



Kanton Zürich
Gesundheitsdirektion
Recht

Karin Mordasini, RA lic. iur.
Stampfenbachstrasse 30
8090 Zürich
Telefon +41 43 259 52 05
Fax +41 43 259 51 63
karin.mordasini@gd.zh.ch

734-2017 / 2239-02-2018 / Mo

1. März 2018

Vollzugsverordnung zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständegesetzgebung (VVLG) Neuerlass

Erläuterungen zu den Vernehmlassungsvorlagen

1. Ausgangslage

1.1 Bisheriges Recht

Der Bund ist gemäss Art. 97 Abs. 1 und Art. 118 Abs. 2 lit. a BV für den Erlass von Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zuständig. Gestützt darauf hat er das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG, SR 817.0) und diverse Verordnungen erlassen. Die Kantone ihrerseits erlassen die Ausführungsbestimmungen für den kantonalen Vollzug und regeln die Aufgaben und die Organisation ihrer Vollzugsorgane (Art. 50 Abs. 1 LMG). Entsprechend regelt im Kanton Zürich die Kantonale Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (KLGV, LS 817.1) die Zuständigkeiten (§§ 1-4), die Aus- und Weiterbildung der Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure (§ 5), die Häufigkeit der Betriebskontrollen (§ 6), die Kontrollbefugnisse (§ 7), die Meldestellen und Betriebsregister (§ 8), die Berichterstattung der Gemeinden (§ 9), die Zuständigkeit der Vergütung für Warenproben (§ 10), die Meldepflicht bei Strafverfahren (§ 12), die Gebühren (§ 13) und den Rechtsschutz (§ 14).

Ein wichtiger Bestandteil der KLGV ist die Regelung der Zuständigkeiten: Im Kanton Zürich vollziehen das Kantonale Labor (KLZH), das Veterinäramt (VETA), das Amt für Landschaft und Natur (ALN) und die Gemeinden die Lebensmittelgesetzgebung gemeinsam. Die KLGV zählt die Aufgaben des KLZH, des VETA und des ALN (§§ 1-3 KLGV) auf; alle übrigen Aufgaben sind von den Gemeinden zu erfüllen (§ 4 KLGV).

Vom 1. Januar 2009 bis 30. April 2017 galten erhöhte Anforderungen an die Kontrollorgane, indem die Akkreditierung von Inspektoraten und mit der Inspektion beauftragten Stellen (EN ISO 17020) sowie von Laboruntersuchungen (EN ISO 17025) vorgeschrieben wurde. Diese Anforderung führte dazu, dass sich neben dem Kantonalen Lebensmittelin-spektorat, das bereits seit 1995 entsprechend akkreditiert ist, auch die Fachstelle Umwelt-

und Gesundheitsschutz der Stadt Zürich (UGZ) und das Lebensmittelinspektorat der Stadt Winterthur (LMIW) durch die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditieren lassen. Als Reaktion auf die gestiegenen Anforderungen haben alle übrigen Gemeinden die kommunalen Aufgaben im Bereich des Lebensmittelrechts einem dieser drei Inspektorate übertragen respektive in einzelnen Fällen eine den Anforderungen entsprechende Zusammenarbeit vereinbart.

Die drei Inspektorate vollziehen somit einen Teil der Lebensmittelkontrolle im Auftrag der Gemeinden auf deren Gemeindegebiet. Dem KLZH kommt zusätzlich zu diesen kommunalen Vollzugsaufgaben einerseits die Hauptverantwortung über den Vollzug der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständegesetzgebung zu. Andererseits ist es im Sinne von § 1 Abs. 1 KLV im ganzen Kanton für bestimmte, in der Regel komplexere Betriebe und Aufgaben ausschliesslich zuständig (z.B. Kontrolle bewilligungspflichtiger Betriebe, Exportbetriebe, Lebensmittelindustrie, Apotheken etc.).

1.2 Neues eidgenössisches Lebensmittelrecht per 1. Mai 2017

Am 1. Mai 2017 traten das neue Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 und zahlreiche neue oder revidierte Ausführungsverordnungen in Kraft. Das neue Lebensmittelrecht soll die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten besser schützen und den Täuschungsschutz verbessern.

Die wichtigste Änderung ist die Abschaffung des Positivprinzips: Bisher benötigten alle Lebensmittel, die im Lebensmittelrecht nicht erwähnt wurden, eine Bewilligung («Alles ist verboten, was nicht ausdrücklich erlaubt ist»). Mit der Revision ändert sich die Philosophie: Lebensmittel dürfen in den Verkehr gelangen, sofern sie sicher sind und den gesetzlichen Vorgaben entsprechen («Alles ist erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist»). Damit nehmen die Flexibilität und Freiheiten sowie gleichzeitig auch die Eigenverantwortung der einzelnen Betriebe stark zu. Sie müssen mit ihrer Selbstkontrolle dafür sorgen, dass die gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden. Wie sie diese erfüllen, ist ihnen anheimgestellt, das heisst unterliegt der Herstellungs- bzw. Betriebsfreiheit. Insofern wird die Selbstkontrolle, die bereits bisher wichtig war, zum zentralen Pfeiler des Lebensmittelrechts. Die Selbstkontrolle für Lebensmittelbetriebe beinhaltet insbesondere die Sicherstellung der guten Hygiene- und Herstellungspraxis und die Gewährleistung des Täuschungsschutzes, die Anwendung des Systems der Gefahrenanalyse und der kritischen Kontrollpunkte (HACCP), die Probenahme und Analyse, die Rückverfolgbarkeit, die Rücknahme und den Rückruf sowie die Dokumentation. Die Elemente der Selbstkontrolle, insbesondere die Prüfung der Sicherheit der Lebensmittel, gelten neu auch für Handelsbetriebe. Trotz der grossen Bedeutung, die der Selbstkontrolle im neuen System zukommt, hat es der Bundesgesetzgeber aber unterlassen, fachliche Anforderungen an die für den Betrieb verantwortlichen Personen zu definieren.

Die Verlagerung von der Endproduktkontrolle zur Stärkung der Selbstkontrolle bzw. Liberalisierung führt auch zu einer wesentlich komplexeren amtlichen Kontrolle, deren Fokus neu auf der Kontrolle der betrieblichen Selbstkontrolle liegt. Die zuständigen Vollzugsorgane sehen sich zunächst mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Palette der Le-

bensmittel durch die Abschaffung des Positivprinzips grundsätzlich grenzenlos wird. Andererseits können neue Lebensmittel nicht mehr mit dem einfachen Verweis auf die fehlende Regelung so lange vom Markt ausgeschlossen werden, bis der Bund diese nach erfolgter eingehender Prüfung zulässt, sondern die Prüfung muss im konkreten Fall unter Abklärung und Würdigung der damit verbundenen Risiken durch die Vollzugsbehörden erfolgen. Kommt hinzu, dass diese Risikoprüfung durch eine weitere Neuerung erschwert wird: die Aufgabe des bisherigen Grenz- und Toleranzwertkonzepts zugunsten von Rückstandshöchstmengen. Diese Änderung hat zur Folge, dass sich nicht mehr aufgrund von bundesrechtlichen Grenz- und Toleranzwerten ergibt, in welchen Fällen eine Gesundheitsgefährdung besteht. Die Einschätzung betreffend Gesundheitsgefährdung erfolgt künftig in einem ersten Schritt im Rahmen der Selbstkontrolle durch die Wareninhaberinnen und -inhabern. Im Rahmen der Überprüfung dieser Selbstkontrolle ist dann aber insbesondere auch die zuständige Vollzugsbehörde am Zug, wobei deren Überprüfung regelmässig nicht ohne vertiefte wissenschaftliche Abklärungen zur toxikologischen Beurteilung und damit nicht ohne fundierte Laboranalyse zu bewerkstelligen sein wird, wofür im Kanton Zürich einzig das KLZH ausgerüstet ist.

Überdies wurde das neue Lebensmittelrecht weiter der EU-Gesetzgebung angeglichen, um aufgrund der damit erreichten Äquivalenz an Programmen wie dem europäischen Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF) teilhaben und davon profitieren zu können. Daraus erwächst aber auch die Pflicht, an diesen Programmen mitzuarbeiten und die geforderten Abklärungen und Informationen aus dem Kanton Zürich beizusteuern. Der dazu notwendige Aufwand ist in den letzten Jahren stetig gestiegen und wird dies auch weiterhin tun. Der Zusatzaufwand wird aber zum Teil auch durch die bestehenden Strukturen im Kanton Zürich verursacht: Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen meldet dem Kantonalen Labor die Lieferung von gesundheitsgefährdenden Waren in den Kanton Zürich. Das Kantonale Lebensmittelinspektorat analysiert die Meldung und informiert die beiden Inspektorate von Zürich und Winterthur, falls Sendungen auch in Betriebe erfolgten, die deren Kontrolle unterstehen. In diesen Inspektoraten wird die Meldung noch einmal analysiert und die zuständigen Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure mit der Abklärung der Sachverhalte und einer allfälligen Sicherstellung der betroffenen Waren vor Ort beauftragt. Die Erkenntnisse werden von den Kontrolleurinnen und Kontrolleuren ans eigene Inspektorat zurückgemeldet und dort zusammengefasst ans KLZH übermittelt, welches die Informationen in die Datenbank der EU eingibt. Falls in der Zwischenzeit neue Erkenntnisse aus der EU die Schweiz erreichen, werden sie über dieselben langwierigen Kanäle an die Kontrolleurin bzw. den Kontrolleur vor Ort weitergeleitet und falls weitere Rückmeldungen erforderlich sind auch von dieser bzw. diesem wieder zurückgemeldet. Hier ist eine Straffung der Abläufe dringend angezeigt. Der Kanton Zürich meldet aufgrund der bestehenden Strukturen Abklärungen in Krisenfällen regelmässig als letzter Kanton.

Schliesslich schafft das neue Lebensmittelrecht auch neue Betriebskategorien (z.B. Tattoo-Studios, Studios für Permanent-Make-Up) und erweitert seinen bisherigen Geltungsbereich (Badewasser/Duschwasser, Täuschungsverbot für Gebrauchsgegenstände).

All diese zusätzlichen Herausforderungen können nur dann mit den bestehenden Ressourcen bewerkstelligt werden, wenn die Kommunikationswege zwischen Inspektorat und Labor möglichst kurz gehalten und die Ressourcen in geographisch sinnvollen Einheiten eingesetzt werden können, wobei eine solche Einheit je nachdem eine Gemeinde, eine be-

stimmte Region oder das ganze Kantonsgebiet umfassen kann. So ist es zum Beispiel aufgrund der Anzahl Fälle pro Jahr nicht sinnvoll, in drei Inspektoraten spezialisiertes Personal für die Beurteilung der Listerienprävention in Lebensmittelproduktionsbetrieben aus- und weiterzubilden. Die Kompartimentierung der Ressourcen auf drei Inspektorate steht einem solchen, effizienten Ressourceneinsatz aber entgegen.

Erschwerend kommt auch noch hinzu, dass das neue Lebensmittelrecht lediglich die Laboren zu einer Akkreditierung verpflichtet und die 2009 eingeführte Akkreditierungspflicht für die Inspektorate wieder aufgegeben hat, obwohl - wie oben ausgeführt - das neue Lebensmittelrecht die Aufgaben komplexer und aufwändiger macht. Dies schafft die Gefahr, dass sich die Zuständigkeiten im Kanton weiter fragmentieren, indem unter Umständen weitere Gemeinden diese Aufgabe inskünftig wieder mit eigenen Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleuren erfüllen werden. Das neue Lebensmittelrecht sieht für solche Fälle vor, dass nicht-akkreditierte Inspektorinnen und Inspektoren gewissermassen anstelle der Akkreditierung eine Dokumentation zu den Verfahren im Sinne von Art. 4 Abs. 3 der Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV, SR 817.042) führen müssen, wobei diese Dokumentation vom KLZH als gesamtverantwortliche Stelle für den Vollzug der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände gesetzgebung regelmässig überprüft werden müsste. Dadurch würden die Abläufe statt der dringend erforderlichen Straffung eine weitere Aufblähung erfahren.

1.3 Weitere Veränderungen

Unabhängig vom neuen Bundesrecht hat sich der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstandsfluss in den letzten Jahren noch stärker vernetzt. Das Internet ist zum Dreh- und Angelpunkt im Handel geworden, was den amtlichen Vollzug erschwert. Das nationale und internationale Zusammenspiel, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen beteiligten Behörden und die Professionalisierung und Spezialisierung der Vollzugsbehörden sind wichtiger denn je. Anders lässt sich der Vollzug des Lebensmittelrechts im Umfeld der zunehmenden Digitalisierung und Internationalisierung nicht mehr bewältigen. Auch dies spricht für eine Überprüfung der bisherigen Zuständigkeiten in der Lebensmittelkontrolle im Kanton Zürich.

1.4 Handlungsbedarf und Möglichkeiten

Während die Zuständigkeiten des VETA und des ALN weitgehend unverändert bleiben können, bedingen die einleitend genannten Gründe eine Anpassung der Zuständigkeiten bzw. der bisherigen Aufgabenverteilung zwischen dem KLZH und den Gemeinden. In der Vorbereitung der vorliegenden Entwürfe wurden verschiedene Möglichkeiten geprüft, wobei insbesondere der Blick auf die anderen Kantone aufschlussreich war. So ist der Kanton Zürich mittlerweile der einzige Kanton, in dem auch den Gemeinden Aufgaben beim Vollzug des Lebensmittelrechts zukommen.

Entsprechend schlägt Variante 1 der neuen Vollzugsverordnung eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Lebensmittelkontrolle durch Konzentration beim KLZH vor. Damit

wird sichergestellt, dass das heutige Niveau der Lebensmittelkontrolle auch in den kommenden Jahren trotz gestiegener Anforderungen und Komplexität mit den derzeitigen Ressourcen gehalten werden kann.

Dagegen basiert Variante 2 auf der bisherigen zweigeteilten Zuständigkeitsordnung, wobei insbesondere die Kontrollen von Betriebskategorien mit komplexeren Problemstellungen neu ausschliesslich beim KLZH angesiedelt werden sollen. Aufgrund von weiterhin bestehenden Doppelspurigkeiten und Schnittstellen ist die Steigerung der Effizienz aber nicht annähernd so gross, wie sie für die Bewältigung der neuen Aufgaben erforderlich wäre.

Die Vernehmlassungsvorlage stellt beide Varianten zur Diskussion.

Nebst einer neuen Zuständigkeitsordnung sollen mit der vorliegenden Verordnungsrevision Verweise an das neue eidgenössische Lebensmittelrecht angepasst, Änderungen aufgrund der Erfahrungen aus der Praxis umgesetzt sowie der Gebührenrahmen erweitert werden. Da die meisten Bestimmungen der geltenden KLVG zu ändern sind, ist eine Totalrevision angezeigt. Die neue Verordnung soll Vollzugsverordnung zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenstände-gesetzgebung (VVLG) heissen.

2. Variante 1: einfach einheitlich

2.1 Ausgestaltung

Wie dargelegt, folgt das geltende Recht einem Mittelweg: Die Gemeinden sind für die Lebensmittelkontrollen zuständig, soweit hierfür nicht das KLZH, das VETA oder das ALN zuständig sind (§ 4 KLVG). Die Zuständigkeit des KLZH beschränkt sich dabei auf die Kontrollen der bewilligungspflichtigen Betriebe, der Drogerien und Apotheken und der Hauptsitze von Handelsketten und Grossverteilern, auf die Betriebe, für die das KLZH Exportzertifikate ausstellt, auf die Kontrolle der Trinkwasserqualität und auf die Sicherstellung der Bearbeitung von Aufträgen und Meldungen von Bundesstellen betreffend Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (§ 1 Abs. 1 KLVG). Würde die Variante 1 umgesetzt, würden alle Lebensmittelbetriebe im Kanton – mit Ausnahme der Zuständigkeiten des VETA und des ALN – fortan durch das KLZH kontrolliert werden.

2.2 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Art. 97 Abs. 1 KV nehmen die Gemeinden öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton. Ob die Variante 1 diesem Verfassungsgrundsatz entgegensteht, hängt von der Beurteilung ab, ob die Gemeinden diese öffentliche Aufgabe ebenso zweckmässig erfüllen könnten wie der Kanton.

Wie bereits ausgeführt, gehen die Entwicklungen im Lebensmittelbereich eindeutig und nachhaltig in Richtung Globalisierung und Vernetzung der Warenflüsse, neue Technologien, auch im Verpackungsbereich, und neue Ernährungsformen. Das neue Lebensmittelrecht zieht mit dieser Entwicklung mit, ist liberaler und überträgt der Lebensmittelbranche

mehr Eigenverantwortung und dem Vollzug komplexere Aufgaben bei der Kontrolle der Selbstkontrolle der Betriebe.

War die Delegation der Basiskontrolle an die Gemeinden in den vergangenen Jahren in vielen Fällen noch zielführend, bringen die geschilderten Veränderungen eine Komplexität mit sich, welche die Gemeinden wohl überfordern und den Aufwand zur Führung eigener Inspektorate – unabhängig von einer Akkreditierungspflicht – nicht mehr rechtfertigen. Hinzu kommt, dass die meisten Gemeinden die Kontrolle ohnehin schon durch eines der drei akkreditierten Inspektorate erfüllen lassen, was dem Nachweis gleichkommt, dass die Durchführung durch eigene Organe nicht mehr zweckmässig und möglich ist. Der genannte Verfassungsartikel bezweckt nicht, dass den Gemeinden Aufgaben zugeteilt werden, die sie lediglich noch selbst finanzieren können. Das ist nicht die Bedeutung der Wendung „ebenso zweckmässig erfüllen können, wie der Kanton“ in Art. 97 Abs. 1 KV.

Die Akkreditierungspflicht war der Auslöser der Konzentrierung auf drei Inspektorate. Auch mit den Auflagen in Art. 4 LMVV wird die Hürde für die Gemeinden zu hoch liegen, um die ihnen bisher zugeteilten Kontrollen in eigener Regie durchführen zu können (fachlich und finanziell). Weder kann diese Entwicklung durch die Aufhebung der Akkreditierungspflicht wieder rückgängig gemacht werden, noch ist sie der einzige Grund für den Umstand, dass die Gemeinden nicht mehr in der Lage sind, die Kontrollen selbst durchzuführen. Vielmehr ist es die zunehmende Komplexität der Aufgaben im Bereich der Lebensmittelkontrolle.

Insofern würde die Neuregelung gemäss Variante 1 Art. 97 Abs. 1 KV nicht verletzen.

2.3 Beurteilung

Die neue Zuständigkeitsregelung gemäss Variante 1 würde zu einer Erhöhung der Qualität der Kontrollen und damit zu einer Verbesserung der Lebensmittelsicherheit führen. So würden die herausfordernden Aufgaben, die das neue Lebensmittelrecht beinhalten, erfüllt und gleichzeitig Schnittstellen und Doppelspurigkeiten vermieden. Meldungen anderer Kantone oder im Rahmen des Rapid Alert Systems (RASFF) der EU gehen zurzeit über viele Instanzen. Immer wieder sind dadurch Abklärungen aufwendiger und erfolgen teilweise mit erheblicher Verzögerung. Der Nutzen dieser Systeme wird mit der derzeitigen Organisationsform erheblich geschmälert. Auch die Bearbeitung der Anfragen von Bundesbehörden könnten ohne weiteren Koordinationsaufwand erledigt werden.

Durch eine zentrale Koordination aller im Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Ressourcen könnten diese somit effizienter und effektiver eingesetzt werden, unter anderem auch durch kürzere Wege, indem die Kontrollgebiete unter geographischen Gesichtspunkten optimal zugeteilt werden könnten. Gleichzeitig lässt sich der Vollzug innerhalb des Kantons vereinheitlichen und es entfallen die zum Teil unterschiedlichen Praxen der drei heute auf dem Kantonsgebiet tätigen Inspektorate.

Schliesslich würde die Koordination der Probenahmen wesentlich vereinfacht und effizienter, was positive Auswirkungen auf den Ressourceneinsatz im KLZH hätte. Heute erteilt der Leiter des Lebensmittelinspektorats des KLZH dem Leiter des Inspektorats der Stadt Zürich und der Leiterin des Inspektorats der Stadt Winterthur die Aufträge zur Probenahme. Diese wiederum informieren und instruieren ihre eigenen Probenehmerinnen und -nehmer, die Proben in den Gemeinden entnehmen und dabei teils lange Anfahrts- und Rückfahrtswege in Kauf nehmen müssen. Die Informationen über die Art der Probenahmen laufen somit über eine zusätzliche Stelle – ebenso wie die Rückmeldungen der Probenehmerinnen

und -nehmer. Mit der Variante 1 könnten die notwendigen Informationen direkt durch den Leiter des Lebensmittelinspektorats des KLZH an die Probennehmerinnen und -nehmer, d.h. zeitnah und unmittelbar fliessen (Auftragsvergabe zur Probenahme und Durchführung aus einer Hand). Zudem könnte die Aufteilung der Probenerhebung nach dem Prinzip der kürzesten Wege, d.h. nach Effizienzkriterien erfolgen, was heute angesichts der zufällig anmutenden Zuteilung der Gemeinden zu einem der drei Inspektorate nicht möglich ist.

Auch für die Lebensmittelbetriebe hätte Variante 1 positive Auswirkungen. Aufgrund der vom KLZH durchgeführten Laboranalysen muss heute zum Beispiel ein Restaurant wegen schlechter Spaghetti seine Stellungnahme beim KLZH einreichen, das diese sodann beurteilt. Wird jedoch die verschmutzte Küche beanstandet, müssen die Massnahmen der Gemeinde gemeldet werden. Dies führt regelmässig zu Konfusionen in den Betrieben und im Vollzug. Neu hätten alle Lebensmittelbetriebe im Kanton Zürich nur noch einen Ansprechpartner bei der Lebensmittelkontrolle. Zudem könnten Betriebs- und Ertragsausfälle aufgrund von auftretenden Problemen bei der Lebensmittelsicherheit in Produktionsbetrieben durch eine unverzügliche und enge Begleitung von spezialisierten Vertreterinnen und Vertretern des Vollzuges so gering wie möglich gehalten werden.

2.4 Umsetzung: Konkrete Massnahmen, Organisation und Kosten

Im Kanton Zürich unterstehen ungefähr 14'500 Betriebe den amtlichen Lebensmittelkontrollen. Im Durchschnitt werden diese alle 1,5 Jahre kontrolliert. Eine Lebensmittelkontrolleurin bzw. ein Lebensmittelkontrolleur kann rund 650 Betriebe betreuen und 450 Betriebe jährlich kontrollieren. Würde das KLZH die Lebensmittelkontrolle auf dem gesamten Kantonsgebiet vollziehen, müsste der Personalbestand um 20 Vollzeitstellen erhöht werden. Dieser Personalbedarf könnte grundsätzlich mit den bisherigen kommunalen Kontrolleurinnen und -kontrolleuren gedeckt werden. So führte die Umsetzung der Variante 1 für die Städte Zürich und Winterthur zwar insofern zu einschneidenden Veränderungen, als die für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Abteilungen aufgelöst werden müssten. Dabei hätten die bisherigen angestellten Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure bei entsprechender Qualifikation jedoch die Möglichkeit, ihre Tätigkeit fortan beim KLZH weiterzuführen.

Für den Lohn, die Lohnnebenkosten, die Sachmittelstrukturen und die Weiterbildungen der zusätzlichen Kontrolleurinnen und Kontrolleure erwachsen dem Kanton ein zusätzlicher Bruttoaufwand von insgesamt ungefähr Fr. 3 000 000 pro Jahr.

Gemäss bisherigem und aktuellem Lebensmittelgesetz (Art. 58 LMG) dürfen die Basiskosten der Lebensmittelkontrolle nicht auf die kontrollierten Betriebe überwältet werden: Von kontrollierten, aber beanstandungsfreien Betrieben können keine Gebühren verlangt werden. Die Aufwendungen für die Feststellung von Mängeln können den fehlbaren Betrieben jedoch in Rechnung gestellt werden. Deshalb ist mit ungefähr Fr. 400 000 zusätzlichen Einnahmen pro Jahr für den Kanton zu rechnen.

Die Variante 1 führt somit zu einer Verlagerung der Kosten von den Gemeinden zum Kanton. Insgesamt ist jedoch mit tieferen Gesamtkosten für die öffentliche Hand zu rechnen, weil mit der neuen Zuständigkeitsordnung eine Effizienzsteigerung durch Abbau von Schnittstellen, eine einfachere Koordination, eine direktere Führung und eine sinnvollere geographische Einteilung der Kontrolleurinnen und Kontrolleure erreicht werden kann. Zu-

dem wird der direkte Kontakt zwischen Labor und Inspektion gefördert, so dass die Aufgaben des neuen Lebensmittelrechts leistungs- und wirkungsvoller erfüllt werden können. Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahlen würden damit in gewissem Umfang entlastet.

3. Variante 2: dreifach aufwendig

3.1 Ausgestaltung

Diese Variante orientiert sich am Status quo: Die Gemeinden sind weiterhin für die Lebensmittelkontrolle (Basiskontrollen) bestimmter Betriebskategorien zuständig. Aufgrund der unter Ziffer 1.2 bis 1.4 dargestellten Umstände soll der heutige Kreis der Zuständigkeit der Gemeinden angepasst werden und das KLZH soll zusätzlich zum bisherigen § 1 Abs. 1 KLGV für folgende Betriebe und Sachbereiche die Lebensmittelkontrolle übernehmen:

- Gross- und Handelsbetriebe von überregionaler Bedeutung
- Importbetriebe
- Badeanstalten
- *Vollumfängliche* Bearbeitung von Aufträgen und Meldungen von Bundesstellen betr. Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände [bisher: *Sicherstellung* der Bearbeitung durch kommunale Inspektorate].

Das KLZH soll zudem die mit den EU-weiten Systemen im Zusammenhang stehenden Abklärungen treffen und entsprechende Informationen eingeben. Dieser Aufwand hat in den letzten Jahren zugenommen und wird noch arbeitsintensiver werden. Die Pflege dieser Fälle in den EU-Programmen wurde bereits schon bisher durch das KLZH koordiniert.

Zusammengefasst sollen die Gemeinden nach dieser Variante neu für die Basiskontrollen in Verpflegungsbetrieben, Gewerbebetrieben und kleineren Handelsbetrieben (Detailhandel ohne Apotheken und Drogerien, Super- und Verbrauchermärkte) zuständig sein. Alle weiteren Aufgaben und die Kontrolle aller übrigen Betriebskategorien ist Sache der kantonalen Vollzugstellen.

3.2 Beurteilung

Mit dieser neuen Aufteilung der Zuständigkeiten würden die Aufgaben sinnvoll und den Kompetenzen der Kontrollorgane entsprechend zugeteilt. Effektivität und Qualität der Lebensmittelkontrolle im Kanton würden weiterhin sichergestellt bzw. könnten erhöht werden, indem einige heutige Schnittstellen entfallen und gewisse Kommunikationswege kürzer würden.

Bei dieser Variante würden jedoch – im Gegensatz zur Variante 1 – ein gewisser Koordinationsaufwand und Doppelspurigkeiten bestehen bleiben, indem insbesondere Betriebe unter Umständen durch zwei verschiedene Behörden kontrolliert würden. Beispielsweise wären einerseits das KLZH bei einem dringenden Einsatz aufgrund des Schnellwarnsystems und andererseits das kommunale Inspektorat im Rahmen der ordentlichen Betriebskontrolle zuständig.

3.3 Umsetzung: Konkrete Massnahmen, Organisation und Kosten

Um neu sämtliche komplexen industriellen Betriebe und Handelsbetriebe zu kontrollieren, ist unter Berücksichtigung der beschriebenen Effizienzsteigerung mit einer Aufstockung des Personalbestandes des KLZH um lediglich zwei Lebensmittelinspektorinnen bzw. -inspektoren zu rechnen. Für den Lohn, die Lohnnebenkosten, die Sachmittelstrukturen und die Weiterbildungen der zusätzlichen Inspektorinnen und Inspektoren erwachsen dem Kanton zusätzliche Bruttoaufwände von insgesamt ungefähr Fr. 400 000 pro Jahr. Dem stehen zusätzliche Gebühreneinnahmen von ungefähr Fr. 40 000 pro Jahr gegenüber.

Falls fortan die kommunale Lebensmittelkontrolle durch nicht akkreditierte Inspektorate durchgeführt würden, wäre überdies mit einem Zusatzaufwand für das KLZH für die Überwachung im Sinne von Art. 4 LMVV zu rechnen (vgl. Ausführungen in Ziff. 1.2 vorstehend). Dieser würde jedoch den Gemeinden verrechnet und somit mit kostendeckenden Gebühren wieder ausgeglichen (vgl. § 1 Abs. 3 und 5 der Variante 2).

Auch diese Variante führt zu einer gewissen Verlagerung der Kosten von den Gemeinden zum Kanton, wobei auch hier von insgesamt geringeren Gesamtkosten für die öffentliche Hand auszugehen ist.

4. Zu den einzelnen Paragraphen

4.1 Regelungen der Variante 1

Der Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung obliegt im Kanton dem KLZH, soweit es sich nicht um Aufgaben des VETA oder des ALN handelt (§ 1). Die umschriebenen Zuständigkeiten in den Absätzen 2 und 3 von § 1 bleiben dabei inhaltlich weitgehend unverändert.

Im Zuge dieser Variante erübrigen sich entsprechende Regelungen in den bisherigen § 4, § 5, § 8 Abs. 1 Satz 2, § 9, § 12 Abs. 2 und § 14. Einige weitere Paragraphen werden folgerichtig angepasst (bisherige § 1, § 6 Abs. 2 und § 9 Abs. 1 und 3).

4.2 Regelungen der Variante 2

§ 1 Kantonaes Labor

Gemäss *Abs. 1* liegt die subsidiäre Zuständigkeit für Aufgaben der Lebensmittelkontrolle nicht mehr bei den Gemeinden, sondern beim KLZH. Das KLZH übernimmt sämtliche Vollzugsaufgaben des eidgenössischen Lebensmittelrechts, soweit diese nicht ausdrücklich in den §§ 2-4 einem anderen Amt oder den Gemeinden vorbehalten werden. Selbst wenn die

Gemeinde für einen Betrieb zuständig sein sollte, bearbeitet das KLZH auch die diesbezüglichen Aufträge und Meldungen von allen Bundesstellen (RASFF-Meldungen, Zollmeldungen, lebensmittelbedingte Krankheitsausbrüche etc.). Bereits bisher war das KLZH die zentrale Anlaufstelle des Bundes, wenn es z.B. um die Sicherstellung eines national einheitlichen Vollzugs oder das Bewältigen von Krisenfällen oder Ereignissen ging. So wird das KLZH über Verletzungen des Lebensmittelrechts informiert und kann gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Bund die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung des Gesundheits- und Täuschungsschutzes in die Wege leiten. Bisher beharrten die kommunalen Behörden bei solchen Ereignissen meist auf einem Miteinbezug bzw. einer Übergabe zwecks Weiterbearbeitung. Dies hat sich in der Praxis nicht bewährt, da durch die weiteren Schnittstellen die Bearbeitungszeit verlängert wurde und die Rückmeldungen bei Nachfragen jeweils zu Doppelspurigkeiten führten.

Abs. 2 und Abs. 4 entsprechen dem bisherigen Recht, wobei sich *Abs. 2* neu auf Art. 51 *Abs. 1* und 2 LMG stützt.

Abs. 3 wird neu durch den Wegfall der Akkreditierungspflicht der Inspektorate nötig. Dabei standen zwei Regelungsvarianten im Raum: Zum einen wurde eine kantonale Akkreditierungspflicht für Lebensmittelinspektorate in Erwägung gezogen, zum anderen wurde die Überprüfung der Anforderungen von Art. 4 LMVV der nicht akkreditierten kommunalen Lebensmittelinspektorate durch das KLZH diskutiert. Nach Art. 4 LMVV sind die Vollzugsbehörden verpflichtet, die amtlichen Kontrollen anhand dokumentierter Verfahren durchzuführen. Gemäss den Erläuterungen zu diesem Artikel erfüllt ein Lebensmittelinspektorat diese Anforderung, wenn es nach der ISO Norm 17020 akkreditiert ist. Bei nicht akkreditierten Lebensmittelinspektoraten der Gemeinden müsste künftig das KLZH im Rahmen der Oberaufsicht überwachen, ob die amtlichen Kontrollen anhand dokumentierter Verfahren durchgeführt werden.

Ausschlaggebend für die Entscheidung zur Variante «Überwachung» waren unter anderem die geringeren Kosten für die Gemeinden und die Nähe des KLZH zu den kommunalen Inspektoraten. Zu Ersterem ist anzufügen, dass selbst bei Überwälzung des gesamten Überwachungsaufwandes des KLZH auf die Gemeinden den Gemeinden weniger Kosten entstehen als bei einer Akkreditierung ihres Inspektorates. Bei einer Akkreditierung ist mit Kosten von mehreren tausend Franken pro Jahr zu rechnen. Dadurch lässt sich auch rechtfertigen, den Gemeinden den gesamten Überwachungsaufwand des KLZH in Rechnung zu stellen (*Abs. 5*), zumal das KLZH durch diese neue Überwachungsaufgabe zusätzlich belastet wird.

§ 4 d. Gemeinden

§ 4 definiert die Zuständigkeiten der Gemeinden. Im Gegensatz zum bisherigen § 4 zählt die neue Regelung in *Abs. 1* die Betriebe, die weiterhin in der kommunalen Zuständigkeit liegen sollen, ausdrücklich auf. Dabei handelt es sich um Betriebe von regionaler Bedeutung, für deren Kontrolle ein gewerbliches Fachwissen der Lebensmittelkontrolleurin oder des Lebensmittelkontrolleurs ausreicht (z.B. Metzgerin bzw. Metzger oder Bäckerin bzw. Bäcker). Somit liegt eine kleinere Vernetzung vor, was wiederum nationale Koordinationsaufgaben in der Regel ausschliesst. Diese positive, ausdrückliche Aufzählung soll auch Klarheiten bezüglich der kommunalen und kantonalen Zuständigkeiten schaffen.

Die Regelung nimmt Bezug auf die Betriebskategorien gemäss der Liste 3 des Anhangs 1 zur Verordnung über den nationalen Kontrollplan für die Lebensmittelkette und die Gebrauchsgegenstände (NKPV; SR 817.032). Zu den Gewerbebetrieben (Kategorie B) gehören Metzgereien und Fischhandlungen (B1), Käsereien und Molkereien (B2), Bäckereien und Konditoreien (B3), Getränkeherstellerinnen und -hersteller (B4), Landwirtschaftsbetriebe (Produktion und Verkauf; B5) sowie weitere, «diverse Gewerbebetriebe» (B6) wie zum Beispiel Heimproduktionen, Bazare oder Direktvermarktungen. Im Unterschied zu den Verbraucher- und Supermärkten (Kategorie C2) wird unter einem Detailhandelsbetrieb (Kategorie C3) beispielsweise ein Spezialitätengeschäft oder Comestibles-Laden verstanden. Unter «diversen Handelsbetrieben» (Kategorie C6) werden Marktfahrer und Hausierer (C601) subsumiert. Schliesslich werden unter «Verpflegungsbetriebe» (Kategorie D) vielseitige Arten von Verpflegungen aufgezählt, wobei auch Armeeanlagen (Kategorie D4) oder Betreiber von Lebensmittelautomaten (Kategorie D502) dazugehören.

In Abs. 2 soll ausdrücklich die bisherige Praxis verankert werden, wonach die Gemeinden im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeit Proben im Auftrag des KLZH entnehmen. Diese Proben werden anschliessend dem KLZH überbracht und in dessen Labor untersucht. Da lediglich das KLZH für Laboruntersuchungen akkreditiert ist (EN ISO 17025), müssen die Aufträge zur Probenahme gemäss Anweisung der Schweizerischen Akkreditierungsstelle stets auch vom KLZH erteilt werden.

Abs. 3 übernimmt das bisherige Recht, wonach die Gemeinden ihre Tätigkeiten gegen kostendeckende Entschädigung dem KLZH übertragen können.

4.3 Weitere Anpassungen, die beide Varianten betreffen

Die Verweise der bisherigen § 2, § 8, § 10 und § 14 werden angepasst, in dem auf die Bestimmungen des neuen eidgenössischen Lebensmittelrechts referenziert wird.

Ingress

Die vorliegende Verordnung stützt sich einerseits auf Art. 50 LMG, wonach die Kantone die Ausführungsbestimmungen für den kantonalen Vollzug erlassen und die Aufgaben und die Organisation ihrer Vollzugsorgane regeln. Wie bisher bleibt auch § 45 des Gesundheitsgesetzes (GesG, LS 810.0) Grundlage der vorliegenden Verordnung, wonach der Regierungsrat Vorschriften zum Vollzug der Bundesgesetzgebung über die Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände erlässt.

Veterinäramt

Das neue Lebensmittelrecht enthält keine Regelungen mehr zum Schlachtgewicht. Entsprechend wurde auch die Schlachtgewichtsverordnung des EDI (SGV, SR 817.190.4) per 30. April 2017 aufgehoben. Lit. d des bisherigen § 2 ist daher ebenfalls zu streichen.

Häufigkeit der Betriebskontrollen

Im bisherigen § 6 Abs. 1 wird festgehalten, dass sich die Häufigkeit der Kontrollen nach dem gesundheitlichen Gefährdungspotenzial eines Betriebs und den bisherigen Kontrollergebnissen richten. Neu legt Art. 3 LMVV die Grundsätze der amtlichen Kontrollen fest, und die Kontrollfrequenzen der melde- und bewilligungspflichtigen Betriebe richten sich einheitlich nach Art. 8 und 9 sowie Anhang 1 NKPV. Somit sind die vorliegend kantonal festgelegten Kontrollfrequenzen nur für nicht melde- oder bewilligungspflichtige Betriebe und Gebrauchsgegenstände inkl. Badewasser anwendbar.

Der bisherige Abs. 2, wonach Kontrollen mindestens alle acht Jahre stattfinden müssen, hat in der Praxis keine Bedeutung mehr und kann gestrichen werden.

Kontrollbefugnisse

Der bisherige § 7 ermächtigt die Kontrollorgane von Kanton und Gemeinde, jederzeit unangemeldet Kontrollen und Inspektionen durchzuführen, Beweismittel zu erheben und zur Beseitigung von Missständen Anordnungen zu treffen. Diese Befugnisse sind bereits in Art. 30 und 34 ff. LMG sowie Art. 3 LMVV enthalten, weshalb die bisherige Regelung gemäss § 7 obsolet wird.

Gebühren

Das KLZH erhebt seine Gebühren in Anwendung der Verfügung über die Gebühren des Kantonalen Laboratoriums vom 30. Juni 1995 (LS 817.11). Demnach berechnet das KLZH die Gebühren für seine Tätigkeiten wie insbesondere Laboruntersuchungen und Inspektionen in Anlehnung an den Gebührentarif für die amtliche Lebensmittelkontrolle des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz. Der aktuelle Aufwandpunktwert beträgt dabei Fr. 2.20 (Ziffer II.), das heisst der Stundenansatz beträgt heute Fr. 132. Das Veterinäramt wendet einen Ansatz von Fr. 147 pro Stunde an. Etliche Gemeinden erheben einen Stundenansatz von Fr. 190 und mehr im Bereich der Lebensmittelkontrolle.

Eine kürzlich durch das KLZH vorgenommene Vollkostenrechnung hat einen Stundenansatz von Fr. 165 ergeben. Entsprechend wird analog zu § 43 Abs. 2 lit. j Heilmittelverordnung (HMV, LS 812.1) der Maximalstundenansatz von Fr. 170 auf Fr. 220 angehoben, wobei das Inkrafttreten der revidierten Verordnung nicht Anlass sein soll, die derzeitigen Gebühren der kantonalen Ämter auf den Maximalbetrag zu erhöhen.

Rechtsschutz

Anordnungen der Gemeindebehörden sind grundsätzlich beim Bezirksrat anfechtbar. Aufgrund der hohen Technizität der Fragen sieht § 14 der geltenden Verordnung dagegen vor, dass Einspracheentscheide der Gemeinden gemäss Art. 52 LMG (wie diejenigen des KLZH auch) bei der Rekursabteilung der Gesundheitsdirektion angefochten werden können. Diese Regelung ist bei Variante 2 weiterhin sinnvoll. Der Klarheit halber soll neu auf Entscheide der Gemeinden im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs (§ 4) verwiesen werden. So ist sichergestellt, dass für sämtliche Rechtsmittel gegen Entscheide im Lebensmittelbereich dieselbe Instanz zuständig ist. Bei Variante 1 braucht es die Regelung des bisherigen § 14 nicht mehr.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die beiden Revisionsvarianten wurden im Sinne von § 1 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG, LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlV, LS 930.11) geprüft. Die Prüfung ergab, dass sich aufgrund der Änderungen keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne des EntlG ergibt. Im Gegenteil werden die Unternehmen insbesondere bei Variante 1 entlastet, da einfache, einheitliche Zuständigkeiten unnötige Doppelspurigkeiten verhindern.

6. Inkraftsetzung

Die neue Verordnung soll im Laufe des Jahres 2019 oder Anfang 2020 in Kraft gesetzt werden. Das genaue Datum hängt unter anderem von der Wahl der Variante ab.