



An den Grossen Rat

18.5114.02

GD/P185114

Basel, 20. März 2019

Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2019

## **Anzug Alexandra Dill und Konsorten betreffend «einfaches Hygiene-Punktesystem für mehr Selbstverantwortung in den Basler Beizen»**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Mai 2018 den nachstehenden Anzug Alexandra Dill und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

«Der Kanton Zug hat im Rahmen der ordentlichen Lebensmittelkontrolle ein neues System mit amtlichen Qualitätsbescheinigungen mit Erfolg eingeführt: Betriebe, die dem Prüfverfahren der Lebensmittelkontrolle unterstehen, erhalten ergänzend zum Kontrollbericht eine kostenlose amtliche Qualitätsbescheinigung zur freien Verwendung. Diese gibt in zusammenfassender, vergleichbarer und für die Kundschaft verständlicher Form die lebensmittelrechtliche Qualitätssituation des jeweiligen Betriebes wieder. Mit einem einfachen Punktesystem werden Selbstkontrolle, Lebensmittel, Prozesse/Tätigkeiten sowie räumlich-betriebliche Verhältnisse bewertet, wobei die Aspekte Lebensmittel und Prozesstätigkeiten doppelt gewichtet werden. Eine Bewertung bezieht die Kontrollergebnisse der letzten drei ordentlichen Kontrollen der Lebensmittelkontrollbehörde ein. Ältere Kontrollergebnisse werden nicht berücksichtigt. Die Gastrobetriebe entscheiden freiwillig, ob sie die amtlichen Qualitätsbescheinigungen offen sichtbar im Lokal oder online publizieren oder nicht. Viele Wirtinnen und Wirte entscheiden sich dafür. Dies ist für sie nicht nur eine Werbemassnahme, sondern sorgt auch für hohe Transparenz gegenüber der Kundschaft. Die Hygiene in den Gastwirtschaften hat sich nach Einführung des Systems nachweislich erhöht. Es kommt zu weniger Beanstandungen und der Anteil von Betrieben mit hervorragender Hygiene ist gestiegen. Nach anfänglichem Widerstand des Gewerbes hat sich das System im Kanton Zug gut eingespielt und geniesst hohe Akzeptanz, nicht zuletzt auch in der Bevölkerung.

Vor diesem Hintergrund bitten die Unterzeichnenden die Regierung zu prüfen und zu berichten,

- inwiefern ein ähnliches System in Basel-Stadt geschaffen werden kann und
- inwiefern ein solches Bewertungssystem mit einer möglichen Liberalisierung des Gastwirtschaftsgesetzes (Anzug Gander, 16.5480) kompatibel und sinnvoll ist.

Alexandra Dill, Thomas Gander, Sarah Wyss, Christian von Wartburg, Tonja Zürcher, Lea Steinle, Heinrich Ueberwasser, Tonja Soland, Kerstin Wenk, Balz Herter, Daniela Stumpf, René Brigger, Seyit Erdogan, Andreas Zappalà, Christian C. Moesch, Olivier Battaglia»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

### 1.1 Grundsätzliches

Das eidgenössische Parlament hat im Jahr 2014 das Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG, SR 817.0) verabschiedet, welches am 1. Mai 2017 in Kraft trat.

Bei der Beratung des LMG im Bundesparlament zeigte sich, dass amtliche Kontrollergebnisse aus Restaurants oder Lebensmittelläden nach dem Willen des National- und Ständerates auch künftig für Kunden nicht zugänglich sein sollen. Auch die abgeschwächte Forderung nach der Abgabe einer amtlichen Qualitätsbescheinigung für Restaurants ging dem Parlament zu weit und der vorgesehene Artikel wurde wieder gestrichen.

Art. 24 LMG regelt die Information der Öffentlichkeit. Nach Art. 24 Abs. 4 lit. a des LMG dürfen amtliche Kontrollberichte sowie die Dokumente, welche Schlussfolgerungen über die bei der Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten, der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden. Die eidgenössischen Räte haben damit signalisiert, dass weder einzelne Betriebe genannt, noch ein staatliches Qualitätslabel für die Lebensmittelbranche eingeführt werden sollen. Des Weiteren sieht Art. 24 Abs. 4 lit. c LMG vor, dass die Risikoklassierung von Betrieben durch die Vollzugsbehörden der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden.

### 1.2 Vorrang des Bundesrechts – Widerspruch zum geltenden LMG

Nach dem Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 49 Abs. 1 BV) können Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend geregelt hat, keine Rechtsetzungskompetenzen mehr wahrnehmen.

Gemäss Art. 118 Abs. 2 lit. a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Umgang mit Lebensmitteln sowie mit Heilmitteln, Betäubungsmitteln, Organismen, Chemikalien und Gegenständen, welche die Gesundheit gefährden können. Der Bund verfügt in diesem Bereich über eine umfassende Kompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung (vgl. BGE 139 I 242 E. 3.1 S. 247 m.w.H.).

Gestützt auf seine umfassende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung hat der Bund das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz, LMG) vom 20. Juni 2014 (SR 817.0) erlassen. Dieses sieht in Art. 24 Abs. 4 Bst a und c vor, dass amtliche Kontrollberichte sowie die Dokumente, welche Schlussfolgerungen über die bei der Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten (Art. 32 Abs. 1) und die Risikoklassierung von Betrieben durch die Vollzugsbehörden der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht werden.

Zum zwischenzeitlich in Kraft getretenen Art. 24 Absatz 4 LMG (unter Berücksichtigung der in der parlamentarischen Debatte vorgenommenen Streichungen) hält der Bundesrat in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände vom 25. Mai 2011 auf den Seiten 5614 ff. folgendes fest:

*„Absatz 4 stellt klar, dass das Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (BGÖ) sowie die kantonalen Öffentlichkeitsgesetze für die unter den Buchstaben a–c aufgeführten Dokumente nicht gelten soll (vgl. Art. 4 Bst. b BGÖ). Bundesrecht bricht diesbezüglich kantonales Recht.*

*Im Einzelnen geht es um folgende Bereiche:*

- *Zu amtlichen Kontrollberichten und anderen Dokumenten, die bei der Kontrolle oder im Nachgang zur Kontrolle von Betrieben erstellt wurden, die diesem Gesetz unterstellt sind, soll auch im Rahmen der passiven Information kein Zugang bestehen (Bst. a). Vom Zugangsrecht aus-*

- genommen sind der Kontrollbericht sowie sämtliche Dokumente, welche Schlussfolgerungen über die bei der Kontrolle gewonnenen Erkenntnisse und Informationen enthalten. Dazu gehören auch die Dokumente über die Beurteilung [...] der Konformität nach Artikel 30 [...] LMG.*
- Kontrollberichte enthalten oft technische Einzelheiten, welche für Fachleute bestimmt und vom breiten Publikum nur schwer richtig einzuordnen sind. Wird z.B. eine schmutzige Küchenmaschine beanstandet, bedeutet dies noch lange nicht, dass die in dieser Küche zubereiteten Speisen gesundheitsgefährdend sind oder dass diese Küchenmaschine dauernd in dieser Weise verschmutzt ist. Würden solche Kontrollberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, bestünde die Gefahr, dass der Ruf eines Betriebs nachhaltig Schaden nehmen könnte, ohne dass überhaupt je eine Gefährdung der Konsumentinnen und Konsumenten bestanden hat. [...]*
  - Das EU-Recht schreibt vor, dass Lebensmittelbetriebe risikobasiert kontrolliert werden. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer Risikokategorie erfolgt aufgrund verschiedener vorgegebener Kriterien sowie in der Regel einer Grundinspektion vor Ort. Betriebe, die einer hohen Risikokategorie angehören, werden häufiger kontrolliert als solche, von denen ein nur geringes Risiko ausgeht. Bei Betrieben, die einer hohen Risikokategorie zugeordnet werden, handelt es sich beispielsweise um solche, welche mit leicht verderblichen Lebensmitteln tierischer Herkunft umgehen. Solche Betriebe werden auch dann einer hohen Risikokategorie zugeordnet, wenn sie unter Beachtung sämtlicher Hygienevorschriften und -standards produzieren und nie zu einer Beanstandung Anlass gegeben haben. Die Zuordnung eines Betriebs zu einer hohen Risikokategorie sagt deshalb nichts darüber aus, ob der betreffende Betrieb gut oder schlecht geführt wird. [...] Ein Betrieb, der heikle Lebensmittel immer nach neusten hygienischen Erkenntnissen und einwandfrei herstellt, liefe damit Gefahr, in der öffentlichen Meinung als «Grüselbetrieb» abgestempelt zu werden, obschon dies in keiner Art und Weise gerechtfertigt wäre. Um einer solchen Rufschädigung vorzubeugen, ist es deshalb angezeigt, auch die Dokumente über die Risikoklassierung von Betrieben vom Informationsanspruch nach dem Öffentlichkeitsrecht auszunehmen (Bst. c).“*

Mit Art. 24 Abs. 4 lit. a und c LMG hat der Bundesgesetzgeber den Bereich der Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle abschliessend geregelt. Für die Kantone besteht rechtlich kein Spielraum mehr, in diesem Regelungsbereich eigene Bestimmungen zu erlassen.

Eine kantonale lebensmittelrechtliche Sonderregelung betreffend die Einführung eines einfachen Hygiene-Punktesystem würde somit nicht nur Art. 24 Abs. 4 lit. a und lit. c LMG widersprechen, sondern auch dem Sinn und Zweck des LMG, einen schweizweit einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, zuwiderlaufen. Dies gilt umso mehr, als bei der Debatte im Bundesparlament 2014 diese Frage intensiv vom Bundesgesetzgeber diskutiert und schliesslich verworfen wurde.

### **1.3 System des Kantons Zug**

Der Kanton Zug ist der einzige Kanton mit einer amtlichen Qualitätsbescheinigung für Lebensmittelbetriebe. Diese wurde vor dem Inkrafttreten des revidierten LMG am 1. März 2009 eingeführt. Ausgenommen von einer amtlichen Qualitätsbescheinigung sind Lebensmittelbetriebe, die von Dritten bezogene vorverpackte Lebensmittel abgeben, die nicht mit einem Verbrauchsdatum gekennzeichnet werden müssen, sowie Gelegenheitsanlässe, Brennereien, Keltereien, Imkereien und Apotheken. Lebensmittelbetriebe, die von der Kantonstierärztin oder vom Kantonstierarzt kontrolliert werden, sind von der Regelung ebenfalls ausgenommen. Der Aushang der amtlichen Qualitätsbescheinigung im Kanton Zug ist freiwillig, ausser wenn die Qualitätsbescheinigung zu Werbezwecken verwendet wird. Insbesondere sind Lebensmittelbetriebe, die keine vorteilhafte Bewertung erhalten haben, nicht verpflichtet, diese Bewertung den Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich zu machen.

Wie bereits erwähnt, hat sich der Bundesgesetzgeber ausdrücklich gegen einen mit der Regelung im Kanton Zug vergleichbaren Vorschlag des Bundesrates bezüglich des Ausstellens von amtlichen Qualitätsbescheinigungen ausgesprochen.

Im Übrigen zeigt ein Blick auf die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle des Kantons Zug seit der Einführung der amtlichen Qualitätsbescheinigung zwar einen Anstieg der als „sehr gut“ bewerteten Betriebe auf Kosten eines leichten Rückgangs der als „gut“ bewerteten Betriebe. Bei den problematischen Betrieben hingegen ist jedoch in der Mehrjahresstatistik (s. Tabelle 1) kaum eine Verbesserung erkennbar. In den Jahren 2009 bis 2017 hat die Anzahl ungenügender Betriebe im Kanton Zug um 0.1% abgenommen. Diese Entwicklungen sind vergleichbar mit der in Basel-Stadt beobachteten Häufigkeiten der verschiedenen Gefahrenklassen infolge der risikobasierten Kontrollen (s. Punkt 1.4). Aus unserer Sicht führt deshalb die amtliche Qualitätsbescheinigung des Kantons Zug nicht zu einer grösseren Abnahme der Anzahl ungenügender Betriebe verglichen mit unserem risikobasierten Kontrollsystem.

Amtliche Qualitätsbescheinigung  
Kanton Zug, 2009-2017

Bewertung	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Betriebe	In %	Betriebe	In % <sup>1</sup>														
sehr gut	244	42.5	274	43.8	291	44.1	312	46.6	288	45.1	316	48.6	298	46.2	314	47.6	317	48.6
gut	232	40.4	240	38.3	255	38.6	243	36.3	244	38.2	226	34.8	216	33.5	212	32.2	209	32.0
genügend	87	15.2	107	17.1	112	17.0	113	16.9	102	16.0	106	16.3	126	19.5	125	19.0	115	17.6
ungenügend	11	1.9	5	0.8	2	0.3	2	0.3	5	0.8	2	0.3	5	0.8	8	1.2	12	1.8
<b>Total</b>	<b>574</b>	<b>100.0</b>	<b>626</b>	<b>100.0</b>	<b>660</b>	<b>100.0</b>	<b>670</b>	<b>100.0</b>	<b>639</b>	<b>100.1</b>	<b>650</b>	<b>100.0</b>	<b>645</b>	<b>100.0</b>	<b>659</b>	<b>100.0</b>	<b>653</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup> Die aufgeführten Beträge sind gerundet. Totalisierungen können deshalb von der Summe der einzelnen Werte abweichen.  
Quelle: Kanton Zug, Amt für Verbraucherschutz

Tabelle 1

## 2. Risikobasierte Lebensmittelkontrolle im Kanton Basel-Stadt

Die basel-städtische Lebensmittelkontrolle stellt mit den aktuell vorhandenen Ressourcen mittels risikobasierter Kontrollen mit einem klaren Fokus auf die problematischen Betriebe den vom Lebensmittelgesetz geforderten Gesundheitsschutz, den hygienischen Umgang und den Täuschungsschutz sicher. Anhand der betriebsspezifischen Inspektionsbefunde werden jeweils Gefahrenbewertungen erstellt, welche es ermöglichen die Lebensmittelsicherheit und darauf gestützt das Risiko, welches vom jeweiligen Betrieb ausgeht, zu eruieren. Unter Berücksichtigung dieser Parameter werden die Lebensmittelbetriebe in drei Risikoklassen eingeteilt (klein, mittel und hoch). Gestützt auf diese Einteilung werden in der Folge die Inspektionsfrequenzen festgelegt. Risikobasierte Inspektionskonzepte wie unser Vorliegendes werden seit einigen Jahren gesamtschweizerisch angewendet.

Die Gesamtsituation aller beurteilten Betriebe im Kanton Basel-Stadt stellt sich im Mehrjahresrückblick wie folgt dar:

### Gefahreneinteilung der Basler Lebensmittelbetriebe im Mehrjahresüberblick

Jahr	total beurteilt	Gefahr 1 unbedeutend	2 klein	3 gross	4 sehr gross
2017	3097	68%	26%	6%	<1%
2016	2860	67%	27%	6%	<1%
2015	2872	65%	28%	7%	<1%
2014	2797	64%	28%	8%	<1%
2013	2759	63%	29%	8%	<1%
2012	2657	61%	31%	8%	<1%
2011	2542	59%	33%	8%	<1%
2010	2313	57%	33%	9%	1%

Tabelle 2

**Risikoklassierung der Basler Lebensmittelbetriebe im Mehrjahresüberblick**

Jahr	total beurteilt	Risiko 1 Risiko klein	2 Risiko mittel	3 Risiko hoch
2017	3097	61%	38%	1%
2016	2860	61%	38%	1%
2015	2872	58%	41%	1%
2014	2797	58%	41%	1%
2013	2759	57%	42%	1%
2012	2657	55%	44%	1%
2011	2542	56%	43%	1%
2010	2313	55%	44%	1%

Tabelle 3

Die vorliegenden Statistiken zeigen sowohl bei der Gefahreinteilung wie auch bei der Risikoklassierung der Betriebe die Wirkung der risikobasierten Kontrolle über mehrere Jahre auf. Bei den noch rund 6% ungenügenden Betrieben handelt es sich nicht Jahr für Jahr um dieselben Betriebe. Ungenügende Betriebe verbessern sich insbesondere auch aufgrund der risikobasierten Kontrollen in eine genügende Gefahrenstufe, während andere oder neue Betriebe in eine ungenügende Gefahrenstufe fallen können. Die vielen Wechsel der verantwortlichen Personen eines Betriebes im urbanen Umfeld fallen hier besonders ins Gewicht. Es kann festgehalten werden, dass die Lebensmittelsicherheit auf konstant gutem Niveau gewährleistet ist und sich infolge der risikobasierten Kontrolle in den letzten Jahren ständig verbessert hat.

Im Vergleich zum Kanton Zug haben in Basel-Stadt die Anzahl der Betriebe in der Gefahrenstufe 3 in einem vergleichbaren Zeitraum von 2010 bis 2017 um 3.1% abgenommen, während in der Gefahrenstufe 4 die Häufigkeit zwischen 0.25% und 0.58% auf sehr tiefem Niveau variierte. Die beiden Kontrollsysteme der Kantone Zug und Basel-Stadt unterscheiden sich aufgrund dieser Mehrjahresstatistiken praktisch nicht.

Grundsätzlich werden die Lebensmittelbetriebe im Kanton Basel-Stadt durch die Lebensmittelkontrolle gemäss den neuen lebensmittelrechtlichen Vorgaben des Bundes durchschnittlich alle zwei bis vier Jahre überprüft. Bis eine amtliche Qualitätsbescheinigung basierend auf den letzten drei Kontrollen vorläge, würden somit mit dem heutigen Kontrollsystem durchschnittlich sechs bis zwölf Jahre vergehen.

### **3. Amtliche Qualitätsbescheinigung verursacht erhebliche Mehrkosten ohne Erhöhung von Transparenz und Qualität**

Die Erfahrungen aus der betriebsinternen Qualitätssicherung der Gemeinschaftsverpflegung, der Grossverteiler und der Lebensmittelindustrie zeigen, dass für eine stets aktuelle Beurteilung der Qualität eines Lebensmittelbetriebs mindestens zwei Kontrollen pro Jahr notwendig sind. Eine zweimal jährliche flächendeckende Kontrolle aller Lebensmittelbetriebe, wie sie für eine aussagekräftige amtliche Qualitätsbescheinigung notwendig wäre, würde vier- bis achtmal so viel Personal erfordern. Im Jahr 2018 betrug das Betriebsergebnis (ZBE) der Abteilung Lebensmittelinspek-

torat 670'000 Franken. Somit wäre mit einem zusätzlichen Kostenaufwand zwischen 2.0 Mio. bis 4.7 Mio. Franken pro Jahr für den Kanton Basel-Stadt zu rechnen.

Vor dem Hintergrund der häufigen Wechsel in manchen Segmenten der Lebensmittelbranche, wäre eine aus den langjährigen Kontrolldaten erstellte amtliche Qualitätsbescheinigung für die Konsumentinnen und Konsumenten oft wertlos, da diese beim Erscheinen bereits veraltet wäre. Zudem könnten Lebensmittelbetriebe, die keine vorteilhafte Bewertung erhalten haben, ohnehin nicht verpflichtet werden, diese Bewertung den Konsumentinnen und Konsumenten zugänglich zu machen. Dazu kommt, dass jede Kontrolle eines Betriebes eine Momentaufnahme darstellt. Eine über mehrere Jahre gültige amtliche Qualitätsbescheinigung könnte die Konsumentinnen und Konsumenten, trotz gegenteiliger Erwartung, nicht aktuell und transparent über einen Lebensmittelbetrieb informieren.

#### 4. Fazit

Eine kantonale Sonderregelung betreffend die Einführung eines einfachen Hygiene-Punktesystem widerspricht dem materiellen Inhalt des eidgenössischen Lebensmittelrechts und läuft dem Sinn und Zweck dessen, einen schweizweit einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, zuwider. Dies gilt umso mehr, als bei der Debatte im Bundesparlament 2014 diese Frage intensiv vom Bundesgesetzgeber diskutiert und verworfen wurde. Die heutige effiziente risikobasierte Kontrolle mit einem konsequenten Durchgreifen bei Problembetrieben durch ein flächendeckendes staatliches Qualitätslabel zu ersetzen, wäre aus Sicht der Regierung ein Schritt in die falsche Richtung und würde nicht dem neuen Lebensmittelgesetz entsprechen. Eine amtliche Qualitätsbescheinigung ist weder ein praktikables noch ein wirksames Instrument zur aktuellen und transparenten Information der Konsumentinnen und Konsumenten. Der Vergleich der Wirkungen der Kontrollsysteme des Kantons Zug mit dem Kanton Basel-Stadt zeigt keinen Unterschied. Eine aussagekräftige amtliche Qualitätsbescheinigung wäre aufgrund des zusätzlichen personellen Mehraufwands mit jährlichen Mehrkosten von mindestens 2 Mio. Franken verbunden.

#### 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Alexandra Dill und Konsorten betreffend «einfaches Hygiene-Punktesystem für mehr Selbstverantwortung in den Basler Beizen» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin