

Sitzung vom 1. Juli 2009

1051. Anfrage (Gesetzesgrundlagen/Lebensmittelkontrolle)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, und Martin Arnold, Oberrieden, sowie Kantonsrätin Gabriela Winkler, Oberglatt, haben am 11. Mai 2009 folgende Anfrage eingereicht:

In den letzten Monaten wurde in den Medien viel über den Gemüse- und Früchteschmuggel geschrieben.

Letztes Jahr beschlagnahmte die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) rund 175 Tonnen Lebensmittel. Am meisten geschmuggelt wurden Früchte und Gemüse.

Berücksichtigt wurden allerdings nur Fälle mit Mengen über 250 kg. Insgesamt sind rund 175 Tonnen Lebensmittel (2007: 210 Tonnen) aller Art beschlagnahmt oder nachgewiesen worden. Davon entfallen etwa 23 Tonnen (2007: 83 Tonnen) auf Schmuggelfleisch und 91 Tonnen auf Früchte und Gemüse. Die hinterzogenen Abgaben belaufen sich auf ca. 700 000 Franken (2007: 1,5 Mio.).

In weiteren Schmuggelfällen, die 2008 aufgedeckt wurden, sind die Auswertungen noch am Laufen. Die Zollfahndung geht davon aus, dass über 100 Tonnen Früchte und Gemüse illegal eingeführt und Abgaben von ca. 1 Mio. Franken hinterzogen wurden. Diese Widerhandlungen werden grösstenteils vorsätzlich und gewohnheitsmässig begangen.

Erstmals weist der Schweizer Zoll detaillierte Zahlen zu geschmuggelten Waren aus. Angeführt wird die Liste, wie erwartet, von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln, bei denen die Preisunterschiede zum Ausland bzw. die Zölle besonders hoch sind. Dem Bund sind demzufolge Abgaben in der Höhe von insgesamt 156 Millionen Franken entgangen.

Die Schmuggel-Statistik des Schweizer Zolls für die ersten sechs Monate dieses Jahres zeigt: Geschmuggelt wird wie eh und je, 23 407 Strafverfahren wurden an Ort und Stelle durch die Zollämter erledigt. Dabei wurden 3,7 Mio. Franken Bussen einkassiert.

Täuschung und illegale Importe schädigen den gesamten Markt und damit auch den Ruf unserer qualitativ hochwertigen, inländischen Produkte. Zusätzlich gehen dem Staat Millionenbeträge an Zöllen verloren.

Die Grossverteiler, der Detailhandel und die professionellen Hofläden müssen strenge Auflagen einhalten und werden durch die Inspektoren der Kantonschemiker kontrolliert. Die Auflagen zum Lebensmittelgesetz werden von den Grossverteilern und dem Detailhandel erwiesenermassen hervorragend eingehalten und professionell umgesetzt.

In den letzten Jahren ist nun aber der Verkauf von Lebensmitteln über das Internet und über Strassenverkäufe an Raststätten, auf Parkplätzen etc. immer mehr aufgekommen. Auch werden Gastronomiebetriebe und Grossküchen vermehrt durch Lieferanten bedient, die über keine gemäss Lebensmittelrecht verlangte Selbstkontrollsysteme verfügen. Auch die Rückverfolgbarkeit der Ware ist in vielen Fällen nicht gewährleistet und deshalb, in Bezug auf die Herkunfts- und Produktionsmethode, der Täuschung von Konsumenten Tür und Tor geöffnet.

Zum Schutz der Konsumenten, zur Durchsetzung des Lebensmittel- und Zollrechts, aber auch damit die betroffenen Obst- und Gemüsehändler alle gleich behandelt werden, muss unbedingt ein Weg zur Verbesserung der Kontrollen gefunden werden.

Bisher wurden wir bei solchen Anfragen und Forderungen von BAG und Kantonschemiker mit der Antwort abgefertigt, dass sich eine Ausdehnung der Kontrollen auf solche «Kleinanbieter» nicht lohne. Schliesslich würden ja mehr als 80% dieser Produkte bei Migros, COOP, Volg usw. bzw. dem Detailhandel angeboten und davor beim Grosshandel durchlaufen. Wenn man die Kontrollen auf diese (professionellen) Strukturen konzentrierte, dann sei auch die Sicherheit der meisten Konsumenten gewährleistet. Ansonsten könne man ja eine Anzeige machen mit konkreten Hinweisen. Erst dann müsse der Vollzug «von Amtes wegen» einschreiten. Soviel zum Thema «gerechter Vollzug».

Bekannt ist auch, dass die Kantone die Kontrollen dieser «wildern» Handelskanäle sehr unterschiedlich handhaben. Bei allem Respekt vor dem Föderalismus, aber das ist genau die Art von Föderalismus, die verhindert, dass in allen Kantonen mit gleicher Elle gemessen wird.

Gesetze: Gemäss Lebensmittelrecht, Deklarationsverordnung und Markenschutzgesetz hat der Konsument ein Anrecht auf «Schutz vor Täuschung» und ein Recht auf sichere Lebensmittel.

Fragen:

1. Wie werden Internetverkäufe von Lebensmitteln in Bezug auf Rückverfolgbarkeit, Lebensmittelsicherheit, Hygienevorschriften (z.B. Kühlhaltevorschriften beim Postversand) und korrekte Deklaration (Herkunft) überprüft?
2. Werden bei Früchten und Gemüse Saftanalysen bzw. Laboranalysen gemacht, die über die Herkunft der Produkte Aufschluss geben? (z.B. Aprikosen und weitere Steinfrüchte)
3. Wie wird die Koordination und Gleichbehandlung der Anbieter dieser Produkte unter den Kantonen sichergestellt?

4. Wie kommt es, dass die «risikobasierten Kontrollen» weiterhin den organisierten Detailhandel im Fokus haben, nicht aber die Strassenverkäufer auf Parkplätzen und Raststätten und auch nicht die unbedienten bzw. unbewachten Verkaufsstellen an Strassenrändern?
5. Wie stellt der Kanton sicher, dass bei Verkäufen von Lebensmitteln (Fleisch, Gemüse, Obst und Milchprodukte) direkt ab Lieferwagen an die Endverbraucher das Zoll- und das Lebensmittelrecht eingehalten werden? Wie wird geprüft, dass die vorgeschriebene Infrastruktur (z.B. geeichte Waagen), die Deklaration (Herkunft), die Rückverfolgbarkeit, die Kühlkette, eingehalten werden?
6. Sehr oft handelt es sich zudem um hochpreisige, verderbliche, saisonale Erzeugnisse wie z. B. Beeren, Kirschen, Zwetschgen, Aprikosen etc. Wie oft wird die Einhaltung des Täuschungsschutzes der Konsumenten in diesen Verkaufskanälen überprüft?
7. Wie stellt der Kanton sicher, dass diese Kontrollen nach einheitlichen Kriterien für Frischprodukte erfolgen (Gemüse, Obst, Fleisch und Milchprodukte)?
8. Wie viele Verstösse wurden wegen Täuschung in den Jahren 1998–2008 aufgedeckt? Wie viele betrafen eine falsche Deklaration und Herkunftsbezeichnung bei Früchten und Gemüse? In welchen Handelsstrukturen wurde das geprüft und wo wurden sie wie oft beanstandet?
9. Welche Massnahmen unternimmt der Kanton Zürich gegen den illegalen Verkauf von geschmuggeltem oder falsch deklariertem Obst, Gemüse, Fleisch und Milchprodukte (z. B. falsche Herkunftsangabe)?
10. Wer erteilt die Verkaufsbewilligung auf öffentlichen Plätzen und nach welchen Kriterien wird diese Bewilligung erteilt? Wer überprüft die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Auflagen? Wie und wann erfährt die Lebensmittelkontrolle, wem eine solche Bewilligung erteilt wurde?
11. Wie wird begründet, dass die «risikobasierten» Kontrollen im organisierten und gewerblichen Detailhandel wichtiger seien als bei den Verkaufsstellen an Strassen, auf Plätzen und in unbedienten oder bedienten Ständen ausserhalb von speziell dafür eingerichteten Verkaufsstellen?
12. Was gedenkt der Kanton zu unternehmen, damit diese differenzierte Kontrollpraxis zu keiner Wettbewerbsverzerrung bzw. zu keiner Benachteiligung des organisierten bzw. gewerblichen Lebensmittelhandels führt?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Martin Arnold, Oberrieden, und Gabriela Winkler, Oberglatt, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Internetverkäufe werden am jeweiligen Sitz des Betriebes (Vertreibers) kontrolliert, wobei zunächst die Anpreisungen auf deren Rechtmässigkeit überprüft werden. Auf den Homepages finden sich verhältnismässig häufig unzulässig übertriebene Anpreisungen (z. B. bei Nahrungsmittelergänzungen). Solchenfalls werden entweder eine Korrektur der Information oder deren Entfernung verlangt. Wird dem nicht oder nicht innert gesetzter Frist Folge geleistet oder werden andere Unregelmässigkeiten festgestellt, kommt es zu einer umfassenden Kontrolle der Lager; diese umfasst auch die Lagerverhältnisse und die Einhaltung der Hygienevorschriften.

In der Ostschweiz besteht zur Koordination von Kontrollen von Internetverkäufen und zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten eine interkantonale Arbeitsgruppe: Diese teilt sich die Überprüfung von Internetportalen sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Hinsicht auf und tauscht Erfahrungen über effiziente Kontrollmechanismen und erfolgversprechende Verwaltungsmassnahmen aus. Die Kontrollen der Lager an Ort und Stelle werden von den Behörden des Standortkantons vorgenommen.

Zu Frage 2:

Eigentliche Saftanalysen mit dem spezifischen Zweck der Herkunftsbestimmung von Früchten und Gemüse sind sehr aufwendig und teuer und werden deshalb nicht durchgeführt. Aus den Ergebnissen der Pestizidanalytik ergeben sich aber gelegentlich Hinweise auf falsche Herkunftsdeklarationen: Werden im Gemüse oder in Früchten Rückstände von Pflanzenschutzmitteln festgestellt, die in der Schweiz für diese Produkte nicht zulässig sind, spricht dies für die ausländische Herkunft der Ware. In derartigen Fällen werden zusätzliche Abklärungen bei der Verkäuferin oder beim Verkäufer und bei der Lieferantin oder beim Lieferanten durchgeführt. In der Regel lässt sich die Herkunft aber am einfachsten und schnellsten durch eine Inspektion im Verkaufsbetrieb feststellen. Für solche Kontrollen sind die Gemeinden zuständig. Bei Bedarf werden vom Kantonalen Labor zusätzliche Abklärungen vorgenommen.

Zu Frage 3:

Die Lebensmittelinspektorinnen und Lebensmittelinspektoren der ganzen Schweiz bilden sich regelmässig unter Aufsicht des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS) weiter. Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln bildete das Schwerpunktthema der Weiterbildung im Jahre 2007 (die Themen für 2008 und 2009 waren die Epidemiologie und die sogenannten Food Contacts Materials, d. h., die Beurteilung von Materialien und Werkstoffen, die bei Produktion, Aufbewahrung und Vertrieb in unmittelbarem Kontakt mit Lebensmitteln geraten). Zusätzlich finden – ebenfalls im Rahmen der vorne erwähnten interkantonalen Arbeitsgruppe – für Mitarbeitende von Ostschweizer Laboratorien regelmässige Tagungen statt und es werden gemeinsame Inspektionen durchgeführt.

Zu Fragen 4 und 11:

Für sämtliche Lebensmittelbetriebe, auch für Strassenverkäuferinnen und -verkäufer, besteht eine Meldepflicht beim Kantonalen Labor. Dieses führt das Betriebsregister des Kantons Zürich. Das Lebensmittelgesetz gilt unabhängig von der Art des Betriebs. Alle gemeldeten Betriebe werden risikobasiert nach dem schweizweit einheitlichen Konzept des VKCS kontrolliert. Insofern wird der Detailhandel und der Verkauf durch Strassenhändler bei vergleichbarem Sortiment gleich behandelt. Die regelmässige Anwesenheit der Lebensmittelkontrolleurin oder des Lebensmittelkontrolleurs an Ort und Stelle in einer Gemeinde bietet überdies in gewissem Umfang Gewähr dafür, dass diese bzw. dieser auf Strassenverkäuferinnen und -verkäufer aufmerksam wird, die ihrer Meldepflicht nicht nachgekommen sind.

Zu Frage 5:

Verkäufe ab Lieferwagen werden direkt an Ort und Stelle durch Lebensmittelkontrolleurinnen und Lebensmittelkontrolleure untersucht, die für die Gemeinde zuständig sind. Die Kontrolle umfasst unter anderem die Beschaffenheit und Qualität der angebotenen Lebensmittel, die Prozesse und Tätigkeiten im Hinblick auf den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln, die räumlichen Einrichtungen wie zum Beispiel Lüftung, die Betriebsabläufe usw.

Werden an Verkaufsständen Messmittel verwendet (Waagen), sind diese eichpflichtig. Die Verwenderin oder der Verwender eines Messmittels ist dafür verantwortlich, dass das Messmittel den rechtlichen Anforderungen entspricht und die Verfahren zur Erhaltung der Messbeständigkeit (periodische Nacheichungen) durchgeführt werden. Die Verwenderin oder der Verwender hat der Eichmeisterin oder dem Eichmeister den Einsatz eines Messmittels zu melden.

Die Sicherstellung der Einhaltung des Zollrechts ist Sache der für das Zollwesen zuständigen Bundesbehörden.

Zu Frage 6:

Alle Betriebe im Kanton Zürich werden gemäss kantonaler Einführungsverordnung zum eidgenössischen Lebensmittelgesetz vom 2. Mai 2007 (LS 817.1) risikobasiert kontrolliert. Je nachdem, in welche der vier Risikoklassen (höchste, mittlere, tiefste und Primärproduktion) ein Betrieb eingeteilt wurde, beträgt die Kontrollhäufigkeit zwischen zwei Mal jährlich und ein Mal alle vier Jahre. Falls innerhalb des Kontrollintervalls Hinweise eingehen, dass beispielsweise die Einhaltung des Täuschungsschutzes mangelhaft ist, werden zusätzliche Kontrollen durchgeführt.

Zu Frage 7:

Im Kanton Zürich werden die Lebensmittelbetriebe im Auftrag der Gemeinden entweder vom Umwelt- und Gesundheitsschutz Winterthur, dem Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich oder dem Kantonalen Labor kontrolliert. Zwei Mal pro Monat findet unter der Leitung des Kantonalen Labors eine Koordinationssitzung statt, mit der ein einheitlicher Vollzug der drei akkreditierten Stellen sichergestellt werden soll.

Zu Frage 8:

Die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaften untersuchten von 1998 bis 2008 verschiedene Fälle von Widerhandlungen gegen das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG, SR 817.0). In keinem dieser Fälle war aber eine Täuschung im Sinne von Art. 48 Abs. 1 Bst. h in Verbindung mit Art. 18 LMG das Thema. Auch im Bereich der Widerhandlungen gegen das Markenrecht ist kein Fall bekannt, der den Bereich der Lebensmittel zum Inhalt hatte. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass hier keine kantonale Zuständigkeit vorliegt und die Verfahren wegen einer falschen Deklaration und Herkunftsbezeichnung bei aus dem Ausland eingeführten Waren in die Kompetenz der eidgenössischen Zollverwaltung fallen (vgl. Art. 50 Abs. 2 LMG).

Zu Frage 9:

Die Lebensmittelkontrolleurinnen und -kontrolleure sind so geschult, dass bei jeder Inspektion die Rückverfolgbarkeit und die Kennzeichnung, beispielsweise der Herkunft, überprüft wird. Werden grundsätzliche Mängel in diesem Bereich festgestellt, werden die im konkreten Einzelfall notwendigen Massnahmen angeordnet. Beispielsweise werden Korrekturen der Etiketten, verbesserte Systeme zur Rückverfolgbarkeit, gründlichere Schulung der Personals oder klarere Vorgaben in der internen Qualitätssicherung vereinbart oder verfügt.

Zu Frage 10:

Für die Bewilligungserteilung für den Verkauf von Waren auf Märkten und öffentlichen Plätzen sind die Gemeinden zuständig. Die Voraussetzungen richten sich dabei nach dem Gesetz über die Märkte und das Reisendengewerbe (LS 935.31) sowie nach den jeweiligen kommunalen Marktordnungen bzw. nach den jeweiligen Polizeiverordnungen und Verordnungen über die Benützung öffentlichen Grundes. In der Regel wird der oder dem für die Kontrolle zuständigen Lebensmittelkontrolleurin oder -kontrolleur eine Kopie der Bewilligung zugestellt.

Diese bzw. dieser ist denn auch für die Überprüfung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen zuständig.

Für befristete Verkaufsstände mit Lebensmitteln, die nicht zum Sofortverzehr bestimmt sind, oder mit landwirtschaftlichen Produkten, die nicht selbst vom Feld geerntet wurden, ist zusätzlich eine Bewilligung der Sicherheitsdirektion im Sinne des Bundesgesetzes vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1) nötig.

Zu Frage 12:

Es sind keine diesbezüglichen Wettbewerbsverzerrungen bekannt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi