



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen BLV

Grauzonen der Rechtsetzung:

„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung
Wissenschaftliche Tagung 2018, 21. Juni 2018, Bern

Adrian Kunz, Fürsprecher
stv. Leiter Rechtsdienst
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV
3003 Bern



„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Inhalt:

1. Einleitung
2. Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion
3. Die gute Herstellungspraxis
4. Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)



Einleitung

Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG)

Art. 1 Zweck

Dieses Gesetz bezweckt:

- a. die **Gesundheit** der Konsumentinnen und Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die nicht sicher sind, zu **schützen**;
- b. den **hygienischen Umgang** mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen **sicherzustellen**;
- c. die Konsumentinnen und Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen **vor Täuschungen** zu **schützen**;
- d. den Konsumentinnen und Konsumenten die für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen **Informationen zur Verfügung** zu **stellen**.



Einleitung

Art. 24 Abs. 2 LMG

² Die zuständigen Bundesbehörden können der Öffentlichkeit und der obligatorischen Schule ernährungswissenschaftliche Erkenntnisse von allgemeinem Interesse vermitteln, welche namentlich für die Gesundheitsvorsorge, den Gesundheitsschutz und die nachhaltige Ernährung von Bedeutung sind.

➤ Ernährungspolitik



Einleitung

Über welche Instrumente verfügen die Bundesbehörden?

A. Die normativen Instrumente



Volk

Bundesverfassung

Seit 1. Mai 2017

PARL

Lebensmittelgesetz

BR

Lebensmittel- und Gebrauchs-
gegenständeverordnung

Vollzugsverordnung

V über den Nationalen
Kontrollplan

V über das Schlachten und die
Fleischkontrolle

Pflanzenschutz-
mittelrückstände

Tierarzneimittelrück-
stände

Kontaminanten und
Inhaltsstoffe

Zusatzstoff
-verordnung

Hygiene-
verordnung

Aromaver-
ordnung

V über technische
Hilfsstoffe

Novel Food-Verordnung

V über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie
bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln

EDI

V betreffend die Information
über Lebensmittel

V über gentechnisch veränderte
Lebensmittel

V über die Hygiene beim Schlachten

V über Lebensmittel
pflanzlicher Herkunft

V über Lebensmittel
tierischer Herkunft

V über Getränke

V über Lebensmittel
für die Ernährung
von bestimmten Be-
völkerungsgruppen

V über Nahrungs-
ergänzungsmittel

V über Spielzeug

V über
Bedarfsgegenstände

V über kosmetische
Mittel

Verordnung über
Gegenstände für den
Humankontakt

V über Dusch und
Badewasser

V über
Aerosolpackungen

BLV

„Fukushima-Verordnung“ (Radionuklide)

„Tschernobyl“-Verordnung (Radionuklide)



Einleitung

Ein paar Eckwerte

Umfang Verordnungspaket (Largo)

- **29 Verordnungen**
- Ca. **1860 Seiten** Verordnungsrecht pro Sprache (ohne Erläuterungen und Begleitdokumente); d.h. rund 5580 Seiten insgesamt
- **58 Dokumente** pro Sprache (d.h. rund 174 Dokumente insgesamt, inkl. Erläuterungen)



Einleitung

Wahlen...



«Halbieren Sie diesen Blödsinn, Herr Bundesrat!»



Einleitung

19. Mai 2016



**Bund kreierte das «dümmste
Gesetz»
Der «Rostige Paragraph» geht
dieses Jahr an das Bundesamt für
Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen.**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
**Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und
Veterinärwesen BLV**

Einleitung

B. Nicht normativen Instrumente



Hilfsmittel und Vollzugsgrundlagen

Weisungen

Kontrollhandbücher

Abgrenzungskriterien

Informationsschreiben

Leitlinien für gute Verfahrenspraxis

Verfahren zur Untersuchung und
Probenahme

Archiv zum alten Lebensmittelrecht

Vollzugsgrundlagen

Hilfsmittel und Vollzugsgrundlagen zur Unterstützung einer einheitlichen Auslegung der Lebensmittelgesetzgebung und Unterstützung bei den Vollzugsaufgaben.

Weisungen

Weisungen sind verbindliche Anordnungen des BLV zur Aufsicht und Koordination des LMG gegenüber den Vollzugsbehörden. Weil sie Auswirkungen auf Dritte haben können, werden sie allenfalls zusätzlich im Handelsamtsblatt...

Kontrollhandbücher

Kontrollhandbücher dienen dem Vollzug als Hilfsmittel für die Kontrollen im Primärbereich und im Schlachthof. Für die Tierhaltenden bieten sie eine Orientierung und Information darüber, was vom Vollzug kontrolliert wird.

Abgrenzungskriterien

Es ist nicht immer einfach, Produkte in die Kategorien Lebensmittel, Medikamente und Gebrauchsgegenstände einzuordnen. Abgrenzungskriterien helfen bei der Klassifizierung.

Informationsschreiben

Mit Informationsschreiben werden Empfehlungen und Mitteilung des Standpunktes des BLV zu Sachfragen veröffentlicht. Sie dienen auch der Information über die Auslegung lebensmittelrechtlicher...

Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis

Artikel 52 LGV sieht vor, dass die Lebensmittelwirtschaft Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis erstellen kann. Solche Leitlinien obliegen der Genehmigung durch das BLV, werden aber nicht vom BLV zur Verfügung gestellt. Die...

[Archiv zum alten
Lebensmittelrecht](#)

Während den Übergangsfristen sind die hier publizierten Dokumente weiterhin gültig und besitzen Rechtskraft. Die dazugehörigen Rechtstexte können in der Systematischen Rechtssammlung aufgerufen werden.

Letzte Änderung 11.05.2017

Verfahren zur Untersuchung und Probenahme

Auf dieser Seite sind die Methoden zur Untersuchung und zur Probenahme gemäss Art. 25 des Lebensmittelgesetzes zu finden. Es liegt in der Verantwortung der Laboratorien die Eignung dieser Methoden für die geplanten...

[^ Zum Seitenanfang](#)

www.blv.admin.ch > Lebensmittel und Ernährung >
Rechts und Vollzugsgrundlagen > Hilfsmittel und
Vollzugsgrundlagen



„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Inhalt:

1. Einleitung
2. **Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion**
3. Die gute Herstellungspraxis
4. Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)



Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Problematik

- Die **Fettleibigkeit und die nichtübertragbaren Krankheiten** wie Krebs, Diabetes oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen sind stark **am Zunehmen**.
- Deren Folgekosten für die Schweiz werden auf **52 Milliarden Franken pro Jahr** geschätzt; entspricht 80% der direkten Gesundheitskosten in der Schweiz.
- Die **Hälfte dieser Erkrankungen** könnte durch einen gesunden Lebensstil **vermieden** oder wenigstens **verzögert** werden.

→ **Handlungsbedarf**



Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Politik:

17.308 Standesinitiative Kanton Neuenburg

- Die Bundesversammlung soll den Erlass eines **Spezialgesetzes** zu zuckerhaltigen Produkten prüfen. Dieses soll auch eine **Steuer** auf bei der Herstellung zugesetztem Zucker vorsehen.
- Die **Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)** soll für die Abgabe von Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt und für die einschlägige Werbung **Beschränkungen** vorsehen.
- **Ziel:** Wirksames Bekämpfen der Diabetes- und Fettleibigkeitsepidemie.

→ Da stellen sich Fragen...



Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Neue Zuckersteuer:

- Lässt sich die vorgeschlagene Zuckersteuer ohne **Verfassungsänderung** einführen?
- Wäre eine solche Steuer tatsächlich **erforderlich** und **geeignet**, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

Beschränkungen in der LGV:

- Das Lebensmittelgesetz bezweckt die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit und den Täuschungsschutz. Ist ein stark zuckerhaltiges **Joghurt ein «nicht sicheres Lebensmittel»?**
- Ist es **verhältnismässig**, den Zuckergehalt zu beschränken, wenn auf dem Produkt steht, wieviel Zucker drin ist?

→ **Ständerat: Hat der Palv keine Folge gegeben (6.3.2018)**



Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Strategie des Bundesrates: Soft law

«Schweizer Lebensmittelproduzenten und Vertreter des Detailhandels haben am 4. August 2015 gemeinsam mit Bundesrat Alain Berset an der **Expo Mailand** ein **Memorandum of Understanding** unterzeichnet. Ziel dieser Erklärung ist es, den **Zuckergehalt** in Joghurts und Frühstückscerealien bis Ende 2018 schrittweise zu **reduzieren**.»





Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Darin heisst es:

- «Das EDI und die Unternehmen sind sich einig, dass **gesundheitsfördernde Innovationen** in der Lebensmittelproduktion dazu beitragen können, die Herausforderungen im Bereich der nicht übertragbaren Krankheiten in der Schweiz zu meistern.»
- «Mit **Rezepturoptimierungen** und Innovationen in der Lebensmittelproduktion kann ein Beitrag in Richtung gesunder Ernährungsweisen erreicht werden.»



Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion

Evaluation

Bericht 2017 - Zugesezter Zucker in Joghurt und Frühstückscerealien auf dem Schweizer Markt vom 5.4.2018, S. 29)

«Motiviert durch die Erklärung von Mailand, haben die zehn unterzeichnenden Firmen in weniger als einem Jahr den Zuckergehalt ihrer **Joghurts** um rund 4,5 % und den ihrer **Frühstückscerealien** um gut 8 % reduziert.»



„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Inhalt:

1. Einleitung
2. Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion
3. **Die gute Herstellungspraxis**
4. Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)



Die gute Herstellungspraxis

Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02)

Art. 74 Pflicht zur Selbstkontrolle

¹ Die verantwortliche Person sorgt auf allen Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts, die in ihrem Tätigkeitsbereich gelten, erfüllt werden.

...

³ Sie sorgt dafür, dass nur Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände in Verkehr gebracht werden, die **der Lebensmittelgesetzgebung entsprechen.**



Die gute Herstellungspraxis

Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02)

Art. 75 Inhalt der Pflicht

Die Pflicht zur Selbstkontrolle beinhaltet insbesondere:

a. bei Lebensmittelbetrieben:

1. **die Sicherstellung der guten Verfahrenspraxis** einschliesslich der Gewährleistung des Täuschungsschutzes,
2.



Die gute Herstellungspraxis

Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02)

2. Abschnitt: Sicherstellung der guten Verfahrenspraxis

Art. 76 Gute Hygienepraxis

¹ Die gute Hygienepraxis bei Lebensmitteln umfasst ...

Art. 77 Gute Herstellungspraxis

¹ Die gute Herstellungspraxis umfasst ...



Die gute Herstellungspraxis

Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV, SR 817.02)

Art. 77 Gute Herstellungspraxis

¹ Die gute Herstellungspraxis umfasst:

- a. bei Lebensmitteln: Verfahren, die gewährleisten, dass aus Rohstoffen und Halbfabrikaten Produkte entstehen, die sicher sind und die Konsumentinnen und Konsumenten nicht über den wahren Wert des Produktes täuschen;
- b. bei Gebrauchsgegenständen: diejenigen Aspekte, die gewährleisten, dass die Gebrauchsgegenstände in konsistenter Weise hergestellt und überprüft werden, damit sie den für sie geltenden Anforderungen entsprechen.

² Sie orientiert sich an den branchenüblichen Vorgaben.



Die gute Herstellungspraxis

Was ist konkret die gute Herstellungspraxis?

Erläuterungen zu Art. 77 LGV

«... die Gute Herstellungspraxis wird **im geltenden Recht nicht umschrieben**. Deren Umschreibung ist grundsätzlich **Sache der einzelnen Branchen**. Die Gute Herstellungspraxis kann sowohl Elemente der Sicherheit eines Produktes berücksichtigen wie auch Elemente, die dessen Qualität betreffen.»



Die gute Herstellungspraxis

- **Frage 1 (Unternehmen): Was muss im Alltag betreffend der Einhaltung der guten Herstellungspraxis nun genau geprüft werden?**
- **Frage 2 (Vollzug):
Muss bei einem Verstoss gegen die gute Herstellungspraxis eine Beanstandung ausgesprochen werden?**



Die gute Herstellungspraxis

Früher (altes Lebensmittelrecht):

Schweizer Lebensmittelbuch (SLMB)

- Sammlung von Empfehlungen des Bundesrates, wie Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände zu untersuchen und zu beurteilen sind.
- Qualitätsanforderungen an Fleischprodukte
- **Umschreibung von Produkten** wie Fleischkäse, Hinterschinken, usw.

→ **Konkretisierung der guten Herstellungspraxis.**



Die gute Herstellungspraxis

Deutsches Lebensmittelbuch (aktuell)

- Lebensmittelbuch-Kommission gesetzlich verankert
- Mitglieder werden vom Bundesministerium berufen
- Paritätische Vertretung der betroffenen Kreise (Wissenschaft, Vollzug, Verbraucherschaft, Wirtschaft)
- Verfahren der Erstellung der **Leitsätze** klar geregelt
- Leitsätze umfassen **Bezeichnung und Produkteumschreibung**
- Leitsätze bedürfen der Zustimmung von mindestens drei Vierteln der Mitglieder
- Veröffentlichung im Bundesanzeiger



Die gute Herstellungspraxis

Deutsches Lebensmittelbuch

Rechtliche Relevanz der Leitsätze:

- Beschreiben, was die betroffenen Kreise von einem Lebensmittel bezüglich Beschaffenheit erwarten dürfen
- Keine Rechtsverbindlichkeit
- Auslegungshilfe für Gerichte zur Ermittlung der Verkehrsauffassung (im Zusammenhang mit dem Täuschungsverbot)



Die gute Herstellungspraxis

Neues Schweizer Lebensmittelrecht:

Lebensmittelbuch abgeschafft

Begründung:

- Keine Parallelgesetzgebung mit unklarem rechtlichem Stellenwert
- Verbindlich sind einzig die normativen Regeln des Lebensmittelrechts

Folge davon:

Die gute Herstellungspraxis hängt in der Luft...

Ausnahme: Wo sie rechtlich umschrieben ist, z.B. bei den Bio-Produkten (Bio-Verordnung, SR 910.18) oder im Rahmen der Branchenleitlinien (Art. 80 LGV).



Die gute Herstellungspraxis

Bio-Lebensmittel:

- Beanstandung nach Lebensmittelrecht, wenn die Produktionsvorschriften der Bio-Verordnung nicht eingehalten werden.
 - Verstoss gegen das lebensmittelrechtliche **Täuschungsverbot**, weil die Konsumentinnen und Konsumenten davon ausgehen, dass als «Bio» bezeichneten Lebensmitteln **«lege artis»** produziert wird.

Branchenleitlinien: S. Ziff. 4.



Die gute Herstellungspraxis

Fazit:

Hier stösst das Soft law an seine Grenzen. Ohne normatives Recht kann die gute Herstellungspraxis nicht durchgesetzt werden.

Deshalb:

Art. 18 Abs. 5 LMG

⁴ Der Bundesrat kann zur Gewährleistung des Täuschungsschutzes:

...

- d. die **Gute Herstellungspraxis** (GHP) für Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und kosmetische Mittel umschreiben.



„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Inhalt:

1. Einleitung
2. Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion
3. Die gute Herstellungspraxis
4. **Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)**



Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)

Idee:

- **Kleinere Betriebe** sind durch die Anforderungen an die Selbstkontrolle **oft überfordert**.
- Ihnen soll die **Möglichkeit** geboten werden, zwischen individuellem Selbstkontrollkonzept (ist aufwendig und setzt viel knowhow voraus) und der standardisierten Branchenleitlinie **zu wählen**.
- Mit den Branchenleitlinien muss sichergestellt werden, dass die **lebensmittelrechtlichen Vorgaben eingehalten** werden können.
- Sie **konkretisieren** die gute Herstellungspraxis.



Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)

4. Abschnitt: Branchenleitlinien

Art. 80

Die Branchenleitlinien müssen:

- Von der **Lebensmittelwirtschaft ausgearbeitet** werden;
- vom **BLV genehmigt** werden;
- mit den **betroffenen Kreisen abgesprochen** sein.



Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)

Rechtlicher Stellenwert:

Erläuterungen zu Art. 80 LGV:

Die Branchenleitlinien erhalten durch die Genehmigung einen Stellenwert, der **mit demjenigen einer Amtsverordnung vergleichbar** ist.

D.h.:

- Wer sich daran hält, wird nicht beanstandet
- Wer dagegen verstösst, erhält eine Beanstandung (bedeutet Übernahme der Kosten für die Kontrolle und allenfalls Strafanzeige).



Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)

Problematik:

«Stellenwert, der mit demjenigen einer Amtsverordnung vergleichbar ist»

Aber:

- Nicht im Rechtsetzungsverfahren erlassen (keine Ämterkonsultation, etc.).
- Nicht nach dem Publikationsgesetz veröffentlicht (nicht in allen Amtssprachen verfügbar, etc.).
- Ändert das normative Recht, ist es Sache der Branche, die Leitlinie anzupassen. Tut sie dies nicht umgehend, stellt sich die Frage, nach der Anwendbarkeit der Leitlinie.



Die Branchenleitlinien (Art. 80 LGV)

Fazit:

- In der Praxis in gewissen Branchen äusserst hilfreich (Gastronomie, Fleischfachbetriebe, Bäckereigewerbe), in andern nur schwer zu erstellen (Detailhandel, Biobereich)
- Anwendung erfordert eine gewisse Pragmatik sowohl seitens des Vollzugs wie auch seitens der Betriebe.



„Weiche“ Instrumente der Rechtsetzung im Bereich des Lebensmittelrechts

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!