

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Parlamentarische
Verwaltungskontrolstelle
CH-3003 Bern
Tel. 031 323 09 70
Fax 031 323 09 71
www.parlament.ch
pvk.opca@pd.admin.ch

Lebensmittelsicherheit : Evaluation des Vollzugs in der Schweiz

Bericht

**zuhanden der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrates**

Bern, 26. Juni 2003

Das Wichtigste in Kürze

In der Schweiz ist die Lebensmittelsicherheit Gegenstand zahlreicher Gesetze. Sie wird insbesondere im Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, im Landwirtschafts- und im Tierseuchengesetz behandelt. Bei diesem Thema werden die Interessen des Konsumentenschutzes mit denjenigen der Agrarpolitik konfrontiert. Die Experten meinen, die politischen Behörden sollten den Ausgleich zwischen Gesundheit und Produktion klarer bestimmen.

Das Hauptinstrument zur Gewährleistung einer hohen Lebensmittelsicherheit ist die Selbstkontrolle, die den in der Nahrungskette tätigen Unternehmen obliegt. Die Behörden haben vor allem den gesetzlichen Rahmen zu definieren und amtliche Kontrollen durchzuführen. Hinzu kommen Massnahmen wie Zulassung von Lebensmitteln, Information, Rückverfolgbarkeit der Produkte und Sanktionen. Die Experten erachten dieses System als umfassend genug und sind der Ansicht, dass die wichtigsten Probleme in der Umsetzung der Gesetzgebung festzustellen seien.

Es sind mehrere Akteure mit dem Vollzug der Gesetzgebung betraut, hauptsächlich das Bundesamt für Gesundheit, das Bundesamt für Veterinärwesen, das Bundesamt für Landwirtschaft sowie die Kantonschemiker und Kantonstierärzte. Der Bund ist für die Zulassung von Lebensmitteln zuständig. Zudem führen die Bundesbehörden die Futtermittel- und Importkontrollen durch. Die Futtermittelkontrollen sind seit der Bildung der BSE-Einheit zurückgegangen, und die Importkontrollen sind unerheblich, weil die Zollbehörden weder über die nötigen Ressourcen noch über die erforderlichen Kenntnisse verfügen. Der Bund hat eine Tierverkehrsdatenbank installiert, welche aber noch mit grossen Problemen zu kämpfen hat. Er ist auch im Bereich der Produktionsbedingungen (GVO, Bio-Produktion) aktiv. Schliesslich spielt der Bund bei der Konsumenteninformation eine vorrangige Rolle, die allerdings umstritten ist.

Im föderalistischen System sind in erster Linie die Kantone für den Gesetzesvollzug und somit für die Kontrollen verantwortlich, während der Bund mit einer Überwachungsfunktion beauftragt ist. Er erhält von den Kantonen Angaben über ihre Kontrolltätigkeit und die durchgeführten Analysen, aber über die Anzahl und die Art der verhängten Sanktionen ist er zum Beispiel noch nicht informiert. Der Bund weiss ausserdem nicht, wie viele Ressourcen die Kantone für die Umsetzung zur Verfügung haben. Je nach den Vollzugsbereichen (Landwirtschaft, Tiere, Milchprodukte, Gesundheit) sind grosse Unterschiede in der Dichte, in der Qualität und im Harmonisierungsgrad der amtlichen Kontrollen festzustellen. Das Bundesamt für Gesundheit hat in dieser Hinsicht einen geringen Einfluss. Auf Bundesebene beschlossene, zusätzliche Massnahmen (neue Normen, neue Kontrollen) lösen offenbar nicht in allen Kantonen die Bereitstellung entsprechender Ressourcen aus.

Angesichts der Vielzahl betroffener Akteure sind Koordinationsmassnahmen unerlässlich, um eine optimale Umsetzung zu gewährleisten. Die Zusammenarbeit zwischen den drei in verschiedenen Departementen angesiedelten Bundesämtern wird durch unterschiedliche Strategien erschwert, dadurch verursacht sie Mehrausgaben und ist für Präventionsmassnahmen nicht förderlich. Problematisch ist auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen: Die Koordination ist je nach Bereich verschieden und besteht aus rechtlich unverbindlichen Steuerungskanälen. Die gesetzliche Basis der interkantonalen Koordination durch den Verband der Kantonschemiker der Schweiz ist auch nicht verpflichtend genug, um koordinierte und harmonisierte Lösungen in den Kantonen durchzusetzen.

The Essentials at a Glance

In Switzerland, food security policy has been set down in numerous laws such as the Law on Foodstuffs and Consumer Items, the Law on Agriculture, and the Law on Epizootics. The topic confronts issues linked with consumer protection and agricultural policy. According to the experts, the political authorities should determine more clearly the balance between health and production.

The principal instrument charged with ensuring a high level of food security is the system of autonomous control. The responsibility for its implementation is vested in the enterprises operating within the food chain, the role of the authorities being primarily that of defining the legal framework and intervening by way of selected official controls. Regulatory measures such as the authorization of foodstuffs, consumer information, traceability requirements, and sanctions round off the list of official mechanisms. The experts agree that these regulations manifest no gaps and that the main problems emerge when putting them into practice.

The main public agencies that have been conferred with the task of enforcing the legislation are the Federal Office of Public Health, the Federal Veterinary Office, the Federal Office for Agriculture, and the cantonal chemists and veterinarians.

Authorization of new foodstuffs falls within the competence of the Federal government. Furthermore, Federal bodies conduct two types of control, namely the control of animal fodder and controls in connection with food imports. While controls falling within the first category have been increasing, particularly with the creation of the BSE Unit, controls of the second type remain marginal as the customs authorities lack both the manpower and the specialist knowledge to carry them out. The Federal government is also involved in the creation of an animal transport database - an activity which is still encountering numerous problems. The conditions of production represent yet another domain of Federal interest, e.g., genetically modified organisms, biofarming, etc. And finally, the Federal government plays a preponderant, albeit somewhat controversial, role in the domain of consumer information.

In the Swiss federalist system, implementation of Federal legislation, and hence of control measures, is primarily entrusted to the cantons, while the Federal government carries out the role of surveillance. The government receives pertinent data on controls and analyses conducted by the cantons, yet it remains ignorant both of the number of cases in which sanctions have been applied and the nature of these sanctions. Neither does the government dispose of information concerning the cantonal resources allotted to these tasks. Finally, the frequency, the quality, and the degree of cantonal harmonization with respect to official controls is characterized by a considerable degree of divergence as a function of the domain in which measures are being implemented (i.e., agriculture, animals, milk products, public health, etc.). The Federal Office of Public Health has but little influence in these domains. Moreover, the different cantons do not consecrate equivalent efforts when deploying the additional resources required to implement supplementary measures decided at the Federal level (new norms, new controls, etc.).

In conclusion, considering the number of actors involved, coordination measures are indispensable if implementation is to be optimised. Cooperation between the three

principal Federal offices concerned - attached to different Federal departments - is not only complicated by diverging departmental strategies, but also entails supplementary costs and does little to facilitate any recourse to preventive measures. Coordination with the cantons is also an arduous task: coordination structures vary according to the domain (agriculture, veterinary, public health) and the means available often rely on non-compulsory channels. Intercantonal coordination, primarily conducted by the intermediary of the Swiss Association of Cantonal Chemists, is not legally enough entrenched to impose coordinated and harmonised solutions across the cantons.

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	5
1.1 Auftrag	5
1.2 Grundsatzfragen	5
1.3 Methodik und Gliederung des Berichts	5
1.4 Definition des Begriffs „Lebensmittel“	6
1.5 Internationale Ebene	7
2 Bezugsrahmen	8
2.1 Rechtsgrundlagen	8
2.2 Gesamtkonzept und Strategie des Bundesrats	9
2.3 Akteure auf Bundesebene	9
2.4 Kantonale Akteure	11
3 Schwerpunkt auf der Analyse der Umsetzung	12
3.1 Gesetzliche Problemstellungen	12
3.2 Koordination zwischen den Akteuren	13
3.3 Selbstkontrolle	17
3.4 Lebensmittelkontrolle „de la fourche à la fourchette“	21
3.5 Importkontrolle	26
3.6 Futtermittel	28
3.7 Genetisch veränderte Organismen (GVO)	28
3.8 Bio-Produkte	29
3.9 Transport	30
3.10 Rückverfolgbarkeit	30
3.11 Sanktionen	31
4 Information und Ausbildung	32
4.1 Ausbildung	33
5 Fallstudien	35
5.1 Fallstudie 1 : Sonnenblumenöl	35
5.2 Fallstudie 2 : Bio-Apfel	38
5.3 Fallstudie 3 : Frische Pouletbrust	40
5.4 Fallstudie 4 : Paniertes Schweinefleisch vom Restaurant	43
5.5 Lehren für die Bundesämter	46
Schlussfolgerungen	47
Bibliographie	51
Abkürzungsverzeichnis	53
Befragte Experten	54

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Am 27. Mai 2002 beauftragte die Subkommission EFD/EVD der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle (PVK) mit einer Studie zur Lebensmittelsicherheit in der Schweiz.

1.2 Grundsatzfragen

Auftragsgemäss interessierte sich die PVK vor allem für Probleme im Zusammenhang mit dem Vollzug der Gesetzgebung, welche die Lebensmittelsicherheit und die Kontrolle der Lebensmittel „de la fourche à la fourchette“¹ gewährleisten soll. Es stellten sich somit folgende Grundsatzfragen:

1. Wie wird das Konzept der Lebensmittelsicherheit umgesetzt? Wie werden insbesondere die Normen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln angewandt?
2. Wie nehmen die Bundesorgane bei der Umsetzung der Gesetzgebung ihre Überwachungsaufgaben wahr?
3. Wie gestalten die Bundesorgane ihre Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Ziele erreicht werden?

1.3 Methodik und Gliederung des Berichts

Für die Beantwortung dieser Fragen analysierte die PVK die Fachliteratur, beschaffte sich Statistiken und führte Gespräche mit Verantwortlichen der betroffenen Bundesämter, den zuständigen Behörden auf Kantonsstufe und Akteuren des Privatsektors (rund 30 Personen). Zur Vervollständigung und Veranschaulichung der Studie wählte die PVK vier Lebensmittel als Beispiele aus, bei denen die Anwendung der Sicherheitsnormen „de la fourche à la fourchette“ untersucht wurde.

Der Bericht ist in fünf Teile gegliedert. In der Einleitung werden die Ziele der Studie dargelegt und die Grundbegriffe im Bereich Lebensmittelsicherheit erläutert. Der zweite Teil nennt die wichtigsten Gesetzesgrundlagen der Schweiz und die mit der Umsetzung betrauten Akteure. Im dritten Teil wird auf die erwähnten Grundsatzfragen eingegangen und über die Tätigkeit der involvierten Bundesämter als auch über die Umsetzung Bilanz gezogen. Das Thema Information der Konsumentinnen und Konsumenten wird im vierten Teil kurz gestreift. Der fünfte Teil schliesslich ist den Auswirkungen der Gesetzgebung auf vier von der PVK ausgewählte Lebensmittel gewidmet.

Mit diesem Bericht wird nicht der Anspruch erhoben, die Lebensmittelpolitik aus allen Blickwinkeln abschliessend zu behandeln. Es geht hauptsächlich um Sicherheitsaspekte. So werden Fragen zu den Bereichen Produkthaftung, Täuschung, Me-

¹ Dieser Ausdruck steht für alle Etappen eines Produktzyklus: von der Verwendung der Inputs über die Produktion bis zur Verteilung, zur Einfuhr und zur Verarbeitung.

dikamente², geschützte Ursprungsbezeichnungen oder Ausfuhr von Erzeugnissen nicht speziell angegangen. Dem Auftrag der Subkommission entsprechend sind auch die Gebrauchsgegenstände³ ausgeschlossen.

Einzelne Themen wie genetisch veränderte Organismen (GVO) werden zurzeit von der Bundesversammlung behandelt, während andere (BSE-Einheit, Tierverkehrsdatenbank (TVDB)⁴, Revision mehrerer Verordnungen im Lebens- und Futtermittelbereich) kürzlich Änderungen erfuhren, so dass die Umsetzung dort noch nicht beurteilt werden kann.

1.4 Definition des Begriffs „Lebensmittel“

In Artikel 3 des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) werden Lebensmittel definiert als Erzeugnisse, die dem Aufbau oder dem Unterhalt des menschlichen Körpers dienen und nicht als Heilmittel angepriesen werden. Der Bundesrat legt die zulässigen Arten von Lebensmitteln fest, umschreibt sie und bestimmt ihre Sachbezeichnung. Beim sogenannten Speziallebensmittel⁵, bei den Lebensmittelzusätzen oder bei Zwischenprodukten zwischen Lebensmittel und Medikament ist die Abgrenzung nicht immer einfach. Neue Lebensmittel werden geprüft und erfordern eine befristete Bewilligung des Bundesamts für Gesundheit (BAG). Dieses erteilt jedes Jahr etwa 350 Bewilligungen für die Vermarktung neuer Lebensmittel; das entspricht einem neuen Erzeugnis pro Tag.

Eine absolute Lebensmittelsicherheit gibt es nicht. Aus Untersuchungen geht hervor, dass bei der Einnahme von Lebensmitteln ernährungsbedingte Gefahren⁶, Gefahren durch Mikroorganismen, durch Umweltkontamination, durch lebensmitteleigene toxische Komponenten sowie Gefahren durch Lebensmittelzusatzstoffe⁷ bestehen. Um diese Risiken möglichst gering zu halten, gehen die privaten Akteure nach dem Konzept *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP) vor. Auf den Lebensmittelbereich übertragen, umfasst dieses Konzept folgende Etappen: Beurteilung der (biologischen, chemischen und physikalischen) Gefahren, Bezeichnung der kritischen Punkte auf dem Weg „de la fourche à la fourchette“, Vorbereitung der entsprechenden Präventionsmassnahmen, Einführung von Überwachungsverfahren, Erarbeitung von Korrekturmassnahmen, Entwicklung von Systemkontrollverfahren und Dokumentation all dieser Etappen.

² Die Subkommission EDI/UVEK der GPK-S beschloss am 17. Januar 2003, eine Untersuchung über Swissmedic zu eröffnen. Ein Bericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle ist in Vorbereitung.

³ Ein Gebrauchsgegenstand ist gemäss Artikel 5 LMG ein Gegenstand, der im Zusammenhang mit der Herstellung von Lebensmitteln verwendet wird, ein kosmetisches Produkt, ein Kleidungsstück oder auch ein Spielzeug.

⁴ Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt dieses Jahr eine Evaluation der Tierverkehrskontrolle durch.

⁵ Für eine detaillierte Analyse dieses Bereichs verweisen wir auf Menrad Martina et al. 2000.

⁶ Die Ernährung ist nicht ein besonderer Teil der Lebensmittelsicherheit, obwohl laut dem BAG der schlechte Umgang mit Lebensmitteln zu Krankheiten führt, und die wiederum die Gesundheitskosten ansteigen lassen.

⁷ Amadò Renato, 2002, S.3 ff.

1.5 Internationale Ebene

Mit der Globalisierung der Märkte gewinnen die internationalen Regeln und Grundsätze zusehends an Bedeutung. Die schweizerische Politik im Bereich der Lebensmittelsicherheit ist stark von den internationalen und europäischen Normen⁸ geprägt.

Die Organisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (FAO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Internationale Tierseuchenamt (OIE) und die Welthandelsorganisation (WTO) erfüllen ebenfalls Aufgaben auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit. Im Rahmen des von der Codex Alimentarius-Kommission (*Codex Alimentarius*) initiierten gemeinsamen Programms der FAO und der WHO werden Lebensmittelnormen und Gebrauchsanweisungen mit dem Ziel erarbeitet, die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu schützen und loyale Praktiken im Lebensmittelhandel zu fördern. Das BAG spielt darin eine aktive Rolle. Das OIE erlässt sanitärische Regeln, die beim internationalen Handel mit Tieren und Tierprodukten zu beachten sind. Zu den Gründungsakten der WTO von Marrakesch gehören zwei Abkommen, die verbieten, unter dem Vorwand technischer Regeln eine protektionistische Politik zu betreiben und damit den freien Handel ungerechtfertigt zu behindern: Es sind dies das SPS-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Massnahmen und das Abkommen über technische Handelshemmnisse.

Das Regelwerk der Europäischen Union (EU) bezüglich Lebensmittelsicherheit verfolgt zwei Ziele: Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzes und Erleichterung des freien Warenverkehrs. Das europäische Recht gibt allgemeine Standards vor, die ins Landesrecht zu überführen und von den zuständigen Behörden umzusetzen sind. Die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten bei der Organisation der Lebensmittelkontrolle werden nicht eingeschränkt, aber die Einhaltung der Standards wird vom Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission überwacht. Im Jahre 2002 erliess die Kommission eine Grundverordnung für die Lebensmittel-Gesetzgebung und die Verfahren im Bereich der Lebensmittelsicherheit, auf der auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit beruht.

In der Schweiz informiert der Dienst „Internationale Normen“ der Facheinheit „Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände“ des BAG über die aktuellen Tendenzen auf internationaler und europäischer Ebene. Die Schweiz ist bemüht, EU-konforme (aber nicht identische) Gesetzgebungen zu erlassen. Standards sind das SPS-Abkommen der WTO, der Codex Alimentarius, sowie die Normen der EU und des OIE.

Diese internationalen und europäischen Normen bilden für Schweizer Exporteure oft eine unabdingbare Voraussetzung für die Ausfuhr. Die Schweiz muss beweisen, dass ihre Kontrollsysteme ein hohes Niveau an Lebensmittelsicherheit bieten, um ihre Erzeugnisse ausführen zu können, d.h. sie muss gleichwertige Standards haben. Dies ist zum Beispiel im Milchbereich der Fall: Richtlinien mit Hygienevorschriften für die Herstellung und Vermarktung von Milch (92/46/EWG) wurden mit der Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (MQV) und mit der Schaffung der Milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdienste (MIBD) ins schweizerische Gesetz aufgenommen. Dank der

⁸ Die Systeme und Strukturen des Gesetzesvollzugs in den OECD-Staaten werden untersucht. In: Europa Institut, 2002.

bilateralen Verträge hat sie in einigen Bereichen der Viehwirtschaft und für gewisse Milchprodukte die Anerkennung der Gleichwertigkeit erzielt.

2 Bezugsrahmen

2.1 Rechtsgrundlagen

In Artikel 97 BV wird der Bund aufgefordert, Massnahmen zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten zu treffen. Genauerer dazu enthält Artikel 118 BV, der das Gewicht auf den Schutz der Gesundheit, vor allem beim Umgang mit Lebensmitteln legt (Art. 118 Abs. 2 Bst. a BV). Zum Thema Lebensmittelsicherheit in der Schweiz gibt es eine Vielzahl von Gesetzestexten. Aus historischen Gründen ist die Sicherheit von Verbrauchsgütern hauptsächlich in produktespezifischen Erlassen geregelt.

Der wichtigste dieser Erlasse auf Bundesebene ist das LMG (SR 817.0). Es bezweckt, die Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, die ihre Gesundheit gefährden könnten, den Umgang mit Lebensmitteln unter guten Hygienebedingungen zu sichern und die Konsumentinnen und Konsumenten vor Täuschungen im Zusammenhang mit Lebensmitteln zu bewahren. Das LMG gilt für die landwirtschaftliche Produktion, die Herstellung, die Verarbeitung, die Lagerung, den Transport und die Verteilung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sowie für deren Ein- und Ausfuhr. Mehrere Verordnungen konkretisieren das Gesetz, insbesondere die Lebensmittelverordnung (LMV; SR **817.02**), die Fleischhygieneverordnung (FHyV; SR **817.190**), die Fleischuntersuchungsverordnung (FUV; SR **817.190.1**) und die Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (VEDALG; SR **817.41**).

Ein weiterer Pfeiler des Lebensmittelrechts ist mit der Agrarpolitik verbunden. Zwar unterscheiden sich die Ansätze: Das LMG ist ein Polizeigesetz, während das Landwirtschafts- und das Tierseuchengesetz der Förderung der Produktion bzw. einer multifunktionalen Landwirtschaft dienen. Gegenstand beider Rechtsgrundlagen sind jedoch die Sicherheit und die Qualität der Produktion. Neben dem Tierseuchengesetz (TSG; SR **916.40**) und dem Landwirtschaftsgesetz (LwG; SR **910.1**) sind folgende Verordnungen zu erwähnen: die Tierseuchenverordnung (TSV; SR **916.401**) und diverse landwirtschaftliche Verordnungen, etwa die Deklarationsverordnung (LDV; SR **916.51**), die Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (SR **910.18**), die Verordnung über die Produktion und das Inverkehrbringen von Futtermitteln (SR **916.307**) und die Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (MQV; SR **916.351.0**).

2.2 Gesamtkonzept und Strategie des Bundesrats

Nach dem Gesamtkonzept des Bundesrats zur Lebensmittelsicherheit gilt es, durch eine angemessene Strukturpolitik die Produktion qualitativ hochstehender Lebensmittel zu ermöglichen und damit zu gewährleisten, dass einerseits einwandfreie, die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten nicht gefährdende Lebensmittel auf den Markt kommen (LMG)⁹, und andererseits die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produktion zu fördern (LwG, TSG). Das LMG soll in die Handels- und Gewerbefreiheit der Produzenten und Vermarkter nur in dem Masse eingreifen, als dies notwendig ist, um die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten zu schützen und sie vor Täuschungen zu bewahren.

Gewisse der interviewten öffentlichen und privaten Akteure bezweifeln allerdings, dass der Bundesrat ein solches Gesamtkonzept hat und sehen dieses eher auf Ämterebene. Dort sind jedoch unterschiedliche Interessen und Ziele festzustellen. Dem BAG geht es um den Schutz der Gesundheit im Dienste der Allgemeinheit. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) hingegen ist bestrebt, die Multifunktionalität der Landwirtschaft zu fördern. Das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) schliesslich verfolgt verschiedene Ziele; es muss gewährleisten, dass die Tiere frei von übertragbaren Seuchen sind, und für den Schutz der Tiere sowie der Konsumentinnen und Konsumenten sorgen. Im Vordergrund steht bei ihm das Tierwohl, das auch den Menschen zugute kommen kann. Die Bereiche Konsumentenschutz und Multifunktionalität der Landwirtschaft sind zwar miteinander verbunden, unterscheiden sich jedoch im Ansatz. Die befragten Experten sind der Ansicht, es müsse auf höchster politischer Ebene ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Gesichtspunkten gefunden werden. Ihrer Meinung nach verhindern die unterschiedlichen Ziele die Entwicklung proaktiver Strategien und führen oft zu einem bloss reaktiven Verhalten des Bundes.

Bei der Strategie wird das Gewicht auf eine möglichst grosse Eigenverantwortung (Hersteller und Händler) gelegt. Die wichtigste Massnahme zur Gewährleistung einer hohen Lebensmittelsicherheit ist also die Selbstkontrolle. Die zuständigen Behörden müssen ihrerseits ein Kontroll- und Überwachungssystem aufbauen, um sicherzustellen, dass die Akteure diese Verantwortung auch wahrnehmen.

2.3 Akteure auf Bundesebene

Zur Vielzahl von Gesetzestexten kommt hinzu, dass mehrere Verwaltungseinheiten an der Umsetzung beteiligt sind. Die Delegation der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen entspricht dem föderalistischen Vollzug. Bei der Lebensmittelsicherheit hat der Bund hauptsächlich Überwachungs- und Koordinationsfunktionen. Die Umsetzung liegt in der Zuständigkeit der Kantone.

Auf Bundesebene sind die wesentlichen Verantwortlichkeiten bezüglich Lebensmittelsicherheit auf zwei Departemente verteilt, auf das Departement des Innern mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Volkswirtschaftsdepartement mit dem Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) und dem Bundesamt für Veterinärwesen (BVET). Ebenfalls, aber weniger stark betroffen sind das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, die Eidgenössische Zollverwaltung

⁹ BBl 1989 I, S. 913.

(EZV), das Büro für Konsumentenfragen, das Bundesamt für Justiz, die Eidgenössische Alkoholverwaltung, Swissmedic und das Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung.

Das BAG ist das für die menschliche Gesundheit zuständige Bundesamt. Ihm obliegt die Erarbeitung von Normen im Lebensmittelbereich, sowie die Überwachung und Koordination des Vollzugs. Es beschafft die für den Gesetzesvollzug erforderlichen wissenschaftlichen Grundlagen (Art. 34 LMG), pflegt die internationalen Beziehungen (Art. 38 LMG) und bewilligt die Vermarktung provisorisch zugelassener Produkte (Art. 8 LMG). Vor allem aber sind das Departement des Innern und das BAG für die Koordination der kantonalen Vollzugsmassnahmen verantwortlich (Art. 36 Abs. 2 LMG). Sie können die Kantone dazu verpflichten, den Bund über die Vollzugsmassnahmen und Untersuchungsergebnisse zu informieren, die Massnahmen für einen einheitlichen Vollzug vorschreiben und bei ausserordentlichen Verhältnissen gar bestimmte Vollzugs-massnahmen anordnen (Art. 36 Abs. 3 LMG). Bei der Ausfuhr hat das BAG noch weiterreichende Kompetenzen. Im Einverständnis mit der Oberzolldirektion kann es Probenentnahmen an der Grenze verlangen und die Einfuhr gesundheits-gefährdender Waren verbieten.

Das BVET ist das Kompetenzzentrum für Belange der Tiergesundheit, sowie des Tier- und Artenschutzes. Es muss insbesondere gewährleisten, dass die Tiere frei von übertragbaren Seuchen sind, sie vor Leiden schützen und für den Konsumentenschutz und die Qualitätssicherung sowohl bei der Produktion als auch bei der Ein- und Ausfuhr von Lebensmitteln tierischen Ursprungs sorgen. Der Übergang der Kompetenzen an das BAG erfolgt, sobald die Schlachttierkörper im Schlachthof gelagert werden. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des BVET sind das TSG und das LMG, sowie Verordnungen wie die FHyV und die FUV. In der Zentralverwaltung des BVET arbeiten etwa 40 Personen (Voll- und Teilzeit) im Bereich Sicherheit der Tiere und der Lebensmittel tierischen Ursprungs. Die Zuständigkeit des BVET bei der Ein-, Durch- und Ausfuhr erstreckt sich auf alle Tierprodukte (Fleisch und Verarbeitungsprodukte eingeschlossen). Für die Probenerhebung sind die Grenztierärzte verantwortlich. 1998 waren 70 Personen dafür angestellt, wobei zusätzlich 90 Tierärzte mit der Kontrolle der Fleischexporte betraut wurden.

Im Bereich Milch und Milchprodukte unterstützt die Eidgenössische Forschungsanstalt für Milchwirtschaft (FAM) die MIBD. Diese führen Qualitätskontrollen bei der Milch durch. Sie beschäftigen in den 10 Regionalzentren 55 Inspektoren.

Das BLW hat das Ziel, eine multifunktionale Landwirtschaft zu fördern. Es befindet über die Zulassung von Produktionsmitteln für die Landwirtschaft (Futtermittel, Dünger, Saatgut, Pflanzenschutzmittel) und ist an der Umsetzung des LwG und zahlreicher Verordnungen, insbesondere der Bio-Verordnung, beteiligt.

Die Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere (RAP) hat die Aufgabe, neue Kenntnisse zu gewinnen und zu vermitteln, die es erlauben, qualitativ hochstehende Lebensmittel tierischen Ursprungs zu produzieren. Innerhalb der RAP obliegt es der Sektion Futtermittelkontrolle, den Handel mit Futtermitteln zu kontrollieren und neue Stoffe für die Tierernährung zuzulassen. Sie soll verhindern, dass giftige oder unerwünschte Stoffe in die Lebensmittel gelangen. Die Futtermittelkontrolle ist eine vorgelagerte Massnahme: Futtermittel dürfen die Qualität der Lebensmittel nicht beeinträchtigen.

Die Zollämter fungieren als Kontrollorgane für die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln. 57 Grenzposten sind für die Lebensmittelkontrollen zuständig. Bei diesen Kontrollen wird geprüft, ob die Importerzeugnisse den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Über die Sektion „Normen und Kontrollen“ kann das BAG die Entnahme von Proben an der Grenze verlangen. Diese Proben werden anschliessend dem Bestimmungskanton übermittelt, dort werden sie analysiert. Wenn die Erzeugnisse zu Beanstandungen Anlass geben, sind die Zollämter befugt, sie für eine eingehendere Prüfung weiterzuleiten, sie zu beschlagnahmen oder sie zurückzuweisen.

2.4 Kantonale Akteure

Die Rolle der Kantone wird im LMG und im TSG genau beschrieben. Gemäss Artikel 40 LMG haben sie für die Lebensmittelkontrolle im Inland zu sorgen. Den Kantonen obliegen also der Vollzug und die administrativen Angelegenheiten. Sie setzen einen Kantonschemiker und einen Kantonstierarzt sowie die notwendige Anzahl Inspektoren und Kontrolleure ein und führen die Speziallabors für Probenanalysen. Sie können gesundheitsgefährdende Erzeugnisse behändigen und von den verantwortlichen Akteuren die Abklärung und Beseitigung der Ursachen verlangen. Ausserdem informieren sie den Bund über wichtige Fragen. Die Kantonschemiker und -tierärzte haben also bezüglich Lebensmittel in ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich eine Schlüsselstellung.

In der Schweiz gibt es 20 Kantonschemiker¹⁰. Die Kantonslaboratorien unterscheiden sich in der Grösse, in den finanziellen und personellen Ressourcen und in der politisch-administrativen Organisation¹¹. Diese Unterschiede widerspiegeln sich auch im Personalbestand, in den Ressourcen und in den analytischen Mitteln. Koordination ist hier von grösster Bedeutung. Die verwaltungstechnische Organisation der Kontrolleure und Lebensmittelinspektoren liegt in der Zuständigkeit der Kantone. Im Jahre 1998 waren 640 Personen in den Kantonslaboratorien beschäftigt, nämlich 70 Lebensmittelinspektoren und rund 700 Lebensmittelkontrolleure¹². Das für die Überwachung der Umsetzung in den Kantonen verantwortliche BAG verfügt über keine neueren Statistiken. Es nimmt an, dass die entsprechenden Budgets in einigen Kantonen gekürzt wurden, trotzdem haben einige Kantone ihre Laboratorien modernisiert. Die Zusammenarbeit der Kantone beim Vollzug erfolgt auf bilateraler, regionaler oder nationaler Ebene. Sie läuft hauptsächlich über den Verband der Kantonschemiker der Schweiz, einer freiwilligen Arbeitsgemeinschaft.

Die Aufgaben der Kantonstierärzte beim Vollzug der Bundesgesetzgebung umfassen vor allem die Überwachung der Tiergesundheit und der Fleischhygiene in den Schlachthöfen, die Fleischkontrolle, die Erteilung von Aufträgen an die amtlichen Tierärzte und an die mit der Herdenkontrolle betrauten Tierärzte, die Überwachung

¹⁰ Einer pro Kanton ausser je einer für zwei interkantonale Konkordate (NW, OW, SZ und UR bzw. AI, AR, GL und SH).

¹¹ Die Dienste des Kantonschemikers sind entweder im Departement für Sozialwesen und Gesundheit angesiedelt (GE, LU, BE), im Volkswirtschaftsdepartement (NE), im Gesundheitsdepartement (AG, SG, ZH), im Gesundheits- und Volkswirtschaftsdepartement (BL) oder im Sicherheits- und Umweltschutzdepartement (VD).

¹² Oft werden sie auch von den Gemeinden in einem Teilzeitverhältnis angestellt.

des Viehhandels sowie auch den Tierschutz im Allgemeinen. Ihre Organisation und administrative Eingliederung variiert von einem Kanton zum anderen, aber die meisten Kantone haben einen ständigen Tierarzt. In nur sechs Kantonen verfügt dieser jedoch über ein eigenes Labor. Aufgrund von Daten aus dem Jahre 1995 zählt die Schweiz nach einer Schätzung des BVET 298 amtliche Tierärzte, 602 Tierärzte für die Herdenkontrolle, 25 Fleischinspektoren, 727 Fleischkontrolltierärzte und 908 Fleischkontrolleure ohne Tierärztdiplom¹³. Die meisten von ihnen sind nebenamtlich tätig. Wie das BAG verfügt auch das BVET über keine neueren Daten zu den in den Kantonen für den Vollzug der Gesetzgebung verfügbaren Ressourcen.

3 Schwerpunkt auf der Analyse der Umsetzung

In diesem Abschnitt werden zuerst kurz gesetzliche Problemstellungen dargelegt. Der Hauptteil behandelt die wichtigsten Vollzugsprobleme: Koordination zwischen den Akteuren, Selbstkontrolle, Inland- und Importkontrolle, Futtermittel, GVO, Bio-Produkte, Transport, Rückverfolgbarkeit der Produkte und Sanktionen.

3.1 Gesetzliche Problemstellungen

Nach Meinung der meisten befragten Experten sind die Bestimmungen des LMG nicht allzu spezifisch, was angesichts des raschen Wandels im Lebensmittelbereich eher von Vorteil ist¹⁴. Die Akteure des Privatsektors und die Kantonschemiker erachten die zwischen schweizerischen und internationalen Normen gefundenen Kompromisse als nicht immer befriedigend. Die schweizerischen Erlasse müssten schneller an diejenigen der EU angepasst werden. Durch eine häufigere Anwendung des am 1. Juni 2002 in Kraft getretenen Artikel 37 LMG, der den betroffenen Bundesämtern mehr Kompetenzen verleiht, würde zudem die Reaktionsfähigkeit des Bundes erhöht.

Schwierigkeiten bereitet manchmal auch die Definition der Lebensmittel, von denen einzelne in der Praxis der Kontrolleure, vor allem am Zoll, oft schwer als solche zu erkennen sind. Dieses Problem verstärkt sich mit der Globalisierung der Warenflüsse.

3.1.1 Grenzwerte – Toleranzwerte – Nulltoleranz

Gemäss Artikel 10 LMG dürfen Lebensmittel Inhaltsstoffe, Zusatzstoffe, Fremdstoffe und Mikroorganismen (wie Bakterien oder Viren) nur soweit enthalten, als dadurch die Gesundheit nicht gefährdet ist. Die zwei Begriffe Grenzwert und Toleranzwert bezeichnen die Höhe des Risikos. Sie dienen als Koordinationsinstrument zwischen der Schweiz und den Partnerländern, als Garant der Rechtssicherheit und als Gewährleistung einer einheitlichen Umsetzung auf Kantonsebene. Das Departement des Innern ist für die Festsetzung der Werte zuständig.

¹³ Vgl. http://www.bvet.admin.ch/0_navigation-d/0_index-intern.html.

¹⁴ EDI, 2002.

Der Grenzwert beruht auf einer toxikologischen oder epidemiologischen Einschätzung. Wird er überschritten, zeigt dies eine gesundheitliche Gefährdung an. Artikel 37b LMV verpflichtet die Kantone, dem zuständigen Bundesamt Grenzwertüberschreitungen zu melden, wenn eine akute Gesundheitsgefährdung besteht oder die Bevölkerung mehrerer Kantone gefährdet ist. Solche Erzeugnisse dürfen nicht bis zu den Konsumentinnen und Konsumenten gelangen; falls sie schon im Handel sind, müssen sie zurückgezogen werden.

Es ist möglich, den Toleranzwert tiefer anzusetzen als für den Gesundheitsschutz unbedingt erforderlich. Eine Überschreitung ist in diesem Fall eine Verletzung der guten Produktionspraktiken, nicht aber der Gesundheitsnormen. Die Vermarktung von Erzeugnissen, die den Toleranzwert überschreiten, ist in der Regel mit oder ohne Auflagen zulässig.

Die schweizerische Verwendung des Systems Toleranzwert/Grenzwert ist einmalig. Mit diesem zweistufigen System lassen sich Risiken früher erkennen; es erhöht auch die Transparenz. Wenn ein Toleranzwert überschritten wird, sind die Akteure der Nahrungskette aufgefordert, entsprechende Massnahmen zu treffen. Nach Ansicht der meisten befragten Akteure ist dies eine interessante, wissenschaftlich fundierte und zweckmässige Lösung. Ein Experte verglich den Toleranzwert mit der Orange-Phase einer Verkehrsampel. Für die Konsumentinnen und Konsumenten ist es hingegen schwieriger, den Unterschied zu verstehen. Ein positiver Wert bedeutet für sie eine Gefahr, auch wenn er unterhalb des Grenzwertes liegt. Probleme stellen sich auch bei der Anpassung an internationale Normen, die je nachdem als Grenz- oder Toleranzwert in die schweizerische Gesetzgebung überführt werden.

Nulltoleranz heisst, dass keinerlei Spuren von Zusatzstoffen, Fremdstoffen oder Schadorganismen vorhanden sein dürfen. Dieser Begriff, der Risiken möglichst ausschliessen soll, wie auch seine Anwendung sind deutlich umstrittener. Sowohl die drei involvierten Bundesämter als auch die Kantonschemiker sind sich über die Bedeutung des Nulltoleranzwertes uneinig, und sie interpretieren ihn auch unterschiedlich. Ausserdem könnte sich das Verkaufs- und Marketingargument der Bioproduzenten, wonach sie eine Nulltoleranz hinsichtlich Pestiziden und GVO anstreben, als nachteilig erweisen. Mit der Entwicklung der Kontrolltechniken wird es nämlich immer leichter, Spuren unerwünschter Stoffe auszumachen. Die Nulltoleranz entspricht meistens lediglich der Leistungsgrenze der verwendeten Analysemethoden.

3.2 Koordination zwischen den Akteuren

Gemäss Artikel 36 LMG obliegt es dem Bund, den Vollzug des Gesetzes durch die Kantone zu beaufsichtigen, sowie die Vollzugsmassnahmen der Kantone und die Umsetzung des LMG, des LwG, des TSG und des Heilmittelgesetzes zu koordinieren. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten ist für die meisten befragten Experten schwer verständlich. Horizontal ist die Trennung zwischen dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Departement des Innern problematisch, weil sie sich sowohl in den Zielen als auch in der Funktionsweise beträchtlich unterscheiden. Vertikal haben die Kantone weitgehende Kompetenzen, obwohl das LMG den Bund mit der Koordination der Umsetzung beauftragt.

Hinzu kommt, dass das Recht über Lebensmittelsicherheit stark dezentralisiert ist und den Kantonen grosse Kompetenzen überlässt, während das LwG viel zentralisierter konzipiert ist. So werden Saatgut und Futtermittel von Bundesorganen kontrolliert (Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau [FAL], für Pflanzenanbau [RAC] und RAP), auch wenn im Allgemeinen die Kantone für den Vollzug der Gesetzgebung und somit für die Kontrollen verantwortlich sind. Dasselbe gilt für die Grenzkontrollen, die von der Eidgenössischen Zollverwaltung und nicht von den Kantonschemikern durchgeführt werden. Das BVET nimmt eine Art Mittelstellung ein: es kann über die Kontrollen und die zu überprüfenden Betriebe befinden; die Durchführung der Kontrollen obliegt aber den Kantonstierärzten. Wir haben es hier also mit drei unterschiedlichen Umsetzungspraktiken zu tun.

3.2.1 Koordination zwischen Bundesämtern

Neben der formellen Koordination treffen sich die Bundesämter (BAG, BVET und BLW) regelmässig, um strategische und operative Fragen zu behandeln. Ausserdem finden jährlich vier Sitzungen der drei Ämter und der RAP zur Koordination und zum Austausch technischer Informationen statt.

Koordinationsprobleme bestehen in dreierlei Hinsicht. Erstens sind die hauptbeteiligten Bundesämter in zwei verschiedenen Departementen angesiedelt: sie unterscheiden sich in den Mentalitäten, in den Arbeitsmethoden und im Verwaltungssystem, dies kann zu Verständigungsschwierigkeiten zwischen den Ämtern führen und die Suche nach Lösungen erschweren. Schwierigkeiten dieser Art gibt es zum Beispiel in der BSE-Einheit (s. Ziff. 3.2.2).

Auch bei den Zielen setzen die Bundesämter zum Teil andere Schwerpunkte. Wie erwähnt, legt das LMG mehr Gewicht auf Eigenverantwortung und Selbstkontrolle als das LwG. Ein weiterer Unterschied besteht in der Bewertung der Nulltoleranz, einem Begriff, der aus dem BLW und dem BVET stammt, vom BAG aber als unanwendbar bezeichnet wird.

Schliesslich bedingen Koordinationsprozesse oft Mehrausgaben sowie zusätzliche personelle und zeitliche Kapazitäten. Zu Beginn einer Krise kontaktiert das BAG jeweils die betroffenen Akteure und beruft eine Sitzung mit einem Dutzend Fachkräften ein. Im Fall der Nitrofurane waren es gar bis zu 25. Es können auch Informationsverzögerungen eintreten.

Diese Probleme wurden sowohl vom Parlament¹⁵ als auch vom Bundesrat erkannt. Der Bundesrat verfolgt die Erfahrungen der Nachbarländer mit Restrukturierungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Er hat im Übrigen das EDI und das EVD beauftragt, Szenarien auszuarbeiten, die zur Schaffung einer neuen Verwaltungseinheit oder zur Zusammenfassung einzelner Teile der betroffenen Bundesämter führen könnten¹⁶.

¹⁵ Vgl. Motionen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit 02.3378 und der Christlichdemokratischen Fraktion 01.3068.

¹⁶ Vgl. BAG, BVET und BLW, 2001.

3.2.2 BSE-Einheit

Die BSE-Einheit ist seit Oktober 2001 operationell tätig. Es ist noch zu früh, um ihre Arbeit gründlich zu bewerten, umso mehr als ihr erster Jahresbericht erst im März 2003 veröffentlicht werden soll. Die Einheit soll die verschiedenen Vollzugsorgane bei der Kontrolle der Bovinen spongiformen Enzephalopathie unterstützen. Sie hat auch für eine einheitliche und kohärente Umsetzung der Bekämpfungsmassnahmen zu sorgen. Es ist ein im Lebensmittelbereich zusätzlich eingesetztes Organ, das von drei Ämtern geführt wird (BVET, BAG und BLW). Technisch ist es dem BVET angegliedert und seine Tätigkeitsdauer ist auf sechs Jahre beschränkt.

Die BSE-Einheit umfasst Spezialisten auf verschiedenen Gebieten und versucht, trotz Problemen mit dem internen Management sowie Mentalitätsunterschieden und divergierender Strategien der drei Bundesämter, die Ressourcen zu bündeln. Die von der Konferenz der Amtsdirektoren der BSE-Einheit gefällten Entscheide sind in der Regelung jedes Bundesamts zu konkretisieren, wobei den internen Verfahren und dem Rhythmus des jeweiligen Amtes Rechnung getragen werden muss.

Die statistisch betrachteten ermutigenden Resultate bei der Bekämpfung von BSE sind denn auch nicht ausschliesslich der Schaffung der BSE-Einheit zuzuschreiben.

3.2.3 Koordination zwischen Bund und Kantonen

Die Kompetenzen des BAG beim Erlass und bei der Auslegung der Rechtsgrundlagen und sein Einfluss dank technischer Kenntnisse gleicht eher einer *soft law*. Es sind keine verbindlicheren Instrumente wie etwa die Finanzierung von Leistungen oder Audits bei den Kantonen vorgesehen.

In der Praxis erfolgt die Koordination zuerst über Treffen zwischen Bundesämtern und Kantonen: Es finden Koordinationssitzungen mit den drei Amtsdirektoren (BAG, BLW, BVET), den Kantonschemikern, den Kantonstierärzten und den kantonalen Ämtern für Landwirtschaft statt. Das BAG nimmt ausserdem an den Sitzungen des Verbands der Kantonschemiker teil, was nach Ansicht der letzteren in gewisser Weise BAG-Richtlinien ersetzt. Die Kantonschemiker stellen im Übrigen fest, dass die Beziehungen mit der höchsten Hierarchiestufe der drei Ämter einfacher seien als mit den unteren Rängen. Den dort getroffenen Massnahmen fehle es oft an Kohärenz.

Ein weiteres Koordinationsinstrument besteht im Erlass von Richtlinien durch die Bundesämter. Einige Richtlinien sind zwingend für die Kantone, die Mehrheit aber sind Informationsschreiben, die den Kantonschemikern einen gewissen Ermessensspielraum erlauben.

Schliesslich bemängeln Verantwortliche in den Kantonen und Akteure des Privatsektors die ungenügende wissenschaftliche und analytische Unterstützung der Kantone durch den Bund¹⁷.

¹⁷ Das BAG hält dem entgegen, dass seine Experten als Redner zu internationalen Kolloquien geladen und seine Analysen von ausländischen Laboratorien übernommen würden.

3.2.4 Koordination zwischen den Kantonen

Zwischen den für die Umsetzung verantwortlichen Organen - Kantonschemiker, Kantonstierärzte und MIBD – ist ein gewisser Kommunikationsmangel zu beobachten. In einigen Kantonen werden Unternehmen unkoordiniert von mehreren Stellen kontrolliert. Teilweise lassen sich Doppelspurigkeiten in der Gesetzgebung aber auch durch pragmatische Lösungen beheben: die Dienste des Kantonschemikers von Bern zum Beispiel umfassen auch die Inspektionen des MIBD.

Ein zweites Koordinationsproblem kann zwischen den Kantonschemikern auftreten. Nach Meinung einiger Experten versuchen einzelne Kantonslaboratorien sich zu profilieren, indem sie gewisse Analysen bevorzugen. Die Kantone waren deshalb gezwungen, mehrere Koordinationssysteme zu schaffen (bilateral, regional und national), da die kantonale Verwaltungseinheit allein für einen befriedigenden Vollzug der Gesetzgebung nicht ausreicht. Die Projekte im Rahmen der nationalen Zusammenarbeit werden vom Verband der Kantonschemiker geleitet. Sie betreffen die einheitliche Auslegung des LMG, gemeinsame Stellungnahmen, die Vertretung gegen aussen, Weiterbildung und Ausarbeitung von Vollzugsinstrumenten. Einige Kantonschemiker geben zu, dass diese Struktur noch nicht optimal funktioniert und verstärkt werden muss, vor allem zur Verbesserung der Kontakte mit den betroffenen Bundesämtern und zur Entwicklung von Krisenszenarien. Zudem sind die Beschlüsse des Verbands zum Leidwesen der meisten Akteure des Privatsektors nicht verbindlich. Weil sich die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren kaum mit dem Lebensmittelbereich befasst, ist auch die politische Führungsrolle der Kantone wenig spürbar.

3.2.5 Finanzausgleich

Die wichtigsten Gesetze, welche die Lebensmittelsicherheit betreffen (LMG, TSG, LwG), enthalten alle einen Abschnitt über die Finanzierung der Aufgaben. Im LMG wird der Grundsatz hervorgehoben, wonach der Bund und die Kantone in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Vollzugskosten zu tragen haben (Art. 44). Gemäss Artikel 31 TSG leisten die Kantone Entschädigungen für Tierverluste, ausser bei hochansteckenden Seuchen, die in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen. Ausserdem gehen die Kosten der TVDB zulasten des Bundes (Art. 15b). Im Geltungsbereich des LwG werden die Kosten ebenfalls vom Bund getragen.

Die Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) umfasst rund 260 Seiten. Davon betrifft lediglich eine halbe Seite die Lebensmittelsicherheit, und zwar nur die Rolle des MIBD. Gemäss MQV beteiligt sich der Bund an den Kosten der Inspektionen (Art. 24) und der Qualitätskontrolle (Art. 25) sowie an den Personalkosten (Art. 27). Im Jahre 2002 beliefen sich diese Bundesbeiträge auf 4,1 Millionen Franken. Die Arbeitsgruppe 7 des NFA schlug im Rahmen der Vernehmlassung vor, die Zuständigkeit für die Inspektionen vom MIBD an die Kantone zu übertragen und die finanzielle Beteiligung des Bundes aufzuheben. Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt, hauptsächlich um die Einheitlichkeit und Harmonisierung der von der Europäischen Union (Richtlinie 92/46/EWG) vorgeschriebenen Massnahmen auf nationaler Ebene zu gewährleisten.

Nach Aussagen der NFA-Experten des Finanzdepartements wurden die übrigen, mit der Lebensmittelsicherheit zusammenhängenden Themen und Organe weder bei der

Standortbestimmung zum Finanzausgleich noch im Rahmen des Reformprojekts behandelt. Grund dafür sei, dass der Bund in diesem Bereich praktisch keine Subventionen zahlt.

Die Kantonschemiker erhalten keine Bundesgelder für die Kontrolle importierter Erzeugnisse, von denen sie auf dem Kantonsterritorium Proben erheben. Hingegen beauftragt das BAG sie im Rahmen seiner Schwerpunktprogramme mit der Kontrolle am Zoll entnommener Proben und beteiligt sich an den Kosten dieser Analysen. Das Budget beträgt 130'000 Franken pro Jahr. Im Jahre 2003 erhielten die Kantonschemiker von Luzern und Genf auf diese Weise Beiträge zur Durchführung einer der fünf geplanten Kampagnen¹⁸. Zusätzlich kann sich das BAG auch an der Finanzierung landesweiter Programme beteiligen, die vom Verband der Kantonschemiker der Schweiz organisiert werden. Dem Kanton Genf, zum Beispiel, wurde im Jahre 2000 als Hauptträger der Aktion „Fische“ ein Beitrag von 5'000 Franken ausbezahlt. Diese Beträge, die bis 30'000 Franken pro Jahr ergeben können, variieren je nach Mandat.

Schliesslich beteiligt sich das BAG auch an den Kosten für Experten (ca. 50'000 Franken).

3.2.6 Koordination auf internationaler Ebene

Gemäss Artikel 38 LMG ist der Bund für die internationale Koordination zuständig. Einige Kantone werfen ihm vor, diese Führungsfunktion nicht immer wahrzunehmen. Die Schweiz ist dem Alarmsystem der EU nicht angeschlossen und muss sich den Zugang zu internationalen Informationen auf informellen Wegen verschaffen. Nach Aussagen der Bundesämter erhalten sie dennoch rasch die Informationen, die die Schweiz direkt betreffen.

Die Grossfabrikanten und Grossverteiler sind Frühwarnsystemen angeschlossen, durch die sie schneller informiert werden als über das BAG. Es kommt sogar vor, dass diese privaten Akteure die Behörden über Fälle benachrichtigen, die für die Lebensmittelsicherheit kritisch sind.

Im Krisenfall können die Bundesämter nötigenfalls jegliche Einfuhren verbieten. Ein markantes Beispiel für die Lebensmittelsicherheit ist die Importsperrung des BAG für mehrere belgische Lebensmittel während der Dioxin-Krise 1999. Ein weiteres Beispiel ist die Maul- und Klauenseuche in den Monaten März bis Mai 2001, während denen das BVET ein Verbot für Fleischimporte aus gewissen europäischen Staaten verhängt hatte.

3.3 Selbstkontrolle

Die Selbstkontrolle ist das für die Produktesicherheit zentrale Element. Sie fördert die Eigenverantwortung, lässt den Unternehmen eine gewisse Freiheit und kostet gleichzeitig den Staat nicht allzu viel. In Artikel 23 LMG ist die Selbstkontrolle für Unternehmen vorgeschrieben, die Lebensmittel herstellen, verarbeiten, abgeben, ein-

¹⁸ Genf erhielt für die Kontrolle des Urethangehalts importierter Spirituosen einen Beitrag von 4'500 Franken.

oder ausführen. Sie haben dafür zu sorgen, dass ihre Waren immer den Anforderungen des Lebensmittelrechts entsprechen. Dafür sind Selbstkontrollsysteme und Regeln der guten Herstellungspraxis nötig, damit biologische, chemische und physikalische Gesundheitsrisiken ausgeschlossen werden können (Art. 17 LMV). Die Normen sind hierarchisiert: allgemeine Selbstkontrollnormen, HACCP-Regeln und Verhaltensregeln für die Angestellten.

Die Unternehmen müssen nicht nur nach möglichen Gefahren suchen, sondern mit Hilfe von Laboranalysen auch nach eigenen „versteckten Fehlern“. Mit diesen sind Verunreinigungen, Fremdstoffe, Antibiotika oder Rückstände gemeint. Ein interviewter Grossverteiler schätzte, dass er ungefähr viermal mehr Analysen seiner eigenen Produkte veranlasse, als von den Kantonschemikern durchgeführt würden. Die Unternehmen hängen auch vom Transfer der Kenntnisse der öffentlichen Laboratorien über Analysemethoden ab. In einem System mit Selbstkontrolle ist es wichtig, dass den privaten Akteuren die neusten Methoden zur Verfügung gestellt werden, damit sie ihre Aufgabe effizient erfüllen können.

Die Selbstkontrolle stellt hohe Wissensanforderungen und bedingt somit Weiterbildungsprogramme für die Angestellten. Insgesamt hat sich dieses System, vor allem im Gastgewerbe und in der landwirtschaftlichen Produktion, noch nicht richtig eingespielt. Die Berufsorganisationen bieten oft nicht die nötige Unterstützung und die zu treffenden Massnahmen werden nicht verstanden. Hauptgründe für die Verzögerungen bei der Einführung wirksamer Selbstkontrollen sind der Zeitmangel, der Konkurrenzdruck und die Überlastung der Verantwortlichen.

In Spitälern und Pflegeheimen bereitet die Selbstkontrolle meist keine grösseren Probleme, denn sie verfügen über qualifiziertes Personal. Auch in den Verarbeitungs-, Verteilungs- und Importunternehmen gibt es gute Selbstkontrollsysteme. Die meisten werden sogar regelmässig von auswärtigen Stellen geprüft, um den Erfordernissen von Zertifikationen (Bio, ISO) gerecht zu werden. Einige Grossverteiler können ihre Marktposition geltend machen, um die Produzenten und Lieferanten zur Einsetzung eines Selbstkontrollsystems zu zwingen. Die Importeure dürfen sich ihrerseits nicht mehr damit begnügen, eine Bescheinigung der ausländischen Behörden vorzulegen, wonach die Waren kontrolliert worden sind, sondern sie müssen auch wissen, aus welchen Betrieben diese stammen, wer die Lieferanten sind und welche Produktionsmethoden angewandt werden. Sie sind dazu angehalten, am Produktionsort zu prüfen, inwieweit die schweizerischen Normen eingehalten werden und das Importerzeugnis diesen entspricht.

In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit beruht die Politik zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten im Wesentlichen auf Selbstkontrolle und der Verantwortlichkeit der Akteure in der Produktionskette. Diese müssen sich demnach gegen entsprechende Risiken versichern. Zwei Versicherungen kommen dafür in Frage: eine Haftpflichtversicherung und eine „Lebensmittelsicherheits“-Versicherung.

Bei der Haftpflichtversicherung decken alle Versicherer die gesetzliche Haftpflicht des Versicherten im Fall von Körperverletzung und Sachschaden. Das Risiko „Lebensmittel“ ist, unabhängig vom jeweiligen Tätigkeitsbereich, in den Verträgen eingeschlossen. Diese Einbindung ergibt sich direkt, da alle Gesetzesänderungen ohne weitere Anpassungen im Abdeckungsbereich der Versicherungen übernommen werden. Dieser Grundsatz geht aus dem Bundesgesetz über die Produkthaftpflicht (PrHG; SR **221.112.944**) hervor und gilt für alle in dessen Geltungsbereich fallenden

Verträge. Die Akteure der Produktionskette verfügen fast ausnahmslos über eine Haftpflichtversicherung. Die Versicherer haben infolge der Einführung des LMG ihre Tarife nicht verändert, da sie keine signifikante Wahrscheinlichkeit der Erhöhung der Fälle ausmachen konnten.

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, eine „Lebensmittelsicherheits“-Versicherung abzuschliessen. Gesetzlich sind die Unternehmen nicht verpflichtet, sich in diesem Bereich zu versichern. Die hauptsächlichsten Rechtsgrundlagen für solche Policen sind die Artikel 66 ff TSV, die Artikel 15, 28, 29 und 30 LMV und die Artikel 2, 19 und 23 des Epidemiengesetzes (SR **818.101**). Abgedeckt sind allerdings nur durch Krankheitserreger hervorgerufene Erkrankungen und die Überschreitung der Grenz- bzw. Toleranzwerte für Zusatz- und Fremdstoffe. Diese Versicherungen beziehen sich in der Regel auf Epidemiegefahren, auf die Bekämpfung von Parasiten und auf Pestizidrückstände. Natürliche Veränderungen von Waren fallen hingegen nicht darunter. Die Versicherungen decken jene Massnahmen ab, welche die Behörden aufgrund der oben genannten Gesetzesartikel zur Minimierung des Lebensmittelsicherheitsrisikos erlassen haben. Gedeckt werden die Kosten einer Betriebsschliessung, die Schäden an Erzeugnissen und das Arbeitsverbot für das Personal. Es ist zu bemerken, dass lebende Tiere in der Regel nicht versichert werden, weil der Bund deren Verlust entschädigt.

Die Mehrheit der Herstellungs- und Distributionsbetriebe sind versichert, während hingegen schätzungsweise weniger als ein Drittel der Restaurants eine „Lebensmittelsicherheits“-Versicherung abgeschlossen haben. Die Prämien werden im Allgemeinen aufgrund des Jahresumsatzes des jeweiligen Unternehmens festgesetzt. Die meisten Grossschäden liegen zwischen 100'000 Franken und 400'000 Franken. Beim schwerwiegendsten Ereignis bezüglich Lebensmittelsicherheit in der Schweiz, dem Fall Vacherin Mont d'Or im Jahre 1987, betrug die Schadenssumme allerdings 2,1 Millionen Franken. In der Schweiz bieten sechs Versicherer Leistungen im Bereich Lebensmittelsicherheit an. Es ist für sie ein Nischenmarkt.

Als Fazit ist festzuhalten, dass die Versicherungen nur für Schäden und Forderungen aufkommen, welche aufgrund von behördlichen Massnahmen, gestützt auf das Gesetz, entstanden sind. Dadurch scheint es, dass die Versicherungen keinen grossen Druck zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit ausüben.

3.3.1 Kontrolle der Selbstkontrolle

Die Kantone müssen überprüfen, ob die Betroffenen ihrer Pflicht zur Selbstkontrolle nachkommen. Die amtliche Kontrolle enthebt die Unternehmen jedoch nicht der Aufgabe, ihre Produktion selber zu prüfen. Jedes Unternehmen muss dem Kantonschemiker gegenüber nachweisen, dass es zweckmässige Massnahmen trifft, um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten, insbesondere was die Häufigkeit der internen Kontrollen, die Analyse der kritischen Punkte und die Vermeidung der „versteckten Fehler“ anbelangt. Wenn die Kontrollorgane feststellen, dass die gesetzlichen Bedingungen nicht erfüllt sind, formulieren sie eine Beanstandung (Art. 27 LMG). Inspektionen werden in der Regel geplant (Ort, Art, Anzahl), aber sie müssen nicht angekündigt werden. Die Inspektoren prüfen insbesondere die Sauberkeit und den Zustand der Räumlichkeiten, das Vorhandensein von

Schädlingen, die Qualität der Lebensmittel, den Schutz der Vorräte, die Temperatur der Kühlanlagen, die Warenbezeichnungen, die Hygiene des Personals sowie das Selbstkontrollsystem (Regeln der guten Praxis, HACCP, Dokumentation) und entnehmen gegebenenfalls Proben.

Die Häufigkeit der Hygieneinspektionen und die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen sind je nach Kanton verschieden. In den meisten Kantonen wird regelmässig kontrolliert, während sich die Inspektionen in anderen nach dem Risikoprofil der Betriebe richten. Die verfügbaren Ressourcen wirken sich deutlich auf die Anzahl der Kontrollen aus.

Im Jahre 2001 wurden in Bern die untersuchten Kleinhandelsgeschäfte (62%), Restaurants (58%), Supermärkte (55%), Bäckereien (53%) und Metzgereien (50%) mehrheitlich beanstandet, während einzig die Verarbeitungsunternehmen von pflanzlichen und tierischen Produkten eine Beanstandungsquote von weniger als 20 Prozent aufwiesen. Die Lage ist jedoch schwer zu beurteilen; auch sollte man nicht verallgemeinern, denn für die Kontrollen werden normalerweise gezielt problematische Unternehmen ausgewählt. Bemerkenswert ist weiter, dass die Beanstandungsquote bei den Inspektoren (Kanton) wesentlich höher ist als bei den Kontrolleuren (Gemeinde). Dafür gibt es drei Gründe: Unternehmen mit hohem Risiko erscheinen eher in den Statistiken der Inspektoren, die Kontrolleure sind durch die Komplexität ihrer Aufgabe zum Teil überfordert und die soziale Nähe zwischen Kontrolleur und lokalem Betrieb kann eine Rolle spielen. Mehrere private Akteure stellten fest, dass die Kontrolle der Selbstkontrolle gesamtschweizerisch nicht einheitlich gehandhabt wird.

Da diese Statistiken ein eher negatives Bild der Hygiene und der Lebensmittelsicherheit vermitteln, wurde von den Kantonschemikern in Zusammenarbeit mit dem BAG ein Verfahren zur Bewertung der Gesamtgefahr, ein globales Evaluationssystem, entwickelt. Dieses ersetzt die Inspektionen aufgrund des LMG nicht, sondern ergänzt sie. Es geht darum, eine Gesamtbilanz der Lebensmittelsicherheit in allen Betrieben zu erstellen, statt bloss die schwarzen Schafe zu berücksichtigen. Diese Bilanz soll eine Harmonisierung der Risikoeinschätzungen in den Kantonen ermöglichen und den Kontrollorganen als Arbeits- und Planungsinstrument dienen. Geprüft werden bei jedem Unternehmen das Selbstkontrollsystem, das Aussehen der Lebensmittel, die Handhabung der Kühlungsverfahren, die sanitären Prozesse sowie die Arbeitsabläufe. Solche Daten wurden ab Januar 2001 erhoben. Alle Kantone waren verpflichtet, dieses System im Verlauf des Jahres 2002 einzuführen. Unterschiede zwischen den Kantonen gibt es in Bezug auf die Anzahl untersuchter Betriebe (beispielsweise in Luzern achtmal mehr als im Kanton Waadt) und hinsichtlich der Verteilung der Unternehmen nach dem Gefahrenpotential. Der Anteil risikoloser Unternehmen variiert zwischen 28 Prozent im Kanton Waadt und 81 Prozent im Kanton Baselland. Unter den Wirtschaftszweigen hat das Gastgewerbe am meisten Schwierigkeiten, die Normen einzuhalten, während das Gefahrenpotential im Industriesektor durchschnittlich sehr tief liegt.

Die Audits von Privatorganen werden von den Unternehmen allgemein als strenger und professioneller bewertet als die Kontrollen durch die Behörden. Die ersteren verfügen in der Tat über mehr technische Kompetenzen und Ressourcen für diese Inspektionen und haben entsprechende Kenntnisse.

Die Aufgabe des Bundes ist es zu überwachen, ob die Kantone die Umsetzung der Selbstkontrollsysteme überprüfen. Diese Kontrollen der Selbstkontrolle werden aber offenbar weder geplant noch einheitlich durchgeführt. Die Kantone können selber über die Auswahl der zu kontrollierenden Unternehmen und die Häufigkeit der Inspektionen beschliessen. Auch bei der Umsetzung des globalen Evaluationsystems zeigen nicht alle Kantone denselben Eifer. Die Kantone informieren das BAG nicht regelmässig über ihre polizeilichen Massnahmen, sogar wenn Betriebe wegen grober Verstösse gegen die Hygienebestimmungen geschlossen werden müssen.

3.4 Lebensmittelkontrolle „de la fourche à la fourchette“

Die oben genannten Kontrollen werden durchgeführt, um die Lebensmittel „de la fourche à la fourchette“ zu verfolgen, d.h. von den Futtermitteln über die Tiere und Schlachthöfe bis zu den Nahrungsmitteln. Es sind mehrere Akteure damit betraut: RAP, Kantonstierärzte, MIBD und Kantonschemiker.

3.4.1 Futtermittelkontrolle

Die RAP inspiziert und kontrolliert den Futtermittelhandel und bewilligt neue Stoffe für die Tierernährung. Damit soll verhindert werden, dass giftige oder unerwünschte Stoffe in die Lebensmittel gelangen. Zu diesem Zweck nimmt die RAP drei Arten von Analysen vor: amtliche Futtermittelkontrollen, Analysen für Dritte und Forschungsanalysen. In den letzten drei Jahren erhöhte sich die Anzahl amtlicher Kontrollen und diejenige der untersuchten Betriebe deutlich. Obwohl mehr Inspektionen stattfanden, verringerten sich die schweren Verstösse¹⁹ (2002: 0.6 %). Bei den amtlichen Kontrollen wird das Schwergewicht auf Tiermehle, Futtermittel und GVO gelegt. Nach der Schaffung der BSE-Einheit und den EU-Inspektionen in der Schweiz²⁰ wurden öfters Kontrollen auf Verunreinigungen durch Tiermehle durchgeführt.

Die RAP stützt sich für ihre Kontrollen nicht auf ein Risikoprofil der Unternehmen und Futtermühlen, sondern auf das Produktionsvolumen. Ausser beim allerersten Mal erfolgen sie unangekündigt. Pro Probe wird in der Regel eine Gebühr von 70 Franken erhoben. Bei grösseren Unregelmässigkeiten werden hingegen die effektiven Analysekosten berechnet, die bis zu 500 Franken betragen können.

Nach Ansicht der Privatakteure ist es zweckmässig, die Zuständigkeit für die Zulassung von Produktionsmitteln (Futtermittel, Pflanzenbehandlungsmittel, Saatgut, Dünger) dem Bund zu übertragen, weil diese Zulassungen gesamtschweizerisch gültig sind. Auch die Kontrolle kann zentralisiert werden, denn die RAP hat lediglich 725 Unternehmen zu beaufsichtigen.

¹⁹ Schwere Verstösse können sich negativ auf die Qualität der Lebensmittel oder auf die Umwelt auswirken. Es handelt sich zum Beispiel um kontaminiertes Tiermehl, um falsche Dosierungen oder um Spuren verbotener Leistungsförderer. In all diesen Fällen wurde bei den Kantonsgerichten Klage eingereicht.

²⁰ http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/vi/reports/switzerland/vi_rep_swit_1278-2000_de.html.

3.4.2 Tierkontrolle

Gemäss TSG hat das BVET dafür zu sorgen, dass die Schweiz von bestimmten Tierseuchen frei bleibt und die Empfehlungen der internationalen Organisationen und der EU einhält, um den Aussenhandel mit schweizerischen Tierprodukten zu unterstützen. Die Kontrollen sind wie folgt durchzuführen: bei einem bestimmten Anteil von Betrieben (z.B. 10 % der Betriebe mit Rindviehhaltung), nach den europäischen Richtlinien, zu festgelegten Zeitpunkten und an Tieren eines gegebenen Alters, die bestimmte Arten von Krankheiten aufweisen können. Die Betriebe werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Kantonstierärzte haben 2001 für das BVET 4432 Betriebe kontrolliert. Die Resultate waren für alle berücksichtigten Tierseuchen negativ. Die Schweiz ist also frei von hochansteckenden Tierseuchen sowie von vielen anderen wichtigen Tierkrankheiten. Die Kantonstierärzte melden dem BVET wöchentlich, ob Tierseuchen entdeckt wurden oder nicht.

Das BVET hat auch sogenannte „blaue Kontrollen“ eingeführt, mit denen durch die amtlichen Tierärzte der Gesundheitszustand der Tiere einheitlich auf dem gesamten Territorium der Schweiz überwacht wird. Diese Kontrollen umfassen drei vom BVET festgelegte Aspekte: Tier- und Eutergesundheit, obligatorische Eintragung von Antibiotikaverabreichungen im Behandlungsbuch und Tierverkehrskontrolle. Sie werden zwar von den kantonalen Tierärzten durchgeführt, aber das BVET wählt die Betriebe aus. Nach Aussagen dieses Amtes sind die ersten Ergebnisse der blauen Kontrollen bezüglich Tier- und Eutergesundheit befriedigend. Dagegen wurden Eintragungslücken über Antibiotika im Behandlungsjournal entdeckt, sowie Mängel bei der Markierung der Klautiere und bei den Meldungen an die TVDB. Anhand der blauen Kontrollen werden die Schwierigkeiten deutlich, die sich aus der föderalistischen Struktur für die Koordination der Kontrollen zwischen Bund und Kantonen ergeben. Die Pilotkantone (SG, NE, BL und SZ) begannen Anfang 2001 mit den Kontrollen, während die anderen Kantone bis Ende 2002 zuwarten konnten. Im Jahre 2001 wurden 2.3 Prozent der Betriebe mit Rindviehhaltung kontrolliert; das Ziel für 2002 war auf 10 Prozent festgesetzt. Zwar drängte das BVET die Kantone, diese Kontrollen einzuführen, aber einige unter ihnen wandten ein, dass sie nicht die erforderlichen Ressourcen hätten oder zu wenig finanzielle Unterstützung vom Bund bekämen.

Das nationale Fremdstoffuntersuchungsprogramm des BVET, das sich auf die Fremd- und Inhaltsstoffverordnung sowie die Verordnung über die Verwendung von Tierarzneimitteln stützt, dient dazu, Rückstände in Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Fleisch, Milch, Eier, Honig) festzustellen und damit die Exportmöglichkeiten für diese Produkte zu gewährleisten. Gemäss den Resultaten befindet sich die Schweiz in einer günstigen Lage. Das Programm wird in Übereinstimmung mit den europäischen Richtlinien vom BVET zentral geleitet; die Proben werden von den Kantonstierärzten erhoben.

In den Schlachthöfen schliesslich finden die üblichen Fleischkontrollen aufgrund der FUV statt. Diese systematischen Kontrollen der meisten Tierarten bestehen aus einer visuellen Prüfung, Einschnitten ins Fleisch und Probeentnahmen, die im Detail vorgeschrieben sind. Sie liegen in der Zuständigkeit der Kantonstierärzte. Die Resultate dieser Analysen sollen es ermöglichen, die Schlachttierkörper für den Konsum freizugeben. Im Jahre 2001 waren lediglich 0.2 Prozent der geschlachteten

Tiere ungeniessbar (Veränderungen, Krankheiten, Rückstände). Es gelangten 3.7 Millionen Schlachttiere in die Konsumkette. Das BVET wird normalerweise einmal im Jahr über diese Kontrollen informiert, ausser wenn eine akute Gefahr besteht oder wenn es sich danach erkundigt.

Angesichts der zahlreichen Kontrollen treten manchmal Kommunikationslücken auf: die Kantonstierärzte melden dem BVET nicht systematisch die Überschreitung von Grenzwerten bei den Kontrollen in den Schlachthöfen, weil sie annehmen, es werde direkt über das Fremdstoffuntersuchungsprogramm davon unterrichtet.

3.4.3 Milchkontrolle

Die Kontrolle der Milch und der Milchprodukte dient sowohl dem Konsumentenschutz als auch der Gewährleistung der Exportmöglichkeiten. Die unterschiedlichen Bewilligungs- und Kontrollsysteme in der Schweiz und in der EU erforderten die Einführung mehrerer Kontrollverfahren. Milch und Milchprodukte werden seit langem schon aufgrund der LMV (Art. 38 - 48) von den Kantonschemikern kontrolliert. Die MQV andererseits soll für die Erfüllung der Anforderungen im Hinblick auf den Export sorgen (Art. 4 MQV). Gemäss Artikel 19 MQV muss der MIBD bei jedem Produzenten mindestens 14 Proben jährlich nehmen. 2001 wurden insgesamt 484'000 Proben erhoben, d.h. 10 Prozent weniger als gesetzlich vorgeschrieben. Gestützt auf die Analyseresultate für die vier in Artikel 18 MQV erwähnten Kriterien erklärt der MIBD, dass die Qualität der vermarkteten Milch sehr gut sei. Lieferungsstopps seien in weniger als einem Fall von tausend verfügt worden. Die Milch wird auch im Rahmen des Fremdstoffuntersuchungsprogramms des BVET analysiert. Einige Akteure erachten eine Harmonisierung und Vereinheitlichung dieser Kontrollen als wünschenswert.

3.4.4 Lebensmittelkontrolle

Die in Artikel 40 LMG vorgeschriebenen Kontrollen erfolgen stichprobenweise. Da sich die Kantonschemiker auf Problemfälle und risikobehaftete Lebensmittel konzentrieren, sind die Statistiken für die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz nicht repräsentativ. Die Zahlen geben die Wirklichkeit verzerrt wider. In Anwendung von Artikel 36 Absatz 3 Buchstabe a LMG sammelt das BAG die kantonalen Daten zu den erfolgten Kontrollen.

Es sieht folgende Beanstandungskategorien vor:

- A Kennzeichnung
- B Zusammensetzung
- C mikrobiologische Beschaffenheit
- D Fremd- und Inhaltsstoffe
- E physikalische Eigenschaften
- F andere Gründe

In der Tabelle 1 sind die von den Kantonschemikern 2001 durchgeführten amtlichen Kontrollen zusammengestellt. Es geht dabei nur um Proben von Lebensmitteln, d.h.

von Produkten der Rubriken 01 bis 515 der von den Kantonschemikern verwendeten Klassifizierung. Diese betreffen Erzeugnisse wie Milch, Fleisch, Obst, Gemüse, Getränke, Brot und verarbeitete Produkte, während Badezusätze, Tabak, Gebrauchsgegenstände, Kosmetika, Etikettierung und Medikamente ausgeschlossen sind. Insgesamt machen die analysierten Proben der genannten Rubriken 96 Prozent aller amtlichen Kontrollen der Kantonschemiker aus. Die in der Tabelle übernommenen kantonalen Statistiken dienen der Veranschaulichung und stammen aus den im Internet veröffentlichten Jahresberichten der Kantonschemiker. Einzelne Kantone publizieren ihre Daten allerdings nicht, da sie meinen, sie seien für die Öffentlichkeit schwer verständlich.

Tabelle 1: Amtliche Kontrollen der Kantonschemiker 2001 aufgrund des LMG und Beanstandungsarten

	Untersuchte Proben	Beanstandungen				
		Total	A	B	C	D
CH	93683	13502	2322	700	8770	1080
BE	8423	761	237	10	468	40
BL	5763	363	39	5	295	36
CH-O ⁽¹⁾	1970	320	1	7	233	75
GE	5162	826	246	89	319	186
NE	1634	261	87	7	176	4
SG	5529	1024	141	45	739	26
ZH	15631	1553	393	161	986	68

⁽¹⁾ CH-O steht für die Ostschweiz, d.h. die Kantone AI, AR, GL und SH.

Quelle : BAG, 2002, S. 368 ff. und Jahresberichte der Kantone

Als Erstes ist zu bemerken, dass sich die Gesamtzahl der Proben zwischen 2000 und 2001 um 8.5 Prozent verringert hat. Diese sinkende Tendenz wird seit einigen Jahren beobachtet. Nach Aussagen des BAG ist der deutliche Rückgang der Anzahl analysierter Proben hauptsächlich dadurch zu erklären, dass die stichprobenweise durchgeführte Endkontrolle gegenüber der Selbstkontrolle an Bedeutung verloren hat und in den Kantonen weniger Ressourcen für die Lebensmittelkontrolle zur Verfügung gestellt werden. Die Kantonschemiker hingegen sehen den Grund eher in der zunehmenden Komplexität der Analysen. Andererseits sind bei den Beanstandungen von einem Jahr zum anderen kaum Schwankungen festzustellen, wie es die Durchschnittsquote von 14.4 Prozent im Jahre 2001 zeigt (2000: 14.2 %, 1999: 14.9 %). Für das Jahr 2001 heisst das, dass in 85.6 Prozent der erhobenen Fälle die Lebensmittel den gesetzlichen Anforderungen entsprachen. Obwohl es sich um Stichproben handelt, wirft die Beanstandungsquote Fragen zur Strategie der Kantone bei der Risikoanalyse auf. Die Kantone behaupten nämlich, sie kontrollierten gezielt risikobehaftete Lebensmittel. Angesichts ihrer Erfahrung in

diesem Bereich könnte man einen deutlicheren Anstieg der Beanstandungen erwarten.

Aus den detaillierten Resultaten einiger Kantone geht hervor, dass Baselland mehr Proben untersucht hat als die Kantone St. Gallen oder Genf. Wenn man davon ausgeht, dass der durchschnittliche Lebensmittel-Warenkorb in allen Kantonen derselbe ist, beträgt die Anzahl Kontrollen 12.9 pro 1'000 Konsumenten im Schweizer Durchschnitt; sie reicht von 8.8 in Bern bis zu 22.2 in Baselland. Wenn man die Kontrolldichte pro Produktions-, Verarbeitungs- und Verteilungsunternehmen betrachtet, sind es im Mittel 2.01 Kontrollen pro Betrieb, mit einer Bandbreite von 1.37 in der Ostschweiz bis 5.51 in Baselland. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Betrieb einer Lebensmittelkontrolle unterzogen wird, ist also je nach Kanton sehr unterschiedlich.

Auf gesamtschweizerischer Ebene werden hauptsächlich aus folgenden Warenkategorien Proben entnommen: Trinkwasser (46 % der Proben 2001), genussfertig zubereitete Speisen (8%), Eier (5%), Gemüse (3%) und Milch (3%). Die Kantonschemiker geben zu bedenken, dass die Analyse von Trinkwasser „einfach“ ist und weniger Ressourcen braucht. In den Kantonen Bern und Baselland machen diese Analysen fast 75 Prozent aller Proben aus²¹.

Die Proben werden zwar gezielt erhoben, aber die Beanstandungsquote variiert stark, von 6.3 Prozent in Baselland bis 18.5 Prozent in St. Gallen. Diese Differenz kann nicht als unterschiedliche Lebensmittelsicherheit ausgelegt werden. Sie resultiert eher aus der Auswahl der Proben, der durchgeführten Analysen und der kontrollierten Betriebe.

Die Beanstandungsgründe sind im LMG abschliessend aufgeführt, einzelne davon betreffen die Lebensmittelsicherheit jedoch unmittelbarer als andere. Gesamtschweizerisch sind Beanstandungen wegen Bakterien (65%)²² und Fremdstoffen (8%), die in dieser Hinsicht signifikant sind, häufiger als solche wegen der Etikettierung (17%)²³. Eine Probe wird nicht notwendigerweise auf alle Beanstandungskategorien hin überprüft. Die Kantone treffen hier die Auswahl. Der Grundsatz der Kontrollen besteht auch nicht darin, in allen Kantonen an denselben Produkten dieselben Analysen durchzuführen.

Die am häufigsten beanstandeten Erzeugnisse auf gesamtschweizerischer Ebene sind Rahm (46%), Ergänzungsnahrung (43%), Likör (42%) und Speziallebensmittel (38%). Das muss nicht unbedingt bedeuten, dass diese Lebensmittel weniger geniessbar sind. Diese Aufzählung zeigt aber den Anteil der gezielt nach Risiko gewählten Proben, die den gesetzlichen Normen nicht entsprechen. Bei allen Produkten sind Häufigkeit und Gründe der Beanstandungen in den Kantonen sehr verschieden²⁴. Dazu kommt, dass die Beanstandungsquote für vier der fünf am häufigsten analysierten Erzeugnisse unter der schweizerischen Durchschnittsquote aller Proben liegt.

²¹ Schliesst man die „einfachen“ Analysen von Trinkwasser aus, verändern sich die Statistiken der auf 1'000 Konsumenten oder Betriebe durchgeführten Kontrollen signifikant, aber die kantonalen Unterschiede bleiben bestehen.

²² Dabei ist zu bemerken, dass in der ganzen Schweiz dieselben Grenz- und Toleranzwerte gelten.

²³ In den Kantonen variieren die Beanstandungen wegen Bakterien zwischen 39% (Genf) und 81% (Baselland) der Beanstandungen insgesamt.

²⁴ Die Beanstandungsquote bei Käse variiert zum Beispiel zwischen 44% in Genf und 4% in Baselland, diejenige bei Getreide zwischen 32% in Neuenburg und 5% in Zürich.

Die PVK hat einen Vergleich zwischen 2000 und 2001 angestellt, anhand der 20 im Jahre 2000 gesamtschweizerisch am häufigsten beanstandeten, d.h. riskantesten Lebensmittel und der Verfolgung der Entwicklung für das Jahr 2001²⁵. Dabei hat sie festgestellt, dass die risikobehafteten Lebensmittel weniger als 10 Prozent der von den Kantonschemikern analysierten Proben darstellen. Ausserdem verringerte sich zwischen den beiden Jahren sowohl der Anteil als auch die absolute Anzahl der Proben dieser Lebensmittel. Dennoch sank die durchschnittliche Beanstandungsquote nur leicht, obwohl die Abnahme bei 14 anderen Lebensmitteln deutlich ausfiel. Angesichts dieser Feststellungen kann man sich fragen, ob die Kantone eine ausreichende Übersicht haben, um eine angemessene Auswahl zu garantieren. Im Übrigen scheinen Beanstandungen wegen Nichterfüllung der gesetzlichen Anforderungen nicht zu einer verbesserten Lebensmittelsicherheit der betreffenden Produkte beizutragen.

Die Überwachungsfunktion des Bundes bei der Lebensmittelkontrolle ist in Artikel 36 LMG beschrieben. Sie besteht in der Sammlung der allgemeinen, standardisierten Daten der Kantone. Diese Datenbeschaffung findet nur einmal jährlich statt. Das BAG wird an den Sitzungen mit dem Verband der Kantonschemiker informiert, sobald die Grenzwerte für krankheitserregende Bakterien oder Pestizide überschritten werden. Es hat zwar in Zusammenarbeit mit den Kantonschemikern die verschiedenen Lebensmittel- und Beanstandungskategorien definiert, aber es bestimmt weder die Erzeugnisse, die zu analysieren sind, noch die Häufigkeit der Probeentnahmen, die durchzuführenden Analysen oder den Ort, an dem die Proben zu entnehmen sind. Solche Vorgaben könnten nach Ansicht einiger Experten in Bundesrichtlinien gemacht werden; in der Praxis entscheiden jedoch die Kantone aufgrund ihrer Kenntnisse, Fähigkeiten und Ressourcen. Das BAG ist der Ansicht, dass diese Aufgaben nur mit zusätzlichen Krediten und der Einstellung von qualifiziertem Personal zu meistern seien.

3.5 Importkontrolle

Die Lebensmittelkontrolle bei der Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr liegt in der Zuständigkeit des Bundes (Art. 32 LMG). Kontrollorgane sind die Zollämter (Art. 3 VEDALG). Die Kontrolle an der Grenze ist schwierig zu organisieren, da den Kontrolleuren zum Teil die notwendigen Kenntnisse fehlen. Der Zoll prüft denn auch in erster Linie den Zollübergang und die Tarifizierung der Waren²⁶ und kontrolliert Lebensmittel nur selten unter dem Sicherheitsaspekt.

Für die EZV ist die Lebensmittelkontrolle eine zweitrangige Aufgabe. Sie sieht ihre Rolle als groben Filter, in dem nur solche Lebensmittel hängen bleiben und demnach kontrolliert, beanstandet oder zerstört werden, die den Anforderungen offensichtlich nicht genügen. 2002 wurden am Zoll 842 Probenentnahmen erhoben, d.h. weniger als 1 Prozent derjenigen der Kantonschemiker. Die EZV hat dieselben Kompetenzen wie die Kantonschemiker, was die Beanstandung von Lebensmitteln betrifft (Art. 6 und 7 VEDALG); sie hat jedoch nicht dieselben Ressourcen. Das Personal mit

²⁵ Die Daten der Vorjahre sind nicht nach denselben Rubriken eingeteilt: Detaillierte Resultate sind also schwer vergleichbar. Die PVK wählte diejenigen Produkte aus, bei denen im Basisjahr, d.h. 2000, mindestens 50 Proben entnommen wurden.

²⁶ Vgl. Motion Schibli 02.3052.

seiner allgemeinen Ausbildung ist für die Lebensmittelkontrolle nicht qualifiziert²⁷ und der Zoll hat auch kein eigenes Labor.

Die Beanstandungsquote ist an der Grenze wesentlich höher als insgesamt. Dies rührt daher, dass der Zoll Proben nur entnimmt, wenn Lebensmittel in einem sichtbar schlechten Zustand sind. Daraus könnte geschlossen werden, dass viele Importerzeugnisse mit „versteckten Fehlern“ durch die Zollkontrollen schlüpfen.

Die Kontrollen sind nicht sehr zahlreich, werden dafür aber gezielt durchgeführt, denn seit Anfang 2000 stellt ein Risikoanalyseteam der EZV den Zollämtern Risikoprofile zur Verfügung, dank denen sie eine angemessene Auswahl unter den zu verzollenden Sendungen treffen können. Die Kontrollen finden mehrheitlich im Rahmen von Schwerpunktprogrammen statt, die aufgrund von Anregungen der Kantone gestaltet werden. Das BAG fordert die EZV zur Probenerhebung auf, nachdem es die Spezifikationen, die Anzahl der Proben, die Kosten und andere Auflagen festgelegt hat. Diese Schwerpunktprogramme werden zweimal im Jahr durchgeführt und dauern in der Regel zwei bis drei Monate.

Die Beziehungen zwischen der EZV und den kantonalen Laboratorien sind äusserst wichtig. Grenzkontrollen werden von den Kantonschemikern unterschiedlich bewertet: einige Kantone arbeiten eng mit der EZV zusammen, während andere dieser Art von Kontrollen weniger Wert beimessen.

In Artikel 3 der Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (SR **916.443.11**) ist festgehalten, dass das BVET über den Grenzveterinärdienst (GVD) für die Kontrollen dieser Importe verantwortlich ist. So wird ein Fleischravioli von einem Grenztierarzt kontrolliert (Kontrollrate formell rund 100%, materiell rund 2%). Ein Käseravioli hingegen wird von der EZV kontrolliert (Kontrollrate formell weniger als 5%). Die Kontrollen werden in 76 Zollämtern durchgeführt, mit Ausnahme von 23 Unternehmen, die als anerkannte Empfänger registriert sind und bei denen die Importkontrolle im Betrieb stattfindet.

Abgesehen von den Kontrollen an der Grenze schickt das BVET auch Kontrollteams ins Ausland: 2002 wurden Brasilien und Ungarn besucht, 2001 China. Die Wirksamkeit dieser Massnahme ist schwierig zu bewerten. Einerseits erhalten die Inspektoren Informationen vor Ort, andererseits aber sind solche Reisen kostspielig; weder die Behörden des besuchten Landes noch die lokalen Unternehmen sind daran interessiert, sich in einem ungünstigen Licht zu zeigen.

Sobald Lebensmittel die Grenze überqueren, befinden sie sich in einem Kanton, in welchem sie gemäss Artikel 2 Absatz 3 LMG stichprobenweisen Kontrollen unterliegen wie die einheimischen Waren. Importerzeugnisse gelangen nicht direkt zum Konsumenten, sondern können vorher gelagert, verarbeitet und etikettiert werden. Die meisten Kontrollen importierter Lebensmittel erfolgen daher über Probenerhebungen durch die Kantone bei ihren üblichen Analysen. Sie haben auch die Kosten zu tragen, während die Grenzkontrollen eine Bundesaufgabe sind. Da das BAG die Gesamtzahl der Proben von eingeführten Lebensmitteln nicht kennt, lässt sich nicht sagen, ob diese häufiger kontrolliert werden als Schweizer Produkte. Nur der Kanton Neuenburg veröffentlicht eine Statistik über die Herkunft von kontrollierten Lebensmitteln. Diese zeigt, dass schweizerische Erzeugnisse den

²⁷ Das BAG und die EZV sollten für das Kontrollpersonal eigentlich Aus- und Weiterbildungskurse organisieren (Art. 17 VEDALG).

Grossteil ausmachen (82%). Statistiken über Beanstandungen nach der Herkunft der Produkte gibt es nicht.

Wie der GVD begeben sich auch die Kantonschemiker ins Ausland. Eine Delegation war kürzlich in Spanien und Portugal, um lokale Behörden zu treffen und ihnen zu erklären, dass spanische Tomaten den Anforderungen der schweizerischen Gesetzgebung entsprechen müssen. Innerhalb der EU gilt hingegen das „Cassis de Dijon“-Prinzip, wonach die Normen des Exportlandes vom Importland anzunehmen sind.

3.6 Futtermittel

Der Artikel 160 LwG stellt klar, dass die Kontrolle der landwirtschaftlichen Hilfsstoffe (Saatgut, Dünger, Futtermittel) einzig den Bundesämtern obliegt. Die Kantonschemiker bedauern, dass eine in einem Lebensmittel entdeckte Kontamination nicht bis zum Anfang der Kette zurückverfolgt werden kann. Es ist festzuhalten, dass das Futtermittel, welches auf dem Hof zubereitet wird, nicht kontrolliert wird. Es gibt nicht viele Kontakte zwischen den Kantonschemikern und der RAP und die Kontrollkonzepte unterscheiden sich. Die wenigen gemeinsam durchgeführten Kontrollen, zum Beispiel diejenige, die nach der Entdeckung eines Knochensplitters in einer Aargauer Mühle stattfand, sind Ausnahmen; die Zusammenarbeit in diesem Fall wurde beiderseits als nicht sehr fruchtbar bezeichnet. Diese Aufteilung der Zuständigkeiten in der Nahrungskette scheint im Gegensatz dazu diejenigen Akteure des Privatsektors nicht zu stören, die erklärten, gute Beziehungen zur RAP zu unterhalten. Sie sehen die Verantwortlichkeit auf Bundesebene als Garantie für eine einheitliche Umsetzung und die einfachere Kontrollstruktur ohne die kantonale Zwischenstufe als einen Vorteil.

3.7 Genetisch veränderte Organismen (GVO)

In der Schweiz obliegt die Erteilung von Bewilligungen für GVO-Produkte gemäss Artikel 15 LMV dem BAG. Heute sind sechs Produkte auf dem Markt, die nach dem Schweizer Recht und dem heutigen Erkenntnisstand keinerlei Gefahr für die Gesundheit bergen. Im Futtermittelbereich arbeiten das BAG und das BLW bei der Zulassung der gleichen GVO-Produkte zusammen. Für nicht zugelassene GVO gilt die Nulltoleranz.

Nach einer Änderung der LMV (Art. 22b) sind tolerierte Produkte, die mehr als 1 Prozent GVO enthalten, seit Januar 2000 deklarationspflichtig. 2001 wurden in zehn Kantonslaboratorien 352 Proben auf GVO hin analysiert. Obwohl in einigen davon GVO-Spuren gefunden wurden, war die Grenze von 1 Prozent in keinem Fall überschritten. Die Schweizer Produzenten und Importeure scheinen also die Trennung der Warenflüsse von Lebensmitteln mit und ohne GVO zu gewährleisten. Nach Meinung mehrerer Experten stellen sich in diesem Zusammenhang erstaunlich wenig Probleme.

Weil es schwierig ist, sie aufzuspüren, werden GVO von der EZV als sensible Produkte betrachtet. Sie sind auf den Einfuhrunterlagen mit einem speziellen Code bezeichnet. GVO-Produkte werden dadurch wohl kenntlich gemacht, weshalb der RAP

im letzten Jahr auch 51 Proben zugestellt wurden. Bedingung ist aber, dass die Etikettierung systematisch und korrekt erfolgt, was die Zollbehörden nicht überprüfen können.

Seit Juli 1997 macht die RAP GVO-Analysen bei Futtermitteln. Im Jahre 2002 wurden bei sieben Proben die Deklarationswerte überschritten. Zum ersten Mal mussten drei Beanstandungen wegen Nichtbeachtung der Deklarationsvorschriften ausgesprochen werden. Immerhin liegen 99.5 Prozent der Futtermittelproben unter der Deklarationsschwelle.

Bei Bio-Produkten sind GVO gänzlich verboten. Es besteht jedoch die Gefahr einer Kontaminierung, zum Beispiel beim Transport, in den Häfen oder in den Silos. Eine hundertprozentige Sauberkeit und Reinheit ist nicht zu gewährleisten. So werden bei Analysen ziemlich häufig 0.1 Prozent GVO gefunden. Kürzlich hat das Bundesgericht die Beschwerde eines Unternehmens zugelassen, das die Nulltoleranz bezüglich GVO in Bio-Produkten bekämpfte.

3.8 Bio-Produkte

In der Schweiz werden die biologischen Produkte primär durch die Verordnung über die biologische Landwirtschaft und über die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel geregelt. Die Zertifizierungsstellen kontrollieren die Einhaltung der Bio-Normen in den Betrieben. Sie werden ihrerseits durch das BLW überwacht. Dieses teilte den Kantonschemikern mit, eine doppelte Überprüfung der Selbstkontrolle in den biologischen Betrieben erübrige sich, es seien aber Stichprobenkontrollen wie für alle anderen Produkte nötig. Falls die Kantonschemiker Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Bio-Produkten verzeichnen, informieren sie das BLW und die Zertifizierungsstellen. Es liegt dann am BLW, die entsprechenden Schlüsse für den Betrieb, die Produkte und das Kontrollorgan zu ziehen. Wird zum Beispiel in einem Bio-Produkt ein unerlaubtes Fungizid entdeckt, führt dies zu einer Sanktion (Busse, Verkaufsverbot) und zur Verringerung der Direktzahlungen.

Die Experten sind sich darin einig, dass Bio-Produkte die Lebensmittelsicherheit nicht erhöhen. Entweder erfüllt ein biologisches oder ein konventionelles Produkt die Lebensmittelsicherheitsanforderungen und kann daher in Verkehr gebracht werden, oder es erfüllt sie nicht. Bei der Bio-Produktion handelt es sich lediglich um eine Marktsegmentierung.

Bei den biologischen Futtermitteln werden die Kontrollen von der RAP durchgeführt. Sie übermittelt die Ergebnisse an Bio Suisse, die die Resultate interpretiert und entsprechende Zertifikationen erteilt.

Die Zollbehörden müssen die Einfuhren von Bio-Produkten überwachen. Heute werden an der Grenze jedoch weder materielle noch formelle (Bescheinigungen) Kontrollen aufgrund der Bio-Verordnung durchgeführt.

Die Generaldirektion „Gesundheit und Verbraucherschutz“ der Europäischen Kommission hat im Juni 2001 das schweizerische Kontrollsystem für den biologischen Landbau geprüft²⁸ und ist zum Schluss gekommen, dass es verlässlich

²⁸ Vgl. European Commission, 2001, S. 1 ff.

und glaubwürdig ist. Das erlaubt der Schweiz, den Status eines gleichwertigen Drittlandes zu behalten.

3.9 Transport

Im LMG steht, dass Lebensmittel während des Transports nicht kontaminiert werden dürfen (Art. 15, 24 und 29). Die Kantonschemiker führen keine besonderen Statistiken über Transportkontrollen; diese Daten werden normalerweise im Rahmen der Hauptgeschäftstätigkeit eines Unternehmens erhoben (Verteilung, Gastgewerbe).

In den Zügen kontrolliert der Kantonschemiker von Solothurn die Speisewagen. Auch die 600 Wagons der SBB, in denen Lebensmittel transportiert werden, sollten einer amtlichen Kontrolle unterliegen, aber die Kantonschemiker sind dafür nicht zuständig. Das Bundesamt für Verkehr seinerseits ist mit anderen Problemen als mit den Waren oder der Hygiene in den Eisenbahnwagen beschäftigt. Es sind also Lücken in der Kontrolle der Selbstkontrolle bei den Transportunternehmen und in der amtlichen Kontrolle von Lebensmittel-Proben während des Transports zu beklagen.

3.10 Rückverfolgbarkeit

Mit der Globalisierung wird es zusehends schwieriger, die Produkte „de la fourche à la fourchette“ zu verfolgen. Dabei könnte die Rückverfolgbarkeit eines Erzeugnisses, wie die Selbstkontrolle und die amtlichen Kontrollen, einiges zur Lebensmittelsicherheit beitragen. Das BAG hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe Rückverfolgbarkeit des Codex Alimentarius inne.

Heute ist in der Schweiz die Rückverfolgbarkeit nur bei den Bio-Produkten garantiert. Experten schätzen die Mehrkosten dieses Systems auf 20 Prozent des Produktpreises. Dank der Direktzahlungen wird jedoch der Unterschied beim Konsumpreis gegenüber konventionellen Erzeugnissen deutlich verringert. Die Kosten für die Gewährleistung GVO-freier Produkte, d.h. für getrennte Versorgungswege, werden auf 3 bis 7 Prozent des Preises geschätzt. Dies betrifft allerdings nur die Trennung der Warenflüsse und nicht die Rückverfolgbarkeit bis zum Herkunftsbetrieb.

Bei den Tieren soll die TVDB die Rückverfolgbarkeit garantieren. Ihre Ziele sind die Bekämpfung von Tierseuchen (Art der Seuche, Ort, Anzahl betroffener Tiere), das Wiedergewinnen des Vertrauens der Konsumentinnen und Konsumenten und die Schaffung von Exportmöglichkeiten für die Schweiz. Die TVDB besteht seit dem 1. Dezember 1999 und hat seither schon mehrere grundlegende Änderungen erfahren. Im August 2002 wurde der Bund Mehrheitsaktionär; das BLW, das die Federführung vom BVET übernahm, hat zwei Vertreter im Verwaltungsrat des Unternehmens. Im November 2002 wurde ein neues Anreizsystem geschaffen, um die Meldedisziplin und die Datenqualität zu verbessern. Diese Massnahmen zeigen, dass die TVDB vorher grosse Probleme hatte, die auch in den Gesprächen mit der PVK zum Ausdruck kamen. In der Praxis funktioniert die Registrierung der Tierbewegungen noch nicht optimal: der Aufenthaltsort von 21 Prozent der Tiere ist zum Beispiel unbekannt. Die Kosten des Systems sind ebenfalls höher als anfänglich geschätzt; bis Ende 2003 dürften sie 32 Millionen Franken betragen.

Die Sanktionen bei Beanstandungen sind in den Artikeln 28 bis 31 und 47 LMG beschrieben. Gesprächsteilnehmer haben eine unterschiedliche Praxis der kantonalen Behörden beobachtet, dies wird auch von den Kantonschemikern und Kantonstierärzten eingestanden. Man kann also annehmen, dass einige Kantone strenger sind als andere und demnach gesamtschweizerisch die Gleichbehandlung nicht gewährleistet ist. Gemäss Artikel 3 der Verordnung über die Mitteilung kantonalen Strafscheide (SR 312.3) sollen die kantonalen Behörden die getroffenen Entscheide bezüglich Lebensmittelgesetz und Tierseuchengesetz mitteilen. Das BAG führt keine Statistiken über die Anzahl und die Art der kantonalen Sanktionen. Man weiss also nicht, wie viele Restaurants oder andere Unternehmen in der Schweiz aufgrund eines schweren Verstosses gegen das LMG geschlossen wurden. Dabei ist anzumerken, dass nur wenige Beanstandungen zu einer Klage führen, was sich durch die Überlastung der Gerichte, die Wartefristen bis zum Urteil und den Mangel an technischen Kenntnissen der Richter erklären lässt.

Es sind zwei Arten von Sanktionen zu unterscheiden. Wie es Artikel 31 LMG für besonders leichte Fälle vorsieht, kann der Kantonschemiker auf eine Anzeige des Verantwortlichen verzichten und lediglich eine Busse verhängen (Auflagen, Gebühren). Schwerwiegende Verstösse gegen das LMG führen hingegen zu einem Strafverfahren. In einigen wenigen Kantonen ist die Zuständigkeit dafür (bis zu einem bestimmten Strafbetrag) an die Kantonschemiker delegiert. Diese haben in den meisten Kantonen aber nur administrative Kompetenzen, während die Verfahren in die gerichtliche Zuständigkeit fallen. Es ist festzuhalten, dass das Nichtrespektieren der Anforderungen bezüglich der Selbstkontrolle kein Sanktionsgrund im LMG ist, weil das Gesetz keine minimalen Anforderungen an die Selbstkontrolle enthält. Dies wird jedoch indirekt durch Artikel 292 des Strafgesetzes geregelt.

Beanstandet ein Kantonschemiker ein ausserkantonales Erzeugnis, benachrichtigt er den Kanton, in dem es hergestellt wurde, in diesem Kanton werden daraufhin die entsprechenden Rechtsverfahren in die Wege geleitet. Auf diese Weise wird der einheitliche Gesetzesvollzug auf die ganze Schweiz ausgedehnt.

Die EZV hat dieselben Kompetenzen wie die Kantonschemiker und kann Lebensmittel an der Grenze zurückweisen, weil sie gesundheitsgefährdend oder in einem schlechten Zustand sind, oder weil die erforderlichen Bewilligungen fehlen.

Bei den Bio-Produkten sind die Sanktionen noch wirksamer, denn sie führen auch zu einem Verlust an Direktzahlungen.

Einige Experten bedauern, dass zuwenig Beschwerden eingelegt werden und vor allem, dass sich die Unternehmen eher mit einer Busse abfinden als auf einem Grundsatzentscheid über eine Regelung zu bestehen. Die PVK hat festgestellt, dass das Bundesgericht seit dem Inkrafttreten des LMG (1. Juli 1995) über sechs Fälle im Bereich Lebensmittelsicherheit zu befinden hatte. Die Mehrheit dieser Fälle betraf den Artikel 18 LMG über das Täuschungsverbot.

Die beste Sanktion wäre nach Meinung einiger Experten eine grössere Transparenz, aber wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion Wyss 02.3561 bemerkte, hat das Parlament den Grundsatz der Schweigepflicht anerkannt (Art. 42 LMG). Unter Vorbehalt von Artikel 43 LMG ist es allen mit der Umsetzung des LMG betrauten Personen untersagt, die Öffentlichkeit über Beobachtungen im Rahmen

ihrer Kontrollfunktion zu informieren. Die amtlichen Statistiken sind denn auch anonymisiert.

Nach Ansicht mehrerer Experten sind die von Privatakteuren verhängten Sanktionen effizienter als die amtlichen. Grossverteiler können zum Beispiel Lieferanten gesundheitsgefährdender Lebensmittel ganz einfach nicht mehr berücksichtigen.

4 Information und Ausbildung

In den Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen zur Deklaration wird nicht immer unterschieden zwischen den Angaben, welche die Lebensmittelsicherheit betreffen, und denjenigen, die sich auf die Herkunft der Produkte oder auf die Herstellungsmethoden beziehen. Gemäss LMG müssen bei allen Lebensmitteln, die in seinen Geltungsbereich fallen, Angaben über die Herkunft, die Sachbezeichnung und die Zusammensetzung des Produkts gemacht werden. Bei Importerzeugnissen ist nach der LDV die Verwendung von Hormonen, Antibiotika oder anderen mikrobiellen Leistungsförderern in der Tierernährung obligatorisch zu deklarieren.

Die Gesetzesregeln für die Etikettierung der Güter sind strenger und komplexer geworden. Es ist auch eine Zunahme der Deklarationskontrollen zu verzeichnen. Im Vergleich zu den Zeiten, in denen sie sich fast ausschliesslich mit der Produktesicherheit befassten, ist dies für die Kantonschemiker eine entscheidende Entwicklung. Der Umfang der Etikettierungskontrollen schlägt sich auch im Anstieg der Beanstandungen nieder, die seither 15 bis 20 Prozent der Gesamtzahl ausmachen.

Vom Zoll werden Bezeichnungen und Labels nur selten überprüft, da sie erst gesetzeskonform sein müssen, wenn die Produkte zum Konsumenten gelangen, und weil die Bezeichnungen nach dem Zollübergang noch geändert werden können.

Zusätzlich zur Bezeichnung kann ein Lebensmittel auch mit einem Label versehen sein. Die allgemeinen Bedingungen dafür sind in den Artikeln 14 bis 16 LwG genannt: sie betreffen die Produktionsmethode, die besonderen Eigenschaften eines Produkts, seine Herkunft aus einer Bergregion oder eine Ursprungsbezeichnung. Im Unterschied zu den verbindlichen Vorschriften des LMG sind die einschlägigen Regelungen im LwG fakultativ. Bei einem Label geht es also nicht um die Lebensmittelsicherheit im Sinne des LMG, sondern um eine zusätzliche Qualität oder um eine besondere Dienstleistung. Mit Labels soll auch jegliche Täuschung ausgeschlossen werden. Auf dem schweizerischen Lebensmittelmarkt herrscht allerdings ein eigentlicher „Labelsalat“; nach Aussagen des World Wildlife Fund und der SKS gibt es heute 29 Labels.

Die Kriterien für Bio-Labels sind in den Artikeln 2 und 18 der Bio-Verordnung aufgeführt. Die Verwendung von GVO-Produkten oder chemischen Erzeugnissen ist untersagt, und diejenige von Medikamenten und Antibiotika streng geregelt. Im Rahmen der Labelprogramme sind die Unternehmen oft auf bestimmte Lieferanten und Handelskanäle angewiesen. Dadurch wird der Wettbewerb eingeschränkt. Bei den meisten Bio-Labels wie Knospe, Fidelio, Migros Bio, Demeter und Kagfreiland werden diese oder sogar weitergehende Vorschriften eingehalten. Die Kosten für die Erteilung eines Bio-Labels variieren je nach Betrieb. Für eine kleine Bäckerei, zum Beispiel, die pro Tag ein Dutzend Bio-Brote bäckt, was einem Umsatz von 5'000 Franken entspricht, kann das Selbstkontrollsystem 500 Franken bis 800 Franken

kosten. Die Erfüllung der Anforderungen ist bei dieser Betriebsgrösse also schwierig. Für ein Knospenlabel müsste die genannte Bäckerei nur 100 Franken zahlen, während die für Bio-Suisse anfallenden Kosten eher in der Grössenordnung von 300 Franken bis 400 Franken liegen. In einem Landwirtschaftsbetrieb kommen zu den 450 Franken für das Knospenlabel noch die Kosten für die Umstellung auf den biologischen Landbau hinzu.

Die Erzeugnisse aus der Integrierten Produktion (IP Schweiz, IP Label, Agri Natura) erfüllen etwas weniger strenge Anforderungen als die Bio-Produkte. Bei dieser Produktion müssen die Landwirte die Bestimmungen der Direktzahlungsverordnung einhalten (DZV; SR **910.13**). Im Fleischbereich gibt es noch andere Labels, die ebenfalls auf der DZV beruhen, wie etwa Natura Beef, Coop Naturaplan, die Migros 7-Punkte-Garantie und Natura Bell.

Importerzeugnisse können mit dem Knospen- oder Demeterlabel versehen werden, wenn sie denselben Kriterien entsprechen wie ähnliche Schweizer Produkte.

Nach Artikel 12 LMG informiert der Bundesrat die Öffentlichkeit über besondere Ereignisse, die für den Gesundheitsschutz von Bedeutung sind. Dennoch besteht ein beträchtlicher Unterschied zwischen den Erklärungen der Verantwortlichen des Bundes, laut denen die Lebensmittel noch nie so sicher waren, und dem Verhalten der Konsumentinnen und Konsumenten infolge der Skandalberichte in der Presse. Artikel 43 LMG überträgt dem Bund die Verantwortung für die Information der Öffentlichkeit, wenn Lebensmittel die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten mehrerer Kantone gefährden. Betrifft dies nur einen Kanton, ist hingegen dessen Vollzugsbehörde dazu verpflichtet. Sowohl die Kantonschemiker als auch die Bundesbehörden müssen sich also oft zu Problemen im Lebensmittelbereich äussern. Je mehr Ämter involviert sind, desto wahrscheinlicher treten auch Meinungsunterschiede auf, die von den Medien ausgespielt werden können. Nach Aussage mehrerer Akteure des privaten Sektors hat die Koordination der Information zwischen dem BAG und den Kantonschemikern im Fall Acrylamid gut funktioniert. Ein viel zitiertes Gegenbeispiel ist die Reaktion der Ämter auf die Entdeckung eines Knochensplitters im Mehl einer Aargauer Mühle. Dabei ist nicht zu vergessen, dass einzelne Privatakteure und sogar gewisse Laboratorien ein Interesse daran haben, das Bewusstsein einer Lebensmittelkrise (Acrylamid, BSE) zu schärfen, um sich dadurch profilieren zu können.

Das Eidgenössische Büro für Konsumentenschutz ist unter anderem beauftragt, die zuständigen Ämter der Bundesverwaltung und der Kantone über die Probleme der Konsumentinnen und Konsumenten zu informieren.

4.1 Ausbildung

Gemäss Artikel 41 LMG obliegt die Aus- und Weiterbildung der Kontrolleure den Kantonen. Der Bund beteiligt sich an dieser Aufgabe (Art. 34 Bst. c LMG). Die amtlichen Kontrolleure werden also von den Kantonschemikern, vornehmlich in gesetzlichen Fragen, ausgebildet. Der Schwerpunkt wird nicht auf das Verständnis und die Analyse der Funktionsweise eines Unternehmens gelegt oder auf die Verwendung neuer Produktionstechniken. Im Veterinärbereich sehen die Anforderungen unter anderem ein medizinisch-veterinärisches Studium vor und die Verleihung eines Diploms durch das Kontrollorgan.

Für die Ausbildung im Bereich der Lebensmittelsicherheit gibt es seit ca. 16 Jahren ein Institut für Lebensmittelsicherheit und -hygiene²⁹ (ILS) an der Universität Zürich, welches der veterinärmedizinischen Fakultät unterstellt ist und für die tierärztliche Lebensmittelsicherheit und -hygiene zuständig ist. Die weiteren Lehrstühle im Bereich Lebensmittel an der ETH und an anderen Universitäten beschäftigen sich nicht oder nur in einem kleinen Rahmen mit der gesetzlich formulierten Lebensmittelsicherheit. Ihr Schwerpunkt liegt mehr im Food Design und in der Ernährung allgemein, sie stützen sich mehr auf die chemisch-biologischen Aspekte von Lebensmittel und streifen das Thema Sicherheit nur in diesem Zusammenhang.

Die Aufgaben des ILS teilen sich auf drei Bereiche auf: die Forschung, die Lehre und Dienstleistungen. In der Forschung stehen Fragestellungen im Zusammenhang mit Erregern im Zentrum, die vom gesunden Tier als Reservoir über Lebensmittel zum Menschen gelangen können. Im Bereich der Lehre ist das Institut zuständig für die Ausbildung der Studierenden der Veterinärmedizin im Fachbereich Lebensmittelhygiene. Der Lernstoff umfasst alle vom Tier stammenden Lebensmittel (Fleisch, Fisch, Milch, Eier). Im Vordergrund steht dabei der integrale, präventive Gesundheitsschutz des Konsumenten. Der dritte Pfeiler des Lehrstuhls ist das Angebot von Dienstleistungen für ausseruniversitäre Akteure, für Veterinärämter sowie für Lebensmittelbetriebe. Für das ILS eine interessante bisher aber nur hypothetische Erweiterung der Aufgaben könnte eine Teilübernahme der Labortätigkeiten des BVET sei. Denn das BVET beabsichtigt alle seine Labors bis Ende 2003 auszulagern.

Neben den Universitäten und der ETH bilden auch die Fachhochschulen Personal für den Lebensmittelbereich aus. So bieten die Fachhochschulen Wallis und Wädenswil Lehrgänge zum Lebensmittelingenieur an. Das Tätigkeitsfeld von Lebensmittelingenieuren umfasst heute nicht nur die Nahrungsmittelentwicklung und -produktion und die Vermarktung von Lebensmitteln sondern auch die Überprüfung und Sicherstellung der Qualität und der Sicherheit der Lebensmittel. Andererseits ist festzustellen, dass von den etwa 3'000 Lehrkräften in den Berufsschulen im Jahre 2002 nur 30 an Kursen über Lebensmittelsicherheit und Selbstkontrolle teilgenommen haben. Diesen Themen wird im Lehrplan keine Priorität eingeräumt. Auch in der juristischen Ausbildung wird die Lebensmittelsicherheit stiefmütterlich behandelt.

Die einzelnen Branchenverbände (Bäcker- und Metzgerverbände) und vor allem die Grosskonzerne führen interne Aus- und Weiterbildungskurse im Bereich der Lebensmittelsicherheit, -qualität und -hygiene durch. Interne Kurse ermöglichen es den Unternehmungen, spezifisch auf ihre Produkte und Schwierigkeiten einzugehen. Ein Ziel der Lebensmittelhersteller ist eine gute Herstellungspraxis, das setzt optimal ausgebildete Mitarbeiter voraus. Weder der Bund noch die Kantone sehen Ausbildungsprogramme vor. Es ist im Übrigen von Vorteil, wenn Ausbilder und amtliche Kontrolleure nicht identisch sind.

Verschiedene Akteure des Lebensmittelbereichs haben in ihrem Interesse das Kompetenznetz „Swiss Food Net“³⁰ gegründet. Es widerspiegelt die Bestrebungen der Zusammenarbeit von Nahrungsmittelindustrie, Fachorganisationen im Bereich Lebensmittel und Ernährung mit der ETH Zürich, mit Fachhochschulen und den

²⁹ <http://www.ils.unizh.ch>.

³⁰ <http://www.swissfoodnet.ch>.

Bundesämtern. Gemeinsame Anstrengungen im Bereich Ausbildung, Grundlagen- und praxisorientierter Forschung und Verbreitung von Erkenntnissen sind im Gange.

5 Fallstudien

Die PVK hat das Büro Vatter mit vier Fallstudien beauftragt, in denen der Weg vier ausgewählter Lebensmittel „de la fourche à la fourchette“ verfolgt und die Umsetzung der Normen zur Lebensmittelsicherheit geprüft werden. Der Auftragnehmer analysierte, wie die Pflicht zur Selbstkontrolle als Hauptelement der Gesetzgebung von den privaten Akteuren erfüllt und von den zuständigen Behörden kontrolliert wird, ob die Kontrollen dem Gesetz entsprechend durchgeführt werden und ob bei den Kontrollen ein Unterschied zwischen importierten und einheimischen Produkten besteht.

Die Auswahl der Erzeugnisse wurde von der PVK aufgrund folgender Kriterien getroffen: Repräsentativität (Fleisch, Obst/Gemüse und Pflanzen/Getreide), unterschiedliche Produktionszyklen, Produkte des Massenkonsums, lokale und importierte Erzeugnisse, ein Bio-Produkt, in den Gesprächen mit den Experten erwähnte Produkte, potentielles Risiko für die Lebensmittelsicherheit und wenig analysierte Erzeugnisse. Ausgewählt wurden auf diese Weise Sonnenblumenöl, Bio-Äpfel, frische Pouletbrut und paniertes Schweinefleisch vom Restaurant.

Jede dieser Studien bildet eine eigenständige Bewertung. Die Gliederung ist immer gleich. Zuerst werden das analysierte Produkt, die Nahrungskette und die potentiellen Gefahren beschrieben. Es folgt eine Darstellung der Selbstkontrolle, dem zentralen Element der Gesetzgebung. Schliesslich werden die von den verschiedenen Stellen durchgeführten amtlichen Kontrollen erläutert.

Im vorliegenden Bericht sind im Sinne einer Schlussfolgerung die Lehren erwähnt, die aus diesen Fallstudien zu ziehen sind. Dabei wird auf alle im Abschnitt 3 erörterten Fragen (Futtermittel, Transport, Bio-Produkte, Selbstkontrolle, Koordination, Rückverfolgbarkeit und Sanktionen) eingegangen.

5.1 Fallstudie 1 : Sonnenblumenöl

Sonnenblumenöl hatte in der Schweiz im Jahr 2000 von allen Ölsorten den grössten Marktanteil von insgesamt 38,3 Prozent. Der Totalverbrauch betrug 34'115 Tonnen, wovon 3'740 Tonnen der Inlandproduktion entstammten. Der Prozess zur Produktion von Sonnenblumenöl umfasst wenige Stufen. Die Landwirte liefern ihre Ernte bei Getreidesammelstellen ab. Von den Sammelstellen werden die Ölsaaten zu den Ölwerken transportiert, in denen das Öl gepresst, raffiniert und abgefüllt wird. Die Ölwerke beliefern den Lebensmittelhandel mit ihren Endprodukten. Da die inländische Produktion von Saatgut nicht ausreicht, importieren die Ölwerke Saatgut, Rohöl und Raffinat als Rohstoffe für die Produktion. Sonnenblumenöl wird auch direkt zum Verkauf durch den Gross- und Detailhandel als Endprodukt eingeführt.

5.1.1 Selbstkontrolle

Die Branchenorganisation swiss granum hat 2002 ein Qualitätssicherungskonzept (QS-Konzept) für inländische Sonnenblumen erarbeitet. Es soll sicherstellen, dass die gelieferte Saat GVO-frei ist und aus kontrollierter Produktion stammt, und dass die Partner der Branche ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen. Das QS-Konzept beruht auf dem Prinzip der Selbstkontrolle durch die einzelnen Akteure.

Saatgut für Sonnenblumen wird vollständig importiert. Die Handelsfirmen achten darauf, nur Saatgut einzukaufen, das gemäss EU- oder OECD-Richtlinien zertifiziert ist. Diese Standards sind den schweizerischen gleichwertig. Die Saatgutfirmen stellen der FAL auf eigene Initiative Proben zur Untersuchung zu, um die Qualität der importierten Ware überprüfen zu lassen.

Die Landwirte achten darauf, die gängigen Anbau-richtlinien der Branche einzuhalten. Beim Mähen und Abliefern wird eine Vermischung mit anderen Pflanzen vermieden, so existieren Sammelstellen ausschliesslich für Sonnenblumensaaten. Von jeder Lieferung wird eine repräsentative Probe genommen. Aus Kostengründen wird nicht jede Probe untersucht, sie muss jedoch aufbewahrt werden, damit später bei allfällig festgestellten Mängeln der Weg des Produktes zurückverfolgt werden kann.

Der Transport der Ölsaaten zu den Ölwerken erfolgt über Bahntransporte der SBB. Dabei besteht die Möglichkeit, dass die transportierte Ware verunreinigt wird oder sich mit Rückständen vergangener Transporte vermischt. Um Risiken während den Transporten zu minimieren, verwendet die SBB spezielles Rollmaterial, das nur für Getreidetransporte zugelassen ist. Die Güterwagen werden in der Verantwortung der Absender resp. Empfänger be- bzw. entladen. Die Bahn führt in diesem Sinne keine weiteren Selbstkontrollmassnahmen bezüglich dem Schutz des Transportgutes durch.

Die Selbstkontrolle kommt seitens der Herstellung und des Handels in verschiedenen Formen zur Anwendung. Zum einen verfügen die Ölwerke und die meisten Handelsbetriebe über ISO-zertifizierte QS-Systeme, welche von privaten Zertifizierungsstellen regelmässig auditiert werden. Zum anderen ist festzustellen, dass über die ganze Verarbeitungskette hinweg zwischen den Akteuren auf den einzelnen Stufen Anbau-, Übernahme- und Lieferverträge bestehen, welche zumeist auch Qualitätsvereinbarungen enthalten und Kundenaudits vorsehen.

Das QS-Konzept stellt bei inländischen Rohstoffen die Rückverfolgbarkeit bis zum Produzenten sicher, indem die Einkäufer von Rohstoffen im Rahmen der Eingangskontrolle von jeder Lieferung eine Probe entnehmen.

Beim Import von Rohstoffen präsentiert sich die Situation etwas anders. Hier kann die Ware lediglich bis zum Hafen von Rotterdam zurückverfolgt werden, da auf den Transportschiffen eine Vermischung von Warenlosen stattfindet. Internationale Verträge legen aber Qualitäts- und Transportbedingungen fest. Wegen der höheren Gefahr von Verunreinigungen wird Importware bei der Eingangskontrolle höher gewichtet und somit öfters von Stichproben erfasst als inländische Ware.

Der Grosshandel verfügt über HACCP-Konzepte und Massnahmenpläne. Für deren Umsetzung und für die Selbstkontrolle sind die Filialleiter in den einzelnen Filialen zuständig.

Der Transport von Sonnenblumenöl beinhaltet keine schwerwiegenden Risiken, da es in Flaschen abgefüllt ist und es keine spezielle Lagerhaltung benötigt. Wichtig ist nur, dass es vor dem aufgedruckten Verbrauchsdatum konsumiert wird.

5.1.2 Behördliche Kontrolle

Beim Sonnenblumenöl treten die folgenden Akteure als Kontrollorgane auf: die Zollämter, das BLW und die kantonale Lebensmittelkontrolle. Die Kontrolle der verschiedenen Entstehungs- und Verarbeitungsstadien des Sonnenblumenöls lässt sich in fünf Schritte aufteilen: Saatgut, Anbau, Herstellung, Transport und Handel.

Das Saatgut und damit die Saatguthandelsfirmen unterstehen der Saatgutverordnung. Für die Aufsicht ist im BLW die Sektion Zertifizierung und Pflanzenschutz zuständig. Es darf nur zertifiziertes Saatgut in Verkehr gebracht werden, wobei der internationale Standard der OECD massgeblich ist. Beim Import von Saatgut gibt es im behördlichen Arrangement eine Schnittstelle. Das BLW ist für die Liste der zugelassenen Sorten sowie der akzeptierten Herkunftsländer zuständig, während die Zollämter unter der Aufsicht des BAG die Einfuhrkontrolle vornehmen. An der Grenze erfolgt keine spezifische Kontrolle, die dafür zuständigen Zollbehörden verfügen nicht über die dafür notwendigen Kenntnisse und Einrichtungen. Im Weiteren ist festzuhalten, dass die FAL mangels Ressourcen und aufgrund des tief eingeschätzten Problemdrucks beim Saatgut praktisch auch keine Kontrollen durchführt.

Auf Stufe Anbau werden die Verwendung von Saatgut oder die Einhaltung von Anbaurichtlinien nicht behördlich überprüft. Dafür existieren allerdings auch keine gesetzlichen Grundlagen.

In den Getreidesammelstellen werden die Sonnenblumensaaten von den kantonalen Lebensmittelchemikern kontrolliert.

Der Transport von Ölsaaten durch die SBB wird nicht behördlich kontrolliert.

Die Ölherstellung ist in der Schweiz auf zwei Kantone beschränkt. Die beiden zuständigen Kantonslabore decken mit geringem Kontrollaufwand durch die Inspektion der Herstellerfirmen praktisch die gesamte Inlandproduktion ab. Die Kontrolle des Herstellungsbetriebs umfasst zwei Komponenten : zum einen die Inspektion des Betriebs, zum anderen stichprobenweise chemische und mikrobiologische Analysen des Endprodukts. Auch die Deklaration der Erzeugnisse wird kontrolliert. Die Inspektion des Produktionsbetriebs beinhaltet primär eine Überprüfung des Selbstkontrollkonzeptes. Die Kontrolle der entsprechenden Dokumentation wird gemäss der Risikobeurteilung des Kantonslabors durch eine Sichtkontrolle ergänzt, bei welcher allfällige betriebliche Mängel festgestellt werden können.

Handelsbetriebe werden gesamtschweizerisch auf kantonaler Ebene kontrolliert. Bei den Inspektionen auf dieser Stufe steht die Überprüfung des Selbstkontrollkonzeptes im Zentrum. Dasselbe Produkt kann in mehreren Kantonen untersucht werden.

Bei importierten Produkten muss die Rückverfolgbarkeit und Sicherheit des Produkts soweit als möglich nachgewiesen werden. Importiertes verkauffertiges Sonnenblumenöl wird vorwiegend statt an der Grenze im Inland auf der Stufe

Handel untersucht. Sonnenblumenöl und dessen Rohstoffe waren bislang aber noch nie Inhalt eines Schwerpunktprogramms des BAG.

Bei den Kontrollen des Endprodukts sind Mängel weniger in Bezug auf die Inhaltsstoffe und die Produktehandhabung als bei der Deklaration festzustellen.

5.2 Fallstudie 2 : Bio-Apfel

Mit einer jährlichen pro-Kopf-Konsumation von ca. 19 Kilogramm ist der Apfel das mit Abstand wichtigste Tafelobst in der Schweiz. Im Jahr 2000 wurden 104'000 Tonnen Äpfel produziert und 9'146 Tonnen importiert. Der Anteil der Bio-Äpfel an der Gesamtmenge ist relativ gering, in der Schweiz werden pro Jahr ca. 3'500 Tonnen produziert und ca. 90 Tonnen importiert. Es bestehen beim Bio-Apfel keine grossen Gesundheitsrisiken ausser aufgrund von Fäulnis oder chemischen Rückständen.

Bio-Äpfel werden ausschliesslich auf Bauernhöfen angebaut, welche die Bio-Verordnung sowie die spezifischen Labelrichtlinien berücksichtigen. Sofern die Äpfel nicht direkt ab Bauernhof verkauft werden, liefert sie der Landwirt an einen Lagerhalter. Die Lagerung gestaltet sich einfach und kann durchaus am gleichen Ort wie konventionelle Ware erfolgen, da die Gefahr einer Kontamination kaum ein Problem darstellt. Der kritische Punkt bezüglich Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung bei Bio-Obst stellt der Warenumsatz dar, weil dort die Gefahr der Vermischung zwischen Bio-Produkten und konventionell hergestelltem Obst besteht.

5.2.1 Selbstkontrolle

Die Grundsätze des Bio-Landbaus sehen die Vermeidung chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutat, den Verzicht auf GVO und auf die Behandlung mit ionisierenden Strahlen vor. Die Landwirte führen ein Spritzmitteljournal, in welchem festgehalten wird, wann welche Mittel verwendet wurden. Die Selbstkontrolle erfordert von den Bio-Bauern einen relativ grossen administrativen Aufwand, sie investieren ca. einen halben Tag pro Woche in Büroarbeit.

Obsthändler sind häufig ISO-zertifiziert. Um sicher zu stellen, dass die eingekauften Äpfel auch tatsächlich nach Bio-Richtlinien produziert wurden, kommt der Eingangskontrolle bzw. der Überprüfung der Produzenten ein grosser Stellenwert zu. Die wichtigste Massnahme der Selbstkontrolle betrifft die sorgfältige Trennung zwischen konventionellen und Bio-Erzeugnissen, die Identifikation aller Warenpartien sowie die Dokumentation aller Arbeitsschritte.

Der Grosshandel arbeitet mit Bio-Suisse zusammen und stellt über Verträge sicher, dass die Produzenten, Lieferanten und Abpacker von Bio-Produkten bio-zertifiziert sind. In diesen Verträgen sind auch die gewünschten Produktionsspezifikationen festgehalten. Bei der Anlieferung im Grosshandel werden die Äpfel in den Verteilzentren stichprobenweise gemäss des Prüfplans des Betriebs auf Rückstände und Fremdstoffe überprüft.

In den HACCPs der Verteil- und Verkaufsorganisationen sind auch die Transporte enthalten. Frischprodukte werden grundsätzlich gekühlt transportiert, die Temperatur wird periodisch, meist mittels elektronischer Aufzeichnungsgeräte, kontrolliert.

Für die Selbstkontrolle in den Filialen sind die Filialleiter verantwortlich, sie verfügen über HACCP-Konzepte und Massnahmenpläne und stellen die Schulung und Hygiene des Personals sicher. Jede Verkaufsfiliale wird regelmässig unangemeldet von einer dem Konzern angeschlossenen Qualitätssicherungsorganisation kontrolliert, die einerseits die Selbstkontrollmassnahmen inspiziert, andererseits Warenproben analysiert.

Die Importeure von Bio-Äpfeln arbeiten ausschliesslich mit Markenanbietern zusammen, die von anerkannten Zertifizierungsstellen auditiert werden und deren Konzepte bekannt sind. Die Lieferanten aus den Hauptanbaugebieten (Italien, Spanien) werden ca. einmal jährlich vor Ort besucht.

5.2.2 Behördliche Kontrolle

Die behördlichen Kontrollen decken beim Bio-Apfel den biologischen Anbau, den Zwischen- und Endhandel und den Import ab. Jeder Produktionsbereich wird einzeln überprüft. In Ergänzung zu der Kontrolle der vom Bund akkreditierten Bio-Zertifizierungsstellen werden die Bio-Betriebe zusätzlich von der kantonalen Lebensmittelkontrolle überprüft.

Über die Umsetzung der Bio-Verordnung wacht das BLW. Die Zertifizierung der Bio-Äpfel des Knospe-Labels von Bio Suisse wird ausschliesslich und die Kontrolle zum grössten Teil durch bio.inspecta übernommen. Die Zertifizierungsstelle unterliegt einer Kontrolle durch die SAS und das BLW. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, geschieht die Überprüfung von bio.inspecta im Rahmen sogenannter joint audits bzw. witness audits. Ein joint audit besteht darin, dass die SAS und das BLW gemeinsam eine Zertifizierungsstelle vor Ort überprüfen. Bei einem witness audit werden ausserdem die Kontrolleure der Zertifizierungsstellen bei ihren Kontrollgängen begleitet und überprüft.

Die bio.inspecta ihrerseits inspiziert bei allen Betrieben entlang der Verarbeitungskette, ob die Richtlinien der Bio-Verordnung eingehalten werden. Sie ist somit auf allen Produktionsstufen präsent. Die Bio-Verordnung sieht vor, dass die Produzenten und Händler von Bio-Äpfeln von den Zertifizierungsstellen angekündigt bzw. mindestens einmal jährlich umfassend kontrolliert werden. Vollzogen wird dies einerseits durch eine angekündigte jährliche Kontrolle aller Betriebe. Grund für die Ankündigung ist, dass der Bauer bzw. Händler die im Rahmen der Selbstkontrolle geführten Bücher vorlegen muss. Während der ca. drei Stunden dauernden Kontrolle wird ausserdem der ganze Betrieb besichtigt und allfällige Unzulänglichkeiten überprüft. Diese angekündigten Besuche werden durch unangemeldete Kontrollen ergänzt. Im Verlaufe des Jahres werden so ungefähr 5 Prozent aller Bio-Betriebe ein zweites Mal überprüft. Bevorzugterweise werden dazu besonders kritische Zeitpunkte gewählt – so etwa die typischen Spritzzeiten. Die Kosten dieser Kontrollen und der Zertifizierung trägt der Produzent bzw. Verarbeiter.

Auf der Stufe Handel unterscheidet sich die Kontrolle von Bio-Produkten durch die kantonale Lebensmittelkontrolle nicht von derjenigen konventioneller Produkte.

Sobald Bio-Äpfel den Landwirtschaftsbereich verlassen haben und bei Lagerhaltern angeliefert werden, unterstehen sie der Kontrolle durch die kantonalen Lebensmittelbehörden. Diese nehmen in erster Linie bei den Lagerhaltern und Verkaufsstellen Betriebsinspektionen vor und untersuchen zusätzlich Bio-Äpfel auf allfällige chemische Rückstände. Werden anlässlich einer Kontrolle Missstände festgestellt, kann es vorkommen, dass die kantonale Lebensmittelkontrolle den Warenfluss bis zum betroffenen Landwirt zurückverfolgt, obwohl die Kontrolle der Urproduktion nicht in ihren eigentlichen Kompetenzbereich fällt.

An der Grenze können die Zollämter laut Aussage der OZD Bio-Produkte nicht materiell oder hinsichtlich ihrer Zertifizierung beurteilen, weil die dafür erforderlichen Mittel und Kenntnisse nicht zur Verfügung stehen. Bio-Äpfel waren bisher auch noch nie Gegenstand eines OZD- Schwerpunktprogramms des BAG. Importierte Bio-Äpfel werden im Inland grundsätzlich nach dem analogen Verfahren kontrolliert wie inländische Produkte. Einziger Unterschied ist, dass anstelle des Produzenten der Importeur kontrolliert wird. Durch die unabhängigen kantonalen Kontrollen kann es vorkommen, dass dasselbe Produkt in mehreren Kantonen untersucht wird.

5.3 Fallstudie 3 : Frische Pouletbrust

Im Jahr 2001 betrug der pro-Kopf-Konsum von Geflügelfleisch 9,6 Kilogramm. Es ist das zweitwichtigste Fleisch in der Schweiz. Die Inlandproduktion von Geflügel betrug in den letzten Jahren zwischen 5'500 und 6'300 Tonnen, der Importanteil am Gesamtverbrauch ca. 60 Prozent. Frische Pouletbrust ist per Definition unbehandelt und nicht gefroren.

Die Geflügelproduktion in der Schweiz ist hoch integriert und wird fast ausschliesslich durch sogenannte Integratoren sichergestellt, welche die ganze Produktion kontrollieren und in Einzelbereichen wie Brut, Aufzucht, Mast und Schlachtung mit Vertragsbetrieben zusammenarbeiten. Grundsätzlich werden ganze Zuchtbestände jeweils geschlossen von der Mast zur Schlachtung geführt. Die bei der Zerlegung gewonnenen Geflügelteile werden in der Regel gebrauchsfertig abgepackt und gelangen entweder per Direktlieferung oder über die Verteilwege des Gross- und Detailhandels an die Metzgereien, welche das Fleisch lagern und für den Endkonsum verkaufen.

Frische Pouletbrust wird auch importiert, hauptsächlich aus Frankreich, Ungarn und Deutschland. Als Importeure fungieren vorwiegend dieselben Betriebe, die auch die Inlandproduktion von Geflügel leisten, d.h. sowohl Produzenten als auch Verteilbetriebe des Zwischenhandels. An Lebendtieren werden in grossem Masse Mastküken (2001: 12 Millionen Tiere) eingeführt.

5.3.1 Selbstkontrolle

Die Abnehmer als Integratoren nehmen eine zentrale Stellung in der Verarbeitungskette „de la fourche à la fourchette“ ein und tragen eine hohe Verantwortung für die Sicherheit der Produkte. In der Lebendtierproduktion bestimmen sie von der Ausgestaltung der Ställe und den Hygienebestimmungen über die Futtermittel bis zur

Antibiotikaverwendung alles über exklusive Abnahmeverträge. Dies ermöglicht eine hohe Transparenz und die Rückverfolgbarkeit der einzelnen Poulets eines Bestandes bis zum einzelnen Mastbetrieb. Interne Berater und unabhängige Vertragstierärzte stehen den Betrieben als Ressourcenpersonen zur Verfügung. Auf der Stufe der Futtermittel sind Qualitätsrichtlinien ebenfalls zwischen den Futtermühen und den Integratoren vertraglich geregelt. Die Mühlen müssen gewährleisten, dass sie nur sichere und zertifizierte Rohstoffe verarbeiten.

Die Kontrolle der Tieraufzucht wird von den internen Beratern und von den Vertragstierärzten durchgeführt. Sie nehmen bei jeder Lieferung eines neuen Bestandes zur Mast eine Eingangskontrolle vor. Zudem machen sie eine Lebendtierkontrolle auf jedem Hof, die höchstens 72 Stunden vor der Schlachtung des Bestandes vorgenommen wird. Damit wird einer EU-Norm entsprochen.

Im Schlachtbetrieb findet eine Eingangskontrolle der angelieferten Bestände statt. Die angelieferten Lebendtiere werden nicht einzeln, sondern stichprobenweise untersucht. Während der Schlachtung erfolgt die Fleischschau, jede Abteilung verfügt über einen eigenen Prüfplan. Nach der Schlachtung werden die Geflügelteile stichprobenweise durch ein externes Labor untersucht. Der ganze Betrieb wird überdies in seiner Rolle als Lieferant von seinen Abnehmern regelmässig über Kundenaudits inspiziert.

Aufgrund der stark integrierten Produktion und der damit verbundenen vertraglichen Bindung an QS-Konzepte sowie der weit verbreiteten ISO-Zertifizierung der industriellen Produktionsprozesse ist die Herstellung von frischer Pouletbrust durch die Selbstkontrolle gut abgedeckt. Im Vergleich dazu ist die Selbstkontrolle im Verkauf weniger stark ausgeprägt. Die Selbstkontrolle der Metzgereien bei der Lebensmittelabgabe besteht vorwiegend aus Checklisten der kritischen Punkte (HACCP). Gemäss Experten sind Metzgereien oftmals mit der Anwendung der QS-Konzepte überfordert und haben Schwierigkeiten, die Vorgaben an die Verhältnisse des Betriebs anzupassen.

5.3.2 Behördliche Kontrolle

Die Tierzucht und Fleischverarbeitung tangiert fünf Kontrollbereiche : die Futtermittelkontrolle, die tierärztlichen Kontrollen, die Schlachtkontrolle, die Lebensmittelkontrolle und die Grenzkontrolle.

In der Schweiz in Verkehr gebrachte Futtermittel bedürfen der Zulassung durch das BLW. Die amtliche Futtermittelkontrolle wird gesamtschweizerisch unter der Oberaufsicht des BLW von der RAP wahrgenommen. Sie führt bei den rund 725 Betrieben in der Schweiz ungefähr 1'000 unangemeldete Kontrollen pro Jahr durch. Die Lagerung und Verwendung von Futtermitteln auf dem Hof sowie die Herstellung von hofeigenem Futter wird nicht behördlich kontrolliert. Importierte Futtermittel werden per Stichprobe durch die Zollbehörden kontrolliert. Die eingeführten Ausgangsprodukte Mais und Soja kontrolliert die RAP anlässlich ihrer Kontrollen bei den Futtermühen.

Die Pouletzucht unterliegt den Tierseuchenkontrollen und dem Fremdstoffuntersuchungsprogramm. Unter der Verantwortung des BVET erfolgen diese Kontrollen stichprobenweise durch die Kantonstierärzte. Probeerhebungen auf Poulets bilden nur einen kleinen Anteil der Proben insgesamt. Die Tierhaltungsbetriebe werden seit

2001 im Rahmen der blauen Kontrollen inspiziert. Dabei kommen gesamtschweizerisch dieselben Weisungen und Checklisten des BVET zur Anwendung. Die vorgesehene jährliche Stichprobe muss für die Tierhaltung von Kaninchen, Geflügel, Pferde und Fische 5 Prozent aller Betriebe umfassen und wird vom Kantonstierarzt bestimmt. 50 Prozent der Betriebe werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, die andere Hälfte der Stichproben enthält Betriebe, bei denen in der Vergangenheit Mängel festgestellt wurden. Die Kontrolle von Geflügelhaltungsbetrieben im Rahmen der blauen Kontrollen wird beim Bund nicht systematisch erfasst, somit ist nicht bekannt, wie viele dieser Betriebe jährlich kontrolliert werden.

Mastküken werden in ganzen Beständen importiert. Der Grenztierarzt untersucht deshalb nicht jedes Tier, sondern nimmt von jedem Mastbestand Stichproben.

Bei der Schlachtung sind lediglich stichprobenweise Eingangs- und überhaupt keine systematischen Fleischkontrollen vorgesehen. Die Fleischkontrollstatistik des BVET enthält deshalb keine Angaben zu Geflügelfleisch. Begründet wird der Verzicht auf systematische Kontrollen mit der starken Selbstkontrolle der Geflügelverarbeiter, welche den Behörden wenig Anlass für spezifische Kontrollen gibt. Gemäss der FHyV müssen die kantonalen Fleischinspektoren die Schlachtbetriebe mindestens einmal pro Jahr inspizieren. Die Frequenz der Kontrollen richtet sich nach der Grösse des Betriebs. Die Fleischkontrolleure haben dem Kantonstierarzt zu melden, wenn Höchstkonzentrationen von Arzneimitteln überschritten sind, Hinweise auf eine Behandlung mit verbotenen Stoffen vorliegen, die Gesundheit von Mensch und Tier durch Mikroorganismen oder Parasiten gefährdet ist, oder wenn Hinweise auf Täuschung der Konsumenten vorliegen.

Fleischkontrolleure können von den Kantonsbehörden auch mit der regelmässigen Kontrolle von Zerlegungs-, Verarbeitungs-, Kühl- und Lagerbetrieben sowie des Fleischtransports beauftragt werden. Diese Bereiche fallen zugleich in den Geltungsbereich des LMG und damit unter die Lebensmittelkontrolle, da gemeinhin die Schlachtung als Übergang vom Lebetier zum Lebensmittel angesehen wird.

Importeure müssen über eine Bewilligung des BVET verfügen und dürfen ausländisches Fleisch nur aus Betrieben mit Exportbewilligung beziehen. Die importierte Ware wird vom Grenztierärztlichen Dienst (GTD) kontrolliert. Vor der Zollabfertigung werden bei jeder einzelnen Sendung die Dokumentation, die Identität der Ware und deren physische Beschaffenheit überprüft. Jede eingeführte Geflügelsendung muss von einem Gesundheits- und Genusstauglichkeitszeugnis begleitet sein. Die Dokumentation muss die Herkunft der Sendung bis zurück zum Schlachthof belegen. In Ergänzung zur Sichtkontrolle werden gemäss einem vom BVET erarbeiteten Prüfprogramm Stichproben entnommen und untersucht. Eine Probeentnahme erfolgt auch, wenn der GTD einen Verdacht auf Missstände hegt.

Die kantonale Lebensmittelkontrolle inspiziert die weiteren Betriebe der Verarbeitungskette (Zerlegung, Verarbeitung, Handelsbetriebe, Metzgereien) im üblichen Rahmen gemäss ihrer Risikoanalyse. Prüfkriterien einer Betriebsinspektion sind die Selbstkontrolle, die Hygiene, die Lebensmittel, die Betriebsräume, die Einrichtungen, Geräte und Apparate, Temperaturen sowie die Deklaration von Produkten. Da frische Pouletbrust nicht weiterverarbeitet wird, sondern direkt in den Verkauf gelangt, werden häufiger Stichproben von Pouletfleisch genommen.

5.4 Fallstudie 4 : Paniertes Schweinefleisch vom Restaurant

Schweinefleisch ist das meist konsumierte Fleisch in der Schweiz, der jährliche pro-Kopf-Verbrauch betrug in den letzten Jahren ca. 25 Kilogramm. Die inländische Schweineproduktion beträgt ca. 230'000 Tonnen pro Jahr, dies entspricht 95 Prozent des Konsums. Etwa 50 Prozent des Fleisches werden in der Gastronomie oder in Kantinen und Spitälern konsumiert. Wie beim Pouletfleisch sind die grundlegenden Probleme beim Schweinefleisch Verderblichkeit und Verunreinigungen, wobei die Lagerung und die Zubereitung die grössten Risikofaktoren darstellen. Eine zusätzliche Problematik liegt in der Verwendung von Paniermehl als Zusatzprodukt.

Das benötigte Tierfutter für die Schweine stammt sowohl aus Inlandproduktion wie aus dem Ausland, zum Teil mischen es die Landwirte auch selber auf dem Hof. Von den Mastbetrieben gelangen die Schweine zu Viehhändler, welche sie an Schlachtbetriebe weiterverkaufen. Die Zerlegung und Weiterverarbeitung der Schlachttiere erfolgt durch Fleischverarbeitungsbetriebe, welche entweder über eigene Schlachthöfe verfügen oder die Schlachtprodukte von eigenständigen Schlachthöfen beziehen. Das Fleisch wird zurechtgeschnitten und vor dem Verkauf eine gewisse Zeit kühl gelagert. Danach wird es vakuumverpackt und entweder direkt über die betriebeigene Spedition der Verarbeiter oder über die Verteilwege des Gastronomie-sektors an die Restaurants vertrieben.

Je nach Bedarf wird das Fleisch vom Verarbeiter paniert, dies erfolgt meist in voll-automatischen geschlossenen Produktionslinien. In diesem Fall kommt eine Fertigmischung zum Zug, die vom Verarbeiter individuell bei einem Hersteller gemäss seinen Wünschen bezogen - auch importiert – wird. Restaurants die das Fleisch selber panieren, beziehen das Paniermehl in der Regel von Grossbäckereien. Paniermehl wird – abgesehen von der möglichen Verderblichkeit durch Schimmel – allgemein als ein mikrobiologisch unbedenkliches Produkt bezeichnet.

5.4.1 Selbstkontrolle

Ungefähr 75 Prozent aller Schweine in der Schweiz werden im Rahmen eines Labelprogrammes gemästet, d.h. dass in einem grossen Teil der Schweineproduktion besondere Qualitätsrichtlinien bestehen.

Das in der Schweinemast verwendete Futter stammt sowohl aus inländischer wie ausländischer Produktion. Die Selbstkontrolle der Futtermittelhersteller ist im Aufbau. Infolge des zunehmenden Drucks des Marktes und der steigenden Bedeutung von Produktlabels gibt es seitens der Mischfutterbranche verstärkte Bemühungen, interne Qualitätssicherungssysteme aufzubauen und zertifizieren zu lassen. Die grössten Risiken werden im Bereich des Rohstoffeinkaufs lokalisiert, weshalb die Futtermittelhändler angehalten sind, nur zugelassene und geprüfte Produkte von Lieferanten mit zertifiziertem QS-System zu beziehen.

Auf der Stufe der Tierhaltung verpflichtet das TSG die Tierhalter, sämtliche Veränderungen in ihren Viehbeständen via TVDB zu dokumentieren. Im Weiteren haben sie laut FHyV ein Behandlungsjournal zu führen, wenn Tiere mit Antibiotika behandelt werden.

Vor der Schlachtung von Schweinen findet eine Eingangskontrolle statt. Die angelieferten Lebewesen sind von einer vom Schlachthof bestimmten Person stichprobenweise auf Krankheit oder Verletzungen, auf ihr Allgemeinbefinden, auf Behandlung mit Antibiotika oder verbotenen Stoffen und Sauberkeit zu kontrollieren. Die Viehhalter sind dazu verpflichtet, allfällige diesbezügliche Vorkommnisse zuhänden des Fleischkontrolleurs schriftlich zu melden. Laut der Aussage eines Kantonsveterinärs ist allerdings die Selbstkontrolle vieler Viehhalter noch stark verbesserungsfähig, die Eigenverantwortung werde nur ungenügend wahrgenommen. Die verschiedenen Dokumentationspflichten stellten für viele Bauern eine Schikane dar.

Da beim Schwein die Kontrolle des Schlachttierkörpers gesetzlich vorgeschrieben ist und vom Fleischkontrolleur vorgenommen wird, unternehmen die Schlachtbetriebe keine Selbstkontrollmassnahmen am gewonnenen Fleisch.

Bei zertifizierten industriellen Fleischverarbeitungsbetrieben stellt die Selbstkontrolle kein Problem dar. Für die Zertifizierung ist die Erarbeitung eines HACCP-Konzepts Bedingung. Die Einbindung in vertragliche QS-Systeme beinhaltet die Eingangskontrolle von zu verarbeitender Ware, die Auditierung von Lieferanten, jährliche ISO-Audits und Kundenaudits. Der Verarbeiter bezieht die Schlachttierkörper von Schlachthöfen, welche über Abnahmeverträge in den Produktionsprozess eingebunden sind. Der Einkäufer ist grundsätzlich dafür verantwortlich, dass das zur Weiterverarbeitung bestimmte Fleisch qualitativ in Ordnung ist. Bei der Schlachtung der Tiere ist jeweils ein Vertreter des Verarbeiters dabei. Gemäss dem Prüfplan werden Stichproben genommen und in externen Labors mikrobiologisch untersucht.

Bei der Zerlegung der Schlachtkörper, welche unter einem Label vermarktet werden, wird jedem Teil eine Identifikationsnummer aufgestempelt, die über den ganzen weiteren Verarbeitungsprozess beibehalten wird, so dass zusammen mit der Dokumentation, die bei der Schlachtung erfolgt, die Rückverfolgbarkeit des Fleisches bis hin zu den Elterntieren und dem Herkunftsbetrieb gewährleistet ist.

Die verwendete Panade bezieht der befragte Verarbeiter als Fertigmischung von einem ausländischen Produzenten. Der Einkäufer ist dafür zuständig, dass die importierte Ware keine Mängel aufweist, und er lässt ihre Qualität periodisch mikrobiologisch überprüfen.

Das Gastronomiegewerbe ist zur Selbstkontrolle in den Bereichen Hygiene und Deklaration verpflichtet. Von jedem Restaurateur wird erwartet, dass er die Schwachstellen seines Betriebs erkennt und die Selbstkontrolle schriftlich dokumentiert. Der Dachverband leistet Unterstützung durch Konzeptvorgaben, Handbücher und Schulungsmassnahmen. Die konkrete Umsetzung der Selbstkontrolle stellt allerdings laut befragten Experten viele Betriebe vor Probleme, da die vorgesehenen Massnahmen teilweise sehr komplex sind und die Restaurateure überfordern.

5.4.2 Behördliche Kontrolle

Die behördliche Kontrolle beim paniertem Schweinefleisch betrifft vier Kontrollbereiche: die Futtermittelkontrolle, die tierärztlichen Kontrollen, die Schlachtkontrolle und die Lebensmittelkontrolle.

Wie schon in der Fallstudie 3 erläutert, wird die amtliche Futtermittelkontrolle gesamtschweizerisch von der RAP wahrgenommen.

Die Schweinezucht wird seit 2001 im Rahmen der blauen Kontrollen überwacht. Gemäss den Weisungen des BVET sind jährlich in jedem Kanton 5 Prozent aller Betriebe mit Klautierhaltung (exklusive Rindvieh) zu kontrollieren. Zusätzlich werden die Schweine stichprobenweise auch auf Tierseuchen hin kontrolliert. 2001 wurde dabei kein einziger Fall verzeichnet.

Schlachtbetriebe werden gemäss der FHyV mindestens einmal pro Jahr von kantonalen Fleischinspektoren inspiziert. Die Frequenz der Kontrollen richtet sich nach der Grösse des Betriebs. Die Fleischkontrolleure nehmen stichprobenweise auch Eingangskontrollen vor. Zudem müssen die Ergebnisse der betriebseigenen Eingangskontrolle dem Fleischkontrolleur gemeldet werden. Dieser hat nach erfolgter Schlachtung alle Schlachtkörper einer Fleischuntersuchung zu unterziehen. Er untersucht die in der Fleischuntersuchungsverordnung vorgeschriebenen Teile auf gesundheitsgefährdende oder ekelerregende Veränderungen. Der Fleischkontrolleur stellt ein Genusstauglichkeitszeugnis aus, indem er jeden Schlachttierkörper mit einem entsprechenden Stempel versieht. Laut der Fleischkontrollstatistik des BVET wurden 2001 von den geschlachteten Schweinen 0,17 Prozent der Tiere als ungeniessbar taxiert. Dieser Anteil bewegte sich in den Vorjahren in einem ähnlichen Rahmen. Die Schlachtkontrolle bringt einen hohen personellen Aufwand mit sich, da für mehr als 1'000 Schlachtbetriebe tierärztliche Kontrolleure gefunden werden müssen, die diese Aufgabe nebenamtlich wahrnehmen. Deshalb können auch Fleischkontrolleure ohne tierärztlichen Abschluss eingesetzt werden. Der Professionalisierungsgrad der Kontrolle in Schlachthöfen gestaltet sich somit uneinheitlich.

Die Meldungen über Grenzwertüberschreitungen in Schlachthöfen erfolgen oft erst Ende des Jahres, wenn das BVET sie einfordert, und nicht bei deren Auftreten. Somit funktioniert, laut einem BVET-Experten, die in der FHyV vorgesehene Meldepflicht der Kantonstierärzte an das BVET nicht im gewünschten Sinn. Eine mögliche Erklärung liegt darin, dass das BVET sein eigenes Fremdstoffuntersuchungsprogramm betreibt und die Kantone daher annehmen, es wisse von den Grenzwertüberschreitungen.

Ab Stufe Verarbeitung erfolgt die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit von paniertem Schweinefleisch durch die kantonalen Lebensmittelbehörden mittels jährlicher Betriebsinspektionen und Warenproben gemäss Prüfplan. Gleichzeitig lässt die FHyV auch die Kontrolle durch die Fleischkontrolleure zu. Wegen der starken betrieblichen Verflechtung von Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung wird die Kontrolltätigkeit entlang dieser Schnittstelle auf kantonaler Ebene unterschiedlich und flexibel gehandhabt.

Die kantonalen Kontrollorgane überprüfen nebst den Verarbeitungsbetrieben den Handel und das Gastgewerbe. Produktproben werden vorwiegend erst im Gastbetrieb vorgenommen. In Restaurationsbetrieben inspizieren die Lebensmittelbehörden nebst dem einzelnen Lebensmittel die Selbstkontrolle, die Hygiene, die Betriebsräume, die Einrichtungen, Geräte und Apparate, Temperaturen sowie die Deklaration von Produkten. Werden bei einem konkreten Produkt Mängel festgestellt, bemühen sich die Kontrollorgane, deren Ursachen entlang der Verarbeitungskette zurückzuverfolgen.

5.5 Lehren für die Bundesämter

Die Lehren, die aus den Fallstudien gezogen werden können, bestätigen und verstärken die Aspekte, die auch aus den Gesprächen und der Fachliteratur hervorgehen und im Bericht erwähnt wurden.

So spielen die Selbstkontrolle und die amtlichen Kontrollen für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit eine wesentliche Rolle, obwohl ihnen je nach Sektor mehr oder weniger Bedeutung zukommt. Das Ausmass der Selbstkontrollen in den Privatunternehmen beeinflusst die Häufigkeit der amtlichen Kontrollen. Poulets zum Beispiel werden weniger oft behördlich kontrolliert, weil diese Branche strenge Regeln für die Selbstkontrolle erlassen hat. Die Selbstkontrolle wird von den Privatunternehmen noch unterschiedlich gehandhabt (Mängel in der Landwirtschaft, im Gastgewerbe und in den KMU), und die Kontrolle der entsprechenden Massnahmen weist bei der Umsetzung noch Lücken auf. In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, dass nach Ansicht der Unternehmen des Privatsektors die Audits von privaten Agenturen und Zertifizierungsstellen strenger und professioneller sind als die amtlichen Kontrollen, weil sie über mehr technische Kenntnisse und Ressourcen für die Inspektionen verfügen und sich im jeweiligen Bereich spezialisiert haben.

Die Lebensmittelkontrollen sind nicht auf das einzelne Erzeugnis ausgerichtet, sondern eher auf die Etappen des Wegs „de la fourche à la fourchette“ (Einfuhr, Futtermittel, landwirtschaftliche Produktion, Verarbeitung, Schlachtung, Verteilung). Die Kontrollaufgaben für ein Produkt sind also auf mehrere Akteure verteilt. Einzelne Etappen (Futtermittel im Betrieb, nicht-tierische landwirtschaftliche Produktion) werden von den Lebensmittelsicherheitskontrollen nicht abgedeckt. Die anderen Etappen unterliegen mehr oder weniger intensiven Stichprobenkontrollen: Grossverteiler und Schlachthöfe werden regelmässiger überprüft als Tierzuchtbetriebe und Transportunternehmen. Bei Produkten wie Schweine und Poulets kommen verschiedene Arten amtlicher Kontrollen zum Tragen. Von mehreren Stellen kontrolliert werden auch Betriebe, deren Tätigkeit mehr als eine Etappe der Nahrungskette betrifft (Herstellung von Futtermitteln und Brotgetreide in den Mühlen) oder die an Schnittstellen tätig sind (Schlachthöfe, die auch Fleisch verarbeiten). Schliesslich scheinen die amtlichen Kontrollen eher reaktiv zu erfolgen: Massnahmen wie etwa die Schwerpunktprogramme werden erst getroffen, wenn Mängel, Zweifelsfälle oder wiederholte Verstösse zu vermuten sind.

Die Bundesämter bleiben bei der Umsetzung im Hintergrund. Einzig die RAP, die FAL, der GTD und die EZV sind direkt an der Kontrolle der untersuchten Lebensmittel beteiligt. Die FAL und die EZV nehmen ihre Kompetenzen in diesem Bereich, vor allem wegen fehlender Ressourcen, kaum wahr. Die anderen Bundesämter (BAG und BVET) sind durch ihre Überwachungs- und Koordinationsaufgaben involviert, sowie durch den Erlass von Richtlinien für die Umsetzung. Für die vier ausgewählten Produkte gibt es keine genauen Statistiken über amtliche Kontrollen, Beanstandungen und verhängte Sanktionen.

Koordinationsprobleme sind auf verschiedenen Ebenen festzustellen: in den Mühlen und Schlachthöfen, zwischen dem Bund und den Kantonen (Information, Richtlinien) sowie zwischen den Kantonen. Die betroffenen Bundesämter (BLW, BVET und BAG) haben nicht denselben unmittelbaren Einfluss auf die Umsetzung. Die mit den Umsetzung betrauten Stellen (RAP, FAL, EZV, Kantonschemiker und Kantonstierärzte) verfügen auch nicht über dieselben Ressourcen für die Kontrollen

und die Vermittlung von Informationen. Die praktischen Beispiele zeugen von diesem Ressourcenmangel bei der Umsetzung, vor allem bei den blauen Kontrollen und den Grenzkontrollen. Auf Bundesebene beschlossene, zusätzliche Massnahmen (neue Normen, neue Kontrollen) lösen offenbar nicht in allen Kantonen die Bereitstellung entsprechender Ressourcen aus. Die Qualität der Kontrollen ist unterschiedlich: Sie variiert je nach den technischen Kenntnissen der Kontrolleure, der Vielfalt der zu untersuchenden Betriebe, den verfügbaren Ressourcen und dem Unabhängigkeitsgrad der Kontrolleure.

Schliesslich unterscheidet sich die Praxis bezüglich Beanstandungen und Strenge der Sanktionen in den Kantonen, obwohl die Beurteilungskriterien (Grenz- und Toleranzwerte) in der ganzen Schweiz dieselben sind. Dies stellt vor allem für Unternehmen ein Problem dar, die in mehreren Kantonen agieren.

Schlussfolgerungen

In der Schweiz ist die Lebensmittelsicherheit nicht umfassend in einem Gesetz geregelt, sondern sie wird in vielen Gesetzen behandelt und betrifft eine ebenso hohe Anzahl von Akteuren, was zu typischen Problemen führt: unterschiedliche Strategien, problematische Koordination zwischen den Akteuren, Doppelspurigkeiten, Lücken und Ungleichheiten in der Umsetzung. Das Thema kann auch zu Spannungen zwischen der Konsumentenschutz- und der Agrarpolitik führen, da die Ziele und Interessen der beiden Politiken nicht deckungsgleich sind. Auf der einen Seite wird hervorgehoben, dass für die Lebensmittelproduktion das Vertrauen der Konsumentinnen und Konsumenten unerlässlich ist, auf der anderen Seite heisst es, ohne Produktion kein Konsum. Die Experten meinen, die politischen Behörden sollten den Ausgleich zwischen Gesundheit und Produktion klarer bestimmen. Sie sind auch einstimmig der Ansicht, dass die schweizerische Gesetzgebung umfassend ist, aber auf verschiedene Gesetze aufgeteilt, und dass dadurch die hauptsächlichen Problemen eher bei der Umsetzung auftreten. Dem Auftrag der Subkommission entsprechend legte die PVK das Schwergewicht denn auch auf die Umsetzung der Massnahmen des Bundes, die Überwachung der Umsetzung in den Kantonen und die Koordination zwischen den betroffenen Stellen.

Massnahmen des Bundes

Der Bund erteilt jährlich 350 Zulassungen für neue (zum Teil sehr ähnliche) Lebensmittel. Er legt die Grenzwerte fest, von denen abhängt, ob ein Lebensmittel als gesundheitlich unbedenklich gilt oder nicht, und er bestimmt die Toleranzwerte. Er hält sich über die Entwicklung der internationalen und europäischen Normen auf dem Laufenden.

Der Bund ist zudem für die Futtermittel- und Importkontrolle direkt verantwortlich. Im Futtermittelbereich hat in den letzten Jahren sowohl die Anzahl kontrollierter Proben als auch diejenige der inspizierten Unternehmen deutlich zugenommen. Den meisten privaten Akteuren scheint es zweckmässig, die Verantwortlichkeit in diesem Bereich bei einem einzigen Bundesamt zu belassen. Eine Lücke besteht aber darin, dass die in den landwirtschaftlichen Betrieben aufbereiteten Futtermittel keiner Kontrolle unterworfen sind.

Die EZV misst der Lebensmittelkontrolle an der Grenze nur eine zweitrangige Bedeutung bei. Formelle Kontrollen werden bei knapp 5 Prozent der Lebensmittelimporte gemacht. Es sind weder die Ressourcen noch die Kenntnisse für vertiefte Kontrollen vorhanden. In Wirklichkeit kommen die meisten Importwaren ohne Kontrolle über die Grenze und gelangen dann in einen Kanton, in welchem sie, wie die einheimischen Produkte, Stichprobenkontrollen unterliegen. Die Kantone müssen die Kosten tragen, obwohl eigentlich der Bund für die Importkontrolle zuständig ist. Bei ihren Kontrollen machen die Kantone aber keinen Unterschied zwischen inländischer und importierter Ware, die Kontrolle importierter Produkte wird nicht als vorrangig betrachtet. Der Bund kann seinerseits die Einfuhr ungeniessbarer Lebensmittel verbieten, wie dies kürzlich für Geflügel und Schweine der Fall war.

GVO-Produkte bedürfen einer Bewilligung des BAG. Bisher wurde eine solche Bewilligung für sechs Produkte erteilt. Bei den Kontrollen der bewilligten Produkte haben die Labors nur wenig zu beanstanden. Für nicht bewilligte GVO-Produkte gilt die Nulltoleranz. Dies könnte in Zukunft Probleme verursachen, denn infolge der technischen Verbesserung der Analysemethoden werden GVO-Spuren leichter zu entdecken sein.

Die allgemeinen Produktionsbedingungen von Bio-Produkten werden auf Bundesebene bestimmt, und das BLW überwacht die Zertifizierungsstellen. In Bezug auf die Sicherheit von Lebensmitteln müssen Bio- und konventionelle Produkte denselben, absoluten Anforderungen genügen.

Auch die Rückverfolgbarkeit der Lebensmittel gehört zum Kompetenzbereich des Bundes, welche sich zurzeit jedoch auf die TVDB beschränkt. Deren Leistungen werden von den befragten Experten aber als unbefriedigend angesehen, und sie hat im Jahre 2002 viele Änderungen erfahren.

Die Information der Konsumentinnen und Konsumenten ist ebenfalls Sache des Bundes. Sie wird oft als unklar bis widersprüchlich beurteilt, insbesondere in den Fällen, an denen mehrere Bundesämter beteiligt sind.

Überwachung der Umsetzung in den Kantonen durch den Bund

Im föderalistischen System der Schweiz sind hauptsächlich die Kantone mit dem Gesetzesvollzug betraut: d.h. Kontrolle der Selbstkontrolle, amtliche Kontrollen und Sanktionen.

Die Selbstkontrolle ist das zentrale Element der Lebensmittelsicherheit. Sie bedingt, dass die Unternehmen Sicherheitssysteme einführen und die „versteckten Fehler“ aufdecken. Die Selbstkontrollmassnahmen werden von den Kantonschemikern und den Kantonstierärzten überprüft. Die Statistiken vermitteln ein negatives Bild des Hygienezustands der Betriebe, dies kann zum Teil darauf zurückgeführt werden, dass schwerpunktmässig Risikobetriebe untersucht werden. Die Fallbeispiele zeigen, dass nicht alle Kontrolleure der Kantone und Gemeinden für diese Art von Kontrollen ausgebildet sind; zusätzlich kann die soziale Nähe zwischen dem Kontrolleur und den Kontrollierten zu einer Ungleichbehandlung führen.

Die amtlichen Kontrollen betreffen nicht ein Produkt „de la fourche à la fourchette“, sondern mehrere Produkte an einem bestimmten Punkt auf diesem Weg. Für die Tiere gibt es vier Arten von Kontrollen vom Stall bis zum Schlachthof. Bei der

Umsetzung der „blauen Kontrollen“ hapert es noch in mehreren Kantonen. Das Ziel, im Jahre 2002 10 Prozent der Betriebe mit Rindviehhaltung zu kontrollieren, erscheint sehr ehrgeizig, wenn man bedenkt, dass 2001 2.3 Prozent davon inspiziert wurden. Die Milch unterliegt zwei Arten von Kontrollen; das bedeutet, dass die Ressourcen nicht optimal genutzt werden. Die Lebensmittel werden von den Kantonschemikern geprüft, die 2001 insgesamt 93'683 Proben analysierten, d.h. 8.5 Prozent weniger als im Jahr 2000. Mehrere Statistiken zeigen Unterschiede in der Kontrolltätigkeit der Kantone; die Beanstandungsquote ist in einigen Fällen dreimal so hoch wie anderswo und die Beanstandungsgründe sind ebenfalls unterschiedlich. Die Tatsache, dass 2001 die Anzahl der Probeerhebungen der Risikoprodukte um 8.9 Prozent zurückging, wirft bezüglich der Strategie der Kantone bei der Auswahl der zu analysierenden Risikoprodukten Fragen auf.

Unternehmen, die das Lebensmittelrecht nicht beachten, können bestraft werden. Die Kantonschemiker gestehen, dass es in dieser Beziehung kantonale Unterschiede gibt. Bei Bio-Produkten sind Sanktionen besonders wirksam, denn sie sind mit einem Verlust an Direktzahlungen verbunden. In den Gesprächen wurde aber meist unterstrichen, dass die von den privaten Akteuren (Käufer, Grossverteiler) getroffenen Strafmassnahmen die grösste Wirkung erzielen.

In den aufgeführten Bereichen übt der Bund die Oberaufsicht aus. Er erhält von den Kantonen Angaben über die durchgeführten Kontrollen und die Analyseresultate. In gewissen Fällen wird das BVET im Rahmen des Fremdstoffuntersuchungsprogramms direkt informiert, und zwar wöchentlich in Bezug auf Tierseuchen und jährlich in Bezug auf die Schlachthöfe und die blauen Kontrollen. Das BAG wird benachrichtigt, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden (Bakterien, Pestizide) und nimmt an den vier jährlichen Sitzungen des Verbands der Kantonschemiker der Schweiz teil. Es weiss aber nicht, wie viele Kontrollen an Importwaren durchgeführt werden. Dem BAG wird immer noch nicht mitgeteilt, wie viele und wie schwere Sanktionen verhängt werden, noch wie viele Unternehmen geschlossen werden mussten. Hinsichtlich der Harmonisierung der Vollzugsmassnahmen in den Kantonen erlässt das BAG allgemeine Empfehlungen, es schreibt aber weder die Vorrangigkeit zu analysierenden Lebensmittel, noch die Häufigkeit der Kontrollen oder die zu untersuchenden Betriebe vor. Das BVET hat diesbezüglich mehr Kompetenzen, denn es bezeichnet die Betriebe, die einer Inspektion zu unterziehen sind und auch die Art der Kontrollen. Auf Bundesebene beschlossene, zusätzliche Massnahmen (neue Normen, neue Kontrollen) lösen offenbar nicht in allen Kantonen die Bereitstellung gleichwertiger und angemessener Ressourcen aus. Die Ressourcen der Kantonschemiker und Kantonstierärzte von einem Kanton zum andern unterscheiden sich beträchtlich. Weder das BAG noch das BVET wissen über die in den Kantonen für die Umsetzung verfügbaren Ressourcen Bescheid. So ist es für diese Bundesämter schwierig, ihre Oberaufsichtsfunktionen vollständig wahrzunehmen.

Zusammenarbeit der Akteure bei der Umsetzung

Gemäss Artikel 36 LMG ist der Bund für die Koordinationsmassnahmen verantwortlich. Auf horizontaler Ebene sind die drei involvierten Bundesämter verschiedenen Departementen angegliedert. Da sie unterschiedliche Strategien, Zielsetzungen, Arbeitsmethoden und Funktionsweisen haben, ergeben sich manch-

mal Widersprüche und Verständigungsschwierigkeiten. Die bestehenden Koordinationssysteme brauchen zusätzliche Kapazitäten an Personal und Zeit. Die wissenschaftlichen Forschungsdienste der Ämter und die Reaktionsfähigkeit auf äussere Ereignisse leiden ebenfalls durch den Koordinationsbedarf zwischen den drei Bundesämtern. Die BSE-Einheit ist ein Beispiel für einige dieser Probleme.

Probleme bei der vertikalen Koordination zwischen den Bundesämtern und den Kantonen gibt es vor allem, weil die Lebensmittelkontrolle nach LMG in die kantonale Zuständigkeit fällt. Die Überwachung der Kantonschemiker durch das BAG wird durch rechtsunverbindliche Steuerungsmittel durchgeführt. Das BVET verfügt über mehr Mittel, um in seinem Kompetenzbereich für eine einheitliche Umsetzung zu sorgen. Das LwG schliesslich ist wesentlich zentralisierter konzipiert; das BLW kann sich für die Kontrollen auf Bundesstellen stützen (RAP, FAL).

Auf kantonaler Ebene gibt es ebenfalls Koordinationsprobleme zwischen den Kontrollstellen. Die Freiwilligkeit und Unverbindlichkeit der interkantonalen Koordinationssysteme genügt nicht, um eine gesamtschweizerische Harmonisation des Vollzugs zu gewährleisten.

Es fällt nicht leicht, eine vollständige Bilanz des Gesetzesvollzugs im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu ziehen. Mehrere Umsetzungselemente bestehen noch nicht lange genug, um ihren Beitrag zweifelsfrei zu beurteilen. Die Gespräche, die gesammelten Daten und die Fallbeispiele haben gezeigt, dass das Wissen der Bundesämter über die Umsetzung in den Kantonen nicht ausreichend ist. Der Erlass neuer Normen auf wissenschaftlicher Basis kann bei der Umsetzung in den Kantonen zu Problemen führen, weil die Bundesämter nicht wissen, ob die zur Verfügung stehenden Ressourcen ausreichend sind. Auch die Überwachung des Gesetzesvollzugs kann nicht vollständig wahrgenommen werden, da die Ämter zum Beispiel weder die Art noch die Anzahl der verhängten Sanktionen kennen. Die fehlende Koordination zwischen den zahlreichen Vollzugsakteuren erschwert die einheitliche Anwendung des Rechts. Im Hinblick auf die wahrscheinliche Reorganisation der betroffenen Ämter ist es unumgänglich, den Vollzug der Gesetzgebung im Auge zu behalten.

Bibliographie

Verwaltungsdokumentation

Amt für Lebensmittelkontrolle AI/AR/GL/SH, 2002: Jahresbericht 2001.

BAG, 2002: Rapport 2001 sur la sûreté alimentaire.

BAG, BVET und BLW, 2001 : Rapport – Compétences en matière de contrôle des denrées alimentaires.

BLW, 2002 : Jahresbericht 2001.

BLW, 2002b : Landwirtschaftsbericht.

Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, BBl 01.074, S. 2002-2291.

Bundesamt für Statistik, 2002 : Reflets de l'agriculture suisse.

Büro für Konsumentenfragen, 1999 : Rapport concernant la sécurité générale des produits de consommation en Suisse.

BVET, 2002 : Jahresbericht 2001.

BVET, 2002b : Magazin 4/2002.

BVET, 2002c : Sonderheft BSE, 6/2002.

Couchepin Pascal, 2002: Allocution à l'occasion du 20e anniversaire de l'article constitutionnel sur la protection des consommateurs.

Couchepin Pascal, 2002b : Globalisation et sécurité des produits alimentaires- Risques et chances pour les entreprises suisses, discours lors de la Journée de l'industrie alimentaire suisse organisée par la FIAL.

EDI, 2002: Rapport sur les résultats de la procédure de consultation relative à la révision des ordonnances du domaine des denrées alimentaires.

EVD, 2002 : Rapport sur les résultats de la consultation relative à l'évolution future de la politique agricole.

EZV, 2001 : Zahlen und Fakten 2001 : Mehr Wirkung – und trotzdem bürgernah.

GTD : Jahresbericht, verschiedene Jahrgänge.

Kantonales Amt für Lebensmittelkontrolle Sankt Gallen, 2002: Jahresbericht 2001.

Kantonales Labor Basel-Landschaft, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Labor Zürich, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Laboratorium Bern, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kantonales Laboratorium Luzern, 2002 : Jahresbericht 2001.

Kompetenzzentrum „Tierische Produktion und Lebensmittel tierischer Herkunft“, 2002: Tätigkeitsbericht 2001.

Laboratoire cantonal Neuchâtel, 2002 : Rapport d'activité 2001.

Service de la protection de la consommation de Genève, 2002 : Rapport d'activité 2001.

Fachliteratur

- Amadò Renato, 2002: Wie sicher sind unsere Lebensmittel? Murten: Tagung Lebensmittelsicherheit und Produktequalität.
- Association suisse des fabricants d'aliments fourragers, 2002: Rapport annuel 2001.
- Brunner Alexander et al., 2001: Jahrbuch des Schweizerischen Konsumentenrechts/Annuaire de droit suisse de la consommation. Berne : Stämpfli Verlag.
- Bussmann Werner, Klöti Ulrich und Knoepfel Peter, 1998 : Politiques publiques – évaluation. Paris : Economica.
- Cloetta Bernard und Vogelsanger Walter, 1988 : Lebensmittel-Lehrmittel für Lebensmittelberufe. Quintus.
- Davey George, 2002 : Prevention is better than cure : A cooperative approach to managing food safety. In : Food Australia, 54(4).
- Drucker Jacques, 2002 : Les détectives de la santé. Paris : Nil éditions.
- Europa Institut, 2002: Lebensmittelagenturen im europäischen und internationalen Umfeld. Studie im Auftrag des BAGs.
- European Commission, 2001: Report of a mission carried out in Switzerland on organic farming. Bruxelles.
- European Commission, 2002: Report of a mission carried out in Switzerland on fishery products. Bruxelles.
- Fédération romande des consommateurs, 2002: J'achète mieux. 10/2002.
- Kissling-Näf Ingrid und Wälti Sonja, 1999 : Der Vollzug öffentlicher Politiken. In: Klöti Ulrich et al.: Handbuch der Schweizer Politik. Zürich : NZZ.
- Krebs-Morger René, 1997 : Die Risikoanalyse aus versicherungstechnischer Sicht. In: Mitt. Gebiete Lebensm. Hyg. 88.
- Menrad Martina et al., 2000 : Functional Food. In: Technology Assessment, 37/2000.
- OMC, 2000: La série des accords de l'OMC: Mesures sanitaires et phytosanitaires. Genève : OMC.
- Schweizerischer Bauernverband: Landwirtschaftliche Monatszahlen.
- Verband der Kantonschemiker der Schweiz, 2001: Leitbild 2000.
- Weber Rolf, 2000 : Konzept für künftige Lebensmittelkontrolle in der Schweiz. Studie im Auftrag des BAG.
- Winterthur, 2000 : Epidemieversicherung für Betriebe – Allgemeine Vertragsbedingungen. Winterthur Versicherungen.
- Winterthur, 2003 : Mit Sicherheit eine saubere Sache. Winterthur Versicherungen.
- World Wildlife Fund und SKS, 2000: Labels für Lebensmittel. Zürich, 2002 : Business Partner. Zürich.

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BSE	Bovine spongiforme Enzephalopathie
BV	Bundesverfassung
BVET	Bundesamt für Veterinärwesen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FAL	Eidgenössische Forschungsstation für Agrarökologie und Landbau
FHyV	Fleischhygieneverordnung (SR 817.190)
FUV	Fleischuntersuchungsverordnung (SR 817.910.1)
GTD	Grenztierärztlicher Dienst
GVO	Genetisch veränderter Organismus
HACCP	<i>Hazard analysis and critical control points</i>
ILS	Institut für Lebensmittelsicherheit und -hygiene (Universität Zürich)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDV	Landwirtschaftliche Deklarationsverordnung (SR 916.51)
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SR 817.0)
LMV	Verordnung über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SR 817.02)
LwG	Landwirtschaftsgesetz (SR 910.1)
MIBD	Milchwirtschaftlicher Inspektions- und Beratungsdienste
MQV	Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (SR 916.351.0)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OIE	Internationales Tierseuchenamt
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle
QS	Qualitätssicherung
RAP	Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz
SPS	Sanitäre und phytosanitäre Massnahmen (WTO-Abkommen)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
TSG	Tierseuchengesetz (SR 916.40)
TVDB	Tierverkehrsdatenbank
VEDALG	Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (SR 817.41)

WHO Weltgesundheitsorganisation
WTO Welthandelsorganisation

Befragte Experten

BACHMANN Jacqueline : Geschäftsführerin, SKS, Bern
BATTAGLIA Reto : Direktor, Swiss Quality Testing Services, Zürich
BICKEL Regula : Leiterin Bereich Verarbeitung und Handel, bio.inspecta, Zürich
BLONDIN Jacques : Direktor, Union Maraîchère de Genève, Genf
BOETSCH Manfred : Direktor, BLW, Bern
BRÜGGER Thomas : Stv. Leiter der Sektion Finanzdienst I, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern
CHARDONNENS Pierre : Leiter der Sektion Finanzausgleich und Statistik, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern
CHARRIERE Roland : Abteilungsleiter Vollzug Lebensmittelrecht, BAG, Bern
CORVI Claude : Kantonschemiker, Bern
DIETLER Christof : Geschäftsführer, Bio Suisse, Basel
EBNETER Peter : Versicherungsspezialist, Coop, Basel
EICHENBERGER Isabelle : Fédération romande des consommateurs, Lausanne
FREULER Marc : Jurist, Vaudoise Versicherungen, Lausanne
FRIEDERICH Arnold : Eidgenössische Zollverwaltung, Bern
GAGGINI Cristina : Leiterin Kommunikation, Vaudoise Versicherungen, Lausanne
GAGNAUX Danielle : Direktorin, RAP, Posieux
GRUTER Robert : Leiter Sektion Statistik, Schweizerischer Bauernverband, Brugg
GUIDON Daniel : Bereichsleiter Futtermittelkontrolle, RAP, Posieux
HODLER Beat : Geschäftsführer der Föderation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrie, Bern
JAEGGI Thomas : Mitarbeiter des Bereichs Viehwirtschaft, Schweizerischer Bauernverband, Brugg
JEMMI Thomas : Leiter Internationales/Forschungskoordination, BVET, Bern
KARCH Herbert : Geschäftsführer, Vereinigung zum Schutz der kleinen und mittleren Bauern, Bern
KIHM Ulrich : Direktor, BVET, Bern
KLEMM Urs : Vize-Direktor, BAG, Bern
KREBS-MORGER René : Leiter Epidemiversicherung, Winterthur Versicherungen, Winterthur
MARTI Rudolf : Geschäftsführer, Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanen, Zollikofen

MEYER Marianne : Generalsekretärin, Fédération romande des consommateurs,
Lausanne
MICHEL Françoise : Chefredakteurin, J'achète Mieux, Lausanne
MOREL Jacques : Vize-Direkteur, BLW, Berne
MÜLLER Urs : Präsident, Verband der Kantonschemiker der Schweiz, Bern
PICHONNAZ-OGIER Monique : Leiterin, Büro für Konsumentenfragen, Bern
PITTET Philippe : Leiter Qualitätssicherung, Nestlé Schweiz, Vevey
RIEDENER Urs : Leiter Direktion Marketing Food und Near Food, Migros, Zürich
STEINER Ruedi : Leiter Kommunikation, Winterthur Versicherungen, Winterthur
STEPHAN Roger : Leiter des ILS, Universität Zürich, Zürich
STUTZ Walter : Leiter Qualitäts-Center, Coop, Pratteln
TERRIER Samuel : Landwirt, Athenaz (GE)
TUOR Anton : Kantonschemiker, Luzern
WEBER Rolf : Professor, Universität Zürich, Zürich
WETTSTEIN Gérard : Projektleiter NFA, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bern
WOLFF Christiane : Economic Affairs Officer, OMC, Genf
WYSS Hans : Leiter, Bereich Kommunikation, BVET, Bern
ZÜBLIN Johann : Quality Manager, Migros, Zürich

Vom Büro Vatter befragte Experten

AEBI Patrik : BLW, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Bern
CLOËTTA Bernard : Hygieneberater, Zürich
DEGIORIGI Davide : Lebensmittelinspektor Kanton Thurgau, Frauenfeld
FELDER Peter : Geschäftsleiter, frifag märwil AG, Märwil
FELIX Olivier : BLW, Abteilung Produktionsmittel, Bern
GUGGISBERG Hans : Kantonschemiker Thurgau, Frauenfeld
GÜRBER Daniel : Leiter, Bereich Landwirtschaft, bio.inspecta, Frick
HÄUSERMANN Thomas : Präsident, Verband der Getreidesammelstellen der
Schweiz, Seengen
HEIZ Hans-Jörg : BVET, Bereich Monotoring, Bern
HORBER Balz : Präsident, Verband Schweizer Metzgermeister, Zürich
HUMBEL Otto : Präsident, Schweizerische Schweinehandelsvereinigung, Stetten
INFANGER Paul : Kantonstierarzt, Luzern
LIMACHER Werner : Kantonales Veterinäramt, Luzern
LÜTOLF Marie-Therese : Leiterin Kartoffeln und Gemüse Zentralschweiz, fenaco,
Sursee
MOSER Martin : BVET, Bereich Vollzugsunterstützung, Bern

ROTH Frank : Inspektor, Bereich Verarbeitung und Handel, bio.inspecta, Frick
RÜEGGER Andreas : FAL, Saatgut/Samenökologie, Zürich
SCHLUEP Jakob : BVET, Bereich Bewilligungen und Kontrollen, Bern
STOOP Balthasar : Leiter Produkteentwicklung/Qualitätssicherung, Traitafina AG,
Lenzburg
STREUN Christian : swiss granum, Bern
TRUTTMANN Marcel : Leiter Labor, Forschung und Entwicklung, Florin AG,
Muttenz
WENK Peter : Stv. Kantonschemiker Basel-Landschaft, Liestal
WIEDERKEHR Roland : Leiter Qualitätssicherung, Sofri Geflügel AG, Märwil
WITTMER Markus : Leiter QS und Labelvergabe, Bio Suisse, Basel
WITTWER Hans : fenaco, Lyssach
WÜTHRICH Hansueli : Sekretär Schweizer Geflügelproduzenten, Huttwil

Durchführung der Studie :

Jérôme DUPERRUT	Projektleiter, PVK
Tanya KASPER	Praktikantin, PVK
Barbara KOCH	Praktikantin, PVK
Hedwig HEINIS	Sekretariat, PVK

Bericht der externen Experten :

Christian RÜEFLI	Projektleiter, Büro Vatter
Isabelle STEFFEN	Mitarbeiterin, Büro Vatter

Die PVK dankt den Bundes- und Kantonsexperten sowie den Verantwortlichen des Privatsektors für ihre Gesprächsbereitschaft und für ihre Beratung bei diesem Bericht. Ihr Dank richtet sich auch an das Büro Vatter, insbesondere an Herrn Christian Ruefli, für seinen wertvollen Beitrag. Schliesslich dankt die PVK auch Evaluanda für die Qualitätskontrolle.

Originalsprache des Schlussberichts: französisch