



An den Grossen Rat

18.5263.02

GD/P185263

Basel, 28. November 2018

Regierungsratsbeschluss vom 27. November 2018

Schriftliche Anfrage David Jenny betreffend «neue (unnötige?) Herausforderungen für Ehrenamtliche: Lebensmittelkontrolleure suchen in Lagerhäusern neue Betätigungsfelder»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage David Jenny dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«In unserem Stadtkanton finden sich wohl wenige Ferienhäuser. Basler Schulen und Basler Vereine, zu denken ist beispielsweise an Pfadis, CVJM/F, Jubla und Sportvereine, führen regelmässig im Rest der Schweiz Lager durch. Diese Lager werden von Ehrenamtlichen geleitet, oft von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Viele Lagerhäuser haben einen Bezug zu Basel, in den Trägerinstitutionen arbeiten viele Ehrenamtliche mit, um die Durchführung von Lagern zu günstigen Preisen zu ermöglichen. Eine solche Institution ist das Lagerhaus Brugnasco oberhalb von Airolo, das im Eigentum des Vereins "Basler Ferienhaus Brugnasco" steht, der seinerseits eng verbunden mit dem Gymnasial-Turnverein Basel ist. Die Ferienhäuser in Brugnasco respektive ein dort durchgeführtes Handball-Lager waren dieses Jahr erstmals Objekt einer Kontrolle durch das Tessiner "Laboratorio cantonale". Moniert wurde bei der Inspektion unter anderem, dass der Koch die genaue Zusammensetzung des an diesem Tage auf dem Menüplan stehenden Fleischkäses nicht kannte. Zu Tadel Anlass gab auch, dass Orangensaft in einer Plastikverpackung auf dem Boden stand. Festgestellt wurde weiter, dass ein Qualitätshandbuch fehle.

Gerechtfertigt wurde die Inspektion durch kürzliche Änderungen im eidgenössischen Lebensmittelgesetz (LMG). Nach Tessiner Leseart fallen auch Lagerhäuser gemeinnütziger Institutionen, in denen die jeweiligen Mieter, die auch nicht-gewinnstrebig sind, selbst die Verpflegung vornehmen, unter die Bestimmungen des eidgenössischen Lebensmittelrechtes. Die Ausnahme gemäss Art. 2 Abs. 4 LMG betreffend "häusliche Herstellung, Behandlung und Lagerung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen für die private häusliche Verwendung" scheint nicht zu greifen.

Wenn die Tessiner Interpretation des revidierten Lebensmittelgesetzes, das von der IG Freiheit mit dem rostigen Paragraphen, dem Preis für die unnötigste staatliche Regulierung, ausgezeichnet wurde, richtig ist, wird dies für Basler Ehrenamtliche, die Lager durchführen oder sich für Lagerhäuser einsetzen, sehr belastend. Sie setzen sich unter anderem den Strafdrohungen von Art. 63 und 64 LMG aus. Beispielsweise wird mit Busse bis zu 40'000 Franken bestraft, wer vorsätzlich den Vorschriften über den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln, den Vorschriften über die Kennzeichnung oder den Vorschriften über die Selbstkontrolle zuwiderhandelt.

Fahrlässigkeit wird mit Busse bis zu 20'000 Franken bestraft.

Ich bitte daher den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Teilt er die Rechtsauffassung der Tessiner Behörden, dass insbesondere auch Lager in nicht

kommerziellen Lagerhäusern, in denen die jeweiligen Mieter Verpflegung ohne Gewinnstreben abgeben, von den neuen Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes erfasst sind? Falls ja, welche Hilfestellungen hat er insbesondere den Lehrpersonen gegeben, die baselstädtische Schullager durchführen?

2. Welche Hilfestellungen wird der Regierungsrat den Basler Ehrenamtlichen zur Verfügung stellen, sodass sie mit geringstem Aufwand ihren neuen gesetzlichen Pflichten nachkommen könnten?

3. Ist der Regierungsrat der Ansicht, mit dieser Ausdehnung des Geltungsbereiches des Lebensmittelrechtes auf die geschilderten Lager werde ein wesentlicher Missstand behoben? Falls nein, ist er bereit, bei Bundesbehörden und eifrigen kantonalen Behörden freundeidgenössisch auf schonende Anwendung und/oder Änderung dieser Bestimmungen hinzuwirken?

4. Sieht der Regierungsrat eine Gefahr, dass gewisse Kantone diese Vorschriften auch auf Zeltlager anwenden?

David Jenny»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992

Das alte Lebensmittelgesetz (Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände; LMG, SR 817.01) nahm in Art. 2 Abs. 4 Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände, die für den Eigengebrauch bestimmt waren, vom Geltungsbereich des Lebensmittelrechts aus.

1.2 Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014

Das neue Lebensmittelgesetz (Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände; LMG, SR 817.01) nimmt in Art. 2 Abs. 4 lit. a bis c die Primärproduktion von Lebensmitteln für die private häusliche Verwendung, die Einfuhr von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen für die private häusliche Verwendung sowie die häusliche Herstellung, Behandlung und Lagerung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen für die private häusliche Verwendung vom Geltungsbereich des Lebensmittelrechts aus.

Im Sinne der Ausführungen der Botschaft zum Lebensmittelgesetz vom 20. Juni 2014 ist festzuhalten, dass der Umgang mit Lebensmitteln in den nichtkommerziellen Lagern nicht unter den Begriff der «privaten häuslichen Verwendung» subsumiert werden kann und deshalb grundsätzlich ebenfalls vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst wird.

1.3 Verhältnis des Lebensmittelgesetzes von 1992 zu 2014

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit dem neuen Lebensmittelgesetz grundsätzlich keine Änderung des bisherigen Geltungsbereichs einhergegangen ist und der Geltungsbereich nicht ausgedehnt worden ist. Mit der Revision des Lebensmittelgesetzes wurde lediglich eine terminologische Anpassung an das EU-Recht angestrebt und der Begriff des «Eigengebrauchs» wurde bereits im LMG vom 30. Januar 1989 restriktiv – im Sinne einer Beschränkung auf Privathaushalte – ausgelegt.

2. Zu den Fragen

1. Teilt er die Rechtsauffassung der Tessiner Behörden, dass insbesondere auch Lager in nicht kommerziellen Lagerhäusern, in denen die jeweiligen Mieter Verpflegung ohne Gewinnstreben

abgeben, von den neuen Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes erfasst sind? Falls ja, welche Hilfestellungen hat er insbesondere den Lehrpersonen gegeben, die baselstädtische Schullager durchführen?

Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 regelt seinen Geltungsbereich in Artikel 2. Diese Bestimmung hält in Abs. 1 unter anderem fest, dass das LMG für den Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bzw. deren Herstellung, Behandlung, Lagerung, Transport und Inverkehrbringen gelten soll (Art. 2 Abs. 1 lit. a LMG). Die Ausnahmen vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes sind hingegen in Art. 2 Abs. 4 LMG geregelt. Dabei ist unter anderem die häusliche Herstellung, Behandlung und Lagerung von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen für die private häusliche Verwendung vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes ausgenommen (Art. 2 Abs. 4 lit. c LMG).

Fraglich ist nun, ob die Abgabe der Verpflegung ohne Gewinnstreben in nicht kommerziellen Lagerhäusern ebenfalls vom Ausnahmetatbestand von Art. 2 Abs. 4 lit. c LMG erfasst wird. Um diese Frage beantworten zu können, ist zunächst zu prüfen, wie der genannte Ausnahmetatbestand auszulegen ist.

Der Wortlaut der Botschaft vom 25. Mai 2011 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände hält klar fest, dass die «häusliche Herstellung, Behandlung und Lagerung von Lebensmitteln» bzw. der Begriff «private häusliche Verwendung» nach allgemeinem Sprachgebrauch typischerweise auf Privathaushalte bezogen ist. So lässt sich der Botschaft unter anderem entnehmen, dass das Gesetz «nicht [...] anwendbar [ist] auf die private Küche zu Hause, und zwar nicht nur für die Person, die für sich selber kocht, sondern auch, wenn diese private Gäste einlädt.»

Weiter hält die Botschaft fest: «Das Kriterium, private häusliche Verwendung muss jedoch restriktiv ausgelegt werden. Es umfasst nur den engeren Haushalts- und Familienkreis. Sobald Produkte an Dritte verkauft oder abgegeben werden, beispielsweise im Hofladen oder an einem „Buzemorge“, kommt das Lebensmittelgesetz zum Tragen. Das gleiche gilt für klösterliche Gemeinschaften, Suppenküchen, Pfadiabende und Mittagstische in Schulen oder Gemeindehäusern. Vom Gesetz ausgenommen sind nur private Essen im kleineren, eng bestimmten Kreis» (BBI 2011 5596).

Unter Berücksichtigung einer restriktiven Auslegung von Art. 2 Abs. 4 lit. c LMG ist folglich festzuhalten, dass der Umgang mit Lebensmitteln in den genannten nichtkommerziellen Lagern nicht unter den Begriff der «privaten häuslichen Verwendung» subsumiert werden kann und deshalb grundsätzlich ebenfalls vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass mit der Revision des LMG nach dem Willen des Gesetzgebers grundsätzlich keine Änderung des bisherigen Geltungsbereichs, sondern lediglich eine terminologische Anpassung an das EU-Recht angestrebt wurde. Diesbezüglich findet sich in der Botschaft des Bundesrates zum LMG vom 25. Mai 2011 folgender Passus:

«Die Produktion und Behandlung von Lebensmitteln, die für den Eigengebrauch bestimmt sind, wird nach Absatz 4 wie bis anhin vom Geltungsbereich des vorliegenden Revisionsentwurfs nicht erfasst. Die private häusliche Verwendung wird auch im EU-Recht vom Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ausgeschlossen. Um bezüglich der Abgrenzung des Eigengebrauchs vom Geltungsbereich des Lebensmittelrechts keine Differenzen zum EU-Recht zu schaffen, wurde der bisherige Wortlaut durch denjenigen des EU-Rechts ersetzt. Im Ergebnis schafft dies keine grossen Unterschiede zum bisherigen Recht. Der Bundesrat hat sich entschieden, die alte Terminologie im Sinne einer möglichst wörtlichen Anpassung ans EU-Recht aufzugeben und durch den Begriff der privaten häuslichen Verwendung zu ersetzen, der präziser wiedergibt, um was es geht [...].»

Betrachtet man zudem den Sinn und Zweck der Bestimmung, ist von einer engen Auslegung des Ausnahmetatbestands gemäss Art. 2 Abs. 4 lit. c LMG auszugehen. Ziel des LMG ist es, die Konsumentinnen und Konsumenten vor Gesundheitsgefährdungen zu schützen und den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln sicherzustellen. Im Sinne des Gesundheitsschutzes ist dem-

entsprechend ein möglichst umfassender Geltungsbereich des LMG zu gewährleisten und die Anwendung lediglich für den privaten häuslichen Bereich auszuschliessen.

Da aufgrund der genannten Ausführungen davon auszugehen ist, dass mit der Änderung des LMG grundsätzlich keine Änderung des bisherigen Geltungsbereichs einhergehen soll, ist in Bezug auf die Frage, ob der Umgang mit Lebensmitteln in nichtkommerziellen Lagern vom Geltungsbereich des LMG erfasst wird, somit auch der altrechtliche Begriff des «Eigengebrauchs» und dessen Interpretation in Lehre und Praxis weiterhin von Relevanz.

Leider finden sich zum Begriff des «Eigengebrauchs» sowohl in der Botschaft des Bundesrates zum alten LMG vom 30. Januar 1989 sowie in der Literatur und Rechtsprechung¹ nur wenige Ausführungen. Die Urteile lassen indes den Schluss zu, dass auch der Begriff des Eigengebrauchs bereits restriktiv – im Sinne einer Beschränkung auf Privathaushalte – auszulegen war.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass aus rechtlicher Sicht der Umgang mit Lebensmitteln in den genannten nichtkommerziellen Lagern ebenfalls unter den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes fällt und auch bereits unter den Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes von 1992 fiel.

Der Regierungsrat hält es für wichtig, bei der Anwendung des LMG auf entsprechende Lager dem Verhältnismässigkeitsprinzip in besonderer Weise Rechnung zu tragen und ein pragmatisches und unbürokratisches Vorgehen zu wählen.

Das Kantonale Laboratorium wird ein Merkblatt als Hilfestellungen für die Lehrpersonen erstellen und die Frage im Rahmen der Kantonschemikervereinigung thematisieren.

2. Welche Hilfestellungen wird der Regierungsrat den Basler Ehrenamtlichen zur Verfügung stellen, sodass sie mit geringstem Aufwand ihren neuen gesetzlichen Pflichten nachkommen könnten?

Das Kantonale Laboratorium wird ein Merkblatt für die Information der Basler Ehrenamtlichen erstellen.

3. Ist der Regierungsrat der Ansicht, mit dieser Ausdehnung des Geltungsbereiches des Lebensmittelrechtes auf die geschilderten Lager werde ein wesentlicher Missstand behoben? Falls nein, ist er bereit, bei Bundesbehörden und eifrigen kantonalen Behörden freundeidgenössisch auf schonende Anwendung und/oder Änderung dieser Bestimmungen hinzuwirken?

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit dem neuen Lebensmittelgesetz grundsätzlich keine Änderung des bisherigen Geltungsbereichs einhergegangen ist und der Geltungsbereich nicht ausgedehnt wurde. Mit der Revision des Lebensmittelgesetzes wurde lediglich eine terminologische Anpassung an das EU-Recht angestrebt und der Begriff des «Eigengebrauchs» wurde bereits im LMG vom 30. Januar 1989 restriktiv – im Sinne einer Beschränkung auf Privathaushalte – ausgelegt. Im Sinne einer schweizweit einheitlichen Praxis wurde die Diskussion der Problematik im Rahmen der Kantonschemikervereinigung anberaunt.

4. Sieht der Regierungsrat eine Gefahr, dass gewisse Kantone diese Vorschriften auch auf Zeltlager anwenden?

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass im Geltungsbereich des neuen Lebensmittelrechtes dieser Schutz allen Konsumentinnen und Konsumenten gleichermaßen zusteht. Da auch der Umgang mit Lebensmitteln in Zeltlagern – wie bei Lagern in nicht kommerziellen Lagerhäusern – nicht unter den Begriff der «privaten häuslichen Verwendung» subsumiert werden kann, werden diese ebenfalls vom Geltungsbereich des Lebensmittelgesetzes erfasst. Der Regierungsrat ist

¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. August 2012 C-7143/2010.
Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 10. Juli 2008.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

daher der Ansicht, dass bei Zeltlagern das gleiche Vorgehen anzustreben ist, wie bei Lagern in nicht kommerziellen Lagerhäusern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin