

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 315/2008

Sitzung vom 26. November 2008

**1816. Anfrage (Einführung von Qualitätslabels für Restaurants,
Lebensmittelläden, Metzgereien und Bäckereien)**

Kantonsrätin Barbara Angelsberger, Urdorf, hat am 15. September 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Wie stellt sich der Regierungsrat zur Einführung eines für den Kunden gut sichtbar angebrachten Qualitätslabels für überdurchschnittlich gute, hygienische Zustände in Restaurants, Lebensmittelläden, Metzgereien und Bäckereien?

Begründung:

Seit Jahren lässt die Hygiene in Restaurants, Metzgereien, Bäckereien und Lebensmittelläden nach. Allein in der Stadt Zürich wurden im vergangenen Jahr 82 Strafanzeigen eingereicht, 52% mehr als im Jahr 2006. Die Gründe sind vielfältig. Zur Verschlechterung der hygienischen Situation trägt sicher die Liberalisierung des Gastgewerbegesetzes bei und das seit 1995 geltende, neue Lebensmittelgesetz, welches vermehrt auf Eigenverantwortung setzt. Leider geht damit auch eine fehlende Ausbildung vor allem der Restaurantbetreiber einher. Um die guten Betriebe zu belohnen und vermehrt Transparenz für Gäste und Kunden zu bewirken, müsste man im Kanton Zürich ein Qualitätslabel einführen nach dänischem Modell. Dieses Label würde dazu führen, dass einwandfreie Betriebe belohnt würden und schlechte Betriebe vom Markt verschwinden. Es wäre eine griffige Massnahme, welche die Qualität der Restaurants, Lebensmittelläden, Metzgereien und Bäckereien erhöhen würde, ohne den geltenden Datenschutz oder das Bundesgesetz über Lebensmittel zu verletzen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Angelsberger, Urdorf, wird wie folgt beantwortet:

Das Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992 (LMG, SR 817.0) bezweckt den Schutz der Konsumenten vor Gesundheitsgefährdungen, die Sicherstellung des hygienischen Umgangs mit Lebensmitteln und den Schutz der Konsumenten vor Täuschung (Art. 1 LMG). Diese Schutzzwecke werden einerseits durch das im Lebensmittelgesetz verankerte

Prinzip der Eigenverantwortung und Selbstkontrolle der Lebensmittelbetriebe, andererseits durch gesetzlich vorgesehene präventive Massnahmen und stichprobenweise vorzunehmende amtliche Kontrollen gewährleistet.

Der Bund hat beim Erlass des Lebensmittelgesetzes sowohl die beim Umgang mit Lebensmitteln zu befolgenden Regeln als auch die Grundzüge des Vollzuges durch den Bund und die Kantone, insbesondere die dabei zu beachtenden datenschutzrechtlichen Vorgaben festgelegt. So unterstehen nach Art. 42 LMG alle Personen, die mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt sind, einer besonderen Schweigepflicht. Die Massnahmen bei Beanstandungen im Rahmen amtlicher Kontrollen sind in Art. 28ff. LMG umfassend geregelt. Die Veröffentlichung fehlbarer Betriebe ist dabei nicht vorgesehen und daher grundsätzlich unzulässig.

Mit einem Qualitätslabel im Sinne der Anfrage sollen gute Betriebe belohnt werden, ohne Betriebe mit Mängeln an den Pranger zu stellen. Die Wirkung ist aber dieselbe: Werden einwandfreie Betriebe als solche ausgezeichnet, liegt bei Betrieben ohne Qualitätslabel die Vermutung nahe, dass sie den Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung nicht genügen. Diese «schlechten» Betriebe ohne Qualitätslabel sollen denn auch vom Markt verschwinden. Ein solches Vorgehen ist mit der heute geltenden Schweigepflicht gemäss Art. 42 LMG nicht vereinbar und wäre somit bundesrechtswidrig.

Die Vergabe eines Qualitätslabels stiesse aber nicht nur auf datenschutzrechtliche Probleme, sondern stünde auch im Widerspruch zur Grundkonzeption der heutigen Lebensmittelkontrolle. Gemäss Art. 24 LMG erfolgen amtliche Kontrollen in der Regel stichprobenweise. Art. 56 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV, SR 817.02) schreibt ergänzend vor, dass die zuständigen Kontrollorgane regelmässige und risikobasierte Kontrollen durchzuführen haben. Dabei sind die folgenden Risikofaktoren zu berücksichtigen: die mit der konkreten Tätigkeit des Betriebs abstrakt verbundenen Risiken (lit. a); das bisherige Verhalten der verantwortlichen Personen hinsichtlich der Einhaltung des Lebensmittelrechtes (lit. b); die Verlässlichkeit der bereits durchgeführten Selbstkontrollen (lit. c); die Grösse des Betriebes (lit. d); die Informationen, die auf einen Verstoss gegen das Lebensmittelrecht hinweisen könnten (lit. e) und das Täuschungspotenzial der Anpreisungen (lit. g). Dieser bundesrechtlichen Vorgabe und der als Postulat überwiesenen Motion KR-Nr. 217/2004, betreffend Wirkungsvollere Lebensmittelkontrollen zufolge, wurde in § 4 der am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Zürcher Einführungsverordnung zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz (LS 817.1) festgelegt, dass die Kontrollfrequenz sich nach der Risikoklasse richtet, in die der Betrieb

eingestuft ist. Die Einstufung in eine der vier Risikoklassen (höchste, mittlere, tiefste Risikoklasse und Primärproduktion) richtet sich insbesondere nach den jeweils gültigen Richtlinien des Verbands der Kantonschemiker der Schweiz, wobei bei der Festsetzung des konkreten Kontrollintervalls stets auch das bisherige Kontrollergebnis zu berücksichtigen ist. Dies bedeutet, dass einerseits Betriebe, die einer höheren Risikoklasse zugeteilt sind und innerhalb der jeweiligen Risikoklassen, solche, die bei einer Kontrolle beanstandet werden mussten, häufiger kontrolliert werden als Betriebe einer tieferen Risikoklasse bzw. Betriebe, bei denen keine Beanstandungen erfolgten.

Demgegenüber setzt das in der Anfrage erwähnte dänische Modell voraus, dass Lebensmittelbetriebe regelmässig, je nach Kategorie ein bis drei Mal pro Jahr kontrolliert werden. Die Ergebnisse der Inspektionen werden dabei jeweils in einem Inspektionsbericht festgehalten, der für die Konsumentinnen und Konsumenten gut sichtbar beim Eingang des Betriebes angebracht werden muss. Diese Inspektionsberichte werden zudem mit einem von vier möglichen Smileys (von lachend ☺ bis betrübt ☹) versehen, die Auskunft darüber geben, wie gut ein Geschäft oder ein Gastwirtschaftsbetrieb die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen einhält, wobei der vergebene Smiley dem jeweils schlechtesten Ergebnis bei einem kontrollierten Teilbereich entspricht. Es soll auch ein fünfter, sogenannter Elite-Smiley vergeben werden können, wenn die letzten vier Inspektionsberichte stets einen lachenden Smiley ergaben und während der letzten zwölf Monate keine Beanstandungen zu bemängeln waren. Sämtliche Inspektionsberichte können zudem von der Website des dänischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei abgerufen werden. Letztlich hätte die Einführung eines Qualitätslabels nach dänischem Modell zur Folge, dass Lebensmittelbetriebe wieder periodisch überprüft werden müssten, was mit dem Grundgedanken der durch das Bundesrecht vorgegebenen individuellen, risikobasierten Überwachung nicht vereinbar ist.

Abgesehen von den rechtlichen Hindernissen, ist die Einführung eines Qualitätslabel-Systems aber auch aus inhaltlichen und funktionalen Gründen abzulehnen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Vergabe solcher Labels nicht dem staatlichen Auftrag im Bereich der Lebensmittelkontrolle entspricht. Sodann ist aber insbesondere auch zu bedenken, dass das Ergebnis einer amtlichen Kontrolle, das zur Vergabe eines Qualitätslabels führen soll, immer nur eine Momentaufnahme der bei der Inspektion angetroffenen Verhältnisse in einem Lebensmittelbetrieb darstellt. Deshalb kann aus der Tatsache, dass bei einem Betrieb anlässlich einer konkreten Kontrolle Hygienemängel festgestellt wurden, nicht in jedem Fall abgeleitet werden, dass es sich um einen

schlecht geführten Betrieb handelt. Aber selbst wenn bei einer konkreten Kontrolle einwandfreie Zustände angetroffen werden, besteht keine Garantie dafür, dass der Betrieb das zum Inspektionszeitpunkt vorgefundene Niveau stets aufrechterhält. Die Einführung von Qualitätslabels könnte somit einerseits Betrieben wegen einmaliger Verfehlungen erheblichen wirtschaftlichen Schaden zufügen und andererseits bei den Konsumentinnen und Konsumenten falsche Erwartungen hinsichtlich Hygieneniveau wecken und ist auch aus diesem Grund abzulehnen.

Die Ursachen für die immer wieder angetroffenen Hygienemängel in Lebensmittelbetrieben sind mannigfaltig. Einer der Hauptgründe dafür dürfte, wie in der Anfrage erwähnt, die ungenügende fachliche Ausbildung der Personen sein, die mit Lebensmitteln umgehen. Das dänische Modell geht davon aus, dass die Lebensmittelbetriebe durch die Vergabe der erwähnten Smileys und die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse zur besseren Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen angespornt werden und schlechte Betriebe vom Markt verschwinden. Wohl könnte das Modell dazu beitragen, dass der eine oder andere (vermeintlich) schlecht geführte Betrieb vom Markt verschwindet; dass dieser aber künftig (unter neuer Leitung) besser geführt wird, ist damit noch nicht gewährleistet. Das in der Schweiz praktizierte System der risikobasierten Lebensmittelkontrolle will demgegenüber die Betriebe direkt für einen hygienischen, fachlich korrekten Umgang mit Lebensmitteln sensibilisieren, den Lerneffekt in den Betrieben anregen und damit eine im Interesse der Lebensmittelsicherheit auch langfristig einwandfreie Betriebsführung gewährleisten. In diesem Sinne und mit diesem Ziel wurde die Kontrolltätigkeit der Lebensmittelkontrolle des Kantons Zürich in den vergangenen Jahren laufend optimiert. Nach dem im Frühjahr 2006 eingeführten neuen Konzept zur Hygieneüberwachung von Gastwirtschaftsbetrieben wird, wenn eine Kontrolle zu einem ungenügenden Ergebnis führt, dem Betrieb durch zwei Nachkontrolluntersuchungen die Möglichkeit zur Verbesserung eingeräumt. Gelingt dies nicht, werden der verantwortlichen Person weitergehende Massnahmen zur Sicherstellung der Betriebs- und Produkthygiene auferlegt, beispielsweise eine Einschränkung des Speiseangebotes. Ungenügende Untersuchungsergebnisse haben zudem eine Verzeigung der für den Betrieb verantwortlichen Person zur Folge. Die Einführung dieses Konzeptes hat – wie die Ergebnisse aus den ersten zwei Jahren zeigen – zu einer Erhöhung des Hygienebewusstseins der Betriebe beigetragen. Bei der überwiegenden Zahl anfänglich ungenügender Betriebe konnte im Verlaufe der gezielten Nachkontrollen eine deutliche Hygieneverbesserung herbeigeführt werden, was zeigt, dass fehlbare Betriebe festgestellte Mängel mit Unterstützung der Kontroll-

organe in der Regel sofort und langfristig beheben. Diese Vorgehensweise führt somit zu einer wirkungsvollen Behebung der festgestellten Mängel, einer verbesserten Kenntnis der bestehenden Hygienevorschriften und damit zu einem erhöhten Hygienebewusstsein und somit auch einer Erhöhung der Lebensmittelsicherheit.

Die Frage der hinreichenden Sachkunde der Personen, die mit Lebensmitteln umgehen, wird auch vom Bund geprüft: Er schlägt im Rahmen der laufenden Revision der Lebensmittelgesetzgebung vor, die betreffenden Personen zu einer fachbezogenen Ausbildung zu verpflichten. Die weiteren vom Bund angekündigten Schritte im Hinblick auf eine verbesserte Transparenz bei Lebensmittelkontrollen bleiben abzuwarten (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 21. Mai 2008 zur Motion 08.3048 Reimann Lukas [Transparenz bei Lebensmittelkontrollen] und ergänzende Antwort des Bundesrates vom 22. September 2008 zur Frage 08.5254 von Reimann Lukas [Transparenz bei Lebensmittelkontrollen]). Bis dahin ist am bestehenden, gut funktionierenden System der Lebensmittelkontrolle festzuhalten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates und an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi