

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



---

Parlamentarische  
Verwaltungskontrollstelle  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 323 09 70  
Fax 031 323 09 71  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[pvk.opca@pd.admin.ch](mailto:pvk.opca@pd.admin.ch)

## **Lebensmittelsicherheit : Evaluation des Vollzugs in der Schweiz**

**Anhang:  
Lebensmittelsicherheit: Evaluation von vier Produkten  
anhand exemplarischer Fallstudien**

**Studie im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle**

**Christian Rüefli, Büro Vatter, Bern  
Isabelle Steffen, Büro Vatter, Bern**

**Bern, November 2002**

## **DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE**

Die Untersuchung der Umsetzung der Lebensmittelsicherheit anhand der vier Produkte Sonnenblumenöl, Bio-Apfel, frische Pouletbrust und paniertes Schweinefleisch vom Restaurant hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Die behördliche Kontrolle der Lebensmittelsicherheit erfolgt nicht aus der Perspektive einzelner Produkte, sondern mittels der Kombination einzelner spezialisierter Kontrollbereiche. Aufgrund der fragmentierten Aufgabenteilung, der uneinheitlichen Vollzugsorganisation und den unterschiedlichen Kontrollmechanismen sind die Voraussetzungen für eine integrale Lebensmittelkontrolle 'von der Erde bis zum Herde' nicht gegeben. Die unterschiedlichen Prioritäten und Ansätze der Gesetzgebung und der jeweiligen Kontrollorgane stehen einer Harmonisierung erschwerend gegenüber.
- Das Vorhandensein verschiedener Kontrollbereiche, die auf der jeweiligen Gesetzgebung beruhen, führt dazu, dass Betriebe, die in mehreren dieser Bereiche oder an den Schnittstellen tätig sind, von mehreren behördlichen Kontrollorganen überprüft werden, wobei sich die Kontrollen jeweils auf die bereichsspezifischen Aspekte beschränken.
- Die Kontrollen, die in den Zuständigkeitsbereich des BLW und der OZD fallen, erfolgen auf Bundesebene, während sich die amtliche Lebensmittelkontrolle auf kantonaler Ebene weitgehend selbst koordiniert. Das BAG ist bei Problemen mit gesamtschweizerischer Dimension Ansprechpartner für die Kantonschemiker. Das BVET übt eine starke fachliche Führung aus und strebt eine gewisse Harmonisierung von oben her an.
- Die dezentrale Vollzugsorganisation und die horizontale Koordination ermöglichen eine klientennahe Umsetzung und eine hohe Kontrolldichte. Die föderalistisch bedingte kantonale Autonomie führt allerdings zu gewissen Problemen im Vollzug. Das Fehlen einer durchsetzbaren Weisungsbefugnis des Bundes gegenüber den Kantonen, variantenreiche kantonale Umsetzungsbedingungen, unterschiedliche Ressourcensituationen und erheblicher Ermessensspielraum bei der Auslegung der einheitlichen Beurteilungskriterien stellen insbesondere für gesamtschweizerisch agierende Lebensmittelfirmen mitunter ein Problem dar.
- Die behördliche Kontrolle und die Selbstkontrolle verfolgen zwei unterschiedliche Ansätze. Die Behörden überprüfen bei ihrer Inspektionstätigkeit primär die betriebliche Selbstkontrolle und nehmen zu deren Ergänzung Warenproben lediglich beim Endprodukt. Die Auswahl der Produkte erfolgt über Risikoanalysen und ist von der Qualität der Selbstkontrolle abhängig. Bei der Selbstkontrolle stehen neben der Überwachung der eigenen Verarbeitungsprozesse die Kontrolle eingehender Waren und die Qualitätssicherung durch Liefer- und Abnahmeverträge bzw. branchenübergreifende Labelproduktion im Vordergrund. Dabei zeigt sich hinsichtlich der Professionalisierung ein Gefälle zwischen der industriellen und der kleinbetrieblichen Herstellung und Verarbeitung von Lebensmitteln und deren Ausgangsprodukten.

# Inhalt

<b>DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE.....</b>	<b>1</b>
<b>INHALT .....</b>	<b>2</b>
<b>1 AUFTRAG, FRAGESTELLUNG UND GLIEDERUNG.....</b>	<b>4</b>
<b>2 METHODISCHES VORGEHEN.....</b>	<b>6</b>
2.1 ANALYTISCHER HINTERGRUND.....	6
2.2 OPERATIONALISIERUNG DER EVALUATIONSKRITERIEN.....	7
2.2.1 Behördenarrangement – Eignung der Vollzugsorganisation.....	7
2.2.2 Vollzugsprozess – Informations- und Koordinationsflüsse.....	7
2.2.3 Output – Vollständigkeit, Angemessenheit und Einheitlichkeit.....	8
2.3 VORGEHEN .....	8
<b>3 LEBENSMITTELSICHERHEIT VON VIER PRODUKTEN.....</b>	<b>10</b>
3.1 AUSWAHL DER FÄLLE .....	10
3.2 GEMEINSAMKEITEN DER FALLSTUDIEN .....	10
3.2.1 Verarbeitungskette.....	10
3.2.2 Zuständigkeiten der Behörden.....	11
3.2.3 Kantonale Lebensmittelkontrolle.....	12
3.3 FALLSTUDIE 1: SONNENBLUMENÖL .....	13
3.3.1 Darstellung der Verarbeitungskette .....	13
3.3.2 Selbstkontrolle.....	14
3.3.3 Behördliche Kontrolle.....	16
3.3.4 Analyseergebnisse .....	19
3.4 FALLSTUDIE 2: BIO-APFEL .....	23
3.4.1 Darstellung der Verarbeitungskette .....	24
3.4.2 Selbstkontrolle.....	24
3.4.3 Behördliche Kontrolle.....	26
3.4.4 Analyseergebnisse .....	28
3.5 FALLSTUDIE 3: FRISCHE POULETBRUST .....	31
3.5.1 Darstellung der Verarbeitungskette .....	32
3.5.2 Selbstkontrolle.....	32
3.5.3 Behördliche Kontrolle.....	33
3.5.4 Analyseergebnisse .....	36
3.6 FALLSTUDIE 4: PANIERTES SCHWEINEFLEISCH VOM RESTAURANT .....	42
3.6.1 Darstellung der Verarbeitungskette .....	43
3.6.2 Selbstkontrolle.....	43
3.6.3 Behördliche Kontrollmassnahmen .....	46
3.6.4 Analyseergebnisse .....	48

<b>4</b>	<b>SYNTHESE UND BEANTWORTUNG DER AUSGANGSFRAGEN.....</b>	<b>54</b>
4.1	ZUSAMMENFÜHRUNG DER FALLSTUDIENERGEBNISSE.....	54
4.1.1	<i>Pflanzliche Erzeugnisse</i> .....	54
4.1.2	<i>Tierische Erzeugnisse</i> .....	56
4.1.3	<i>Gesamteinschätzung</i> .....	59
4.2	BEANTWORTUNG DER AUSGANGSFRAGEN .....	62
4.2.1	<i>Hauptfrage:</i> .....	62
4.2.2	<i>Nebenfragen</i> .....	64
	<b>LITERATUR .....</b>	<b>67</b>
	<b>AUSGEWERTETE DOKUMENTE.....</b>	<b>67</b>
	<b>VERZEICHNIS DER BEFRAGTEN PERSONEN .....</b>	<b>68</b>
	<b>KONSULTIERTE INTERVIEWPROTOKOLLE DER PVK .....</b>	<b>69</b>

# 1 Auftrag, Fragestellung und Gliederung

Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) hat das Büro Vatter beauftragt, im Rahmen der Evaluation der Schweizer Praxis im Bereich der Lebensmittelsicherheit vier Lebensmittelprodukte "von der Erde bis zum Herde" zu verfolgen und dabei das zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit verfügbare Instrumentarium zu evaluieren. Mittels vier Fallstudien soll der Vollzugsprozess der vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen entlang der gesamten Verarbeitungskette beschrieben, sowie seine Wirkungsmechanismen, Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen und die verschiedenen Wirkungstypen ermittelt werden.

Der Auftrag umfasst eine Hauptfrage und drei Nebenfragen:

## **Hauptfrage:**

- *Wie setzen die Bundesorgane die Erlasse betreffend die Kontrolle über die Lebensmittelsicherheit um?*

## **Nebenfragen**

- *Werden die Lebensmittel-Qualitätskontrollen gesetzeskonform durchgeführt (Regelmässigkeit, Umfang und Art der Kontrollen)?*
- *Wie stellen die Kontrollorgane sicher, dass die Pflicht zur Selbstkontrolle eingehalten wird?*
- *Gibt es einen Unterschied zwischen der Kontrolle von inländischen und jener von eingeführten Produkten?*

Das Konzept der integralen Lebensmittelsicherheit bezieht die ganze Wertschöpfungskette ('from stable to table') mit ein, d.h. auch die landwirtschaftliche Urproduktion (vgl. BVET-Magazin 4/2001). Der zu untersuchende Bereich umfasst deshalb nicht nur die grundlegenden Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit, wie sie im Lebensmittelgesetz (LMG; SR 817.0) und den darauf beruhenden Verordnungen verankert sind, sondern auch diejenigen Bestimmungen im Bereich der Landwirtschaft, die in einem direkten Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit stehen. Das LMG hält in Art. 7 fest, dass die Anforderungen an Gesundheits- und Täuschungsschutz auch für die Ausgangsprodukte der Lebensmittelproduktion gelten. Bei Tieren sind Fütterung und Pflege, bei Pflanzen Anbau, Düngung und Pflanzenschutz massgeblich. Damit besteht ein direkter Bezug zu den Bereichen Produktion, Ein- und Ausfuhr der Landwirtschaftsgesetzgebung.

Neben dem Konzept der integralen Kontrolle beinhaltet das 1995 in Kraft getretene Lebensmittelgesetz auch das Prinzip der Selbstkontrolle. Art. 23 Abs. 1 LMG lautet: "Wer Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, muss im Rahmen seiner Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Er muss sie entsprechend der «Guten Herstellungspraxis» untersuchen oder untersuchen lassen." Die Selbstkontrolle überträgt den Lebensmittelproduzenten auf allen Verarbeitungsstufen eine hohe Eigenverantwortung. Gleichzeitig werden in Art. 24 Abs. 1 Kontrollorgane damit beauftragt, "Lebensmittel, Zusatzstoffe, Gebrauchsgegenstände, Räume, Einrichtungen, Fahrzeuge,

Herstellungsverfahren, Tiere, Pflanzen, Mineralstoffe und landwirtschaftlich genutzte Böden sowie die hygienischen Verhältnisse" stichprobenweise zu überprüfen. Die für die jeweiligen Produktionsbereiche zuständigen staatlichen Behörden üben somit eine Aufsichtsfunktion über die Selbstkontrolle der Lebensmittelproduzenten aus.

Die vorliegende Untersuchung nimmt diese grundsätzlichen Aspekte auf. Ausgehend von den eingangs erwähnten Fragestellungen beschreibt und analysiert sie anhand von Fallstudien, wie in der Schweiz die Sicherheit von vier konkreten Lebensmittelprodukten gewährleistet wird. Der Bericht gliedert sich wie folgt: Nach einer Erörterung des analytischen Hintergrunds und der Beschreibung des Vorgehens werden die vier Fallstudien zu spezifischen Lebensmitteln einzeln abgehandelt. Ein Syntheseabschnitt dient abschliessend dazu, die Ergebnisse der Fallstudien zusammenzufassen, um die Fragestellungen beantworten zu können.

## 2 Methodisches Vorgehen

### 2.1 Analytischer Hintergrund

Zur Untersuchung der Umsetzung der Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit wird das gängige Schema des Politikzyklus nach Knoepfel und Bussmann (1997: 70) herangezogen, welches den Prozess der Politikgenerierung und –umsetzung darstellt und für jede Stufe spezifische Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien beinhaltet (Abbildung 1).

Abbildung 1: Stufen der Politikgenerierung und -umsetzung (nach Knoepfel und Bussmann 1997: 70)

Evaluationsgegenstand	Evaluationskriterien
<b>Politikkonzept/Politische Entscheidung</b> ↓ Programmformulierung	empirische Konsistenz und logische Kohärenz des Wirkungsmodells
<b>Policy Design</b> ↓ Aufbau einer Vollzugsstruktur	Kohärenz von Verwaltungsprogrammen
<b>Behördenarrangement für die Politikumsetzung</b> ↓ Festlegung strategischer Aktionspläne für den Vollzug	Eignung der Vollzugsorganisation
<b>Vollzugsprozess</b> ↓ Outputformulierung	Adäquanz der Planung Informations- und Koordinationsflüsse
<b>Outputs</b> ↓ Entscheidungen der Politikadressaten, ihr Verhalten ↓ entsprechend den Outputs zu ändern	Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmässigkeit der Outputproduktion
<b>Impacts</b> ↓ Reale Wirkung der Verhaltensänderung der Politikadressaten auf die Konstitution des zu lösenden gesellschaftlichen Problems	Effektivität
<b>Outcomes</b> ↓ Politikevaluation im engeren Sinne	Wirksamkeit und wirkungsbezogene Wirtschaftlichkeit
<b>Ergebnisse der Politikevaluation</b> ↓ Feedbacks (auf jeder Stufe)	Qualität der Evaluation

Aufgrund der vorgegebenen Fragestellungen sind für die vorliegende Evaluation im Wesentlichen die in Abbildung 1 schattiert dargestellten drei Gegenstände bzw. Kriterien von Interesse: die Eignung der Vollzugsorganisation (Behördenarrangement), die Adäquanz des Vollzugsprozesses sowie die Rechtskonformität, die Angemessenheit und die Wirtschaftlichkeit des Outputs.

## **2.2 Operationalisierung der Evaluationskriterien**

### **2.2.1 Behördenarrangement – Eignung der Vollzugsorganisation**

Der Term "Behördenarrangement" bezeichnet die Kompetenzordnung, die Aufgabenverteilung und die Ressourcen der an der Politikumsetzung beteiligten Akteure (Knoepfel und Bussmann 1997: 72). Im vorliegenden Fall sind darunter die folgenden Gruppen zu verstehen:

- alle staatlichen Stellen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, die an der Durchführung und Beaufsichtigung der Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit beteiligt sind,
- die Lebensmittelproduzenten, -importeure, -verarbeiter und -händler auf allen Stufen des Verarbeitungsprozesses, welche das Prinzip der Selbstkontrolle anzuwenden haben,
- die verschiedenen Firmen, die im Bereich Qualitätssicherung und -kontrolle, Inspektion, Zertifizierung/Labeling und Qualitätsberatung tätig sind.

Die wesentlichen Fragen zur Analyse der Vollzugsorganisation lauten, ob das bestehende Behördenarrangement (a) eine korrekte und effektive Umsetzung der vorgeschriebenen Massnahmen überhaupt ermöglicht, und (b) ob die Vollzugsstrukturen wirtschaftlich und zweckmässig aufgebaut sind. Im vorliegenden Fall wird untersucht, ob die vorgefundene Behörden- und Akteurkonstellation einen lückenlosen und gesetzeskonformen Vollzug der Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit zulässt und ob sie für die Durchführung der Lebensmittelkontrolle zweckmässig ist. Als Beurteilungskriterien dienen verschiedene Faktoren wie die Anzahl der involvierten Akteure, ihre Fachkompetenz, der Kontrollaufwand, die Widerspruchsfreiheit, die Klientennähe der Kontrollorgane, die angemessene Berücksichtigung der Interessen der Kontrollierten und der Endverbraucher, die Anzahl Schnittstellen zwischen den Kontrollorganen sowie die Verfügbarkeit von Problemmonitoringkapazitäten (vgl. Knoepfel et al. 1997: 95f.). Von Bedeutung sind ausserdem die verfügbaren Ressourcen, der Professionalisierungsgrad und der Grad an arbeitsteiliger Differenzierung: Je stärker die Verantwortlichkeiten für einen einzelnen Bereich auf verschiedene Stellen aufgeteilt sind, desto grösser gestaltet sich der Koordinationsbedarf. Dieser ist allerdings abhängig von der Art der Arbeitsteilung. Eine aufgabenorientierte Spezialisierung vermindert den Koordinationsbedarf, während eine zersplitterte administrative Zuordnung der Vollzugsinstanzen oder die Trennung von Anwendung und Kontrolle von Instrumenten zwar die Unabhängigkeit der Akteure erhöht, gleichzeitig aber auch die Koordination erschwert (Kissling-Näf/Wälti 1993: 669f.).

### **2.2.2 Vollzugsprozess – Informations- und Koordinationsflüsse**

Der Vollzugsprozess beinhaltet verschiedene Aktivitäten der behördlichen Akteure (Kissling-Näf/Wälti 1999: 652). Darunter fallen die Konkretisierung des (Massnahmen-)Programms, der Aufbau der Vollzugsstruktur, die Bestimmung von Zielgruppen, die Bereitstellung von Ressourcen, die Anwendung gesetzlicher Normen und ihre Überführung in Outputs (s.u.). Der Politikvollzug wird somit einerseits von der Ausgestaltung des Verwaltungsprogramms und der Beschaffenheit des Behördenarrangements geprägt, andererseits sind aber auch die Interessen und Wertdimensionen der mit dem Vollzug betrauten Organe von Belang, insbesondere, wenn es sich um verwaltungsexterne Akteure handelt, deren Ziele und



Interessen sich mitunter von denen des Gesetzgebers und der Verwaltung unterscheiden können.

Im vorliegenden Fall interessiert konkret der Umsetzungsprozess des Lebensmittelrechts. Es wird untersucht, wie die einzelnen an der Kontrolle der Lebensmittelsicherheit beteiligten Akteure die verschiedenen Bestimmungen zur Lebensmittelkontrolle und zur Aufsicht über die Selbstkontrolle umsetzen. Neben den konkreten Massnahmen ist vor allem von Belang, wie diese festgelegt und zwischen den verschiedenen Organen koordiniert werden. Dabei sind die Informationsflüsse von zentraler Bedeutung. Es soll auch der Frage nachgegangen werden, ob zwischen den verschiedenen Vollzugsinstanzen Ziel- und/oder Interessenkonflikte bestehen, die sich auf die Vollzugspraxis auswirken. Zusätzlich wird ebenfalls danach gefragt, ob sich die verschiedenen Akteure Gedanken über eine Optimierung des Vollzugsprozesses machen, bzw. ob Konzepte bestehen, die eine Verstärkung des Vorsorgeprinzips anstreben.

### **2.2.3 Output – Vollständigkeit, Angemessenheit und Einheitlichkeit**

Als Output einer Politik werden die von der Verwaltung und der von ihr beauftragten Organen erbrachten Direktleistungen gegenüber den Politikadressaten bezeichnet (Knoepfel und Bussmann 1997: 72). Im vorliegenden Anwendungsfall können die folgenden Massnahmen als Outputs bezeichnet werden:

- die behördlichen Kontrollmassnahmen im Bereich der Lebensmittelsicherheit,
- allfällig ergriffene Sanktionen bei Verstössen gegen die Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit,
- Schutzmassnahmen zuhanden der Bevölkerung beim Auftreten von gesundheitsgefährdenden Situationen,
- Vorsorgemassnahmen zur Vermeidung von Problemen in der Lebensmittelsicherheit.

Die Outputproduktion wird daraufhin untersucht, ob diese Tätigkeiten gesetzeskonform, d.h. gemäss den in Bundesgesetzen, Vollzugsverordnungen und Richtlinien festgehaltenen Bestimmungen, erfolgen, und ob die dazu ergriffenen Massnahmen angemessen sind. Besonders wichtig ist die Frage, ob auf der Stufe der Outputs Vollzugsdefizite zu beobachten sind, d.h. ob die Lebensmittelsicherheit auf allen Stufen des Verarbeitungsprozesses kontrolliert wird. Bei allfällig ergriffenen Sanktionsmassnahmen wird danach gefragt, ob, mit welchen Massnahmen, durch wen und in welchem Ausmass Verstösse gegen die Lebensmittelbestimmungen geahndet werden. Eine weitere Frage ist der Einheitlichkeit des Vollzugs gewidmet: Gibt es zwischen den Kantonen Unterschiede in der Vollzugspraxis und worauf sind sie zurückzuführen?

## **2.3 Vorgehen**

Die Beschreibung und Analyse der Behördenarrangements für die Umsetzung der Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit, des Vollzugsprozesses und der Outputs erfolgen anhand von vier Fallstudien für vier verschiedene Produkte, wobei bei drei Produkten ein Parallelvergleich (inländisch vs. eingeführt) vorgenommen wird. Bei jedem Produkt gilt es, die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit entlang der ganzen Verarbeitungskette von der Produktion bis zum Endkonsum darzustellen und zu evaluieren. Pro Fallstudie werden

damit bei jeder Produktzyklusetappe (soweit vorhanden und sinnvoll) die drei obgenannten Evaluationsgegenstände gemäss den entsprechenden Kriterien bewertet.

Abbildung 2: Untersuchungsraaster zur Bearbeitung der Fallstudien

Fallstudie n (Produkt m)

<i>Evaluationsgegenstand</i>	Behördenarrangement	Vollzugsprozess	Output
<i>Evaluationskriterien</i>	Eignung, Zweckmässigkeit, Koordinationsbedarf	Koordination, Information	Vollständigkeit, Angemessenheit, Einheitlichkeit
Inputs (Futter/ Saatgut)			
Urproduktion/ Tierzucht			
Schlachtung/ Verarbeitung			
Zwischenhandel			
Vertrieb/Abgabe			
Import			

Die zur Beschreibung und Evaluation notwendigen Informationen werden mittels einer Sichtung der Relevanten Gesetzestexte, der Auswertung verfügbarer Dokumente zu den Verarbeitungsprozessen und Qualitätssicherungsmaßnahmen der untersuchten Produkte und mittels Experteninterviews mit ausgewählten Akteuren erhoben. Im Mittelpunkt stehen Vertreter der verantwortlichen Behörden sowie von Produzentenorganisationen, Branchenverbänden und Kontrollorganen. Die Interviews dienen zum einen dazu, Lücken bei der detaillierten Erfassung des Vollzugsprozesses zu schliessen, zum anderen zur (subjektiven) Erfassung und Gewichtung der Vollzugsprobleme. Zu jeder der vier Fallstudien wird eine eigene Evaluation durchgeführt. Anschliessend werden die vier Fallstudien systematisch gemäss dem Untersuchungsraaster (Abbildung 2) miteinander verglichen und Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede der Umsetzungspraxis bei den einzelnen Produkten herausgearbeitet, um so zu differenzierten Aussagen zu gelangen, welche die Beantwortung der Ausgangsfragen ermöglichen.

## **3 Lebensmittelsicherheit von vier Produkten**

### **3.1 Auswahl der Fälle**

Die Auswahl der detailliert zu untersuchenden Lebensmittelprodukte wurde von der PVK vorgenommen. Die folgenden Kriterien standen dabei im Vordergrund:

- Repräsentativität: aus jeder Hauptproduktgruppe (Tiere, Pflanzen, Früchte/Gemüse) soll ein Produkt vertreten sein;
- unterschiedliche Etappen "von der Erde bis zum Herde": Frischprodukte, Verkauf im Restaurant, Verarbeitung, Produzenten, Transport;
- inländische und importierte Produkte;
- weit verbreitete und häufig konsumierte Produkte;
- ein biologisches Produkt;
- Beteiligung möglichst aller Umsetzungsakteure;
- Auftreten von verschiedenen Problemstellungen (Futtermittel, Rückstände, Verarbeitung);
- in vorgängigen Expertengesprächen erwähnt;
- noch weitgehend unerforscht oder überprüft.

Aufgrund dieser Kriterien wählte die PVK vier Produkte aus, die mittels einzelner Fallstudien zu untersuchen sind: Sonnenblumenöl, Bio-Apfel, frische Pouletbrust und paniertes Schweinefleisch vom Restaurant. Damit werden je zwei pflanzliche und tierische Produkte untersucht und verschiedene Absatzkanäle berücksichtigt. Die Wahl von weitgehend unverarbeiteten Produkten rechtfertigt sich aus Gründen der einfacheren Rückverfolgbarkeit des Verarbeitungsprozesses. Mit Ausnahme des Schweinefleisches (Inlandanteil von 95%) werden jeweils inländische und importierte Produkte berücksichtigt.

### **3.2 Gemeinsamkeiten der Fallstudien**

#### **3.2.1 Verarbeitungskette**

Neben dem bereits ausgeführten Analysekonzept liegt den vier Fallstudien dasselbe Modell der Verarbeitungskette zugrunde. Obwohl sie sich bei allen Produkten etwas unterschiedlich gestaltet, beinhaltet sie im Wesentlichen die folgenden Stufen:

Futtermittel/Saatgut → Primärproduktion/Tierzucht → Schlachtung/Verarbeitung → Zwischenhandel → Vertrieb/Abgabe

Zusätzlich zu diesem Grundschemata ist der Import von Lebensmittelprodukten zu betrachten, wobei es zwischen verschiedenen Verarbeitungsstufen zu unterscheiden gilt. Eingeführt werden sowohl Futtermittel und Saatgut, einzelne Rohstoffe für die Weiterverarbeitung als auch bereits verarbeitete, verkaufsfertige Lebensmittelprodukte.

Die Umsetzung der Lebensmittelkontrolle wird – soweit für das einzelne Produkt sinnvoll – auf allen sechs Stufen untersucht.

### 3.2.2 Zuständigkeiten der Behörden

Die behördlichen Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelkontrolle können entlang der Verarbeitungskette wie folgt dargestellt werden (Abbildung 3):

Abbildung 3: Verantwortliche Behörden im Bereich der Lebensmittelkontrolle

Lebensmittelart	BLW		BVET	BAG	
	Fleisch	Pflanzl. LM	Fleisch	Fleisch	Pflanzl. LM
Futtermittel/Mühle	RAP				
Futter Hof					
Tierzucht			KT		
Saatgut		FAL			
Pflanzenbau		Bio			
Import			GTD		Zoll
Schlachtung/Gewinnung			KT		
Zerlegung			KT*	KL*	
Verarbeitung			KT*	KL*	KL
Handel				KL	KL
Verbrauch				KL	KL

**Legende:** BLW – Bundesamt für Landwirtschaft; BVET – Bundesamt für Veterinärwesen; BAG – Bundesamt für Gesundheit; RAP – Eidg. Forschungsanstalt für Nutztiere, Posieux; Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Zürich-Reckenholz; KT – Kantonstierarzt; GTD – Grenztierärztlicher Dienst; KL – Kantonales Laboratorium

\* Zuständigkeit kantonale unterschiedlich gehandhabt

Während den drei beteiligten Bundesämtern (BLW, BVET und BAG) die Gesetzgebung und die Vollzugsaufsicht obliegt, sind die eigentlichen Kontrollorgane die Forschungsanstalt Posieux im Bereich der Futtermittel, die Forschungsanstalt Zürich-Reckenholz im Bereich des Saatgutes, die Kantonstierärzte bei der Tierzucht und Schlachtung sowie die kantonalen Laboratorien ab Stufe Verarbeitung. Der Import von Tieren und Tierprodukten wird vom grenztierärztlichen Dienst, derjenige aller übrigen Lebensmittelerzeugnissen von den Zollbehörden in Zusammenarbeit mit den Kantonslabors kontrolliert. Damit unterliegen die Bereiche Futtermittel, Saatgut und biologischer Landbau sowie die Einfuhr von Ausgangs- oder Endprodukten einer gesamtschweizerischen Kontrolle auf Bundesebene, während die Tieraufzucht und Schlachtung, der Pflanzenbau sowie die Verarbeitung und der Handel von Lebensmittelprodukten von kantonalen Kontrollinstanzen überwacht werden.

Bei dieser Zusammenstellung fällt weiter auf, dass sich die behördliche Zuständigkeit nach der Produktionsstufe und innerhalb derer zwischen Fleisch und pflanzlichen Erzeugnissen unterscheidet. Darüber hinaus ist festzustellen, dass im Bereich der Futtermittel und des Saatgutes, die unter die Landwirtschaftsgesetzgebung fallen, offensichtliche Lücken in der Abdeckung bestehen: Futtermittel unterliegen nur dann einer Kontrolle, wenn sie in einer Mühle gemahlen werden. Bei Selbstmischern oder auf den Höfen wird das Futter und seine

Verwendung nicht überprüft. Von einer integralen Lebensmittelkontrolle über die ganze Verarbeitungskette hinweg kann somit grundsätzlich nicht gesprochen werden, zumal aufgrund der fragmentierten bereichsweisen Zuständigkeiten auch die institutionellen Voraussetzungen für eine integrale Kontrolle nicht gegeben sind.

Zentral ist die Bemerkung, dass die behördlichen Kontrollmechanismen nicht auf die Kontrolle spezifischer Produkte ausgerichtet sind, sondern sich auf einer übergeordneten Ebene ansiedeln und ganze Produktionsbereiche wie die Futtermittelindustrie, die Tierhaltung oder den Lebensmittelhandel umfassen. Die in den folgenden Fallstudien zur Anwendung kommende Produktesicht entspricht deshalb nicht der Praxis der Kontrollbehörden. Dennoch rechtfertigt sich das Fallstudiendesign damit, dass die Kontrollmechanismen bei verschiedenen Produkten und so auch bei verschiedenen Produktionsbereichen beschrieben und miteinander verglichen werden können. Ausserdem ermöglicht es die Konzentration auf ein einziges Erzeugnis auch, auf die Forderung nach einer vollständigen Abdeckung der Verarbeitungskette einzugehen und allfällige Lücken in den Kontrollmechanismen aufzudecken.

### **3.2.3 Kantonale Lebensmittelkontrolle**

Allen Lebensmittelprodukten gemeinsam ist die Kontrolle durch die kantonalen Lebensmittelbehörden. Um deren Grundmechanismus nicht in jeder Fallstudie abhandeln zu müssen, soll er hier kurz dargelegt werden.<sup>1</sup>

Die Lebensmittelkontrolle durch die Kantonsbehörden umfasst zwei Komponenten: zum einen die Inspektion von Produktions- und Verteilbetrieben, zum anderen die chemische und mikrobiologische Analyse von Lebensmittelprodukten. Jeder Kanton inspiziert alle in seinem Gebiet ansässigen Lebensmittelbetrieben regelmässig, wobei die Häufigkeit der Inspektionen von einer Risikoanalyse abhängt. Bei einer niedrigen Risikoeinstufung werden seltener Kontrollen durchgeführt, bei höherem Risiko häufiger. Eine Betriebsinspektion beinhaltet primär die Überprüfung der betriebspezifischen Selbstkontrolle. Deren Komponenten sind die Lieferantenkontrolle, die Überprüfung der Rohstoffe, des Transports, der Eingangskontrolle und des Verarbeitungsprozesses auf der Basis des betriebseigenen HACCP<sup>2</sup>-Konzepts. Die Kontrolle der entsprechenden Dokumentation wird durch eine Sichtkontrolle ergänzt, bei welcher betriebliche Mängel (z.B. Hygiene) festgestellt werden können. Zweifelt der Kontrolleur aufgrund der Inspektion die Sicherheit einzelner Produkte an, kann entnimmt er Proben und unterzieht sie einer Laboranalyse, um allfällige Mängel festzustellen.

Neben den Betriebsinspektionen führen die kantonalen Lebensmittelbehörden auch Stichprobenkontrollen konkreter Produkte durch. Nach untereinander koordinierten Prüfplänen nehmen die Lebensmittelkontrolleure Stichproben von Endprodukten, die in Verkaufsgeschäften oder in Restaurants angeboten werden, und untersuchen deren Zusammensetzung, Beschaffenheit und Deklaration. Die Auswahl der zu überprüfenden Produkte wird aufgrund von Risikoüberlegungen und Erfahrungswerten oder im Bedarfsfall aktualitätsbezogen getroffen. Dabei fliessen die Ergebnisse der Betriebsinspektionen und

---

<sup>1</sup> Die Angaben sind dem Interviewprotokoll der PVK mit Dr. Klaus Müller, Kantonschemiker Bern und Präsident des Verbands der Schweizerischen Kantonschemiker, entnommen.

<sup>2</sup> Hazard Analysis and Critical Control Points

vorangegangener Produktanalysen ein. Werden in einem Endprodukt Mängel festgestellt, wird der Warenfluss zurückverfolgt, um die Problemursache zu eruieren und den verantwortlichen Betrieb zu sanktionieren. Hierfür ist der Standortkanton des betreffenden Betriebs zuständig, unabhängig davon, in welchem Kanton das mangelhafte Produkt gefunden wurde.

Die Betriebsinspektionen umfassen alle Produktionsstufen ab Schlachtung bzw. Verarbeitung von Ausgangsprodukten, die Produktanalysen hingegen werden primär am Endprodukt vorgenommen.

### **3.3 Fallstudie 1: Sonnenblumenöl**

Von allen Ölsorten nahm Sonnenblumenöl in der Schweiz im Jahr 2000 einen Marktanteil von insgesamt 38,3% ein<sup>3</sup>. Der Totalverbrauch betrug 34'115 t, wovon 3740 t der Inlandproduktion entstammten. Importiert wurden 2'059 t Saat, 13'184 t Rohöl und 15'132 t Raffinat<sup>4</sup>. Die Fallstudie Sonnenblumenöl bezieht sich auf Speiseöl, das für den Endkonsum bestimmt ist und über den Gross- und Detailhandel vertrieben wird. Aus Sicht der Lebensmittelsicherheit stellt Sonnenblumenöl keine grossen Gesundheitsrisiken dar, da es industriell gefertigt wird. Schwachstellen zeigen sich in der Etikettierung des Öls, d.h. in der Deklaration der Zusammensetzung. Hier hat ein Schwerpunktprogramm der Kantonslabors beider Basel 2001 gewisse Mängel festgestellt.<sup>5</sup>

#### **3.3.1 Darstellung der Verarbeitungskette**

Der Prozess zur Produktion von Sonnenblumenöl gestaltet sich relativ unkompliziert und umfasst nur wenige Stufen. Der Anbau von Sonnenblumen ist in der Schweiz weit verbreitet, die Anbaufläche wurde von 1998 (1396 ha) bis 2001 (4579 ha) verdreifacht, ebenso die Erntemenge (1998: 4090 t, 2001: 11'780 t)<sup>6</sup>. Das Saatgut wird ausschliesslich importiert<sup>7</sup> und von den Schweizer Saatgut-Handelsfirmen vertrieben. Die Landwirte liefern ihre Ernte bei Getreidesammelstellen ab, wo die Sonnenblumenkerne gereinigt, getrocknet und gelagert werden. Von den Sammelstellen aus werden die Ölsaaten meist per Bahn zu den Ölwerken transportiert<sup>8</sup>, wo das Öl gepresst, raffiniert und abgefüllt, d.h. verpackt wird. Als Verpackung kommen standardmässig und aus ökologischen Überlegungen Kunststoffflaschen zum Zug<sup>9</sup>. Die Ölwerke beliefern den Lebensmittelhandel mit ihren Endprodukten, wobei hauptsächlich die Zentrallager und Logistikzentren des Gross- und Detailhandels bedient werden. Von dort aus erfolgt die Feinverteilung in die einzelnen Läden.

Weil die inländische Produktion von Saatgut nicht ausreicht, importieren die Ölwerke Saatgut, Rohöl und Raffinat als Rohstoffe für die Produktion. Im Fall des befragten

---

<sup>3</sup> [www.florin-ag.ch](http://www.florin-ag.ch)

<sup>4</sup> Unterlagen der SwissOlio

<sup>5</sup> vgl. Kantonslabor Basel-Landschaft: Qualität und Zusammensetzung von Speiseölen ([www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm](http://www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm))

<sup>6</sup> Zahlen der Branchenorganisation swiss granum, [www.swissgranum.ch](http://www.swissgranum.ch)

<sup>7</sup> Direktauskunft von Christian Streun, swiss granum, Bern, 7. Oktober 2002. 2001 wurden gemäss Statistik des SBV 7791 t Sonnenblumensaaten eingeführt.

<sup>8</sup> In der Schweiz decken zwei Ölwerke über 95% des Markts ab.

<sup>9</sup> Direktauskunft von Herr Hodler, SwissOlio, 23. August 2002

Herstellers wird die gekaufte Ware per Schiff in Rotterdam angeliefert. Sie wird in einen eigenen Tank gelöscht und per Bahnwagen direkt an den Produktionsstandort in der Schweiz transportiert.

Sonnenblumenöl wird auch direkt zum Verkauf durch den Gross- und Detailhandel als Endprodukt importiert.

Als Schlüsselstelle in der Verarbeitungskette in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit kann die Verarbeitung der Rohstoffe zu Sonnenblumenöl durch die Ölwerke bezeichnet werden. Ist das Öl abgefüllt, stellen sich bis zum Endkonsum ausser der Haltbarkeit keine Probleme mehr. Im Anbau des Rohstoffs sind keine Gefahren zu erkennen. Auch die GVO<sup>10</sup>-Problematik stellt sich bei Sonnenblumen zur Zeit noch nicht, da noch keine GVO-Sorten verfügbar sind.

### **3.3.2 Selbstkontrolle**

Die Branchenorganisation swiss granum hat 2002 ein Qualitätssicherungskonzept für inländische Sonnenblumen erarbeitet. Dieses ist Bestandteil der von der Branche ausgehandelten Übernahmebedingungen und soll u.a. sicherstellen, dass die gelieferte Saat GVO-frei ist und aus kontrollierter Produktion stammt, und dass die Partner der Branche ihrer Sorgfaltspflicht nachkommen. Das QS-Konzept richtet sich an die Bundesbehörden, die Saatgutimporteure, Saatgutwiederverkäufer, Landwirte, Sammelstellen/Abnehmer, die Ölwerke und die Futtermittelfabrikanten und beschreibt konkrete Massnahmen, welche die einzelnen Akteure umzusetzen haben. Die Sorgfaltspflicht beinhaltet auch das Prinzip, bei der Übernahme von Waren darauf zu achten, dass der im Produktionsprozess vorgelagerte Akteur die Bestimmungen des QS-Konzepts einhält. Diese Kontrollkette deckt den Verarbeitungsprozess des Rohstoffs vom Saatgut bis zur Pressung ab. Das QS-Konzept beruht auf Selbstkontrolle durch die einzelnen Akteure, d.h. es gibt keine übergreifende Überprüfung durch die Branchenorganisation oder durch externe Audits.

Da der GVO-Problematik anders als beim Raps oder beim Soja in der Sonnenblumenproduktion bisher keine grosse Bedeutung zukommt, zeugt die Erstellung eines QS-Konzepts spezifisch für Sonnenblumen von einem recht hohen Stellenwert der vorsorglichen Problemvermeidung.

Auf jeder einzelnen Stufe des Produktionsprozesses bestehen verschiedene Mechanismen der Qualitätskontrolle:

Saatgut für Sonnenblumen wird vollständig importiert<sup>11</sup>, die Handelsfirmen achten darauf, nur Saatgut einzukaufen, das gemäss EU- oder OECD-Richtlinien zertifiziert ist. Diese Standards sind den schweizerischen gleichwertig. Die Importeure sind im Verband Schweizerischer Saatgut- und Jungpflanzenfirmen (VSSJ) zusammengeschlossen, welcher mit der Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau in Zürich-Reckenholz (FAL) einen Kontrollvertrag abgeschlossen hat. Die Saatgutfirmen stellen der FAL auf eigene Initiative Proben zur Untersuchung zu, um die Qualität der importierten Ware überprüfen zu lassen. Zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit muss die Etikette jedes Gebindes Angaben zur

---

<sup>10</sup> Gentechnisch veränderte Organismen

<sup>11</sup> Direktauskunft von Christian Streun, swiss granum, 7. Oktober 2002

Sorte, zur Anerkennungsstelle und eine Postennummer enthalten. Auf dem Lieferschein an die Landwirte muss die Postennummer vermerkt sein.

Für die Landwirte stellen sich Fragen zum Saatgut und zum Anbau. Sie achten darauf, nur zertifiziertes Saatgut zu verwenden und die gängigen Anbau-richtlinien der Branche – zumeist bestehen Anbauverträge mit den Abnehmern – einzuhalten. Beim Mähen und Abliefern wird eine Vermischung mit anderen Pflanzen vermieden, so existieren beispielsweise Sammelstellen ausschliesslich für Sonnenblumensaaten.

Die Sammelstellen achten darauf, dass die vereinbarten Übernahmebedingungen eingehalten werden und überprüfen die Saat auf Feuchtigkeit, Fremdbesatz inkl. Bruch und sensorische Eigenschaften (Geschmack, Fäulnis). Von jeder Lieferung eines Produzenten wird eine repräsentative Probe genommen.<sup>12</sup> Aus Kostengründen wird nicht jede Probe untersucht, sie muss jedoch aufbewahrt werden, damit bei später allfällig festgestellten Mängeln der Weg des Produktes zurückverfolgt werden kann. Viele Sammelstellen sind ISO-zertifiziert und/oder über Lieferverträge in Label- oder QS-Programme eingebunden, d.h. sie verfügen über ein betriebsspezifisches HACCP-Konzept. Zur Zeit wird ein QS-Handbuch erarbeitet, das die gute Handelspraxis festhält und als Zertifikationsgrundlage dienen wird.

Der Transport der Ölsaaten zu den Ölwerken erfolgt über Bahntransporte der SBB. Dabei besteht die Möglichkeit, dass die transportierte Ware verunreinigt wird oder sich mit Rückständen vergangener Transporte vermischt. Um Risiken während der Transporte zu minimieren verwendet die SBB spezielles Rollmaterial, das für Getreidetransporte zugelassen ist und über Verschlüsse verfügt, welche eine Kontamination weitgehend ausschliesst. Die Güterwagen werden in der Verantwortung der Absender resp. Empfänger be- resp. entladen. Die Bahn führt in diesem Sinne keine weiteren Selbstkontrollmassnahmen bezüglich dem Schutz des Transportgutes durch. Bei der Bereitstellung des Zuges werden die Güterwagen durch den technischen Wagendienst auf den technischen Zustand überprüft. Gegebenenfalls können bei diesen Überprüfungen auch Unregelmässigkeiten bezüglich dem Ladegut festgestellt werden, z.B. undichte Verschlüsse, Klappen usw.<sup>13</sup>

Die Ölwerke sind ebenfalls in das QS-Konzept von swiss granum eingebunden. Zusätzlich sind sie ISO-zertifiziert und verfügen somit über ein schriftlich festgehaltenes QS-Handbuch, welches die Qualitätsrichtlinien aller internen Abläufe schriftlich festhält und im Rahmen von Betriebsaudits überprüfbar macht. Die Zertifikation regelt auch die Mitarbeiterschulung in HACCP, Sicherheit und Gute Herstellungspraxis.

Beim Einkauf von inländischen Rohstoffen stellt das QS-Konzept der Branche die Rückverfolgbarkeit bis zum Produzenten sicher, da im Rahmen der Eingangskontrolle von jeder Lieferung eine Probe entnommen wird, die bis über den Verkauf und die Haltbarkeit der aus dieser Lieferung entstandenen Produkte hinaus aufbewahrt wird. Die Lieferanten werden ausserdem qualitativ bewertet, dies wird z.T. von den Kunden der Ölwerke in ihren Abnahmeverträgen verlangt.

---

<sup>12</sup> Bei kleinen Sammelstellen mit einer maximalen Übernahme von 500 t können gemäss dem QS-Konzept von swiss granum gemeinsam regionale Durchschnittsmuster entnommen werden, was allerdings die Rückverfolgbarkeit bis zum Produzenten verunmöglicht.

<sup>13</sup> Direktauskunft von Beat Gutzwiller, SBB Cargo, Leiter Sicherheit & Qualität, Basel, 18. Dezember 2002



Beim Import von Rohstoffen präsentiert sich die Situation etwas anders. Hier kann die Ware lediglich bis zum Hafen in Rotterdam zurückverfolgt werden, da auf den Transportschiffen eine Vermischung von Warenlosen stattfindet. Internationale Verträge legen Qualitäts- und Transportbedingungen fest, auf die kleine Akteure wie die Schweizer Ölwerke jedoch keinen Einfluss hätten. Die Ware wird allerdings bereits in Rotterdam von einem dort ansässigen Labor für alle Käufer analytisch überprüft. Ausser der Warendeklaration wird importierte Ware nicht zusätzlich kontrolliert.

Gemäss den betriebseigenen Prüfplänen werden im Rahmen der Eingangskontrolle Stichproben genommen und analysiert. Die Prüfpläne werden im Bedarfsfall problemspezifisch gesteuert, Informationen und Warnungen von Behörden oder aus der Branche fliessen direkt ein. Wegen der höheren Gefahr von Verunreinigungen wird Importware bei der Eingangskontrolle höher gewichtet und somit öfters von Stichproben erfasst als inländische Ware.

Aufgrund des angewandten Verfahrens und der geschlossenen Abläufe besteht bei der Herstellung von Sonnenblumenöl praktisch keine Möglichkeit einer mikrobiologischen Verunreinigung. Diese Strategie wurde bewusst gewählt, um allfällige Probleme von vornherein auszuschliessen und das Risiko zu minimieren.

Der Druck der Abnehmer aus der Lebensmittelindustrie ist sehr gross, die Lieferverträge sehen nicht nur Qualitätsrichtlinien vor, sondern auch Kundenaudits und teilweise gar die anzuwendende Analytik. Diese Auflagen führen zu hohen Investitionen in die Qualitätssicherung, bringen aber auch einen partnerschaftlichen Austausch von Informationen und know-how mit sich.

Die Abnehmer von verkaufsfertigem Sonnenblumenöl regeln mit den Produzenten die gewünschten Produktespezifikationen, u.a. auch die Qualität, über Lieferungsverträge. Meist bestehen langjährige geschäftliche Beziehungen. Die Grossverteiler nehmen zusätzlich bei ihren Geschäftspartnern auch Produkteaudits vor. Bei der Anlieferung in den Verteilzentren wird Sonnenblumenöl gemäss dem risikobasierten Prüfplan stichprobenweise untersucht, wobei diesem Produkt ein niedriges Risiko zugeschrieben wird.

Die Verkaufsfilialen verfügen zur Wahrnehmung ihrer Selbstkontrolle über QS-Konzepte inklusive HACCP, Massnahmenpläne, Mitarbeiterhygiene und Schulung. Jede Verkaufsfiliale wird regelmässig unangemeldet von einer dem Konzern angeschlossenen Qualitätssicherungsorganisation kontrolliert, die einerseits die Selbstkontrollmassnahmen inspiziert, andererseits Warenproben analysiert. Beim Sonnenblumenöl wird primär darauf geachtet, dass keine Ware verkauft wird, die das Ablaufdatum überschritten hat, ansonsten stellen sich keine wesentlichen Probleme in der Handhabung.

### **3.3.3 Behördliche Kontrolle**

Die Saatguthandelsfirmen unterstehen der Saatgutverordnung (SR 916.151), welche die Inverkehrbringung von importiertem Saatgut in Art. 15 regelt. Für die Aufsicht ist im BLW die Sektion Zertifizierung und Pflanzenschutz zuständig, welche einen Sortenkatalog sowie eine Liste mit Ländern, deren Anforderungen der Saatgutverordnung entsprechen, führt. Es darf nur zertifiziertes Saatgut in Verkehr gebracht werden, wobei der internationale Standard

der OECD massgeblich ist.<sup>14</sup> Weil die schweizerische Gesetzgebung den EU-Normen angepasst wurde, wird darauf verzichtet, das importierte Saatgut im Inland nochmals zu analysieren. An der Grenze erfolgt keine spezifische Kontrolle, die dafür zuständigen Zollbehörden verfügen nicht über die dafür notwendigen Kenntnisse und Einrichtungen. Sie überprüfen lediglich die zolltechnisch relevanten Aspekte.

Die Saatgutverordnung sieht vor, dass das BLW die Saatgutfirmen in der Schweiz stichprobenmässig überprüfen kann (Art. 22). Diese Aufgabe nimmt die Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau in Zürich-Reckenholz (FAL) wahr, welche das einzige Kompetenzlabor für Saatgutkontrolle in der Schweiz ist. Aufgrund der beschränkten personellen Ressourcen und des minimalen Problemdrucks sind jedoch in den letzten Jahren keine Sonnenblumensamen untersucht worden.

Auf Stufe Anbau existiert keine produktespezifische Kontrolle. Die Verwendung von Saatgut oder die Einhaltung von Anbaurichtlinien werden nicht behördlich überprüft. Landwirtschaftsbetriebe werden im Rahmen der Direktzahlungsverordnung (DZV; SR 910.13) durch die zuständigen kantonalen Organe kontrolliert (Art. 16 und 66). Dabei handelt es sich um eine Überprüfung der Bedingungen, die für den Erhalt landwirtschaftlicher Direktzahlungen vorgesehen sind (Ökologischer Leistungsnachweis ÖLN). Diese stehen jedoch in keinem direkten Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit. Biologisch produzierende Betriebe unterstehen zusätzlich der Bio-Verordnung (SR 910.18) und werden von einer akkreditierten Zertifizierungsstelle inspiziert.

Die Getreidesammelstellen werden je nach ihrer Ausrichtung durch verschiedene Organe kontrolliert. Da viele Mühlen gleichzeitig Futtermittel und Brotgetreide verarbeiten, unterstehen sie sowohl der Landwirtschafts- als auch der Lebensmittelgesetzgebung. Das hat zur Folge, dass die Getreideverarbeiter sowohl von der Forschungsanstalt für Nutztiere in Posieux (RAP), die für die Futtermittelkontrolle zuständig ist, als auch von der kantonalen Lebensmittelkontrolle inspiziert werden. Im Fall der Sonnenblumensaaten ist letztere zuständig.

Da ein grosser Teil des inländischen Speiseöls im Kanton Basel-Landschaft produziert wird, erfolgt die behördliche Untersuchung von dessen Qualität und Zusammensetzung schwerpunktmässig im dortigen Kantonslabor, wobei jedoch auch andere Labors (z.B. Zürich) eine vertiefte Analytik betreiben. Die Kontrolle von Sonnenblumenöl umfasst zwei Komponenten: zum einen die Inspektion von Produktions- und Verteilbetrieben, zum anderen die chemische und mikrobiologische Analyse des Endprodukts sowie dessen Deklaration. Da die Produktion von Sonnenblumenöl in Industriebetrieben erfolgt, welche über zertifizierte QS-Systeme wie ISO 9001 verfügen, werden die Sicherheitsrisiken von den Kantonschemikern als gering eingestuft. Die zur Kontrolle der vorgeschriebenen Parameter erforderliche Analytik ist ausserdem unkompliziert und steht jedem Kantonslabor zur Verfügung.

Die Inspektion des Herstellungsbetriebs beinhaltet primär eine Überprüfung dessen Selbstkontrollkonzeptes. Die Kontrolle der entsprechenden Dokumentation wird durch eine Sichtkontrolle ergänzt, bei welcher allfällige betriebliche Mängel (z.B. in der Hygiene)

---

<sup>14</sup> Dieser Standard sieht Feldtests und Laborproben vor, die von den ausländischen Produzenten vorgenommen werden (Direktauskunft von Olivier Félix, BLW, Abteilung Produktionsmittel, 24. Oktober 2002).

festgestellt werden können. Der Betrieb wird gemäss der Risikobeurteilung des Kantonslabors in einem mehrjährigen Intervall inspiziert, Beanstandungen sind in den letzten Jahren keine vorgekommen.

Ähnliche Inspektionen werden auf Stufe Verkauf in Gross- und Detailhandelsbetrieben durchgeführt, wobei dort nach anderen Schwerpunkten wie z.B. Kühllhaltung, Verwechslungsgefahr etc. kontrolliert wird. Auch hier steht der Betrieb im Vordergrund, nicht das einzelne Produkt. Für den Handel mit inländischen Produkten wird kein spezifisches HACCP-Konzept verlangt, weil davon ausgegangen wird, dass dieses bereits im Rahmen der Inspektion auf Stufe Produktion geprüft wurde und die verkauften Endprodukte deshalb frei von Mängeln sind. Bei importierten Produkten jedoch werden Handelsbetriebe gleich behandelt wie Produzenten, hier muss die Rückverfolgbarkeit und Sicherheit des Produkts soweit wie möglich nachgewiesen werden.

Produktespezifische Kontrollen mit chemischen und mikrobiologischen Analysen erfolgen stichprobenweise im Rahmen von Schwerpunktaktionen, so z.B. im Jahr 2001.<sup>15</sup> Im Mittelpunkt der chemischen Analysen stehen die Deklaration, die Echtheit und die Verfälschung der Öle.

Andere Verarbeitungsstufen, z.B. Anbau oder Sammelstellen, werden vom Kantonslabor als unproblematisch betrachtet und nicht produktespezifisch untersucht. Erst im Fall von Mängeln beim Endprodukt würde man das Problem bis zu diesen Stufen zurückverfolgen, doch sei das bisher beim Sonnenblumenöl nicht der Fall gewesen.

Die Prüfung von importierten Waren an der Grenze (Saatgut, Rohöl, Raffinat, verkaufsfertiges Sonnenblumenöl) erfolgt gemäss der Verordnung über die Einfuhr, Durchfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen (VEDALG; SR 817.41) durch die Zollbehörden im Rahmen der Zollabfertigung. Gemäss der Oberzolldirektion (OZD) werden lediglich ca. 5% aller Lebensmittel kontrolliert, da die personellen und technischen Mittel für eine umfassende Kontrolle nicht zur Verfügung stehen. Die Zollbeamten verfügen nicht über eine spezifische Ausbildung, um Fragen der Lebensmittelsicherheit beurteilen zu können und nehmen deshalb primär eine Sichtkontrolle vor. Die Zollbehörden können bei Warensendungen Stichproben entnehmen und diese durch das Kantonslabor des Bestimmungskantons der Sendung analysieren lassen. Die OZD unterhält einen Dienst für die Risikoanalyse, der den Prüfplan der Stichproben erstellt. Die Häufigkeit von Grenzkontrollen von Sonnenblumenöl oder dessen Ausgangsprodukte wird nicht erhoben, es sind darüber keine Angaben verfügbar. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) führt die OZD nach Bedarf 2- bis 3-monatige Schwerpunktprogramme durch, deren Inhalt von den Kantonen angeregt und vom BAG beschlossen wird. Sonnenblumenöl wurde in den letzten Jahren nicht von einem derartigen Programm erfasst.<sup>16</sup> Importiertes Sonnenblumenöl im Handel wird im Rahmen der Stichproben der kantonalen Lebensmittelkontrolle untersucht und dort gleich behandelt wie ein inländisches Produkt.

---

<sup>15</sup> vgl. Kantonslabor Basel-Landschaft: Qualität und Zusammensetzung von Speiseölen ([www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm](http://www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm))

<sup>16</sup> Direktauskunft von Urs Bänziger, BAG, Sektion Normen und Kontrollen, 22. November 2002

### 3.3.4 Analyseergebnisse

#### 3.3.4.1 Behördenarrangement

Tabelle 1 zeigt das Behördenarrangement bei der Kontrolle von Sonnenblumenöl auf. Nicht aufgeführt sind die einzelnen Produzenten und ihre Verbände, denen die Selbstkontrolle obliegt. Als wichtigster Punkt ist zunächst festzuhalten, dass kein behördlicher Akteur spezifisch die Sicherheit von Sonnenblumenöl kontrolliert, sondern dass dessen Ausgangsprodukte und Produktionsprozesse von den jeweils dafür zuständigen Stellen im Rahmen derer umfassenden Tätigkeiten überprüft werden. Das vorliegende Behördenarrangement deckt insgesamt alle von der Gesetzgebung vorgesehenen Kontrollbereiche ab.

Tabelle 1: Behördenarrangement für die Kontrolle der LMS bei Sonnenblumenöl

<b>Stufe</b>	<b>Akteur</b>	<b>Funktion</b>	<b>Gesetzl. Grundlage</b>
Verkauf von Saatgut	Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau (FAL)	Analyse von Saatgut	Saatgutverordnung
Anbau/Ernte	-	-	-
Sammelstellen Herstellung von Sonnenblumenöl und Vertrieb an Handel (Ölwerke) Verkauf im Handel	Kantonale Lebensmittelbehörden (Kantonschemiker, Lebensmittelinspektoren, Lebensmittelkontrolleure) Aufsicht: BAG	Betriebsinspektionen bei Getreidesammelstellen, Ölwerken und Lebensmittelhandlungen gemäss Risikoanalyse Stichprobenweise Untersuchung von inländischem und importiertem Sonnenblumenöl gemäss Prüfplan der Labors	LMG
Import von Saatgut (Saatguthandelsfirmen), Ausgangsprodukten (Ölwerke) und verkaufsfertigem Sonnenblumenöl (Handel)	Zollämter Aufsicht: BAG	Einfuhrkontrolle von importiertem Sonnenblumenöl und seinen Ausgangsprodukten im Rahmen der Zollabfertigung, Stichprobenuntersuchung gemäss Vorgaben des BAG	VEDALG
	BAG	Festlegung von Schwerpunktprogrammen	

LMS = Lebensmittelsicherheit

Als Kontrollorgane treten die Zollämter, die FAL und die kantonale Lebensmittelkontrolle auf. Sie decken die Einfuhr von Ausgangs- und Endprodukten, die Herstellung und den Vertrieb von Sonnenblumenöl sowie die Überprüfung des Endprodukts ab. Nicht erfasst wird der Anbau von Sonnenblumen bei den Landwirten, hier finden keine produkte- oder prozessspezifischen Kontrollen statt. Dafür existieren allerdings auch keine gesetzlichen Grundlagen. Zumindest teilweise kompensiert wird diese Lücke durch das Qualitätssicherungskonzept der Branche, welches den Produktionsprozess von den Rohstoffen bis zum Endprodukt umfasst.

Deswegen und vor allem aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die einzelnen Verarbeitungsstufen findet über die ganze Verarbeitungskette hinweg betrachtet keine integrale Kontrolle von Sonnenblumenöl und dessen Produktion statt. Von einer solchen kann allenfalls ab Stufe Herstellung gesprochen werden: die kantonale Lebensmittelkontrolle ist von der Ablieferung der geernteten Saat in den Sammelstellen bis zur Abgabe des Endprodukts an den Konsumenten für die Lebensmittelsicherheit zuständig.

Wegen dieser klaren Trennung zwischen der Produktion der Ausgangsstoffe einerseits und der Herstellung sowie des Vertriebs des Endprodukts andererseits ergeben sich nur wenige Schnittstellen in der Kontrolltätigkeit. Eine betrifft den Import von Saatgut. Hier ist das BLW für die Liste der zugelassenen Sorten sowie der akzeptierten Herkunftsländer zuständig, während die Zollämter unter der Aufsicht des BAG die Einfuhrkontrolle vornehmen. Eine zweite Schnittstelle bilden die Getreidesammelstellen. Sie beliefern die Nahrungsmittel- und die Futtermittelindustrie und fallen deshalb sowohl unter die Landwirtschafts- als auch unter die Lebensmittelgesetzgebung. Deshalb werden sie sowohl von der kantonalen Lebensmittelkontrolle als auch von der RAP im Rahmen der Futtermittelkontrolle inspiziert. Diese doppelte Abdeckung steht jedoch in keinem Zusammenhang mit der Kontrolle von Sonnenblumenöl. Insgesamt ergeben sich allerdings keine Berührungspunkte zwischen dem Anbau und dem Umgang mit dem Endprodukt.

Im Bereich der Saatgutkontrolle kehrt der bestehende Dienstleistungsvertrag zwischen den Saatgutimporteuren und der FAL das Prinzip der unabhängigen Stichprobenkontrollen um, indem die privaten Handelsfirmen die Möglichkeit haben, von sich aus bei der FAL Saatgutanalysen durchführen zu lassen. In den Bereichen Produktion und Handel hingegen besteht eine klare Trennung zwischen Selbstkontrolle und Behördenkontrolle, die Hersteller und Händler nehmen unabhängige Laborproben vor und lassen sich von privaten Firmen beraten und zertifizieren.

Die Arbeitsteilung bei der Kontrolle des Endprodukts gestaltet sich unkompliziert. Da in der Schweiz nur zwei Firmen Sonnenblumenöl produzieren und weil im Handel kaum mehr Mängel in der Lebensmittelsicherheit auftreten können, decken die beiden zuständigen Kantonslabors mit geringem Kontrollaufwand durch die Inspektion der Herstellerfirmen praktisch die gesamte Inlandproduktion ab. Handelsbetriebe werden gesamtschweizerisch auf kantonaler Ebene kontrolliert. Dort kann die Haltbarkeit von Sonnenblumenöl ohne grossen Aufwand überprüft werden. Die für die Kontrolle der Deklaration benötigte Analytik ist unkompliziert und in jedem Kantonslabor verfügbar. Die Kontrolle erfolgt auf allen Stufen dezentral und nahe bei den Betrieben, was die Berücksichtigung spezifischer Verhältnisse zulässt. Fraglich ist, ob die Fachkompetenz der Lebensmittelkontrolleure dazu ausreicht, anlässlich einer Betriebsinspektion produktespezifische Probleme zu erkennen, da die Produzenten zwangsläufig besser mit den Eigenheiten ihrer Erzeugnisse und den angewandten Produktionsverfahren vertraut sind als die Kontrolleure.

Bezüglich der Eignung des Behördenarrangements besteht eine Schwachstelle bei der Grenzkontrolle: Die dafür zuständigen Zollämter verfügen über dieselben Befugnisse wie die kantonalen Lebensmittelbehörden, können diese aber aufgrund fehlender Ressourcen und Fachkenntnisse nur in sehr beschränktem Mass wahrnehmen. Eine gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung kann so nicht gewährleistet werden. Der Kontrolle von importiertem Sonnenblumenöl im Handel durch die kantonalen Behörden kommt insofern eine besondere Bedeutung zu. Eine schwache Ressourcenausstattung führt auch auf der Ebene der Saatgutkontrolle zu einer Konzentration auf andere, wichtigere Schwerpunkte.

Dem vorliegenden Behördenarrangement kann, von der Grenzkontrolle abgesehen, insgesamt eine gute Eignung zur Kontrolle der Lebensmittelsicherheit von Sonnenblumenöl attestiert werden. Koordinationsbedarf besteht lediglich auf der Ebene der kantonalen Lebensmittelkontrolle.

### **3.3.4.2 Vollzugsprozess**

Die Durchführung der Kontrollen auf den verschiedenen Stufen gestaltet sich unterschiedlich. Während im Bereich des Saatgutes kein behördlicher Vollzug erfolgt und der Sonnenblumenanbau nicht spezifisch kontrolliert wird, konzentrieren sich die Massnahmen zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit auf die Überprüfung der Selbstkontrolle der Hersteller und Händler sowie auf die Kontrolle des Endprodukts. Zwischen Anbau und Handel bestehen kaum Schnittstellen und somit auch kein Koordinationsbedarf seitens der Kontrolle. Eine Ausnahme stellen in gewissem Sinn die Getreidesammelstellen dar, diese werden, sofern sie sowohl Futter- als auch Brotgetreide verarbeiten, von den Lebensmittelbehörden ihres Standortkantones und von der eidgenössischen RAP kontrolliert. Offenbar kommt es in diesem Bereich zu Doppelspurigkeiten und zu Unstimmigkeiten in der Abstimmung der Kontrolltätigkeit dieser Organe. Es gebe Kantonschemiker, die sich gegen gemeinsame Kontrollen wehren oder die vorschreiben wollen, welche Mühlen zu inspizieren seien.<sup>17</sup>

Eine gewisse Koordination erfolgt auf der Stufe des konsumfertigen Endprodukts, d.h. zwischen den kantonalen Lebensmittelbehörden. Weil die Labors der Standortkantone der beiden Ölwerke die Produktesicherheit bei der Herstellung kontrollieren und so allfällige Risiken bei der Produktion bereits am Ursprungsort erkannt werden, reduziert sich der Kontrollaufwand für die Behörden in anderen Kantonen auf den Handel. Auch wenn Sonnenblumenöl nur in zwei Kantonen hergestellt wird, finden allfällige Schwerpunktaktionen auf der Stufe des Endprodukts statt, nicht auf Stufe Produktion. Der Informationsaustausch unter den Kantonslabors funktioniert nach eigenen Aussagen gut: Werden in einem Kanton Mängel in einem untersuchten Sonnenblumenöl festgestellt, wird dies dem Kantonslabor des Standortkantons des Herstellers oder Importeur gemeldet, das die weiteren Schritte einleitet.

Im Zusammenhang mit dem Vollzug interessiert die Frage nach dem Stellenwert des Vorsorgeprinzips. Im Fall des Sonnenblumenöls ist der Problemdruck eher niedrig, da zum einen die Herstellung industriell erfolgt und zum anderen die beiden Produzenten über zertifizierte QS-Systeme verfügen. Damit besteht bereits seitens der Herstellung in der Einschätzung der Kantonschemiker ein geringes Sicherheitsrisiko. Seitens der Branche ist das QS-Konzept der Branchenorganisation swiss granum zu erwähnen, das im Hinblick auf die GVO-Problematik verfasst wurde, obwohl bislang noch keine gentechnisch veränderte Sonnenblumensorten erhältlich sind. Hier kommt das Vorsorgeprinzip in ausgeprägter Weise zum Tragen.

---

<sup>17</sup> Protokoll des Interviews der PVK mit Vertretern der RAP.

### 3.3.4.3 Output

Auf der Ebene der Outputs interessieren die konkret umgesetzten Massnahmen, mit welchen die Lebensmittelsicherheit bei Sonnenblumenöl gewährleistet werden soll. Diese unterscheiden sich zwischen der Selbstkontrolle und deren behördlichen Überprüfung. Tabelle 2 führt die zur Anwendung kommenden Massnahmen auf.

Seitens der Behörden ist zunächst festzustellen, dass die FAL mangels Ressourcen und aufgrund des als tief eingeschätzten Problemdrucks praktisch keine Kontrollen durchführt. Somit ist auf der Ebene des Saatguthandels kein Output festzustellen. Beim Sonnenblumenanbau ist auf gesetzlicher Ebene kein Output vorgesehen. Grundsätzlich ist festzustellen, dass seitens der Urproduktion grösseres Gewicht auf die Selbstkontrolle durch die Branche (vgl. QS-Konzept swiss granum) gelegt wird als auf die behördliche Kontrolle.

Die Selbstkontrolle kommt seitens der Herstellung und des Handels in verschiedenen Formen zur Anwendung. Zum einen verfügen die Ölwerke und die meisten Handelsbetriebe über ISO-zertifizierte QS-Systeme, welche von privaten Zertifizierungsstellen regelmässig auditiert werden. Zum anderen ist festzustellen, dass über die ganze Verarbeitungskette hinweg zwischen den Akteuren auf den einzelnen Stufen Anbau-, Übernahme- und Lieferverträge bestehen, welche zumeist auch Qualitätsvereinbarungen enthalten und Kundenaudits vorsehen.

Diese Umstände führen dazu, dass in der Risikobeurteilung der kantonalen Lebensmittelbehörden Sonnenblumenöl eine tiefe Priorität zugedacht wird und die Hersteller in grösseren Intervallen inspiziert werden als andere Betriebe. Ein zweiter wichtiger Aspekt ist darin zu sehen, dass die Ölherstellung in der Schweiz auf zwei Standorte beschränkt ist, was die Auftretenswahrscheinlichkeit von Problemen zusätzlich einschränkt.

Tabelle 2: Die produktions- und kontrollseitigen Outputs zur Kontrolle von Sonnenblumenöl

<b>Stufe</b>	<b>Selbstkontrolle</b>	<b>Behördenkontrolle</b>
Saatguthandel	Verwendung von zertifiziertem Saatgut (QS-Konzept swiss granum), Laboranalyse bei FAL	Importbewilligung durch BLW (Sortenkatalog), Probenkontrolle durch FAL, aber keine Analysen wegen tiefer Priorität
Anbau von Sonnenblumen	Verwendung von zertifiziertem Saatgut (QS-Konzept swiss granum)	keine LMS-spezifischen Kontrollen, Betriebsinspektionen in Zusammenhang mit ÖLN und allenfalls Bio-Richtlinien
Sammelstellen	Zunehmende Zertifizierung oder Einbindung in Labelprogramme, Abnahmeverträge mit Landwirten, QS-Konzept swiss granum, Probeentnahme jeder Lieferung	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse
Ölherstellung	ISO-Zertifikat inkl. HACCP, Abnahmeverträge mit Sammelstellen, QS-Konzept swiss granum, Probeentnahme jeder Lieferung, Lieferverträge mit Abnehmern	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse
Verkauf von Sonnenblumen	Grosshandel: konzernweite SK, HACCP, konzerninterne Audits,	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse, Stichproben des

öl	Abnahmeverträge mit Herstellern, Lieferantenaudits	Enprodukts gemäss Prüfplan, Schwerpunktprogramm 2001
Import von Ausgangsprodukten und Sonnenblumenöl	Importeure: Vertragliche Qualitätsvereinbarungen mit Lieferanten, Eingangskontrollen Teil des HACCP	Grenze: Zollkontrolle (Dokumentation), Warenproben (marginal) Inland: LMK behandelt Importeure als Produzent, Endprodukt in Stichproben untersucht

LMS = Lebensmittelsicherheit; LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle

Die Kantonslabors beider Basel haben zuletzt im Jahr 2001 eine Schwerpunktkampagne zur Kontrolle von Speiseöl<sup>18</sup> durchgeführt und dabei primär Mängel in der Deklaration der Bestandteile festgestellt (Kantonales Labor Basel-Landschaft 2001). Die spezifische Kontrolle von Sonnenblumenöl erfolgt hauptsächlich über die Stichprobeentnahme gemäss der kantonalen Prüfpläne. Damit kommen systemgemäss gewisse Doppelspurigkeiten vor, indem dasselbe Produkt in unterschiedlichen Kantonen untersucht werden kann. Für die chemische und mikrobiologische Analyse kommen gesamtschweizerisch dieselben Grenzwerte zur Anwendung, die Beurteilung von Produktmängeln erfolgt somit einheitlich. Unterschiede in der Vollzugspraxis können dort auftreten, wo für die Behörden Ermessensspielraum besteht, d.h. bei der Verfügung von Massnahmen bei festgestellten Mängeln, beispielsweise bei der Gewährung von Übergangsfristen zur Anpassung von Etiketten.

Lücken im behördlichen Output sind bei der Grenzkontrolle festzustellen. Sonnenblumenöl und dessen Rohstoffe werden von den Zollorganen kaum erfasst und waren bislang auch noch nie Inhalt eines Schwerpunktprogramms. Das vergleichsweise niedrige Risikopotenzial von Sonnenblumenöl dürfte diesen Umstand weitgehend erklären. Importierte Rohstoffe werden von den Ölwerken im Rahmen ihrer Selbstkontrolle kontrolliert, die Lebensmittelkontrolle prüft das Selbstkontrollkonzept des Importeurs. Dabei werden Importeure gleich behandelt wie inländische Produzenten. Importiertes verkaufsfertiges Sonnenblumenöl wird statt an der Grenze im Inland auf Stufe Handel mittels stichprobenweisen Laborproben oder im Rahmen von Schwerpunktaktionen untersucht.

### 3.4 Fallstudie 2: Bio-Apfel<sup>19</sup>

Mit einer jährlichen pro-Kopf-Konsumation von rund 19 kg ist der Apfel das mit Abstand wichtigste Tafelobst in der Schweiz. Die jährliche Produktionsmenge betrug in den neunziger Jahren zwischen 90'000 und 104'000 t. Im Jahr 2000 wurden 9146 t Äpfel importiert, womit der Inlandanteil rund 92% beträgt.<sup>20</sup> Der Anteil der Bio-Äpfel an der Gesamtmenge ist relativ gering, in der Schweiz werden pro Jahr ungefähr 3'500 t produziert und rund 90 t importiert (2000, nur Bio-Suisse).<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Von 65 entnommenen Proben entfielen 8 auf Sonnenblumenöl, 26 auf Olivenöl und die übrigen auf andere Öle (Kantonales Labor Basel-Landschaft 2001).

<sup>19</sup> Grosse Teile der Fallstudie "Bio-Apfel" wurden von Isabelle Steffen verfasst.

<sup>20</sup> Zahlen des Schweizerischen Obstverbandes und der Oberzolldirektion.

<sup>21</sup> Angaben der Bio-Suisse. Neben Bio-Suisse importieren auch Grossverteiler und Bio-Läden Bio-Äpfel, deren Anteil an der Gesamtmenge ist aber bescheiden. Bei den Importen handelt es sich lediglich um Ergänzungsmengen, das heisst, es wird nur importiert, wenn das inländische Angebot die Nachfrage nicht decken kann.



Der Bio-Äpfel kann bezüglich der Lebensmittelsicherheit als unproblematisches Produkt bezeichnet werden. Da er unverarbeitet in den Verkauf gelangt können lediglich Gesundheitsrisiken aufgrund von Fäulnis oder chemischen Rückständen auftreten. Weil es sich im vorliegenden Fall um ein Produkt handelt, das gemäss den Anforderungen der Bio-Verordnung<sup>22</sup> zertifiziert ist, erlangt der Täuschungsschutz eine grössere Bedeutung gegenüber konventionellen Produkten (vgl. Art. 21 Abs. 4 LMG). Die Zertifizierung mit einem Bio-Label<sup>23</sup> führt dazu, dass in Ergänzung der üblichen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen die Bio-Verordnung zum Tragen kommt. Sie formuliert keine Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit, sondern regelt die biologische Produktion, die Kennzeichnung derer Erzeugnisse und die Kontrollverfahren zur Einhaltung der Bestimmungen. Wegen seiner hohen Anforderungen stärkt ein Bio-Label das Vertrauen der Behörden in die Produktesicherheit. Zugleich minimiert es die Wahrscheinlichkeit von chemischen Rückständen bei Äpfeln, da der biologische Landbau praktisch alle Pflanzenschutzmittel untersagt. Reinkupfer ist der einzige zugelassene Zusatzstoff, der in seiner Anwendung nicht unproblematisch ist.

### **3.4.1 Darstellung der Verarbeitungskette**

Die Verarbeitungskette von Bio-Äpfel gestaltet sich relativ einfach und umfasst nur wenige Stufen. Bio-Äpfel werden ausschliesslich auf Bauernhöfen angebaut, welche die Bio-Verordnung sowie die spezifischen Labelrichtlinien berücksichtigen. Sofern die Äpfel nicht direkt ab Bauernhof verkauft werden, liefert sie der Landwirt an einen Lagerhalter. Die Lagerung gestaltet sich im Falle der Bio-Äpfel einfach und kann durchaus am gleichen Ort wie konventionelle Ware erfolgen, da die Gefahr einer Kontamination kaum ein Problem darstellt. Im Weiteren wird das Obst ver- bzw. umgepackt, wobei sich die Verpackung je nach Abnehmer unterscheidet. Gehen die Äpfel an einen Laden, der ausschliesslich Bioprodukte verkauft, werden sie offen in Kisten geliefert. Für Geschäfte, die sowohl Bio- als auch konventionelle Produkte anbieten, werden die Bio-Äpfel entweder in Vierer- oder Sechserpackungen mit Folie überzogen oder einzeln mit einem Bio-Aufkleber gekennzeichnet, damit sie nicht mit konventionellen Äpfeln verwechselt werden. Der kritischste Punkt bezüglich Lebensmittelsicherheit und Qualitätssicherung bei Bio-Obst stellt der Warenumschlag dar, weil sich dort die Gefahr der Vermischung und der Kontamination über die Anlagen am grössten ist.

### **3.4.2 Selbstkontrolle**

Sowohl das Lebensmittelrecht als auch die Bio-Verordnung übertragen den Produzenten, den Aufbereitungs- und Einfuhrunternehmen sowie den Vermarktungsunternehmen Sorgfaltspflichten im Umgang mit Bio-Äpfeln. Die Grundsätze des Bio-Landbaus (Art. 3 Bio-Verordnung) sehen die Vermeidung chemisch-synthetischer Hilfsstoffe und Zutaten, den Verzicht auf GVO und Behandlung mit ionisierenden Strahlen vor, was im Anbau bereits wesentliche Gesundheitsrisiken ausschliesst. Die Landwirte führen ein Spritzmitteljournal, in welchem festgehalten wird, wann welche Mittel verwendet werden. Die wichtigste

---

<sup>22</sup> Verordnung über die biologische Landwirtschaft und die Kennzeichnung biologisch produzierter Erzeugnisse und Lebensmittel (SR 910.18)

<sup>23</sup> "Bio" an sich stellt kein Label dar. Die wichtigsten Bio-Labels sind die Knospe (Bio-Suisse), Migros-Bio und Demeter.

Massnahme der Selbstkontrolle betrifft die sorgfältige Trennung zwischen konventionellen und Bio-Erzeugnissen, die Identifikation aller Warenpartien sowie die Dokumentation aller Arbeitsschritte.

Obsthändler sind häufig ISO-zertifiziert und verfügen dadurch über auditierbare interne QS-Konzepte. Im Zentrum ihrer Selbstkontrolle steht bei Bio-Produkten die Warenflussprüfung. Hier geht es vor allem darum, eine Buchhaltung über Ein- und Verkäufe zu führen, um gewährleisten zu können, dass die Menge der eingekauften Bio-Äpfel der abgesetzten Menge entspricht und beispielsweise nicht konventionelle Äpfel als Bio-Produkte weiterverkauft werden.

Um sicherzustellen, dass die eingekauften Äpfel auch tatsächlich nach Bio-Richtlinien produziert wurden, kommt der Eingangskontrolle, bzw. der Überprüfung der Produzenten ein grosser Stellenwert zu. Der befragte Obsthändler arbeitet aus diesem Grund ausschliesslich mit Vertragsproduzenten zusammen. Das heisst, er schliesst mit Bio-Betrieben einen Vertrag ab, worin sich diese verpflichten, die Äpfel gemäss Bio-Vorschriften zu produzieren. Als Gegenleistung erhalten die Bauern vom Obsthändler eine Abnahmegarantie für ihre Bio-Äpfel.

Die Zwischenhändler achten beim Wareneingang darauf, dass die Bio-Äpfel von konventioneller Ware klar getrennt werden. Zu diesem Zweck durchlaufen sie eine Eingangskontrolle, wo die Gebinde sowie die Rechnung und der Lieferschein mit "Bio" gekennzeichnet werden. Nach Aussagen des befragten Obsthändlers ist diese Etikettierung im Rahmen der Eingangskontrolle ein genügender Schutz gegen Vermischung. Von weiteren vorbeugenden Massnahmen wie etwa getrennten Lagerräumen sieht er deshalb ab.

Der Grosshandel arbeitet mit Bio-Suisse zusammen und stellt über Verträge sicher, dass die Produzenten, Lieferanten und Abpacker von Bio-Produkten bio-zertifiziert sind. In diesen Verträgen sind auch die gewünschten Produktespezifikationen, u.a. auch die Qualität, festgehalten. Aus Gründen der Rückverfolgbarkeit und um die Warenflüsse getrennt zu halten, werden im Fall des befragten Grossverteilers nur abgepackte Bio-Produkte verkauft. Sowohl Produzent als auch Lieferant werden deklariert.

Bei der Anlieferung werden die Äpfel gemäss Prüfplan in den Verteilzentren stichprobenweise auf Rückstände und Fremdstoffe überprüft. Wegen der grösseren Bedeutung der Verwechslungsgefahr und ihres etwas höheren Preises geschieht dies bei Bio-Produkten etwas häufiger, wobei der Bio-Apfel allerdings als unproblematisches Produkt zu bezeichnen ist.

In den HACCPs der Verteil- und Verkaufsorganisationen sind auch die Transporte enthalten. Frischprodukte werden grundsätzlich gekühlt transportiert, die Temperatur wird periodisch, meist mittels elektronischer Aufzeichnungsgeräte, kontrolliert. Die Fahrer sind speziell ausgebildet und erhalten regelmässig Weiterbildungen. Periodisch begleitet sie ein Spezialist, um mögliche Fehler zu erkennen und angepasste Massnahmen treffen zu können.

In den Verkaufsfilialen achtet das Personal darauf, dass die Äpfel in einwandfreiem Zustand, das Abpackdatum deklariert und die Äpfel korrekt – unter den Bio-Produkten – plaziert sind. In einzelnen Filialen wird sogar mit einem Frischecode gearbeitet. Für die Selbstkontrolle in den Filialen sind die Filialleiter verantwortlich, sie verfügen über HACCP-Konzepte und Massnahmepläne und stellen die Schulung und Hygiene des Personals sicher. Jede Verkaufsfiliale wird regelmässig unangemeldet von einer dem Konzern angeschlossenen

Qualitätssicherungsorganisation kontrolliert, die einerseits die Selbstkontrollmassnahmen inspiziert, andererseits Warenproben analysiert.

Die Importeure von Bio-Äpfeln arbeiten ausschliesslich mit Markenanbietern zusammen, die von anerkannten Zertifizierungsstellen auditiert werden und deren Konzepte bekannt sind. Die Lieferanten aus den Hauptanbaugebieten (Italien, Spanien) werden vom befragten Unternehmen periodisch, d.h. ca. einmal jährlich vor Ort besucht. Auch mit den ausländischen Lieferanten bestehen Abnahmeverträge, welche die vom Konzern definierten Spezifikationen der jeweiligen Produkte verbindlich festlegen. Aufgrund der Losnummern können die Warenflüsse bis zur ausländischen Genossenschaft zurückverfolgt werden.

### **3.4.3 Behördliche Kontrolle**

Im Falle des Bio-Apfels kommen von Seiten der Behörden zwei verschiedene Kontrollmechanismen zur Anwendung: In Ergänzung der Lebensmittelkontrolle durch die kantonalen Laboratorien werden Bio-Betriebe zusätzlich durch die Bio-Zertifizierungsstellen überprüft. Über die Umsetzung der Bio-Verordnung wacht das Bundesamt für Landwirtschaft. Die Verordnung beinhaltet neben technischen Anforderungen, die bei der Herstellung, Verarbeitung und dem Vertrieb eines Bio-Produktes eingehalten werden müssen, auch die Anforderungen an die Kontrolle. So muss zwischen den Bio-Unternehmen und der Zertifizierungsstellen ein privatrechtliches Verhältnis bestehen. Entsprechend ist die Zertifizierung und Kontrolle der Bio-Betriebe an private, jedoch vom Bund (Schweizerische Akkreditierungsstelle SAS des Bundesamts für Metrologie und Akkreditierung METAS) akkreditierte Zertifizierungsstellen ausgegliedert.

Im Falle der Bio-Äpfel des Knospe-Labels wird die Zertifizierung ausschliesslich und die Kontrolle zum grössten Teil durch bio.inspecta übernommen. Bio.inspecta unterliegt dabei auch einer Kontrolle durch die SAS und das BLW. Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, geschieht dies im Rahmen sogenannter joint audits bzw. witness audits. Ein joint audit besteht darin, dass die SAS und das BLW gemeinsam eine Zertifizierungsstelle vor Ort überprüfen, wobei für die SAS die formalen, für das BLW die fachtechnischen Belange im Zentrum stehen. Bei einem witness audit werden ausserdem die Kontrolleure der Zertifizierungsstellen bei ihren Kontrollgängen begleitet und überprüft.

Die Bio-Verordnung sieht vor, dass die Produzenten und Händler von Bio-Äpfeln von den Zertifizierungsstellen unangekündigt bzw. mindestens einmal jährlich umfassend kontrolliert werden (Art. 30). Vollzogen wird dies einerseits durch eine angekündigte jährliche Kontrolle aller Betriebe, welche mit einer Bio-Zertifizierungsstelle einen Vertrag abgeschlossen haben. Grund für die Ankündigung ist, dass der Bauer bzw. der Händler die im Rahmen der Selbstkontrolle geführten Bücher vorlegen muss und dazu eine gewisse Vorbereitung benötigt. Während der ungefähr drei Stunden dauernden Kontrolle wird ausserdem der ganze Betrieb besichtigt und auf allfällige Unzulänglichkeiten überprüft. Im Rahmen dessen werden die Äpfel etwa visuell kontrolliert. Da das Konzept der umfassenden Überprüfung im Zentrum steht und ein Betrieb nicht nur Bio-Äpfel sondern auch weitere Bio-Produkte absetzt, gibt es jedoch keine produktespezifischen Kataloge. Diese angekündigten Besuche werden durch unangemeldete Kontrollen ergänzt. Im Verlaufe des Jahres werden so ungefähr 5% aller Betriebe ein zweites Mal überprüft. Bevorzugterweise werden dazu besonders kritische Zeitpunkte gewählt - so etwa die typischen Spritzzeiten. Die Kosten dieser Kontrollen und der Zertifizierung trägt der Produzent bzw. Verarbeiter.

Auf Stufe Handel unterscheidet sich die Kontrolle von Bio-Produkten durch die kantonale Lebensmittelkontrolle nicht von derjenigen konventioneller Produkte. Sobald Bio-Äpfel den Landwirtschaftsbereich verlassen haben und bei Lagerhaltern angeliefert werden, unterstehen sie der Kontrolle durch die kantonalen Lebensmittelbehörden. Diese nehmen zum einen bei den Lagerhaltern und Verkaufsstellen Betriebsinspektionen vor und untersuchen zum anderen im Rahmen von Stichproben gemäss der Jahresplanung des Labors oder im Verdachtsfall Bio-Äpfel auf allfällige chemische Rückstände. Im Vordergrund ihrer Kontrolltätigkeit steht stets die Überprüfung der Selbstkontrolle und der Bio-Zertifizierung der inspizierten Betriebe.

Werden anlässlich einer Kontrolle Missstände festgestellt, kann es vorkommen, dass die kantonale Lebensmittelkontrolle den Warenfluss bis zum betroffenen Landwirt zurückverfolgt, obwohl die Kontrolle der Urproduktion nicht in ihren eigentlichen Kompetenzbereich fällt. In einem solchen Fall handelt es sich jedoch nicht um eine Inspektion, sondern um die Überprüfung der Bio-Zertifizierung. Es wird dabei mit den zuständigen kantonalen Landwirtschaftsbehörden zusammengearbeitet.

Sanktionen wegen Nichteinhaltung der Bio-Richtlinien können für die betroffenen Produzenten gravierende Auswirkungen haben, da sie nicht nur ihre Bio-Zertifizierung verlieren, sondern auch weil sich die damit verbundenen Direktzahlungen reduzieren oder ganz entfallen.<sup>24</sup> Zusätzlich können Betriebe doppelt gebüsst werden, weil sie gegen das Landwirtschaftsgesetz und wegen täuschenden Angaben über Lebensmittel gegen das LMG verstossen haben.

Landwirtschaftsbetriebe werden dann von den Lebensmittelbehörden kontrolliert, wenn sie ihre Produkte direkt ab Hof vermarkten. Bei diesen Kontrollen werden allerdings lediglich die üblichen für Handelsbetriebe geltenden Kriterien angewandt, welche den Bereich der Urproduktion nicht abdecken. Hier kommen andere zu überprüfende Aspekte zum Tragen.

Für eingeführte Bio-Äpfel kommen zwei Importregelungen zum Einsatz. Zum einen führt das BLW eine Liste jener Staaten, welche ein als gleichwertig eingeschätztes Bio-Zertifizierungs- und Kontrollsystem aufweisen. Bio-Produkte aus diesen Ländern werden grundsätzlich als solche anerkannt. Zusätzlich kann das BLW auch Einzelermächtigungen für biologische Produkte aussprechen, welche nicht auf der Länderliste fungieren.

Importierte Bio-Äpfel werden im Inland grundsätzlich nach dem analogen Verfahren kontrolliert, wie inländische Produkte. Einziger Unterschied ist, dass anstelle des Produzenten der Importeur kontrolliert wird, dieser aber behandelt wird, wie ein Produzent. An der Grenze nehmen gemäss VEDALG die Zollämter eine Einfuhrkontrolle im Rahmen der Zollabfertigung vor, welche eine Prüfung der Einfuhrdokumente und allenfalls die Entnahme von Stichproben zur Untersuchung konkreter Produkte beinhaltet. Die OZD ist jedoch laut eigener Aussage nicht in der Lage, Bio-Produkte materiell oder hinsichtlich ihrer Zertifizierung zu beurteilen, weil die dafür erforderlichen Mittel und Kenntnisse nicht zur Verfügung stehen. Über die Häufigkeit von Grenzkontrollen von Bio-Äpfeln können keine Angaben gemacht werden, da darüber keine Statistik geführt wird. Bio-Äpfel waren bisher auch nicht Teil eines Schwerpunktprogramms an der Grenze.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Protokoll des Interviews der PVK mit Christof Dietler, Geschäftsführer Bio-Suisse.

<sup>25</sup> Direktauskunft von Urs Bänziger, BAG, Sektion Normen und Kontrollen, 22. November 2002

### 3.4.4 Analyseergebnisse

#### 3.4.4.1 Behördenarrangement

Tabelle 3: Behördenarrangement für die Kontrolle der LMS bei Bio-Äpfeln

<b>Stufe</b>	<b>Akteur</b>	<b>Funktion</b>	<b>Gesetzl. Grundlage</b>
Anbau	bio.inspecta (im Mandat des BLW)	Zertifikations-Audits: Jährliche umfassende Kontrolle aller Produktions- und Handelsbetriebe, visuelle Prüfung von Produkten  unangemeldete Stichprobenkontrollen	Bio-Vo
Lagerhaltung, Zwischenhandel, Verkauf zum Endkonsum (auch Direktvermarktung)	Kantonale Lebensmittelbehörden (Kantonschemiker, Lebensmittelinspektoren, Lebensmittelkontrolleure)  Aufsicht: BAG	Betriebsinspektionen bei Lagerhaltern, Handelsunternehmen und Lebensmittelhandlungen gemäss Risikoanalyse Stichprobenweise Untersuchung von inländischen und importierten Äpfeln gemäss Prüfplan der Labors	LMG
Import	Zollämter  Aufsicht: BAG	Einfuhrkontrolle von importierten Bio-Äpfeln im Rahmen der Zollabfertigung, Stichprobenuntersuchung gemäss Vorgaben des BAG	VEDALG
	BAG	Festlegung von Schwerpunktprogrammen	

LMS = Lebensmittelsicherheit

Wie Tabelle 3 unter Weglassung der einzelnen Produzenten und ihren Verbänden zeigt, deckt das Behördenarrangement bei der Kontrolle von Bio-Äpfeln grundsätzlich alle gesetzlich vorgegebenen Kontrollbereiche ab, d.h. den biologischen Anbau, den Zwischen- und Endhandel sowie den Import. Von einer integralen Lebensmittelkontrolle kann allerdings trotz der unkomplizierten Verarbeitungskette nicht gesprochen werden, da jeder Produktionsbereich von dafür zuständigen Behörden bzw. Mandatnehmern (bio.inspecta) kontrolliert wird. Dabei besteht eine klare Trennung zwischen der Apfelproduktion (Anbau), dem Vertrieb im Handel und dem Import. Die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit erfolgt auch im vorliegenden Fall nicht produktespezifisch, sondern bereichsspezifisch gemäss den gesetzlichen Zuständigkeiten. Zwischen diesen Bereichen bestehen institutionell kaum Berührungspunkte. Eine Ausnahme ergibt sich bei Bauern, die ihre Produkte direkt vermarkten. Sie werden von der Lebensmittelbehörde kontrolliert, aber nur im Verkaufsbereich, und nicht in der Produktion.

Da die Kriterien, die zu einer Zertifizierung mit dem Label "biologisch" führen, gesetzlich geregelt sind, besteht bei Bio-Produkten auch auf Stufe Produktion ein Kontrollmechanismus. Im Mandat des BLW inspiziert eine private Zertifizierungsstelle, ob beim Anbau von Bio-Äpfeln die Richtlinien der Bio-Verordnung eingehalten werden. Diese

beziehen sich allerdings nicht direkt auf die Lebensmittelsicherheit. Die Zertifizierungsstelle inspiziert nicht nur den Anbau, sondern alle Betriebe, die entlang der Verarbeitungskette mit Bio-Produkten in Berührung kommen, und ist damit auf allen Stufen präsent. Insofern bestehen zwei parallele Kontrollmechanismen, da Bio-Äpfel und die Verarbeitungs- und Handelsbetriebe auch von der kantonalen Lebensmittelkontrolle erfasst werden. Die beiden Mechanismen orientieren sich allerdings an unterschiedlichen Kriterien: bio.inspecta auditiert die Bio-Zertifizierung gemäss Bio-Verordnung, die Lebensmittelkontrolle überprüft die betriebliche Selbstkontrolle gemäss LMG und die Dokumentation zur Bio-Zertifizierung. Letzteres erfolgt aus Überlegungen des Täuschungsschutzes: nur bio-zertifizierte Betriebe dürfen Bio-Produkte herstellen, verarbeiten oder vertreiben.

Die Arbeitsteilung in der Lebensmittelkontrolle gestaltet sich einfach: jeder Kanton kontrolliert die in seinem Gebiet ansässigen Betriebe. Damit ist sie dezentral organisiert und erlaubt die Berücksichtigung betriebsspezifischer Verhältnisse. Bezüglich der Eignung des Behördenarrangements besteht eine Schwachstelle bei der Grenzkontrolle: Die dafür zuständigen Zollämter verfügen über dieselben Befugnisse wie die kantonalen Lebensmittelbehörden, können diese aber aufgrund fehlender Ressourcen und Fachkenntnisse nur in sehr beschränktem Mass wahrnehmen. Eine gesetzeskonforme Aufgabenerfüllung kann so nicht gewährleistet werden. Weder bei der kantonalen Lebensmittelkontrolle noch bei der privaten Labelzertifizierung finden sich hingegen Hinweise auf Ressourcenknappheit, welche eine gesetzeskonforme Umsetzung der Lebensmittelbestimmungen verunmöglichen würden.

#### **3.4.4.2 Vollzugsprozess**

Die Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen in konkrete Massnahmen erfolgt bereichsspezifisch und ohne Koordinationsmassnahmen. Die Kontrolle der Bio-Richtlinien wird im Mandatsverhältnis im Auftrag des BLW von einer privaten Zertifizierungsstelle geleistet, wobei das BLW mittels joint oder witness audits eine Überprüfung dieser Kontrolle vornimmt. Die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit erfolgt autonom auf kantonaler Ebene, wobei vier jährliche Treffen der Kantonschemiker eine gewisse Koordination der Tätigkeiten, die Setzung von Schwerpunkten und den Informationsaustausch ermöglichen.

Zwischen der Bio-Kontrolle und der Lebensmittelkontrolle gibt es inhaltlich kaum Doppelspurigkeiten. Während letztere beim Endprodukt ansetzt und gegebenenfalls, d.h. bei Mängeln, zurück bis zum Bauer ausgeweitet wird, kommt im Gegensatz dazu die Überwachung der Bio-Richtlinien einer lückenlosen Kontrolle gleich. Dies in dem Sinne, als die ganze Verarbeitungskette, beginnend beim Produzenten bis hin zum letzten Verarbeiter, jährlich umfassend auf die Einhaltung der Bio-Richtlinien überprüft wird. Da sich die Überprüfungskriterien unterscheiden, besteht kein Abstimmungsbedarf zwischen den Kantonsbehörden und den Zertifizierungsstellen.

Hinsichtlich des Vorsorgeprinzips stellt das Bio-Label einen Vorteil dar. Wegen der lückenlosen Kontrolle der Bio-Betriebe und der strengen Produktionsrichtlinien erhöht sich das Vertrauen der Behörden in die Sicherheit zertifizierter Produkte. Dem Täuschungsschutz kommt bei der Kontrolle von Betrieben demnach eine höhere Bedeutung zu, die Bio-Zertifizierung muss dokumentiert werden.

### 3.4.4.3 Output

Tabelle 4 enthält die konkreten Massnahmen, die im Rahmen der betrieblichen Selbstkontrolle und der behördlichen Kontrolle zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit auf den verschiedenen Verarbeitungsstufen zur Anwendung kommen.

Tabelle 4: Die produktions- und kontrollseitigen Outputs zur Kontrolle von Bio-Äpfeln

<b>Stufe</b>	<b>Selbstkontrolle</b>	<b>Behördenkontrolle</b>
Anbau	Trennung zwischen konventionellen und Bio-Erzeugnissen, Identifikation aller Warenpartien, Dokumentation aller Arbeitsschritte (Spritzmitteljournal)	bio.inspecta: Überprüfung der Bio-Zertifizierung
Lagerhaltung	ISO-Zertifizierung, Warenflussprüfung, Trennung zwischen Bio- und Konventionalprodukten, Eingangskontrolle, Abnahmeverträge mit Produzenten, Etikettierung	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse, Stichproben des Endprodukts gemäss Prüfplan bio.inspecta: Überprüfung der Bio-Zertifizierung
Handel (inkl. Transport und Verkauf)	SK-Konzept inkl. HACCP in Verkaufsstellen, Warenflussprüfung, Trennung zwischen Bio- und Konventionalprodukten, Eingangskontrolle, Abnahmeverträge mit Produzenten, Etikettierung und Verpackung, Laboranalysen gemäss Prüfplan	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse, Stichproben des Endprodukts gemäss Prüfplan bio.inspecta: Überprüfung der Bio-Zertifizierung
Import	Vertragliche Qualitätsvereinbarungen mit zertifizierten Lieferanten, periodische Audits vor Ort, Eingangskontrollen Teil des HACCP, Losnummer gewährt Rückverfolgbarkeit	Grenze: Zollkontrolle (Dokumentation), Warenproben (marginal) Inland: LMK behandelt Importeure als Produzent, Endprodukt in Stichproben untersucht BLW: Länderliste mit anerkannten Zertifizierungssystemen, Einzelermächtigungen

LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle

Aufgrund der Bio-Zertifizierung sind auf allen Ebenen der Verarbeitung Outputs im Sinne von Audits durch eine behördlich mandatierte Zertifizierungsstelle zu beobachten. Diese beziehen sich jedoch nicht direkt auf die Lebensmittelsicherheit, sondern auf die Bestimmungen der Bio-Verordnung. Gleichzeitig stellt die Zertifizierung der Produktionsprozesse auch hohe Anforderungen an die Selbstkontrolle der Produzenten, Verarbeiter und Händler, insbesondere an die Dokumentation. Die Selbstkontrolle erfordert vom Bauern einen relativ beträchtlichen administrativen Aufwand, Bio-Landwirte investieren ungefähr einen halben Tag pro Woche in Büroarbeit.<sup>26</sup>

Neben der Dokumentation aller Verarbeitungsschritte stellt die Etikettierung ein wichtiges Element der Selbstkontrolle dar. Sie soll während der ganzen Verarbeitung die

<sup>26</sup> Nach einer Interviewaussage (bio.inspecta) stösst dies gerade bei den Bio-Pionieren auf wenig Gegenliebe, da sie nach wie vor lieber auf gegenseitiges Vertrauen setzten, anstatt über ihre Tätigkeiten Buch zu führen oder formelle Labelrichtlinien zu erfüllen.

Unterscheidung zwischen Bio- und Konventionalprodukten ermöglichen. Über Produzenten- und Losnummern wird die Rückverfolgbarkeit der einzelnen Produkte bis hin zum Produzenten sichergestellt. Eine weitere zentrale Komponente der Selbstkontrolle sind Vertragsvereinbarungen zwischen den verschiedenen Handelspartnern, welche in den meisten Fällen auch Qualitätsrichtlinien enthalten und Kundenaudits vorsehen.

Während die Einhaltung der Bio-Richtlinien lückenlos kontrolliert wird, nimmt die kantonale Lebensmittelkontrolle Betriebsinspektionen und Laborproben gemäss ihrer Risikoanalyse und Prüfpläne vor. Das Bio-Label stärkt dabei das behördliche Vertrauen in die Produktesicherheit, weil die biologische Produktion viele Gefahrenquellen von vornherein eliminiert. Je nach Stichprobe kann es vorkommen, dass dasselbe Produkt in unterschiedlichen Kantonen untersucht wird. Bei der Laboranalyse kommen gesamtschweizerisch dieselben Grenzwerte zur Anwendung, die Beurteilung von Produktmängeln erfolgt somit einheitlich. Wo für die Behörden allerdings Ermessensspielraum besteht, d.h. bei der Verfügung von Massnahmen bei Verstössen gegen die Bestimmungen, kann es aufgrund der unterschiedlichen Beurteilungspraxis zu kantonalen Unterschieden kommen.

Lücken im behördlichen Output sind bei der Grenzkontrolle festzustellen. Die Zollbehörden nehmen bei Warensendungen primär eine Dokumentenkontrolle vor, verfügen aber nicht über die nötigen Kapazitäten und Kenntnisse, um die Sicherheit der Produkte gezielt zu überprüfen. Bio-Äpfel wurden bisher noch nie in einem Schwerpunktprogramm des BAG erfasst. Damit verlagert sich die Kontrolle importierter Ware ins Inland, auf die Inspektion von Importeuren und Händlern. Diese werden dabei als inländische Produzenten behandelt.

### **3.5 Fallstudie 3: Frische Pouletbrust**

Bei Fleischprodukten stellen sich neben der Deklaration zwei Problemkomplexe bezüglich des Gesundheitsschutzes: zum einen Verunreinigungen, die entweder auf die Verwendung von Tierarzneimittel in der Tierhaltung oder auf unsorgfältige Schlachtung zurückzuführen sind, zum anderen die Verderblichkeit des Fleisches, die mikrobiologische Risiken birgt und entsprechende Anforderungen an die Lagerung und Kennzeichnung stellt.

Der pro-Kopf-Konsum von Geflügelfleisch betrug im Jahr 2001 9,6 kg, damit ist es zusammen mit Rindfleisch das zweitwichtigste Fleisch in der Schweiz. Die Inlandproduktion von Geflügel betrug in den letzten Jahren zwischen 5'500 und 6'300 t, der Importanteil am Gesamtverbrauch um 60% (Proviande 2001). Im Folgenden wird als konkretes Produkt die von Metzgereien offen verkaufte frische Pouletbrust betrachtet. Frische Pouletbrust ist per Definition unbehandelt und nicht gefroren.



### **3.5.1 Darstellung der Verarbeitungskette**

Die Geflügelproduktion in der Schweiz ist hochintegriert und wird fast ausschliesslich durch sogenannte Integratoren sichergestellt, welche die ganze Produktion kontrollieren und in Einzelbereichen wie Brut, Aufzucht, Mast und Schlachtung mit Vertragsbetrieben zusammenarbeiten. Die Verarbeitungskette beginnt bei der Aufzucht der Elterntiere und der Produktion von Eintagesküken, welche von den Integratoren selber oder von angeschlossenen Brütereien geleistet wird. Nach dem Ausschlüpfen werden die Eintagesküken an die Mastbetriebe geliefert. Nach 30 bis 40 Tagen Mast werden die Tiere geschlachtet, wobei grundsätzlich ganze Zuchtbestände jeweils geschlossen von der Mast zur Schlachtung geführt werden. Die bei der Zerlegung gewonnenen Geflügelteile werden in der Regel gebrauchsfertig abgepackt und gelangen entweder per Direktlieferung oder über die Verteilwege des Gross- und Detailhandels an die Metzgereien, welche das Fleisch lagern und für den Endkonsum verkaufen.

Frisches Pouletfleisch wird auch importiert (2001: 7626 t), hauptsächlich aus Frankreich, Ungarn und Deutschland. Als Importeure fungieren prinzipiell dieselben Betriebe, die auch die Inlandproduktion von Geflügel leisten, d.h. sowohl Produzenten als auch Verteilbetriebe des Zwischenhandels. An Lebendtieren werden in grossem Masse Mastküken (2001: 12 Mio. Tiere) eingeführt, hauptsächlich über Basel und Genf. Der Lebendimport von Geflügel zur Schlachtung beschränkt sich auf eine fünfstellige Zahl von Tieren pro Jahr und stellt nur einen unbedeutenden Faktor dar.<sup>27</sup>

Als wichtiger Inputfaktor ist das Futtermittel von zentraler Bedeutung für die Mast und die Qualität des Fleisches. Auch in diesem Bereich üben die Integratoren eine starke Kontrolle aus. Sie beziehen das Futtermittel von Futtermühlen, die über Lieferverträge in das Produktionssystem eingebunden sind. Die Verträge regeln auch die genauen Futterspezifikationen (z.B. Zusammensetzung). Seit 1996 verzichten die Schweizer Geflügelzüchter auf die Beimischung von Tiermehl und verfüttern hauptsächlich pflanzliche Eiweisse<sup>28</sup>, wobei die Eiweissträger zu 90% von den Futtermühlen importiert werden.

### **3.5.2 Selbstkontrolle**

Wegen der hohen Integration der Verarbeitungskette nehmen die Integratoren eine zentrale Stellung ein und tragen eine grosse Verantwortung für die Sicherheit der Produkte. In der Lebendtierproduktion bestimmen die Abnehmer von der Ausgestaltung der Ställe und den Hygienebestimmungen über die Futtermittel bis zur Antibiotikaverwendung alles über exklusive Abnahmeverträge. Dies ermöglicht eine hohe Transparenz und die Rückverfolgbarkeit der einzelnen Poulets eines Bestandes bis zum einzelnen Mastbetrieb. Interne Berater und unabhängige Vertragstierärzte stehen den Betrieben als Ressourcenpersonen zur Verfügung, sie nehmen ausserdem bei jeder Lieferung eines neuen Bestandes zur Mast eine Eingangskontrolle vor. Auf der Stufe der Futtermittel sind Qualitätsrichtlinien ebenfalls zwischen den Futtermühlen und den Integratoren vertraglich geregelt. Die Mühlen müssen gewährleisten, dass sie nur sichere und zertifizierte Rohstoffe

---

<sup>27</sup> Importzahlen: Direktauskunft von Jakob Schlupe, BVET, 23. Oktober 2002

<sup>28</sup> www.sgp-aspv.ch

verarbeiten. Sie selber verfügen in den meisten Fällen über ein ISO-Zertifikat für ihre internen Abläufe. Unregelmässige Futtermittelkontrollen durch die Integratoren stellen sicher, dass die vereinbarte Rezeptur eingehalten wird.

Der befragte Produktions- und Verarbeitungsbetrieb nennt als Grundlage seiner Selbstkontrolle die ISO-Zertifizierung, welche u.a. ein HACCP-Konzept voraussetzt sowie Anforderungen an die Mitarbeiterschulung stellt. Somit besteht für die internen Abläufe eine auditierbare Grundlage. Die Kontrolle der Tieraufzucht auf den Mastbetrieben wird ergänzt durch eine Leberdierkontrolle auf jedem Hof, die höchstens 72 Stunden vor der Schlachtung des Bestandes vorgenommen wird. Damit wird einer EU-Norm entsprochen. Der Kontrolleur wird vom Integrator ausgebildet. Vor der Schlachtung findet eine Eingangskontrolle der angelieferten Bestände statt. Während der Schlachtung erfolgt die Fleischbeschau, jede Abteilung verfügt über einen eigenen Prüfplan. Nach der Schlachtung werden die Geflügelteile stichprobenweise durch ein externes Labor mikrobiologisch und chemisch untersucht. Der ganze Betrieb wird überdies in seiner Rolle als Lieferant von seinen Abnehmern regelmässig über Kundenaudits inspiziert.

Auf der Stufe der Lebensmittelabgabe besteht die Selbstkontrolle der Metzgereien vorwiegend aus Checklisten der kritischen Punkte (HACCP). Diese müssen Anweisungen zum Verhalten bei Mängeln enthalten. Die Kontrolle erfolgt im Rahmen eines schriftlichen Konzepts. Wichtigste Komponente ist die Eingangskontrolle durch den Metzgereibetrieb, hier bestehen gemäss Angaben der befragten Person jedoch gewisse Schwierigkeiten. Als Vorgabe für die Betriebe dient das Handbuch der Qualitätskontroll- und Beratungsstelle des Metzgerverbandes (QKS). Selbstkontrolle und HACCP sind Stoff für die Berufs- und Meisterprüfung, Grundzüge werden in der Lehrlingsausbildung vermittelt. Die QKS bietet Verbandsmitgliedern Dienstleistungen wie Beratung, Analysen oder Betriebsbesuche an.

Metzger können die Sicherheit von Importware nur über die Auswahl der Lieferanten und Importeure steuern. Der Detaillist kann selber keine Überprüfung vornehmen, er muss den Kontrollen der Importeure und des Grenztierarztes vertrauen. Die Metzger messen der Rückverfolgbarkeit eine hohe Bedeutung zu, besonders im Import. Bei Inlandware stelle der Engroshandel mit Teilstücken ein Problem für die Rückverfolgbarkeit dar, weil hier Fleisch aus verschiedenen Beständen vermischt wird.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass auf Seiten der Endkonsumenten grosse mikrobiologische Risiken bei der Handhabung von leicht verderblichen Nahrungsmitteln bestehen. Wegen der zwangsläufig im Pouletfleisch vorhandenen Bakterien ist bei der Lagerung auf eine ausreichende Kühlung und bei der Zubereitung auf eine genügend grosse Hitze zu achten. Die Einhaltung dieser Vorsichtsmassnahmen im Privathaushalt ist jedoch weder gewährleistet noch kontrollierbar.

### **3.5.3 Behördliche Kontrolle**

In der Schweiz in Verkehr gebrachte Futtermittel bedürfen der Zulassung durch das BLW. Dieses führt zu diesem Zweck eine Futtermittelliste. Art. 2 und 3 der Futtermittelverordnung (SR 916.307) beinhalten die grundsätzlichen Anforderungen. Die amtliche Futtermittelkontrolle wird gesamtschweizerisch unter der Oberaufsicht des BLW von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Nutztiere in Posieux (RAP) wahrgenommen. Sie führt bei den rund 400 Futtermühlen in der Schweiz pro Jahr ungefähr 1000 unangemeldete Kontrollen durch. Deren Häufigkeit richtet sich nach der Grösse des Betriebs: während kleine

Mühlen einmal jährlich besucht werden, können Grossbetriebe bis zu zehnmal im Jahr kontrolliert werden. Eine Risikoanalyse wird allerdings nicht gemacht. 2001 wurden 6% der Futtermittel erfasst (Jahresbericht RAP 2001).

Importierte Futtermittel werden per Stichprobe durch die Zollbehörden kontrolliert. Die eingeführten Ausgangsprodukte (Mais, Soja) kontrolliert die RAP anlässlich ihrer Kontrollen bei den Futtermühlen. Die Lagerung und Verwendung von Futtermitteln auf dem Hof sowie die Herstellung von hofeigenem Futter wird nicht behördlich kontrolliert. Selbstmischer werden somit von keinem amtlichen Kontrollmechanismus erfasst.

Die Leberhaltung untersteht dem Tierseuchengesetz (TSG; SR 916.40), für dessen Umsetzung das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und die kantonalen Veterinärämter zuständig sind. Tierhaltungen werden seit 2001 im Rahmen der amtstierärztlichen Kontrollen (sogenannte blaue Kontrolle) durch die kantonalen Behörden unter der Leitung des Kantonstierarztes inspiziert. Dabei kommen gesamtschweizerisch dieselben Weisungen<sup>29</sup> und Checklisten des BVET zur Anwendung. Die Kontrollbereiche sind der Tierverkehr (bei Rindern und übrigen Klauentieren), die Tiergesundheit bei der Milchproduktion und die Antibiotikaaufzeichnung bei allen Tierhaltungen. Bei der Pouletmast wird lediglich die Antibiotikaaufzeichnung kontrolliert. Die vorgesehene jährliche Stichprobe muss für die "übrige landwirtschaftliche Tierhaltung" (Kaninchen, Geflügel, Pferde, Fische) 5% aller Betriebe umfassen und wird vom Kantonstierarzt bestimmt.<sup>30</sup> 50% der Betriebe werden nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, die andere Hälfte der Stichprobe enthält Betriebe, bei denen in der Vergangenheit Mängel festgestellt wurden.

Bei der Tierschlachtung kommen die Bestimmungen der Fleischhygieneverordnung (FHyV; SR 817.190) zur Anwendung. Diese formuliert Anforderungen an die Schlachthanlagen, an die zur Schlachtung bestimmten Tiere (Gesundheit, Sauberkeit, verbotene Stoffe) und an den Vorgang der Schlachtung selbst. Im Fall von Geflügel sind diese etwas weniger streng gehalten, da jeweils ganze Bestände geschlachtet werden, und nicht das Einzeltier im Vordergrund steht. So werden angelieferte Leberdtiere nicht einzeln, sondern stichprobenweise untersucht und ist nach erfolgter Schlachtung keine systematische Fleischuntersuchung vorgesehen (Art. 34 FHyV).

Schlachtbetriebe werden mindestens einmal pro Jahr von kantonalen Fleischinspektoren inspiziert, die über einen tierärztlichen Abschluss verfügen müssen. Ihre Aufgaben sind in der FHyV geregelt.<sup>31</sup> Die Frequenz der Kontrollen richtet sich nach der Grösse des Betriebs: je grösser der Schlachthof, desto intensiver muss er kontrolliert werden. Die Fleischkontrolleure haben dem Kantonstierarzt zu melden, wenn Höchstkonzentrationen von Arzneimitteln überschritten sind, Hinweise auf eine Behandlung mit verbotenen Stoffen vorliegen, die Gesundheit von Mensch oder Tier durch Mikroorganismen oder Parasiten gefährdet ist, oder wenn Hinweise auf Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten vorliegen (Art. 56 FHyV). Bei akuten Gesundheitsgefährdungen oder wenn das Fleisch an eine unbestimmte

---

<sup>29</sup> Technische Weisungen über die amtstierärztlichen Kontrollen in Tierhaltungsbetrieben vom 1. Februar 2001, [www.bvet.admin.ch](http://www.bvet.admin.ch)

<sup>30</sup> Unterhält ein Betrieb mit Rindvieh- oder anderer Klauentierhaltung die Geflügelmast als Nebenzweig, wird diese im Rahmen der Stichprobenkontrollen der Rindvieh- oder Klauentierhaltung auch überprüft.

<sup>31</sup> Im Gegensatz zu den amtstierärztlichen Kontrollen hat das BVET im Bereich der Schlachtkontrollen keine Weisungen zuhanden der Kantone erlassen.

Zahl von Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben wurde, und die Bevölkerung mehrerer Kantone gefährdet ist, hat der Kantonstierarzt dem BVET bei der Fleischuntersuchung festgestellte Anwendungen von verbotenen Stoffen und Überschreitungen von Grenzwerten zu melden (Art. 57 FHyV). Da bei Geflügel keine systematische Eingangskontrolle und keine obligatorische Fleischkontrolle stattfindet, fallen entsprechend weniger Meldungen an. Hier verlassen sich die Veterinärbehörden vor allem auf die stichprobenweise Selbstkontrolle der Schlachtbetriebe.

Gemäss Art. 54 FHyV können Fleischkontrolleure von den Kantonsbehörden auch mit der regelmässigen Kontrolle von Zerlegungs-, Verarbeitungs-, Kühl- und Lagerbetrieben sowie des Fleischtransports beauftragt werden. Diese Bereiche fallen zugleich prinzipiell in den Geltungsbereich des LMG und damit unter die Lebensmittelkontrolle, da gemeinhin die Schlachtung als Übergang vom Lebewesen zum Lebensmittel angesehen wird. Wegen der starken betrieblichen Verflechtung von Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung wird die Abgrenzung zwischen den Kontrollorganen auf kantonaler Ebene flexibel und unterschiedlich gehandhabt.<sup>32</sup>

Die kantonale Lebensmittelkontrolle inspiziert die weiteren Betriebe der Verarbeitungskette (Zerlegung, Verarbeitung, Handelsbetriebe, Metzgereien) im üblichen Rahmen gemäss ihrer Risikoanalyse. Prüfkriterien einer Betriebsinspektion sind die Selbstkontrolle (Durchführung und Dokumentation), die Hygiene (Betrieb, Personal, Produktion), die Lebensmittel (Zustand, Genusstauglichkeit), die Betriebsräume (Zustand, Zweckmässigkeit), die Einrichtungen, Geräte und Apparate (Zustand und Funktionstauglichkeit), Temperaturen sowie die Deklaration von Produkten. Hier kommen betriebsspezifische Kriterien zur Anwendung. Je nach Prüfplan des Kantonslabors bzw. im Verdachtsfall werden Stichproben von Pouletbrüsten genommen und darauf überprüft, ob diese verunreinigt oder verdorben sind, und ob die geltenden Grenz- resp. Toleranzwerte von Zusatz- und Fremdstoffen sowie Mikroorganismen nicht überschritten werden. Von Pouletfleisch, das nicht weiterverarbeitet wird, sondern direkt als Frischfleisch in den Verkauf gelangt, werden häufiger Stichproben genommen. Anlässlich der Kontrollen wird auch untersucht, ob als frisch deklariertes Fleisch tatsächlich frisch ist, oder ob es vor dem Verkauf bereits tiefgefroren und wieder aufgetaut wurde (BAG 2002: 271).

Im Rahmen der Inspektion der Selbstkontrolle eines Geflügelverarbeiters überprüfen die Kontrollorgane auch, wie der Betrieb den Schlachtbereich und dessen Risiken in sein QS-Konzept einbezieht. Mitunter interessieren sie sich auch für die Zucht- und Mastbedingungen bei den Geflügelproduzenten. Der Bereich der Futtermittel ist nicht Bestandteil der Lebensmittelkontrolle, wird jedoch thematisiert, wenn bei Kontrollen Mängel festgestellt werden, die unter Umständen auf die Fütterung zurückzuführen sind. Im Vordergrund der Lebensmittelkontrolle steht die Beurteilung der Selbstkontrollmassnahmen der inspizierten Betriebe und nicht die produktespezifische Analyse.

Die Lebensmittelkontrolle erachtet als grösstes Problem bei frischer Pouletbrust die Konsumenteninformation bei der Zubereitung. Während von den Herstellern und Händlern erwartet wird, dass sie die Risiken im Umgang mit den von ihnen verarbeiteten

---

<sup>32</sup> Im Kanton Luzern z.B. kontrolliert das Veterinäramt die reinen Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe, während die Lebensmittelkontrolle zuständig ist, wenn einem Betrieb auch eine Verkaufsstelle angeschlossen ist. Andere Kantone vollziehen die Trennung zwischen Schlachtung (Kantonstierarzt) und Verarbeitung (Kantonslabor).

Lebensmitteln kennen und damit umzugehen wissen, sei das Problembewusstsein bei den Endkonsumenten viel weniger vorhanden.

Der Import von Fleisch richtet sich nach den Bestimmungen der Verordnung über die Ein-, Durch- und Ausfuhr von Tieren und Tierprodukten (EDAV; SR 916.443.119). Importeure müssen über eine Bewilligung des BVET verfügen<sup>33</sup> und dürfen ausländisches Fleisch nur aus Betrieben mit Exportbewilligung beziehen. Die importierte Ware wird vom Grenztierärztlichen Dienst (GTD) kontrolliert, welcher dem BVET angeschlossen ist.<sup>34</sup> Vor der Zollabfertigung werden bei jeder einzelnen Sendung die Dokumentation, die Identität der Ware (Übereinstimmung von Verpackung und Inhalt) und deren physische Beschaffenheit überprüft. In Ergänzung zur Sichtkontrolle werden gemäss einem vom BVET erarbeiteten Prüfprogramm Stichproben entnommen und im BVET-eigenen Labor, zunehmend in damit beauftragten Kantonslabors und allenfalls in privaten Labors chemisch untersucht.<sup>35</sup> Eine Probeentnahme erfolgt auch, wenn der GTD einen Verdacht auf Missstände hegt.

Das BVET führt eine Positivliste mit denjenigen Ländern, aus denen Geflügelimporte zugelassen sind und registriert die Importeure. Jede eingeführte Geflügelsendung muss von einem Gesundheits- und Genusstauglichkeitszeugnis begleitet sein (Art. 48 EDAV), die Dokumentation muss die Herkunft der Sendung bis zurück zum Schlachthof belegen. Die Rückverfolgbarkeit wird beim Geflügel als relativ unproblematisch eingestuft, da ausländische Schlachtbetriebe pro Schlachtung jeweils grosse Herden derselben Herkunft verarbeiten. Bei guter Dokumentation wird so die Zuordnung zum Ursprungsproduzenten vereinfacht.

### **3.5.4 Analyseergebnisse**

#### **3.5.4.1 Behördenarrangement**

Das Behördenarrangement bei der Kontrolle von frischer Pouletbrust umfasst neben den einzelnen Produzenten und ihren Verbänden mehrere Akteure aus unterschiedlichen Bereichen (Tabelle 5). Die grenzüberschreitende Tierzucht und Fleischverarbeitung tangiert fünf Regelungsbereiche, die über jeweils eigene Kontrollmechanismen verfügen: die Futtermittelkontrolle, die amtstierärztlichen Kontrollen, die Schlachtkontrolle, die Lebensmittelkontrolle und die Grenzkontrolle. Damit findet sich im vorliegenden Fall ein entsprechend komplexes Behördenarrangement mit einem hohen Grad an Arbeitsteilung.

---

<sup>33</sup> Zur Zeit sind beim BVET 162 Importeure registriert. Die Spannweite reicht vom Grossverteiler bis zum Restaurantbesitzer, der pro Jahr zwei bis drei Tiere importiert (Direktauskunft von Urs Zimmerli, BVET, 11. Dezember 2002).

<sup>34</sup> "Der GTD besteht nebst der Leitstelle beim Bundesamt für Veterinärwesen aus 70 hauptamtlich oder nebenamtlich beschäftigten Grenztierärztinnen und Grenztierärzten. Die Kontrollen werden an 76 Zollämtern bzw. Abfertigungsstellen vorgenommen. Überdies sind 23 Firmen als Zugelassene Empfänger registriert, bei denen die Einfuhrkontrolle am Domizil erfolgt" (Jahresbericht 2001 GTD).

<sup>35</sup> Mit dem zunehmenden Einbezug der Kantonslabors sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden. Weil nicht alle Labors über dieselben Möglichkeiten verfügen und sich analytisch z.T. spezialisieren, strebt das BVET eine Konzentrierung der Kräfte an.

*Tabelle 5:* Das Behördenarrangement für die Kontrolle der LMS bei frischer Pouletbrust

<b>Stufe</b>	<b>Akteur</b>	<b>Funktion</b>	<b>Gesetzl. Grundlage</b>
Herstellung von Futtermitteln	Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere (RAP)	Zulassung von Futtermitteln und Produzenten Stichprobenkontrolle der Futtermühlen	Futtermittel-Verordnung FMBV
Verkauf von Futtermitteln	-	-	Futtermittel-Verordnung FMBV
Tierhaltung/Mast Schlachtung Zerlegung/ Verarbeitung	Kantonale Veterinärbehörden (Kantonstierarzt, Amtstierärzte, Fleischinspektoren, Fleischkontrolleure) Aufsicht: BVET	Amtstierärztliche Kontrollen (Antibiotikaaufzeichnung) Jährliche Betriebsinspektionen bei Schlachthöfen Stichprobenweise Fleischuntersuchung in grösseren Schlachtbetrieben Meldung von Grenzwertüberschreitungen und Gesundheitsgefährdungen in Schlachtbetrieben Inspektion von Verarbeitungsbetrieben (je nach Kanton)	TSG FHyV
Zerlegung/ Verarbeitung Handel Verkauf durch Metzgereien	Kantonale Lebensmittelbehörden (Kantonschemiker, Lebensmittelinspektoren, Lebensmittelkontrolleure) Aufsicht: BAG	Betriebsinspektionen bei Verarbeitungs- und Handelsbetrieben, Importeuren und Metzgereien gemäss Risikoanalyse Stichprobenweise Untersuchung von inländischem und importiertem Pouletfleisch gemäss Prüfplan der Labors	LMG
Import von Lebendgeflügel und frischer Pouletbrust	BVET	Erteilung von Importbewilligungen, Registrierung der Importeure, Erarbeitung von Prüfprogrammen an der Grenze	EDAV
	Grenztierärztlicher Dienst (GTD, beim BVET angeschlossen)	Einfuhrkontrolle von Lebendgeflügel und Pouletfleisch	
Import von Futtermitteln und deren Rohstoffe	Zollämter Aufsicht: BAG	Einfuhrkontrolle von importierten Futtermitteln im Rahmen der Zollabfertigung, Stichprobenuntersuchung gemäss Vorgaben des BAG	VEDALG

LMS = Lebensmittelsicherheit

Aufgrund der fragmentierten sektoralen Zuständigkeiten ist keine integrale Lebensmittelkontrolle vom Futtermittel bis zur Metzgerei gegeben. Über die Verarbeitungskette hinweg betrachtet finden sich mehrere Bereiche, die nicht von systematischer behördlicher Kontrolle erfasst werden: der Verkauf und die Anwendung von Futtermitteln, die Verwendung von Futtermitteln durch Selbstmischer sowie die Fleischkontrolle nach der Schlachtung. Diese Stufen sind durch die Gesetzgebung nicht abgedeckt bzw. im Fall der Fleischkontrolle bewusst offen gelassen.

Abgesehen vom Bereich der Futtermittel und der Einfuhr von Tieren und Fleischerzeugnissen, die direkt dem Bund unterliegen, sind auf den übrigen Verarbeitungsstufen kantonale Organe für die Kontrolle zuständig. Damit ist eine dezentrale und klientennahe Umsetzung der Bestimmungen gegeben, zumal die Zuständigkeit für die Tierzucht und –schlachtung bei den Veterinären, für die verarbeiteten Tiererzeugnisse bei der Lebensmittelkontrolle angesiedelt ist. Die jeweils unterschiedlichen Problemstellungen erfordern entsprechend unterschiedliches Fachwissen, um die Kontrollen vorschriftsgemäss durchführen zu können. Die Trennung zwischen den Fachbereichen wird jedoch gesetzgeberisch nicht konsequent verfolgt, da die Kantone für die Kontrolle der Fleischzerlegung und -verarbeitung neben den dafür zuständigen Lebensmittelinspektoren auch Fleischkontrolleure einsetzen können (vgl. Art. 54 FHyV). Auf kantonaler Ebene wird diese Schnittstelle pragmatisch, aber unterschiedlich gelöst. Somit finden sich hier verschiedene Behördenarrangements.

Insbesondere die Organisation der Schlachtkontrolle fällt in die Regelungskompetenz der Kantone, was nicht nur unterschiedliche Vollzugsstrukturen zur Folge hat, sondern sich auch auf der Outputebene bemerkbar macht. Für Lebensmittelhersteller, die gesamtschweizerisch agieren und über Standorte in mehreren Kantonen verfügen, kann dies eine problematische Situation darstellen.

Anders als bei pflanzlichen Produkten wird der Import von Tieren und Fleischprodukten nicht vom BAG, sondern vom BVET kontrolliert, womit dieses Bundesamt alle Belange in Zusammenhang mit der Tiergesundheit betreut und die entsprechende fachliche Kompetenz zur Beurteilung spezifischer Problemstellungen gegeben ist. Berührungspunkte ergeben sich auf der einen Seite über den Bereich der Futtermittel zum BLW, auf der anderen Seite zur Lebensmittelkontrolle durch das BAG und die kantonalen Labors. Damit sind mehrere Schnittstellen zu koordinieren, zumal frische Pouletbrust unverarbeitet in den Endkonsum gelangt und allfällige Mängel in den Futtermitteln oder bei der Tierzucht (Antibiotikaeinsatz etc.) nicht in der Weiterverarbeitung eliminiert werden können. Ein wichtiger Aspekt ist darin zu sehen, dass importiertes Pouletfleisch an der Grenze vom GTD, im Inland von der kantonalen Lebensmittelkontrolle untersucht wird, wobei aufgrund der Praxis der Stichprobenerhebung kaum von Doppelspurigkeiten auszugehen ist. Die bestehende Aufgabenteilung führt jedoch dazu, dass importierte Fleischerzeugnisse je nach Ort der Kontrolle von unterschiedlichen Kontrollorganen kontrolliert werden, was zu Problemen in der Zuständigkeit führen kann.

In der Durchführung der amtstierärztlichen Kontrollen stellt sich in allen Kantonen das Problem knapper Ressourcen, allerdings in unterschiedlichem Ausmass. Weil diese Kontrollen per 2001 neu eingeführt wurden, mussten die Kantone die von den Veterinärämtern dafür benötigten Mittel erst freigeben, was noch nicht überall gelungen ist. Auch die Schlachtkontrolle bringt hohen personellen Aufwand mit sich, da für insgesamt mehr als 1000 Schlachtbetriebe tierärztliche Kontrolleure gefunden werden müssen, die diese

Aufgabe nebenamtlich wahrnehmen. Deshalb können auch Fleischkontrolleure ohne tierärztlichen Abschluss eingesetzt werden (Art. 49 Abs. 4 FHyV). Der Professionalisierungsgrad der Kontrolle in Schlachthöfen gestaltet sich somit uneinheitlich.

Ähnliche Probleme können sich bei der kantonalen Lebensmittelkontrolle stellen. Je nach Ausbildungsstand der Kontrolleure sind gemäss Aussage eines Gesprächspartners die Voraussetzungen für eine kompetente Beurteilung der Selbstkontrolle eines Metzgereigeschäfts nicht gegeben. In mehreren Kantonen wurde deshalb die kommunale Ebene der Lebensmittelkontrolle abgeschafft, da sich dort Probleme mit der Fachkompetenz, der Effizienz und der Befangenheit gezeigt haben.

#### **3.5.4.2 Vollzugsprozess**

Die Umsetzung der Kontrollen von frischer Pouletbrust erfolgt bereichsspezifisch über die jeweiligen vorhandenen Mechanismen. In der Tierhaltung besteht eine starke Federführung durch das BVET, das für die amtstierärztlichen Kontrollen gesamtschweizerisch geltende technische Weisungen erlassen hat. Im Gegensatz dazu ist die kantonale Autonomie bei der Schlachtkontrolle sehr viel höher, das BVET verfügt nur über wenig Information über den Vollzug in den Kantonen. Die Tatsache, dass mit Ausnahme der Futtermittel alle Belange im Zusammenhang mit der Einfuhr, Aufzucht und Schlachtung von Tieren beim selben Bundesamt angesiedelt sind, erleichtert die Umsetzung konkreter Massnahmen in Bezug auf die Tiergesundheit erheblich.

Da Landwirtschafts- bzw. Tierhaltungsbetriebe auf kantonaler Ebene von mehreren verschiedenen behördlichen Organen kontrolliert werden (ÖLN-Kontrolle durch Landwirtschaftsamt, Milchwirtschaftlicher Beratungsdienst MIBD, amtstierärztliche Kontrollen), finden zwischen diesen Absprachen statt, damit ein Betrieb nicht mehrmals jährlich inspiziert wird. Die Stichproben werden zu diesem Zweck entsprechend koordiniert.

Die Lebensmittelkontrolle koordiniert sich auf kantonaler Ebene weitgehend selbst, und zwar sowohl untereinander, d.h. mit den anderen Kantonslabors, als auch mit den Veterinärämtern desselben Kantons. Betriebe, die Geflügel sowohl schlachten als auch verarbeiten und allenfalls auch verkaufen, werden in einigen Kantonen gemeinsam von den Lebensmittel- und den Fleischinspektoren besucht, in anderen kontrolliert jeder Inspektor den Bereich, für den er zuständig ist. Werden in einem Kanton Mängel an Pouletbrust festgestellt, für die ein Produzent oder Importeur aus einem anderen Kanton verantwortlich ist, arbeiten die zuständigen Kantonslabors zusammen und betreiben einen Informationsaustausch.

Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Kontrolle von importiertem (BVET) und im Inland produziertem Pouletfleisch (BAG/amtl. Lebensmittelkontrolle) besteht zwischen diesen Ämtern Koordinationsbedarf. Laut einem BVET-Vertreter funktioniert der Informationsfluss zwischen BAG und BVET noch ungenügend, im Inland eruierte Probleme mit importiertem Pouletfleisch führen nicht automatisch zu gezielten Grenzkontrollen.



### 3.5.4.3 Output

Die bei frischer Pouletbrust und ihren Ausgangsprodukten zur Anwendung kommenden Massnahmen der Selbst- und der Behördenkontrolle sind in Tabelle 6 aufgelistet. Bei der Selbstkontrolle der Verarbeiter ist festzustellen, dass aufgrund der stark integrierten Produktion und der damit verbundenen vertraglichen Bindung an integrale QS-Konzepte sowie der weit verbreiteten ISO-Zertifizierung der industriellen Produktionsprozesse die Herstellung von frischer Pouletbrust gut abgedeckt ist. Im Vergleich dazu ist die Selbstkontrolle im Verkauf weniger stark ausgeprägt, gemäss Angaben des Metzgerverbandes seien Metzgereien oftmals mit der Anwendung der QS-Konzepte des Verbandes überfordert und hätten Schwierigkeiten, die Vorgaben an die Verhältnisse des Betriebs anzupassen.

*Tabelle 6:* Die produktions- und kontrollseitigen Outputs zur Kontrolle von frischer Pouletbrust

<b>Stufe</b>	<b>Selbstkontrolle</b>	<b>Behördenkontrolle</b>
Futtermittel	Einbindung der Futtermühlen in QS-Konzepte/Labels der Integratoren, ISO-Zertifizierung, Kundenaudits, Importe von Rohstoffen nur von zertifizierten Lieferanten, Buchführungspflicht bei gewissen Zusatzstoffen	ca. 1000 Stichprobenkontrolle in Futtermühlen pro Jahr durch RAP
Zucht/Mast	Vertragliche Bindung an QS-Konzepte der Integratoren, Kontrollen durch Integratoren, interne Berater, unabhängige Vertragstierärzte, Eingangskontrolle bei jedem neuen Bestand, Antibiotikaaufzeichnung, Lebendtierkontrolle vor Schlachtung auf Hof, Labelproduktion	Amtstierärztliche Kontrolle überprüft bei 5% aller Geflügelhaltungen die Antibiotikaaufzeichnung gemäss BVET-Weisungen
Schlachtung	Tiere: Eingangskontrolle der angelieferten Bestände, Fleischkontrolle gemäss Prüfplan, Stichprobenweise Laboranalyse durch externes Labor, Betrieb: ISO-Zertifizierung inkl. HACCP-Konzept und Mitarbeiterschulung	Jährliche Inspektion der Schlachtbetriebe durch kantonalen Fleischinspektor, Meldung von Grenzwertüberschreitungen oder Täuschung
Verarbeitung	ISO-Zertifizierung inkl. HACCP-Konzept	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse in Absprache mit Veterinäramt, Stichproben im Verdachtsfall
Verkauf in Metzgereien	Betrieb: HACCP-Konzepte, Checklisten, Massnahmenpläne Ware: Eingangskontrolle, Kühlung, Haltbarkeit Beratung, Analyse und Betriebsbesuche durch QKS	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse, Stichproben des Endprodukts gemäss Prüfplan oder im Verdachtsfall
Import	Vertragliche Qualitätsvereinbarungen mit Lieferanten, Eingangskontrollen Teil des HACCP, Vertrauen auf Deklaration	Grenze: Sicht- und Deklarationskontrolle (Herkunft, Identität und Genusstauglichkeit) durch GTD, Stichprobenanalyse gemäss Prüfprogramm des BVET

		Inland: LMK behandelt Importeure als Produzent, Endprodukt in Stichproben untersucht
--	--	--

LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle

Bei den behördlichen Outputs sind Lücken im Vollzug der amtstierärztlichen Kontrollen festzustellen, wegen knapper Ressourcen in den durchführenden Kantonen können diese noch nicht im vorgesehenen Ausmass (Stichprobe von 5%) erfolgen. Seit ihrer Einführung 2001 wurden in 17 Kantonen insgesamt rund 1200 Betriebe kontrolliert (Medienmitteilung des BVET vom 4. Juli 2002). Die Kontrolle von Geflügelhaltungsbetrieben im Rahmen der blauen Kontrollen wird beim Bund nicht systematisch erfasst, somit ist nicht bekannt, wie viele dieser Betriebe jährlich kontrolliert werden. In Zusammenhang mit der BSE-Problematik kommt den Viehhaltungsbetrieben eine grössere Priorität zu.

Gemäss Aussagen eines Geflügelmeisters werden im Bereich des Tierschutzes die kantonalen Kontrollen nicht einheitlich gehandhabt, da unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt würden. Bei Beanstandungen komme es so zu Ungleichbehandlungen, da die Produzenten im betreffenden Kanton sanktioniert würden, diejenigen in anderen Kantonen aber nicht, obwohl sie auf die gleiche Weise produzierten. Dieser Umstand dürfte damit zu erklären sein, dass die Kantonstierärzte ihren Ermessensspielraum unterschiedlich wahrnehmen und ansonsten gleiche Sachverhalte uneinheitlich beurteilen. Weiter würden neue oder ungenügend ausformulierte Normen unklar ausgelegt, die Beurteilungspraxis sei unflexibel, werde starr angewandt und gehe nicht auf die Bedingungen der Geflügelzucht ein.<sup>36</sup>

Bei der Schlachtung sind lediglich stichprobenweise Eingangs- und überhaupt keine systematischen Fleischkontrollen vorgesehen. Die Fleischkontrollstatistik des BVET enthält deshalb keine Angaben zu Geflügelfleisch. Begründet wird der Verzicht auf systematische Kontrollen mit der starken Selbstkontrolle der Geflügelverarbeiter, welche den Behörden wenig Anlass für spezifische Kontrollen gebe.

Auf der Ebene der kantonalen Lebensmittelkontrolle bei Verarbeitern, Händlern und Metzgereien liegt das Schwergewicht auf der Überprüfung der Selbstkontrolle der inspizierten Betriebe. Exemplarisch zeigt der Jahresbericht des Kantonslabors Aargau von 2001 auf, dass von 165 inspizierten Metzgereien in 62 Fällen (38%) Beanstandungen anzubringen waren. Davon betrafen 31% die Lebensmittel inkl. Kennzeichnung, 30% Prozesse und Tätigkeiten, 21% die Räumlichkeiten und betrieblichen Verhältnisse und 17% die Selbstkontrolle. Über die Stichprobenkontrollen von frischer Pouletbrust können mangels Detailangaben keine konkreten Aussagen gemacht werden. Die Jahresstatistiken der Untersuchungen der amtlichen Lebensmittelkontrolle (BAG 2001: 468 und 2002: 369) zeigt für die Rubrik "Fleisch von Hausgeflügel" das folgende Bild:

---

<sup>36</sup> Das genannte Beispiel betrifft die Belegung der Masthallen: die Züchter gehen hier ans erlaubte Limit, bei überdurchschnittlicher Produktivität und tiefer Mortalität der Tiere kann deshalb kurzfristig gegen die gesetzlichen Grenzwerte verstossen werden, was sich aber rasch wieder einpendle. Diese unintendierten Verstösse werden von den Behörden jedoch ungeachtet ihres vorübergehenden Charakters geahndet.

Tabelle 7: Untersuchung von Geflügelfleisch in der amtlichen Lebensmittelkontrolle

Jahr	Untersuchte Proben	Anzahl Beanstandungen	Beanstandungsgrund					
			A	B	C	D	E	F
2000	476	55	6	2	39	7	1	1
2001	489	87	36	2	32	16	1	0

A = Sachbezeichnung, Anpreisung  
B = Zusammensetzung

C = Mikrobiologische Beschaffenheit  
D = Inhalt- und Fremdstoffe

E = Physikalische Eigenschaften  
F = Andere Beanstandungsgründe

Kantonale Unterschiede im Vollzug der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen sind wiederum dort zu lokalisieren, wo die Behörden über Ermessensspielraum verfügen, d.h. bei den Massnahmen, die als Folge von Beanstandungen zu ergreifen sind. Der befragte Geflügelverarbeiter, der kantonsübergreifend tätig ist, war mit dem Problem konfrontiert, dass eine Lieferung in einen anderen Kanton vom dortigen Lebensmittelkontrolleur beanstandet und provisorisch beschlagnahmt wurde, der Behörde jedoch nicht klar war, ob sie oder diejenige des Standortkantons des Herstellers für das weitere Vorgehen zuständig sei. Die fragliche Ware blieb während dieser Kompetenzenabklärung blockiert.

Der Grenztierärztliche Dienst führt prinzipiell eine vollständige Sichtkontrolle aller eingeführten Warensendungen durch und nimmt im Verdachtsfall oder gemäss den Prüfvorgaben des BVET stichprobenweise Laboranalysen von frischem Pouletfleisch vor. Damit werden aber nicht alle Importe erfasst, und kann es vorkommen, dass mangelhafte Sendungen ins Inland gelangen. Der befragte Geflügelverarbeiter berichtete von Fällen, in denen importierte Sendungen aufgrund einer Stichprobenanalyse nachträglich von der amtlichen Lebensmittelkontrolle beanstandet und gesperrt wurden. In diesem Fall haben sich die beiden Kontrollmechanismen ergänzt, wobei allerdings eine lückenlose Erfassung aller Warensendungen nicht gegeben ist.

### 3.6 Fallstudie 4: Paniertes Schweinefleisch vom Restaurant

Schweinefleisch ist das am meisten konsumierte Fleisch in der Schweiz, der jährliche pro-Kopf-Verbrauch betrug in den letzten Jahren um 25 kg. Die Schweineproduktion beträgt um 230'000 t pro Jahr (Proviande 2001: 21). Die Proviande geht in einer Grobschätzung davon aus, dass ca. 50% allen Fleisches in der Gastronomie oder in Kantinen und Spitälern konsumiert wird (ebd.: 14). Zum Verbrauch an paniertem Schweinefleisch sind keine konkreten Angaben verfügbar.

Die grundlegenden Problembereiche beim Schweinefleisch sind prinzipiell dieselben wie beim Geflügel (Verderblichkeit, Verunreinigungen), wobei die Lagerung und die Zubereitung die grössten Risikofaktoren darstellen. Allerdings ist Schweinefleisch weitaus weniger anfällig für Krankheitserreger als beispielsweise Pouletfleisch, das Risiko wird in der Schweiz als sehr niedrig eingeschätzt. In der vorliegenden Fallstudie stellt sich hingegen eine zusätzliche Problematik in der Verwendung von Paniermehl<sup>37</sup> als Zusatzprodukt. Auf einen Vergleich

<sup>37</sup> Art. 138 der Lebensmittelverordnung (LMV; SR 817.02) definiert Paniermehl als "das Müllereiprodukt aus getrocknetem Brot oder speziell vorbereitetem Gebäck, das geröstet, zerkleinert und gesichtet oder durch Extrusionsverfahren hergestellt wird."

zwischen inländischen und importierten Produkten wird verzichtet, da der Inlandanteil des Schweinefleischmarktes in den neunziger Jahren im Durchschnitt rund 95% betrug (Proviande 2002: 24).

### **3.6.1 Darstellung der Verarbeitungskette**

Die Produktionskette von Schweinefleisch ist im Vergleich zum Ausland relativ schwach integriert<sup>38</sup> und beinhaltet mehrere Stufen, die sich klar voneinander abgrenzen lassen. Die erste Stufe ist die von einzelnen Landwirtschaftsbetrieben geleistete Schweineproduktion. Das dafür benötigte Tierfutter stammt sowohl aus Inlandproduktion wie aus dem Ausland, zum Teil mischen es die Landwirte auch selber auf dem Hof. Von den Mastbetrieben gelangen die Schweine an Viehhändler, welche sie – allenfalls über diverse Zwischenhandelsstufen – an Schlachtbetriebe weiterverkaufen. Die Zerlegung und Weiterverarbeitung der Schlachttiere erfolgt durch Fleischverarbeitungsbetriebe, welche entweder über eigene Schlachthöfe verfügen oder die Schlachtprodukte bei eigenständigen Schlachthöfen beziehen. Das Fleisch wird zurechtgeschnitten und vor dem Verkauf eine gewisse Zeit kühl gelagert, damit es seine Zartheit erlangt. Danach wird es vakuumverpackt und entweder direkt über die betriebseigene Spedition der Verarbeiter oder über die Verteilwege des Gastronomiesektors an die Restaurants vertrieben. In den Restaurants wird das Fleisch bis zum Konsum in Kühlräumen gelagert.

Je nach Bedarf wird das Fleisch vom Verarbeiter paniert, dies erfolgt meist in vollautomatischen geschlossenen Produktionslinien. In diesem Fall kommt eine Fertigmischung zum Zug, die vom Verarbeiter individuell bei einem Hersteller gemäss seinen Wünschen bezogen – auch importiert – wird. Restaurants, die das Fleisch selber panieren, beziehen das Paniermehl in der Regel von Grossbäckereien.<sup>39</sup> Paniermehl wird – abgesehen von der Verderblichkeit durch Schimmel – allgemein als ein mikrobiologisch unbedenkliches Produkt bezeichnet.

### **3.6.2 Selbstkontrolle**

Ungefähr 75% aller Schweine in der Schweiz werden im Rahmen eines Labelprogrammes gemästet<sup>40</sup>, d.h. dass in einem grossen Teil der Schweineproduktion besondere Qualitätsrichtlinien bestehen, welche den Mastbetrieben vertraglich verschiedene Sorgfalts- und Aufzeichnungspflichten auferlegen. Für alle Schweinehalter sieht überdies das Bundesrecht gewisse dokumentarische Sorgfaltspflichten vor. Das Tierseuchengesetz (TSG; SR 916.40) verpflichtet in Art. 14 – 15b die Tierhalter, sämtliche Veränderungen in ihren Viehbeständen via Tierverkehrsdatenbank zu dokumentieren. Gemäss Art. 18a der FhyV haben sie ein Behandlungsjournal zu führen, wenn Tiere mit Antibiotika behandelt werden. Zusätzlich sind auch die Tierschutzbestimmungen einzuhalten. Darüber hinaus gehende Massnahmen der Selbstkontrolle sind keine festzustellen.

---

<sup>38</sup> Direktauskunft von Herrn Tüscher, Suisseporcs, 8. Oktober 2002

<sup>39</sup> Eine mitunter angewandte, hygienisch aber fragwürdige Praxis ist es offenbar auch, dass Restaurants ihre Brotreste zu Paniermehl verarbeiten (Direktauskunft von Bernard Cloëtta, Hygieneberater, 21. Oktober 2002).

<sup>40</sup> Direktauskunft von Herrn Tüscher, Suisseporcs, 20. November 2002

Das in der Schweinemast verwendete Futter stammt sowohl aus inländischer wie ausländischer Produktion. Die Selbstkontrolle der Futtermittelhersteller ist noch im Aufbau begriffen. Infolge des zunehmenden Druck des Marktes und der steigenden Bedeutung von Produktlabels sind seitens der Mischfutterbranche verstärkte Bemühungen im Gang, interne Qualitätssicherungssysteme (HACCP, Gute Herstellungspraxis etc.) aufzubauen und zertifizieren zu lassen. Laut Jahresbericht der Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten (VSF 2002) muss die Eigenverantwortung auf jeder Stufe verstärkt werden, wobei Rückverfolgbarkeit und Transparenz wichtiger seien als analytische Kontrollen. Die grössten Risiken werden im Bereich des Rohstoffeinkaufs lokalisiert, weshalb die Futtermittelhändler gehalten sind, nur zugelassene und geprüfte Produkte von Lieferanten mit zertifiziertem QS-System zu beziehen. Der Verband orientiert sich konzeptionell an den Forderungen und Leitlinien des Europäischen Verbandes der Futtermittelindustrie (FEFAC) und stellt diese seinen Mitgliedern zur Verfügung. Die Futtermittelverordnung hält in Art. 20 Abs. 3 für einen Teil der Hersteller die Pflicht zur Buchführung über die verwendeten Stoffe, um die Rückverfolgbarkeit gewährleisten zu können.<sup>41</sup>

Die Schweinehändler kommen praktisch nur beim Transport mit den Tieren in Kontakt. Es handelt sich vor allem um grosse Betriebe, die zumeist über eine ISO-Zertifizierung verfügen. Diese erfordert das Vorhandensein von HACCPs, Reinigungsplänen etc. und stellt so weitgehend sicher, dass die Händler beim Transport von Schweinen zu den Schlachthöfen z.B. sowohl Hygienemassnahmen treffen als auch die Anforderungen an die Rückverfolgbarkeit (Tierverkehrsdatenbank) beachten. Der Verbund mit dem Qualitätslabel QM-Schweizer Fleisch und die Einkaufsbedingungen der Fleischverarbeiter stellen zusätzliche Kontrollmechanismen dar, die auf privatrechtlicher Ebene auditiert werden und von den Schweinehändlern ein ausgeprägtes Qualitäts- und Sicherheitsbewusstsein verlangen.

Art. 30 FHyV enthält die Bestimmungen zur Selbstkontrolle in Schlachtbetrieben. Zum einen sind die nicht systematisch kontrollierten Schlachttierkörper und –erzeugnisse vom Schlachtbetrieb zu untersuchen, zum anderen muss der Betrieb die Schlachthygiene systematisch überwachen und dazu tägliche Sauberkeitskontrollen mit periodischen mikrobiologischen Untersuchungen und eine ununterbrochene Temperaturlaufzeichnung in Lagerräumen mit über 200 m<sup>3</sup> Inhalt vornehmen.

Vor der Schlachtung von Schweinen findet eine Eingangskontrolle, die sog. Schlachttieruntersuchung, statt. Die angelieferten Lebendtiere sind von einer vom Schlachthof bestimmten Person stichprobenweise auf Krankheit oder Verletzungen, auf ihr Allgemeinbefinden, auf Behandlung mit Antibiotika oder verbotenen Stoffen und Sauberkeit zu kontrollieren (Art. 27 und 32 FHyV). Die Viehhalter sind dazu verpflichtet, allfällige diesbezügliche Vorkommnisse zu Händen des Fleischkontrolleurs schriftlich zu melden (Art. 18 FHyV).

Weil beim Schwein die Kontrolle des Schlachttierkörpers gesetzlich vorgeschrieben ist und vom Fleischkontrolleur vorgenommen wird, unternehmen die Schlachtbetriebe keine zusätzlichen Massnahmen der Selbstkontrolle am gewonnenen Fleisch. Diese beschränkt sich damit auf die betrieblichen Voraussetzungen bezüglich Hygiene und Kühltemperatur.

---

<sup>41</sup> Details dazu sind in Art. 28 der Futtermittelbuch-Verordnung (FMBV; SR 916.307.1) geregelt.

Der befragte Fleischverarbeitungsbetrieb ist ISO-zertifiziert und verfügt somit über ein Selbstkontrollkonzept gemäss HACCP, das jährlich auditiert wird. Für jeden Arbeitsgang bestehen Prüfpläne, die Hygienekontrolle nimmt einen hohen Stellenwert ein. Das Personal wird zweimal jährlich in Hygiene geschult und regelmässig medizinisch untersucht, um allfälligen Gesundheitsrisiken vorzubeugen. Die Produktionsräumlichkeiten sind abgeschirmt und unterliegen strengen Hygienevorschriften.

Der Verarbeiter bezieht seine Rohware, d.h. die Schlachttierkörper, von Schlachthöfen, welche über Abnahmeverträge in den Produktionsprozess eingebunden sind. Der Einkäufer ist grundsätzlich dafür verantwortlich, dass das zur Weiterverarbeitung bestimmte Fleisch qualitativ in Ordnung ist. Bei der Schlachtung der für den Betrieb bestimmten Tiere ist jeweils ein Vertreter des Verarbeiters dabei. Der Betrieb nimmt Eingangskontrollen vor, die vor allem visuell erfolgt. Gemäss einem Prüfplan werden Stichproben genommen und in externen Labors mikrobiologisch überprüft. Dies dauert jedoch in der Regel einige Tage, mit der Verarbeitung kann jedoch nicht so lange gewartet werden. Bei der Zerlegung der Schlachtkörper wird jedem Teil eine Identifikationsnummer aufgestempelt, die über den ganzen weiteren Verarbeitungsprozess beibehalten wird, so dass zusammen mit der Dokumentation, die bei der Schlachtung erfolgt, die Rückverfolgbarkeit des Fleisches bis hin zu den Elterntieren und dem Herkunftsbetrieb gewährleistet ist. Die Haltbarkeit wird deklariert, indem auf der Etiketle der ausgehenden Ware nicht eine Ablauffrist, sondern ein Ablaufdatum aufgedruckt ist.

Die verwendete Panade bezieht der Verarbeiter als Fertigmischung von einem ausländischen Produzenten. Die Produktespezifikationen und Qualitätsansprüche an die gelieferte Ware werden in Lieferverträgen festgehalten und vom Einkäufer überprüft. Um zu kontrollieren, ob die Vereinbarungen eingehalten werden und ob die importierte Ware keine Mängel aufweist, wird sie gemäss Prüfplan periodisch mikrobiologisch untersucht.

Neben den jährlichen ISO-Audits hat der Verarbeiter auch mehrere Kundenaudits zu bestehen. Er ist ausserdem in ein Labelprogramm (SwissPrimPorc) eingebunden, das die Schweinefleischproduktion vom Futtermittel bis zum Endprodukt über Labelbestimmungen regelt und kontrolliert.

Das Gastronomiegewerbe ist zur Selbstkontrolle in den Bereichen Hygiene und Deklaration verpflichtet. Von jedem Restaurateur wird erwartet, dass er seinen Betrieb analysiert, die Schwachstellen erkennt und die Selbstkontrolle schriftlich dokumentiert. Zu diesem Zweck bietet der Dachverband GastroSuisse seinen Mitgliedern ein Handbuch zur Selbstkontrolle, sowie Beratung und Schulung an, damit die einzelnen Betriebe individuelle Lösungen treffen können. Diese Konzepte betreffen die Warenannahme/Eingangskontrolle, die Lagerung, die Produktion, die Reinigung, die Abfallentsorgung, die persönliche Hygiene sowie den Verkauf. Als Arbeitsinstrumente kommen Zuständigkeitserklärungen, Merkblätter, Arbeitsanweisungen und Checklisten zur Anwendung.

Die Handhabung von paniertem Schweinefleisch unterliegt keinen spezifischen Selbstkontrollmassnahmen. Zu achten ist auf eine ausreichende Kühlung bei der Lagerung, auf die Einhaltung der Haltbarkeitsfristen und auf ausreichende Hygiene bei Zubereitung und Abgabe, sowie auf den Zustand der für die Panade verwendeten Zutaten.

### 3.6.3 Behördliche Kontrollmassnahmen

Die amtliche Futtermittelkontrolle wird gesamtschweizerisch unter der Oberaufsicht des BLW von der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Nutztiere in Posieux (RAP) wahrgenommen. Sie führt bei den rund 400 Futtermühlen in der Schweiz pro Jahr rund 1000 unangemeldete Kontrollen durch. Deren Häufigkeit richtet sich nach der Grösse des Betriebs: während kleine Mühlen einmal jährlich besucht werden, können Grossbetriebe bis zu zehnmal im Jahr kontrolliert werden. 2001 wurden 6% der Futtermittel erfasst (Jahresbericht RAP 2001). Die Lagerung und Verwendung von Futtermitteln auf dem Hof sowie die Herstellung von hofeigenem Futter wird nicht behördlich kontrolliert. Selbstmischer werden somit von keinem amtlichen Kontrollmechanismus erfasst.

Die Schweinezucht wird seit 2001 im Rahmen der amtstierärztlichen Kontrollen überwacht.<sup>42</sup> Gemäss den Weisungen des BVET sind in jedem Kanton neben 10% der Rindviehhalter<sup>43</sup> jährlich auch 5% aller Betriebe mit "übriger Klautierhaltung" zu kontrollieren. Diese Quote entspricht einer EU-Norm. Die kantonalen Vollzugsorgane, d.h. die amtlichen Tierärzte, kontrollieren mittels meist unangemeldeter Besuche bei ausgewählten Landwirten, ob diese die Bestimmungen zur Tierverkehrskontrolle (Kennzeichnung, Begleitdokumente, Tierverzeichnis) sowie zur Antibiotikaaufzeichnung (Führung eines Behandlungsjournals) einhalten. Die Betriebe werden per Stichprobenauswahl durch den Kantonstierarzt bestimmt, wobei mindestens 50% nach dem Zufallsprinzip und der Rest aufgrund früher festgestellter Mängel ausgewählt werden. Für die Durchführung der Kontrollen gelten gesamtschweizerisch dieselben technischen Weisungen<sup>44</sup> und Checklisten des BVET.

Die Anforderungen an den Viehhandel sind in der Tierseuchenverordnung (TSV; SR 916.401) festgehalten. Für deren Überwachung sind die kantonalen Veterinärämter zuständig, sie überprüfen die Viehhändler mittels unangekündigter Stichproben. Das BVET hat ausserdem für den Tiertransport diverse technische Weisungen zu Reinigung, Dokumentation und Anforderungen an Fahrzeuge erlassen.<sup>45</sup>

Schlachtbetriebe werden gemäss FhyV mindestens einmal pro Jahr von kantonalen Fleischinspektoren inspiziert, die über einen tierärztlichen Abschluss verfügen müssen. Die Frequenz der Kontrollen richtet sich nach der Grösse des Betriebs: je grösser der Schlachthof, desto intensiver muss er kontrolliert werden.

---

<sup>42</sup> Das BVET führt daneben jährlich auch Stichprobenuntersuchungen durch, deren Ziel es ist, die Freiheit von verschiedenen in der Tierseuchenverordnung als auszurottende Seuchen bezeichnete Krankheiten zu überwachen und zu dokumentieren. Dazu führen die Bestandestierärzte in stichprobenweise ausgewählten Tierhaltungen Blutentnahmen durch und untersuchen die Proben auf bestimmte Krankheiten. Bei Schweinen stehen die Aujeszkysche Krankheit und Brucellose im Vordergrund des Interesses (BVET 2002d). Die Stichprobenuntersuchungen stehen in keinem Zusammenhang mit den amtstierärztlichen Kontrollen, da sie sich auf die Entnahme von Blutproben zur Überwachung der Tierseuchensituation beschränken. Eine anderweitige Kontrolle oder Inspektion des Betriebes findet nicht statt (Direkt Auskunft von Martin Moser, BVET, Bereich Vollzugsunterstützung, 9. Dezember 2002).

<sup>43</sup> Sofern ein kontrollierter Rindviehhaltungsbetrieb auch Schweine hält, wird dieser Bereich anlässlich einer amtstierärztlichen Kontrolle auch überprüft.

<sup>44</sup> Technische Weisungen über die amtstierärztlichen Kontrollen in Tierhaltungsbetrieben vom 1. Februar 2001, [www.bvet.admin.ch](http://www.bvet.admin.ch)

<sup>45</sup> [www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/weisung\\_richtl\\_kreisschreib/techn\\_weis/1\\_index.html#tierverkehr](http://www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/weisung_richtl_kreisschreib/techn_weis/1_index.html#tierverkehr)

Die Ergebnisse der Eingangskontrolle beim Schlachthof sind dem Fleischkontrolleur zu melden. Dieser hat nach erfolgter Schlachtung alle Schlachttierkörper einer Fleischuntersuchung zu unterziehen. Er untersucht die in der Fleischuntersuchungsverordnung (FUV; SR 817.190.1) vorgeschriebenen Teile auf gesundheitsgefährdende oder ekelerregende Veränderungen, Krankheiten, pathogene Mikroorganismen und Parasiten sowie Verderbniserreger, Rückstände und Verunreinigungen. Sofern nötig und im Rahmen allgemeiner Stichprobenkontrollen werden Proben entnommen und in einem vom Kanton bestimmten Labor untersucht. Der Fleischkontrolleur stellt ein Genusstauglichkeitszeugnis aus, indem er den Schlachttierkörper mit einem entsprechenden Stempel versieht. Kann die Geniessbarkeit nicht sofort attestiert werden, wird die Ware beschlagnahmt.

Die Fleischkontrolleure müssen täglich die Ergebnisse der Schlachttier- und Fleischuntersuchung sowie der weiteren Kontrollen aufzeichnen und dem Kantonstierarzt Bericht über ihre Tätigkeit erstatten. Sie haben diesem zu melden, wenn Höchstkonzentrationen von Arzneimitteln überschritten sind, Hinweise auf eine Behandlung mit verbotenen Stoffen vorliegen, die Gesundheit von Mensch oder Tier durch Mikroorganismen oder Parasiten gefährdet ist, oder wenn Hinweise auf Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten vorliegen (Art. 56 FHyV). Bei akuten Gesundheitsgefährdungen oder wenn das Fleisch an eine unbestimmte Zahl von Konsumentinnen und Konsumenten abgegeben worden ist und die Bevölkerung mehrerer Kantone gefährdet ist, hat der Kantonstierarzt dem BVET bei der Fleischuntersuchung festgestellte Anwendungen von verbotenen Stoffen und Überschreitungen von Grenzwerten zu melden (Art. 57 FHyV).

Die Kontrolle der Weiterverarbeitung der Schlachtprodukte wird prinzipiell durch das LMG geregelt und obliegt der amtlichen Lebensmittelkontrolle. Gleichzeitig lässt Art. 54 FHyV auch die Kontrolle durch die Fleischkontrolleure zu. Wegen der starken betrieblichen Verflechtung von Schlachtung, Zerlegung und Verarbeitung wird die Kontrolltätigkeit entlang dieser Schnittstelle auf kantonaler Ebene unterschiedlich und flexibel gehandhabt. Im Kanton Luzern beispielsweise erfolgt die Kontrolle von Betrieben ohne Verkaufstätigkeit durch das Veterinäramt, Betriebe mit Verkaufstätigkeit werden vom Lebensmittelinspektor überprüft. Unter Umständen finden auch gemeinsame Kontrollen statt. Kompliziert wird die Regelung der Kontrolltätigkeit durch die Importbestimmungen der EU: für den Export von Fleischprodukten in die EU ist ein amtstierärztliches Attest erforderlich, so dass die meisten grösseren Fleischverarbeitungsbetriebe einen Tierarzt eigens mit dieser Aufgabe betrauen.

Ab Stufe Verarbeitung erfolgt die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit von paniertem Schweinefleisch durch die kantonalen Lebensmittelbehörden mittels jährlicher Betriebsinspektionen und Warenproben gemäss Prüfplan. So werden die Verarbeitungsbetriebe, der Handel und das Gastgewerbe überprüft.

Der befragte Fleischverarbeitungsbetrieb wird jährlich einmal unangemeldet von der kantonalen Lebensmittelkontrolle besucht und inspiziert. Dabei stehen das HACCP-Konzept und der Zustand der Räumlichkeiten im Vordergrund. Produkteproben werden an sich keine genommen, diese werden vielmehr bei den Endverbrauchern erhoben. Bei festgestellten Mängeln wird der Betrieb kontaktiert und dazu aufgefordert, diese zu beheben. In der Regel betreffen die Mängel jedoch primär die Deklaration des Fleisches, d.h. die Angaben auf den Etiketten. In der Handhabung der Deklarationsvorschriften stellt der Betrieb gewisse



Diskrepanzen zwischen den Kantonen fest, es werde unterschiedlich streng beurteilt und beanstandet.

In Restaurationsbetrieben inspizieren die Lebensmittelbehörden die Selbstkontrolle (Durchführung und Dokumentation), die Hygiene (Betrieb, Personal, Produktion), die Lebensmittel (Zustand, Genusstauglichkeit), die Betriebsräume (Zustand, Zweckmässigkeit), die Einrichtungen, Geräte und Apparate (Zustand, Funktionstauglichkeit), Temperaturen sowie die Deklaration von Produkten. Die Häufigkeit der Kontrollen hängt auch von der Anzahl der zur Verfügung stehenden Kontrolleure ab: setzt ein Kanton auch kommunale Lebensmittelkontrolleure ein, können mehr Betriebe inspiziert werden. Allerdings haben in den letzten Jahren einige Kantone den kommunalen Aussendienst in der Lebensmittelkontrolle aus Effizienzgründen aufgehoben, weil die nebenamtlichen Kontrolleure oft nicht über ausreichende Fachkenntnisse verfügten und sich Probleme mit ihrer Unabhängigkeit von den überprüften Betrieben gezeigt haben.

Wie in anderen Bereichen auch wird seitens der Behörden keine produktespezifische Kontrolle vorgenommen. Schweinefleisch oder Paniermehl wird allenfalls mittels Stichproben anlässlich von Betriebsinspektionen kontrolliert, wobei zum einen der Prüfplan des jeweiligen Kantonslabors, zum anderen der allgemeine Eindruck der Hygieneverhältnisse des überprüften Betriebs ausschlaggebend sind. Werden bei einem konkreten Produkt Mängel festgestellt, bemühen sich die Kontrollorgane, deren Ursachen entlang der Verarbeitungskette zurückzuverfolgen.

### **3.6.4 Analyseergebnisse**

#### **3.6.4.1 *Behördenarrangement***

Das Behördenarrangement bei der Kontrolle von paniertem Schweinefleisch umfasst neben den einzelnen Produzenten und ihren Verbänden die in Tabelle 8 aufgeführten Akteure.

Da die Kontrolle von paniertem Schweinefleisch nicht produktebezogen, sondern im Rahmen der jeweiligen bereichsbezogenen Kontrollmechanismen erfolgt, ergibt sich ein sehr fragmentiertes Behördenarrangement. Aufgrund der vorliegenden Arbeitsteilung kann deshalb nicht von einer integralen Lebensmittelkontrolle im Sinne eines einheitlichen Kontrollmechanismus vom Futtermittel bis zum Verzehr gesprochen werden. Der Produktionsprozess gibt eine klare Trennung zwischen Lebetieren und Fleischerzeugnissen vor. In beiden Bereichen ist spezifisches Fachwissen erforderlich, um die unterschiedlichen Problemstellungen beurteilen zu können, allerdings besteht eine Gemeinsamkeit darin, dass allfällige Rückstände von bei der Mast eingesetzten Behandlungsmitteln auch im Endprodukt vorhanden sind und deshalb alle beteiligten Kontrollorgane über entsprechendes know how verfügen müssen.

Die einzige Lücke in der Abdeckung durch einzelne Kontrollorgane besteht beim Futtermittel. Dessen Verkauf und Verwendung auf den Höfen sowie Selbstmischer werden von keinem Kontrollmechanismus erfasst.

Die Kontrolle von Futtermitteln und von eingeführten Ausgangs- und Endprodukten wird vom Bund wahrgenommen, die übrigen Bereiche unterliegen weitgehender kantonaler Autonomie. Die kantonale Zuständigkeit ermöglicht eine dezentrale und klientennahe

Kontrolltätigkeit, zumal die fachlich jeweils kompetenten Behörden mit den Kontrollen beauftragt sind.

Überlappungen in der Zuständigkeit treten bei der Fleischverarbeitung auf, mit der Kontrolle derselben befassen sich sowohl die amtliche Lebensmittelkontrolle als auch die Veterinärämter. Die Handhabung dieser Doppelspurigkeiten ist den Kantonen überlassen, weshalb sich die Behördenarrangements entsprechend unterscheiden.

*Tabelle 8:* Behördenarrangement für die Kontrolle der LMS bei paniertem Schweinefleisch vom Restaurant

<b>Stufe</b>	<b>Akteur</b>	<b>Funktion</b>	<b>Gesetzl. Grundlage</b>
Herstellung von Futtermitteln	Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere (RAP)	Zulassung von Futtermitteln und Produzenten  Stichprobenkontrolle der Futtermühlen	Futtermittel-Verordnung  FMBV
Verkauf von Futtermitteln	-	-	Futtermittel-Verordnung  FMBV
Tierhaltung/Mast Viehhandel Schlachtung Zerlegung/ Verarbeitung	Kantonale Veterinärbehörden (Kantonstierarzt, Amtstierärzte, Fleischinspektoren, Fleischkontrolleure)  Aufsicht: BVET	Amtstierärztliche Kontrollen (Tierverkehr, Antibiotikaaufzeichnung)  Kontrolle von Viehhändlern  Jährliche Betriebsinspektionen bei Schlachthöfen  Systematische Schlachttieruntersuchung  Meldung von Grenzwertüberschreitungen und Gesundheitsgefährdungen in Schlachtbetrieben  Inspektion von Verarbeitungs-betrieben (je nach Kanton)	TSG  FHyV/FUV
Zerlegung/ Verarbeitung  Handel  Abgabe durch Restaurant	Kantonale Lebensmittelbehörden (Kantonschemiker, Lebensmittelinspektoren, Lebensmittelkontrolleure)  Aufsicht: BAG	Betriebsinspektionen bei Verarbeitungs- und Handelsbetrieben, Importeuren und Restaurants gemäss Risikoanalyse  Stichprobenweise Untersuchung von inländischem Schweinefleisch sowie Paniermehl gemäss Prüfplan der Labors	LMG
Import von Paniermehl, Futtermitteln und deren Rohstoffe	Zollämter  Aufsicht: BAG	Einfuhrkontrolle von importiertem Paniermehl und Futtermittel sowie deren Ausgangsprodukte im Rahmen der Zollabfertigung, Stichprobenuntersuchung gemäss Vorgaben des BAG	VEDALG

Die Ressourcenfrage stellt im Bereich der amtstierärztlichen Kontrollen ein Problem dar, da diese im Jahr 2001 neu eingeführt wurden und noch nicht alle Kantone die Mittel zur Verfügung stellen konnten, die zur Wahrnehmung dieser Aufgaben erforderlich sind. Auf kantonaler Ebene können sich ausserdem Probleme in der Fachkompetenz der für die Schlacht- und für die Lebensmittelkontrolle in Restaurants zuständigen Beamten ergeben. Im ersten Fall ermöglicht Art. 49 Abs. 4 FHyV den Einsatz von nebenamtlichen Fleischkontrolleuren ohne tierärztlichen Abschluss, im zweiten Fall können sich Probleme ergeben, wenn die Kantone eine kommunal verankerte Lebensmittelkontrolle unterhalten. Je nach Situation erweist sich somit das vorgefundene Behördenarrangement als unterschiedlich geeignet zur Aufgabenerfüllung.

### **3.6.4.2 Vollzugsprozess**

Der Vollzug der bereichsspezifischen Kontrollen erfolgt auf unterschiedliche Art und Weise. Für die Durchführung der amtstierärztlichen Kontrollen hat das BVET gesamtschweizerisch geltende technische Weisungen und Checklisten erlassen. Die einheitliche Umsetzung kann aber dadurch nicht gewährleistet werden, da das BVET über keine Weisungsbefugnis gegenüber den Kantonen verfügt. Im Fall von Vollzugsproblemen wird versucht, diese über das direkte Gespräch zwischen dem Bundesamt und der Kantonsregierung bzw. den zuständigen kantonalen Ämtern zu beheben.

Bei der amtlichen Kontrolle von Landwirtschaftsbetrieben auf kantonaler Ebene sprechen sich die verschiedenen Kontrollorgane (Landwirtschaftsamt für ÖLN-Kontrolle, Milchwirtschaftlicher Beratungsdienst MIBD, Veterinäramt für amtstierärztliche Kontrollen) untereinander ab, damit derselbe Betrieb nicht mehrmals jährlich inspiziert wird. Die Stichproben werden zu diesem Zweck entsprechend koordiniert.

Für den Bereich der Schlachtkontrolle bestehen keine Weisungen des BVET an die Kantone. Diese verfügen über ihre eigenen Regelungskompetenzen, was entsprechende Unterschiede in der Ausgestaltung des Vollzugs zur Folge haben kann. Da die FHyV die obligatorische Untersuchung von geschlachteten Schweinen vorsieht, besteht jedoch wenig Spielraum in der Häufigkeit der Kontrollen, das Erstellen von Prüfplänen erübrigt sich. Gleichzeitig lässt die FHyV den Kantonen relativ grossen Spielraum, was den Einsatz der Fleischkontrolleure und ihren Ausbildungsstand betrifft.

Die in Art. 57 FHyV vorgesehene Meldepflicht der Kantonstierärzte an das BVET funktioniert laut einem BVET-Vertreter nicht im gewünschten Sinn, die Meldungen über Grenzwertüberschreitungen in Schlachthöfen erfolgen oft erst Ende des Jahres, wenn das BVET sie einfordert, und nicht bei deren Auftreten. Ein Erklärungsgrund dafür mag sein, dass das BVET unabhängig von den Kantonen ein eigenes Fremdstoffuntersuchungsprogramm unterhält (vgl. BVET-Magazin 4/2001). Die Fleischkontrolleure senden eigens für dieses Programm Proben ein und gehen vermutlich davon aus, das BVET entdecke Grenzwertüberschreitungen auf diese Weise selber. Das Fremdstoffuntersuchungsprogramm erfüllt eine Auflage der EU, dient aber auch dazu, mittels der Analyse gesamtschweizerisch gewonnener Laborproben Probleme in der Tierzucht oder in Schlachtbetrieben zu entdecken und zu beheben. Damit wird dem Vorsorgegedanken in gewisser Weise Rechnung getragen.

Der Vollzug der amtlichen Lebensmittelkontrolle erfolgt analog zu den übrigen Fallstudien autonom, ohne zentrale Führung durch das BAG. Die Kantone nehmen eine

Risikobeurteilung der zu untersuchenden Betriebe vor und erstellen die Prüfpläne für Laborproben, nach denen sie ihre Tätigkeit ausrichten. Bei der Inspektion von Betrieben, die zugleich schlachten und verarbeiten, sprechen sich die Kontrolleure in der Regel mit den Veterinären ab und nehmen allenfalls gemeinsame Kontrollen vor.

### 3.6.4.3 Output

Tabelle 9 listet die Massnahmen der betrieblichen Selbstkontrolle sowie der amtlichen Kontrolle auf und gibt so Auskunft über die Outputs.

*Tabelle 9:* Die produktions- und kontrollseitigen Outputs zur Kontrolle von paniertem Schweinefleisch vom Restaurant

<b>Stufe</b>	<b>Selbstkontrolle</b>	<b>Behördenkontrolle</b>
Futtermittel	Einbindung der Futtermühlen in QS-Konzepte/Labels der Fleischbranche, ISO-Zertifizierung, Kundenaudits, Importe von Rohstoffen nur von zertifizierten Lieferanten, Buchführungspflicht bei gewissen Zusatzstoffen	ca. 1000 Stichprobenkontrolle in Futtermühlen pro Jahr durch RAP
Zucht/Mast	Vertragliche Bindung an QS-Konzepte der Fleischbranche, Labelproduktion, Behandlungsjournal, Tierverkehrskontrolle	Amtstierärztliche Kontrolle überprüft bei 5% aller Schweinehaltungen die Tierverkehrs- und Antibiotikaaufzeichnung gemäss BVET-Weisungen
Viehhandel	ISO-Zertifizierung, Labelproduktion, Viehhandelskontrolle, Transporthygiene, Tierverkehrskontrolle	Patentierung von Viehhändlern, Überprüfung der Viehhandelskontrolle
Schlachtung	Tiere: Stichprobenweise Eingangskontrolle der angelieferten Tiere, Dokumentation und Identifikation (Tierverkehrskontrolle) Betrieb: Sauberkeits- und Temperaturkontrollen	Tiere: Systematische Untersuchung aller Schlachtierkörper, Entnahme von Stichproben für Laboranalyse Betrieb: Jährliche Inspektion der Schlachtbetriebe durch kantonalen Fleischinspektor, Meldung von Grenzwertüberschreitungen oder Täuschung
Verarbeitung	Betrieb: ISO-Zertifizierung inkl. HACCP-Konzept, Hygieneschulung Ware: Eingangskontrolle, Abnahmeverträge mit Lieferanten, Dokumentation der Herkunft, Etikettierung mit Ablaufdatum, Labelproduktion Panade: Abnahmeverträge mit Lieferanten, periodische Stichproben	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse in Absprache mit Veterinäramt, Stichproben des Endprodukts gemäss Prüfplan
Restaurants	Betrieb: HACCP, Hygienekontrollen, Kühlung Ware: Haltbarkeit, Deklaration, Hygiene bei Lagerung und Zubereitung GastroSuisse bietet Handbuch und Schulung an	LMK: Betriebsinspektionen gemäss Risikoanalyse, Stichproben des Endprodukts gemäss Prüfplan

Hinsichtlich der Selbstkontrolle ist anzumerken, dass rund drei Viertel der Schweine im Rahmen von diversen Labelprogrammen gemästet werden und somit aufgrund der damit verbundenen QS-Richtlinien und Audits bereits produktionsseitig eine relativ dichte Kontrolltätigkeit zu erwarten ist. Laut der Aussage eines Kantonsveterinärs ist allerdings die Selbstkontrolle vieler Viehhalter noch stark verbesserungsfähig, die Eigenverantwortung werde nur ungenügend wahrgenommen. Die verschiedenen Dokumentationspflichten (Tierverkehrsdatenbank, Behandlungsjournal etc.) stellten für viele Bauern eine Schikane dar und bürdeten ihnen viel Arbeit auf, werde moniert.

Für zertifizierte industrielle Schlacht- und Fleischverarbeitungsbetriebe stellt die Selbstkontrolle weniger Probleme dar, die Erarbeitung eines HACCP-Konzepts ist Bedingung für die Zertifizierung. Die Einbindung in vertragliche QS-Systeme beinhaltet die Eingangskontrolle von zu verarbeitender Ware und die Auditierung von Lieferanten. Die Einhaltung der Hygienebestimmung und die Massnahmen der Hygieneschulung bringen zwar grossen Aufwand mit sich, werden jedoch als Investition in die Qualität und Sicherheit der produzierten Ware betrachtet.

Grössere Probleme bestehen offenbar seitens der Selbstkontrolle im Gastronomiebereich. Der Dachverband leistet zwar Unterstützung durch Konzeptvorgaben, Handbücher und Schulungsmassnahmen, die konkrete Umsetzung der Selbstkontrolle stelle allerdings laut einem befragten Experten viele Betriebe vor Probleme, da die vorgesehenen Massnahmen teilweise sehr komplex seien und die Restaurateure überfordere. Die Ausbildung der Wirte sei ungenügend, und die Mitarbeiterschulung erfolge nicht im nötigen Ausmass. Dies dürfte mit den relativ niedrigen Zugangshürden zu einem Wirtepatent in den meisten Kantonen zusammenhängen, welche auch branchenfremden Personen das Führen eines Gastronomiebetriebs ermöglichen.

Seitens der amtstierärztlichen Kontrolle stellt eine Stichprobe von 5% aller Schweinehalter ein Maximum dar, das mit den aktuell verfügbaren Ressourcen abgedeckt werden kann. Diese Kontrollen befinden sich noch im Aufbau, 2001 wurden in 17 Kantonen insgesamt rund 1200 Betriebe kontrolliert (Medienmitteilung des BVET vom 4. Juli 2002). In neun Kantonen erfolgten keine derartigen Kontrollen. Mangels systematischer Erfassung seitens des Bundes können keine Aussagen dazu gemacht werden, wie viele Schweinehaltungen jährlich durch die blauen Kontrollen abgedeckt werden. Gegenüber dem in den Weisungen des BVET vorgesehenen Output bestehen allerdings zweifellos noch Defizite.

Im Bereich der Schlachtung wurde von einer interviewten Person festgehalten, dass die Lebendtieruntersuchung nicht unproblematisch sei, weil die Tiere nach dem Transport unter Stress stünden und ihr Gesundheitszustand so nicht eindeutig beurteilt werden könne.<sup>46</sup> Die Fleischuntersuchung erfolgt wenig detailliert, der Fleischkontrolleur beurteilt nur, ob das Fleisch genusstauglich ist oder nicht. Wird ein Fremdstoff entdeckt, erfolgt zumeist keine vertiefte Analyse, um welchen Fremdstoff es sich handelt und wie er ins Fleisch gelangt ist. Weil die dazu notwendigen Untersuchungen ziemlich teuer und aufwändig sind und 8-10 Tage dauern, wird sofort entschieden, da es nicht als sinnvoll erachtet wird, das Fleisch so lange aufzubewahren. Aus der Fleischkontrollstatistik des BVET geht hervor, dass 2001 von 2'736'909 geschlachteten inländischen Schweinen (ohne Schlachtungen zum Eigengebrauch)

---

<sup>46</sup> Damit besteht ein gewisser Widerspruch zu Tierschutz- und vielen Labelbestimmungen, die möglichst kurze Transportwege verlangen, da kurze Wege den Tieren weniger Zeit geben, sich zu entspannen und den Stress so verstärken.

3'751 Tiere als ungeniessbar taxiert wurden (d.h. 0,14%). Dieser Anteil bewegte sich in den Vorjahren in einem ähnlichem Rahmen.

Ein Problem bei der Kontrolle des Gastgewerbes zeigt sich laut der Aussage eines Tierarztes bei der Rückverfolgbarkeit des Warenflusses zum Verarbeiter, wenn Restaurants ihr Fleisch von Kleinbetrieben oder direkt vom Hof beziehen. Dieser Weg kann meist nicht lückenlos durch Kontrollen abgedeckt werden, da die Kontrolleure sich lediglich auf Lieferscheine abstützen können, deren Echtheit nicht überprüft werden kann.

## 4 Synthese und Beantwortung der Ausgangsfragen

### 4.1 Zusammenführung der Fallstudienresultate

Im Folgenden werden die in den einzelnen Fallstudien gewonnenen Analyseergebnisse tabellarisch zusammengefasst und anschliessend synthetisiert, um eine Gesamteinschätzung der schweizerischen Praxis im Bereich Lebensmittelsicherheit vornehmen zu können. Die Auswertung erfolgt anhand der vorliegenden Informationen gemäss dem in Abbildung 2 präsentierten Untersuchungsraaster. Entlang der einzelnen Verarbeitungsstufen werden die drei zu untersuchenden Evaluationsgegenstände 'Behördenarrangement', 'Vollzugsprozess' und 'Output' beurteilt.

#### 4.1.1 Pflanzliche Erzeugnisse

Table 10: Synthese der Fallstudie 1 (Sonnenblumenöl)

<i>Evaluationsgegenstand</i>	Behördenarrangement	Vollzugsprozess	Output
<i>Evaluationskriterien</i>	Eignung, Zweckmässigkeit, Koordinationsbedarf	Koordination, Information	Vollständigkeit, Angemessenheit, Einheitlichkeit
Saatgut	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zentrale Fachbehörde auf Bundesebene</li> <li>- Import: Bewilligung und Zertifizierung durch BLW, Grenzkontrollen durch BAG/Zollbehörden</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- wegen fehlenden Ressourcen und geringem Problemdruck kein Output</li> <li>- Dienstleistungsvertrag mit Saatgutindustrie → keine unabh. Stichproben</li> </ul>
Anbau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Kontrolle vorgesehen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- nicht kontrolliert</li> </ul>
Sammelstellen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- von RAP und LMK kontrolliert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- z.T. problematische Koordination zwischen RAP und LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- geringe Priorität bei LMK</li> </ul>
Ölherstellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- nur zwei Ölwerke zu kontrollieren</li> <li>- Informationsrückstand gegenüber Hersteller</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nur zwei Ölwerke zu kontrollieren</li> </ul>
Verkauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- Fachbehörde</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsinspektionen</li> <li>- Analyse des Endprodukts</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Import	<ul style="list-style-type: none"> <li>- auf Bundesebene zentral organisiert</li> <li>- fehlende Ressourcen und Fachkenntnisse der Zollbehörden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grenzkontrolle unterliegt derselben Fachbehörde wie LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grenzkontrolle erfasst Sonnenblumenöl kaum</li> </ul>

LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle

Tabellen 10 und 11 beinhalten die Ergebnisse der Fallstudien 'Sonnenblumenöl' und 'Bio-Apfel'. Bei der Kontrolle der beiden untersuchten pflanzlichen Lebensmittelprodukte zeigt sich eine klare Trennung zwischen der landwirtschaftlichen Urproduktion und der Weiterverarbeitung bzw. dem Handel. Im Bereich der Landwirtschaft finden sich kaum spezifische, auf die Lebensmittelsicherheit bezogene Kontrollen. Diese setzen erst ab der Zuständigkeit der amtlichen Lebensmittelkontrolle ein, d.h. sobald die Ausgangsprodukte von den Landwirten zur Weiterverarbeitung abgeliefert werden. Beim biologischen Landbau ist eine umfassende behördliche Überprüfung der Bio-Richtlinien vorgesehen, die aufgrund ihrer Ausrichtung potenzielle Probleme in der Lebensmittelsicherheit von vornherein vermeiden sollen. Bio-Kontrollen finden auf allen Ebenen der Verarbeitungskette statt, stellen jedoch keine Konkurrenz zu den übrigen Kontrollmechanismen dar, weil unterschiedliche Prüfkriterien zur Anwendung kommen.

*Tabelle 11: Synthese der Fallstudie 2 (Bio-Apfel)*

<i>Evaluationsgegenstand</i>	Behördenarrangement	Vollzugsprozess	Output
<i>Evaluationskriterien</i>	Eignung, Zweckmässigkeit, Koordinationsbedarf	Koordination, Information	Vollständigkeit, Angemessenheit, Einheitlichkeit
Anbau	- Bio-Kontrolle durch spezialisierte Zertifizierungsfirma ersetzt Anbaukontrolle	- joint- oder witness audits bio.inspecta/ BLW	- jährliche Bio-Kontrolle stärkt Vertrauen in LMS - nur Bio-Richtlinien kontrolliert, LMS nicht
Lagerhaltung/ Handel/Verkauf	- dezentral auf Kantonebene - Fachbehörde - Bio-Kontrolle durch spezialisierte Zertifizierungsfirma parallel zu LMK	- horizontale Koordination der LMK	- jährliche Bio-Kontrolle stärkt Vertrauen in LMS - Betriebsinspektionen - Produktanalysen - einheitliche Beurteilungskriterien - unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum
Import	- auf Bundesebene zentral organisiert - fehlende Ressourcen und Fachkenntnisse der Zollbehörden - Bio-Kontrolle durch Zertifizierungsfirma parallel zu LMK	- Grenzkontrolle unterliegt derselben Fachbehörde wie LMK - Zulassung durch BLW, Kontrolle durch Zollbehörden (BAG)	- Grenzkontrolle erfasst Bio-Äpfel kaum - Bio-Kontrolle stärkt Vertrauen in LMS

LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle; LMS = Lebensmittelsicherheit

Berührungspunkte zwischen dem Saatguthandel, der Urproduktion und der Weiterverarbeitung der Ausgangsprodukte bestehen seitens der behördlichen Kontrolle nur wenige, da sie unterschiedlichen Gesetzgebungen unterstehen und dementsprechend zwei Bundesämter (BLW, BAG) aus zwei verschiedenen Departementen zuständig sind. Eine Schnittstelle besteht bei den Getreidesammelstellen, die sowohl für die Futtermittel- als auch für die Lebensmittelindustrie produzieren: sie werden von verschiedenen amtlichen Stellen kontrolliert, die sich nicht immer untereinander absprechen können.

Vorteilhaft ist der Umstand zu beurteilen, dass das BAG sowohl für die Aufsicht über die Lebensmittelkontrolle im Inland als auch für die Koordination der Grenzkontrollen zuständig ist. Die Ansiedlung dieser Bereiche im gleichen Bundesamt reduziert im Prinzip den



Koordinationsaufwand. Dieser Befund ist allerdings zu relativieren, da die amtliche Lebensmittelkontrolle auf der Ebene der Kantone horizontal koordiniert wird und das BAG kaum darauf Einfluss nimmt. Mangels entsprechender Fachkompetenzen und Ressourcen kann bei der Grenzkontrolle zudem eine lückenlose und kompetente Überprüfung eingeführter Waren nicht gewährleistet werden.

#### **4.1.2 Tierische Erzeugnisse**

Bei den beiden untersuchten Fleischprodukten bestehen mehrere bereichsspezifische und unterschiedlich ausgeprägte Kontrollmechanismen: Futtermittel, Tierhaltung, Schlachtung, Lebensmittelkontrolle und Grenzkontrolle. Gleichzeitig zeigt sich eine klare Unterteilung in die Lebendtierproduktion und die Lebensmittelverarbeitung. Von der Gesetzgebung her sind drei Bundesämter in die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit involviert: das BLW, das BVET und das BAG. Die fallstudien-spezifische Analyse zeigt eine hohe Eigenständigkeit der verschiedenen involvierten Kontrollorgane auf. Koordination erfolgt hauptsächlich auf kantonaler Ebene auf der Stufe der Verarbeitung von Schlachttierkörpern, welche je nach Absprache von Veterinären und der Lebensmittelkontrolle gemeinsam kontrolliert wird.

Die kontrollseitige Trennung zwischen der Lebendtierproduktion und der Verarbeitung von Schlachtprodukten ist insofern sinnvoll, als dass bei ersterer die Tiergesundheit im Vordergrund steht, während bei letzterer die betriebliche Selbstkontrolle und die Produktesicherheit zentrale Kriterien sind. Somit sind zwar unterschiedliche Fachkenntnisse zur Beurteilung der spezifischen Fragestellungen vonnöten, ebenfalls aber ein gewisser Austausch über gemeinsame Probleme. Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten ist bei der Kontrolle von tierischen Erzeugnissen der Informationsfluss erschwert und möglicherweise nicht gegeben. Dies betrifft insbesondere die Kontrolle von importierten Fleischerzeugnissen. Während an der Grenze der dem BVET unterstellte GTD diese Aufgabe übernimmt, ist im Inland wie bei allen anderen Importprodukten die kantonale Lebensmittelkontrolle und indirekt das BAG zuständig. Ähnliches gilt für den Bereich der Futtermittel. Obwohl sämtliche Belange in Zusammenhang mit der Lebendtierproduktion einschliesslich der Einfuhr beim selben Bundesamt, dem BVET, angesiedelt sind, ist für die Zulassung und Kontrolle von Futtermitteln die dem BLW angegliederte RAP zuständig.

An der Schnittstelle zwischen Lebendtier und Fleischerzeugnis sind die Fleischkontrolleure tätig. Weil bei ihnen die Informationen über die Eingangs- und die Schlachttierkontrolle zusammenfliessen und sie bei der Fleischkontrolle die Genusstauglichkeitsprüfung vornehmen, verfügen sie über eine zentrale Stellung in der Kontrolle der Sicherheit von Fleischprodukten. Da unter gewissen Voraussetzungen (vgl. 3. Abschnitt der FHyV) Fleischkontrolleure ohne tierärztlichen Abschluss eingesetzt werden können, stellt sich die Frage der ausreichenden Fachkompetenz zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben.

Aufgrund der höheren Verderblichkeit von Fleisch ergibt sich in Zusammenhang mit Produktkontrollen das Problem, dass Laboranalysen einige Tage in Anspruch nehmen und die fragliche Ware in dieser Zeit kühl gelagert werden muss und nicht weiter verarbeitet werden darf. Dieser Umstand stellt für die Verarbeiter mitunter einen Unsicherheitsfaktor dar, weil ihre Produktionsabläufe dadurch gebremst werden und die verbleibende Haltbarkeitsdauer des Fleisches reduziert wird, sollte es nach der Überprüfung in den Verkauf gelangen.

Tabelle 12: Synthese der Fallstudie 3 (Frische Pouletbrust)

<i>Evaluationsgegenstand</i>	Behördenarrangement	Vollzugsprozess	Output
<i>Evaluationskriterien</i>	Eignung, Zweckmässigkeit, Koordinationsbedarf	Koordination, Information	Vollständigkeit, Angemessenheit, Einheitlichkeit
Futtermittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zentrale Fachbehörde auf Bundesebene</li> <li>- Koordination mit LMK nötig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- z.T. problematische Koordination mit LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einheitlichkeit gegeben</li> <li>- Erfassung von 6% der Futtermittel</li> <li>- Warenfluss und Selbstmischer nicht kontrolliert</li> </ul>
Tierhaltung/ Mast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- Fachbehörde</li> <li>- Ressourcenknappheit bei Kantonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weisungen des BVET</li> <li>- Koordination mit anderen kantonalen Kontrollorganen (ÖLN, MIBD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amtstierärztliche Kontrollen finden nicht in allen Kantonen und in unterschiedlichem Ausmass statt</li> <li>- Beratung statt Sanktion</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Schlachtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantons-ebene</li> <li>- kantonal unterschiedliche Vollzugsstrukturen</li> <li>- Fachkompetenz der Fleischkontrolleure unterschiedlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Weisungen des BVET, wenig Information über kantonalen Vollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eingangskontrolle nur stichprobenweise vorgesehen</li> <li>- keine systematische Fleischkontrolle vorgesehen, Vertrauen auf Selbstkontrolle</li> <li>- Betriebsinspektionen</li> </ul>
Zerlegung/ Verarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantons-ebene</li> <li>- Kantone können neben LMK auch Fleischkontrolleure einsetzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> <li>- Absprachen zwischen LMK und Veterinärämtern</li> <li>- keine Weisungen des BVET</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsinspektionen</li> <li>- Schwerpunkt: Überprüfung der Selbstkontrolle</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Verkauf	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantons-ebene</li> <li>- Kontrolle z.T. auf Gemeindeebene</li> <li>- Fachbehörde</li> <li>- Fachkompetenz der Kontrolleure unterschiedlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> <li>- Unsicherheit bei Zuständigkeit im interkantonalen Warenverkehr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsinspektionen</li> <li>- Analyse des Endprodukts</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Import	<ul style="list-style-type: none"> <li>- auf Bundesebene zentral organisiert</li> <li>- Fachbehörde</li> <li>- importiertes Fleisch wird an der Grenze durch BVET, im Inland durch BAG kontrolliert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BVET ist für Lebendtierhaltung und Import zuständig</li> <li>- Influss BAG-BVET bei ausländischem Pouletfleisch verbesserungsfähig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vollständige Sichtkontrolle (Deklaration, Warenzustand)</li> <li>- stichprobenweise Laborproben</li> </ul>

LMK = amtliche Lebensmittelkontrolle

Tabelle 13: Synthese der Fallstudie 4 (Paniertes Schweinefleisch vom Restaurant)

<i>Evaluationsgegenstand</i>	Behördenarrangement	Vollzugsprozess	Output
<i>Evaluationskriterien</i>	Eignung, Zweckmässigkeit, Koordinationsbedarf	Koordination, Information	Vollständigkeit, Angemessenheit, Einheitlichkeit
Futtermittel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zentrale Fachbehörde auf Bundesebene</li> <li>- Koordination mit LMK nötig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- z.T. problematische Koordination mit LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einheitlichkeit gegeben</li> <li>- Erfassung von 6% der Futtermittel</li> <li>- Warenfluss und Selbstmischer nicht kontrolliert</li> </ul>
Tierhaltung/ Mast	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- Fachbehörde</li> <li>- Ressourcenknappheit bei Kantonen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Weisungen des BVET</li> <li>- Koordination mit anderen kantonalen Kontrollorganen (ÖLN, MIBD)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amtstierärztliche Kontrollen finden nicht in allen Kantonen und in unterschiedlichem Ausmass statt</li> <li>- Behandlungsjournal und Tierverkehrsjournal kontrolliert</li> <li>- Beratung statt Sanktion</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Schlachtung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- kantonal unterschiedliche Vollzugsstrukturen</li> <li>- Fachkompetenz der Fleischkontrolleure unterschiedlich</li> <li>- Zentrale Stellung der Fleischkontrolleure</li> <li>- Fleischkontrolleur erstattet Kantonsveterinär Bericht über Fleischuntersuchung</li> <li>- Kantonstierarzt meldet Probleme gesamtschweizerischer Dimension an BVET</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- keine Weisungen des BVET</li> <li>- Ergebnisse der Eingangskontrolle sind dem Fleischkontrolleur zu melden</li> <li>- Meldungen der Kantonstierärzte an BVET nicht laufend, sondern Ende Jahr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eingangskontrolle nur stichprobenweise und unzuverlässig, weil Tiere gestresst</li> <li>- systematische Fleischkontrolle mit Genusstauglichkeitsprüfung</li> <li>- Genusstauglichkeitsprüfung nur ja/nein, keine vertiefte Problemanalyse</li> <li>- Unsicheres Fleisch muss während Laborproben lange aufbewahrt werden → verzögert</li> <li>- Verarbeitungsprozess</li> <li>- Betriebsinspektionen</li> </ul>
Zerlegung/ Verarbeitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantonsebene</li> <li>- Kantone können neben LMK auch Fleischkontrolleure einsetzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> <li>- Absprachen zwischen LMK und Veterinärämtern</li> <li>- keine Weisungen des BVET, wenig Information über kantonalen Vollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsinspektionen</li> <li>- Schwerpunkt: Überprüfung der Selbstkontrolle</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>
Abgabe im Restaurant	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dezentral auf Kantons-ebene</li> <li>- Kontrolle z.T. auf Gemeindeebene</li> <li>- Fachbehörde</li> <li>- Fachkompetenz der Kontrolleure unterschiedlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- horizontale Koordination der LMK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betriebsinspektionen</li> <li>- Analyse des Endprodukts und Zutaten</li> <li>- einheitliche Beurteilungskriterien</li> <li>- unterschiedliche Beanstandungspraxis bei Ermessensspielraum</li> </ul>

Unterschiede zwischen den Kontrollmechanismen von Poulet- und Schweinefleisch sind darin zu sehen, dass beim Poulet die ganzen Bestände, beim Schwein das Einzeltier Objekt der Kontrollen ist. Beim Schwein ist die Produktionskette weniger integriert, die einzelnen Tiere werden in der Tierverkehrsdatenbank erfasst, und es ist nach der Schlachtung eine obligatorische Fleischkontrolle vorgesehen. In der hochintegrierten Geflügelproduktion hingegen wird auf die Erfassung von Einzeltieren verzichtet und kommt der Selbstkontrolle ein höherer Stellenwert zu. Es findet auch keine systematische Fleischbeschau nach der Schlachtung statt. Auf die Ausstellung eines Genusstauglichkeitszeugnisses wird im Gegensatz zum Schweinefleisch verzichtet.

Ein weiterer Unterschied ist darin zu sehen, dass die Geflügelproduktion weit stärker integriert ist als die Schweinemast und somit die Selbstkontrolle stärker zentralisiert ist. Die Integratoren verpflichten ihre Vertragsbetriebe zur Übernahme ihrer QS-Richtlinien und üben so eine gewisse Kontrolle aus, die auch den Futtermittelbereich umfasst. Die Schweinemast hingegen wird weitgehend einzelbetrieblich geleistet, wobei jeder Betrieb in der Wahl seiner Futterlieferanten unabhängiger ist. Dadurch wird auch die Warenflusskontrolle im Bereich der Futtermittel erschwert.

Beiden Fleischarten eigen ist der Umstand, dass bei der Handhabung im Verkauf oder bei der Zubereitung höhere Gesundheitsrisiken bestehen als bei pflanzlichen Produkten, und dass demnach die Eigenverantwortung auch in Privathaushalten wahrzunehmen ist. Diese kann jedoch weder vorausgesetzt noch kontrolliert werden. Die höheren Risiken führen auch dazu, dass die amtliche Lebensmittelkontrolle dem Aspekt des Gesundheitsschutzes bei Fleischprodukten höheres Gewicht beimisst als bei pflanzlichen Erzeugnissen. Wegen des niedrigeren Risikos der Ausgangsprodukte und wegen der geringeren Anzahl an Verarbeitungsschritten steht bei diesen der Täuschungsschutz und damit die Überprüfung der Produktedeklaration – insbesondere bei Bio-Produkten – im Vordergrund. Ansonsten sind auf der Stufe der Lebensmittelkontrolle kaum Unterschiede zu pflanzlichen Produkten auszumachen. Die kantonalen Behörden sind für die Kontrolle zuständig, sobald die Ausgangsprodukte als Lebensmittel taxiert werden, d.h. nach der Schlachtung.

#### **4.1.3 Gesamteinschätzung**

Über alle Fallstudien hinweg können folgende Erkenntnisse zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit angeführt werden:

- Die Kontrolle der Lebensmittelsicherheit erfolgt nicht aus der Perspektive einzelner Produkte, sondern mittels des Zusammenspiels einzelner spezialisierter Kontrollbereiche (Einfuhr, Saatgut, Futtermittel, landwirtschaftliche Produktion, Schlachtung, Verarbeitung und Abgabe). Damit findet sich eine fragmentierte Aufgabenteilung und eine uneinheitliche Vollzugsorganisation – Einfuhr, Saatgut und Futtermittel unterstehen der zentralen Kontrolle durch den Bund, die übrigen Bereiche kantonomer Autonomie mit unterschiedlich starker Führung durch den Bund. Die Kontrollmechanismen in der Produktion von Lebensmitteln und ihrer Ausgangsprodukte (pflanzliche und tierische Erzeugnisse) unterscheiden sich zudem fundamental. Während die kantonale Lebensmittelkontrolle jeden Verarbeitungs- und Verkaufsbetrieb regelmässig inspiziert und von den Endprodukten Stichproben zur Analyse entnimmt, werden Landwirtschaftsbetriebe im Bereich der Tierhaltung nur stichprobenweise, im Bereich des Pflanzenbaus – abgesehen von den Kontrollen gemäss Direktzahlungs- und Bio-

Verordnung – gar nicht amtlich kontrolliert. Aus all diesen Gründen sind die Voraussetzungen für eine integrale Lebensmittelkontrolle 'von der Erde bis zum Herde' nicht gegeben. Die unterschiedlichen Prioritäten und Ansätze der Gesetzgebung und der jeweiligen Kontrollorgane stehen einer Harmonisierung erschwerend gegenüber.

- Das Vorhandensein verschiedener Kontrollbereiche, die auf der jeweiligen Gesetzgebung beruhen, führt dazu, dass Betriebe, die in mehreren dieser Bereiche oder an den Schnittstellen tätig sind, von mehreren behördlichen Kontrollorganen überprüft werden, wobei sich die Kontrollen allerdings jeweils auf die bereichsspezifischen Aspekte beschränken. Beispiele dafür sind Futtermühlen, die sowohl Brot- als auch Futtergetreide herstellen, kombinierte Schlacht- und Fleischverarbeitungsbetriebe oder Bauern mit Direktvermarktung.
- Während das BVET im Bereich der neu eingeführten amtstierärztlichen Kontrollen eine starke fachliche Führung ausübt, zuhause der kantonalen Kontrollorgane technische Weisungen erlassen hat und damit eine gewisse Harmonisierung von oben her anstrebt, koordiniert sich die amtliche Lebensmittelkontrolle auf kantonaler Ebene weitgehend selbst. Die horizontale Koordination zwischen den Kantonslabors findet im Rahmen des Verbandes der Schweizerischen Kantonschemiker (VSKC) statt. Das BAG nimmt keine zentrale Führungsrolle ein, ist jedoch bei Problemen mit gesamtschweizerischer Dimension Ansprechpartner für die Kantonschemiker. Es ist keine produktespezifische Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Lebensmittelbehörden und dem BAG zu beobachten. Auf allgemeiner Ebene finden vier jährliche Treffen zwischen den Kantonschemikern und dem BAG statt, an denen aktuelle Probleme besprochen werden. Das BAG erhält alljährlich die Jahresbericht der Labors zugestellt.
- Die beiden Mechanismen der behördlichen Kontrolle einerseits und der im LMG verankerten Selbstkontrolle andererseits verfolgen zwei unterschiedliche Ansätze. Die Behörden überprüfen bei ihrer Inspektionstätigkeit primär die betriebliche Selbstkontrolle und nehmen zu deren Ergänzung Warenproben lediglich beim Endprodukt, wie es die Gesetzgebung vorsieht. Bei festgestellten Mängeln verfolgen sie die Verarbeitungskette zurück, um deren Ursache zu eruieren. Die Selbstkontrolle dagegen funktioniert weitgehend nach dem umgekehrten Prinzip. Hier steht neben der Überwachung der eigenen Verarbeitungsprozesse die Kontrolle eingehender Waren und die Qualitätssicherung durch Liefer- und Abnahmeverträge bzw. branchenübergreifende Labelproduktion mit damit verbundenen Kundenaudits im Vordergrund. Über privatrechtliche Vertragssysteme werden Qualitätskonditionen festgehalten, der Lieferant muss dem Abnehmer die Sicherheit seiner Produkte garantieren können. Während damit branchenweite Kontrollsysteme bestehen, die über wirtschaftlichen Druck die Einhaltung der eigenen Sorgfaltspflichten und damit auch die vorsorgliche Problemvermeidung zu einer Notwendigkeit macht, um auf dem Markt bestehen zu können, ist das System der behördlichen Kontrolle als eher reaktiv zu bezeichnen, da erst bei entdeckten Mängeln oder im Verdachtsfall aufgrund vorangegangener Kontrollen Massnahmen wie Schwerpunktprogramme ergriffen werden.
- Bei der Selbstkontrolle zeigt sich ein Gefälle zwischen der industriellen und der kleinbetrieblichen Herstellung und Verarbeitung von Lebensmitteln und deren Ausgangsprodukten. Industrielle Betriebe verfügen mit höherer Wahrscheinlichkeit über eigene QS-Konzepte, die zudem oft von privaten Firmen zertifiziert sind. Da eine Zertifizierung jeweils regelmässig auditiert und erneuert wird, werden zertifizierte Betriebe

in der Risikoanalyse der Kontrollbehörden tiefer eingestuft. Ähnliches gilt für Betriebe, die in Labelprogramme eingebunden sind, auch sie werden auf privatrechtlicher Basis systematisch kontrolliert und auditiert. Im Gegensatz zu Grossbetrieben oder industriellen Produzenten zeigen sich eher kleine Betriebe wie Metzgereien oder Restaurants durch die Anforderungen der Lebensmittelgesetzgebung und die Pflicht zur Selbstkontrolle tendenziell überfordert. Ihre Dachverbände verfügen über Fachwissen und QS-Konzepte, in der betriebsspezifischen Anwendung dieser Grundlagen zeigen sich allerdings häufig Probleme, was sich auch auf der Ebene der amtlichen Lebensmittelkontrolle in Form von häufigen Beanstandungen bemerkbar macht.

- Zwischen privatrechtlichen Audits und kantonalen Kontrollen bestehen weitere wichtige Unterschiede: Audits sind in den Augen von Lebensmittelproduzenten oft strenger und kompetenter, da privaten Prüforganen konzentriertes, sachspezifisches know-how und mehr Ressourcen zur Verfügung stehen. Insbesondere grosse Betriebe lassen sich bei ihrer Selbstkontrolle oft durch Verbände oder Zertifizierungsfirmen<sup>47</sup> beraten und unterstützen. Diese hohe Professionalisierung kontrastiert stark mit den Fachkompetenzen der kantonalen Behörden, die je nach Bereich nebenamtliche Kontrolleure einsetzen. Diese sind oft ungenügend ausgebildet, verfügen über beschränkte Ressourcen und müssen in ihrer Kontrolltätigkeit eine breitere Palette an Betrieben und Produkten abdecken, was ihre Spezialisierungsmöglichkeiten entsprechend einschränkt und zwangsläufig zu einem Informationsrückstand gegenüber den Produzenten führt. Private QS-Zertifikate oder Labelprogramme stellen ausserdem höhere, detailliertere und spezifischere Ansprüche an die Selbstkontrolle der Firmen, als die eher allgemein gefassten vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen, die von der Lebensmittelkontrolle überprüft werden.
- Die Problematik ungenügender Ressourcen macht sich insbesondere bei den amtstierärztlichen Kontrollen bemerkbar. Für die Erfüllung dieser neuen Aufgabe mussten die dafür zuständigen kantonalen Veterinärämter zunächst zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen beschaffen, was unter den Voraussetzungen weit verbreiteter Sparpolitik seitens der Kantone bisher nicht überall gelang. Die Kontrollen können deshalb noch nicht im vorgesehenen Ausmass stattfinden und lassen nur eine relativ bescheidene Erfassung von Betrieben zu. Im Bereich der kantonalen Lebensmittelkontrolle finden sich demgegenüber keine Hinweise auf Ressourcenknappheit, welche eine gesetzeskonforme Umsetzung der Lebensmittelbestimmungen verunmöglichen würden. Gemäss der Aussage eines Kantonschemikers gilt das für den Gesundheitsschutz, im Bereich Täuschungsschutz hingegen können mit den vorhandenen Ressourcen nie alle auftretenden Unzulänglichkeiten aufgedeckt werden, zumal unter den bestehenden Regelungen der Täuschungsschutz als sehr weit gehend aufgefasst werden kann.
- Die dezentrale Vollzugsorganisation der amtstierärztlichen Kontrollen und in der Lebensmittelkontrolle bringt den Vorteil mit sich, dass eine klientennahe Umsetzung unter Berücksichtigung spezifischer Eigenheiten und damit auch eine hohe

---

<sup>47</sup> Die in den meisten der betrachteten Fälle für die ISO-Zertifizierung verantwortliche SQS (Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme) ist ihrerseits auch zertifiziert und bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) des Bundesamtes für Messwesen und Akkreditierung (METAS) akkreditiert.

Kontrolldichte gegeben ist. Die bestehende horizontale Koordination sichert den Informationsaustausch und ermöglicht die Durchführung von regionalen oder nationalen Schwerpunktaktionen. Probleme des föderalen Vollzugs ergeben sich allerdings in der föderalistisch bedingten kantonalen Autonomie. Zum einen beruht die horizontale Koordination auf Freiwilligkeit und hat der Bund gegenüber den Kantonen keine durchsetzbare Weisungsbefugnis, zum anderen finden sich in den Kantonen variantenreiche Umsetzungsbedingungen, so z.B. hinsichtlich der Behördenarrangements (Zuständigkeitsregelungen bei der Fleischkontrolle, Einbezug kommunaler Lebensmittelkontrolleure). Auch die Ressourcensituation gestaltet sich höchst unterschiedlich, was sich auf die Dichte der Kontrolltätigkeit auswirkt. Obwohl die Bundesgesetzgebung die Beurteilungskriterien für alle kantonalen Kontrollorgane einheitlich und verbindlich vorgibt, besteht bei der Beurteilung von Sachverhalten und in der Einleitung von Sanktionen zum Teil erheblicher Ermessensspielraum. Dieser Umstand stellt für gesamtschweizerisch agierende Lebensmittelfirmen mitunter ein Problem dar.

## 4.2 Beantwortung der Ausgangsfragen

Im Folgenden werden auf der Basis der in den Fallstudien erarbeiteten Informationen und Erkenntnisse die vom Auftraggeber formulierten Ausgangsfragen beantwortet.

### 4.2.1 Hauptfrage:

Wie setzen die Bundesorgane die Erlasse betreffend die Kontrolle über die Lebensmittelsicherheit um?

Aufgrund der auf mehrere Bereiche zersplitterten Gesetzgebung zur Lebensmittelsicherheit sind verschiedene Bundesorgane mit der Umsetzung der diversen Bestimmungen betraut. Die drei hauptsächlich involvierten Bundesämter sind das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das Bundesamt für Veterinärwesen (BVET) und das Bundesamt für Gesundheit (BAG). Sie sind jeweils für einzelne Teilbereiche der Lebensmittelsicherheit zuständig und organisieren den Vollzug der Erlasse auf unterschiedliche Art.

#### *Bundesamt für Landwirtschaft*

Im Bereich Lebensmittelsicherheit nimmt das BLW verschiedene Aufgaben wahr. Es ist für die Zulassung und Kontrolle von Saatgut und Futtermitteln sowie für die Anerkennung von Zertifizierungsstellen im biologischen Landbau zuständig. In der Urproduktion bestehen keine spezifischen auf die Lebensmittelsicherheit bezogenen Kontrollmechanismen.

Die Kontrollen von Saatgut und Futtermitteln obliegen den im jeweiligen Bereich kompetenten Forschungsanstalten, d.h. der Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Zürich-Reckenholz (FAL) und der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Nutztiere, Posieux (RAP). Diese beiden Anstalten kontrollieren Saatgutfirmen und Futtermühlen stichprobenartig und analysieren Saatgut bzw. Futtermittel in ihren spezialisierten Labors. Die FAL orientiert sich dabei an Risikoüberlegungen und nimmt mangels Ressourcen und aufgrund des tiefen Gefahrenpotenzials beim spezifisch

untersuchten Produkt Sonnenblumenöl keine aktive Kontrolltätigkeit wahr. Sie bietet aber als Dienstleistung den Saatgutfirmen die Laboranalyse von eingesandten Proben an. Die RAP nimmt nach eigenen Aussagen keine Risikoanalyse vor, sondern kontrolliert die Futtermühlen entsprechend ihrer Bedeutung. Grössere Mühlen werden häufiger kontrolliert als kleinere. Neben den Betriebsinspektionen analysiert sie Stichproben von Futtermitteln und erfasst damit ca. 6% der produzierten Sorten. Die Verwendung von Saatgut oder Futtermittel in der landwirtschaftlichen Produktion oder deren Herstellung durch Selbstmischer werden nicht überprüft. Eine Warenflusskontrolle ist hier demnach nicht möglich.

Die Bio-Verordnung steht nicht in direktem Zusammenhang mit der Lebensmittelsicherheit, ihre Richtlinien erfordern jedoch besondere Sorgfaltspflichten und eliminieren wesentliche Faktoren, die die Lebensmittelsicherheit beeinträchtigen können. Die Einhaltung dieser Kriterien wird durch private Zertifizierungsstellen überprüft, die beim BLW akkreditiert und von ihm damit beauftragt sind.

Das BLW stellt in der Umsetzung der Lebensmittelsicherheit auf zentrale, auf Bundesebene agierende Organe ab und vermeidet dadurch Koordinationsprobleme, die sich bei föderalistischen Lösungen ergeben können. Die Zulassung und Zertifizierung von Ausgangsprodukten oder Produktionsprozessen erfolgt damit zentral und gesamtschweizerisch einheitlich. Gleichzeitig ist allerdings fraglich, ob die zur Verfügung stehenden Ressourcen eine ausreichende Kontrolldichte gewährleisten können und ein Problemmonitoring auf lokaler Ebene zulassen.

### *Bundesamt für Veterinärwesen*

Das BVET ist für die Bereiche Tiergesundheit und Tierschutz zuständig und nimmt wesentliche Kontrolltätigkeiten in der Lebendtierhaltung wahr. Im Vordergrund der in den Fallstudien untersuchten Aktivitäten stehen die amtstierärztlichen Kontrollen bei Tierhaltern, die Schlachtkontrolle und die Einfuhrkontrolle von Tieren und tierischen Erzeugnissen.

Die Kontrollen der Tierhaltung und der Schlachtung erfolgen dezentral auf kantonaler Ebene durch die Veterinärämter. Das BVET stellt für die amtstierärztlichen Kontrollen technische Weisungen und Checklisten zur Verfügung, unterstützt die Kantonsveterinäre bei ihrer Kontrolltätigkeit und setzt sich bei Kantonsregierungen für den Aufbau der benötigten Ressourcen ein. In diesem Bereich ist eine zentrale Führung und das Bestreben nach einem interkantonal harmonisierten Vollzug festzustellen, obwohl das BVET nicht über bindende Weisungsbefugnisse gegenüber den Kantonen verfügt. Bei der Kontrolltätigkeit in Schlachthöfen ist die Vollzugsorganisation wesentlich flexibler ausgestaltet. Es bestehen keine Weisungen und die Gesetzgebung lässt den Kantonen grossen Spielraum in der Ausgestaltung des Vollzugs, insbesondere bei der wichtigen Schlüsselfunktion der Fleischkontrolleure. Es sind, von der Fleischkontrollstatistik abgesehen, beim Bund auch keine zentralen Informationen über die Vollzugstätigkeit der Kantone verfügbar.

Der Grenztierärztliche Dienst (GTD) ist dem BVET angegliedert und kontrolliert an den Zollstellen sämtliche Einfuhrsendungen von Lebendtieren oder Fleischerzeugnissen. Obwohl der Vollzug dezentral vor Ort erfolgt, besteht eine zentrale Steuerung in der Form von Prüfplänen. Ausserdem müssen sämtliche Importe vom BVET bewilligt werden.



Insgesamt setzt das BVET auf föderalistischen Vollzug durch die kompetenten kantonalen Stellen bzw. durch eigene Grenztierärzte. Dieses dezentrale System erlaubt eine klientennahe Umsetzung und eine dichtere Kontrolltätigkeit, bringt jedoch die Nachteile uneinheitlicher Vollzugspraktiken und unterschiedlicher Ressourcenausstattungen in den Kantonen mit sich. Der Erlass von technischen Weisungen und Interventionen auf kantonaler Ebene zugunsten höherer Ressourcen dienen dazu, eine gewisse Harmonisierung zu fördern.

### *Bundesamt für Gesundheit*

Das BAG ist für die Sicherheit von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen im Inland und – mit Ausnahme von Tieren und tierischen Erzeugnissen – an der Grenze verantwortlich. Seine Tätigkeiten bestehen in der Bereitstellung von Wissen über Lebensmittelsicherheit, der Krisenbewältigung, der Vollzugskoordination, der Konsumenteninformation, der Koordination der Grenzkontrollen sowie in der Aus- und Weiterbildung.

Der Vollzug im Inland erfolgt dezentral auf kantonaler Ebene, über die amtliche Lebensmittelkontrolle der Kantone. Das BAG stellt den Kantonsbehörden Grundlagen und Informationen zur Verfügung, nimmt aber seinerseits keine Vollzugsaufgaben wahr und hat keine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den Kantonen. Die Koordination unter den kantonalen Vollzugsorganen erfolgt horizontal, im Rahmen von vier jährlichen Treffen des Verbandes Schweizerischer Kantonschemiker und über informelle Kontakte. Die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem BAG und den Kantonen besteht in der Teilnahme des BAG an den vier Arbeitstagen.

Die Grenzkontrollen erfolgen ebenfalls dezentral an den Zollstellen und werden durch die regulären Zollbehörden vorgenommen. Diese verfügen zu diesem Zweck über dieselben lebensmittelpolizeilichen Befugnisse wie die Lebensmittelbehörden der Kantone, aber nicht über die Ressourcen oder Fachkenntnisse, sie auch wahrzunehmen. In Zusammenarbeit mit den kantonalen Laboratorien erarbeitet das BAG Schwerpunktprogramme für Grenzkontrollen, die sich internationalen Risikosituationen anpassen.

### **4.2.2 Nebenfragen**

Werden die Lebensmittel-Qualitätskontrollen gesetzeskonform durchgeführt (Regelmässigkeit, Umfang und Art der Kontrollen)?
--

Der effektive Vollzug der Kontrollaufgaben ist entsprechend der fragmentierten Aufgabenteilung differenziert zu beurteilen.

Die rund 400 Futtermittelhersteller werden entsprechend ihrer Bedeutung von der RAP inspiziert, wobei grosse Betriebe häufiger kontrolliert werden. Pro Jahr nimmt die RAP rund 1000 unangemeldete Inspektionen vor. Gemäss ihrem Jahresbericht 2001 wurden rund 6% der Futtermittel in der Schweiz mittels Stichproben analytisch untersucht. Von der RAP nicht erfasst werden Selbstmischer und die Verwendung des Futters auf dem Hof.

Im Fall von Sonnenblumenöl findet keine Saatgutkontrolle durch die FAL statt, aufgrund ihrer Ressourcensituation und der niedrigen Risikoeinstufung von Sonnenblumensamen vertraut sie auf die Zertifizierung des ausländischen Saatgutes. Es handelt sich dabei jedoch nicht um Vollzugsdefizite, da die Saatgutverordnung anstelle konkreter Kontrollvorschriften

lediglich Bestimmungen enthält, die dem BLW die Möglichkeit geben, Kontrollen und Laboruntersuchungen durchzuführen.

Die 2001 eingeführten amtstierärztlichen Kontrollen können aufgrund von Ressourcenproblemen der kantonalen Veterinärämter nicht im vorgesehenen Ausmass durchgeführt werden. Im Jahr 2001 wurden in 17 der 26 Kantone insgesamt rund 1200 statt der angestrebten 5300 Viehhaltungsbetriebe kontrolliert (2,2 statt 10% aller Rindviehhaltungen in der Schweiz). Somit bestehen in diesem Bereich noch beträchtliche Vollzugslücken.

Über den Vollzug der Kontrollen in den Schlachthöfen können keine detaillierten Angaben gemacht werden, da das BVET abgesehen von der Fleischkontrollstatistik über kein Zahlenmaterial verfügt. Die bei den amtstierärztlichen Kontrollen festgestellten Ressourcenprobleme dürften sich auch im Bereich der Schlachtkontrollen bemerkbar machen, da dafür auch die kantonalen Veterinärämter zuständig sind. Die gesetzliche Grundlage gibt den Kantonen grossen Handlungsspielraum in der Kompetenzzuweisung und ermöglicht ihnen den Einsatz von unterschiedlich qualifizierten Fleischkontrolleuren. Dadurch ist zu vermuten, dass die Fachkompetenz zur Beurteilung spezifischer Fragen nicht immer gegeben ist, und dass die Qualität der Kontrollen nicht überall dieselbe ist.

Die amtliche Lebensmittelkontrolle stellt bei ihrer Kontrolltätigkeit auf eine Risikobeurteilung der inspizierten Betriebe ab und versucht so, ihre Ressourcen effizient einzusetzen und primär die problematischen Bereiche zu kontrollieren. Die Laboranalyse von Produkten erfolgt stichprobenweise aufgrund regional oder gesamtschweizerisch koordinierter Prüfpläne. Insofern bestehen keine direkten Hinweise auf Vollzugsdefizite, den gesetzlichen Auflagen wird mit diesem Vorgehen entsprochen. Zwischen den Kantonen treten jedoch Unterschiede in der Häufigkeit von Betriebskontrollen auf, die davon abhängen, ob die Kantone auch Kontrolleure auf Gemeindeebene einsetzen. Dieses Vorgehen erlaubt eine höhere Kontrolldichte, wirft jedoch Probleme mit der Qualifikation und der Unabhängigkeit der Kontrolleure auf.

*Wie stellen die Kontrollorgane sicher, dass die Pflicht zur Selbstkontrolle eingehalten wird?*

Die Veterinärämter überprüfen im Rahmen der amtstierärztlichen Kontrollen die Behandlungsjournale und Begleitdokumente zur Tierverkehrsdatenbank der kontrollierten Betriebe. Daneben stellen sie mittels einer visuellen Einschätzung des inspizierten Betriebes fest, ob ein Verdacht auf ungenügende Einhaltung der Sorgfaltspflicht besteht. Ist das der Fall, werden entsprechende Massnahmen eingeleitet.

Die Überprüfung der Selbstkontrolle ist der Schwerpunkt der amtlichen Lebensmittelkontrolle. Inspizierte Betriebe haben primär ihre Massnahmen der Selbstkontrolle darzulegen und die Dokumentation ihrer Konzepte vorzuweisen. Der Umfang und die Qualität der Unterlagen lässt eine Einschätzung der Situation zu. Ein ergänzender Betriebsrundgang ermöglicht Rückschlüsse auf die Umsetzung der dokumentierten Massnahmen, indem beurteilt wird, ob der Gesamteindruck des Betriebes seinem Selbstkontrollkonzept entspricht. Im Verdachtsfall werden Produkteproben genommen. Die stichprobenweise Analyse von in einem Prüfplan definierten Endprodukten dient der

Überprüfung der Betriebsinspektionen und der Aufdeckung von Mängeln, die dabei unbemerkt blieben.

Gibt es einen Unterschied zwischen der Kontrolle von inländischen und jener von eingeführten Produkten?

Importierte Produkte werden von zwei Kontrollmechanismen erfasst. Zum einen erfolgt eine Einfuhrkontrolle an der Grenze, welche im Fall von Tieren und tierischen Erzeugnissen vom grenztierärztlichen Dienst des BVET, in allen anderen Fällen von den Zollbehörden unter Federführung des BAG durchgeführt wird. Zum anderen umfasst die amtliche Lebensmittelkontrolle der Kantone neben inländischen auch importierte Endprodukte. Ein Unterschied besteht somit naheliegenderweise darin, dass eingeführte Produkte an der Grenze erfasst und kontrolliert werden. Dabei besteht ein grosser Unterschied zwischen tierischen und allen anderen Produkten. Der grenztierärztliche Dienst erfasst jede Einfuhrsendung und überprüft zumindest deren Dokumentation und Zustand, während die Zollorgane laut eigener Aussage lediglich etwa 5% aller übrigen Warensendungen kontrollieren.

Im Inland unterliegen importierte Produkte nicht mehr der Kontrolle durch Bundesorgane, sondern werden grundsätzlich gleich behandelt wie inländische: sie werden von der kantonalen Lebensmittelkontrolle im Rahmen von Stichproben analytisch untersucht und bei Mängeln beanstandet. Unterschiede bestehen nicht in der Kontrolle der Produkte, sondern in der Behandlung der Betriebe. Jeder Betrieb ist für die von ihm verarbeiteten Waren und Erzeugnisse verantwortlich. Er muss somit den Kontrollorganen Rechenschaft über deren Herkunft und Sicherheit ablegen. Die Behörden überprüfen die Eingangskontrolle des Betriebs und stellen dabei an Importeure von ausländischen Produkten dieselben Anforderungen wie an einen inländischen Produzenten derselben.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen inländischen und importierten Produkten besteht darin, dass die Lebensmittelkontrolle die inländischen Herstellungsbetriebe sowie deren Abläufe und Selbstkontrollkonzepte kennt, was auf der Ebene der Lebensmittelprodukte eine Risikoabschätzung zulässt. Bei importierten Produkten ist dieses Hintergrundwissen nicht vorhanden. Ein Importeur von ausländischen Waren muss deshalb deren Herkunft und Sicherheit im selben Mass nachweisen können, wie wenn er sie selber produziert hätte. Dies verpflichtet ihn, bei der Auswahl seiner Lieferanten und bei der Eingangskontrolle der eingeführten Ware seiner Sorgfaltspflicht ebenso nachzukommen, wie bei der Herstellung inländischer Erzeugnisse.

## Literatur

- KISSLING-NÄF, Ingrid, und Sonja WÄLTI (1999). "Der Vollzug öffentlicher Politiken", in KLÖTI, Ulrich et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ; 651-689.
- KNOEPFEL, Peter und BUSSMANN, Werner (1997). "Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt", in BUSSMANN Werner, KLÖTI, Ulrich und KNOEPFEL, Peter (1997; Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn; 58-77.
- KNOEPFEL, Peter et al. (1997). "Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien", in BUSSMANN Werner, KLÖTI, Ulrich und KNOEPFEL, Peter (1997; Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt a. M.: Helbing und Lichtenhahn; 78-118.

## Ausgewertete Dokumente

- BAG (2001): Die Durchführung der Lebensmittelkontrolle im Jahre 2000.
- BAG (2002): Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung in der Schweiz im Jahre 2001.
- BVET (2001a): Technische Weisungen über die amtstierärztlichen Kontrollen in Tierhaltungsbetrieben  
([www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/weisung\\_richtl\\_kreisschreib/techn\\_weis/bestandeskontrolle/amtliche\\_kontrollen.pdf](http://www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/weisung_richtl_kreisschreib/techn_weis/bestandeskontrolle/amtliche_kontrollen.pdf))
- BVET (2001b): Zusammenfassung der Fleischkontrollstatistik  
([www.bvet.admin.ch/konsumschutz/d/berichte\\_publicationen/1\\_index.html#fleischkontrolle](http://www.bvet.admin.ch/konsumschutz/d/berichte_publicationen/1_index.html#fleischkontrolle))
- BVET (2001c): Jahresbericht 2001 des Grenztierärztlichen Dienstes  
([www.bvet.admin.ch/aktuell/d/bulletin/2002/15\\_jb\\_2001.pdf](http://www.bvet.admin.ch/aktuell/d/bulletin/2002/15_jb_2001.pdf))
- BVET (2001d): Stichprobenuntersuchung 2001 ([www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/berichte\\_publicat/epidemiologie/resultateueberwachung/auswertung\\_sp\\_2001\\_d.pdf](http://www.bvet.admin.ch/tiergesundheit/d/berichte_publicat/epidemiologie/resultateueberwachung/auswertung_sp_2001_d.pdf))
- Kantonales Laboratorium Aargau (2001): Jahresbericht 2001 ([www.ag.ch/de/pub/kantonslabor/fachinformation/jahresbericht/jb\\_2001/jb\\_2001\\_lm.htm](http://www.ag.ch/de/pub/kantonslabor/fachinformation/jahresbericht/jb_2001/jb_2001_lm.htm))
- Kantonales Labor Basel-Landschaft (2001): Qualität und Zusammensetzung von Speiseölen ([www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm](http://www.baselland.ch/docs/vsd/labor/aktuell/speiseoel.htm))
- Proviande (2002): Der Fleischmarkt im Überblick 2001.
- RAP (2001): Jahresbericht 2001  
([www.sar.admin.ch/de/annual\\_reports/2001/rap\\_fam\\_fat/P32\\_futtermittelkontrolle.pdf](http://www.sar.admin.ch/de/annual_reports/2001/rap_fam_fat/P32_futtermittelkontrolle.pdf))
- swiss granum (2001a): Sonnenblumen: Qualitätssicherungskonzept für die Ernte 2002  
([www.swissgranum.ch/chd/3\\_priseencharge/3c\\_oleagineux/d\\_3c\\_AQtsol.html](http://www.swissgranum.ch/chd/3_priseencharge/3c_oleagineux/d_3c_AQtsol.html))
- swiss granum (2001b): Übernahmebedingungen für Ölsaaten 2002  
([www.swissgranum.ch/chd/3\\_priseencharge/3c\\_oleagineux/d\\_3c\\_cond\\_oleag.html](http://www.swissgranum.ch/chd/3_priseencharge/3c_oleagineux/d_3c_cond_oleag.html))
- Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten (VSF; 2002): Jahresbericht 2001.

## **Verzeichnis der befragten Personen**

- Patrik Aebi, BLW, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Bern, 28. Oktober 2002 (telefonisch)
- Reto Battaglia, Direktor Swiss Quality Testing Services, Zürich, 2. Oktober 2002
- Roland Charrière, BAG, Abteilung Vollzug Lebensmittelrecht, Bern, 29. Oktober 2002
- Bernard Cloëtta, Hygieneberater, Zürich, 21. Oktober 2002 (telefonisch)
- Davide Degiorigi, Lebensmittelinspektor Kanton Thurgau, Frauenfeld, 30. Oktober 2002
- Peter Felder, Geschäftsleiter frifag mürwil AG, Märwil, 28. Oktober 2002
- Olivier Félix, BLW, Abteilung Produktionsmittel, 24. Oktober 2002 (telefonisch)
- Hans Guggisberg, Kantonschemiker Thurgau, Frauenfeld, 30. Oktober 2002
- Daniel Gürber, bio.inspecta, Leitung Landwirtschaft, Frick, 11. November 2002 (telefonisch)
- Thomas Häusermann, Präsident Verband der Getreidesammelstellen der Schweiz (VGS), Seengen, 23. Oktober 2002 (telefonisch)
- Hans-Jörg Heiz, BVET, Bereich Monitoring, Bern, 22. Oktober 2002
- Balz Horber, Präsident Verband Schweizer Metzgermeister (VSM), Zürich, 25. Oktober 2002 (schriftliche Stellungnahme)
- Otto Humbel, Präsident Schweizerische Schweinehandelsvereinigung, Stetten, 21. November 2002 (telefonisch)
- Paul Infanger, Kantonstierarzt, Luzern, 29. Oktober 2002
- Urs Klemm, BAG, Facheinheit Lebensmittelsicherheit, Bern, 29. Oktober 2002
- Werner Limacher, Kantonales Veterinäramt, Luzern, 29. Oktober 2002
- Marie-Therese Lütolf, fenaco, Leiterin Kartoffeln und Gemüse Zentralschweiz, Sursee, 4. November 2002 (telefonisch)
- Martin Moser, BVET, Bereich Vollzugsunterstützung, Bern, 21. Oktober 2002
- Urs Müller, Kantonschemiker Bern/Präsident des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz, Bern, 9. September 2002
- Urs Riedener, Migros-Genossenschafts-Bund, Direktor Marketing Food und Nearfood, Zürich, 2. Oktober 2002
- Frank Roth, bio.inspecta, Inspektor Bereich Verarbeitung und Handel, Frick, 11. November 2002 (telefonisch)
- Andreas Rügger, Forschungsanstalt für Agrarökologie und Landbau, Saatgut/Samenökologie, Zürich-Reckenholz, 25. Oktober 2002 (telefonisch)
- Jakob Schluep, BVET, Bereich Bewilligungen und Kontrollen, Bern, 23. Oktober 2002 (telefonisch)

- Herr Schneider, Proviande, Bern, 16. Oktober 2002 (telefonisch)
- Balthasar Stoop, Traitafina AG, Leiter Produkteentwicklung/Qualitätssicherung, Lenzburg, 19. November 2002
- Christian Streun, swiss granum, Bern, 7. Oktober 2002 (telefonisch)
- Marcel Truttmann, Florin AG, Leiter Labor, Forschung und Entwicklung, Muttenz, 31. Oktober 2002
- Peter Wenk, Stv. Kantonschemiker Basel-Landschaft, Liestal, 14. Oktober 2002
- Roland Wiederkehr, Sofri Geflügel AG, Leiter Qualitätssicherung, Märwil, 29. Oktober 2002
- Markus Wittmer, Bio Suisse, Leiter QS und Labelvergabe, Basel, 31. Oktober 2002 (telefonisch)
- Hans Wittwer, fenaco Lyssach, 31. Oktober 2002
- Hansueli Wüthrich, Sekretär Schweizer Geflügelproduzenten (SGP), Huttwil, 8. Oktober 2002 (telefonisch)
- Johann Züblin, Migros-Genossenschafts-Bund, Marketing Food/Agricultural Products, Quality Manager, Zürich, 2. Oktober 2002 und 29. Oktober 2002 (telefonisch)

## **Konsultierte Interviewprotokolle der PVK**

Christof Dietler, Geschäftsleiter Bio-Suisse, Basel, 24. September 2002

Arnold Friederich, Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Bern, 25. September 2002

Danielle Gagnaux und Daniel Guidon, Eidgenössische Forschungsanstalt für Nutztiere, Posieux, 29. August 2002

Rudolf Marti, Geschäftsführer Vereinigung Schweizerischer Futtermittelfabrikanten (VSF), Zollikofen, 12. September 2002

Urs Müller, Kantonschemiker Bern/Präsident des Verbandes der Kantonschemiker der Schweiz, Bern, 18. Juni 2002

Walter Stutz, Coop Qualitätscenter, Pratteln, 20. Juni 2002