
Vorstoss-Nr: 179-2010
Vorstossart: **Motion**
Eingereicht am: 04.10.2010
Eingereicht von: Eberhart (Erlenbach i.S., BDP) (Sprecher/ -in)
Weitere Unterschriften: 0
Dringlichkeit:
Datum Beantwortung: 04.05.2011
RRB-Nr: 768/2011
Direktion: GEF

Gebühreexzesse beenden

Der Regierungsrat wird aufgefordert,

- 1a. im Rahmen seiner Sparanstrengungen zu überprüfen, ob die verschiedenen Kontrollen im Lebensmittel- und Gesundheitsbereich in diesem Umfang nötig sind
- 1b. zu überprüfen, ob der Personalbestand einem handlungsfähigen Minimum entspricht, oder auf dieses zu senken ist
2. die internen Gebührenvorschriften im Lebensmittel- und Gesundheitsbereich zu überprüfen; speziell sollen primär folgende Grundsätze gelten:
 - a. Grundsätzlich sollen Kontrollen in KMU und anderen Kleinbetrieben gebührenfrei sein (aufwändige Grosskontrollen können speziell geregelt werden).
 - b. Die zu fordernden Unterlagen sollen substanziell dazu beitragen, dass die Konsumenten vor Unfug geschützt werden. Auf Formulare und Aufzeichnungen, die substanziell „nichts bringen“, soll verzichtet werden.
 - c. Die Gebühren sollen in einem nachvollziehbaren Verhältnis stehen zur Gefährlichkeit oder Wichtigkeit bei einer allfälligen Unterlassung (das bedeutet zum Beispiel: Wenn eine erhebliche Gefahr für die Kundschaft besteht, sollen die Gebühren höher sein als bei einem Bagatellfall).
 - d. Das primäre Ziel der Kontrollen soll nicht sein, Gebühren zu generieren, sondern die Kundschaft oder Belegschaft vor tatsächlichen Gefahren zu schützen.
 - e. Bevor gleich (Straf-)Gebühren verlangt werden, sollen bei leichten Vergehen zuerst Verwarnungen ausgesprochen werden.
 - f. Die Kommunikation der geltenden Vorschriften sowie die Beratungen für die betroffenen Zielgruppen sind zu verbessern.

Begründung zu Punkt 1:

Die Bevölkerung und betroffene KMU-Betriebe müssen immer wieder feststellen, dass Gegebenheiten in einem Umfang kontrolliert werden, die sachlich kaum „matchentschei-



dend“ sind punkto Gefährdungspotenzial oder Sicherheit für die Kundschaft. Es wird eine aufwändige „Paragrafenreiterei“ durchgeführt, ohne substanziellen Gewinn (s. Beispiele Punkt 2). Unter solchen Umständen steht die Frage im Raum, ob die Kontrollbehörden personell nicht so dotiert sein sollen, dass sie ihre Aufgaben nur noch mit dem nötigen Augenmass durchführen können.

Begründung zu Punkt 2:

Die Kontrollbehörden des Kantons geben zumindest in zwei Bereichen zu reden: bei den Gebühren und bei der ausgelebten Perfektion der Kontrollen.

Zunehmend werden auch für die periodischen (normalen) Kontrollen bei den KMU-Betrieben Gebühren erhoben, obschon diese Kontrollen eine typische Staatsaufgabe darstellen (so werden auf der Steuerverwaltung auch keine Gebühren erhoben, wenn diese die Steuererklärung kontrollieren). Daher sollen solche Kontrollen gebührenfrei sein.

Bei Vereinen oder Bauernorganisationen werden Gebühren ausgesprochen, die als Bussen empfunden werden und vielfach in keinem Verhältnis zu den „Vergehen“ stehen. So steht der starke Verdacht im Raum, dass die Kontrolleure ihre Daseinsberechtigung mit einkassierten Gebühren untermauern wollen.

Am Beispiel der Lebensmittelkontrolleure möchte ich dies darlegen. Beliebte Besuchsorte dieser Kontrolleure bilden die Jahrmärkte auf dem Land, Feste von Vereinen oder auch die Bauernmärkte. So wurden Frauenvereine oder Bauernorganisationen mit Bussen (sprich Gebühren) eingedeckt, weil die gemessene Temperatur im Kühlschrank nicht auf einem Papier notiert wurde oder die hausgemachte frische Konfitüre nicht mit allen Inhaltsstoffen deklariert wurde (Zucker war nicht aufgeführt). Die zu bezahlenden Gebühren betragen vielfach CHF 95.- pro Stand, was in keinem Verhältnis steht zur Gefährdung der Bevölkerung oder zum „Vergehen“.

In den Gaststätten werden heute derart ausgeprägte Hygienevorschriften erlassen, dass alles klinisch rein ist, die Natürlichkeit der Lebensmittel aber verloren gegangen ist. Unter solchen Umständen werden Konserven gefördert und frische Produkte benachteiligt, weil die Deklaration zu kompliziert wird. Butter und Konfitüre kommen nur noch aus der Konserve, Brot, Käse und Süssigkeiten müssen weitgehend deklariert werden (als ob das für einen grossen Teil der Bevölkerung überhaupt relevant wäre). Bei Erdnüssen muss draufstehen „enthält Nüsse“, bei Jogurt „enthält Milch“. Die Deklarationsvorschriften gehen zum heutigen Zeitpunkt viel zu weit und beschäftigen ein Heer von Beamten, ohne den Konsumenten zu nützen.

Im Gesundheitsbereich werden obgenannte Beispiele weiter perfektioniert.

So wurden in Apotheken und Drogerien Testkäufe mit Zitronensäure gemacht. Diese wird von der Kundschaft meist für Sirupe gebraucht. Nun liest man im Jahresbericht des Kantonsapothekeramts: 89,5 Prozent der Abgaben wurden beanstandet. Fast alle wurden beanstandet wegen mangelhafter Beschriftung, bei einer Probe wegen verändertem Inhalt. Dabei ist zu bedenken, dass solche Offenwaren meist für die Kundschaft speziell abgepackt werden, und diese den Inhalt zu Hause in vielen Fällen gleich weiterverarbeiten. Da fragt niemand nach Abfülldatum, Chargennummer und Rückverfolgbarkeit, Haltbarkeit, und genaue chemische Bezeichnung gemäss Arzneibuch. Da wollen die Leute einfach Zitronensäure in der gewünschten Menge, genau nach dem Rezept zu Hause.

Aus all diesen Beispielen ist zu ersehen, dass die Kontrolleure eine enorm grosse Chance haben, etwas zu finden und zu beanstanden und über die Gebühren das Amt oder das Labor zu finanzieren. Aus diesen Gründen ist die Grundforderung richtig, dass die Bussen einen Zusammenhang haben müssen mit dem Gefährdungspotenzial der Konsumenten und nicht mit einem allfälligen unvernünftigen Arbeitsaufwand.

Antwort des Regierungsrats

Zu Ziffer 1

Das Kantonale Laboratorium vollzieht Bundesrecht. Dabei gibt es bezüglich Umsetzung des Lebensmittelrechts wenig Spielraum, die Vorgaben sind eng. Gemäss Artikel 56 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung des Bundes (LGV; SR 817.02) sind die Kontrollen regelmässig und mit angemessener Häufigkeit durchzuführen. In den entsprechenden Bundesverordnungen (LGV, Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung (SR 817.025.21), Verordnung vom 23. November 2005 über die Primärproduktion (VPrP), Verordnung über die Koordination der Inspektionen auf Landwirtschaftsbetrieben (VKIL; SR 910.15)) ist detailliert festgelegt, wie die Kontrollen durchzuführen sind und welche Massnahmen ergriffen werden müssen. Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) bzw. das Kantonale Laboratorium sind daran, das bestehende Konzept unter dem Aspekt von noch stärker risikobasierten Kontrollen so zu überarbeiten, dass bestimmte Betriebszweige nicht mehr regelmässig, sondern nur auf Verdacht hin kontrolliert werden sollen (Cut-Off-Prinzip).

Im Kanton Bern werden die Betriebe im schweizweiten Vergleich bereits heute unterdurchschnittlich häufig und mit tieferem Personalbestand kontrolliert. So zeigt eine aktuelle gesamtschweizerische Umfrage, dass der heutige Personalbestand von 1.5 Vollzeitstellen pro 1'000 Betriebe im Kanton Bern unter dem schweizerischen Mittelwert von 1.7 liegt. Vor der Kantonalisierung der Lebensmittelkontrolle lag dieser Wert bei 3.5. Gegenüber der damaligen Situation wurde die Anzahl der Vollzeitstellen bei der Lebensmittelkontrolle somit mehr als halbiert. Eine weitere Reduktion der Inspektionstätigkeit ist nicht angebracht, zum einen wegen der Lebensmittelsicherheit im Kanton, zum andern wegen der Exportfähigkeit von Schweizer Produkten. Die aktuell vorhandenen Ressourcen genügen bereits heute nicht, um die bundesrechtlich vorgegebenen Kontrollfrequenzen einzuhalten.

Die laufende Revision des eidgenössischen Lebensmittelrechts, die voraussichtlich ab 2013 in Kraft tritt, beinhaltet für den Vollzug relevante Änderungen. Falls die zusätzlichen neuen Bestimmungen zur Information der Öffentlichkeit vollzogen werden müssen, werden zusätzliche Ressourcen benötigt. Bestrebungen, die Lebensmittelkontrolle zu reduzieren, laufen den geplanten Entwicklungen des Bundes im Bereich Lebensmittelrecht somit entgegen.

Im Gesundheitsbereich (Apotheken, Drogerien) sind die Kantone aufgrund der Bundesgesetzgebung verpflichtet, periodische Kontrollen in Detailhandelsbetrieben durchzuführen. Diese Inspektionen erfolgen durch das Milizinspektorat des Kantonsapothekeramtes nach Art, Grösse und Tätigkeiten sowie basierend auf einer Selbstkontrolle dieser Betriebe.

Zu Ziffer 2

a. Grundsätzlich ist die Lebensmittelkontrolle gebührenfrei. Hingegen schreibt das eidgenössische Lebensmittelgesetz (LMG; SR 817.0) vor, dass die Kantone für Kontrollen, die zu Beanstandungen geführt haben, Gebühren bis zu bestimmten Höchstbeträgen erheben (Verursacherprinzip). Dementsprechend enthält die kantonale Gebührenverordnung (GebV; BSG 154.21) lediglich den deklaratorischen Hinweis, dass für die Lebensmittelkontrolle Gebühren in dem von der eidgenössischen Lebensmittelgesetzgebung festgesetzten Rahmen erhoben werden (Ziff. 6.3 des Anhangs III zur GebV).

Die Gebühren für die übrigen Betriebsinspektionen im Aufgabenbereich der GEF bemessen sich grundsätzlich nach Zeit- und Arbeitsaufwand und können für die einzelnen Bereiche pauschaliert werden (Ziff. 9.4 des Anhangs III zur GebV). Bis Ende 2008 wurden für die periodischen Inspektionen in Apotheken und Drogerien keine Gebühren erhoben. Die Finanzkontrolle des Kantons Bern vertrat in ihrem Prüfbericht für das Jahr 2007 jedoch die

Auffassung, dass die periodischen Kontrollen dieser Betriebe in Rechnung zu stellen seien, da sowohl die Gesundheits- als auch die Gebührenverordnung eine Verrechnung vorsieht. Aus diesem Grund musste die Gebührenverordnung entsprechend geändert werden. Seit Anfang 2009 erhebt das Kantonsapothekeramt deshalb auch für diese Inspektionen Gebühren.

b. In den Artikeln 49 bis 55 LGV werden die Anforderungen an die Selbstkontrolle und deren Dokumentation durch den Bund genau definiert. Das Kantonale Laboratorium überprüft die Umsetzung dieser Vorschriften in den betroffenen Betrieben schon heute unter Berücksichtigung des vorhandenen Ermessensspielraumes.

c. Die Gebühren haben dem zeitlichen und materiellen Aufwand bei Beanstandungen Rechnung zu tragen und dürfen im Gegensatz zu einer strafrechtlichen Busse keinen pönalisierenden Charakter haben. Bei der Festsetzung der Gebühren ist deshalb nicht die „Gefährlichkeit oder Wichtigkeit bei einer allfälligen Unterlassung“, sondern vielmehr der mit der jeweiligen Beanstandung verbundene behördliche Aufwand massgebend. In der laufenden Revision des eidgenössischen Lebensmittelgesetzes ist vorgesehen, dass in besonders leichten Fällen von der Erhebung von Gebühren abgesehen werden kann. Ein solcher Gebührenverzicht würde für den Kanton Bern allerdings einen Einnahmeausfall von rund CHF 300'000 zur Folge haben.

d. Das Ziel der Kontrollen besteht nicht darin, möglichst viel Gebühren zu generieren, sondern qualitativ hochstehende, rechtsgleiche und wirkungsvolle Kontrollen im Interesse der Lebensmittelsicherheit und des Gesundheits- bzw. Täuschungsschutzes durchzuführen.

e. Bei Widerhandlungen gegen Vorschriften des Lebensmittelrechts wird in besonders leichten Fällen gestützt auf Artikel 31 Absatz 2 LMG auf eine Strafanzeige verzichtet und die verantwortliche Person lediglich verwarnt. Das Kantonale Laboratorium legt diesen Artikel grosszügig aus und ist bei der Einreichung von Strafanzeigen, die in der Regel Bussen zur Folge haben, sehr zurückhaltend.

f. Alle geltenden Rechtserlasse sind in den amtlichen Sammlungen von Bund und Kanton öffentlich zugänglich. Zusätzlich informiert das Kantonale Laboratorium interessierte Zielgruppen auf seiner Internetseite mit verschiedenen Dokumenten, welche bei Inspektionen auch vor Ort abgegeben werden. Regelmässig finden Aussprachen zwischen den verschiedenen Branchenorganisationen und dem Kantonalen Laboratorium statt. Auf Anfrage werden Referate gehalten, Beratung und Unterstützung bei Ausbildungen und Schulungen geleistet, Baugesuche und Selbstkontrollkonzepte beurteilt und Anfragen beratend beantwortet.

Aufgrund der auf das Jahr 2011 bereits erfolgten Budgetkürzung im Kantonalen Laboratorium, welche zu einer Überprüfung des Kontrollumfangs führt, und unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Anpassung des Lebensmittelgesetzes im Sinne des Motionärs beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat die Ablehnung der Motion.

Antrag: Ablehnung der Motion

An den Grossen Rat