

Das neue Lebensmittelverordnungsrecht: Von der anfänglichen Strukturreform zur grossen EU-Äquivalenz-Übung

Gerhard Hauser | *In einem grossen Gesetzgebungsprojekt hat das Bundesamt für Gesundheit in den letzten zweieinhalb Jahren das Lebensmittelverordnungsrecht neu geordnet. Schon Fritz Gygi (1986, 5) hatte in seinem Lehrbuch festgestellt, dass dessen Seitenzahlen «den Umfang des Zivilgesetzbuches nicht unbeträchtlich übersteigen». Rund 1000 Seiten der Systematischen Sammlung waren zu überarbeiten. In einer ersten Prozessphase wurde eine bundesrätliche Verordnung vorbereitet, die sich auf die wesentlichen Inhalte beschränkte und alles Übrige auf Stufe Departement (EDI) delegierte. Mitten im Projekt überraschte uns die EU mit einem völlig neuen Hygienerecht, das wir sehr rasch ins schweizerische Recht übernehmen mussten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Die Analyse
- 3 Der Vorschlag
- 4 Probleme und Widerstände
- 5 Anhörung der interessierten Kreise
- 6 Ein neuartiges Entscheidverfahren
- 7 Das europäische Hygienerecht
- 8 Neue Projektstruktur
- 9 Schwierigkeiten
- 10 Europäische Wünsche
- 11 Die Schlussphase

1 Ausgangslage

Bis zum 31. Dezember 2005 regelte der Bundesrat zum Beispiel folgendes: «Bouillon (klare Suppe) darf pro Liter des nach Vorschrift zubereiteten Endproduktes nicht weniger als 50 mg Gesamtstickstoff und nicht mehr als 12,5 g Speisesalz enthalten.» (Art. 130 Abs. 3 LMV)

Ebenfalls fand sich in der bundesrätlichen Lebensmittelverordnung vom 1. März 1995¹ (LMV) eine Vorschrift, wonach die Luftkammerhöhe in den Eiern höchstens 9 mm betragen dürfe (Art. 157 LMV). Rund 450 solche und ähnliche Artikel enthielt die Verordnung des Bundesrats.

Da das schweizerische Recht heute stark von EG-Vorschriften geprägt ist, die im «autonomen Nachvollzug» ins Landesrecht übergeführt werden, musste die Lebensmittelverordnung regelmässig revidiert werden. Der Bundesrat und auch die Departemente, die im Mitberichtsverfahren immer begrüsst werden, mochten sich jedoch nicht allzu oft mit Bestimmungen oben zitierter Art befassen. So galt die interne Weisung, dass die LMV höchstens im Jahresrhythmus revidiert werden dürfe. Dazwischen behalf man sich mit internen Weisungen an die Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker oder mit Einzelzulassungen von Produkten. Dieses Vorgehen hatte seine Grenzen jedoch im Legalitätsprinzip, das heisst wenn die Praxis der LMV widersprach.

Durch den Aufschub dringender Ordnungsrevisionen kam es zum «Reformstau». So zum Beispiel, wenn die Industrie Konfitüre mit Vanille herstellen wollte, was zwar in keiner Weise problematisch, aber durch die LMV bis 2004 ausgeschlossen war.

Bei diesen Jahresrevisionen passierten oft Fehler. Das Resultat waren dann «Korrekturrevisionen» und «Minirevisionen». Irgendwann waren auch die Übergangsbestimmungen zu den diversen Revisionen nicht mehr nachvollziehbar.

2 Die Analyse

Zum Lebensmittelrecht lagen im Sommer 2003 rund fünfzig Änderungswünsche der Industrie, der Kantonschemikerinnen und Kantonschemiker sowie der bundesinternen Vollzugsorgane auf dem Tisch. Das Spektrum der Änderungswünsche ging von Grundsatzfragen im Gesetz bis zu kleinen technischen Anpassungen wie Vanille in der Konfitüre. All dies in die bestehende Ordnungsstruktur einzufügen, erwies sich als technisch nahezu unmöglich und zeitlich unkalkulierbar.

Gleichzeitig erinnerte man sich im BAG an eine Aussage in der Botschaft des Bundesrates zum Lebensmittelgesetz (LMG) von 1992:²

Aufgrund des neuen Lebensmittelgesetzes wird es nötig sein, diesen Ordnungswildwuchs zu entflechten, die entsprechenden Vorschriften zu überprüfen, zusammenzufassen und abgestuft nach ihrer Bedeutung auf Stufe Bundesrat und Departement systematisch zu ordnen.

Diesen Wunsch hatte seinerzeit das Bundesamt für Justiz (BJ) geäußert.

Auf der Grundlage der internen Vorarbeiten von Thomas Fleiner und Dominique Sprumont, die sich auch schon Gedanken zu einer neuen Struktur gemacht hatten, begannen der Fachjurist im Bundesamt für Gesundheit (BAG) und der Autor dieses Aufsatzes, der durch das BAG im Auftragsverhältnis beigezogen wurde und bis dato vom Lebensmittelrecht nichts verstand, mit der Analyse des Zustandes.

Ausgangslage war Band 8.3 der Systematischen Gesetzessammlung, der in 37 Erlassen auf rund 1000 Seiten das Lebensmittelrecht enthielt. Der erste Schritt bestand darin, im Ingress nachzuschauen, welche Verordnung von wem stammte. Auch das ergab Überraschendes. Neben der Lebensmittelverordnung hatte der Bundesrat noch erlassen:

- drei Bundesratsbeschlüsse zum Lebensmittelbuch;
- eine Verordnung, bestehend aus einem Artikel, über die Verwendung von Tierarzneimitteln bei Tieren, die der Lebensmittelgewinnung dienen;
- eine Gebrauchsgegenständeverordnung;
- eine Tabakverordnung;
- eine Fleischhygieneverordnung;
- eine Verordnung über die Ausbildung der Kontrollorgane für die Fleischhygiene;
- eine Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen;
- eine Verordnung über die Lebensmittelkontrolle in der Armee;
- eine Verordnung über die Mindestanforderungen an Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure;
- eine Verordnung über die Gebühren für die Lebensmittelkontrolle;
- eine Verordnung über das eidg. Lebensmittelchemikerdiplom;
- eine Verordnung über das eidg. Lebensmittelinspektordiplom;
- eine Verordnung über die Probenerhebung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.

Dazwischen waren (scheinbar) willkürlich Verordnungen des EDI und des EVD eingestreut, ohne dass man hätte sagen können, diese seien weniger wichtig. So waren die teilweise politisch hoch umstrittenen Grenz- und Toleranzwerte (z. B. von Nitrat im Salat) alle in einem Anhang zu einer EDI-Verordnung geregelt.

Es brauchte für Aussenstehende einige Zeit, die Struktur zu verstehen. Lernen musste der Laie im Lebensmittelrecht zuerst:

- Die Tabakverordnung hat ihre Grundlage zwar im Lebensmittelgesetz, war aber nicht Gegenstand des Projekts.
- Alle Verordnungen im Bereich des Schlachtens und der Fleischhygiene waren Domänen des Bundesamtes für Veterinärwesen (BVET) und damit unberührbar.
- Das Gleiche galt für die Lebensmittelkontrolle in der Armee, die entsprechende Verordnungsrevisionen ausschliesslich «betreut».

3 Der Vorschlag

Gestützt auf die Analyse verfassten wir einen ersten Vorschlag, wie eine neue Verordnungsstruktur aussehen könnte. Ziel der Revision war:

- eine durchgehend stufengerechte Regelung, bei der der Bundesrat nur noch über das Wesentliche entscheiden muss;
- eine Verordnungsstruktur, in der bei Bedarf, vor allem zur Übernahme von EG-Recht, einfach und rasch Änderungen vorgenommen werden können;
- eine Struktur, welche (mindestens juristisch gebildeten) Leserinnen und Lesern einen raschen Einblick ins Lebensmittelrecht erlaubt.

Innert vernünftiger Frist konnten wir einen ersten Entwurf für die neue Struktur mit den ungefähren Inhalten vorlegen:

1. *Wir schaffen eine Bundesratsverordnung mit ungefähr folgendem Inhalt (bezogen auf die bisher geltenden Erlasse):*

Bundesratsverordnung

Geltungsbereich, Stoffe/Mikroorganismen, Verfahren zur Herstellung und Behandlung, Hygienebestimmungen, Kennzeichnung, Meldewesen, Lebensmittelbuch, Absinthverbot, Gebühren

Wichtige Grundsätze über spez. Lebensmittel (z. B. über alkoholische Getränke und ev. Speziallebensmittel o. Anhänge)

Gebrauchsgegenstände

Textteil Fremd- und Inhaltsstoff- resp. Zusatzstoffverordnung (FIV/ZUV)

Ein-, Durch- und Ausfuhrverordnung

Ausbildungsverordnungen

VO von Tierarzneimittel bei Tieren, die der Lebensmittelgewinnung dienen

Probenerhebungsverordnung

2. Wir planen Departementsverordnungen des EDI zu ungefähr folgenden (horizontalen) Themen (bezogen auf bisher geltende Erlasse):

Departementsverordnungen

- Anhang Fremd- und Inhaltsstoffverordnung (FIV) (evtl. Amt)
- Anhang Zusatzstoffverordnung (ZUV) (evtl. Amt)
- Anhang Gebrauchsgegenständeverordnung (ev Amt)
- Anhang zu den Speziallebensmitteln (evtl. Amt)
- Verordnung Gentechnisch veränderte Organismen (GVO)
- Rohstoffdeklarationsverordnung
- Nährwertverordnung
- Hygieneverordnung

-
3. Zu den einzelnen Produkten sollen (vertikale) Amtsverordnungen entstehen:

Amtsverordnung

alle Lebensmittel wie

- Milch
- Milchprodukte
- Butter
- Fleisch usw.

alle Gebrauchsgegenstände wie

- Kunststoff
- Zellglasfolien
- Kosmetische Mittel
- Textilien (BrennbarkeitsVO)
- Spielzeug
- Druckgas

4 Probleme und Widerstände

Das Hauptproblem im ersten Vorschlag war ein grundsätzliches. Nach Artikel 8 Absatz 1 LMG «legt der Bundesrat die zulässigen Arten von Lebensmitteln fest, umschreibt sie und bestimmt die Sachbezeichnung. Er kann die entsprechenden Anforderungen regeln.»

Streng interpretiert müsste somit der Bundesrat auch in Zukunft die Luftkammerhöhe in den Eiern und den Gesamtstickstoffgehalt in Bouillon

regeln. Damit wären wir keinen Schritt weiter gewesen. Wenn wir die Grundsätze zur Subdelegation ans Departement – und hier auch an das Amt (s. Art. 37 Abs. 2 LMG) – beachten wollten, war eine Delegation kaum möglich. Damit hätten wir aber unser Ziel verfehlt. Irgendwie musste dennoch eine Delegationsnorm gefunden werden, doch was war der Mindestinhalt, welchen die bundesrätliche Verordnung enthalten musste? Ein Gespräch mit der Abteilung für begleitende Rechtsetzung im BJ drängte sich auf.

Nach intensiven Diskussionen fanden wir eine für alle akzeptable Lösung: Der Bundesrat nennt die zulässigen Arten von Lebensmitteln und delegiert dem EDI die Umschreibung der Arten, die Anforderungen und die Sachbezeichnung (s. Art. 4 der neuen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung, LGV; SR 817.02). Eine Delegation an das Amt beschränken wir auf technische Vorschriften in den *Anhängen* der Departementsverordnungen. Damit kann das Departement selber entscheiden, was durch das BAG abänderbar ist. Alles, was das EDI in einen Anhang zur Verordnung aufnimmt, wird dem BAG zur allfälligen Revision überlassen. Eigentliche Verordnungen des BAG soll es daher vorerst nicht geben.

Theoretisch-juristisch waren wir jetzt weiter. Nun galt es, die Praktikerrinnen und Praktiker im BAG anzuhören und zu überzeugen. Diese waren eher skeptisch, weil ihnen in ihrem Arbeitsgebiet die Rechtslage vertraut und damit die Struktur klar war oder weil sie aus der Erfahrung der letzten Revisionen befürchteten, dass neue Fehler in die Verordnungen aufgenommen würden. Vorherrschend war eine skeptische Distanz.

5 Anhörung der interessierten Kreise

In einem zweiten Schritt wurden in drei Veranstaltungen die betroffenen externen Kreise informiert:

- die Lebensmittelwirtschaft und die Konsumentenorganisationen
- der kantonale Vollzug und
- die andern Bundesämter.

Diese hörten sich die Vorschläge an – und nahmen sie ohne grossen Kommentar zur Kenntnis. Die Lebensmittelwirtschaft war mehr am Inhalt als an der Form interessiert. Sie schenkte dem BAG immerhin Glauben, dass mit der neuen Form die materiellen Änderungen schneller und einfacher würden. Damit waren sie einverstanden. Die Vertreterinnen und Vertreter des kantonalen Vollzugs waren auch eher skeptisch, Neuem aber aufgeschlossen, soweit ihre Änderungswünsche materieller Art einfliessen konnten.

Dazu hatten wir als Grundsatz deklariert, dass nur eine *Nachführung* des geltenden Rechts in neuen Formen möglich war. Hätten wir alle materiellen Änderungsanträge auch berücksichtigt, wäre das Projekt aus dem Ufer gelaufen und zur Dauerrevision verkommen. Mit dem ehrgeizigen Ziel, die neue Struktur auf 1.1.2006 in Kraft zu setzen, waren Änderungen, die vertiefte Abklärungen erforderten, nicht möglich. So deklarierten wir, dass nur «unproblematische, einfach vorzunehmende» Korrekturen möglich sind. Als Beispiel sei die berühmte «Sahne» genannt. Als solche deklariert durfte Rahm in der Schweiz vor der Revision nicht verkauft werden.

6 Ein neuartiges Entscheidverfahren

Einen grundsätzlichen Widerstand gab es in diesen Informationsveranstaltungen: Ein Bundesamt wehrte sich vehement gegen die Delegation von Inhalten aus den bundesrätlichen Verordnungen an das EDI. Es befürchtete, in Zukunft bei Revisionen übergangen zu werden, und drohte mit dem Mitbericht – in der Bundesverwaltung ein Killerargument.

Wieder standen wir vor einer Grundsatzfrage: Wie konnten wir unser neues, schlankes System einführen und gleichzeitig den Bedenken der Bundesämter Rechnung tragen? Eine Unterteilung in wesentliche und weniger wesentliche Normen war fast nicht möglich. Insbesondere die langen Listen der Zusatz-, Fremd- und Inhaltsstoffe waren fraglos keine bundesrätlichen Materien. Trotzdem sind gewisse Grenzwerte in diesen Listen politisch umstritten und höchst kontrovers. Unmöglich war es auch, die zehn «heiklen» Grenzwerte durch den Bundesrat und die andern durch das Departement regeln zu lassen.

Deshalb kamen wir auf eine Idee, die wir heute in Artikel 77 LGV finden:

Art. 77 *Entscheidverfahren*

¹ *Ist die Kompetenz zur Rechtsetzung im Bereich der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände an das EDI oder das BAG übertragen, so hört das EDI beziehungsweise das BAG vor einer Verordnungsänderung die interessierten Bundesstellen an.*

² *Kann sich das EDI beziehungsweise das BAG mit anderen Bundesstellen nicht einigen, so eröffnet es diesen die vorgesehene Änderung. Jedes Departement kann innerhalb von 30 Tagen den Bundesrat zum Entschieden anrufen. Dieser entscheidet über die Änderung und beauftragt das EDI, die Verordnung entsprechend zu ändern.*

Bewusst wollten wir keine Bestimmungen nach dem Grundsatz «das BAG regelt im Einvernehmen mit dem Bundesamt für XY». Solche Verfahren münden oft in monatelange Diskussionen ohne Entscheid. Damit ist niemandem gedient, schon gar nicht, wenn Änderungen wegen der Übernahme von EG-Recht vorgenommen werden müssen.

Die neue Idee stammt aus dem Rechtsmittelverfahren. Wer einen Entscheid nicht akzeptieren will, zieht ihn an die nächste Instanz weiter. Ein reines Rechtsmittelverfahren, in dem ein Amt gegen das andere ein Beschwerdeverfahren durchzieht, im Extremfall bis vor Bundesgericht, ist in der Rechtsetzung kaum möglich. In-Sich-Prozesse (zwischen Verwaltungseinheiten) sind aber auch sonst verpönt – und auch nicht effizienter.

Nach der neuen Bestimmung soll das BAG oder das EDI nach der Ämterkonsultation und einem Gespräch mit den nicht zustimmenden Bundesämtern oder Departementen einen Entscheid treffen. Da dieser im Namen des Amtes oder Departements erfolgt, obliegt dieser Entscheid den höchsten Entscheidorganen (Direktor/Direktorin oder Stellvertreter/-in, Departementschef/Departementschefin oder GS). Der Entscheid richtet sich an die gleichgestellte Person im andern Amt oder Departement.

Innert dreissig Tagen nach Eröffnung (Erhalt) des Entscheids kann das Departement – nicht jedoch das betroffene Amt, das durch das übergeordnete Departement vertreten wird – den Bundesrat zum Entscheid anrufen. Dieser entscheidet dann nur über eine (oder mehrere) spezielle Frage in einer EDI-Verordnung. Sein Entscheid ist für das EDI bindend, das anschliessend die Verordnungsänderung so vornehmen muss, wie es der Bundesrat entschieden hat.

Ob sich dieses Verfahren bewährt, wird sich zeigen. Wir sind jedoch der Auffassung, dass es effizient im Sinne eines schnellen Entscheids sein kann.

7 Das europäische Hygienerecht

Im Frühjahr 2004 machten wir uns an die Arbeit. Eine erweitere Gruppe von Fachleuten und Nicht-Fachleuten – dies waren die Juristinnen und Juristen in den Augen der Fachleute – begann, den allgemeinen Teil der Lebensmittelverordnung in Bestimmungen aufzuteilen, die auch in Zukunft «bundesratswürdig» sind, und in solche, welche an das EDI delegiert werden konnten. Je nach Sachgebiet waren in den tagelangen Sitzungen andere Fachleute des BAG anwesend. Diese Seminare mit bis zu acht Personen waren mehr von Diskussionen als von Effizienz geprägt. Wahrscheinlich waren sie aber notwendig, um die Akzeptanz des Projekts zu verbessern.

Die interne Skepsis wich einer aktiven, wenn auch noch nicht enthusiastischen Mitarbeit.

Und plötzlich tauchte ein Riesenproblem auf: Die Europäische Gemeinschaft hatte zwei Jahre zuvor eine Basisverordnung über die Lebensmittelsicherheit (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) verabschiedet und die Kommission vier Verordnungs-Entwürfe von rund 180 Seiten für sehr präzise Detailbestimmungen in der Pipeline. Ende April 2004 wurden diese verabschiedet und am 1. Januar 2006 in Kraft gesetzt (Verordnung (EG) Nr. 852/2004, 853/2004, 854/2004 und 882/2004)³. Das Datum der Verabschiedung war nicht zufällig. Zwei Tage danach traten zehn neue Länder der EU bei. Die Erlassproduktion in der EG in diesen letzten Apriltagen 2004 war enorm. Man wollte so viel als möglich noch zu fünfzehnt verabschieden.

Das neue europäische Hygienerecht unterschied sich vom schweizerischen schon in den Grundsätzen. Für unser Rechtsetzungsprojekt war dies insofern brisant, als die fristgerechte Übernahme des EG-Hygienerechts Voraussetzung dafür war, dass die Schweiz auch nach dem 1. Januar 2006 noch Milch und Milchprodukte in den EU-Raum exportieren konnte.

Der Schwerpunkt der Revisionsarbeiten verlagerte sich damit von der Neustrukturierung des Ordnungsrechts zum Lebensmittelgesetz hinüber zur Übernahme des EG-Hygienerechts, welche – da vitale wirtschaftliche Interessen mit ins Spiel kamen – plötzlich zum Hauptziel erklärt wurde. Die EG-Kommission hatte unsere Bestimmungen zu Milch und Milchprodukten bis dato als dem europäischen Recht äquivalent bezeichnet. Damit konnten diese Produkte frei in die EU verkauft werden, was der schweizerischen Milchwirtschaft einen Umsatz von rund 500 Mio. Franken pro Jahr einbrachte. Ohne Übernahme des neuen Hygienerechts wäre die Äquivalenz ab 2006 gefährdet gewesen. Stark betroffen waren auch die Bestimmungen über die Fleischhygiene und das Schlachten, eine Domäne des BVET.

8 Neue Projektstruktur

Die Projektdynamik stieg markant! Das BAG organisierte sofort eine Sitzung mit den direkt betroffenen Ämtern auf oberster Ebene, um das weitere Vorgehen zu besprechen. Die hauptsächlich betroffenen Bundesämter für Veterinärwesen (BVET) und Landwirtschaft (BLW) waren sofort bereit, intensiv mitzuarbeiten und alte (Kompetenz-)Streitigkeiten ruhen zu lassen. Das Integrationsbüro diente als Koordinationsstelle mit Brüssel, soweit dies notwendig war.

Innert kurzer Zeit wurde eine Co-Projektleitung von BAG, BVET und BLW eingesetzt, mit den jeweiligen Direktoren im Projektausschuss. Diese

Zusammenarbeit war äusserst konstruktiv und angenehm. Nachdem es in den vergangenen Jahren insbesondere zwischen dem BAG, dem BVET und dem BLW immer wieder zu Kompetenzstreitigkeiten gekommen war, war es für alle Beteiligten ein neues Erlebnis zu sehen, dass man auch über die Departementsgrenze hinaus gemeinsam am selben «Strick» ziehen kann, wenn die Rahmenbedingungen dies erfordern.

Die Projektleitung, unterstützt durch je ein bis drei Vertreterinnen und Vertreter der entsprechenden Ämter, setzte sich zum primären Ziel, die Äquivalenz im Bereich der Milch nicht zu gefährden und gleichzeitig die Äquivalenz für die übrigen Produkte tierischen Ursprungs anzustreben. Nach Anhang 11 des Abkommens zwischen der EG und der Schweiz über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bilaterale I)⁴ soll der Handel mit tierischen Produkten zwischen der EG und der Schweiz erleichtert werden, indem die Vorschriften über veterinärhygienische und tierzüchterische Massnahmen zum Schutz von Mensch und Tier als gleichwertig anerkannt werden. Diese so genannte Äquivalenz gab es bis dato für Milch und Milchprodukte.

Da das BVET gestützt auf den Anhang 11 des Abkommens über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Bilaterale I) die Schweiz im Gemischten (Veterinär)Ausschuss vertrat, konnte dieses unverzüglich mit den zuständigen Mitarbeitenden der Kommission Kontakt aufnehmen. Auch dort war man an raschen Lösungen interessiert und bereit, sich prioritär der Schweiz anzunehmen. Gleichzeitig mussten die kantonalen Vollzugsbehörden informiert und angehört werden: Die Kantonschemikerinnen und -chemiker, die Kantonstierärztinnen und -ärzte und die kantonalen Landwirtschaftsämter. Die Kantonstierärzte unterstützten unsere Bemühungen vollumfänglich, doch auch die andern Behörden liessen sich, nach Darlegung der Hintergründe und dank offener Kommunikation, auch im Sinne eines ernsthaften Anhörens ihrer Bedenken, überzeugen. In dieser Phase besonders wertvoll war, dass sich einzelne Vertreter dieser Vollzugsbehörden bereit erklärten, an eintägigen Diskussionen zu Einzelfragen mitzuwirken.

Die Projektgruppe von rund acht Personen traf sich wöchentlich zur selben Zeit, um sofort auf alle Probleme reagieren zu können. Der Zeitplan sah eine erste Ämterkonsultation per Januar 2005, eine Vernehmlassungsvorlage per Anfang April, eine Auswertung der Vernehmlassung ab Juli, eine zweite Ämterkonsultation im September, die Eröffnung des Mitberichtverfahrens Mitte Oktober und einen Bundesrats- resp. Departementsentscheid spätestens auf den 23. November 2005 vor, damit die Verordnungen noch vor Jahresende publiziert werden und damit am 1. Januar 2006 in Kraft tre-

ten konnten. Nicht zu vergessen ist, es ging bei den beiden Teilprojekten (Nachführung und Hygiene) um rund 1000 Seiten Erlasstext!

Hier erlaube ich mir den kleinen eingeschobenen Hinweis, dass alle Verordnungen (siehe Anhang) heute das Datum des 23. Novembers 2005 tragen und die Bundesratsverordnungen am 13. Dezember und die Departementsverordnungen am 27. Dezember 2005 in der Amtlichen Sammlung publiziert wurden.

Mit der neuen Projektstruktur und den Arbeiten am neuen Hygienerecht konnte die Nachführung etwas «vernachlässigt» werden. Dank den Vorarbeiten vom Frühjahr war die Struktur jedoch so weit gediehen, dass die nicht-juristischen Fachleute den Umzug der Bestimmungen aus der LMV in die spezifischen Verordnungen grösstenteils selbstständig vornehmen konnten. Wir mussten uns nicht mehr um den Stickstoffgehalt in der Bouillon kümmern.

Noch so blieb sehr viel juristische Knochenarbeit. Einige Bestimmungen erlebten sicher zwanzig Versionen, wie zum Beispiel die Artikel 13 und 14 LGV. Ein wesentliches Thema war hier, wie wir sicherstellen können, dass nur diejenigen Dorfmetzger eine Bewilligung brauchen, die auch nach EG-Recht einer solchen bedürfen. Die entsprechenden EG-Bestimmungen waren an der Grenze der Verständlichkeit: Das Zusammenspiel der Definition von «Einzelhandel»,⁵ des Geltungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 853/2002⁶ und der Bestimmung über die Bewilligungspflicht⁷ lässt sich nicht rasch erschliessen.

Entsprechend änderte der Text, wenn wir wieder einen Fehler entdeckt hatten:

² *Keine Bewilligung benötigen Betriebe, die nur:*

d. Einzelhandel betreiben und gelegentlich Lebensmittel tierischer Herkunft an andere Einzelhandelsbetriebe abgeben, sofern es sich dabei um eine nebensächliche Tätigkeit auf lokaler Ebene von beschränktem Umfang handelt;

² *Keine Bewilligung benötigen Betriebe, die:*

d. Lebensmittel tierischer Herkunft nur direkt an Konsumentinnen und Konsumenten abgeben;

e. Lebensmittel tierischer Herkunft nur in beschränktem lokalem Umfang an Einzelhandelsbetriebe abgeben;

² Keine Bewilligung benötigen:

- d. Betriebe, die Lebensmittel tierischer Herkunft nur in geringen Mengen herstellen, verarbeiten, behandeln oder lagern und direkt an Konsumentinnen und Konsumenten abgeben;
- e. Einzelhandelsbetriebe, die Lebensmittel tierischer Herkunft nur in beschränktem, lokalem Umfang an andere Einzelhandelsbetriebe abgeben;
- f. Läden, die Lebensmittel tierischer Herkunft nur direkt an Konsumentinnen und Konsumenten abgeben.

9 Schwierigkeiten

Schwierigkeiten gab es erstaunlich wenig. Zwar fürchteten wir uns in der Ämterkonsultation wie alle Ämter vor Grundsatzdebatten mit der Verwaltungsinternen Redaktionskommission (Sprachdienst der BK und begleitende Rechtsetzung des BJ). Während sich Stellungnahmen anderer Ämter meistens auf ein bis zwei (Grundsatz) Fragen beschränken, die rasch entschieden werden können, können die Bemerkungen dieser Kommission den Zeitplan stark durcheinander bringen. Dank den Vorbesprechungen half aber auch die Verwaltungsinterne Redaktionskommission mit, den Zeitplan einzuhalten. Wir konnten innerhalb nützlicher Frist die wesentlichen Differenzen ausräumen und die kleineren auf später verschieben. Sehr froh waren wir, dass die Verwaltungsinterne Redaktionskommission bereit war, (unüblicherweise) die Detailredaktion über die 1000 Seiten während der externen Anhörung (Vernehmlassung) vorzunehmen. So kamen weder der Zeitplan ins Wanken noch die sprachliche Verständlichkeit und Qualität zu kurz. Bekanntlich kann man europäische Erlasse ja selten wörtlich übernehmen....

Als sehr aufwändig erwiesen sich auch die Übersetzungen. Diese konnten naturgemäss erst erfolgen, als der deutsche Text einigermaßen definitiv war. Sobald ein Text in der Übersetzung war, mussten die täglich notwendigen kleinen Korrekturen im Überschreibmodus vorgenommen werden, und wir mussten strengstens darauf achten, dass immer die gleiche Version weiterbearbeitet wurde. Bei 30 Erlassen ist die diesbezügliche Organisation sehr wichtig. Andernfalls bricht sofort das Chaos aus.

10 Europäische Wünsche

Die beteiligten Ämter mussten für die EG-Kommission zu jeder EG-Verordnung eine Konkordanztafel erstellen, in der artikelweise der Text der EG-Verordnung und unserer paralleler Normentwurf im schweizerischen Recht

gegenüberstanden. Alles war in der Sprache von Voltaire zu fassen. Dank den guten Kontakten des BVET mit der Kommission konnte eine Delegation der beteiligten Bundesämter im April 2005 nach Brüssel fliegen und dort die Stellungnahme der Fachleute zu unseren Konkordanztabellen entgegennehmen.

Diese verwunderte uns. Die Kommission hatte eigens für die Verhandlungen mit der Schweiz eine Person freigestellt, welche nichts anderes zu tun hatte, als die von uns eingereichten Konkordanztabellen minutiös zu prüfen. In der Folge gab es zwar eine grosse Menge von Detailkritik, unser Konzept und die materiellen Grundzüge unserer Entwürfe überstanden die strenge Prüfung durch die Kommission aber schadlos. Einzige Ausnahme: Die Kommission wünschte die langen Listen mit Definitionen, die sich in den EG-Verordnungen fanden, im schweizerischen Recht wiederzufinden. Daran gab es nichts zu rütteln, auch nicht mit dem Argument, die Verwaltungsinterne Redaktionskommission lasse Definitionen, welche Selbstverständlichkeiten umschreiben, mehr verunklären als klären und abgrenzen oder materielle Bestimmungen enthalten, nicht zu (Gesetzgebungsleitfaden 2002, Ziff. 8355, N 954 ff.).

Solcher Art waren die Definitionen, welche uns unnütz schienen:

Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck Gefahr: ein biologisches, chemisches oder physikalisches Agens in einem Lebensmittel oder Futtermittel oder einen Zustand eines Lebensmittels oder Futtermittels, der eine Gesundheitsbeeinträchtigung verursachen kann.⁸

Höhepunkt bleibt aber immer noch Absatz 3 von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004:

Im Sinne der Anhänge dieser Verordnung bedeuten Ausdrücke wie «erforderlichenfalls», «geeignet», «angemessen» und «ausreichend» im Hinblick auf die Ziele dieser Verordnung erforderlich, geeignet, angemessen und ausreichend.

Während auf Englisch ungefähr die gleichen vier Worte «umschrieben» werden, heisst es auf Französisch: au besoin, en cas de besoin, le cas échéant, si nécessaire, là où cela est nécessaire, adéquat et suffisant.

Es nützte nichts, wir hatten zu definieren, fanden jedoch mit Hilfe der Verwaltungsinternen Redaktionskommission eine akzeptable Lösung, die auch der EG-Kommission genügte: In Absatz 2 von Artikel 2 LGV steht heute:

² Die übrigen Begriffe des schweizerischen Lebensmittelrechts werden im Sinne der Definitionen verwendet, die in einer der folgenden EG-Verordnungen (Stand 1. Jan. 2006) enthalten sind:

(es folgt die Auflistung der fünf EG-Verordnungen).

Mit der Klammer «Stand 1. Januar 2006» wurde sichergestellt, dass selbst Definitionen nicht dynamisch unser Recht unterwandern können.

Immerhin bleibt anzumerken, dass wir bei der Definitionsübung auch Unzulänglichkeiten bei der Verwendung von Begriffen entdeckten, die wir wahrscheinlich helvetisch locker übergangen hätten. So nahmen wir uns ursprünglich die Freiheit, mal von Lebensmittelbetrieben und mal von Lebensmittelunternehmen zu sprechen.

In den Sitzungen gewann unsere Delegation den Eindruck, wir seien das erste Testobjekt. Weil Verordnungen in der EG direkt anwendbar sind, sind wir die einzigen, welche die EG-Verordnungen umsetzen und dabei durchdenken müssen. Nur wegen dem EWR-Nein sind solche Umsetzungsarbeiten überhaupt notwendig. Der Kommission wurden bei diversen Bestimmungen im neuen Hygienerecht die Probleme erst durch unsere Nachfragen bewusst. Die EG-Fachleute schienen gar nicht undankbar für die kritische Durchsicht durch die Schweiz.

Inhaltlich war jedoch klar, dass im Zweifelsfall die europäische Interpretation massgebend war und wir uns an den Vorgaben auszurichten hatten. Dies galt umso mehr, als (zufälligerweise) in den gleichen Tagen in der Schweiz eine Inspektion der EU-Behörden im Rahmen der Milch-Äquivalenz stattfand und ein sehr schlechtes Resultat zeigte! Das Bild der hygienisch perfekten Schweiz wurde heftig angekratzt und (allzu) selbstbewusstes Auftreten war nicht mehr angebracht.

11 Die Schlussphase

Die Anhörung (früher Vernehmlassung) von rund 300 Adressaten erwies sich als nicht so problematisch, obschon auch dort sehr viel Material auszuwerten war. Wir hatten die Adressaten gebeten, ihre Bemerkungen in eine vorbereitete Excel-Tabelle nach Artikeln geordnet einzugeben und uns diese elektronisch zukommen zu lassen. Dies tat der Grossteil. So konnten wir, Excel sei dank, die Tabellen nach Artikeln, nach Adressaten und auch nach andern Funktionen elektronisch ordnen. Dies erleichterte die Übersicht gewaltig. Sehr bald sahen wir, dass neben alt bekannten Revisionswünschen, die wir auf später verschoben, relativ wenige Artikel aus dem neuen Hygienerecht umstritten waren.

Dennoch: Die Entscheide darüber mussten rasch gefällt werden, auch dort, wo die Projektleitung (Amtdirektoren) entscheiden musste. Der Aufwand für den Einbau der Änderungen in die juristischen Texte war gross. Sehr oft zieht eine Änderung eine andere nach sich; und drei Tage später merkt man, dass noch eine dritte Bestimmung betroffen ist. Vier Stunden redaktionelle Arbeit an einer Bestimmung war nicht so selten, zumindest nicht bei den neuralgischen Artikeln.

Gleichzeitig mussten und durften wir auch die grosse Arbeit der Verwaltungsinternen Redaktionskommission einarbeiten, was auch eine sehr konzentrierte Arbeit während mehrerer Tage erforderte. Hätten wir die Vorschläge der Kommission ohne weitere Prüfung übernehmen können, wäre die Aufgabe rasch erledigt gewesen. Die Komplexität der Materie verlangte aber eine minutiöse Prüfung der vorgeschlagenen Formulierungen. Es kam denn auch öfters vor, dass wir von den Vorschlägen abweichen mussten. Am schwierigsten war es, wenn wir anhand der redaktionellen Korrektur die Unzulänglichkeit des eigenen Textes erkannten, ohne jedoch den Vorschlag übernehmen zu können. So mussten wir nach einem neuen Wortlaut suchen. Das Finale aller Gesetzgebungsprojekte beginnt im Generalsekretariat des Departements. Spätestens hier muss man überraschende Fragen, unerwartete Einwände und politische Einflüsse kalkulieren. Speziell spannend war es, von zwei Departementsvorstehern die Unterschrift unter einen gemeinsamen Antrag zu erhalten. Dazu mussten im Antragstext noch einzelne Wörter ausgetauscht werden.

Sie haben unterschrieben. Zuletzt kam noch ein unerwarteter Mitbericht. Ein Departement wollte eine Bestimmung in der bundesrätlichen Verordnung haben, die wir in eine Departementsverordnung delegiert hatten. Dieser Artikel hatte in der LMV neun Absätze, diverse Untergliederungen (a, b, c und Ziffern 1, 2) und war fast zwei Seiten lang. Inhalt waren detaillierte Formalitäten in einem politisch hoch sensiblen Gebiet.

Mit dieser Bestimmung hätten wir ein unmögliches Gebilde in die neue LGV aufgenommen, fast alle Artikel neu nummerieren und alle Bezüge anpassen müssen – eine Arbeit von mindestens einem Tag mit hohem Fehlerpotenzial. Wir beantragten deshalb die Ablehnung mit der Begründung, der neue Artikel 77 LGV erlaube in Zukunft eine Mitsprache des interessierten Departements, falls eine Änderung geplant sei, und der heutige Text in der EDI-Verordnung stehe ja fest.

Der Mitbericht wurde abgelehnt und wir konnten zum Apéro schreiten, dem Ende jedes Gesetzgebungsprojekts. Die Umsetzung durch die Fachleute kommt später.

Anhang

817.02	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV)	2006 5451
817.021.23	V des EDI vom 26. Juni 1995 über Fremd- und Inhaltsstoffe in Lebensmitteln (Fremd- und Inhaltsstoffverordnung, FIV)	1996 2893
817.022.101	V des EDI vom 23. November 2005 über Zuckerarten, süsse Lebensmittel und Kakaoerzeugnisse	2006 5909
817.022.102	V des EDI vom 23. November 2005 über Trinke, Quell- und Mineralwasser	2006 5929
817.022.103	V des EDI vom 23. November 2005 über Suppen, Gewürze und Essig	2006 5941
817.022.104	V des EDI vom 23. November 2005 über Speziallebensmittel	2006 5953
817.022.105	V des EDI vom 23. November 2005 über Speiseöl, Speisefett und daraus hergestellte Erzeugnisse	2006 6009
817.022.106	V des EDI vom 23. November 2005 über Speisepilze und Hefe	2006 6017
817.022.107	V des EDI vom 23. November 2005 über Obst, Gemüse und daraus hergestellte Erzeugnisse	2006 6033
817.022.108	V des EDI vom 23. November 2005 über Lebensmittel tierischer Herkunft	2006 6043
817.022.109	V des EDI vom 23. November 2005 über Getreide, Hülsenfrüchte, Pflanzenproteine und deren Erzeugnisse	2006 6087
817.022.110	V des EDI vom 23. November 2005 über alkoholische Getränke	2006 6097
817.022.111	V des EDI vom 23. November 2005 über alkoholfreie Getränke (insb. Tee, Kräutertee, Kaffee, Säfte, Sirupe, Limonaden)	2006 6135
817.022.21	V des EDI vom 23. November 2005 über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV)	2006 6159
817.022.31	V des EDI vom 23. November 2005 über die in Lebensmitteln zulässigen Zusatzstoffe (Zusatzstoffverordnung, ZuV)	2006 6191
817.022.32	V des EDI vom 23. November 2005 über den Zusatz essenzieller oder physiologisch nützlicher Stoffe zu Lebensmitteln	2006 6345
817.022.51	V des EDI vom 23. November 2005 über gentechnisch veränderte Lebensmittel (VGVL)	2006 6353
817.023.21	V des EDI vom 23. November 2005 Über Bedarfsgegenstände	2006 6363
817.023.31	V des EDI vom 23. November 2005 über kosmetische Mittel (VKo)	2006 6423
817.023.41	V des EDI vom 23. November 2005 über Gegenstände für den Schleimhaut-, Haut- und Haarkontakt sowie über Kerzen, Streichhölzer, Feuerzeuge und Scherzartikel	2006 6487
817.023.61	V des EDI vom 23. November 2005 über Druckgaspackungen	2006 6507
817.024.1	Hygieneverordnung des EDI vom 23. November 2005 (HyV)	2006 6521

817.025.21	V des EDI vom 23. November 2005 über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung	2006 6555
817.026.1	Hygiene bei der Primärproduktion -► 916.020 -> 916.020.1	
817.044.1	V des EDI vom 27. März 2002 über die Sicherheit von Spielzeug (Spielzeugverordnung, VSS)	2002 1082
817.190	V vom 23. November 2005 über das Schlachten und die Fleischkontrolle (VFFC)	2006 5493
817.190.1	V des EVD vom 23. November 2005 über die Hygiene beim Schlachten (VHyS)	2006 6591
817.190.4	Schlachtgewichtverordnung vom 3. März 1995 (SGV)	1996 1739
817.191.54	V vom 1. März 1995 über die Ausbildung der Kontrollorgane für die Fleischhygiene (VAFHy)	1996 1744

Anmerkungen

- | | | | |
|---|--|---|---|
| 1 | AS 1995 1491; mit der neuen Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) vom 23. November 2005 (SR 817.02) wurde die LMV aufgehoben. | 5 | Art. 1 Ziff. 7 Verordnung (EG) 178/2002 (Fundstelle s. Fn 3). |
| 2 | Botschaft vom 30. Januar 1989 zu einem Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (BBl 1989 893 ff., Ziff. 122); das LMG ist seit dem 1. Juli 1995 in Kraft. | 6 | Art. 1 Abs. 5 Bst. b (Fundstelle s. Fn 3). |
| 3 | ABl. I 031 vom 1.2.2002, S. 1-24; ABl. I 226 vom 25.6.2004, S. 3,22,83 u. ABl. I 191 vom 28.5.2004, S. 1. | 7 | Art. 4 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 (Fundstelle s. Fn 3). |
| 4 | Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (SR 916.026.81). | 8 | Art. 3 Ziff. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Fundstelle s. Fn. 3). |

Literatur

- Gesetzgebungsleitfaden, 2002, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, hrsg. vom Bundesamt für Justiz, 2., überarb. Aufl., Bern.
- Gygi, Fritz, 1986, Verwaltungsrecht, Bern.

Résumé

Une nouvelle structure a été créée à partir d'une broussaille d'ordonnances sur les denrées alimentaires. L'un des aspects jugés particulièrement importants de cette nouvelle réglementation est qu'elle est située au bon niveau législatif. Désormais, le Conseil fédéral aura à se prononcer uniquement sur les affaires essentielles, alors que le Département fédéral de l'intérieur se chargera des dispositions de détail.

La nouvelle législation européenne en matière d'hygiène alimentaire, qui devait être transposée le plus rapidement possible dans la législation suisse, est arrivée au beau milieu du projet de révision des structures. L'Office fédéral de la santé publique, l'Office vétérinaire fédéral et l'Office fédéral de l'agriculture ont permis à ce projet additionnel d'être mené à bien de telle sorte que les dispositions de la législation suisse sur le lait et l'hygiène du lait ont été adaptées à celles de l'Union européenne. Il n'y a donc pas d'obstacles particuliers à l'exportation du lait et du fromage.