

Bericht

zum Vorentwurf für das Gesetz über die Lebensmittelsicherheit

1 EINFÜHRUNG

Um der Motion Folge zu leisten, die am 6. November 2003 von Grossrat Jacques Bourgeois eingereicht und am 16. Juni 2004 vom Grossen Rat angenommen wurde, setzte der Staatsrat einen Steuerungsausschuss ein unter dem Vorsitz von Staatsrätin Ruth Lüthi, Direktorin für Gesundheit und Soziales, und mit Staatsrat Pascal Corminboeuf, Direktor der Institutionen, der Land- und Forstwirtschaft, als Vizepräsident. Ferner setzte er einen Projektausschuss ein unter der Leitung von Stephanie Mörikofer, Doktorin der Biochemie und Aargauer Alt-Regierungsrätin von den Departementen für Gesundheitswesen und Finanzen. Im Verlauf mehrerer Audits (s. unten) hörten die Mitglieder dieser Ausschüsse die Vertreter der interessierten Kreise, Experten und Herrn Bourgeois an.

- Anhörung einiger Vertreter von Lebensmittelbetrieben des Kantons und des Verbands Interprofession du Gruyère, am 7. Januar 2005 in Grangeneuve;
- Anhörung von Professor Fleiner, von Herrn Müller, Berner Kantonschemiker, und von Frau Raemy, Präsidentin der Freiburger Sektion der Fédération romande des consommatrices FRC, am 13. Januar 2005 in Freiburg;
- Anhörung von Herrn Wyss, Direktor des BVET, von Herrn Morel, Vizedirektor des BLW, und von Herrn Charrière, Vizedirektor des BAG, am 21. Januar 2005 in Freiburg;
- Anhörung von Frau Sommaruga, Ständerätin, am 26. Januar 2005 in Bern;
- Anhörung von Grossrat Bourgeois, Urheber der Motion, am 17. Februar 2005 in Freiburg.

Im Ausgang dieser Audits erhielt der Projektausschuss den Auftrag, einen Bericht zuhanden des Steuerungsausschusses zu erstellen. Dieser Bericht wurde dem Steuerungsausschuss am 27. Juni 2005 übergeben. Der Projektausschuss schlägt darin für die künftige Organisation der Lebensmittelkontrollen zwei Varianten vor, ein Koordinationsmodell und ein Integrationsmodell. Der Steuerungsausschuss sprach sich im September 2005 für ein « Integrationsmodell » aus, das der Motion besser Rechnung trage. Dieses Modell zeichnet sich durch die Schaffung eines organisatorischen Gebildes in der Kantonsverwaltung aus, das für die Lebensmittelsicherheit zuständig ist. Dieses Gebilde fasst einen grossen Teil der heutigen Aufgaben des Kantonalen Laboratoriums und des Veterinäramts zusammen. Parallel dazu wurde das Projekt für die Zusammenfassung der drei Laboratorien der Kantonsverwaltung, die zu drei verschiedenen Direktionen gehören (ILFD, GSD und RUBD), reaktiviert. Sowohl das Veterinäramt als auch das Kantonale Laboratorium sind Auftraggeber verschiedener Laboratorien. Es wird somit nötig sein, jede künftige Zusammenarbeit dieser beiden Ämter mit den übrigen von ihnen durchgeführten Arbeiten zu koordinieren.

Am 12. Dezember 2005 nahm der Staatsrat die bisherigen Berichte zur Kenntnis. Auch er sprach sich für das « Integrationsmodell » aus sowie für eine Koordination mit den Arbeiten, die zu einer Zusammenfassung der Laboratorien führen würden.

2 HEUTIGE SITUATION

Die Lebensmittelkontrolle fällt unter das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG; SR 817.0). Dieses Gesetz bezweckt:

- die Konsumenten vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen zu schützen, welche die Gesundheit gefährden können;
- den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln sicherzustellen;
- die Konsumenten im Zusammenhang mit Lebensmitteln vor Täuschungen zu schützen.

Es gilt für alle Lebensmittel.

Das kantonale Ausführungsgesetz vom 9. Mai 1995 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SGF 821.30.1) bestimmt die kantonalen Organe für die Kontrolle des Vollzugs dieses Gesetzes und regelt ihre Aufgaben. Diese kantonalen Organe sind:

- der Kantonschemiker (KCh) mit dem Kantonalen Laboratorium und den kantonalen Inspektoren;
- der Kantonstierarzt (KVet), die Fleischinspektoren und die Fleischkontrolleure.

Neben den Aufgaben in Verbindung mit der Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände sind der Kantonschemiker und der Kantonstierarzt mit dem Vollzug weiterer Gesetzesbestimmungen betraut.

Der milchwirtschaftliche Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD) seinerseits ist betraut mit der Inspektion der Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft, der Beratung auf den Gebieten der Milchproduktion sowie der kleingewerblichen und bäuerlichen Milchverarbeitung und ist für die Kantone Freiburg und Neuenburg tätig. Diese Aufgaben leiten sich aus der Milchqualitätsverordnung (MQV ; SR 916.351.0) ab. Diese bundesgesetzliche Grundlage hat sich jedoch grundlegend geändert. Nach der neuen MQV fällt die Organisation der Inspektionstätigkeit in die Verantwortung der Kantone.

2.1 Kantonschemiker – Kantonales Laboratorium

Das Kantonale Laboratorium ist administrativ der GSD zugewiesen. Es wird vom Kantonschemiker geleitet.

- Personalbestand: 19 Einheiten.
- Struktur: 3 Sektoren:
 - ein Laborsektor für physikalische, chemische und mikrobiologische Kontrollen;
 - ein Inspektoratssektor, dem die kantonalen Lebensmittelinspektoren (5) und der kantonale Wasserinspektor (1/2) angehören;
 - ein Verwaltungssektor.

Kontrolle der Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände

90 % der Tätigkeit des Kantonalen Laboratoriums gelten der Kontrolle (Inspektionen, Probenahmen, Laboranalysen, Dokumentenprüfung, Ausstellung von Zertifikaten) von Lebensmitteln, zu denen namentlich das Trinkwasser, Milch und Milchprodukte, Fleisch und Fleischprodukte gehören. Zu dieser Tätigkeit kommt die Kontrolle von Gebrauchsgegenständen (Apparate, Maschinen, Räumlichkeiten, Kosmetika, Spielzeug, Geschirr, Gerätschaften, Kleidungsstücke usw.). Das Amt wird auch regelmässig um Auskünfte angegangen (Konsumenten, Betriebe, Gemeinden, Medien).

Weitere Tätigkeiten

Das Kantonale Laboratorium ist auch mit folgenden Aufgaben betraut:

- Kontrolle der Qualität des Badewassers (Schwimm- und Strandbäder);
 - Überwachung des Handels mit Giftstoffen;
 - Kontrolle des Vollzugs der Verordnung über die Deklaration für landwirtschaftliche Erzeugnisse (LDV);
 - Kontrolle des Vollzugs der Verordnung über die biologische Landwirtschaft;
 - Kontrolle des Vollzugs der Verordnung über die Kontrolle der geschützten Ursprungsbezeichnungen (AOC) und geographischen Angaben (IGP);
 - Kontrolle der Selbsteinkellerer, seit 2004.
-
- Anzahl Betriebe/Geschäfte unter der Kontrolle des Kantonalen Laboratoriums: 3'000
 - Anzahl Inspektionen pro Jahr: 1'200 bis 1'500.

- Anzahl untersuchte Proben pro Jahr: rund 4'500.
- Akkreditierung: Die Analyse- und Inspektionstätigkeiten sind nach den Normen EN ISO/CEI 17020 und EN ISO/CEI 17025 akkreditiert.

2.2 Veterinäramt

Das Veterinäramt ist administrativ der ILFD zugewiesen. Es wird vom Kantonstierarzt geleitet.

- Personalbestand: 6.5 Einheiten.
- Das Amt arbeitet eng zusammen mit 21 Kreistierärzten, 2 Amtstierärzten, 2 Fleischinspektoren und 23 Fleischkontrolleuren (diese 25 Gemeindepersonal-Stellen werden gemäss der Motion Bachmann vom Staat übernommen). Die Zahl der Inspektoren für die Kontrolle der Bienenstöcke beläuft sich derzeit auf 20. Diese unterstehen der direkten Verantwortung des Bienenkommissärs.
- Struktur:
 - Tiergesundheit und Bekämpfung der Tierseuchen;
 - Tierschutz;
 - Fleischhygiene;
 - Import / Export; Tierarzneimittel.
- Tätigkeiten auf dem Gebiet der Lebensmittelkontrolle (LMG)
 - Fleischhygiene (Produktionsbedingungen, Schlachtung, Schlachthanlagen, bis hin zur Verkaufsfront, die aber nicht inbegriffen ist);
 - Kontrolle über die Einhaltung der Bestimmungen über die Tierarzneimittel.
- Weitere Tätigkeiten
 - Tiergesundheit (Bekämpfung von Tierseuchen und Zoonosen);
 - Tierschutz (Tierversuche, Bewilligung zur beruflichen Tierhaltung, Klagen);
 - Import/Export (lebende Tiere, z. B. Poulets zum Mästen);
 - Entsorgung tierischer Nebenprodukte.
- Anzahl Betriebe unter der Kontrolle des Kantonstierarztes: 36 kleine Schlachthanlagen; 4 grosse Schlachthanlagen; 7 Verarbeitungsräumlichkeiten.
- Anzahl Inspektionen pro Jahr: im Jahr 2004 kontrollierten 2 Amtstierärzte eingehend 197 Betriebe mit Tierhaltung (blaue Kontrollen). In kleinen Schlachthanlagen und Verarbeitungsräumlichkeiten ist durchschnittlich ein Besuch pro Jahr zu veranschlagen. In grossen Schlachthanlagen fallen in Anbetracht der Zulassungsgesuche für den Export umfangreichere Aufgaben und Kontrollbesuche an.
- Anzahl untersuchter Proben pro Jahr: das VetA verfügt über kein Laboratorium. Mit den Analysen werden entweder das SANIMA-Labor oder externe Labore betraut. Für die Kontrolle der Rückstände im Fleisch erfolgten in den Schlachthanlagen 208 Analysen an Schweinen und 578 an Rindern. Im Zusammenhang mit BSE (Rinderwahnsinn) erfolgten 782 Analysen an gesunden Tieren und 790 an notgeschlachteten Tieren, davon 178 im SANIMA-Labor (FALL, Veterinäreinheit). In den Legehühnerbetrieben erfolgten 185 Untersuchungen auf Salmonella Enteritidis.
- Akkreditierung: das VetA plant demnächst seine Zertifizierung: die Akkreditierung der Kontrollen wird folgen.

2.3 Milchwirtschaftlicher Inspektions- und Beratungsdienst (MIBD)

Der MIBD ist administrativ der ILFD zugewiesen. Der Tätigkeitsumkreis des MIBD FR/NE deckt alle Gebiete der Kantone Freiburg und Neuenburg ab.

- Personalbestand : der Teil "Inspektion" des MIBD (FR/NE) umfasst (3.33 Vollzeiteinheiten):
 - 1 Inspektionschef, Tierarzt; zu 70 % seiner Arbeitszeit leitet er die Inspektionen für die Milchqualitätssicherung und führt sie aus. In den restlichen 30% führt er die blauen Kontrollen auf Anordnung der Kantonstierärzte von Freiburg und Neuenburg durch;
 - 2 Inspektoren mit Diplom in der Milchindustrie, vollzeitlich;
 - 1 Verwaltungsmitarbeiter mit halbem Pensum für die Verwaltung der Datenbanken, Statistiken und andere Verwaltungsaufgaben.
- Aktivitäten aufgrund der MQV:
 - Inspektion der Qualitätssicherung in der Milchwirtschaft (Betriebe für Milchproduktion, für die kleingewerbliche und industrielle Milchverwertung sowie für die Reifung und Vorverpackung von Käse);
 - Beratung auf den Gebieten Milchproduktion sowie kleingewerbliche und bäuerliche Milchverarbeitung;
 - in Delegation an das Freiburgerische Agro-Lebensmittellabor Analysen für die Qualitätskontrolle der Verkehrsmilch und Analysen zwecks Qualitätssicherung in den Betrieben des Milchsektors;
 - Homologisierung der Ausrüstungen für die automatische Entnahme von Milchproben, für die gesamte Westschweiz.
- Weitere Tätigkeiten
 - Überprüfung der Einhaltung des Pflichtenhefts für Milchprodukte AOC (Greyerzer, Emmentaler und Freiburger Vacherin) im Auftrag der IHO (Privatmandat);
 - Durchführung der blauen Kontrollen in Milchproduktionsbetrieben im Auftrag der Veterinärämter FR und NE.
- Anzahl Betriebe unter der Kontrolle des MIBD (FR/NE): 3'048 (einschl. Kanton Neuenburg).
- Anzahl Inspektionen pro Jahr: 1'885.
- Anzahl untersuchter Proben pro Jahr: 98'000. Die Proben werden dem Freiburgerischen Agro-Lebensmittellabor anvertraut (FALL, Einheit Milchwirtschaftliche Stationen).
- Akkreditierung: Die MIBD-Inspektion muss von der Schweiz im Rahmen eines internationalen Abkommens akkreditiert und zugelassen werden. Im Übrigen sind die im Rahmen der Milchqualitätssicherung durchgeführten Kontrollen, die mit dem Gesundheitszustand der Tiere zu tun haben, von den Amtstierärzten sicherzustellen.
- Die Struktur des MIBD, das seine gesetzliche Grundlage in der MQV hat, wird eine vollständige Neuorganisation erfahren.
Nach dem Entwurf der neuen MQV wird die Organisation der Inspektionstätigkeit in die Verantwortung der Kantone fallen.

3 DIE MOTIONEN BACHMANN UND BOURGEOIS

Mit einer Motion, die am 16. Juni 2004 erheblich erklärt wurde (TGR S. 783ff.), schlug Grossrat Bachmann vor, über eine Änderung von Artikel 6 des Ausführungsgesetzes zum

Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände die Aufgabe der Fleischkontrolle zu kantonalisieren.

Mit einer Motion, die ebenfalls am 16. Juni 2004 erheblich erklärt wurde, ersuchte Grossrat Bourgeois um die Änderung der kantonalen Gesetzgebung, namentlich des Ausführungsgesetzes vom 9. Mai 1995 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Die Motion strebt die folgenden Ziele an, die bei der Anhörung vom 17. Februar 2005 eingehend erläutert wurden:

- eine einzige Instanz (ILFD) für die Lebensmittelkontrolle von der Primärproduktion bis zum Verbraucher: „Von der Heu- bis zur Essgabel“;
- Vereinfachung in der Ausführung der Kontrollen, vermehrte Effizienz, Kostensenkung, Vermeidung von Doppelspurigkeiten;
- Kompetenzenunterscheidung zwischen Beratung, der die Qualitätssicherung folgt, und Kontrollen, die mit der Verfolgung von Zuwiderhandlungen verbunden sind;
- Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht;
- Zusammenlegung der Verfolgung von Zuwiderhandlungen nach Art. 182 LwG und der Täuschungsbekämpfung nach LMG;
- Integration des MIBD;
- Integration der AOC-Kontrollen in dieselbe Instanz.

4 ERGEBNISSE DER VERSCHIEDENEN AUDITS

Der Steuerungsausschuss und der Projektausschuss veranstalteten mehrere Audits (s. Punkt 1). Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden :

Die hauptsächlichen Erwartungen der Freiburger Lebensmittelbetriebe (Anhörung vom 7. Januar 2005)

- ein einziger Ansprechpartner (pro Betrieb) auf Kantonsebene, insbesondere für die Exportbescheinigungen;
- ein einziger Ansprechpartner soll nicht eine einzige Mammutinstanz heissen;
- Vereinheitlichung der Kontrollen;
- Täuschungen: systematische Kontrollen durch den Kanton;
- Integration des MIBD in das Kantonale Laboratorium oder das Veterinäramt;
- Differenzierung zwischen Beratung und Kontrolle.

Empfehlungen und Meinung der Experten (Anhörung vom 13. Januar 2005)

- Die Bekämpfung von Täuschungen (nach LMG) kann nicht von den Tätigkeiten des Kantonalen Laboratoriums getrennt werden;
- Trennung zwischen Kontroll- und Beratungstätigkeit;
- ein einziger Kontrolldienst pro Betrieb;
- Integration des MIBD in das Kantonale Laboratorium;
- ein einziger Ansprechpartner für die Produzenten und die Konsumenten (eine einzige Anlaufstelle);
- die Zusammenlegung der Ämter des Kantonschemikers und des Kantonstierarztes in einer einzigen Struktur ist nicht unbedingt nötig. Wichtig ist eine sehr gute Koordination.

Empfehlungen und Meinung der Vertreter des Bundes (Anhörung vom 21. Januar 2005)

- Die Kontrollen können unabhängig von der Behörde erfolgen, die anschliessend die Ergebnisse beurteilen und Folge leisten muss;
- die Kontrollen müssen unabhängig von den Beratungen sein;

- die verschiedenen von den Kontrollen betroffenen Fachpersonen müssen ihren Besuch koordinieren;
- der Staat sollte sich nicht mit privaten Kontrollen befassen (Bio usw.);
- auf europäischer Ebene besteht die Tendenz, die für das Gesundheitswesen zuständigen Ämter mit den Lebensmittelkontrollen zu betrauen.

Empfehlungen und Meinung von Frau Sommaruga, Präsidentin der Stiftung für Konsumentenschutz und Ständerätin (Anhörung vom 26. Januar 2005)

- Auf dem Lebensmittelgebiet vorrangig ist der Schutz der Gesundheit. Demzufolge muss die Dienststelle, die sich mit diesem Gebiet befasst, dem Gesundheitsdepartement zugewiesen sein;
- Trennung zwischen Kontrolle und Beratung;
- AOC-Fragen sollten mit der Beratung verbunden sein. Im Fall von Täuschungen ist ein Repressionsinstrument notwendig.

5 ZIELE EINER NEUORGANISATION

Die Ziele der Neuorganisation tragen den Anliegen der Motionen Bachmann und Bourgeois, den Erwartungen der Partner, der bei den Audits ausgedrückten Auffassung der Experten sowie den heute geltenden Bundesgesetzen Rechnung. Auch der Entwurf der neuen Verordnung über die Qualitätssicherung und Qualitätskontrolle in der Milchwirtschaft (MQV) ist in diese Ziele eingegangen. Berücksichtigt wurde schliesslich auch die allgemeine Ausrichtung der europäischen Gesetzgebung auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit.

Hauptsächlich angestrebt werden:

- eine einzige Instanz;
- eine einzige Anlaufstelle;
- Zusammenfassung gleichartiger Aufgaben unter einer einzigen Direktion;
- ein einziger Partner/Ansprechpartner;
- eine effiziente, unabhängige und kompetente Kontrolle;
- Zusammenlegung der Kontrollen (KCh, KVet);
- Integration der MIBD-Inspektion;
- Abschaffung von Doppelspurigkeiten;
- Trennung zwischen Beratungs- und Kontrolltätigkeit;
- Kostenreduktion;
- integrierte Verfolgung von Zuwiderhandlungen (Art. 182 LwG);
- eine mit der europäischen Reglementierung kompatible Lösung.

Diese Ziele sollen mit dem nötigen Minimum an Neuorganisation und Zusammenlegung erreicht werden.

6 MODELL EINER KÜNFTIGEN ORGANISATION

An seiner Sitzung vom 12. Dezember 2005 nahm der Staatsrat Kenntnis vom Bericht des Projektausschusses sowie vom Vorschlag des Steuerungsausschusses. Für den Fortgang der Arbeiten wählte er das so genannte « Integrationsmodell » als Arbeitshypothese. Dieses auch vom Steuerungsausschuss vorgeschlagene Modell zeichnet sich aus durch das Bestehen einer Einheit für Lebensmittelsicherheit, die das Kantonale Laboratorium und das Veterinäramt umfasst. Diese Einheit beinhaltet eine einzige Anlaufstelle, eine Einheit für den administrativen Support und das Inspektorat für die Wahrnehmung der Aufgaben in Verbindung mit der Lebensmittelsicherheit. Die übrigen Zuständigkeiten des Kantonschemikers beziehungsweise des Kantonstierarztes, zum Beispiel der Tierschutz und

die Kontrolle der Schwimmbäder, bleiben in der direkten Verantwortung der beiden Amtsinhaber.

Kurz gesagt, wird diese Einheit alle öffentlichen Inspektionen in der Lebensmittelkette wahrnehmen, von der Produktion bis zum Konsum. Sie wird auch mit den Inspektionen bei den Gebrauchsgegenständen betraut.

Auf Verlangen des Staatsrats beauftragte der Steuerungsausschuss das Amt für Personal und Organisation (POA) mit der Konkretisierung des « Integrationsmodells ». In Zusammenarbeit mit dem Kantonschemiker und dem Kantonstierarzt wird das POA bis Oktober 2006 im Rahmen des gewählten Modells Varianten für dessen Realisierung erarbeiten.

7 ZUSTÄNDIGKEIT DES STAATSRATS UNTER DEM ASPEKT DES SVOG

Die Motion Bachmann stellt vor keine besonderen Probleme. Sie verlangt effektiv die Aufhebung von zwei Artikeln des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände. Dies ist nicht der Fall bei der Motion Bourgeois, die gesetzliche sowie organisatorische Änderungen verlangt. Die Letzteren bergen ein institutionelles Problem in sich, weil die organisatorischen Änderungen in die Zuständigkeit des Staatsrats fallen. In der Botschaft Nr. 281 vom 8. Januar 2001 zum Entwurf des Gesetzes über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung heisst es unter der Überschrift « Streben nach Effizienz bei der Aufgabenerfüllung »:

« 3. Was insbesondere die Effizienz der Verwaltungstätigkeit anbelangt, hebt der Entwurf hauptsächlich die Autonomie der Regierung bei der Organisation, die Verteilung und die Delegation der Kompetenzen zwischen den verschiedenen hierarchischen Stufen und die Arbeitsmethoden der Verwaltung hervor. Damit der Staatsrat einen grösstmöglichen Handlungsfreiraum hat, verleiht ihm der Entwurf eine umfassende Autonomie im Bereich der Organisation (vgl. hierzu die Erläuterungen zu Art. 4 Abs. 1 Bst. b) So sieht er vor, dass die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche unter den Direktionen nicht mehr direkt im Gesetz, sondern in einem Beschluss festzulegen ist (Art. 45). Der Staatsrat erhält ausserdem die Kompetenz, Verwaltungseinheiten (Art. 68 Abs. 1 Bst. a), Kommissionen (Art. 52 Abs. 1) sowie Fachstellen oder -gremien für die Umsetzung der Organisations- und Geschäftsführungsregeln (Art. 69) zu schaffen oder sie aufzuheben. Schliesslich ist auch die allgemeine Regelung der Organisation und der Geschäftsführung der Verwaltung auf ein Minimum reduziert worden, so dass der Staatsrat auch auf diesem Gebiet über einen grossen Handlungsspielraum verfügen kann (Art. 67). »

In der endgültigen Fassung des Gesetzes hat sich die Artikelnummerierung etwas geändert, der Sinn aber ist der gleiche geblieben. Vergleiche hierzu im Besonderen die folgenden Bestimmungen:

Art. 46 b) Zuständigkeitsbereich

¹ Zuständigkeitsbereich und Benennung der Direktionen werden vom Staatsrat in einem allgemein verbindlichen Beschluss festgelegt.

² Die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche trägt folgenden Kriterien Rechnung:

- a) Zusammenhang der Aufgaben und Führbarkeit;*
- b) sachliche und politische Ausgewogenheit unter den Direktionen;*
- c) Beziehungen mit den anderen Kantonen und dem Bund.*

Art. 71 Organisationskompetenz

¹ Der Staatsrat bestimmt im Rahmen dieses Gesetzes und der Spezialgesetzgebung die Verwaltungsorganisation, indem er:

- a) die Verwaltungseinheiten, mit Ausnahme der Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit, schafft oder sie aufhebt;*
- b) in einem allgemein verbindlichen Beschluss die Organisation der einzelnen Direktionen und der Staatskanzlei festlegt;*
- c) in einem Anhang zu diesem Beschluss das Organigramm der Direktionen und der Staatskanzlei aufstellt, das den Kriterien der Verständlichkeit, der Transparenz und der Information genügen muss.*

² Die Direktionen legen die Organisation der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten nach den vom Staatsrat aufgestellten, allgemeinen Regeln fest.

³ Die administrativ zugewiesenen Einheiten regeln ihre Organisation selbst, soweit sie nicht durch die Spezialgesetzgebung oder durch den Staatsrat festgelegt ist.

8 GESETZESÄNDERUNGEN

Dieser Entwurf soll nicht nur als Änderung des Ausführungsgesetzes vom 9. Mai 1995 zum Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) betrachtet werden, sondern als eine weiter reichende gesetzliche Regelung, die darauf hinzielt, die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten. Deshalb der neue Titel dieses Gesetzes: Gesetz über die Lebensmittelsicherheit.

Der Entwurf entspricht somit vier Zielen :

- Koordinierte Umsetzung der neuen Bundesgesetzgebung über die Lebensmittelhygiene und infolge der Einführung des einschlägigen europäischen Gemeinschaftsrechts eine Neugestaltung der Ausführungsbestimmungen zum Lebensmittelgesetz.
- Umsetzung der Motion Bourgeois (s. hierzu oben Punkt 3 : Die Motionen Bachmann und Bourgeois).
- Kantonalisierung der Kontrolle über die Fleischhygiene (s. hierzu oben Punkt 3 : Die Motionen Bachmann und Bourgeois).
- Aktualisierung der Gesetzgebung über das Trinkwasser. Das Gesetz über die Lebensmittelsicherheit übernimmt zu einem grossen Teil den Inhalt der Bestimmungen, die im bisherigen Trinkwassergesetz enthalten sind (Verteilung und Kontrolle des Trinkwassers). Der Schutz der Wasservorkommen wird im Gesetz über die Gewässer behandelt; dieses legt die Grundsätze für die rationelle und wirtschaftliche Verwendung des Trinkwassers fest.

Die Bundesgesetzgebung über die Lebensmittelhygiene betrifft hauptsächlich die folgenden neuen Bundesverordnungen zur Anwendung des Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände :

- Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) ;
- Verordnung über das Schlachten und die Fleischkontrolle ;
- Verordnung über die Primärproduktion, die auch unter das Bundesgesetz über die Landwirtschaft fällt.

Ausserdem hat der Bundesrat am 23. November 2005 eine neue Verordnung über die Milchqualität erlassen, mit der er namentlich darauf verzichtet hat, von den Kantonen die

Einsetzung eines milchwirtschaftlichen Inspektions- und Beratungsdienstes (MIBD) zu verlangen.

Den Kantonen lässt diese Gesetzgebung aus materieller Sicht keinen Handlungsfreiraum, hingegen sind sie mit dem Vollzug dieser Verordnungen, ganz besonders mit der Organisation der Kontrollen betraut. Der Vorentwurf zielt durch eine bessere Koordination der Kontrollen darauf hin, Synergien zu entwickeln, die Ressourcen besser zu nutzen und wenn möglich Einsparungen zu erreichen. Er soll auch die Kontrollen für die Produzenten und Lebensmittelbetriebe vereinfachen.

Was die Motion Bourgeois anbelangt, so ermöglicht die Schaffung einer einzigen Inspektions- und Kontrollinstanz, zentraler Angelpunkt dieser neuen Regelung, es auch, deren Zielsetzung zu verstärken und den Grundsatz « vom Stall bis zum Tisch » bzw. « von der Heu- bis zur Essgabel » optimal sicherzustellen. Dieses Konzept fügt sich in ein organisatorisches Gebilde ein, das für die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit zuständig ist und in dem jede für ihr jeweiliges Gebiet verantwortliche Person ihre Kompetenzen wahrt und dieser Struktur zur Verfügung stellt. Für die Frage der administrativen Zuweisung ist der Staatsrat zuständig, entsprechend der oben zitierten kantonalen Gesetzgebung.

Dieses neue Konzept impliziert die Kantonalisierung der Kontrolle über die Fleischhygiene. Somit wird auch das Ziel der Motion Bachmann erreicht.

Im Trinkwasserbereich setzen das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und die beiden kürzlich in Kraft getretenen Verordnungen – die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV) und die Verordnung vom 23. November 2005 über Trink-, Quell- und Mineralwasser – den Akzent auf den Konsumentenschutz, dies über den Grundsatz der Selbstkontrolle sowie über Inspektionen und Analysen, die von der zuständigen Kantonsbehörde vorgenommen werden.

Der hier unterbreitete Entwurf konkretisiert diesen Mechanismus und ergänzt ihn, indem er Erwägungen des Gesundheitswesens integriert, die auf dem kantonalen Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 basieren. Unter diesem Aspekt haben die Gemeinden in ihrer Eigenschaft als örtliche Gesundheitsbehörde (s. hierzu Art. 19 des Gesundheitsgesetzes) namentlich eine Rolle als Garanten für die gute Anwendung der Bundesgesetzgebung.

Unsere heutige kantonale Gesetzgebung, das Gesetz vom 30. November 1979 über das Trinkwasser und sein Ausführungsreglement vom 13. Oktober 1981, gründet auf dem Bundesgesetz vom 8. Dezember 1905 betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen und muss daher dem Bundesgesetz vom 9. Oktober 1992 über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) und dessen Ausführungsverordnungen angepasst werden, namentlich der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23. November 2005 (LGV) und der Verordnung vom 23. November 2005 über Trink-, Quell- und Mineralwasser. Diese Anpassungen sind technischer Art. Denn die 1905 eingeführte Gesetzesregelung hat sich seither bewährt und erfuhr daher keine erheblichen Änderungen grundsätzlicher Art.

In diesem Zusammenhang ist zu sagen, dass die Qualität des Trinkwassers im Kanton Freiburg als sehr gut bezeichnet werden kann. Nach der kantonalen Bilanz der Netzinspektionen im Jahr 2005 erreichte das kontrollierte Wasser eine Durchschnittsnote von 1.29 (Höchstnote 0.00/Mindestnote 4.00). Dies entspricht einem Lebensmittelsicherheitsgrad, der nach der Klassifizierung in den vom BAG veröffentlichten « Mitteilungen aus Lebensmitteluntersuchung und Hygiene » (Band 92, 1/2001 S. 116) als « gewährleistet » gilt.

Was die Entwicklung von Nitraten im Netz- und im Grundwasser anbelangt, so wurde zwischen 1950 und 2000 ein laufender Anstieg des Nitratgehalts in den unterirdischen Gewässern des schweizerischen Mittellands festgestellt. Dies war auf die Intensivierung der Landwirtschaft und die zunehmende Verwendung von Stickstoffdüngemitteln zurückzuführen.

Anfangs der Achtzigerjahre verteilten 40 öffentliche Netze des Kantons Freiburg Wasser, dessen Nitratgehalt den Toleranzwert von 40 mg je Liter überschritt. Infolge der Interventionen des Kantonalen Laboratoriums ergriffen die Verteiler Massnahmen, und heute verteilt kein öffentliches Trinkwassernetz mehr Wasser mit einem Nitratgehalt oberhalb des Richtwerts (Jahresbericht 2004 des Kantonalen Laboratoriums für den Kanton Freiburg, S.19f., Punkt 4.6).

Was jedoch den Nitratgehalt des Wassers angeht, so unterscheiden sich die Qualitätsziele je nachdem, ob man von den Wasservorkommen oder von der Trinkwasserversorgung spricht. Die ökologischen Ziele der Bundesgesetzgebung über die Gewässer setzen den Nitratgehalt von unterirdischen Gewässern, die als Trinkwasser verwendet werden oder hierfür bestimmt sind, auf maximal 25 mg je Liter fest. Weniger streng in Bezug auf die Trinkwasserqualität ist das Lebensmittelgesetz : das Wasser aus dem Hahnen darf den Toleranzwert von 40 mg je Liter nicht überschreiten. Somit gilt Wasser mit einem Nitratgehalt von 40 mg/l unter dem Aspekt der Konsumtauglichkeit als zufrieden stellend, nicht hingegen aus der Sicht ökologischer Zielsetzung. Dies erklärt die scheinbaren Widersprüche in der Beurteilung der Wasserqualität. Die Behauptung also, dass die ganze Freiburger Bevölkerung mit gutem Trinkwasser versorgt wird, da dessen Nitratgehalt maximal 40 mg je Liter beträgt, ist ebenso richtig wie die Behauptung, dass die Wasservorkommen gefährdet sind, weil ihr Nitratgehalt 25 mg je Liter überschreitet und regelmässig ansteigt. Die grössere Strenge in Bezug auf die Qualität der Wasservorkommen rechtfertigt sich voll und ganz im Hinblick auf einen langfristigen Schutz im Sinne der nachhaltigen Entwicklung.

Die Bundesgesetzgebung über die Lebensmittel schreibt einen sehr hohen Qualitätsstandard vor, um den gesundheitlichen Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten sicherzustellen. So muss Trinkwasser in mikrobiologischer, chemischer und physikalischer Hinsicht genusstauglich sein (Art. 3 der Verordnung über Trink-, Quell- und Mineralwasser). Somit müssen spezifische Kriterien und Werte eingehalten werden (Art. 3 Abs. 2 derselben Verordnung). Dieser Qualitätsstandard wird durch den Grundsatz der Selbstkontrolle (s. hierzu Art 23 LMG und 49 ff. LGV) gewährleistet, wonach jeder Trinkwasserverteiler gehalten ist, die bundesgesetzlichen Anforderungen zu erfüllen. Die mit dem Vollzug dieser Gesetzgebung betraute Kantonsbehörde übt die Funktion eines Kontrollorgans aus, auf dem Weg über Probe-Analysen, die bei den Verteilern vorgenommen werden. In dieser Funktion ist die Behörde befugt, bei Nichteinhaltung der bundesrechtlichen Anforderungen alle nötigen Massnahmen zu ergreifen (s. hierzu Art. 27-30 LMG).

Mit dieser einfachen und wirksamen gesetzlichen Regelung konnten in der Praxis gute Ergebnisse erzielt werden. Somit ist in der Schweiz allgemein das Trinkwasser von guter Qualität. Im Jahr 2001 erfolgten bei den Wasserverteilern mehr als 1400 voneinander unabhängige Inspektionen. In 94% der Fälle wurde die Trinkwasserqualität als einwandfrei oder annehmbar qualifiziert. Das Trinkwasser ist somit ein Lebensmittel, das als sicher gelten kann (s. hierzu www.trinkwasser.ch). Kontrollen sind jedoch nötig, um diesen Sicherheitsgrad zu wahren.

9 ERLÄUTERUNG DER ARTIKEL

Art. 1

Dieser Artikel bestimmt das oben beschriebene neue Konzept mit dem Ziel, die Lebensmittelsicherheit von der Primärproduktion bis zur Vermarktung der Lebensmittel zu gewährleisten. Unter « Primärproduktion » zu verstehen sind die Erzeugung, die Aufzucht und der Anbau von Primärprodukten einschliesslich das Ernten, das Melken und die Aufzucht und Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere vor dem Schlachten, unter « Primärprodukten » Pflanzen, Tiere und daraus gewonnene Erzeugnisse der Primärproduktion, die zur Verwendung als Lebensmittel oder Futtermittel bestimmt sind (s. Art. 2 der Verordnung über die Primärproduktion). Die Begriffe Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände gehen aus den Artikeln 2-5 des entsprechenden Bundesgesetzes hervor. Dieses erfasst ebenfalls das Herstellen, Behandeln, Lagern, Transportieren und Abgeben von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.

Art. 2

Insbesondere hingewiesen sei auf die Möglichkeit des Staatsrats, für die Kontrolle bestimmter spezifischer Qualitäten von Erzeugnissen - wie Herkunftsbezeichnungen AOC (kontrollierte Ursprungsbezeichnung), IGP (geschützte geographische Angabe) und andere Gütezeichen) – Vereinbarungen mit Dritten abzuschliessen. Diese Kontrollen haben ihre gesetzliche Grundlage hauptsächlich im LwG. Was die Kontrollen nach der Lebensmittelgesetzgebung anbelangt, so sei daran erinnert, dass der Kantonschemiker und der Kantonstierarzt die Kontrollen in voller Unabhängigkeit vornehmen müssen. Der « Codex alimentarius » definiert diese Unabhängigkeit wie folgt: Es ist dafür zu sorgen, dass das Personal der Dienststellen keinerlei kommerziellem, finanziellem, hierarchischem, politischem oder anderem Druck unterworfen wird, der sein Urteil oder seine Entscheide beeinflussen könnte.

Art. 3-5

Die Frage der administrativen Zuweisung fällt nach der oben zitierten kantonalen Gesetzgebung (s. Punkt 7) in die Zuständigkeit des Staatsrats. Mit der Formulierung der drei Artikel ist der Staatsrat frei, in Berücksichtigung der Anliegen der Motionäre Bachmann und Bourgeois die effizienteste Organisationsform zu wählen. Wie schon gesagt (s. Punkt 6) ist das Amt für Personal und Organisation beauftragt worden, Vorschläge für die künftige Organisation zu machen.

Art. 6

Die « Agentur für Lebensmittelsicherheit » (LMA) müsste als Kompetenzzentrum betrachtet werden, das die Lebensmittelinspektoren und -kontrolleure, die Inspektoren und Kontrolleure für Fleischhygiene - einschliesslich der Schlachthofkontrolleure (nach der neuen Benennung: Amtstierärzte und amtliche Fachassistenten) - sowie diejenigen des Milchinspektorats zusammenfasst. Vorzusehen sind auch spezialisierte Kontrolleure auf dem Gebiet des Pflanzenbaus (insbesondere was die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Bioziden angeht) und der viehwirtschaftlichen Produktion. Die Aufgaben der Kontrolle und der Beratung werden jedoch gut voneinander getrennt.

Art. 7

Diese Bestimmung lässt dem Staatsrat mehr organisatorische Freiheiten als das heutige Gesetz von 1995. Überlegungen sind im Gang, die einem näheren Zusammenrücken der vier öffentlichen Laboratorien des Kantons gelten: das Labor des Kantonschemikers, das Labor des Amtes für Umwelt und die beiden Agro-Lebensmittellabore (Veterinäreinheit und Einheit milchwirtschaftliche Station). Die LMA kann somit ihr eigenes Analysenlabor betreiben, oder dieses Labor kann auch von einer anderen Organisation für den gesamten staatlichen Bedarf geführt werden. Ein Steuerungsausschuss aus den Direktionen GSD, ILFD und RUBD ist daran, Vorschläge zuhanden des Staatsrats zu erarbeiten.

Art. 8

Es handelt sich hier um die Konkretisierung der Motion Bachmann. Die Bestimmungen des heutigen Gesetzes, wonach die Gemeinden für die Aufgabe der Fleischhygiene zuständig sind, werden aufgehoben, und diese Aufgabe geht an den Kanton über (s. hierzu Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates, 2004, S. 763ff. und 783f.). Nur noch die Möglichkeit, einen amtlichen Pilzkontrolleur anzustellen, ist Gemeindesache. In diesem Zusammenhang sei betont, dass die Beibehaltung dieser Funktion nach wie vor aus Gründen der Lebensmittelsicherheit sehr zu empfehlen ist, auch wenn die Bundesgesetzgebung die Ernennung eines Pilzkontrolleurs nicht mehr vorschreibt.

Art. 9 - 16

Im Trinkwasserbereich schlägt dieser Entwurf eine Umgestaltung des heutigen Gesetzes von 1979 nach den folgenden Grundsätzen vor (s. hierzu auch Punkt 8) :

1. Das Gesetz gilt für Trinkwasser (im Sinne der Verordnung über Trink-, Quell- und Mineralwasser), das kostenpflichtig oder unentgeltlich an Dritte abgegeben wird.
2. Das Trinkwasser sowie die Anlagen, Mittel und Verfahren für das Trinkwasser müssen den Anforderungen der Gesetzgebung über die Lebensmittel entsprechen (s. Art. 2 und 6 der Verordnung über Trink-, Quell- und Mineralwasser).
3. Jeder Verteiler muss sich an diese Anforderungen halten und Analysen nach dem Grundsatz der Selbstkontrolle durchführen (s. Art. 23 LMG und Art. 6 Abs. 3 der Verordnung über Trink-, Quell- und Mineralwasser). Ausserdem erstellen sie eine Trinkwasserkartei und stellen diese den kantonalen Behörden zur Verfügung.
4. Die Gemeinden wachen darüber, dass die Verteiler ihre Pflichten einhalten. Wenn letzteres nicht der Fall ist, informieren die Gemeinden den Kantonschemiker und ergreifen alle nötigen Massnahmen. Ausserdem erstellen sie eine ein Gemeindereglement über die Trinkwasserverteilung.
5. Der Kantonschemiker ist das oberste Kontrollorgan (s. Art. 24 LMG). Als solches führt er von Amts wegen Analysen bei den Verteilern durch. Wenn Unregelmässigkeiten auftreten, spricht er die Massnahmen nach Artikel 28 -31 LMG aus und verrechnet seine Leistungen nach einem Tarif, der vom Staatsrat festgesetzt wird.

Gegenüber der heutigen Gesetzgebung kommt eine wichtige Präzisierung hinzu. Nach Artikel 11 Abs. 3 des Entwurfs müssen die Trinkwasserfassungen den Planungsgrundsätzen und -instrumenten des Gesetzes über die Gewässer, beziehungsweise einem Sachplan entsprechen. Mit dieser Bestimmung hervorgehoben werden eine Koordination des Handelns sowie die Abgrenzung der Zuständigkeiten innerhalb des Staates auf dem Gebiet des Gewässerschutzes einerseits (unter der Verantwortung des Amts für Umwelt) und des Verbraucherschutzes andererseits (Trinkwasser).

Art. 17 - 19

Es handelt sich hier um eine Übernahme der heutigen einschlägigen Bestimmungen, ohne inhaltliche Änderung, mit Vereinfachungen redaktioneller Art. Die vorgängige Einsprache ist schon im Bundesgesetz vorgesehen und muss daher nicht ausführlicher im Kantonsrecht wiederholt aufgeführt werden.

10 FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

Mit der Kantonalisierung der Fleischkontrolle werden 25 derzeit kommunale Stellen (2 Inspektoren und 23 Fleischkontrolleure) zu Staatsstellen. Die Kosten werden heute vollumfänglich durch Einnahmen gedeckt (Gebühren) ; abgesehen von allfälligen Kosten in Verbindung mit der Ausrüstung der Arbeitsstellen beim Staat sollte dies auch mit dem künftigen System der Fall sein.

Für die neue Organisation ist die Zusammenlegung der heutigen Dienststellen des Kantonalen Laboratoriums und des Veterinäramts an ein und demselben Standort wünschenswert. Die jetzige Hauptoption besteht darin, dass diese Zusammenlegung am heutigen Standort des Kantonalen Laboratoriums erfolgt. Das Gebäude am Museumsweg 15 in Freiburg ist auf jeden Fall sanierungsbedürftig. Erste Schätzungen im Rahmen der Projekts für die Zusammenlegung der Laboratorien des Kantons sprechen je nach Variante von einem Betrag in Höhe zwischen 4 und 5,2 Millionen Franken. Diese Investition ist jedoch nicht direkt an die vorliegende Gesetzesänderung gebunden, da sie in Anbetracht des Zustands, in dem sich das Gebäude heute befindet, ohnehin getätigt werden muss.

Freiburg, den 2. Mai 2006