge mit der EU nicht darum herum kommen, nationale Referenzlaboratorien zu bezeichnen und deren Tätigkeit zu koordinieren (Art. 44 Abs. 1).

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. 62).

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 der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände im Landesinnern zuständig sein (Art. 47 Abs. 1). Die Anzahl der ihnen übertragenen Aufgaben würde sich auch im Falle eines Freihandelsabkommens mit der EU kaum erhöhen, basiert das System der Lebensmittelkontrolle der EU doch darauf, dass ein Lebensmittel einen Betrieb nur dann verlassen darf, wenn es den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Das Schwergewicht der Lebensmittelkontrolle liegt somit in der Regel beim Herstellungsbetrieb und nicht am Destinationsort.

## **1.5 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

Die Ausweitung des internationalen Handels hat dazu geführt, dass immer öfter Delegationen ausländischer Staaten sowie der EU-Kommission in die Schweiz reisen, um die Funktion der Lebensmittelkontrolle sowie die Lebensmittelbetriebe zu kontrollieren. Festgestellte Missstände müssen gestützt auf diese Inspektionen jeweils umgehend beseitigt werden, ansonsten wird den betroffenen Betrieben der Export ihrer Produkte in die betreffenden Staaten erschwert oder gar untersagt. Die ausländischen Delegationen werden durch Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Bundesämter begleitet. Diesen kommt in der Regel auch die Aufgabe zu, die mehrtägigen Inspektionen zu organisieren. All diese Tätigkeiten verursachen diesen Ämtern einen beträchtlichen Mehraufwand. Zur Wahrnehmung dieser erweiterten Aufgaben werden zusätzliche Ressourcen benötigt (s. Ziff. 3.1).

Die internationale Ausrichtung der Schweiz verlangt, dass die Koordination zwischen Bund und Kantonen verstärkt wahrgenommen wird. Im Vordergrund steht dabei die Sicherstellung eines einheitlichen Vollzugs. Eine solche Vereinheitlichung setzt voraus, dass auch die Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane vereinheitlicht und intensiviert wird. Auch hierbei handelt es sich um einen Zusatzaufwand, der nur geleistet werden kann, wenn entsprechende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (s. ebenfalls Ziff. 3.1).

Bei einer allfälligen Übernahme des EU-Rechts im Rahmen eines Abkommens im Lebensmittelbereich ist eine «Unité de doctrine» innerhalb der verschiedenen Vollzugsbehörden unabdingbar. Ein Teil dieser Koordinationsaufgaben wird heute schon durch die Bundeseinheit für die Lebensmittelkette abgedeckt (vgl. dazu Art. 8 Abs. 5 der Organisationsverordnung vom 14. Juni 1999<sup>19</sup> für das Eidgenössische Volks-

<sup>18</sup> Art. 41 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002.

<sup>19</sup> SR 172.216.1

wirtschaftsdepartement). Bereits heute ist absehbar, dass hierfür noch zusätzliche Ressourcen werden beantragt werden müssen. Diese werden sich jedoch erst beziffern lassen, wenn der Inhalt des Abkommens feststeht, das gegenwärtig mit der EU ausgehandelt wird.

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. Es ist mit Ausgaben von rund CHF 2 Millionen für das Entwickeln bzw. den Kauf der hierfür erforderlichen Software sowie das Beschaffen der Hardware zu rechnen. Die jährlichen Betriebskosten werden sich auf 10–20 % der Anschaffungskosten belaufen. Die genaue Abschätzung des Aufwands sowie die Art der Finanzierung kann jedoch erst nach Abschluss des sich gegenwärtig in Ausarbeitung befindenden Vorprojekts erfolgen.

## 1.6 Umsetzung

Das neue Gesetz ermöglicht eine weitgehende Angleichung des schweizerischen Lebensmittelrechts an dasjenige der EU. Im Rahmen der Erarbeitung des Verordnungsrechts wird zu bestimmen sein, wie weit die Angleichung des schweizerischen Lebensmittelrechts an dasjenige der EU tatsächlich gehen soll. Je nach Ausgang der Verhandlungen über ein Lebensmittelabkommen zwischen der Schweiz und der EU werden sämtliche technischen Bestimmungen der über 150 Erlasse des *«acquis communautaire»* ins schweizerische Recht übernommen werden müssen. Die Art und Weise, wie diese Übernahme in diesem Fall zu erfolgen hätte, ist gegenwärtig noch offen. Es wäre zu prüfen, ob die heutige Struktur des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz beibehalten werden kann, oder ob es sich aufräumen würde, zumindest teilweise auf die Systematik des EU-Rechts umzuschwenken. Dies würde beispielsweise bedeuten, dass es künftig keine bereichsübergreifende Verordnung über Fremd- und Inhaltsstoffe mehr geben würde, sondern zum Beispiel eine über Tierarzneimittelrückstände, eine über Pflanzenschutzmittel, eine über Umweltkontaminanten. Analog zu verfahren wäre gegebenenfalls auch bezüglich der Verordnung des EDI vom 22. Juni 2007<sup>20</sup> über die in Lebensmitteln zulässigen Zusatzstoffe (Zusatzstoffverordnung, ZuV), da die Zusatzstoffe im EU-Recht – anders als in der Schweiz – in einem anderen Erlass geregelt werden als die Aromen.

Aufgrund internationaler Verpflichtungen (Anh. 11 des bilateralen Landwirtschaftsabkommens<sup>21</sup>) ist die Schweiz seit dem 1. Januar 2009 in Bezug auf lebende Tiere und Tierprodukte vollständig in das Drittlandkontrollregime der EU eingebunden. Das BVET gibt tierische Lebensmittel, die aus Ländern ausserhalb der EU eingeführt werden, sowohl für den Import in die Schweiz als auch für den freien Verkehr im gesamten EU-Raum (sowie Norwegen und für Fischereiprodukte auch für Island) frei, wenn deren Konformität an den zugelassenen Grenzkontrollstellen (Flughäfen Genf und Zürich) bestätigt wurde.

<sup>20</sup> SR 817.022.31

<sup>21</sup> 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.

An diesen Grenzkontrollstellen ist die Schweiz damit faktisch «EU-Aussengrenze». Dementsprechend wurde im Anhang 11 des bilateralen Landwirtschaftsabkommens festgehalten, dass die bei der Kontrolle anzuwendende schweizerische Gesetzgebung mit der EU-Gesetzgebung übereinstimmen muss. Ein Grossteil des einschlägigen EU-Rechts wurde bereits ins Schweizer Recht überführt. Es bestehen jedoch weiterhin Lücken, insbesondere im Bereich des Lebensmittelrechts. Diese sind baldmöglichst zu schliessen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass tierische Lebensmittel in den EU- bzw. EWR-Raum gelangen, welche dem Recht des Bestimmungslandes nicht vollständig entsprechen.

## **1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Gegenwärtig sind keine parlamentarischen Vorstösse hängig, welche mit der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfs abgeschlossen werden könnten.

## **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 1989<sup>22</sup> sowie die weiteren Materialien zu diesem Gesetz.

Für die Übernahme des europäischen Rechts ist entscheidend, dass die zentralen Begriffe und Definitionen inhaltlich identisch sind. Anders ist eine einheitliche Regelung nicht zu erreichen. Schon bei der Übernahme des EU-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 2005<sup>23</sup> (LGV) nieder. In vielen der folgenden Bestimmungen wurde allerdings darauf verzichtet, den Text der einschlägigen EU-Normen wortgetreu zu übernehmen. Vergleiche der verschiedenen Amtssprachen zeigten wiederholt, dass der deutsche Text nicht immer mit dem Text in der Sprache der Urfassung des betreffenden EU-Erlasses übereinstimmte. Gegenüber dem EU-Text wurden deshalb kleinere Änderungen und Weglassungen vorgenommen, die jedoch am Sinn und Wortlaut der Bestimmung nichts ändern. Sie wurden immer mit Blick auf den englischen, französischen und italienischen Wortlaut des EU-Rechts vorgenommen. Bezüglich der Auslegung des europäischen Rechts ist im Zweifelsfalle und sofern vorhanden, die Rechtsprechung des EU-Gerichtshofs massgebend.

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 Verordnung über lebensmittelrechtliche Begriffe zu schaffen, welche sämtliche wichtigen Definitionen enthalten wird und auf das ganze Lebensmittelrecht Anwendung finden

<sup>22</sup> BBl 1989 893

<sup>23</sup> SR 817.02

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 Landwirtschaftliche Begriffsverordnung vom 7. Dezember 1998<sup>24</sup>.

## 2.2 Zu den einzelnen Artikeln

### 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

#### 1. Abschnitt: Zweck und Geltungsbereich

##### *Art. 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 Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Er wird in Artikel 7 (für Lebensmittel) und Artikel 15 (für Gebrauchsgegenstände) E-LMG 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 von «Gesundheit gefährden können» nach bisherigem Recht zu «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 (*Bst. b*). Wie im geltenden Recht wird er als selbstständiges Ziel aufgeführt, weil er Voraussetzung dafür ist, dass die Lebensmittelsicherheit überhaupt erreicht werden kann. Zwar muss ein unsauberer und unordentlicher Umgang mit Lebensmitteln nicht zwingend zu gesundheitsgefährdenden Produkten führen, doch wächst unter solchen Voraussetzungen die Wahrscheinlichkeit, dass dies eintritt. 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 dritte wichtige Ziel des Lebensmittelgesetzes ist wie bisher der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschung (*Bst. c*). Der Schutz vor Täuschung beinhaltet in erster Linie die Verpflichtung, über Lebensmittel wahrheitsgetreue Angaben zu machen und durch die Aufmachung nicht falsche Erwartungen bei den Konsumentinnen und Konsumenten zu wecken. Neu ist, dass künftig auch kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände vom Täuschungsverbot erfasst werden (Art. 18 Abs. 1 E-LMG).

Das vierte der im Zweckartikel aufgeführten Ziele besteht darin, dass die Konsumentinnen und Konsumenten eine sachkundige Wahl treffen können (*Bst. d*). Dies bedingt einerseits, dass sie nicht getäuscht werden, und setzt andererseits voraus, dass

<sup>24</sup> SR 910.91

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. solcher, die Allergien auslösen können. Die Vermittlung dieser Informationen erfolgt in erster Linie über die Kennzeichnung (Art. 12, 13 und 16 E-LMG).

## Art. 2 Geltungsbereich

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

*Absatz 1* entspricht dem geltenden Recht. Neu ist teilweise die Terminologie. Die Tätigkeiten der Herstellung, der Behandlung, der Lagerung, des Transports und des Inverkehrbringens von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen werden unter dem Oberbegriff «Umgang» zusammengefasst. Aus dem veralteten Begriff «Anpreisen» wird «Werbung».

*Absatz 2* übernimmt Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Diese Verordnung ist der Grunderlass des europäischen Lebensmittelrechts, der die Lebensmittelproduktion umfassend, von der Primärproduktion bis zum Tisch regelt («*from farm to fork*»). Wie im EU-Recht erfasst der Begriff «Vertriebsstufen» auch Handelsfirmen.

Die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 enthält 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 verfüttert wird, kann potenziell auch in die Lebensmittelkette gelangen. Mehrere Lebensmittelskandale der letzten Jahre haben dies deutlich gezeigt, so beispielsweise auch die Vorfälle im Zusammenhang mit dioxinkontaminierten Lebensmitteln aus Belgien im Jahre 1999.

Im schweizerischen Recht werden die Futtermittel weiterhin getrennt von den Lebensmitteln geregelt. Die diesbezüglichen Vorschriften finden sich in den Artikeln 158 ff. des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998<sup>25</sup> (LwG) und im darauf abgestützten Verordnungsrecht. Die beiden Bereiche gehören zum Aufgabenbereich verschiedener Ämter, die unterschiedlichen Departementen zugeteilt sind. Entsprechend wäre die Aufnahme der Futtermittel ins Lebensmittelgesetz nicht nur mit einer Änderung des Lebensmittelgesetzes und des Landwirtschaftsgesetzes verbunden, sondern sie hätte ebenfalls eine Umstrukturierung der heutigen Vollzugsstrukturen zur Folge.

Aufgrund 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 -ärzten.

Im Unterschied zur Verordnung (EG) Nr. 178/2002 regelt der vorliegende Gesetzesentwurf auch die Gebrauchsgegenstände. In der erwähnten Verordnung sind nur die Bedarfsgegenstände mitefasst. 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 EU ein Lebensmittelabkommen abschliessen, müsste das EU-Lebensmittelrecht weitestgehend ins schweizerische Recht übernommen werden. Da nach schweizerischer Auffassung direkt anwendbares Völkerrecht nicht ins Landesrecht überführt werden muss (Monismus) 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. Die private häusliche Verwendung wird auch im EU-Recht vom Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ausgeschlossen<sup>26</sup>. Um bezüglich der Abgrenzung des Eigengebrauchs vom Geltungsbereich des Lebensmittelrechts keine Differenzen zum EU-Recht zu schaffen, wurde der bisherige Wortlaut durch denjenigen des EU-Rechts ersetzt. Im Ergebnis schafft dies keine grossen Unterschiede zum bisherigen Recht. Der Bundesrat hat sich entschieden, die alte Terminologie im Sinne einer möglichst wörtlichen Anpassung ans EU-Recht aufzugeben und durch den Begriff der privaten häuslichen Verwendung zu ersetzen, der präziser wiedergibt, um was es geht: Das Gesetz ist nicht anwendbar auf die private Küche zu Hause, und zwar nicht nur für die Person, die für sich selber kocht, sondern auch, wenn diese private Gäste einlädt. Auch die private Produktion von Konfitüre mit Früchten aus dem eigenen Garten soll nicht unter den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes fallen. Das gleiche gilt für Hausschlachtungen oder den Konsum von Lebensmitteln aus eigener Primärproduktion<sup>27</sup>. Hier wird an die Eigenverantwortung der Konsumentinnen und Konsumenten 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 «Burezmorge», kommt das Lebensmittelgesetz zum Tragen. Das gleiche gilt für klösterliche Gemeinschaften, Suppenküchen, Pfadiabende und Mittagstische in Schulen oder Gemeindehäusern. Vom Gesetz ausgenommen sind nur private Essen im kleineren, eng bestimmten Kreis.

Das Gesetz gilt auch nicht für Produkte, die durch die Heilmittelgesetzgebung erfasst sind. Damit wird klar gemacht, dass das Heilmittelrecht – analog zum EU-Recht – dem Lebensmittelgesetz vorgeht<sup>28</sup>. 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

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

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

<sup>28</sup> 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.

Produkt auch rechtmässig verkehrsfähig ist. Die Verkehrsfähigkeit setzt zusätzlich voraus, dass es den Anforderungen der betreffenden Gesetzgebung genügt. Das gleiche gilt für Gebrauchsgegenstände, die als Heilmittel angepriesen werden. Die Abgrenzung der Lebensmittelgesetzgebung von der Heilmittelgesetzgebung erfolgt nach den vom Bundesgericht in den letzten Jahren entwickelten Kriterien<sup>29</sup>.

Entsprechend dem EU-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 generell die Lebensmittel- oder die Produktesicherheit gefährden können. In der EU unterliegen heute Fische, Muscheln, Eier und Honig solchen Einfuhrbeschränkungen. Absatz 5 erlaubt, diese Beschränkungen auch ins schweizerische Recht zu übernehmen.

### *Art. 3*           Ausfuhr

Artikel 3 entspricht Artikel 12 der Verordnung (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 ausdrücklich zustimmt, nachdem sie über die Gründe der fehlenden Verkehrsfähigkeit umfassend informiert wurde.

In Anlehnung an das EU-Recht sieht der vorliegende Entwurf vor, dass zu exportierende Lebensmittel künftig Schweizer Recht entsprechen müssen (*Abs. 1*). Artikel 3 E-LMG geht damit insofern über den heutigen Artikel 6 Absatz 2 LMG hinaus, als bei einem Export auch im Fall, in dem das Bestimmungsland einen Bereich nicht regelt, die Bestimmungen der schweizerischen Lebensmittelgesetzgebung eingehalten werden müssen. Lebensmittel, die vom einen Drittland in ein anderes nur durchgeführt werden, gelten lebensmittelrechtlich als ein- und wieder ausgeführt. Sie müssen für die Ausfuhr deshalb ebenfalls die Anforderungen der schweizerischen Lebensmittelgesetzgebung erfüllen. Wie Lebensmittel, die in der Schweiz hergestellt werden und für den Export bestimmt sind, dürfen die wieder auszuführenden Lebensmittel vom Schweizer Recht jedoch abweichen, wenn entweder die Behörden des Bestimmungslandes etwas anderes verlangen oder die Gesetzgebung des Bestimmungslandes etwas anderes verlangt oder zulässt (*Abs. 2*).

Verstossen die zu exportierenden Lebensmittel gegen das schweizerische Recht und gibt es weder Vorgaben der Behörden noch der Gesetzgebung des Bestimmungslandes, dürfen die Lebensmittel – wie nach dem EU-Recht – nur dann ausgeführt werden, wenn die Behörden des Bestimmungslandes der Einfuhr im Einzelfall 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 (*Abs. 3*).

<sup>29</sup> Vgl. z.B. die Urteile 2A.47/2000, 2A.693/2005, 2A.213/2006.

Für Gebrauchsgegenstände wird die Regelung übernommen, die bisher für Lebensmittel gegolten hat<sup>30</sup>: Sind die Gebrauchsgegenstände ausschliesslich für die Ausfuhr bestimmt, finden die Regelungen des Bestimmungslandes Anwendung, soweit der Bundesrat nichts anderes vorschreibt.

Mit *Absatz 5* soll verhindert werden, dass gesundheitsschädigende Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände in andere Länder abgeschoben werden. Für diese gibt es ein absolutes Exportverbot. Die Gefahr ist gross, dass diese in illegalen Vertriebskanälen landen und Menschen in Ländern mit schlechter Lebensmittelkontrolle gesundheitlich ernsthaft beeinträchtigen können.

## 2. Abschnitte: Begriffe

### *Art. 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 – wie die alkoholischen Getränke – unter die Kategorie der Genussmittel und gelten demzufolge ebenfalls als Lebensmittel.

Der neue Lebensmittelbegriff wurde aus dem EU-Recht übernommen und stimmt inhaltlich mit Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 überein. Nach *Absatz 1* gelten als Lebensmittel alle Stoffe und Erzeugnisse, die dazu bestimmt sind oder von denen sich vernünftigerweise vorhersehen lässt, dass sie von Menschen aufgenommen werden. Neu werden vom Lebensmittelbegriff somit auch Erzeugnisse erfasst, die keinen Beitrag zum Aufbau oder Unterhalt des menschlichen Körpers leisten (vgl. den geltenden Lebensmittelbegriff). Massgeblich ist einzig, dass sie dazu bestimmt sind oder dass sich vernünftigerweise vorhersehen lässt, dass sie von Menschen aufgenommen werden, und die nicht im Ausnahmekatalog von Absatz 3 aufgeführt sind.

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 (z.B. Zusatzstoffe, Verarbeitungshilfsstoffe). Im EU-Recht gilt Trinkwasser allerdings erst ab den in Artikel 6 der Richtlinie 98/83/EG<sup>31</sup> aufgeführten Stellen als Lebensmittel (z.B. ab der Zapfstelle, an welcher es dem Verteilungsnetz entnommen wird).

Folgende Produkte gelten nicht als Lebensmittel (*Abs. 3*):

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

<sup>30</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 LMG

<sup>31</sup> 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.

- 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. die Art. 8 und 31 E-LMG).
- d. *Arzneimittel*: Das Bundesgericht hat im Entscheid 127 II 91 festgehalten, dass es keine Lücke zwischen dem Lebensmittel- und dem Arzneimittelrecht gibt. Wenn ein Produkt unter den Lebensmittelbegriff nach den beiden ersten Absätzen und gleichzeitig unter den Arzneimittelbegriff fällt, gilt es – wie in der EU – als Arzneimittel (vgl. Art. 2 Abs. 4 Bst. d E-LMG). 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 unter den Lebensmittelbegriff fällt, ist das Lebensmittelrecht anwendbar. Sollte es gleichzeitig als «Stoff oder Zubereitung» (vgl. Art. 2 des Chemikaliengesetzes vom 15. Dezember 2000<sup>32</sup>) in Verkehr gebracht werden, kommt das Chemikalienrecht für diese Verwendung 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. Definiert sind sie in Artikel 35 LGV.
- f. *Tabak und Tabakerzeugnisse*: Im Unterschied zum bisherigen schweizerischen Recht gelten Tabak und Tabakerzeugnisse nach dem EU-Recht nicht als Lebensmittel. Gleichzeitig wie der vorliegende Entwurf ist ein neues Tabakproduktegesetz in Vorbereitung. Damit bei einer allfälligen zeitlich gestaffelten Inkraftsetzung der Tabak nicht plötzlich unregelt bleibt, enthält der hier vorgelegte E-LMG eine Übergangsbestimmung (Art. 75), welche das bisherige Lebensmittelgesetz allein für den Tabak weiter gelten lässt, bis das neue Tabakproduktegesetz in Kraft tritt, jedoch längstens vier Jahre.
- g. *Betäubungsmittel und psychotrope Stoffe*: Diese sind im Betäubungsmittelgesetz vom 3. Oktober 1951<sup>33</sup> geregelt.
- h. *Rückstände und Kontaminanten*: Auch diese gelten nicht als Lebensmittel, obschon sie zusammen mit Lebensmitteln aufgenommen werden können. Sie als Lebensmittel zu bezeichnen, wäre trotzdem seltsam, da nach dem

<sup>32</sup> SR 813.1

<sup>33</sup> SR 812.121

Zweck des Gesetzes eben gerade vermieden werden sollte, dass sie aufgenommen werden.

## Art. 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 a BV. Nach der Botschaft des Bundesrates vom 20. November 1996<sup>34</sup> 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 (Art. 33 LGV, Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>35</sup> über Bedarfsgegenstände): Die Definition lehnt sich an diejenige von Artikel 1 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 an. Sie ist nicht eng zu verstehen und umfasst jeden Gegenstand und jedes Material, der oder das dazu bestimmt ist, bei der Herstellung, der Verarbeitung und beim Inverkehrbringen von Lebensmitteln mit diesen in Kontakt zu kommen. Abweichend vom EU-Recht, wo sie als Bauprodukte gelten, werden Hausinstallationen und Trinkwasserleitungen bereits ab der Verbindungsstelle zum öffentlichen Verteilnetz vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst.
- b. Kosmetische Mittel und andere Gegenstände, Stoffe oder Zubereitungen, die nach ihrer Bestimmung äusserlich mit dem Körper, mit den Zähnen oder mit den Schleimhäuten des Mundes in Berührung kommen: Eine beispielhafte Liste der kosmetischen Mittel und Gegenstände, die heute geregelt sind, findet sich in Anhang 1 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>36</sup> über kosmetische Mittel und in Artikel 1 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>37</sup> über Gegenstände für den Humankontakt.
- c. Utensilien und Farben für Tätowierungen und Permanent-Make-up: Diese Gegenstände können bei fehlender Eignung oder unsachgemässer Anwendung bleibende Schäden verursachen: Sie sind in der Verordnung über Gegenstände für den Humankontakt geregelt.
- d. Kleidungsstücke, Textilien und andere Gegenstände, die nach ihrer Bestimmung mit dem Körper in Berührung kommen: Bei diesen Gegenständen ist im Wesentlichen deren Brennbarkeit geregelt. Ohne solche Bestimmungen sterben jährlich mehrere Personen, weil sich deren Kleider zu leicht entzünden.
- e. Spielzeug und andere Gegenstände, die für den Gebrauch durch Kinder bestimmt sind: Im Vordergrund steht der Schutz der Kinder vor Verletzungen und anderen Gesundheitsgefährdungen.
- f. Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel: Dabei handelt es sich um Gegenstände des täglichen Gebrauchs, die traditionell im Lebensmittelrecht geregelt werden. Weil der Lebensmittelvollzug in der Schweiz effi-

<sup>34</sup> BBl 1997 I 333

<sup>35</sup> SR 817.023.21

<sup>36</sup> SR 817.023.31

<sup>37</sup> SR 817.023.41

ziert und gut organisiert ist, wird auf eine Auslagerung dieser Produkte aus dem Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes vorderhand verzichtet. Denkbar wäre aber auch, diese umfassend der neuen Produktesicherheitsgesetzgebung zu unterstellen.

- g. Neu explizit in den Katalog der Gebrauchsgegenstände aufgenommen werden Aerosolpackungen (ehemals «Druckgaspackungen»), die Lebensmittel oder andere Gebrauchsgegenstände enthalten. Bei diesen steht die Berstgefahr im Vordergrund. Zudem können sie entzündliche Bestandteile enthalten. Vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst werden sollen allerdings nur Aerosolpackungen, welche Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände enthalten. Die übrigen Aerosolpackungen werden entweder in anderen Spezialgesetzgebungen geregelt oder aber unterstehen dem Bundesgesetz vom 9. Juni 2009<sup>38</sup> über die Produktesicherheit.
- 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. Als andere produktespezifische Gesetzgebungen sind spezifische Erlasse gemeint, nicht jedoch das horizontale Produktesicherheitsgesetz.
- 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. Analog zum Trinkwasser sollen auch in diesem Bereich künftig schweizweit vereinheitlichte Anforderungen an die Qualität erlassen werden können. Weiter soll auch 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 die Regelung des Dusch- und Badewassers nicht harmonisiert. Es gibt jedoch eine Richtlinie über Wasser für den menschlichen Gebrauch (Richtlinie 98/83/EG<sup>39</sup>), die vor allem Trinkwasser beinhaltet, jedoch auch auf Verteilungsnetze Anwendung findet. Die Richtlinie über die Qualität der Badegewässer erfasst die natürlichen Gewässer und nicht die Schwimmbäder (Richtlinie 2006/7/EG<sup>40</sup>).

#### *Art. 6* Inverkehrbringen

Die Übernahme der EU-Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit bedingt, dass auch der Begriff «Inverkehrbringen» aus dem EU-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 Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Die im vorliegenden Entwurf vorgenommenen Änderungen sind rein sprachlicher Natur.

<sup>38</sup> SR 930.11

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Richtlinie 2006/7/EG des Rates vom 15. Februar 2006 über die Qualität der Badegewässer und deren Bewirtschaftung, ABl. L 64 vom 4.3.2006, S. 37.

## **2. Kapitel: Anforderungen an Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände**

### **1. Abschnitt: Lebensmittel**

#### *Art. 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 dargelegt, wird der Wechsel vom bisherigen System, das jegliche Gesundheitsgefährdung ausschliessen wollte, zum System der Lebensmittelsicherheit wegen des neu in den Gesetzesentwurf aufgenommenen Vorsorgeprinzips keine 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 Verordnung (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 EU-Rechts ist. Das Bundesgericht hat dazu vor einigen Jahren 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.

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 bestimmungsgemässen Verwendung durch die Konsumentinnen und Konsumenten – resp. seiner Verwendung auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen – ebenso zu berücksichtigen wie die Informationen, welche den Konsumentinnen und Konsumenten vermittelt werden. Massstab ist der objektive Durchschnittskonsument, die objektive Durchschnittskonsumentin. Zu den den Konsumentinnen und Konsumenten vermittelten Informationen zählen neben der Werbung auch die Angaben auf der Etikette oder sonstige normalerweise zugängliche Informationen.

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 Stichtag im Frühjahr 1997 im europäischen Raum als Lebensmittel verwendet wurden, frei verkehrsfähig sein<sup>41</sup>. Der Bundesrat soll aber die Kompetenz erhalten, nach diesem Datum auf den Markt gebrachte neuartige Lebensmittel der Bewilligungs- oder Meldepflicht zu unterstellen. Eine Bewilligungs- oder Meldepflicht soll er auch einführen können bei Lebensmitteln für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen besondere Ernährungsbedürfnisse haben (z.B. für Diabetiker), sowie für Lebensmittel, bei denen besondere ernährungs- oder andere physiologische Wirkungen beworben werden.<sup>42</sup>

Analog zum EU-Recht (s. Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 2377/90) 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 EU-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 EU 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.

#### *Art. 8*            Primärproduktion

Entsprechend dem bisherigen Artikel 7 LMG sollen nicht nur Lebensmittel, sondern auch lebende Tiere und Pflanzen vor dem Ernten, die zum Herstellen von Lebensmitteln bestimmt sind, so gehalten resp. behandelt werden, dass die daraus gewonnenen Lebensmittel einwandfrei und sicher sind. Sie dürfen darüber hinaus auch nicht zur Täuschung Anlass geben.

<sup>41</sup> Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 258/97

<sup>42</sup> S. Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über Speziallebensmittel (SR 817.022.104) und Verordnung des EDI vom 23. November 2005 über den Zusatz essenzieller oder physiologisch nützlicher Stoffe zu Lebensmitteln (SR 817.022.32).

## *Art. 9* Fleischgewinnung

Der Bundesrat wird beauftragt, die Tierarten zu bestimmen, die zum menschlichen Konsum zugelassen sind (s. Art. 2 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>43</sup> über Lebensmittel tierischer Herkunft). Diese gelten als «Nutztiere», im Unterschied zu den Heimtieren (s. Art. 3 der Tierarzneimittelverordnung vom 18. August 2004<sup>44</sup>). 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.

Die Liste der Tiere, die vor und nach der Schlachtung untersucht werden müssen (Art. 32 E-LMG) entspricht nicht der vom Bundesrat zu erlassenden Liste der zum Konsum zugelassenen Tiere. Landbären und Kaninchen beispielsweise sind zum Konsum zugelassen, ohne dass sie nach Gesetz vorgängig untersucht werden müssen. Die Artikel 11–13 der Verordnung vom 23. November 2005<sup>45</sup> über das Schlachten und die Fleischkontrolle regeln, welche Tierarten ausserhalb von bewilligten Schlachthanlagen geschlachtet werden dürfen und wie krankes und verunfalltes Schlachtvieh zu behandeln ist. Die Absätze 2 und 3 liefern dafür die gesetzliche Grundlage. Sie ersetzen den bisherigen Artikel 16 LMG.

## *Art. 10* Hygiene

Artikel 10 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 gekürzt.

Im Hygienebereich entspricht das schweizerische Recht heute schon weitestgehend dem europäischen Recht. Die EU hat vor knapp fünf Jahren im sog. Hygienepaket drei neue Verordnungen erlassen (VO (EG) Nr. 852/2004<sup>46</sup>, Nr. 853/2004<sup>47</sup> sowie Nr. 854/2004<sup>48</sup>), die im Rahmen der grossen Revision des Lebensmittelverordnungsrechts im Jahr 2005 übernommen wurden.

Im schweizerischen Recht finden sich die grundlegenden Normen des Hygienepakets in der LGV, 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

<sup>43</sup> SR 817.022.108

<sup>44</sup> SR 812.212.27

<sup>45</sup> SR 817.190

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> 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.

vom 23. November 2005<sup>49</sup> (HyV) und in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>50</sup> über Lebensmittel tierischer Herkunft zu finden.

Artikel 10 *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 aus Artikel 7 Absatz 4 sowie aus Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe c E-LMG.

*Absatz 2* entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 15 Absatz 2 LMG. Er wurde etwas anders formuliert.

*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. Umgesetzt ist dies heute insbesondere in Artikel 8 HyV.

*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, sondern zum Beispiel auch an Metzgereien oder Bäckereien, wo Hygienekenntnisse ebenso wichtig sind, um einwandfreie Lebensmittel produzieren und verkaufen zu können.

#### *Art. 11* Bewilligungs- und Meldepflicht für Betriebe

Diese Bestimmung ist eine zentrale Norm des europäischen Hygienerechts. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 und Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 schreiben für Lebensmittelunternehmen vor der Betriebsaufnahme generell eine Meldepflicht vor sowie für Betriebe, 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 leicht verändert in den vorliegenden Entwurf übernommen.

Sowohl nach europäischem Recht wie nach Artikel 13 LGV sind Betriebe, welche Lebensmittel nur an Konsumentinnen und Konsumenten abgeben, von der Bewilligungspflicht ausgenommen, auch wenn sie Milch, Käse oder Fleisch verkaufen. Sie unterstehen jedoch der Meldepflicht. Eine Ausdehnung der bestehenden Bewilligungspflicht ist nicht vorgesehen, jedoch nicht ausgeschlossen.

*Absatz 3* bezieht sich sowohl auf Absatz 1 wie auf Absatz 2. Verwiesen sei auf die Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Betriebe, die nur tierische Produkte lagern, für welche keine Temperaturregelung besteht (z.B. Trockenfleisch), oder für solche, die Honig herstellen, oder die Ausnahme von der Meldepflicht für Basare und Schulfeste. Hofläden werden gleich behandelt wie Detailhandelsbetriebe. Wer von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist, untersteht aber grundsätzlich der Meldepflicht.

<sup>49</sup> SR 817.024

<sup>50</sup> SR 817.022.108

## *Art. 12* Kennzeichnungs- und Auskunftspflicht

Artikel 12 entspricht fast vollständig Artikel 20 LMG. Die Kennzeichnungsvorschriften finden sich vor allem in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>51</sup> über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV), jedoch auch in den einzelnen vertikalen Verordnungen, beispielsweise in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>52</sup> über Lebensmittel tierischer Herkunft. In der LKV finden sich Präzisierungen für Einzel- und Spezialfälle.

Die Sachbezeichnung entspricht dem EU-Begriff der Verkehrsbezeichnung (Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 5 der Richtlinie 2000/13/EG).

Neu ist die Kompetenz des Bundesrates, Ausnahmen zur Angabe des Produktionslandes festzulegen. Die europäische Kommission hat vor zwei Jahren einen Vorschlag für eine Verordnung betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel<sup>53</sup> publiziert, der sich auch auf das schweizerische Recht auswirken wird. Dieser Entwurf lässt in gewissen Schranken einzelstaatliche Vorschriften über die Herkunftsbezeichnung zu (Art. 38 des Entwurfs). Im Juni 2010 hat das europäische Parlament obligatorische Herkunftsbezeichnungen für gewisse Produkte, namentlich für Fleisch, Gemüse und Obst verlangt. Welche Linie der Rat verfolgen wird, ist noch offen.

Auch bezüglich der Angabe der Zutaten gibt es Ausnahmen. So ist diese heute beispielsweise bei Obst und Gemüse, Tafelwasser und Käse nicht erforderlich (s. Art. 5a LKV).

## *Art. 13* Besondere Kennzeichnung

Auch diese Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Recht (Art. 21 LMG). Der Bundesrat soll weiterhin die Kompetenz haben, über die obligatorischen Angaben nach Artikel 12 Absatz 1 hinaus weitere Angaben verlangen zu können. Diese sollen beispielsweise den Kaufentscheid oder die Verwendung erleichtern helfen. Artikel 13 soll überdies die Rechtsgrundlage liefern, um allfälliges in diesem Bereich neu erlassenes EU-Recht nachvollziehen zu können.

Die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Kennzeichnung fertig zubereiteter Speisen auf Menükarten wird neu in einem eigenen Absatz geregelt (*Abs. 2*).

Der bisherige Absatz 2 und neue *Absatz 3* ermöglicht die Kennzeichnungspflicht für besonders gesundheitsgefährdete Menschen. Wo gesundheitlich angezeigt, soll der Bundesrat beispielsweise verlangen können, dass auf Besonderheiten wie mögliche Unverträglichkeiten, Allergien oder Stoffwechselerkrankungen hingewiesen werden muss.

<sup>51</sup> SR 817.022.21

<sup>52</sup> SR 817.022.108

<sup>53</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel (KOM (2008) 40 endg.

Nach dem neuen *Absatz 4* 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. 1924/2006<sup>54</sup>). Der bisherige Absatz 3 LMG wird neu zu Absatz 4 Buchstabe b.

Bei einer Unterkategorie der *Health-Claims* dürfen Dritte, welche eine gesundheitsbezogene Angabe verwenden wollen, die bereits zugelassen ist, ihr Gesuch während fünf Jahren nicht auf die Daten, welche zur ersten Zulassung geführt haben, abstützen (Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 1924/2006). Dadurch sollen die Investitionen, die von Innovatoren bei der Beschaffung von Informationen und Daten zur Unterstützung eines Antrags auf Zulassung nach dieser Verordnung getätigt werden, geschützt werden. Hierfür muss in *Absatz 5* eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Der bisherige Absatz 4 ist durch die Artikel 14 ff. des Landwirtschaftsgesetzes überflüssig geworden.

#### *Art. 14* Abgabe- und Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke

Die Abgabe alkoholischer Getränke an Jugendliche unter 16 Jahren ist nach dem geltenden Verwaltungsrecht heute schon verboten (Art. 11 LGV). Es ist allgemein bekannt, dass sich Alkohol bei gewissen Personenkategorien auch bei nicht übermässigem Konsum negativ auf die Gesundheit auswirken kann. So kann chronischer Alkoholkonsum beispielsweise bei Jugendlichen deren körperliche Entwicklung stark beeinträchtigen. Das Abgabeverbot gilt ebenfalls bei kostenloser Abgabe von Alkohol. Da es sich bei diesem Verbot um eine relativ weit gehende Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit handelt, ist dieses Verbot zusätzlich auf Stufe Gesetz zu verankern (vgl. Art. 164 Abs. 1 Bst. b BV).

Ebenfalls geltendem Recht (Art. 60 LMG) entspricht die Kompetenz des Bundesrates, die Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche richtet, einzuschränken. Eine solche Werbeeinschränkung ist die logische Folge des Verbots nach *Absatz 1*. Sie soll dazu dienen, alle kommerziellen Handlungen zu verbieten, die Jugendliche zum Konsum von alkoholischen Getränken verleiten könnten. Dieser Absatz soll aber nicht dazu führen, dass Miniaturanfertigungen von Autos, Lastwagen oder elektrischen Zügen, auf denen wie in der Wirklichkeit für alkoholische Getränke geworben wird, verboten werden. Diese Art von Werbung richtet sich nicht speziell an Jugendliche und ist daher legal.

Die Abgabe- und Werbebeschränkungen des Bundesgesetzes vom 24. März 2006<sup>55</sup> über Radio und Fernsehen und des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932<sup>56</sup> gehen diesem Gesetz vor (*Abs. 3*).

54 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; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 109/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 L 39 S. 14 vom 13.2.2008.

55 SR 784.40

56 SR 680

## 2. Abschnitt: Gebrauchsgegenstände

### *Art. 15*      Sicherheit von Gebrauchsgegenständen

Wie Artikel 7 bezüglich der Lebensmittel, so ist Artikel 15 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 EU-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 EU-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 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 Produkt 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.

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 Meldepflichten (*Bst. a*), die Möglichkeit, die Verwendung bestimmter Gebrauchsgegenstände oder Stoffe einzuschränken oder zu verbieten (*Bst. c*), sowie zu verlangen, dass die Öffentlichkeit über die Eigenschaften bestimmter Gebrauchsgegenstände informiert wird (*Bst. d*). Als Ausdruck des sog. «new approach» kann der Bundesrat technische Normen bezeichnen, bei deren Einhaltung eine Vermutung besteht, dass der Gegenstand sicher ist (*Bst. b*).

Der Bundesrat soll zudem die Möglichkeit erhalten, Anforderungen an die Hygiene von Gebrauchsgegenständen festzulegen (*Bst. e*). Im Vordergrund steht in diesem Zusammenhang der Umgang mit kosmetischen Mitteln.

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. f*).

#### *Art. 16* Kennzeichnung und Werbung

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 18 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 Gebrauchsgegenstände zu verbieten, nicht aber täuschende Werbung, wird solche Werbung ebenfalls verboten (*Abs. 1*).

Der Täuschungsschutz gilt nicht für alle Gebrauchsgegenstände, sondern nur für kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände (vgl. Art. 18). Durch den Verweis auf Artikel 18 wird das Täuschungsverbot auf diese Produktkategorien beschränkt.

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

#### *Art. 17* 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 EU-Recht nachvollziehen zu können.

### **3. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände**

#### *Art. 18* Täuschungsschutz

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

Mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag wird der lebensmittelrechtliche Täuschungsschutz auf kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände ausgedehnt (*Abs. 1*). Die entsprechenden Bestimmungen finden sich im EU-Recht in Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 76/768/EWG für kosmetische Mittel und in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 für Bedarfsgegenstände. Für Lebensmittel ist der Täuschungsschutz in den Artikeln 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und 2 der Richtlinie 2000/13/EG<sup>57</sup> verankert.

<sup>57</sup> Vgl. die vollständigen Angaben zu diesen EU-Rechtsakten im Anhang zu dieser Botschaft.

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

Wie das schon heute der Fall ist, sind die Bestimmungen über die Angabe der schweizerischen Herkunft gemäss dem Markenschutzgesetz vom 28. August 1992<sup>58</sup> beim Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zu beachten. Will eine Herstellerin oder ein Hersteller vom Geltungsbereich dieses Gesetzes erfasste Produkte mit der Herkunftsangabe «Schweiz» oder anderen schweizerischen Herkunftsbezeichnungen kennzeichnen oder diese Angaben als Label verwenden, müssen - wie schon bisher - zwingend die Herkunftskriterien gemäss Markenschutzgesetz erfüllt werden. Dies gilt auch für die Werbung. Die Vollzugsbehörden der Lebensmittelgesetzgebung prüfen die Einhaltung dieser markenschutzrechtlichen Kriterien im Rahmen der Umsetzung des lebensmittelrechtlichen Täuschungsverbots. Die Angabe des Produktionslandes (Art. 12 Abs. 1 Bst. a) richtet sich jedoch nach der Lebensmittelgesetzgebung.

*Absatz 4 Buchstabe a* kann 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.

Das EU-Recht kennt in verschiedenen Bereichen Höchstwerte, die sich an der Guten Herstellungspraxis orientieren und sich nicht mit dem Gesundheitsschutz (Art. 7 Abs. 4 E-LMG) begründen lassen (vgl. z.B. Erwägungsgrund 4 der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006).

*Absatz 4 Buchstabe b* stammt aus Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b LMG. Die Bestimmung wurde nur in Einzelfällen herangezogen, insbesondere bei Haustürverkäufen.

*Absatz 4 Buchstabe c* gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, den Täuschungsschutz im Rahmen der Guten Herstellungspraxis für Lebensmittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände zu umschreiben.

*Absatz 5* 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 EU entsprechende Regelungen erlässt.

#### *Art. 19* 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) in den vorliegenden Entwurf übernommen. Damit soll auch künftig sichergestellt sein, dass die Konsumentinnen und Konsumenten durch Imitationen und Surrogate von Lebensmitteln nicht getäuscht werden. Täuschende Nachahmungen, die zu Verwechslungen führen, bleiben verboten. Zudem ist die Sachbezeichnung von Surrogaten und Imitationsprodukten so festzulegen, dass eine klare Abgrenzung zum entsprechenden Originalprodukt sichergestellt ist (*Abs. 1*).

Ebenfalls beibehalten wird der bisherige Artikel 19 Absatz 2 LMG, der in der Praxis immer wieder zur Anwendung gelangt. Bei Produkten wie Shampoos oder Seifen in Form von Lebensmitteln besteht oft die Gefahr, dass diese, namentlich von Kindern, mit Lebensmitteln verwechselt werden. Produkte, welche auf diese Weise die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten gefährden, können gestützt auf *Absatz 2* auch künftig vom Markt genommen werden.

#### *Art. 20*           Einschränkung der Herstellungs- und Behandlungsverfahren

Artikel 20 entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 9 Buchstabe b LMG und regelt die Kompetenz des Bundesrates, die Verwendung bestimmter Herstellungs- verfahren 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.

*Absatz 2* gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, für Tiere, deren Fleisch zur Lebensmittelgewinnung bestimmt ist, bestimmte Zuchtmethoden einzuschränken oder ganz zu verbieten. Ein solches Verbot muss sich jedoch an den mit der Lebensmittelgesetzgebung verfolgten Zielen orientieren und durch die Verfassung abgedeckt sein.

## **4. Abschnitt: Aufgaben der Behörden**

Die folgenden Bestimmungen richten sich nicht an die Personen und Unternehmen, die mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen umgehen, sondern umschreiben die Aufgaben der Behörden. Sie umschreiben aber nicht unmittelbare Vollzugsaufgaben; vielmehr geben sie den Behörden Vorgaben, nach welchen Kriterien die Sicherheit eines Lebensmittels oder eines Gebrauchsgegenstands beurteilt werden muss, und regeln, worüber diese die breite Öffentlichkeit informieren müssen. Die eigentlichen Vollzugsaufgaben folgen im 4. Kapitel (Art. 39 ff.).

#### *Art. 21*           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 21 lehnt sich inhaltlich an Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 an. Nach Artikel 3 Ziffer 10 dieser Verordnung besteht die Risikoanalyse aus einem Prozess, bestehend aus den drei miteinander verbundenen Einzelschritten Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation (*Abs. 2*). Rein sprachlich ist der Oberbegriff der Risikoanalyse diskutabel; da er jedoch weltweit verwendet wird, wird er auch in den E-LMG aufgenommen.

Die Risikobewertung besteht nach der Definition von Artikel 3 Ziffer 11 der Verordnung (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. 3*).

Das Risikomanagement (*Abs. 4*) 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 wissenschaftlichen 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. Erwägungsgründe 19 und 20 der VO (EG) Nr. 178/2002).

Die Risikokommunikation bildet das dritte Element des Prozesses der Risikoanalyse. Im vorliegenden Entwurf wird sie in Artikel 55 eigens 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 Art. 3 Ziff. 13 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002).

#### *Art. 22*            Vorsorgeprinzip

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

Das Vorsorgeprinzip gibt den mit dem Risikomanagement beauftragten Bundesbehörden 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. Das Aufrechterhalten einer Massnahme selbst bei einer günstigeren Risikobewertung käme einer unverhältnismässigen Belastung der beteiligten Kreise gleich und würde demzufolge dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz zuwiderlaufen.

#### *Art. 23*            Schutzmassnahmen

Auf Artikel 23 abgestützte Schutzmassnahmen schaffen die Möglichkeit, das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, welche die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten gefährden, einzuschränken oder zu verbieten, selbst wenn die fraglichen Lebensmittel den geltenden gesetzlichen Bestimmungen entsprechen. Tritt ein solcher Fall ein, weist die zuständige Bundesbehörde die ihrer Aufsicht unterstehen-

den Vollzugsbehörden an, die von ihr vorgegebenen Massnahmen mittels einer Verfügung umzusetzen. Die Kompetenz zum Erlass von Schutzmassnahmen beruht auf der Tatsache, dass der Lebensmittelsektor einem ständigen Wandel unterworfen ist. Liegen neue wissenschaftliche Erkenntnisse vor, die ein unmittelbares Einschreiten gebieten, muss dies möglich sein, ohne die ordentliche Revision einer lebensmittelrechtlichen Bestimmung abzuwarten. Das Ergreifen von Massnahmen gestützt auf diese Bestimmung darf jedoch nur mit äusserster Zurückhaltung erfolgen, führt es doch zu einer gewissen Relativierung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie dem Legalitätsprinzip oder dem Grundsatz von Treu und Glauben in Bezug auf die Rechtsbeständigkeit der Rechtsordnung. In Fällen, in denen der Schutz der Gesundheit ernsthaft gefährdet ist, soll ein rasches Handeln aber dennoch möglich sein. Eine analoge Bestimmung sieht auch das europäische Recht vor (Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002). Wie beim Vorsorgeprinzip müssen Entscheide, die im Hinblick auf die Umsetzung von Schutzmassnahmen getroffen werden, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismässigkeit berücksichtigen. Sollte das Verabschieden einer Massnahme zu einem Widerspruch zu geltendem Recht führen, muss die betroffene Bestimmung im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren revidiert werden.

#### *Art. 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 EU-Recht. Regelungen über die Information der Öffentlichkeit finden sich in Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

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

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 55 E-LMG.

*Absatz 2* entspricht dem bisherigen Artikel 12 Absatz 1 LMG. Inhaltlich ergeben sich keine Änderungen.

Ebenfalls aus dem geltenden Recht (Art. 12 Abs. 2 LMG) übernommen wurde *Absatz 3*. Gestrichen wurde einzig der Satzteil, wonach der Bund die ernährungswissenschaftliche Forschung anderer Institutionen unterstützen kann. Der Bund will die Forschungsförderung zentral im Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz vom 7. Oktober 1983<sup>59</sup> regeln. Die Öffentlichkeitsarbeit anderer Institutionen wird er jedoch weiterhin gestützt auf das Lebensmittelgesetz unterstützen können.

*Absatz 4* stellt klar, dass das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004<sup>60</sup> (BGÖ) sowie die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze für die unter den Buchstaben a–c aufgeführten Dokumente nicht gelten soll (vgl. Art. 4 Bst. b BGÖ). Bundesrecht bricht diesbezüglich kantonales Recht.

Im Einzelnen geht es um folgende Bereiche:

- Zu amtlichen Kontrollberichten und anderen Dokumenten, die bei der Kontrolle oder im Nachgang zur Kontrolle von Betrieben erstellt wurden, die diesem Gesetz unterstellt sind, soll auch im Rahmen der passiven Information kein Zugang bestehen (*Bst. a*). Vom Zugangsrecht ausgenommen sind der Kontrollbericht sowie sämtliche Dokumente, welche Schlussfolgerungen über die bei der Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten. Dazu gehören auch die Dokumente über die Beurteilung und Bescheinigung der Konformität nach den Artikeln 30 und 33 Absatz 2 E-LMG.

Kontrollberichte enthalten oft technische Einzelheiten, welche für Fachleute bestimmt und vom breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen sind. Wird z.B. eine schmutzige Küchenmaschine beanstandet, bedeutet dies noch lange nicht, dass die in dieser Küche zubereiteten Speisen gesundheitsgefährdend sind oder dass diese Küchenmaschine dauernd in dieser Weise verschmutzt ist. Würden solche Kontrollberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, bestünde die Gefahr, dass der Ruf eines Betriebs nachhaltig Schaden nehmen könnte, ohne dass überhaupt je eine Gefährdung der Konsumentinnen und Konsumenten bestanden hat.

Um trotzdem Transparenz zu schaffen, wird den Konsumentinnen und Konsumenten das Recht eingeräumt, direkt in den betreffenden Betrieben in die durch die kantonalen Vollzugsbehörden ausgestellte Bescheinigung der Konformität Einblick zu erhalten. Damit wird ermöglicht, auf leicht nachvollziehbare Weise Informationen über die in einem Betrieb herrschenden hygienischen Verhältnisse und die Beachtung der übrigen lebensmittelrechtlichen Vorgaben durch diesen Betrieb zu erhalten. Würde das nach dem Öffentlichkeitsgesetz grundsätzlich bestehende Recht, in Dokumente der Behörden Einsicht nehmen zu können, in Bezug auf die Bescheinigung der Konformität der kontrollierten Betriebe nicht eingeschränkt, wäre damit zu rechnen, dass die kantonalen Vollzugsbehörden mit diesbezüglichen Anfragen überhäuft würden. Es wäre dann in jedem Einzelfall abzuklären, ob ein Ausnahmegrund nach dem Öffentlichkeitsgesetz des jeweiligen Kantons vorliegt oder nicht. Mit dem hier vorgeschlagenen System, wonach sämtlichen Konsumentinnen und Konsumenten ein Anspruch eingeräumt wird, direkt beim fraglichen Betrieb Einsicht in die Bewertung der Konformität zu erhalten, kann das Informationsbedürfnis der Konsumentinnen und Konsumenten auch ohne Einsichtsrecht bei den Vollzugsbehörden befriedigt werden. Damit kann auch das im Rahmen der Vernehmlassung heftig kritisierte «An-den-Pranger-Stellen» von Betrieben vermieden werden, ohne dass an der Transparenz allzu grosse Abstriche gemacht werden müssen.

- Um die Übersicht über den Markt und den Gesetzesvollzug zu erhalten, führen die Bundesbehörden – im Regelfall zusammen mit den kantonalen Vollzugsbehörden – von Zeit zu Zeit Marktstudien durch (vgl. Art. 41 E-LMG). Deren Ergebnisse dienen dazu, abzuschätzen, ob in einem Bereich ein Regelungsbedarf besteht oder ob am Vollzug etwas geändert werden muss. Produkte, welche gesundheitsgefährdend sind, werden direkt aus dem Verkehr gezogen. Verstossen sie in anderer Weise gegen das Lebensmittelrecht, werden sie beanstandet, und es werden die erforderlichen Massnahmen getroffen, damit die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht gefährdet wird bzw. damit sie nicht getäuscht werden. Würden die Ergebnisse solcher Untersuchungen mit genauer Bezeichnung von Anbieter und Produkt öffentlich zugänglich gemacht, führte dies dazu, dass Anbieter, die von diesen Kontrollen zufälligerweise nicht betroffen sind, wettbewerbsmässig bevorteilt würden. Eine solche Wettbewerbsverzerrung wäre deshalb stossend, weil die Probenerhebungen oft nicht repräsentativ sind und die Beschaffenheit der Produkte von Produktionseinheit zu Produktionseinheit erheblich variieren kann. Die Untersuchungsergebnisse lassen für das breite Publikum deshalb keine den realen Gegebenheiten entsprechenden Schlüsse auf die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen der untersuchten Art zu. Die Resultate solcher Erhebungen sollen vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht von Bund und Kantonen deshalb insoweit ausgenommen werden, als sie Schlüsse auf konkrete Herstellerinnen oder Hersteller, Vertreiberinnen oder Vertreiber oder Produkte zulassen (*Bst. b*). Zugang bestehen soll jedoch beispielsweise zu Dokumenten, welchen entnommen werden kann, welche Produktgruppen untersucht wurden, wie bei den Untersuchungen vorgegangen wurde oder welches das Gesamtergebnis der Marktstudie war. Das Geschäfts- und das Fabrikationsgeheimnis nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe g BGÖ ist jedoch in jedem Fall zu gewährleisten.
- Das EU-Recht schreibt vor, dass Lebensmittelbetriebe risikobasiert kontrolliert werden. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer Risikokategorie erfolgt aufgrund 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. Bei Betrieben, die einer hohen Risikokategorie zugeordnet werden, handelt es sich beispielsweise um solche, welche mit leicht verderblichen Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen. Solche Betriebe werden auch dann einer hohen Risikokategorie zugeordnet, wenn sie unter Beachtung sämtlicher Hygienevorschriften und -standards produzieren und nie zu einer Beanstandung Anlass gegeben haben. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer hohen Risikokategorie sagt deshalb nichts darüber aus, ob der betreffende Betrieb gut oder schlecht geführt wird. Da die Betriebe mit direktem Kontakt zu Endkonsumentinnen und -konsumenten auch im Rahmen der Bewertung der Konformität nach Artikel 33 Absatz 2 E-LMG einer «Risikokategorie» zugeordnet werden, liegt auf der Hand, dass die beiden Kategorisierungen miteinander verwechselt werden könnten. Ein Betrieb, der heikle Lebensmittel immer nach neusten hygienischen Erkenntnissen und einwandfrei herstellt, liefe damit Gefahr, in der öffentlichen Meinung als «Grüselbetrieb» abgestempelt zu werden, obschon dies in keiner Art und Weise gerechtfertigt wäre. Um einer solchen Rufschädigung vorzubeugen,

ist es deshalb angezeigt, auch die Dokumente über die Risikoklassierung von Betrieben vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht auszunehmen (*Bst. c*).

### **3. Kapitel: Kontrolle**

#### **1. Abschnitt: Untersuchungsverfahren**

##### *Art. 25*

Der neue Artikel 25 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 E-LMG).

Die Frage, welche Analysemethoden bei der Untersuchung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen anwendbar sein sollen, wird in *Absatz 1* geregelt. Analog zum EU-Recht werden verbindliche Analysemethoden künftig vermehrt ins Verordnungsrecht aufgenommen werden (*Abs. 2*). Der nach geltendem Recht noch vorgesehenen Möglichkeit des Bundesrats, einzelne Teile des Lebensmittelbuches für verbindlich zu erklären, kommt deshalb nicht mehr dieselbe Bedeutung zu.

#### **2. Abschnitt: Pflichten der Unternehmen**

##### *Art. 26*      Selbstkontrolle

Die Verpflichtung zur Selbstkontrolle ist sowohl nach schweizerischem Recht wie nach dem EU-Recht einer der Grundpfeiler der Lebensmittelgesetzgebung. Der neue Artikel 26 orientiert sich an den Bestimmungen über die Selbstkontrolle des geltenden Rechts (Art. 23 LMG) sowie an Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. 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 jede Person, die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, lagert, transportiert, in Verkehr bringt, ein-, aus- oder durchführt (s. BGE 124 IV 297). Mittels der Selbstkontrolle muss jedes Glied der Kette – von der Herstellung bis hin zur Abgabe an die Öffentlichkeit – gewährleisten, dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden (*Abs. 1*).

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

*Absatz 3* verpflichtet den Bundesrat, die Anforderungen an die Selbstkontrolle sowie deren Dokumentation detailliert zu regeln. Unter den Begriff der Dokumentation fallen namentlich auch alle Dokumente und Bescheinigungen, welche die Herstellerinnen und Hersteller zur Belegung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zuhanden der Vollzugsbehörden zur Verfügung haben müssen.

Angesichts der Komplexität der Materie in bestimmten Branchen kann der Bundesrat zudem die Mindestanforderungen an die Fachkenntnisse festlegen, über welche die für die Selbstkontrolle verantwortlichen Personen verfügen müssen (*Abs. 4*).

#### *Art. 27*            Sicherstellung des Gesundheitsschutzes

Wie im EU-Recht<sup>61</sup> muss, wer feststellt, dass von ihm oder ihr in 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 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 Gebrauchsgegenstände 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 werden<sup>62</sup>.

Zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes räumt *Absatz 2* dem Bundesrat die Kompetenz ein, zu bestimmen, in welchen Fällen und wie beim Auftreten derartiger Situationen die Behörden zu informieren sind.

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

#### *Art. 28*            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 Produkterückrufe und -rücknahmen 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.

<sup>61</sup> Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

<sup>62</sup> Vgl. dazu Art. 54 LGV

Artikel 28 E-LMG orientiert sich strikte am EU-Recht<sup>63</sup> und beschränkt die Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit auf Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, Spielzeug und kosmetische Mittel (*Abs. 1*). Er verlangt, dass alle Unternehmen über Systeme verfügen, die ihnen ermöglichen, ihre Lieferanten sowie die Unternehmen zu identifizieren, denen sie ihre Produkte geliefert haben (*Abs. 2*). 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.

Der Bundesrat kann Anforderungen an die Dokumentation festlegen und erhält zudem die Kompetenz, die Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit auf andere Gebrauchsgegenstände als die in Absatz 1 aufgeführten auszuweiten. Er darf von dieser Kompetenz aber nur dann Gebrauch machen, wenn sich die Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens dazu verpflichtet hat (*Abs. 3*).

#### *Art. 29*            Unterstützungs- und Auskunftspflicht

Diese Bestimmung übernimmt die Absätze 1 und 2 des bisherigen Artikels 25 LMG. Die Vollzugsbehörden könnten ihrer Aufgabe nicht nachkommen ohne die Mithilfe der Kontrollierten (*Abs. 1*). Die Kontrollierten müssen namentlich Einblick in Geschäftsunterlagen gewähren und Auskünfte erteilen, soweit dies nötig ist, um festzustellen, dass die Produkte den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Die Vollzugsbehörden können auch verlangen, dass man ihnen, z.B. in grossen Lagern, die gewünschten Artikel zur Probenahme hervorsucht oder bei der Einfuhrkontrolle die Ware auspackt.

Ein spezielles Problem bietet neuerdings die Möglichkeit, Produkte von schweizerischen Anbietern auf elektronischem Weg (Internet, E-Mail) zu bestellen. Oft werden diese im Ausland gelagert und für jede einzelne Bestellung in die Schweiz gesandt. So wird es jedoch für die Vollzugsbehörden sehr schwierig, Proben zu nehmen. Die geänderte Bestimmung von Artikel 29 gibt den Behörden die Möglichkeit, Personen, die aus der Schweiz Produkte anbieten oder vertreiben (Inverkehrbringen), zu verpflichten, Proben ihrer Produkte vorzulegen.

Die Schlachtier- und Fleischuntersuchung findet in den Räumen des Schlachtbetriebs statt. Wer Tiere schlachtet, muss daher hierfür einen Arbeitsplatz einrichten und Räume, namentlich für die Erledigung administrativer Arbeiten sowie für die einstweilige Lagerung beanstandeter Schlachtierkörper, zur Verfügung stellen (*Abs. 2*). Ein Schlachtbetrieb ist verpflichtet, den Arbeitsplatz für die Schlachtier- und Fleischuntersuchung so einzurichten, dass alle vorgeschriebenen Kontrollen ohne Behinderung vollständig, hygienisch und rationell vorgenommen werden können.

#### *Art. 30*            Recht auf Einsicht in die Bescheinigung der Konformität

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 verschiedene parlamentarische Vorstösse

<sup>63</sup> Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 (Art. 18), (EG) Nr. 1935/2004 (Art. 17) und Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug, ABl. L 170 vom 30.6.2009, S. 1 (Art. 9).

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.

Die neue Regelung verpflichtet alle Betriebe des Lebensmittelsektors, die direkten Kontakt zu den Endkonsumentinnen und -konsumenten haben (z.B. Restaurants, Detailhandel), die Resultate der durchgeführten Kontrollen auf Verlangen zugänglich zu machen. Diese Information wird den Betrieben von der Kontrollbehörde in Form einer Konformitätserklärung zusammen mit dem Kontrollbericht zugestellt.

Die Einzelheiten 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.

### 3. Abschnitt: Amtliche Kontrolle

#### *Art. 31* Kontrolle und Probenerhebung

Diese Bestimmung lehnt sich eng an Artikel 24 des geltenden Lebensmittelgesetzes an.

*Absatz 1* bringt zwei wesentliche Grundpfeiler des EU-Lebensmittelrechts zum Ausdruck. Zum einen sollen Lebensmittelkontrollen entlang der gesamten Produktionskette, also *«from farm to fork»*, durchgeführt werden<sup>64</sup>. Der zweite Grundpfeiler hält fest, dass die amtlichen Kontrollen risikobasiert erfolgen müssen<sup>65</sup>. Der Grundsatz *«from farm to fork»* ist bereits im geltenden Lebensmittelgesetz verankert. Die Verpflichtung der Vollzugsbehörden zu risikobasierten Kontrollen hingegen wurde erst bei der Übernahme des EU-Hygienerichts im Jahre 2005 ins schweizerische Lebensmittelrecht aufgenommen, vorerst allerdings nur auf Verordnungsstufe. Nun soll dieser Grundsatz auch auf Gesetzesstufe verankert werden. Eine bedeutende Neuerung zur Gewährleistung der Produktesicherheit besteht darin, dass im Gesetz nun explizit verlangt wird, dass auch im Bereich der Gebrauchsgegenstände auf sämtlichen Produktionsstufen Kontrollen durchgeführt werden.

<sup>64</sup> Art. 1 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002

<sup>65</sup> Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 882/2005

In *Absatz 2* wird der bisher in Artikel 24 Absatz 1 LMG festgelegte Katalog der zu überprüfenden Bereiche bewusst offen formuliert. Die Vollzugsbehörden überprüfen in genereller Weise, ob die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Die Möglichkeit zur generellen Überprüfung gewährleistet, dass sämtliche für die Lebensmittelsicherheit oder die Produktesicherheit massgeblichen Faktoren bei der amtlichen Kontrolle einer Überprüfung unterzogen werden können. Im Vordergrund stehen dabei in erster Linie die vier folgenden Bereiche: die Selbstkontrolle, die räumlich-betrieblichen Verhältnisse, der Zustand und die Kennzeichnung der Lebensmittel sowie die Prozesse und Tätigkeiten. Die bis anhin stichprobeweise durchgeführten amtlichen Kontrollen werden durch risikobasierte Kontrollen ersetzt.

Die *Absätze 3 und 4* sind weiter gefasst als der bisherige Artikel 24 Absätze 2 und 3 LMG. Die Vollzugsbehörden sollen in alle Dokumente, die für die Gewährleistung und Überprüfung der Lebensmittel- oder Produktesicherheit von Bedeutung sind, Einblick nehmen und davon auch Kopien erstellen können. Dazu gehören beispielsweise Rezepturen und Lieferscheine. Das Erstellen von Kopien dient der Dokumentation der Kontrollen und ermöglicht zudem den amtlichen Kontrolleuren, im Anschluss an die Kontrolle die Dokumente genau zu überprüfen und zu analysieren. Damit lassen sich auch Beweise sichern. Nötigenfalls können die Informationen auch bei Dritten beschafft oder die Dokumente mit solchen Dritter verglichen werden. Zudem haben die Vollzugsbehörden im Rahmen ihrer Aufgabe Zutritt zu sämtlichen Orten, die für die Lebensmittel- und Produktesicherheit von Bedeutung sind. Gestützt auf das bisherige Lebensmittelgesetz durften die amtlichen Kontrollen nur während der üblichen Betriebszeiten durchgeführt werden. Besteht akuter Handlungsbedarf, so erschwert diese Einschränkung die Arbeit der Vollzugsbehörden in unnötiger Weise. Zudem weicht sie vom EU-Recht ab. Sie wird deshalb ersatzlos gestrichen.

Die Delegationsnorm in *Absatz 5* ermöglicht dem Bundesrat, die Einzelheiten der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 im schweizerischen Verordnungsrecht umzusetzen. So sieht das EU-Recht beispielsweise vor, dass gewisse Kontrollen von Betrieben, die aufgrund ihres Umgangs mit Lebensmitteln tierischer Herkunft der Bewilligungspflicht unterstehen (vgl. Art. 11 E-LMG), systematisch erfolgen müssen. Zum Erreichen der Gleichwertigkeit des schweizerischen Rechts mit dem EU-Recht wurde das schweizerische Verordnungsrecht bei der Übernahme des EU-Hygienerechts 2005 bereits entsprechend ergänzt (Art. 59 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>66</sup> über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung). Mit der vorliegenden Änderung wird die hierfür erforderliche Gesetzesgrundlage nachgereicht.

#### *Art. 32* Schlacht- und Fleischuntersuchung

Diese Bestimmung entspricht in den Grundzügen Artikel 26 LMG.

Die amtliche Fachassistentin oder der amtliche Fachassistent im öffentlichen Veterinärdienst ist mit dem EU-Hygienerecht eingeführt worden. Sie arbeiten unter Aufsicht der amtlichen Tierärztin oder des amtlichen Tierarztes (*Abs. 1*).

<sup>66</sup> SR 817.025.21

Im Bereich des Fleisches von Wildtieren wurde das schweizerische Recht dem EU-Recht<sup>67</sup> angepasst. Das Fleisch von Wildtieren, die als Nutztiere gehalten werden, muss in jedem Fall amtlich untersucht werden. Dies auch, wenn die Wildtiere, wie bis anhin gefordert (vgl. Art. 26 Abs. 1 Bst. b LMG), nicht in grossen Mengen geschlachtet werden.

*Absatz 2* entspricht dem bisherigen Artikel 26 Absatz 2 LMG.

*Absatz 3* entspricht dem bisherigen Artikel 26 Absatz 4 LMG. Er wurde inhaltlich lediglich aus sprachlicher Sicht leicht abgeändert. Als Neuerung kann der Bundesrat beispielsweise ein zusätzliches Kontrollverfahren beim Geflügel und bei den Hasentieren vorsehen, analog der Verordnung (EG) Nr. 854/2004.

Artikel 26 Absatz 3 LMG wurde neu in *Absatz 4* aufgenommen und inhaltlich nur leicht angepasst. Der Bundesrat kann neu das Kontrollverfahren für Geflügel und erforderlichenfalls auch für Hasentiere regeln.

### *Art. 33*            Kontrollergebnis

Diese Bestimmung entspricht abgesehen von zwei Neuerungen den Absätzen 3 und 4 von Artikel 25 LMG.

Weiterhin wird das Kontrollergebnis der im Betrieb verantwortlichen Person (s. Art. 3 LGV) mitgeteilt. Die Mitteilung kann wie bisher schriftlich oder neu auch elektronisch erfolgen. In Schlachthöfen erfolgt die Mitteilung an die Vertreterin oder den Vertreter des Schlachtbetriebs zuhanden der Eigentümerin oder des Eigentümers des Schlachttiers.

Die erste Neuerung besteht darin, dass die Kontrollberichte künftig nicht mehr an Ort und Stelle auszuhändigen sind, sondern im Nachhinein schriftlich zugestellt werden können (*Abs. 1*). Diese Änderung vereinfacht die Arbeit der Vollzugsbehörden, da viele Dokumente auf dem Computer erstellt werden und oftmals die technischen Möglichkeiten nicht vorhanden sind, um diese am Ort der Kontrolle auszudrucken.

Die zweite, bedeutendere Neuerung in diesem Artikel ist die kostenlose amtliche escheinigung über die Konformität (*Abs. 2*). Diese Bescheinigung soll in einer für die Konsumentinnen und Konsumenten verständlichen Weise darstellen, wie weit der Betrieb die lebensmittelrechtlichen Anforderungen einhält. Geplant ist ein System mit Symbolen, welche den Konsumentinnen und Konsumenten auf einen Blick Klarheit verschaffen. Die genaue Ausgestaltung dieser Bescheinigung der Konformität wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe regeln (*Abs. 3*). Er wird dabei festlegen, welche Betriebe eine solche Bescheinigung erhalten. Kontrolliert werden die in Artikel 31 aufgeführten Bereiche. Massgebend werden grundsätzlich die Kontrollen innerhalb einer nicht allzu langen Zeitspanne sein. Die Bescheinigung soll nicht Gegenstand eines Einspracheverfahrens über zurückliegende Kontrollen werden. Es sollen nur die aktuelle Kontrolle sowie allenfalls Berechnungsfehler angefochten werden können.

Gestützt auf *Absatz 4* werden schon heute Produkte mit einem Wert von weniger als fünf Franken nicht vergütet (Art. 87 der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>68</sup> über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung). Die gewählte Formulierung gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, diesen Wert bei Bedarf anzupassen.

<sup>67</sup> Anhang I Abschnitt IV Kapitel VII der VO (EG) Nr. 854/2004

<sup>68</sup> SR 817.025.21

#### *Art. 34* Beanstandungen

Im Gegensatz zum geltenden Recht wird davon abgesehen, sämtliche möglichen Beanstandungsgründe abschliessend aufzuzählen (vgl. Art. 27 LMG). In der Praxis hat sich herausgestellt, dass verschiedene Sachverhalte nicht beanstandet werden konnten, weil sie sich nicht einer der in Artikel 27 LMG aufgeführten Kategorien zuordnen liessen. Die neu gewählte Regelung lässt für solche Fälle mehr Spielraum und soll solche Situationen in Zukunft verhindern. Es geht beispielsweise um Fälle, in denen ein Betrieb gegen das Alkoholabgabeverbot für Minderjährige verstossen hatte und die Vollzugsbehörden dies nicht beanstanden konnten, weil der bisherige Artikel 27 LMG eine solche Beanstandung in seinem abschliessenden Katalog von Beanstandungsgründen gar nicht vorsah.

### **4. Abschnitt: Massnahmen**

#### *Art. 35* Beanstandete Produkte

Diese Bestimmung regelt die Massnahmen, welche im Zusammenhang mit beanstandeten Produkten angeordnet werden können. Analog zu den in Artikel 34 aufgeführten Beanstandungsgründen lässt die neue Regelung auch bezüglich der Massnahmen mehr Spielraum als das bisherige Recht.

Ziel jeder Massnahme ist gemäss *Absatz 1* die Wiederherstellung der gesetzlichen Ordnung. Die Bundesverfassung verlangt in diesem Zusammenhang, dass jedes staatliche Handeln im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein muss (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Diese beiden Grundprinzipien gelten ohne Einschränkung für den Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände. Unter diesem Blickwinkel und der uneingeschränkten Beachtung dieser Prinzipien erlaubt auch die neue Regelung, Verfügungen mit Auflagen zu versehen, die Beseitigung durch die Verantwortlichen zu verlangen oder Ersatzvornahmen auf Kosten der Verantwortlichen anzuordnen (*Abs. 2*).

Die bisherige Unterscheidung von Toleranz- und Grenzwerten wird mit der vorliegenden Revision aufgegeben. Aus diesem Grund wurden die Absätze 3 und 4 erster Satz des bisherigen Artikels 28 LMG ersatzlos gestrichen. Artikel 28 Absatz 2 LMG wurde hingegen unverändert in *Absatz 3* integriert und mit der Möglichkeit ergänzt, dass die Verantwortlichen verpflichtet werden können, geeignete Massnahmen zu treffen. Der zweite Satz des bisherigen Artikels 28 Absatz 4 LMG wurde ebenfalls ohne Änderung in *Absatz 4* aufgenommen.

Die Verantwortlichen im Sinne dieses Artikels sind in erster Linie die Hersteller und Importeure. Dies entbindet die Händler und Detaillisten jedoch nicht von ihrer Verantwortung. Sie sind genauso verpflichtet, für die Lebensmittelsicherheit zu garantieren. Die finanziellen Pflichten muss das Unternehmen übernehmen (*Abs. 2 Bst. b und c*), die Handlungspflichten die für den einzelnen Lebensmittelbetrieb (s. Art. 2 Abs. 1 Bst. a LGV) verantwortliche Person (s. Art. 3 LGV). Ist keine solche bestimmt, ist die Unternehmensleitung ins Recht zu nehmen (Art. 3 Abs. 2 LGV).

*Absatz 5* wurde inhaltlich unverändert aus dem geltenden Recht übernommen, jedoch um die im EU-Recht vorgesehenen Instrumente der Rück- und der Weiterleitung ergänzt (vgl. Art. 21 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004). In die Rücksen-

derung sowie in die Weitersendung müssen die für die Sendung verantwortliche Person und die Schweizer Behörden zustimmen. Die Letzteren erteilen ihre Zustimmung nur, wenn zusätzlich auch die zuständige Behörde des Herkunfts- bzw. des neuen Bestimmungslandes einwilligt. Die Kosten für die Rücksendung trägt die verantwortliche Person.

#### *Art. 36* Nicht auf Produkte bezogene Beanstandungen

*Absatz 1* hat diejenigen Massnahmen zum Gegenstand, die bei Beanstandungen, die nicht Produkte betreffen, angeordnet werden können. Im Vergleich zur bisherigen Regelung (Art. 29 Abs. 1 LMG) wurde auch in diesem Bereich eine offenere Formulierung gewählt, welche erlaubt, dass sämtliche angezeigten Massnahmen auch angeordnet werden können und nicht bereits die Anordnung an der fehlenden gesetzlichen Grundlage scheitert.

In *Absatz 2* wird die bisherige Formulierung unverändert übernommen, aber mit den Anlagen (z.B. Trinkwasseranlagen, Bäder, Quellwasserfassungen, Duschanlagen) ergänzt. Möglich sind auch Auflagen und Bedingungen (*e maiore minus*) und Ersatzvornahmen.

*Absatz 3* entspricht Artikel 29 Absatz 3 LMG und hält fest, dass bei einer unmittelbaren und erheblichen Gefährdung der öffentlichen Gesundheit der Betrieb, von dem die Gefahr ausgeht, sofort geschlossen werden kann.

#### *Art. 37* Vorsorgliche Massnahmen

Artikel 30 LMG wurde ohne materiellen Änderungen in den Entwurf übernommen. In den vergangenen Jahren wurde von den vorsorglichen Massnahmen Gebrauch gemacht, namentlich im Zusammenhang mit Lebensmittelkrisen, die ihren Ursprung im Ausland hatten. Sie erlauben es, verdächtige Warensendungen aus dem Verkehr zu ziehen und erst wieder frei zu geben, wenn Untersuchungen zeigen, dass die entsprechenden Produkte sicher sind.

Solche vorsorglichen Massnahmen sind im ganzen Vollzugsbereich möglich. So kann beispielsweise auch die Verwendung eines verseuchten Bodens für die Lebensmittelproduktion vorläufig untersagt werden.

Die Kosten vorsorglicher Massnahmen trägt die Person, die sie verursacht hat (sog. Störerprinzip).

#### *Art. 38* Strafanzeige

*Absatz 1* entspricht unverändert Artikel 31 Absatz 1 LMG.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass sich die mit dem Gesetz verfolgten Ziele (vgl. Art. 1 E-LMG) oft besser erreichen lassen, wenn zwischen den Vollzugsbehörden und den Kontrollierten ein klärendes Gespräch stattfindet, anstatt dass repressive Massnahmen angeordnet werden. Aus diesem Grund wurde *Absatz 2* im Vergleich zu Artikel 31 Absatz 2 LMG abgeschwächt, und es wurden zwei Änderungen vorgenommen. Der Verzicht auf eine Strafanzeige hat keine Verwarnung mehr zur Folge und es kann nicht nur in besonders leichten Fällen, sondern bereits in leichten Fällen auf eine Strafanzeige verzichtet werden. Den Vollzugsbehörden soll demzufolge beim Einreichen einer Strafanzeige ein breites Ermessen zustehen. Bei der

Ausübung dieses Ermessen sind selbstverständlich die Rechtsgleichheit, das Willkürverbot sowie die übrigen Verfassungsgrundsätze zu beachten.

## **4. Kapitel: Vollzug**

### **1. Abschnitt: Bund**

#### *Art. 39* Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr

Artikel 39 orientiert sich inhaltlich an Artikel 32 LMG. Die Übernahme von Artikel 32 Absatz 2 LMG erübrigt sich, weil die Tierarzneimittelkontrolle heute umfassend durch die Heilmittelgesetzgebung geregelt wird. Dies war im Zeitpunkt der Verabschiedung des bisherigen Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992 noch nicht der Fall.

In *Absatz 1* wird neu nicht mehr explizit festgehalten, dass der Bund für die Lebensmittelkontrolle in den in Absatz 1 genannten Bereichen zuständig ist. Der Begriff «Vollzug» umfasst alle Handlungen zur Umsetzung des Gesetzes und beinhaltet demzufolge auch die Lebensmittelkontrolle. Weiter wird darauf verzichtet, den Bundesrat ausdrücklich zu ermächtigen, Vollzugsaufgaben an die Zollverwaltung zu übertragen. Dies ist eine Selbstverständlichkeit (Art. 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997<sup>69</sup>). Im Übrigen obliegt der Vollzug teilweise auch dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET), und zwar im Rahmen der Kontrollen von Lebensmitteln tierischer Herkunft aus Drittländern an den Flughäfen Genf und Zürich.

In bestimmten Fällen kann es sinnvoll sein, bestimmte Vollzugsaufgaben an die Kantone zu übertragen (*Abs. 2*), so z.B. wenn die Untersuchung von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen komplizierte Laboranalysen erfordert oder sich komplexe lebensmittelrechtliche Fragen stellen. In diesem Fall kann den Vollzugsbehörden, denen die Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände übermittelt werden, auch die Kompetenz übertragen werden, über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden. Dieser Entscheid der kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden ist wie bisher formell ein kantonaler Entscheid, auch wenn er eingeführte Produkte betrifft. Er kann nach kantonalem Recht angefochten werden. Bei allfälligen Widerhandlungen gegen die Lebensmittelgesetzgebung führen die Kantone das Strafverfahren durch (Art. 67).

#### *Art. 40* Einfuhrbeschränkungen

*Absatz 1* stimmt mit Artikel 33 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 Produktesicherheit der EU unabdingbar.

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

<sup>69</sup> SR 172.010

Importeur eine entsprechende Bescheinigung einer verlässlichen Stelle vorlegt (*Abs. 2*). Eine solche Bescheinigung kann auch dazu beitragen, dass eine nach Artikel 37 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 EU-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 faktisch um die Schweiz erweiterten EU-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.

#### *Art. 41* Anwendung und Weiterentwicklung des Lebensmittelrechts

Um einen Übersicht über den Markt zu erhalten und zu prüfen, ob Handlungsbedarf besteht, können die zuständigen Bundesstellen die hierfür erforderlichen Erhebungen vornehmen sowie die erforderlichen wissenschaftlichen Arbeiten durchführen (*Abs. 1*). Dazu gehören auch Laboruntersuchungen.

Zu denken ist in diesem Zusammenhang etwa an gezielte Warenkontrollen, deren Ergebnisse Aufschluss darüber geben, ob sich im Rahmen des nationalen Kontrollplans<sup>70</sup> für bestimmte Warengruppen Schwerpunktkontrollen aufdrängen oder ob andere Massnahmen ergriffen werden sollten. Denkbar ist auch, dass im regulatorischen Bereich Massnahmen getroffen werden.

In der Regel ist in solchen Fällen eine Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und den kantonalen Vollzugsbehörden erforderlich. *Absatz 2* sieht eine solche Zusammenarbeit vor. In Fällen, in denen absehbar ist, dass sich die Erhebungen und Abklärungen sehr zeitintensiv gestalten werden und spezifisches Fachwissen erforderlich ist, können die zuständigen Bundesstellen in Ergänzung zu Artikel 7 Absatz 4 des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes<sup>71</sup> auch private oder öffentliche Institutionen damit beauftragen.

#### *Art. 42* Vollzug in der Armee

Diese Bestimmung entspricht dem geltenden Artikel 35 LMG. Sie wurde inhaltlich unverändert übernommen, aber neu strukturiert.

#### *Art. 43* Aufsicht und Koordination

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

- *Absatz 2*: Der zur Aufsicht gehörende Teilbereich der Koordination wird hier näher ausgeführt. Der Bund soll die Vollzugsmassnahmen der Kantone und ihre Informationstätigkeit in den Fällen koordinieren können, in denen

<sup>70</sup> Vgl. Art. 64 LGV, SR **817.02**  
<sup>71</sup> SR **420.1**

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 ersatzlos aufgegeben. Der Bund wird jedoch auch in Zukunft nicht ohne Not auf diese Bestimmung zurückgreifen.

Die Verpflichtung, einen Notfallplan sowie einen mehrjährigen nationalen Kontrollplan zu erstellen, erfolgt in Umsetzung der Artikel 13 und 41 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004. Diese Pläne bezwecken nicht nur die Koordination der Aktivitäten der kantonalen Behörden, sondern auch derjenigen der Bundesbehörden.

- *Absatz 5*: Für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände massgebliche Bestimmungen finden sich nicht nur im Lebensmittelgesetz, sondern auch in anderen Bundesgesetzen. Bei deren Vollzug kann es zu Abgrenzungsproblemen oder Doppelspurigkeiten mit dem Lebensmittelgesetz kommen, soweit andere Behörden für den Vollzug zuständig sind. *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 Vollzugsbehörden und den Kantonsärztinnen und Kantonsärzten besteht. Das Epidemien-gesetz vom 18. Dezember 1970<sup>72</sup> wird deshalb ebenfalls in den Katalog nach *Absatz 5* aufgenommen. Zudem steht das Lebensmittelgesetz in engem Zusammenhang mit dem Tierschutzgesetz vom 16. Dezember 2005<sup>73</sup>, welches neu auch in den Katalog integriert wird.

#### *Art. 44* Nationale Referenzlaboratorien

*Absatz 1* beauftragt den Bund, nationale Referenzlaboratorien zu führen. Diese Laboratorien sollen über eine besonders hohe Qualifikation auf ihrem Fachgebiet verfügen und sich neben ihrer Fachkompetenz durch ein hohes Mass an Unabhängigkeit auszeichnen. Das Errichten nationaler Referenzlaboratorien soll einerseits ermöglichen, dass die Schweiz im Bereich der Labordiagnostik am heute bereits bestehenden europäischen Netzwerk mitmachen kann, und andererseits gewährleisten, dass die Schweiz auch künftig von der Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Bestimmungen über Lebensmittel tierischer Herkunft mit denjenigen der EU profitieren kann.

In der Lebensmittelkontrolle der EU sind solche Referenzlaboratorien von grosser Wichtigkeit. Ihre Aufgaben werden in Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 aufgeführt.

*Absatz 2* sieht vor, dass die zuständige Bundesbehörde den Betrieb von Referenzlaboratorien an Dritte übertragen kann, wenn sie hierfür nicht über die erforderlichen Mittel oder die erforderliche Fachkompetenz verfügt. Eine solche Auslagerung hat

<sup>72</sup> SR 818.101  
<sup>73</sup> SR 455

nach den Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>74</sup> über Finanzhilfen und Abgeltungen zu erfolgen.

*Absatz 3* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Zuständigkeitsbereiche und die Aufgaben der Referenzlaboratorien festzulegen. Die Aufgaben sind in Artikel 33 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 definiert (z.B. Zusammenarbeit mit den europäischen Gemeinschaftsreferenzlaboratorien; Koordination der Tätigkeit der mit den amtlichen Kontrollen beauftragten Laboratorien; Sicherstellung, dass die von den europäischen Gemeinschaftsreferenzlaboratorien gelieferten Informationen an die zuständigen Schweizer Behörden weitergeleitet werden).

*Absatz 4* bestimmt die Mindestanforderungen an solche Referenzlaboratorien. Der Bundesrat wird im Rahmen seiner Kompetenz festlegen, nach welcher Norm die Akkreditierung erfolgen muss.

#### *Art. 45*            Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Diese Bestimmung übernimmt den bisherigen Artikel 37 sowie Teile von Artikel 38 LMG. Angesichts der kürzlichen Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse («Cassis-de-Dijon-Prinzip») sowie der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über ein Abkommen im Lebensmittelbereich ist es wichtig, die schweizerischen technischen Vorschriften auf das Recht unserer wichtigsten Handelspartner abzustimmen<sup>75</sup>. Im Bereich der Lebensmittel und der Gebrauchsgegenstände ist dies dasjenige der EU. Der Auftrag an den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zu erlassen, schliesst künftig deshalb auch das Mitberücksichtigen international harmonisierter Vorschriften und Normen ein (*Abs. 1*).

*Absatz 2* entspricht dem bisherigen Artikel 37 Absatz 2 LMG. Das im geltenden Recht verwendete Wort «vorwiegend» ist wenig aussagekräftig und wird deshalb gestrichen.

*Absatz 3* gibt dem Bundesrat bezüglich der von ihm für anwendbar erklärten Vorschriften, Richtlinien, Empfehlungen und Normen die Kompetenz, das zuständige Bundesamt zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg die jeweils gültige Fassung zu bestimmen und in Kraft zu setzen. Diese flexible Lösung erleichtert die Anpassung des schweizerischen Lebensmittelrechts an die laufend angepassten technischen Detailregelungen des Lebensmittelrechts der EU.

#### *Art. 46*            Internationale Zusammenarbeit

*Absatz 1* entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikels 38 Absatz 4 LMG. Das Wahrnehmen der Aufgaben, die sich aus den von der Schweiz abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen ergeben, beinhaltet auch die Teilnahme von Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Bundesstellen (z.B. BAG, BVET, BLW, Forschungsanstalten des BLW, Bundeseinheit für die Lebensmittelkette) an den Inspektionen, welche die EU-Kommission gestützt auf Artikel 46 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie auf das bilaterale Landwirtschaftsabkommen<sup>76</sup> jährlich in der Schweiz durchführt. Diese Inspektionen dienen der EU-Kommission dazu, zu über-

<sup>74</sup> SR **616.1**

<sup>75</sup> Vgl. dazu auch Art. 4 Abs. 2 THG, SR **946.51**.

<sup>76</sup> SR **0.916.026.81**

prüfen, ob Ihre Bestimmungen über das Lebensmittel- und das Futtermittelrecht sowie diejenigen über die Tiergesundheit tatsächlich eingehalten werden.

Zur Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen die internationale Amtshilfe gewährt werden darf, wird auf Artikel 22 THG verwiesen. Diese Bestimmung soll auch im Lebensmittelbereich gelten (*Abs. 2*).

*Absatz 3* entspricht Artikel 38 Absatz 3 LMG. Gegenüber dem geltenden Recht wird er jedoch auf Abkommen über die Teilnahme an internationalen Systemen zur Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen eingeschränkt. Zu denken ist in diesem Zusammenhang beispielsweise an einen Anschluss der Schweiz an die europäischen Schnellwarnsysteme RASFF (für Lebensmittel) oder RAPEX (für Gebrauchsgegenstände) oder die Beteiligung an der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde EFSA. Ebenfalls der Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit dient das Informationssystem INFOSAN der Weltgesundheitsorganisation WHO, an welchem die Schweiz heute schon teilnimmt.

Die Kompetenz des Bundesrates nach *Absatz 3* erstreckt sich nicht auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen oder die wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Solche Verträge unterstehen nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV<sup>77</sup> dem fakultativen Referendum.

*Absatz 4* gibt dem Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg nicht nur, wie heute, internationale Normen, ausländische Prüfstellen und Zeugnisse anzuerkennen, sondern auch ausländische Konformitätserklärungen und -bescheinigungen sowie im Ausland durchgeführte Prüfungen, Kontrollen, Konformitätsbewertungen oder Zulassungen. Dabei richtet sich die Anerkennung ausländischer Prüfberichte und Konformitätsbescheinigungen nach den Grundsätzen von Artikel 18 THG (Gleichwertigkeit).

#### *Art. 47* Grenzüberschreitende Prüfungen

Die schweizerischen Behörden werden zunehmend mit dem Begehren ausländischer Behörden konfrontiert, schweizerische Betriebe, die in das betreffende Land Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände ausführen wollen, einer Kontrolle zu unterziehen. Gemäss Artikel 271 Ziffer 1 StGB<sup>78</sup> macht sich jedoch strafbar, wer auf schweizerischem Gebiet ohne Bewilligung für einen fremden Staat Handlungen vornimmt, die einer Behörde oder einem Beamten zukommen, oder wer solchen Handlungen Vorschub leistet. Solche Handlungen gelten jedoch als bewilligt, wenn eine gesetzliche Bestimmung, ein bilateraler Staatsvertrag oder ein multilaterales Übereinkommen solche Handlungen ausdrücklich vorsieht<sup>79</sup>.

Über Bewilligungen nach Artikel 271 Ziffer 1 StGB entscheiden gemäss Artikel 31 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998<sup>80</sup> im Einzelfall die Departemente und die Bundeskanzlei in ihrem Bereich

<sup>77</sup> SR 101

<sup>78</sup> SR 311.0

<sup>79</sup> Basler Kommentar, Niggli/Wiprächtiger, Strafrecht II, Art. 111–392 StGB, 2. Auflage, Basel 2007, Thomas Hopf, N 18 zu Artikel 271 StGB; Basler Kommentar.

<sup>80</sup> SR 172.010.1

(Abs. 1) bzw. der Bundesrat in Fällen von «politischer oder anderer grundsätzlicher Bedeutung» (Abs. 2).

Die Voraussetzungen der Bewilligungserteilung wurden im Bundesrecht bisher nicht geregelt. Es drängt sich deshalb auf, im Lebensmittelrecht diesbezüglich Klarheit zu schaffen.

Nach *Absatz 1 Buchstabe a* dürfen die Kontrollen ausschliesslich die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften des betreffenden Landes über die Herstellung und die Anforderungen an die Beschaffenheit der auszuführenden Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände bezwecken. Darüber hinausgehende Untersuchungshandlungen sind von der Zustimmung der zuständigen Bundesbehörde nicht abgedeckt.

Weiter soll die Zustimmung nur dann erteilt werden, wenn der zu kontrollierende Betrieb mit der Kontrolle einverstanden ist (*Bst. b*). Fehlt es an dieser Zustimmung, kann die Kontrolle nicht stattfinden. Die Konsequenzen hierfür wird in diesem Fall der betroffene Betrieb tragen müssen, welcher gegebenenfalls nicht mehr ohne Einschränkungen in das Land der um die Kontrolle nachsuchenden Behörde wird liefern können.

Der Zustimmung durch die zuständige Bundesbehörde kommt der Stellenwert einer «Bewilligung» nach Artikel 271 Ziffer 1 StGB zu. Der Entscheid kann nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel angefochten werden.

Nach *Absatz 2* sollen die zuständigen schweizerischen Behörden die Möglichkeit haben, die Kontrolle zu begleiten, wenn sie dies als erforderlich erachten. Damit sie auch im Fall, dass sie an der Kontrolle nicht teilnehmen, über deren Verlauf informiert sind, sollen sie weiter die Möglichkeit haben, von der die Kontrolle durchführenden ausländischen Behörde einen Kontrollbericht zu verlangen.

In *Absatz 3* wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, die es auch Schweizer Behörden ermöglicht, sich an Kontrollen im Ausland zu beteiligen. Solche Kontrollen können sich beispielsweise dann aufdrängen, wenn die Schweiz Lebensmittel aus einem Land bezieht, bei welchem Zweifel bestehen, ob die betreffenden Produkte tatsächlich den schweizerischen Hygieneanforderungen genügen. In einem solchen Fall besteht jedoch die Möglichkeit, dass zumindest einzelne Betriebe diesen Anforderungen genügen, was im Einzelfall zu überprüfen ist. Voraussetzung für solche Kontrollen ist aber, dass diese entweder staatsvertraglich vorgesehen sind oder aber die betreffenden Länder im Einzelfall zustimmen.

## **2. Abschnitt: Kantone**

### *Art. 48* Grundsätze

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. Auch unter dem neuen Recht sollen lebensmittelrechtliche Bestimmungen materiellen Inhalts ausschliesslich durch den Bund erlassen werden können.

*Art. 49*            Laboratorien

Diese Bestimmung 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 Verordnung (EG) Nr. 882/2004.

*Art. 50*            Vollzugsorgane

Diese Bestimmung übernimmt diejenigen des bisherigen Artikels 40 Absätze 2 und 3 LMG. Die Trinkwasserinspektorinnen und -inspektoren, die im VE-LMG noch explizit genannten wurden, werden nicht mehr aufgeführt. Gestützt auf Absatz 3 hat der Bundesrat jedoch die Kompetenz, deren Tätigkeit sowie die Anforderungen an sie auf Verordnungsstufe zu regeln. Er hat darüber hinaus die Möglichkeit, auch noch weitere spezialisierte Vollzugsorgane vorzusehen.

*Art. 51*            Ausführungsbestimmungen der Kantone

Die detaillierte Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Vollzugsorganen obliegt den Kantonen und wird nicht auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Die Bestimmung entspricht den Artikeln 39 und 40 Absatz 3 LMG.

*Art. 52*            Koordination, Leitung und Zusammenarbeit  
mit den Bundesbehörden

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 Doppelpurigkeiten 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 (z.B. Kantone AG, ZG, FR, SG). Das Lebensmittelgesetz steht solchen Zusammenlegungen nicht entgegen. Wichtig ist jedoch, dass der Vollzug fachlich nach wie vor durch die Kantonschemikerin oder den Kantonschemiker (im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände) und durch die Kantonstierärztin oder den Kantonstierarzt (im Bereich der Primärproduktion von Lebensmitteln tierischer Herkunft und der Schlachtung) geleitet wird (*Abs. 2 und 3*). Dies soll die Kantone aber nicht daran hindern, diese Vollzugsorgane administrativ einer andern Person zu unterstellen. Dabei kann es sich um eine Drittperson handeln. Denkbar ist aber auch, dass die Kantonschemikerin bzw. der Kantonschemiker der Kantonstierärztin bzw. dem Kantonstierarzt unterstellt wird oder umgekehrt.

Die komplexen Problemstellungen in den beiden Bereichen bedingen, dass die fachliche Verantwortung bei einer Person liegt, 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 fachlich leiten will, muss deshalb auch künftig vorgängig eine entsprechende Ausbildung durchlaufen (vgl. Art. 50f sowie Art. 2 des Tierseuchengesetzes und Art. 32 Abs. 4 des Tierschutzgesetzes).

An der mit der Änderung des Lebensmittelgesetzes vom 5. Oktober 2007<sup>81</sup> 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 4:* Bei den hier vorgesehenen Meldungen geht es nicht um die Übermittlung von Daten, die nach Artikel 61 E-LMG eingefordert werden können, sondern beispielsweise darum, dass die kantonalen Vollzugsbehörden dem BAG melden, ob sie auf ihrem Territorium international als unsicher beurteilte Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände festgestellt haben. Gestützt auf diese Meldungen kann das BAG dann entscheiden, ob schweizweit irgendwelche Massnahmen ergriffen werden müssen (z.B. eine öffentliche Warnung).

### **3. Abschnitt: Personal der Vollzugsorgane**

#### *Art. 53* Anforderungen an das Personal der Vollzugsorgane

Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 41 Absatz 1 LMG. Der Bundesrat soll auch künftig festlegen, welche Anforderungen die Vollzugsorgane erfüllen müssen. Zudem soll er die Ausbildungsgänge und die Abschlüsse regeln, welche erforderlich sind, um in amtlicher Funktion Vollzugsaufgaben nach diesem Gesetz wahrzunehmen. In diesem Zusammenhang steht die Regelung der Funktionen nach Artikel 50 E-LMG im Vordergrund. Denkbar ist jedoch auch, dass Anforderungen an Dritte festgelegt werden, denen gestützt auf Artikel 56 E-LMG Kontrollaufgaben übertragen werden, oder aber an Personen, die gestützt auf die Landwirtschaftsgesetzgebung im Bereich der Lebensmittelkontrolle tätig sind (vgl. Art. 61 Abs. 2 Bst. d E-LMG).

Heute setzt die Tätigkeit als Kantonschemikerin oder Kantonschemiker, als Lebensmittelinspektorin oder Lebensmittelinspektor und als Lebensmittelkontrolleurin oder Lebensmittelkontrolleur den Erwerb eines entsprechenden eidgenössischen Diploms voraus. Die Anforderungen an die im Veterinärbereich tätigen Vollzugsorgane werden in der Verordnung vom 24. Januar 2007<sup>82</sup> über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst geregelt.

#### *Art. 54* Aus- und Weiterbildung

*Absatz 1* erweitert den bisherigen Artikel 41 Absatz 2 LMG und macht die Aus- und Weiterbildung der für die Kontrolle zuständigen Personen zu einer gemeinsamen Aufgabe von Bund und Kantonen.

Zurzeit findet eine grundlegende Änderung bei der Ausbildung der Vollzugsorgane statt. Neu soll der Bund nicht mehr zwingend Prüfungskommissionen einsetzen müssen, welche die Prüfungen durchführen und abnehmen. Zwar soll es dem

<sup>81</sup> AS 2008 785 788; BBl 2006 6337

<sup>82</sup> SR 916.402

zuständigen Bundesamt wie bisher möglich sein, die Organisation und Durchführung von Prüfungen einer Prüfungskommission zu übertragen (*Abs. 2*), andererseits soll es aber auch von Universitäten oder anderen Institutionen angebotene Ausbildungen mit Prüfungsabschluss anerkennen können (*Abs. 5*).

Bei den nach *Absatz 2* eingesetzten Prüfungskommissionen handelt es sich um ausserparlamentarische Kommissionen nach den Artikeln 57a ff. RVOG. Als solche sind sie nach Artikel 57c RVOG durch den Bundesrat zu wählen. Eine Wahl durch das zuständige Departement ist – anders als noch im geltenden Recht – künftig nicht mehr möglich.

Im Zuständigkeitsbereich des BAG sind die heute eingesetzten Gremien (Leitende Ausschüsse und Prüfungskommissionen) aus Personen aus dem Bereich des kantonalen Vollzugs, der Hochschulen und der Lebensmittelproduktion oder -verarbeitung zusammengesetzt. Sie werden durch den Chef des Direktionsbereichs Verbraucherschutz des BAG geleitet.

Im Zuständigkeitsbereich des BVET kommt die zentrale Rolle für die Aus-, Weiter- und Fortbildung der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Bildungskommission zu<sup>83</sup>. Mit mindestens einer Person vertreten sind in dieser Kommission das BVET, die Kantonstierärztinnen und Kantonstierärzte sowie die amtlichen Tierärztinnen und Tierärzte. Das BVET stellt den Vorsitz und besorgt das Sekretariat.

Der Bundesrat regelt das Verfahren zur Durchführung der Prüfungen (*Abs. 3*).

Wie bisher (Art. 41a Abs. 3 LMG) hat der Bund die Möglichkeit, die Kantone mit der Durchführung der Prüfungen der Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure zu beauftragen (*Abs. 4*).

Nach *Absatz 5* entscheidet das zuständige Bundesamt über die Anerkennung von Ausbildungen und Prüfungen. Die Ausbildungen für das Kantonschemiker- und das Lebensmittelinspektorendiplom erfolgen heute modulartig nach dem Bologna-Modell und entsprechen internationalen Standards. Die Kandidatinnen und Kandidaten müssen Leistungs- oder Prüfungsnachweise einer Hochschule oder anderer Institute erbringen, um ihre ausreichenden Kenntnisse und Fähigkeiten für die Erlangung des eidgenössischen Diploms zu belegen. Für das Lebensmittelchemikerdiplom muss heute keine separate Diplomprüfung mehr absolviert werden. Das zuständige Bundesamt wird jedoch jeden einzelnen Lebenslauf auf die geforderte theoretische Vorbildung sowie die Ausbildung hin prüfen. Diese Öffnung wurde deshalb nötig, weil sich die Schweiz im Rahmen des mit der EU abgeschlossenen Freizügigkeitsabkommens<sup>84</sup> verpflichtet hat, die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Zeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen vorzusehen.

<sup>83</sup> Vgl. Art. 16 der Verordnung vom 24. Januar 2007 über die Aus-, Weiter- und Fortbildung der Personen im öffentlichen Veterinärdienst, SR 916.402.

<sup>84</sup> 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).

#### **4. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen für den Vollzug durch Bund und Kantone**

##### *Art. 55*      Öffentliche Warnung

Sind nicht sichere Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände an eine unbestimmte Anzahl 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). Die Aufgabe, gesundheitsgefährdende Produkte zurückzunehmen oder zurückzurufen, obliegt in erster Linie den in den Betrieben verantwortlichen Personen (Art. 54 LGV). Die zuständigen Behörden sind jedoch genauso gefordert, die geeigneten und notwendigen Massnahmen zu ergreifen. Sie haben dabei eine Interessenabwägung zwischen der Gesundheitsgefährdung und der mit der Warnung verbundenen Anprangerung eines Unternehmens vorzunehmen. Bei möglichen schwerwiegenden, auch längerfristigen Gesundheitsschäden ist immer öffentlich zu warnen. Das ökonomische Interesse des Unternehmens hat dabei zurückzutreten.

Sehr wichtig ist beim Entscheid, ob eine Warnung gemacht wird, der Verhältnismässigkeitsgrundsatz. Der Gang an die Medien ist auf schwerwiegendere Gesundheitsgefährdungen zu beschränken. Sind die möglichen Folgen weniger gravierend, können mildere Massnahmen ergriffen werden, die beispielsweise keinen Rückschluss auf das verantwortliche Unternehmen erlauben. In Fällen von geringer Tragweite kann die Information über die Homepage der zuständigen Behörde ausreichen (*Abs. 3*).

*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.

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 ein unmittelbares Handeln angezeigt, kann in Ausnahmefällen auf eine Anhörung verzichtet oder, wenn die betroffene Unternehmung erreichbar ist, die Anhörung auf eine sehr kurze Antwortfrist von beispielsweise einer Stunde beschränkt werden.

Artikel 55 steht in einer gewissen Konkurrenz zu Artikel 23 Absatz 3 LMG und den darauf abgestützten Artikel 54 Absatz 1 Buchstabe c LGV, wonach auch den privaten Inverkehrbringerinnen oder Inverkehrbringern eine Informationspflicht obliegt, 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 verantwortlichen Personen mit den Vollzugsbehörden zusammenarbeiten. Letztere müssen nicht zwingend auch noch selber informieren, sondern können die Inverkehrbringer-

rin 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.

#### *Art. 56*      Mitarbeit Dritter

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Artikel 43a LMG.

Das EU-Recht sieht vor, dass bestimmte Aufgaben im Zusammenhang mit amtlichen Kontrollen an private Kontrollorganisationen ausgelagert werden können. Der zu übertragende Aufgabenbereich muss genau umschrieben werden. Die Kontrollorganisationen unterliegen der Aufsicht der übertragenden Stelle und müssen akkreditiert sein. Die für die Akkreditierung massgebende Norm wird der Bundesrat bezeichnen. Die Kompetenz zum Verfügen von Massnahmen kann nicht auf die privaten Kontrollorganisationen übertragen werden.

Auch in der Schweiz lassen sich verschiedene Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Vollzug des Lebensmittelgesetzes auf private Organisationen übertragen. Hierzu gehört namentlich die Überwachung von Teilen der landwirtschaftlichen Produktion. In diesem Bereich hat sich die Auslagerung bestimmter Aufgaben gestützt auf die analog formulierten Artikel 180 des Landwirtschaftsgesetzes<sup>85</sup> und Artikel 7 des Tierschutzgesetzes<sup>86</sup> bereits bewährt. Es drängt sich deshalb auf, die Möglichkeit der Auslagerung bestimmter Kontrollaufgaben auch im Lebensmittelgesetz vorzusehen. Delegiert werden kann jedoch nur die Kontrolle. Die Überwachung der eingesetzten Kontrollorgane bleibt Sache der staatlichen Behörden. Diese können jederzeit überprüfen, ob die Kontrolle korrekt vorgenommen wird.

Wie nachfolgend zu Artikel 57 festgehalten, gilt für alle diese Dritten die Schweigepflicht. Sie sind auch nicht befugt zu verfügen, auch nicht im Bereich der Gebühren.

#### *Art. 57*      Schweigepflicht

Gegenüber dem VE-LMG wurde die Schweigepflicht der Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt sind, wieder aufgenommen.

Grundsätzlich handelt es sich um eine Selbstverständlichkeit. Sämtliche Personen, die amtliche Funktionen wahrnehmen, unterstehen dem Amtsgeheimnis, das auch strafrechtlich geschützt ist (Art. 320 StGB<sup>87</sup>). Das gilt sowohl für staatlich Angestellte wie auch für Beauftragte. Letzteren wird die Schweigepflicht meist vertraglich auferlegt.

Die Schweigepflicht nach Artikel 57 E-LMG geht mithin weder über diejenige nach Artikel 22 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000<sup>88</sup> hinaus, noch ist sie eine Spezialbestimmung nach Artikel 4 BGÖ, welche den Bestimmungen des BGÖ über den Zugang zu amtlichen Dokumenten vorgeht. Die Bestimmung hat in erster Linie die Funktion, die Verschwiegenheit der externen Beauftragten festzuschreiben. Sämtliche Personen, die eine Funktion beim Vollzug des Lebensmittelrechts haben

<sup>85</sup> SR 910.1

<sup>86</sup> SR 916.40

<sup>87</sup> SR 311.0

<sup>88</sup> SR 172.220.1

(Art. 39, 50 und 56), unterstehen dieser Bestimmung, auch wenn sie in keinem Angestelltenverhältnis zum Bund oder einem Kanton stehen.

Weiter soll klargestellt werden, dass die Schweigepflicht für die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragten Personen insbesondere auch bezüglich der aktiven Kommunikation gilt. Informationen, welche die Vollzugsorgane von Bund und Kantonen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung untereinander austauschen, sollen nicht durch die Beteiligten aktiv an die Öffentlichkeit getragen werden dürfen. Ein solches Verhalten stünde unter der Strafdrohung von Artikel 320 StGB.

Mit dem Vorbehalt von Artikel 24 wird deklariert, dass die Verschwiegenheit gegenüber anderen Interessen zurückzustehen hat. Die Behörden dürfen jederzeit die Öffentlichkeit über Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände informieren, bei denen ein Gesundheitsrisiko bestehen könnte (Art. 24 Abs. 1 Bst. b). Zu öffentlichen Warnungen (Art. 55) sind sie unter gewissen Umständen sogar verpflichtet.

Weiter darf der Bund die Öffentlichkeit über ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse und die daraus zu schliessenden Folgerungen informieren (Art. 24 Abs. 2).

Eingeschränkt wird das Informationsrecht insoweit, als der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden dürfen (s. Kommentar zu Art. 24):

- a. amtliche Kontrollberichte und im Nachgang dazu erstellte Dokumente;
- b. Ergebnisse aus einer Marktübersicht
- c. Risikoklassierungen von Betrieben.

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Informationen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, unter Berufung auf eidgenössische oder auf kantonale Öffentlichkeitsgesetze publik gemacht werden müssen. Die Schweigepflicht nach diesem Gesetz soll hier jedem anderen Recht vorgehen.

Der Vorbehalt von Artikel 61 stellt klar, dass die Schweigepflicht dem gestützt auf diese Bestimmung angeordneten Datenaustausch nicht entgegengehalten werden kann. Benötigt beispielsweise die Kontrollstelle nach Artikel 36 der Weinverordnung vom 14. November 2007<sup>89</sup> zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben im Bereich der Lebensmittelkontrolle Informationen, die einem andern Lebensmittelvollzugsorgan vorliegen, kann dieses andere Lebensmittelvollzugsorgan die gewünschten Informationen nicht gestützt auf die Schweigepflicht verweigern. Voraussetzung ist jedoch, dass die erwähnte Kontrollstelle die betreffenden Informationen für die Durchführung von Kontrollen benötigt, die der Gewährleistung des lebensmittelrechtlich vorgesehenen Gesundheits- und Täuschungsschutzes dienen.

## 5. Kapitel: Finanzierung

### Art. 58 Kostenteilung

An der Aufteilung der Kosten für den Vollzug des Lebensmittelgesetzes ändert der vorliegende Entwurf nichts. Nach *Absatz 1* tragen Bund und Kantone, im jeweiligen Zuständigkeitsbereich, die Kosten für die ihnen übertragenen Aufgaben, soweit sie

<sup>89</sup> SR 916.140

nicht durch Gebühren (vgl. Art. 59 E-LMG) gedeckt werden können. Dementsprechend vergütet der Bund den Kantonen den Aufwand für die Kontrolle eingeführter Produkte, die er für den abschliessenden Entscheid an die Kantone weitergeleitet hat (vgl. Art. 39 Abs. 2 E-LMG).

Das nach Artikel 63 E-LMG einzuführende Informationssystem des BAG soll durch den Bund eingeführt und finanziert werden. Die Kantone sollen es einerseits für ihre Vollzugsaufgaben nutzen können, im Gegenzug aber auch Daten erheben und zugänglich machen müssen (vgl. Art. 61 E-LMG).

Neu ist jedoch *Absatz 2*. Diese Bestimmung stimmt mit Artikel 26 der Verordnung (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 Produktesicherheit der EU teilnehmen und – wie im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft heute schon – die Grenzkontrollen zur Europäischen Union abschaffen, bedingt dies, dass die erforderlichen Mittel zur Verfügung stehen, um die vom EU-Recht verlangten Kontrollen durchführen zu können.

#### *Art. 59*            Gebühren

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

In *Absatz 2* finden sich die Ausnahmen vom Grundsatz der Gebührenfreiheit. Bei der Festlegung der Gebühren wird die Deckung der anfallenden Vollkosten angestrebt.

*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 bei besonders leichten Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung auf das Erheben von Gebühren verzichten können. Nicht mehr als besonders leichter Fall zu beurteilen wäre jedoch ein Verstoß gegen die Lebensmittelgesetzgebung, welcher dazu führt, dass in massgeblicher Weise die mit dem Lebensmittelgesetz verfolgten Ziele – Schutz der Gesundheit und Schutz vor Täuschungen im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen – durchkreuzt werden. Damit hebt sich der «besonders leichte Fall» nach *Buchstabe a* vom «leichten Fall» nach Artikel 38 Absatz 2 ab. Die Latte für das Einreichen einer Strafanzeige soll höher liegen als diejenige für das Erheben von Gebühren.

Die vorgeschlagene Regelung wird voraussichtlich dazu führen, dass auch Kantone, die bisher bei der Kontrolle von Betrieben nur wenige Sachverhalte beanstandet haben, mehr beanstanden werden, wodurch sich die heute von Kanton zu Kanton unterschiedliche Anzahl von Beanstandungen proportional angleichen sollte.

Entsprechend dem Verursacherprinzip ermöglichen die *Buchstaben b und c*, dass in Fällen, in denen für die erste Beanstandung noch keine Gebühren erhoben wurden, bei wiederholten Beanstandungen oder im Falle einer Nachkontrolle Gebühren erhoben werden können.

*Buchstabe d:* Die Kosten, die den Vollzugsbehörden durch Massnahmen zur Wiederherstellung der Gesetzeskonformität verursacht werden, sollen den Verursachern in Rechnung gestellt werden können. Dies ist der Fall, wenn das Vollzugsorgan selber die Zerstörung von gefährlichen, nicht gesetzeskonformen Produkten vornimmt oder Produkte beschlagnahmt.

Die *Buchstaben e und f* entsprechen dem bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstaben a und abis LMG.

Seit dem 1. Januar 2009 sind die Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU für Lebensmittel tierischer Herkunft abgeschafft. Die Bundesbehörden kontrollieren seither 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 Veterinärabkommens wurde mit der EU deshalb vereinbart, dass die durch die Bundesbehörden vorgenommenen Kontrollen dem Standard der übrigen an der Aussengrenze der EU vorgenommenen Kontrollen entsprechen.<sup>90</sup> Dazu gehört es auch, dass für diese Kontrollen von der EU festgelegte Mindestgebühren erhoben werden<sup>91</sup>. Die hierfür erforderliche Rechtsgrundlage findet sich in *Buchstabe g*.

*Buchstabe h* lehnt sich an den bisherigen Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe d LMG an. Nicht beibehalten wird die Einschränkung, wonach für nicht von Amtes wegen durchgeführte Dienstleistungen und Kontrollen nur dann Gebühren erhoben werden dürfen, wenn sie einen Aufwand verursacht haben, der über die übliche Kontrolltätigkeit hinausgeht. Will sich die Schweiz den Systemen der Lebensmittel- und der Produktesicherheit der EU anschliessen, müssen die Kontrollbehörden über genügend Ressourcen verfügen, um die vom EU-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.

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

*Absatz 3* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Gebühren festzulegen, wenn dies aufgrund von Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens eingegangen ist, unerlässlich ist. Namentlich die Verordnung (EG) 882/2004 sieht vor, dass für bestimmte Kontrolltätigkeiten EU-weit eine Mindestgebühr erhoben werden muss, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu verhindern. Gestützt auf das bilaterale Landwirt-

<sup>90</sup> 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. I. 2009, S. 89.

<sup>91</sup> Vgl. Art. 27 der VO (EG) Nr. 882/2004

schaftsabkommen ist auch die Schweiz gehalten, im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft diese Mindestgebühren zu erheben. Will die Schweiz die sich aus der Anerkennung der Äquivalenz der schweizerischen Gesetzgebung mit derjenigen der EU ergebenden Vorteile beibehalten, muss sie, wenn die EU neue Mindestgebühren in diesem Bereich vorsieht, auch diese möglichst umgehend in das schweizerische Recht übernehmen können.

*Absatz 4* entspricht dem ersten Satzteil des bisherigen Artikels 45 Absatz 3 LMG.

*Absatz 5*: Die EU geht zu einem System über, das vorsieht, dass bestimmte Lebensmittel aus gewissen Staaten, die regelmässig Anlass zu Beanstandungen geben, einer verstärkten Kontrolle unterzogen werden<sup>92</sup>. So sollen künftig beispielsweise 30 oder 50 Prozent der Mandeln aus gewissen Ländern beim Import in die EU kontrolliert werden. Nach Artikel 59 Absatz 2 Buchstabe a E-LMG können die Lebensmittelkontrollbehörden diese Kosten nur dann den Verursachern überbinden, wenn die Lebensmittel tatsächlich beanstandet werden. Ohne Spezialregelung werden diese Kontrollen der öffentlichen Hand somit hohe Kosten verursachen. Wer aus solchen Staaten absichtlich zu günstigsten Konditionen in hygienischer Hinsicht heikle Lebensmittel importiert, soll für die Kosten der Kontrollen deshalb auch dann aufkommen müssen, wenn die betreffenden Lebensmittel nicht beanstandet werden.

*Absatz 6*: Wie nach bisherigem Recht soll der Bund auch nach dem neuen Recht den Rahmen für die kantonalen Gebühren festlegen können. Damit kann sichergestellt werden, dass von Kanton zu Kanton unterschiedliche Gebühren nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

## 6. Kapitel: Datenbearbeitung

### *Art. 60*      Bearbeitung von Personendaten

Das Bundesgesetz vom 19. Juni 1992<sup>93</sup> über den Datenschutz (DSG) schreibt in Artikel 17 vor, dass es für die Bearbeitung von Daten durch Bundesbehörden einer gesetzlichen Grundlage bedarf. *Absatz 1* liefert diese für alle Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung. Bearbeitet werden müssen Personendaten (s. Definition in Art. 3 Bst. a DSG) und unter Umständen auch besonders schützenswerte Personendaten. In diesem Zusammenhang kommen in erster Linie Daten über die Gesundheit und über administrative und strafrechtliche Sanktionen in Frage (s. Art. 3 Bst. c DSG). Solche Daten fallen an, wenn Krankheitssymptome wie Lebensmittelvergiftungen erfasst werden, wenn allergische Reaktionen auf gewisse Lebensmittel oder kosmetische Mittel überprüft werden müssen und vor allem wenn Sanktionen administrativer oder strafrechtlicher Art festgehalten werden.

Der Datenaustausch sowie der Online-Zugriff auf solche Daten werden in den Artikeln 61 und 63 geregelt.

<sup>92</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 669/2009 der Kommission vom 24. Juli 2009 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf verstärkte amtliche Kontrollen bei der Einfuhr bestimmter Futtermittel und Lebensmittel nicht tierischen Ursprungs und zur Änderung der Entscheidung 2006/504/EG, ABl. L 194 vom 25.7.2009, S. 11.

<sup>93</sup> SR 235.1

Bei der Datenbearbeitung sind die allgemeinen Prinzipien der Datenschutzgesetzgebung zu beachten. Dazu gehört auch das Recht jeder Person, in alle über sie gespeicherten Daten Einsicht zu nehmen (Art. 8 DSG) und gegebenenfalls eine Berichtigung dieser Daten zu verlangen (Art. 5 DSG).

Anwendbar ist jedoch nicht immer das Datenschutzgesetz des Bundes. Es wurde bewusst darauf verzichtet, dieses auch für die Kantone für anwendbar zu erklären. Heute hat jeder Kanton sein eigenes Datenschutzgesetz, das die Betroffenen durchgehend genügend schützt. Sollte ein Kanton in einem Einzelfall vom Mindeststandard abweichen, käme Artikel 37 DSG zur Anwendung, der die oben zitierten Bestimmungen beim Vollzug des Bundesrechts für verbindlich erklärt.

*Absatz 2* erteilt dem Bundesrat die Kompetenz, die Einzelheiten bezüglich Form und Inhalt der Bearbeitung und des Austauschs von Personendaten zu regeln. Wichtig sind vor allem die Aufbewahrungs- und Vernichtungsfristen, die der Bundesrat verbindlich bestimmen wird, auch für die kantonalen Daten zum Lebensmittelrecht.

#### *Art. 61* Austausch von Vollzugsdaten

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. Zu den kantonalen Vollzugsorganen gehören neben den Kantonschemikerinnen und -chemikern auch die Kantonstierärztinnen und -tierärzte, die Kantonsärztinnen und -ärzte und die Landwirtschaftsämter.

An der Umsetzung der Lebensmittelgesetzgebung sind aber auch noch weitere Bundesstellen sowie Dritte beteiligt, denen gestützt auf Artikel 56 E-LMG Aufgaben aus dem Bereich der amtlichen Kontrollen übertragen werden. Die Produktion von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen ist eine oft komplexe und anspruchsvolle Tätigkeit, welche verschiedene Fachbereiche umfassen kann. Mitbetroffen sein können Swissmedic, die lokale Gewerbepolizei sowie zahlreiche weitere Behördenstellen. Daneben arbeiten die Bundesbehörden auch mit den Verbänden der Industrie, Labelorganisationen sowie mit den Konsumentinnen- und Konsumentenorganisationen zusammen.

Im Landwirtschaftsbereich werden Aufgaben, die sich insbesondere im Zusammenhang mit dem Täuschungsschutz auch auf den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung auswirken, auch durch Zertifizierungs- oder Kontrollstellen wahrgenommen. Diese haben ihre Rechtsgrundlage im Landwirtschaftsrecht (z.B. die Zertifizierungsstellen nach den Art. 28ff. der Bio-Verordnung vom 22. September 1997<sup>94</sup> oder die Kontrollstelle nach Art. 36 der Weinverordnung vom 14. November 2007<sup>95</sup>). Auch diese Stellen sind für ihre Tätigkeit darauf angewiesen, dass ihnen festgestellte Unregelmässigkeiten gemeldet werden.

*Absatz 1* verpflichtet alle in diesem Absatz genannten Stellen, sich gegenseitig die Vollzugsdaten zu liefern, die zur Erledigung der in den Buchstaben a und b aufgeführten Aufgaben erforderlich sind. Unter den Begriff der Vollzugsdaten fallen sowohl Personendaten als auch andere mit dem Vollzug der Lebensmittelgesetz-

<sup>94</sup> SR 910.18

<sup>95</sup> SR 916.140

gebung zusammenhängende Informationen wie Beanstandungsstatistiken oder Ergebnisse von Untersuchungsprogrammen.

Die Pflicht zur Datenlieferung besteht nur insoweit, als die verlangten Vollzugsdaten tatsächlich einem der Zwecke der Buchstaben a oder b dienen und die Stelle, welche diese Daten fordert, tatsächlich mit den betreffenden Vollzugsaufgaben betraut ist. Ist dies nicht der Fall, besteht keine Datenlieferungspflicht.

*Absatz 2* beauftragt den Bundesrat, die Einzelheiten des Datenaustauschs zu regeln. Dazu gehören die Art und Weise, in welcher der Datenaustausch zu erfolgen hat (*Bst. a*) sowie die Form, in welcher die Daten zur Verfügung zu stellen sind (*Bst. b*). Letzteres ist deshalb wichtig, weil die Daten ansonsten gegebenenfalls gar nicht nutzbringend verwendet werden können. Weil der Austausch von Vollzugsdaten mit Dritten, die zum Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beitragen, besondere Fragen aufwirft, ist es wichtig, dass der Bundesrat auch diesbezüglich die Leitlinien des Datenaustauschs vorgibt (*Bst. c und d*).

#### *Art. 62* Datenaustausch mit dem Ausland und mit internationalen Organisationen

Der Datenaustausch ist nicht nur innerhalb der Schweiz, sondern auch mit den ausländischen Behörden unabdingbar, wenn sich die Schweiz an den europäischen Systemen der Lebensmittel- und der Produktesicherheit beteiligen will. Treten in der EU oder an der EU-Aussengrenze Probleme auf, ist eine rasche Information sehr wichtig. Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft öffentliche Warnungen (s. Art. 55 E-LMG) oft auch auf Informationen beruhen werden, welche die Bundesbehörden über die Schnellwarnsysteme RASFF oder RAPEX der EU erhalten. *Absatz 1* gibt dem Bundesrat die Kompetenz, diesbezüglich die Einzelheiten zu regeln.

Besonders schützenswerte Personendaten sollen jedoch nicht ins Ausland weitergegeben werden (*Abs. 2*). 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 (*Bst. a*). 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 (*Bst. b*).

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage hat der Bundesrat darauf verzichtet, für die grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten Artikel 6 des Datenschutzgesetzes für anwendbar zu erklären. Soweit das kantonale Datenschutzrecht die grenzüberschreitende Bekanntgabe von Personendaten regelt, findet dieses Anwendung, ist es diesbezüglich lückenhaft, findet Artikel 6 DSG gestützt auf Artikel 37 DSG trotzdem Anwendung (s. Kommentar zu Art. 60 E-LMG).

#### *Art. 63* Informationssystem des Bundesamtes für Gesundheit

Für einen zeitgemässen Vollzug bedarf es eines gemeinsamen zentralen Informationssystems, das von allen Vollzugsbehörden entlang der Lebensmittellkette zur Wahrnehmung ihrer Vollzugsaufgaben konsultiert werden kann. Ein solches Sys-

tem, in welches alle entlang der Lebensmittelkette tätigen Behörden Einsicht haben sollen, erleichtert es, auftretende Gefahren frühzeitig zu erkennen, Produkte rückzuverfolgen und Gefahren effizient, zeit- und fachgerecht zu bekämpfen. Es trägt zudem dazu bei, die von der Politik und der Öffentlichkeit geforderte Koordination der Kontrollen zu gewährleisten. Bereits mit der Änderung des Tierseuchengesetzes hat das Parlament den Bund beauftragt, die zur Aufgabenerfüllung in den Bereichen Tierseuchen, Tierschutz und Lebensmittelhygiene erforderlichen Daten in einem gemeinsamen Informationssystem verfügbar zu machen (Art. 54a TSG).<sup>96</sup> Das neue Informationssystem soll nicht nur dem Datenaustausch dienen, sondern auch als Arbeitsinstrument zur Vollzugs erleichterung, Vollzugsunterstützung und Vollzugs-harmonisierung.

Die Bundesämter für Landwirtschaft und für Veterinärwesen haben ein solches System bereits vorbereitet (ASA 2011). Erste Anwendungen wie etwa ein gemeinsames Kontrollsystem für die Primärproduktion (Acontrol) sind seit Anfang 2011 in Betrieb.

Ein solches System ist auch nötig, damit die Schweiz sowohl ihren gegenwärtigen wie auch den künftigen internationalen Verpflichtungen nachkommen kann. Namentlich das Funktionieren der Systeme der Lebensmittel- und der Produktesicherheit der EU setzt voraus, dass die beteiligten Staaten der EU-Kommission die von ihr benötigten Daten liefern.

*Absatz 1* regelt denjenigen Teil des Informationssystems, für welchen das BAG verantwortlich ist. Die Zwecke, denen dieses Informationssystem dienen soll, werden klar umschrieben:

- Der vom BAG betriebene Teil des Informationssystems soll diesem ermöglichen, im Rahmen seiner Aufgaben nach diesem Gesetz die Lebensmittelsicherheit, die Lebensmittelhygiene und den Täuschungsschutz zu gewährleisten. Diese Zwecke ergeben sich aus dem Zweckartikel des Lebensmittelgesetzes (vgl. Art. 1 E-LMG).
- Er soll der Unterstützung der Vollzugsaufgaben von Bund und Kantonen nach dem Lebensmittelgesetz dienen: Darunter fällt etwa das Führen elektronischer Verzeichnisse mit Bewilligungen für Lebensmittel durch das BAG, zu welchen auch die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden Zugriff haben müssen, oder das Führen von Listen mit den Untersuchungsergebnissen von auf bestimmte Stoffe untersuchten Lebensmitteln durch die kantonalen Laboratorien, welche auch für andere am Vollzug des Lebensmittelgesetzes beteiligte Stellen von Interesse sein können.
- Er soll den betroffenen Behörden ermöglichen, ihren Verpflichtungen zur nationalen und internationalen Berichterstattung nachzukommen: Bereits heute sind das BAG und das BVET gehalten, der EU-Kommission im Zusammenhang mit dem Veterinärabkommen bestimmte Informationen zukommen zu lassen.<sup>97</sup> Im Vordergrund stehen dabei die Meldungen, welche der grenztierärztliche Dienst des BVET im Rahmen seiner Aufgaben zur

<sup>96</sup> AS 2008 2269 2274; BBl 2006 6337

<sup>97</sup> 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. I. 2009, S. 89.

Kontrolle der EU-Aussengrenze in den Flughäfen Genf und Zürich erstatten muss (vgl. Ziff 1.6 oben). Sollte es zu einer Einbindung der Schweiz in die Schnellwarnsysteme der EU oder zum Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU im Agrar- und im Lebensmittelbereich kommen, würden diese Aufgaben stark zunehmen.

*Absatz 2* weist darauf hin, dass das Informationssystem des BAG Teil des gemeinsamen zentralen Informationssystems entlang der Lebensmittelkette des BLW, des BVET und des BAG ist. Die Konzeption der Datenschutzgesetzgebung verlangt, dass die Verantwortlichkeit für die vorhandenen Daten klar geregelt und nach aussen transparent sein muss. Würden die drei Ämter dieses Informationssystem gemeinsam betreiben, wäre für Aussenstehende nicht nachvollziehbar, welches Amt nun für welche Daten verantwortlich ist. Die drei Ämter führen ihren Bereich des Systems deshalb je separat und gestützt auf unterschiedliche Rechtsgrundlagen. Dies hindert jedoch nicht daran, sich untereinander und weiteren am Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung beteiligten Stellen Zugriff zu den vorhandenen Daten zu gewähren.

Jedes der drei Bundesämter stellt für seinen Bereich sicher, dass die im Vollzug erfassten Daten in diesem gemeinsamen zentralen Informationssystem zur Verfügung gestellt werden. Dies aber selbstverständlich nur im Rahmen der gesetzlich festgelegten Vorgaben.

In *Absatz 3* wird festgelegt, welche Daten im vom BAG betriebenen System enthalten sein dürfen. Diese Daten decken alles ab, was aus der Sicht des BAG für den Vollzug des Lebensmittelgesetzes und die Wahrnehmung der nationalen und internationalen Berichtspflichten nötig ist. Bezüglich der Personendaten lautet der Grundsatz «so wenig wie möglich, so viel wie nötig». Auch so wird es jedoch nötig sein, bestimmte besonders schützenswerte Personendaten ins System aufzunehmen (*Bst. a*). Denn nach dem im Rahmen der angestrebten Äquivalenz mit dem EU-Recht aus diesem übernommenen Artikel 56 Absatz 3 Buchstabe b LGV<sup>98</sup> ist im Rahmen der Lebensmittelkontrolle beispielsweise auch das bisherige Verhalten der verantwortlichen Personen hinsichtlich der Einhaltung des Lebensmittelrechts zu berücksichtigen. Ebenso werden die neuen Bestimmungen über die Information der Konsumentinnen und Konsumenten über den Grad der Übereinstimmung eines Lebensmittelbetriebs mit den lebensmittelrechtlichen Bestimmungen (Art. 33 E-LMG) zur Folge haben, dass bestimmte besonders schützenswerte Personendaten ins Informationssystem des BAG aufgenommen werden müssen.

*Absatz 4* regelt, welche Stellen zu welchen Zwecken für das *Bearbeiten* von Daten Zugriff zum Informationssystem des BAG haben sollen. Für sämtliche in *Absatz 4* aufgeführten Stellen gilt, dass sie im System des BAG nur im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags Daten bearbeiten dürfen. Weiter wird der Zugriff auf Bereiche eingeschränkt, welche einen direkten Zusammenhang mit den mit der Lebensmittelgesetzgebung verfolgten Zielen (vgl. Art. 1 E-LMG) haben.

*Absatz 5* legt fest, welche Stellen zum Zweck der *Information* Zugriff auf das Informationssystem des BAG haben sollen. Auch in diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass ein solcher Zugriff nur zur Erfüllung der diesen Stellen hoheitlich überbundenen Aufgaben erfolgen darf. So soll sich beispielsweise das Vollzugsorgan, das nach dem Landwirtschaftsgesetz für das Überprüfen der Rechtmässigkeit von Direktzahlungen nach Artikel 70 des Landwirtschaftsgesetzes zuständig ist,

<sup>98</sup> SR 817.02

zwar durchaus im gemeinsamen Informationssystem über erfolgte Beanstandungen von Bio-Betrieben informieren können, das selbe Vollzugsorgan soll jedoch nicht die Möglichkeit haben, dort abzuklären, was genau bei einem bestimmten Restaurant bei der letzten Kontrolle durch die Vollzugsorgane der Lebensmittelgesetzgebung beanstandet wurde. Denn diese Information hat nichts mit den Aufgaben zu tun, die den Vollzugsorganen nach der Landwirtschaftsgesetzgebung hoheitlich überbunden wurden.

Die Überbindung der Aufgaben kann auf gesetzlichem Weg erfolgen oder auf andere Weise, wie beispielsweise über eine Verfügung oder einen Vertrag nach dem Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990<sup>99</sup>.

*Absatz 6* beauftragt den Bundesrat, die im Zusammenhang mit dem Betrieb des Informationssystems des BAG stehenden Einzelheiten zu regeln. Das diesbezügliche Ausführungsrecht wird sich an der Verordnung vom 16. Dezember 2009<sup>100</sup> über die militärischen Informationssysteme orientieren.

Der Gebrauch des Informationssystems durch die Kantone setzt voraus, dass diese für ihren Bereich über gleichwertige Datenschutzbestimmungen verfügen und ein Organ bezeichnen, welches deren Einhaltung überwacht (*Abs. 7*).

## **7. Kapitel: Strafbestimmungen und Rechtsschutz**

### **1. Abschnitt: Strafbestimmungen**

#### *Vorbemerkung*

Wie bis anhin werden die Strafbestimmungen als Nebenstrafrecht im Lebensmittelgesetz aufgeführt und nicht ins Strafgesetzbuch aufgenommen.

Der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches<sup>101</sup> ist auch auf das Lebensmittelgesetz anwendbar (Art. 333 Abs. 1 StGB) und damit das gesamte Sanktionensystem. Unsichere Lebensmittel können die Gesundheit und das Leben von Konsumentinnen und Konsumenten gefährden. Bleibt die Gefährdung abstrakt, kommt einzig das Lebensmittelgesetz zur Anwendung. Bei einer konkreten Gefährdung eines Menschen und erst recht beim Tod oder einer schweren Erkrankung, die durch Lebensmittel bewirkt wird, kommen zusätzlich die Delikte gegen Leib und Leben zum Tragen. Gleiches gilt bei der Verunreinigung von Trinkwasser (Art. 234 StGB) sowie bei der Herstellung und beim Inverkehrbringen von gesundheitsschädlichem Futter (Art. 235 und 236 StGB). Solches Futter kann sich direkt auf die Lebensmittelsicherheit auswirken.

Anderes gilt beim Täuschungsschutz. Der Straftatbestand des Betrugs (Art. 146 StGB) konsumiert Artikel 65 Absatz 1 Buchstabe i E-LMG. Eine Bestrafung nach dem Lebensmittelgesetz erübrigt sich. Jeweils im Einzelfall geprüft werden muss das Verhältnis zwischen dem Lebensmittelgesetz und den Straftatbeständen der Waren- oder der Urkundenfälschung (Art. 155 und 251 StGB).

<sup>99</sup> SR 616.1

<sup>100</sup> SR 510.911

<sup>101</sup> SR 311.0

## Art. 64 Vergehen und Verbrechen

Die Strafbestimmungen wurden bei der Revision des Lebensmittelgesetzes im Rahmen der Agrarpolitik 2011<sup>102</sup> 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 Artikel 64 Absatz 1 Buchstabe a E-LMG zusammengefasst.

In Artikel 64 geht es um die *abstrakte* Gefährdung der Konsumentinnen und Konsumenten. Zur Bestrafung ist es nicht notwendig, dass jemand krank geworden ist. Es genügt, wenn die Gefahr einer Erkrankung besteht. Die Gesundheitsgefährdung ist jedoch ein wesentliches Tatbestandsmerkmal. Das Lebensmittel oder der Gebrauchsgegenstand muss bei normaler oder bei vernünftigerweise vorhersehbarer Verwendung die Gesundheit von Konsumentinnen und Konsumenten gefährden. Dies ist nicht bei jedem Verstoss gegen das Lebensmittelrecht der Fall und schon gar nicht bei Missbräuchen der Konsumentinnen und Konsumenten. Sehr viele Lebensmittel haben bei übermässigem Konsum negative Folgen auf die Gesundheit. Den Produzenten kann man dabei keinen strafrechtlichen Vorwurf machen. Hingegen müssen sie beispielsweise damit rechnen, dass Kinder Spielzeug in den Mund nehmen. Dies gehört zur «vernünftigerweise vorhersehbaren Verwendung» eines Spielzeugs für Kleinkinder.

Eine Erhöhung der Strafandrohung, wie sie in der Vernehmlassung wiederholt gefordert wurde, drängt sich hingegen nicht auf. Für ein abstraktes Gefährdungsdelikt genügen drei bzw. fünf Jahre Freiheitsstrafe – auch im Vergleich zu andern Gefährdungsdelikten, beispielsweise im Strassenverkehr. Für schwerwiegende Fälle stehen immer noch die Tatbestände der (eventual)vorsätzlichen Tötung (Art. 111 StGB) oder der Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB) zur Verfügung. Nichts spricht jedoch dagegen, dass Gewinne, die durch die Verletzung des Lebensmittelrechts angefallen sind, nach Artikel 70 StGB eingezogen werden, verbunden mit einer angemessenen Strafe.

Mit dem neuen Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches ist *Absatz 2*, der bei Gewerbmässigkeit oder Bereicherungsabsicht eine Strafandrohung von fünf Jahren Freiheitsstrafe vorsieht, ein Verbrechen geworden, obschon sich inhaltlich nichts geändert hat. Dies wird in der Artikelüberschrift berücksichtigt.

Wie bisher wird in *Absatz 4* sichergestellt, dass die gestützt auf Artikel 27 Absatz 2 erfolgende Information der Behörden strafmildernd berücksichtigt werden kann.

## Art. 65 Übertretungen

Auch die Übertretungstatbestände wurden mehrheitlich unverändert übernommen. Auf Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe d LMG kann verzichtet werden, weil Widerhandlungen gegen die Vorschriften über die Einfuhr von Tierarzneimitteln heute über die Heilmittelgesetzgebung geregelt werden<sup>103</sup>. Neu sind die *Buchstaben f* (Vereitelung oder Erschwerung von Kontrollen) und *h* (Widerhandlung gegen die Vorschriften über die Abgabe alkoholischer Getränke).

<sup>102</sup> AS 2008 785 788; BBl 2006 6337

<sup>103</sup> Vgl. Art. 86 ff. des Heilmittelgesetzes vom 15. Dezember 2000; SR 812.21.

*Buchstabe j* lehnt sich an den bisherigen Buchstaben *k* an, deckt aber neu die Werbung und die Aufmachung von allen Lebensmitteln ab, wie zum Beispiel von Säuglingsnahrung. Darunter fallen insbesondere die Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke. Zudem erfasst er ebenfalls die Gebrauchsgegenstände.

*Buchstabe k* orientiert sich am bisherigen Buchstabe *n*, erfasst aber neu sämtliche im Verordnungsrecht vorgesehenen Bewilligungs- und Meldepflichten.

Ebenfalls neu ist *Buchstabe l*. Danach begeht eine Übertretung, wer der Pflicht zur Gewährung der Einsichtnahme nach Artikel 30 zuwiderhandelt. Diese Strafdrohung ist deshalb wichtig, weil den Konsumentinnen und Konsumenten keine Möglichkeit zusteht, ihr Einsichtsrecht nach Artikel 30 durchzusetzen. Durch die Strafdrohung nach Buchstabe *l* besteht für die verpflichteten Betriebe aber zumindest ein strafrechtlicher Druck, diese Einsicht zu gewähren.

Nicht aufgenommen wurde eine generelle Bestimmung, welche Verstösse gegen Anordnungen der Vollzugsbehörden strafrechtlich sanktioniert. Dazu genügt Artikel 292 StGB.

Um der Kritik der Kantone gegen zu tiefe Strafdrohungen Rechnung zu tragen, wurde ein neuer *Absatz 2* aufgenommen, wonach die Busse bei Gewerbmässigkeit oder Bereicherungsabsicht maximal verdoppelt werden kann.

Die *Absätze 3 und 4* entsprechen dem bisherigen Artikel 48 Absätze 2 und 1<sup>bis</sup> LMG.

Das Verbot des Zwangs zur Selbstbelastung untersagt gegenüber der beschuldigten Person sowohl jegliche Androhung oder Ausübung von physischem Zwang wie auch die Androhung oder Ausfällung von Strafen für den Fall der Aussage- bzw. Mitwirkungsverweigerung. Erkenntnisse, die unter Verletzung dieses Verbots gewonnen wurden, sind im Strafverfahren deshalb nicht verwertbar. Haben die für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung zuständigen Vollzugsbehörden Informationen unter Berufung auf die Mitwirkungspflicht nach Artikel 29 Absatz 1 erlangt, so dürfen diese Informationen in einem Strafverfahren gegen die betreffende Person deshalb nur dann verwendet werden, wenn die Person zustimmt oder die Informationen auch ohne ihre Mitwirkung hätten erlangt werden können (*Abs. 5*).

#### *Art. 66* Widerhandlungen in Geschäftsbetrieben, Urkundenfälschung

Wie nach bisherigem Recht sollen die Artikel 6, 7 und 15 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974<sup>104</sup> über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR) im Bereich des Lebensmittelrechts auch für die kantonalen Behörden gelten.

#### *Art. 67* Strafverfolgung

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

können (vgl. Art. 46 Abs. 5 der Verordnung vom 18. April 2007<sup>105</sup> über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten).

Der Bundesrat regelt die Zuständigkeiten der EZV und des BVET im Rahmen seiner Organisationskompetenz nach dem RVOG<sup>106</sup>. Die EZV und das BVET nehmen ihre Befugnisse auf der Grundlage des VStrR<sup>107</sup> wahr.

In der Vernehmlassung wurde von den Kantonen verlangt, dass ihren Vollzugsbehörden künftig von Amtes wegen die Eigenschaft von Beamten der gerichtlichen Polizei zukommt. Bisher mussten die Kantone ihren Vollzugsorganen diese Eigenschaft gestützt auf das Lebensmittelgesetz jeweils aktiv verleihen (vgl. Art. 50 Abs. 4 LMG). Die Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007<sup>108</sup> (StPO) geht nun aber vom Grundsatz aus, dass die Kantone ihre Strafbehörden im Rahmen der Vorgaben des Bundes selber organisieren (Art. 14 Abs. 1 StPO). In diesem Sinne soll es auch den Kantonen überlassen bleiben, festzulegen, welchen Behörden die Aufgaben der Polizei im Sinne der Strafprozessordnung zukommen. Es wird deshalb davon abgesehen, den Kantonen im Lebensmittelgesetz eine diesbezügliche Pflicht aufzuerlegen.

## 2. Abschnitt: Rechtsschutz

### *Art. 68* Einspracheverfahren

In Ergänzung zur allgemeinen Verfahrensordnung nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>109</sup> (VwVG) beginnt das Rechtsmittelverfahren im Lebensmittelrecht bei Verfügungen über Massnahmen und Konformitätsbescheinigungen immer mit einer Einsprache. Wenn dabei auch noch eine Gebühr verfügt wird, kann auch deren Höhe im Einspracheverfahren angefochten werden. Ist nur die Gebühr strittig, ist keine Einsprache gegeben. Die Einsprache ist bei der verfügenden Behörde einzureichen und hat den Zweck, dass die Verfügung nochmals überprüft wird.

Im Unterschied zum geltenden Recht sind neu auch Verfügungen über Konformitätsbescheinigungen mittels Einsprache anfechtbar. Mit einer Einsprache gegen eine Konformitätsbescheinigung kann jedoch nicht ein zurückliegendes Kontrollergebnis nochmals aufgerollt werden. Bei der Anfechtung von Verfügungen über Massnahmen und Konformitätsbescheinigungen muss zuerst Einsprache erhoben werden, bevor bei der Rechtsmittelinstanz Beschwerde geführt werden kann. Ansonsten tritt diese auf die Beschwerde nicht ein.

### *Art. 69* Kantonales Verfahren

Die Kantone haben, nach dem Einspracheverfahren, mindestens eine verwaltungsunabhängige Instanz als Beschwerdeinstanz einzusetzen, welche Einspracheentscheide und erstinstanzliche Verfügungen, welche der Einsprache nicht unterliegen, vollumfänglich überprüfen kann, also auch den Sachverhalt und die Angemessen-

<sup>105</sup> SR 916.443.10

<sup>106</sup> SR 172.010

<sup>107</sup> SR 313.0

<sup>108</sup> SR 312.0

<sup>109</sup> SR 172.021

heit. Ist diese die letzte Beschwerdeinstanz vor dem Bundesgericht, muss es sich um ein oberinstanzliches Gericht handeln (Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>110</sup>).

Auf den bisherigen Artikel 53 Absatz 1 LMG kann verzichtet werden, weil es sich hierbei um eine Selbstverständlichkeit handelt, die im Lebensmittelgesetz nicht explizit geregelt werden muss. Das Verfahren in den Kantonen richtet sich nach dem kantonalen Verfahrensrecht.

#### *Art. 70* Bundesrechtspflege

Stammt die Verfügung von einer Bundesbehörde, ist nach dem eventuellen Einspracheverfahren das Bundesverwaltungsgericht anzurufen (Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>111</sup>). Auch dieses überprüft, wie die kantonalen Beschwerdeinstanzen, die Angemessenheit der Verfügung bzw. des Einspracheentscheids (Art. 49 Bst. c VwVG).

Sowohl gegen den letztinstanzlichen kantonalen Entscheid wie auch gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts kann nach den Voraussetzungen des Bundesgerichtsgesetzes<sup>112</sup> das Bundesgericht angerufen werden.

#### *Art. 71* Fristen

Die Einsprache- und die Beschwerdefrist wurden verlängert. Für Einsprachen gilt neu eine Frist von zehn Tagen, gegenüber fünf im geltenden Recht. Für Beschwerden sind es neu dreissig Tage, gegenüber zehn wie bis anhin.

Eine fünftägige Frist ist für das Abfassen einer fundierten rechtlichen Eingabe zu kurz. Innerhalb von fünf Tagen lässt sich ein Rechtsmittel nicht vernünftig begründen. Ebenso ist es gerechtfertigt, die Beschwerdefrist auf die normale Dauer von 30 Tagen zu erstrecken. Das Verfassen von Beschwerden ans Bundesverwaltungsgericht und an kantonale Verwaltungsgerichte ist angesichts der doch recht komplexen Materie mit einem grösseren Aufwand verbunden. Oft müssen auch noch Beweismittel beschafft werden, was innerhalb von zehn Tagen kaum möglich ist.

Die heutige kurze Frist war in erster Linie durch die rasche Verderblichkeit der Produkte begründet. Mit den modernen Konservierungsmethoden besteht diese Gefahr nur noch bei besonders rasch verderblichen Lebensmitteln. Bei diesen ist aber selbst die fünftägige Frist zu lang. Das geltende Recht (Art. 55 Abs. 3 LMG) sieht für Verfügungen bei der Schlachtier- und Fleischuntersuchung eine fünftägige Beschwerdefrist vor. Auch diese Frist ist einerseits zu kurz und andererseits zu lang. Fleisch eines kranken Tiers darf nicht in den Lebensmittelkreislauf gelangen, entsprechend muss einer allfälligen Einsprache oder Beschwerde schon in der Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Gleichzeitig muss dem Eigentümer des Schlachtiers jedoch auch genügend Zeit bleiben, um in einer Einsprache fundiert zu begründen, weshalb die Krankheit des Tiers keinen Einfluss auf die Fleischqualität hat.

110 SR 173.110

111 SR 173.32

112 SR 173.110

Der Bundesrat kommt deshalb zum Schluss, dass die Zeit gekommen ist, auch im Lebensmittelrecht die üblichen Einsprache- und Beschwerdefristen einzuführen. Bei Gefahr im Verzug muss die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung entziehen.

#### *Art. 72*            Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen

Die Beschwerde hat im Normalfall aufschiebende Wirkung, d.h. die Verfügung kann nicht vollstreckt werden (vgl. Art. 55 Abs. 1 VwVG<sup>113</sup> für das Bundesrecht). 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 einer allfälligen Einsprache oder Beschwerde schon in der Verfügung, mit einer kurzen Begründung, die aufschiebende Wirkung entziehen (*Abs. 1*). Die beschwerdeführende Partei hat zwar die Möglichkeit, zu beantragen, diese wieder herstellen zu lassen, doch entfaltet die Verfügung bis zum Entscheid der nächsten Instanz über den Entzug der aufschiebenden Wirkung vorläufig ihre Wirkung. Der Entzug der aufschiebenden Wirkung ist somit ein effizientes Mittel, um Konsumentinnen und Konsumenten auch im Falle der Einreichung eines Rechtsmittels zu schützen.

*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. Als vorsorgliche Massnahmen kommt alles in Frage, was Gegenstand der Endverfügung sein kann. Zu denken ist etwa an Auflagen und Bedingungen oder an eine provisorische Verlängerung einer befristeten Bewilligung.

## **8. Kapitel: Schlussbestimmungen**

#### *Art. 73*            Aufhebung bisherigen Rechts

Das Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (LMG) muss mit dem Inkrafttreten des neuen aufgehoben werden.

#### *Art. 74*            Änderung bisherigen Rechts

*Zum Ingress der unter den Ziffern 1–2 genannten Gesetze:* Nach Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung von 1999 wurde der Ingress in den bestehenden Gesetzen jeweils durch eine Fussnote ergänzt, in der auf die kompetenzbegründenden Artikel in der neuen Bundesverfassung hingewiesen wurde. Inzwischen ist der Bundesrat dazu übergegangen, bei jeder Gesetzesrevision der Bundesversammlung zu beantragen, die neuen Artikel der Bundesverfassung jeweils direkt in den Ingress aufzunehmen und die Artikel der alten Bundesverfassung zu streichen. In den beiden hier zu ändernden Bundesgesetzen bietet die Abstützung auf die neue Bundesverfassung keine Schwierigkeiten. Auf eine eingehende Begründung kann hier deshalb verzichtet werden.

<sup>113</sup> SR 172.021

## 1. Strahlenschutzgesetz vom 22. März 1991<sup>114</sup>

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 EU-Recht harmonisiert werden. Da das EU-Recht nicht für sämtliche Radionuklide Höchstkonzentrationen vorsieht, steht der zwingend formulierte Artikel 18 des Strahlenschutzgesetzes der Harmonisierung des schweizerischen Rechts mit dem EU-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 angesetzten Toleranzwerte waren für die Beurteilung der Immissionen ein nützliches und empfindliches Instrument und boten eine gesetzliche Grundlage für die Optimierung. Der Bundesrat soll deshalb verpflichtet werden, Immissionsgrenzwerte für Umweltkompartimente festzulegen. Diese sind so festzulegen, dass nach dem Stand der Wissenschaft und Technik oder aufgrund 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. Landwirtschaftsgesetz vom 29. April 1998<sup>115</sup>

Die Bestimmung des Schlachtgewichts (Art. 46 LMG) wird neu im Landwirtschaftsgesetz geregelt.

### *Art. 75* Übergangsbestimmungen

Der Tabak wird künftig nicht mehr im Lebensmittelgesetz geregelt<sup>116</sup>. Gegenwärtig ist ein neues Tabakgesetz in Ausarbeitung. Da wenig wahrscheinlich ist, dass dieses neue Gesetz rechtzeitig mit dem neuen Lebensmittelgesetz in Kraft treten kann, müssen diverse Artikel des heutigen Lebensmittelgesetzes im Sinne einer Übergangsregelung für den Tabak weiter gelten, bis das neue Tabakgesetz verabschiedet und in Kraft gesetzt werden kann.

<sup>114</sup> SR 814.50

<sup>115</sup> SR 910.1

<sup>116</sup> Vgl. die Erläuterungen zu Art. 4 Bst. f oben.

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 EU im Lebensmittelbereich ausgerichtet werden.

### **3 Auswirkungen**

#### **3.1 Auswirkungen auf den Bund**

##### **3.1.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen**

Wie unter Ziffer 1.3.1 dargelegt will der vorliegende Gesetzesentwurf in einem ersten Schritt die Unterschiede zum EU-Recht beseitigen, dadurch Handelshemmnisse abbauen und so den vom Gemischten Veterinärausschuss<sup>117</sup> beschlossenen Abbau der Grenzkontrollen für Lebensmittel tierischer Herkunft aufrecht erhalten und - in einem zweiten Schritt - die Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktesicherheit der EU ermöglichen.

Das Erreichen dieser Ziele setzt voraus, dass dem Bund in folgenden Bereichen zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt werden:

- Aufbau und Betrieb von Referenzlaboratorien: Gestützt auf das bilaterale Landwirtschaftsabkommen mit der EU hat sich die Schweiz verpflichtet, nationale Referenzlaboratorien einzusetzen (vgl. Art. 33 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004/EG). Deren Fehlen wurde durch die EU-Kommission schon wiederholt gerügt. Der Bund hat nicht die Kapazität, diese Aufgaben allesamt selber wahrzunehmen. Es drängt sich deshalb auf, gewisse Aufgaben an bereits bestehende Laboratorien zu vergeben. Es werden 20 Referenzlaboratorien mit ebenso vielen spezifischen Themengebieten zu bezeichnen sein (z.B. gentechnisch veränderte Lebensmittel, Milch, Zoonosen). Pro Laboratorium ist mit Auslagen von jährlich 25 000 Franken zu rechnen, insgesamt also 500 000. Franken Für die Berichterstattung und die Koordination mit der EU-Kommission sowie für die Betreuung und Überwachung der Laboratorien wird voraussichtlich eine zusätzliche Stelle zu 100 Prozent benötigt.
- Organisation und Betreuung internationaler Inspektionen in der Schweiz: Artikel 16 von Anhang 11 des bilateralen Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und der EU<sup>118</sup> sieht vor, dass die EU-Kommission in der Schweiz Inspektionen betreffend das Funktionieren der Lebensmittelkontrolle durchführen kann. Von dieser Möglichkeit macht die EU-Kommission seit der Anerkennung der Äquivalenz der Hygienebestimmungen am 1. Januar 2009 verstärkt Gebrauch. Gegenwärtig finden jährlich 2 Inspektionen statt. Den Plänen der EU-Kommission entsprechend wird die

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> SR **0.916.026.81**

Anzahl dieser Inspektionen in Zukunft zunehmen. Eine einzelne Inspektion führt mit der Vorbereitung (Organisation, Bestimmung der zu untersuchenden Betriebe, Beantworten komplexer und detaillierter Fragebogen der EU-Kommission), der Begleitung und der Nachbereitung (Stellungnahme zum Inspektionsbericht, Erstellen und Umsetzung von Massnahmeplänen) zu einem Aufwand von rund 150 Arbeitstagen. Zusätzlich zu den EU-Inspektionen kommen jährlich rund 2–3 Inspektionen von Behörden anderer Staaten (z.B. USA, Korea, China, Russland), welche ebenfalls mit einem Arbeitsaufwand von je rund 100 Arbeitstagen verbunden sind. Insgesamt ergibt sich dadurch ein Zusatzaufwand von rund 200 Stellenprozenten.

- Übernahme der Mitverantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane: Die konsequente Umsetzung der Lebensmittelgesetzgebung ist Voraussetzung für das Weiterbestehen der bilateralen Verträge mit der EU im Lebensmittelbereich. Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004/EG verlangt, dass die Vollzugsorgane geschult und weitergebildet werden müssen. Bei ihren Inspektionen in der Schweiz hat die EU-Kommission das Fehlen einer zielgerichteten Weiterbildung schon wiederholt beanstandet. Der Bund will neu eine Mitverantwortung für die Aus- und Weiterbildung der Vollzugsorgane wahrnehmen. Dadurch will er sicherstellen, dass das von der EU-Kommission geforderte einheitliche Ausbildungsniveau erreicht wird. Dies soll auch dazu führen, dass das Lebensmittelrecht künftig schweizweit einheitlich vollzogen wird. Das Organisieren von Aus- und Weiterbildungskursen (Ausschreibung, Anmeldungswesen, Suchen von Expertinnen und Experten, Organisieren von Räumlichkeiten, Bereitstellen von Unterlagen) bringt einen Zusatzaufwand von 100 Stellenprozenten mit sich. Weil das Fachwissen teilweise ausschliesslich bei den Bundesbehörden selber vorhanden ist, werden auch Fachexpertinnen und -experten der betroffenen Amtsstellen Aus- und Weiterbildungskurse geben müssen. Während des Aufbaus (Erarbeiten der Kursunterlagen) ist hierfür mit einem Zusatzaufwand von insgesamt 200 Stellenprozenten zu rechnen. Für die Finanzierung der beizuziehenden Expertinnen und Experten, die Raummiete, das Erstellen der Kursunterlagen usw. wird zudem ein jährlicher Betrag von 150 000 Franken erforderlich sein.
- Zentrales Informationssystem (Art. 63): Die effiziente Umsetzung der Lebensmittelgesetzgebung kann nur dann sichergestellt werden, wenn die betroffenen Amtsstellen von Bund und Kantonen über die hierfür erforderlichen Daten verfügen. Zu diesem Zweck will der Bund ein auch von den Kantonen nutzbares zentrales Informationssystem erstellen. Das Entwickeln bzw. der Kauf der hierfür erforderlichen Software sowie das Beschaffen der Hardware für denjenigen Teil des zentralen Informationssystems, der unter der Verantwortung des BAG steht, wird mit einem Aufwand von rund 2 Millionen Franken verbunden sein. Die jährlichen Betriebskosten werden sich auf 10–20 Prozent der Anschaffungskosten belaufen. Die genaue Abschätzung des Aufwands sowie die Art der Finanzierung kann jedoch erst nach Abschluss des sich gegenwärtig in Ausarbeitung befindenden Vorprojekts erfolgen.

Die Totalrevision des Lebensmittelgesetzes verursacht somit einen Mehraufwand in Höhe von 0,65 Millionen Franken für die Finanzierung der Referenzlaboratorien und der Aus- und Weiterbildung der kantonalen Vollzugsorgane. Bezüglich des Informa-

tionssystem ist mit Ausgaben von rund 2 Millionen Franken für die Entwicklung bzw. den Kauf der erforderlichen Software und die Beschaffung der Hardware zu rechnen. Die jährlichen Betriebskosten werden sich auf 10–20 Prozent belaufen.

Für die Anstellung von Personal sind 0,64–0,96 Millionen Franken vorgesehen (4–6 Stellen inkl. Arbeitgeberbeiträge). Der Bedarf wird im Zusammenhang mit den Anpassungen des Verordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz genau beziffert werden.

### **3.1.2 Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Mit der Revision des Lebensmittelgesetzes werden die massgeblichen betragsmässigen Grenzen für die Subventionsbestimmungen nicht erreicht. Damit unterliegt die Vorlage nicht der Ausgabenbremse.

### **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 63 vorgesehene Informationssystem des BAG 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 EU ein Abkommen abzuschliessen. In diesem Fall stünden den zusätzlichen Ausgaben aber eine Verbesserung der Lebensmittel- und Produktesicherheit sowie beträchtliche wirtschaftliche Vorteile für die Schweiz gegenüber. Kommt es zum Abschluss eines solchen Abkommens mit der EU, wird der damit verbundene Aufwand in einer separaten Botschaft ausgewiesen werden.



weist die Vorlage in wirtschaftlicher Hinsicht ein grosses Potenzial auf. Die Angleichung der schweizerischen technischen Vorschriften an diejenigen der EU führt für Erzeugnisse, die nach in der EU geltenden Produktvorschriften hergestellt wurden, insgesamt zu einem deutlich verbesserten Zugang zum schweizerischen Markt. Dies ist umso bedeutsamer, als 82 Prozent der schweizerischen Importe aus der EU kommen. Die Revisionsvorlage für sich führt jedoch zu keinen zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen der Wirtschaftsakteure.

In Kombination mit einem allfälligen Abbau der Grenzkontrollen zwischen der Schweiz und der EU 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 EU 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 EU-Recht verzichtet, würden die heute vorhandenen Handelshemmnisse bestehen bleiben. Dies würde dem Wettbewerb innerhalb der Schweiz schaden sowie die Kosten der Unternehmer und der Konsumentinnen und Konsumenten erhöhen. Weiter würde der Verzicht auf eine Revision den Abschluss eines Abkommens mit der EU im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände verhindern. Schliesslich wäre bei einem solchen Verzicht die Teilnahme der Schweiz an den Systemen der Lebensmittel- und der Produktesicherheit der EU ausgeschlossen.

### **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 EU 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 EU die in diesem Zusammenhang ergehenden Entscheide zeitgerecht in der Schweiz umgesetzt werden können.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan**

In der Botschaft vom 23. Januar 2008<sup>119</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 und im Bundesbeschluss vom 18. September 2008<sup>120</sup> über die Legislaturplanung 2007–2011 ist ein Freihandelsabkommen mit der EU im Agrar- und im Lebensmittelbereich angekündigt. In dieser Botschaft wird auch darauf hingewiesen, dass eine Totalrevision des Lebensmittelgesetzes unabdingbar für ein Freihandelsabkommen ist. Und selbst wenn es nicht zu einem solchen Freihandelsabkommen kommen sollte, ist eine möglichst weit gehende Angleichung des Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständerechts der Schweiz an dasjenige der EU und damit eine Totalrevision des Lebensmittelgesetzes unabdingbar.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Nach *Artikel 118 Absatz 2 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.

<sup>119</sup> BBl 2008 806 825

<sup>120</sup> BBl 2008 8549

## **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

### **5.2.1 Europäische Union**

Die Totalrevision des Lebensmittelgesetzes soll der Schweiz ermöglichen, Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände möglichst ohne Zoll- und Handelsschranken ein- und auszuführen und an den Systemen der Lebensmittelsicherheit und der Produktsicherheit der EU teilzunehmen. Ob diese Ziele erreicht werden können, hängt vom Gang der Verhandlungen mit der EU 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, möglichst weitgehend dem EU-Recht entsprechen.

Anlässlich der Totalrevision des Lebensmittelverordnungsrechts im Jahr 2005 hat sich gezeigt, dass auch eine Gesetzesrevision von Nöten ist, wenn eine weiter gehende Angleichung an das EU-Recht ermöglicht werden soll. Zwischen der Schweiz und der EU bestehen Differenzen, die nur durch Gesetzesänderungen ausgeräumt werden können. Dies beginnt schon mit dem heutigen schweizerischen Begriff des Lebensmittels, der sich vom EU-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. 45 Abs. 1 E-LMG). Die Standards des *Codex Alimentarius* sind für das schweizerische Lebensmittelrecht deshalb namentlich in den Bereichen von Bedeutung, in denen es kein harmonisiertes EU-Recht gibt. Da die Grundsätze der Lebensmittelsicherheit durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 harmonisiert worden sind, betrifft dies vor allem technische Aspekte, die auf Stufe Verordnung geregelt werden.

## **5.3 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.

## 5.4

### Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Damit das schweizerische Lebensmittelrecht bei Bedarf rasch und effizient an das internationale Recht angepasst werden kann, enthält der Gesetzesentwurf viele Delegationsnormen. Nur so können die oft sehr detaillierten Vorschriften rasch genug in das schweizerische Recht überführt werden.

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

Die Artikel 7–10 und 15 E-LMG enthalten die Grundlage für die Bestimmungen über die Lebensmittel- und die Produktesicherheit der LGV, die ihrerseits viele Einzelheiten an das Departement subdelegiert. Darauf basieren insbesondere die Hygieneverordnung<sup>121</sup>, die Verordnung des EDI vom 26. Juni 1995<sup>122</sup> über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln, die Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>123</sup> über Bedarfsgegenstände und die Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>124</sup> über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung.

Artikel 11 E-LMG: Die Bewilligungs- und Meldepflicht ist ein wesentliches Element des EU-Rechts. Die Regelung der Ausnahmen ist dem Bundesrat delegiert. Er wird sich dabei am europäischen Recht orientieren.

Artikel 12 E-LMG: Auch bei der Kennzeichnung sollen Ausnahmen durch den Bundesrat möglich sein.

Artikel 13 E-LMG: Diese Bestimmung ist die Grundlage für alle Kennzeichnungsvorschriften, von denen die Grundsätze in der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005<sup>125</sup> und die Details in der Verordnung des EDI vom 23. November 2005<sup>126</sup> über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln geregelt sind.

Artikel 14 E-LMG: Der Bundesrat erhält mit dieser Delegation die Kompetenz, die Werbung für alkoholische Getränke, die sich speziell an Jugendliche unter 18 Jahren richtet, einzuschränken.

Artikel 16 E-LMG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Anforderungen an die Kennzeichnung von Gebrauchsgegenständen und an die Werbung für sie festzulegen.

Artikel 20 E-LMG: 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 26 E-LMG ist eine zentrale Bestimmung des modernen Lebensmittelrechts. Auch hier müssen die genauen Pflichten durch den Bundesrat festgelegt werden.

<sup>121</sup> SR 817.024.1

<sup>122</sup> SR 817.021.23

<sup>123</sup> SR 817.023.21

<sup>124</sup> SR 817.025.21

<sup>125</sup> SR 817.02

<sup>126</sup> SR 817.022.21

In den Artikeln 31 und 32 E-LMG delegiert der Gesetzgeber dem Bundesrat die Befugnis, die kantonale Lebensmittelkontrolle – nach der Vorgabe der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 – zu regeln.

Artikel 33 E-LMG -gibt dem Bundesrat die Kompetenz, die Bewertung der Konformität der Lebensmittelbetriebe im Einzelnen zu regeln. Der Bundesrat hat zudem die Kompetenz, den Mindestwert festzulegen, der überschritten werden muss, wenn Warenproben durch die Vollzugsbehörden vergütet werden sollen.

Ziel der Delegationsnorm von Artikel 43 E-LMG ist die Koordination der diversen Kontrollen, um zu verhindern, dass Betriebe innert kurzer Zeit von drei verschiedenen Organen nach ähnlichen Gesichtspunkten kontrolliert werden.

Artikel 46 E-LMG delegiert dem Bundesrat die Kompetenz, im Rahmen seiner Zuständigkeit völkerrechtliche Verträge über die Teilnahme der Schweiz an internationalen Systemen zur Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen abzuschliessen. Zudem soll er ausländische Prüfstellen, Konformitätserklärungen und -bescheinigungen sowie im Ausland durchgeführte Prüfungen, Inspektionen, Konformitätsbewertungen oder Zulassungen anerkennen können.

Nach den Artikeln 53 und 54 E-LMG muss der Bundesrat die fachlichen Anforderungen an das Personal der verschiedenen Vollzugsorgane festlegen, die Ausbildungsgänge und die Abschlüsse bestimmen, welche erforderlich sind, um in amtlicher Funktion Vollzugsaufgaben nach diesem Gesetz wahrzunehmen, sowie die Durchführung der Prüfungen der Vollzugsorgane regeln.

Artikel 59 E-LMG gibt dem Bundesrat die Kompetenz, weitere Gebühren vorzusehen, und verpflichtet ihn, die Einzelheiten der Gebührenerhebung näher zu regeln.

Die Artikel 60–63 E-LMG verpflichten den Bundesrat, die Bearbeitung und den Austausch von Personen- und Vollzugsdaten näher zu regeln sowie ergänzende Datenschutzbestimmungen zu erlassen.

## Verzeichnis der zitierten europäischen Erlasse

Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.
Verordnung (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.

Verordnung (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.
Verordnung (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