

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. April 2018

325.

Gesundheits- und Umweltdepartement, Vernehmlassungs- und Mitberichtsverfahren zur Vollzugsverordnung zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständegesetzgebung, Zuschrift

IDG-Status: öffentlich

Am 1. Mai 2017 trat das neue eidgenössische Lebensmittelgesetz (LMG, SR 817.0) in Kraft. Die kantonale Gesundheitsdirektion nimmt diese Anpassungen auf Bundesebene zum Anlass, die Kantonale Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (KLGV, LS 817.1) zu revidieren. § 4 der KLGV delegiert den Vollzug des Lebensmittelrechts im Kanton Zürich an die Städte Zürich und Winterthur. Am 1. März 2018 hat der Kanton die Revision der KLGV [neu: Vollzugsverordnung zur Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (VVLG)] in die Vernehmlassung gegeben. Mit der Revision beabsichtigt der Kanton die Delegation des Vollzugs des Lebensmittelrechts aufzuheben und die drei im Kanton Zürich bestehenden Lebensmittelinspektorate in der Gesundheitsdirektion zu einem einzigen, kantonalen Inspektorat zusammenzuführen.

Auf Antrag der Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements wird an die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich geschrieben:

Mit Schreiben vom 1. März 2018 haben Sie die Stadt Zürich zur Stellungnahme in eingangs erwähnter Angelegenheit mit Frist bis 4. Juni 2018 eingeladen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und lassen Ihnen gern folgende Ausführungen zukommen:

Am 1. Mai 2017 trat das neue eidgenössische Lebensmittelgesetz (LMG, SR 817.0) in Kraft. Das bringt zahlreiche neue Herausforderungen mit sich. Einerseits steigen die fachlichen Anforderungen an die Selbstkontrolle durch die Betriebsverantwortlichen; andererseits werden die amtlichen Kontrollen komplexer. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich hat diese Revision zum Anlass genommen, auch die Kantonale Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (KLGV, LS 817.1) einer Totalrevision zu unterziehen. Diese umfasst auch eine Neukonzeption der Zuständigkeiten und wurde daher neu benannt. Die Gesundheitsdirektion schlägt im Zusammenhang mit den Zuständigkeiten zwei Varianten vor:

- Variante 1: alleinige Zuständigkeit des Kantons,
- Variante 2: Beibehaltung der Zuständigkeit der Gemeinden mit Einschränkungen.

Aus Sicht der Stadt Zürich hat sich der gemeinsame Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung durch das Kantonale Labor (KLZH) und die Lebensmittelinspektorate der Städte Zürich und Winterthur in der Praxis bewährt. Das Lebensmittelinspektorat der Stadt Zürich (LMIZ) des Umwelt- und Gesundheitsschutzes (UGZ) erbringt als kommunale Einrichtung die Lebensmittelkontrollen für die Stadt Zürich und sechs Gemeinden gesetzeskonform, kundennah und kostengünstig. Die im Mai 2017 in Kraft getretenen Neuerungen des LMG machen keineswegs eine Änderung der Vollzugsaufgaben auf kommunaler Stufe erforderlich. Vielmehr ist am Grundsatz festzuhalten, dass Gemeinden öffentliche Aufgaben selbst wahrnehmen, wenn diese die Aufgaben ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton. Das revidierte Lebensmittelrecht ist nun schon fast ein Jahr in Kraft. Die bisherigen Erfahrungen im Kanton Zürich zeigen, dass die Inspektorate der Städte diesen Herausforderungen gewachsen sind.

In der Stadt Zürich bringt ein städtisches Lebensmittelinspektorat für Vollzug und Kundennähe diverse Vorteile: So ist es etwa bestens mit anderen städtischen Abteilungen, wie etwa mit dem Baubewilligungsverfahren oder der Wirtschaftspolizei, vernetzt. Für die Kundschaft ist das ein klarer Vorteil, da alles aus einer Hand kommt. Zudem ist das LMIZ stets nahe an der Basis, kennt seine Ansprechpartner und übernimmt öfters die Vermittlerrolle zwischen KLZH und der Umsetzung in die Praxis. Diese Vermittlerrolle beinhaltet auch einen proaktiven Vollzug mit Beratung, um eine langfristige Lebensmittelsicherheit zu erreichen. Stark engagiert sich das LMIZ auch in der Schulung bezüglich Lebensmittelhygiene und -recht, etwa für das Hortpersonal oder auf Verbandsebene. Das hat eine klare präventive Wirkung. Auch die gut eingespielte Zusammenarbeit mit den städtischen Spitälern, den Alterszentren und den Pflegezentren der Stadt Zürich sowie mit weiteren städtischen Institutionen sowie auch die Kontrollen in städtischen Institutionen sind zu erwähnen.

Zu den Kapiteln der Erläuterungen der Vernehmlassungsvorlage

1. Ausgangslage

Zu Kapitel 1.1 Bisheriges Recht (Seiten 1 ff)

Das Lebensmittelinspektorat der Stadt Zürich hat am 7. Februar 2018 seine Akkreditierung nach EN ISO 17020 von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle für weitere fünf Jahre bestätigt bekommen und gewährleistet als schlanke Organisation die Gesetzeskonformität von über 5000 Betrieben. Neben der Stadt Zürich ist das LMIZ für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung in sechs weiteren Gemeinden des Kantons verantwortlich, namentlich Kloten, Adliswil, Oberengstringen, Uster, Greifensee und Richterswil. Die langjährige Partnerschaft mit den angeschlossenen Gemeinden zeigt ebenfalls, dass die Dienstleistungen des Lebensmittelinspektorats geschätzt werden.

Zu Kapitel 1.2 Neues eidgenössisches Lebensmittelrecht per 1. Mai 2017 (Seiten 2 ff)

Der Lebensmittelmarkt ist ein sehr dynamischer Markt, auf dem die vielfältigen Anbieter auf sich ändernde Lebensgewohnheiten der Konsumentinnen und Konsumenten reagieren. Der Bezug von Mahlzeiten in Kinderhorten und Take-aways oder Catering-Angebote über das Internet sind nur einige Beispiele, welche Bereiche an Bedeutung zugenommen haben. Unsere fachlich versierten und erfahrenen Kontrolleurrinnen und Kontrolleure bzw. Inspektorinnen und Inspektoren vermögen sich diesen neuen Aufgaben ebenso zu stellen wie den neu gefassten Schwerpunkten des LMG.

Bewertung von Rückstandshöchstmengen: Richtigstellung (Seite 3)

Auf Seite 3 der Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass für bestimmte Aufgaben fundierte Laboranalysen sowie wissenschaftliche Abklärungen zu toxikologischen Beurteilungen erforderlich seien. Diesbezüglich sieht der Neuerlass gar keine Änderungen vor. Schon bisher wurden diese Aufgaben einzig durch den Kanton vollzogen.

Das LMIZ ist eine reine Inspektionsstelle und hat keinerlei Ausstattung oder Zulassung als Labor. Laboranalysen und toxikologische Bewertungen werden stets zentral vom KLZH erstellt. Es wurde und wird nicht angezweifelt, dass Laboranalysen stets beim KLZH angesiedelt sind. Die entsprechenden Erläuterungen könnten den Eindruck erwecken, Laboranalysen würden in Zukunft durch die Inspektorate erfolgen oder die Bewertung von Rückstandshöchstmengen gehörte bei jeder Betriebskategorie flächendeckend zum Selbstkontrollkonzept. Dieser Eindruck wäre nicht richtig.

EU Schnellwarnsystem RASFF: Verbesserungsvorschlag (Seite 3)

Konsumentinnen und Konsumenten erwarten einen reibungslosen Melde-, Kommunikations- und Informationsweg, insbesondere bei den Prozessen, bei denen die Lebensmittelsicherheit betroffen sein oder grobe Täuschung vorliegen könnte. Die Erläuterungen beschreiben, dass die bestehenden Strukturen Zusatzaufwand bei der Bearbeitung des Schnellwarnsystems verursachen. Das LMIZ schlägt vor, für das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, wie zum Beispiel Inspektorat und KLZH, verbindliche Prozess- und Kommunikationsabläufe zu definieren, anhand derer alle Beteiligten ohne Verzug agieren können. Missverständlich ist auf Seite 3 der Erläuterungen die Aussage, das LMIZ würde Meldungen des Bundes «*noch einmal analysieren*». Richtig ist, dass Meldungen oder Nachfragen des Bundes oder des Kantons unverzüglich und mit höchster Priorität bearbeitet werden. Die städtischen Inspektorate sind nah an den Betrieben, kennen die Ansprechpersonen, haben vertiefte Betriebskenntnisse und können so effizient und zeitnah reagieren.

Neue Betriebskategorien: Bereits umgesetzt (Seite 3)

Den Erläuterungen ist zu entnehmen, dass neue Betriebskategorien zu kontrollieren sind. Dabei werden aber eigentlich bloss Betriebsarten aufgezählt, die bereits heute schon vom Geltungsbereich der Lebensmittelgesetzgebung erfasst werden. So hat das LMIZ bereits seit 2015 Mitarbeitende für die Kontrolle in den Bereichen «Tattoo / Permanent Makeup» und seit 2017 im Bereich «Duschwasser» ausgebildet. Für die Sicherstellung von hygienischem Badewasser ist die Stadt Zürich schon seit vielen Jahrzehnten zuständig.

Geographisch sinnvolle Einheiten (Seite 3)

Der Kanton ist der Ansicht, die neuen Herausforderungen des Lebensmittelrechts könnten nur mit den bestehenden Strukturen bewerkstelligt werden, wenn die Kommunikationswege zwischen den Inspektoraten und dem Labor möglichst kurz sind. Gerade die bestehende Struktur mit nur drei verantwortlichen Inspektoraten entspricht diesem Bedarf vollauf, da es ja gerade nicht eine Vielzahl von Gemeinden zu betreuen gilt und deshalb die Kommunikationswege schon auf ein Mindestmass reduziert wurden. Weiter ist nicht entscheidend, wo die Gemeinde geographisch liegt, sondern die Distanz zwischen Betrieb und KLZH.

Spezialisiertes Personal: Begrüssenswert (Seite 4)

Das LMIZ begrüsst, den auf Seite 4 der Erläuterungen diskutierten Punkt, bei besonderen oder seltenen Problemen auf Expertinnen und Experten des KLZH zurückgreifen zu können. Die in den Erläuterungen erwähnte Gefahr einer weiteren Aufblähung des Vollzugs, weil die Gemeinden nicht mehr selbst akkreditiert werden, ist in der Tat vorhanden. Sie kann aber durch klare Vorgaben und eine gute Aufgabenteilung verhindert werden, weshalb auch aus diesem Grund keine weitreichenden Änderungen an den Vollzugsaufgaben erforderlich sind.

Zu Kapitel 1.3 Weitere Veränderungen (Seite 4)

Handel über das Internet: Dringender Handlungsbedarf (Seite 4)

Das LMIZ teilt die auf Seite 4 geäußerte Einschätzung, dass der Internethandel rasant an Bedeutung gewinnt und dies neue Formen der verlässlichen Überwachung erfordert. Hier gilt es vor allem konzeptionell-methodische Vorgaben zu entwickeln, wie das Internetangebot an Lebensmitteln flächendeckend gesichtet und angemessen kontrolliert werden kann. Einige Fälle wurden durch das LMIZ schon bearbeitet, wobei auch Social-Media-Plattformen wie Facebook abgefragt wurden.

Zu Kapitel 1.4 Handlungsbedarf und Möglichkeiten (Seiten 4 ff)

Ab Seite 4 sind den Erläuterung Ausführungen zu den zwei Varianten zu entnehmen. Die Varianten tragen jeweils einen eindeutig wertenden Titel, nämlich «Variante 1: einfach einheitlich» und «Variante 2: dreifach aufwändig».

Mit dieser Benennung der Varianten werden die Weichen schon vor der Lektüre der betreffenden Ausführungen gestellt. Ein neutrales Lesen der betreffenden Passagen wird erschwert. Die Stadt Zürich schlägt deshalb eine sachliche Umbenennung der vom Kanton vorgeschlagenen Varianten in «kantonale Zuständigkeit» für Variante 1 und «kommunale Zuständigkeit» für Variante 2 vor.

Steigerung der Effizienz: Oberflächlich definiert und nicht quantifiziert (Seiten 5 ff)

An verschiedenen Stellen verweisen die Erläuterungen auf die Effizienzsteigerung, die insbesondere «Variante 1», aber auch in geringerem Masse «Variante 2» mit sich brächten. Die Effizienzsteigerung wird lediglich mit Schlagworten begründet (Abbau von Schnittstellen, einfachere Koordination, direkte Führung), aber weder konkret ausgeführt noch monetär oder zeitlich quantifiziert.

Es fehlt die Abschätzung der Übergangskosten und möglicher neuer Schnittstellen (Seiten 5 ff)

Ohne Erwähnung bleiben mögliche neue Schnittstellen durch eine Zentralisierung sowie allfällige Kosten, welche eine Umstellung eines bewährten Systems mit sich brächten. Dabei ist etwa an Archiv- und Datentransfer, Personalschulung für neue Software und Abläufe und an massive Zunahme der organisatorischen Abläufe beim KLZH zu denken. Im Weiteren müssten die eingespielten stadtinternen Abläufe im Bau- und Bewilligungsverfahren neu geregelt werden, was mit erheblichem Aufwand verbunden wäre.

2. Variante 1: «kantonale Zuständigkeit» (Seiten 5 ff)

Zu Kapitel 2.2 Verfassungsmässigkeit (Seiten 5 ff)

Basiskontrolle: Ein irreführender Begriff (Seiten 6 ff)

Ab Seite 6 der Erläuterungen wird der Begriff «Basiskontrolle» verwendet, jedoch nicht definiert. Dieser Begriff findet weder im LMG noch in der Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (LMVV) Verwendung. Letztlich gilt, dass alle Betriebsformen einer Branche gleich behandelt und angemessen kontrolliert werden müssen. Die LMVV definiert dazu in Art. 3 Kriterien und verweist dabei auch auf den Nationalen Kontrollplan.

Lebensmittelsicherheit kann auf allen Stufen der Warenkette beeinträchtigt und der Konsument und die Konsumentin in vielfältiger Weise getäuscht werden, eine Klassifizierung der Kontrollen sieht der Gesetzgeber auf Bundesebene in unseren Augen nicht vor.

Zu Kapitel 2.3 Beurteilung der Variante 1 (Seiten 6 ff)

Der Kanton favorisiert die Variante 1 «kantonale Zuständigkeit», weil er der Ansicht ist, damit würden Schnittstellen und Doppelspurigkeit abgeschafft. Es fehlt aber ein ganzheitliches Konzept im Zusammenhang mit den neuen Strukturen.

In Abschnitt 2.3 Beurteilung der Variante 1 werden Schwachpunkte des jetzigen Systems angesprochen und verallgemeinert dargestellt. Klare Prozess- und Kommunikationsbeschreibungen könnten hier auf der täglichen Arbeitsebene Abhilfe schaffen. Im Allgemeinen funktioniert die Kommunikation zwischen KLZH und den Städten gut. Für Absprachen und den koordinierten Vollzug gibt es 14-tägig die Koordinationssitzung und die zweimal jährliche Weiterbildung

der Kontrollorgane. Es wird im operativen Geschäft jeweils mehrere Personen und Zwischenstufen geben, womit auch weiterhin Koordinationssitzungen erforderlich sein werden. Somit führt eine Zentralisierung nicht zu einem Ressourcengewinn.

Kürzere Wege Probenahme: Richtigstellung (Seiten 6 und 7)

Die Anfahrts- und Rückfahrtwege der Probenahme sind, wie bereits erwähnt, hauptsächlich durch die Distanz zwischen beprobtem Betrieb und dem KLZH definiert.

Diese Wegstrecken werden auch bei einer kantonalen Organisation nicht kürzer werden, es sei denn, es werden mehr Proben im Ballungszentrum Zürich und weniger in den entfernteren Gemeinden gezogen.

Das System der Untersuchung und Beanstandung der Proben durch das KLZH und die anschließende Weiterbearbeitung durch die städtischen Inspektorate hat sich bewährt, insbesondere bei den Mikrobiologieproben. Die Massnahmen müssen nicht, wie beschrieben, den Gemeinden gemeldet werden, sondern dem KLZH. Das LMIZ bespricht mit den Kunden das Ergebnis der Analysen und geht wenn nötig proaktiv auf die Betriebe zu, berät sie direkt und kompetent, und konnte bei vielen Betrieben, dank unverzüglicher, enger und kundennaher Begleitung, weitere Beanstandungen und Kosten vermeiden helfen. Dies ist ein grundsätzlicher Beitrag zur Lebensmittelsicherheit.

Zu Kapitel 2.4 Umsetzung der Variante 1 (Seiten 7 ff)

Kostenübernahme durch den Kanton (Seite 7)

Aus städtischer Sicht ist es folgerichtig, dass der Kanton bei Variante 1 die Aufgaben und die Gesamtkosten übernehmen will.

Entlassung von Personal (Seite 7)

Für die Variante 1 werden tiefere Gesamtkosten vorhergesagt, ohne dass die Kosteneinsparung quantifiziert oder Umstellungskosten berücksichtigt würden. Da der grösste Kostenfaktor Personalkosten sind, müssen Kosteneinsparungen im Bereich Personal – also Entlassungen aus dem Pool der städtischen Inspektorate – erwartet werden. Gleichzeitig kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass ein rechtskonformer Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung mit weniger Personal nicht mehr sichergestellt werden kann.

3. Variante 2: «kommunale Zuständigkeit» (Seiten 8 ff)

Zu Kapitel 3.1 Ausgestaltung (Seite 8)

Aufteilung der Betriebe – grundsätzlich sinnvoll, zum Teil ungenau definiert, Duschwasser fehlt (Seite 8)

Die Erläuterungen zur Variante 2 «kommunale Zuständigkeit» orientieren sich am Status Quo. Die Gemeinden sind grundsätzlich für die Lebensmittelkontrollen zuständig und delegieren diese Aufgabe an akkreditierte Inspektorate der Städte Zürich und Winterthur oder des KLZH.

Betriebskategorien, die spezifisches Fachwissen verlangen, wie zum Beispiel die Überprüfung der Hauptsitze von Handelsketten oder Grossverteilern werden bereits jetzt ausschliesslich vom KLZH Vollzug erfasst. Ebenso werden Trinkwasser und alle Badeanstalten, mit Ausnahme der Stadt Zürich, schon jetzt zentral vom KLZH kontrolliert.

Diese Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen Gemeinden und KLZH hat sich bewährt.

Neu sollen «Gross- und Handelsbetriebe von überregionaler Bedeutung» sowie «Importbetriebe» vom KLZH überwacht werden. Ab wann eine überregionale Bedeutung vorliegt, ist nicht definiert. Wir empfehlen, dass sich die Ausgestaltung der Variante 2 konsequent an die Nomenklatur der Betriebskategorien hält, die der Nationale Kontrollplan (SR 817.032) in Liste 3 vorgibt. Diese ist auch Grundlage der Bestimmung der Kontrollfrequenzen, welche der Verband der Kantonschemiker herausgegeben hat. Eine Positivliste, welche Betriebskategorien durch die städtischen Inspektorate kontrolliert werden sollen, ist in der Darstellung als Synopse gegeben. Das LMIZ schlägt vor, die folgenden Kategorien in § 4 Ab. 1 VVLG, Variante 2 mit aufzunehmen:

- C101 Handel und Transport
- C102 Transportunternehmen: Schüttgut
- C103 Transportunternehmen: gekühlte/gefrorene (offen/verpackte) Ware
- C104 Transportunternehmen: verpackte Ware
- C105 Lagerbetrieb und Warenumschatz
- C106 Handelsvermittlung, Grosshandel, Importeur
- C401 Versandhandelsbetrieb
- F1 Hallenbad
- F2 Freibad
- F3 Strandbad
- F99 Einrichtungen mit öffentlichen Duschen

Bei den Kategorien C101 bis C106 hat es viele kleinere Betriebe dabei, die durch die Städte kontrolliert werden können. Grosse Betriebe aus diesen Kategorien können, wie in der heutigen Praxis gehandhabt, weiterhin durch das KLZH kontrolliert werden. Bei den Kategorien F1 bis F3 wird eine Zusammenarbeit angestrebt, die teilweise bereits besteht. Die Kategorie F99 beinhaltet starke innerstädtische Vernetzungen, wie Alters- und Pflegezentren, Sportanlagen und Schulen. Hier ist die Zuständigkeit bei der Stadt von besonderem Wert und Nutzen. Die gesetzlichen Anforderungen wurden bisher effizient und erfolgreich umgesetzt.

Vollumfängliche Bearbeitung von Aufträgen und Meldungen von Bundesstellen: Sinnvoll (Seite 8)

Wir halten die zentrale Bearbeitung des Meldewesens über das KLZH für sinnvoll.

Zu Kapitel 3.2 Beurteilung der Variante 2 (Seite 8)

Wir teilen die Beurteilung, dass die Aufteilung der Zuständigkeiten gemäss Kompetenzen der Kontrollorgane in Variante 2 sinnvoll ist. Schnittstellen und Kommunikationswege lassen sich durch klar definierte Prozesse für die Zusammenarbeit der beteiligten Organisationen verbessern.

Für die Gemeinden und ihre Betriebe bliebe der kurze Weg zum kundennahen, erfahrenen und akkreditierten Inspektorat erhalten.

Für spezielle Unternehmen und definierte Betriebskategorien wäre das KLZH zuständig. Auch die umfangreichen Probenuntersuchungen würden wie gehabt zentral vom KLZH vorgenommen.

Fazit der Stadt Zürich zu den Vernehmlassungsvorlagen

Die Stadt Zürich lehnt die Kantonalisierung des Lebensmittelinspektorats ab. Ein langjährig bewährtes System würde ohne erkennbare Not preisgegeben. Eine Übernahme der Aufgaben durch den Kanton widerspräche zudem dem verfassungsmässigen Grundsatz der Subsidiarität, wonach Gemeinden Aufgaben, die sie selbst bewältigen können, auch selbst ausführen sollen.

Sollte das bewährte System abgeändert werden, so müsste dies auch zu einer deutlichen Verlagerung der Kosten führen. Schnittstellen müssten – entgegen den Ausführungen in den Vernehmlassungsunterlagen – nachweislich abgebaut werden können. Im Falle einer Zusammenführung der Inspektorate müsste sichergestellt sein, dass die städtischen Mitarbeitenden zu vergleichbaren Konditionen in ein kantonales Arbeitsverhältnis übernommen werden.

Sofern die in den Kommentaren erwähnten Anpassungen berücksichtigt werden, favorisiert die Stadt Zürich die Variante 2. Die Prozesse gilt es in gemeinsamer Arbeit neu zu definieren. Wir bemühen uns, von unserer Seite einen möglichst reibungslosen Ablauf dieser Arbeiten zu gewährleisten.

Abschliessend möchten wir uns noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken und ersuchen Sie höflich, unsere Anregungen zu berücksichtigen.

Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorsteherin des Gesundheits- und Umweltdepartements, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, den Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich und durch Zuschrift an die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Stampfenbachstrasse 30, 8090 Zürich.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti