
143/A(E) XXII. GP

Eingebracht am 04.06.2003

Dieser Text ist elektronisch textinterpretiert. Abweichungen vom Original sind möglich.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

der Abgeordneten Mag. Maier, Gradwohl
und GenossInnen
betreffend Lebensmittelrecht und Agrarisches Betriebsmittelrecht

Eine von den Kammern für Arbeiter und Angestellte für Wien und Salzburg 2002 in Auftrag gegebene rechtsvergleichende Studie setzte sich unter anderem mit dem Vergleich der Straftatbestände des Lebensmittelrechts und denen des agrarischen Betriebsmittelrechts auseinander. In dieser Studie wurden zum einen die Straftatbestände des LMG und des agrarischen Betriebsmittelrechts und zum anderen die Kontrollmöglichkeiten der Behörden miteinander verglichen und untersucht.

Zum agrarischen Betriebsmittelrecht gehören: Futtermittelgesetz, Düngemittelgesetz, Saatgutgesetz, Sortenschutzgesetz, Qualitätsklassengesetz, Pflanzenschutzmittelgesetz, Pflanzenschutzgesetz, Pflanzgutgesetz, Biozidgesetz.

Ziel der Studie war es, herauszufinden, welche effizienten Maßnahmen und Sanktionsmechanismen im Bereich des Lebensmittelrechts und des agrarischen Betriebsmittelrechts geschaffen werden müssten.

Dabei wurden Änderungen der Rechtslage bis September 2001 berücksichtigt. Wegen ihrer besonderen Bedeutung sowohl für das Lebensmittel- als auch für das agrarische Betriebsmittelrecht wurde die Verordnung Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und der Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung des Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit nachträglich in ihren Grundzügen eingearbeitet. Mit dieser EU-VO wurde u.a. auch das Futtermittelrecht dem Lebensmittelrecht im Sinne des Kontrollprinzips von „Stall bis zum Teller“ gleichgestellt. Diese Zielsetzungen werden nun von der Kommission weiter verfolgt.

Anfang Februar 2003 hat die Europäische Kommission einen neuen Vorschlag verabschiedet, mit dem die amtlichen Lebens- und Futtermittelkontrollen reformiert werden sollen. Der Verordnungsentwurf sieht ein einheitlicheres, geschafftes und effizienteres Kontrollsystem sowie strengere Durchsetzungsmaßnahmen vor. Außerdem schafft der Vorschlag einen Rahmen zur Unterstützung von Entwicklungsländern, damit auch diese die EU-Einführungsbestimmungen erfüllen können. Der Verordnungsvorschlag gehört zu den Maßnahmen, die im Weißbuch zur Lebensmittel Sicherheit vom Januar 2000 angekündigt worden waren. Die wichtigsten Grundsätze des Lebensmittelrechts sind in der Verordnung 178/2002/EG festgelegt, der neue Entwurf legt dar, wie diese Grundsätze auszulegen und umzusetzen sind.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass zahlreiche EU-Richtlinien, die neben dem Lebensmittelrecht auch das agrarische Betriebsmittelrecht und Veterinärrecht betreffen, in Österreich noch nicht umgesetzt wurden (159/AB XXII GP.).

Aus Sicht der Auftraggeber aber auch des Verfassers dieser Studie (Univ. Ass. Dr. Robert Kert) ergeben sich unter weiterer Berücksichtigung bereits bekannter Problembereiche (z.B. Legistik, legislative Defizite, Kompetenzlage, Vollziehung) sowie der Ergebnisse der Diskussion der Enquetekommission zum Teilthema "Verhältnismäßigkeit verwaltungsstrafrechtlicher Strafdrohungen und Ausgewogenheit von gerichtlichen und verwaltungsstrafrechtlichen Strafdrohungen im Verhältnis zu einander" nachfolgende Schlussfolgerungen:

- Betrachtet man das Lebensmittelrecht und das agrarische Betriebsmittelrecht in einer Gesamtschau fällt auf, dass die untersuchten Gesetze vielfach nebeneinander bestehen, Ähnlichkeiten aufweisen, in entscheidenden Punkten aber doch wesentlich von einander abweichen. Insbesondere bei den **angedrohten Strafen** fallen **Inkonsistenten** auf, die nur so zu erklären sind, dass keine Abgleichung der angedrohten Strafen vorgenommen wurde. **Die bemerkenswert großen Unterschiede in den Strafdrohungen können in den wenigsten Fällen mit der Wertigkeit des verletzten Rechtsgutes begründet werden.**
- Auffallend ist die **unterschiedliche Terminologie** der untersuchten Gesetze, wie ein Vergleich der Bedeutungen des Wortes „**Inverkehrbringen**“ in den einzelnen Gesetzen zeigte, das in den meisten Gesetzen eine zentrale Rolle spielt, da es viele der Tathandlungen charakterisiert. Wenn aber solche elementare Begriffe in derart verwandten Rechtsgebieten wie dem Lebensmittelrecht und dem agrarischen Betriebsmittelrecht unterschiedlich verstanden werden, ist die Rechtssicherheit nicht in ausreichendem Maße gegeben. **Eine**

Abgrenzung der einzelnen Tathandlungsbegriffen in den einzelnen Gesetzen ist damit beinahe unmöglich.

- Ein wesentlicher Grund für diese Divergenzen, der sich beim Vergleich von Lebensmittelrecht und agrarischem Betriebsmittelrecht zeigt, ist die Tatsache dass die **Kompetenzen für die Vollziehung**, aber auch für die Erstellung der Gesetzesentwürfe bei unterschiedlichen Ministerien liegt.
Für die Vollziehung des Futtermittelgesetzes, des Saatgutgesetzes, des Düngemittelgesetzes, des Pflanzenschutzmittelgesetzes, des Pflanzenschutzgesetzes, des Pflanzgutgesetzes, des Biozidproduktegesetzes, ist der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zuständig, während die Vollziehung des Lebensmittelgesetzes, des Fleischuntersuchungsgesetzes, des Tierarzneimittelkontrollgesetzes (mit Ausnahme der gerichtlichen Strafbestimmungen, für die das Justizministerium zuständig ist), aber etwa auch des - in diesem Zusammenhang wichtigen - Arzneimittelgesetzes in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Gesundheit und Frauen (ehemals Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen) fällt.
- Für von den Gerichten zu vollziehenden Strafbestimmungen trifft ausschließlich auch noch das Bundesministerium für Justiz eine legistische Zuständigkeit. Und es hat den Anschein, dass im Zuge der Erstellung von Gesetzesentwürfen nicht - oder nur sehr eingeschränkt - versucht wird, die Gesetze aufeinander abzustimmen.
Anders ist es vielfach nicht zu erklären, warum für dieselben oder ähnliche Tatbestände die angedrohten Strafen doch erheblich von einander abweichen und auch die legistische Qualität der Strafbestimmungen sehr unterschiedlich ist. **Es ist daher ernsthaft zu überlegen, ob nicht auch die legistische Abfassung von Verwaltungsstrafbestimmungen zur Gänze beim Justizministerium liegen sollte.** Um eine einheitliche Struktur der Verwaltungsstrafbestimmungen zu erreichen, wäre dies jedenfalls zu begrüßen.
- Die Regelungen über die **behördliche Kontrolle** erscheinen sowohl im Lebensmittelgesetz als auch im agrarischen Betriebsmittelrecht grundsätzlich ausreichend. Dass es dennoch immer wieder zu sogenannten "Lebensmittelskandalen" kommt, ist zweifelsohne weniger ein legislatives Problem als vielmehr ein **Vollzugsproblem**. Es ist daher in erster Linie eine Effizienzsteigerung der tatsächlichen Kontrollen im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung erforderlich, indem häufiger und einheitlicher kontrolliert wird und dafür auch die notwendigen Kontrollorgane (z.B.: Sachverständige) sowie Sachmittel ausreichend zur Verfügung stehen. Dies ist vom jeweils zuständigen Landeshauptmann sicherzustellen.

- **§ 25a LMG statuiert öffentliche Warnpflichten** des zuständigen Bundesministers, wenn durch eine gesundheitsschädliche Ware (Lebensmittel) eine größere Bevölkerungsgruppe gefährdet ist, und daher eine Gemeingefährdung vorliegt.

Für keine Rechtsmaterie des agrarischen Betriebsmittelrechts gibt es allerdings **eine ähnlich lautende Bestimmung** mit der Verpflichtung des zuständigen Bundesministers unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen (z.B. gesundheitsschädliche Futtermittel), die Öffentlichkeit zu warnen. Für eine diesbezügliche Regelung spricht nun allerdings auch die in Kraft stehende Lebensmittel-Basisverordnung der EU, die eine Aufklärungspflicht der Behörden vorsieht, wenn Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier mit sich bringen. Aber auch nach dem novellierten Futtermittelgesetz (in der Fassung des Agrarrechtsänderungsgesetzes 2002) ist diese Verpflichtung nicht vorgesehen, obwohl die EG Verordnung Nr. 178/2002 dies verlangt.

- Betrachtet man die angedrohten Strafen im Lebensmittelrecht und im agrarischen Betriebsmittelrecht, scheinen - auch wenn es gewisse Defizite gibt - die Gründe für die mangelhafte Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen keinesfalls in den gesetzlich vorgesehenen Strafbestimmungen selbst zu liegen, etwa in zu niedrigen Strafen oder fehlenden gerichtlichen Strafen.

Entscheidend und wichtiger ist vielmehr, dass der Staat auf Verstöße reagiert.

Wesentlich für die Prävention ist zweifelsohne, dass kontrolliert und die angedrohten Strafen auch verhängt sowie dass - wenn notwendig - auch die Strafraumen ausgeschöpft werden. Hier bestehen in der lebensmittelrechtlichen wie auch in der agrarrechtlichen Vollziehungspraxis vielfach Defizite, indem die vorgesehenen Strafraumen nicht einmal annähernd ausgenutzt werden. Dies betrifft sowohl die Verwaltungsstraßenbehörden als auch die Gerichte. **Bloß im Gesetz angedrohte hohe - aber nicht verhängte - Strafen werden auch in Zukunft keine Lebensmittel- oder Futtermittelskandale verhindern können.**

- Die Einführung gerichtlicher Strafbestimmungen mit verhältnismäßig hohen Strafdrohungen in dem im Dezember 2001 durch den Nationalrat beschlossene **Tierarzneimittelkontrollgesetz** erscheint systematisch verfehlt, da das Gesetz grundsätzlich von seiner Regelungsmaterie her dem Veterinärrecht zuzuordnen ist, die darin vorgesehen gerichtlichen Strafbestimmungen inhaltlich aber Regelungsbereiche des Lebensmittelgesetzes betreffen. Die hohen Strafdrohungen könnten nur durch das Tatbestandserfordernis einer abstrakten Gefährdung der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt werden.

- Für die Frage, ob die **Strafdrohungen des Lebensmittelgesetzes**, und auch jene des agrarischen Betriebsmittelrechts ausreichend sind, ist die Frage entscheidend, in welchem **Verhältnis die Strafbestimmungen jener Gesetze und jene des Strafgesetzbuches (StGB)** stehen. Auch wenn die Tatbestände des StGB keineswegs durch jene des LMG als *lex specialis* verdrängt werden, sollte aufgrund der unterschiedlichen Ansichten in der Literatur und Praxis das Verhältnis des Lebensmittelgesetzes zum StGB durch den Gesetzgeber geklärt und durch **gesetzliche Festschreibung der Subsidiarität des Lebensmittelgesetzes** die volle Anwendbarkeit des StGB neben dem LMG gewährleistet werden.

- In Bezug auf die Sanktionierung von Verstößen gegen EG Recht sorgt vor allem die **Sanktionierung von Verstößen gegen unmittelbar anwendbares EG Recht** für Schwierigkeiten sowohl im Lebensmittelgesetz als auch im agrarischen Betriebsmittelrecht.
Damit den europarechtlichen Anforderungen an das Erfordernis der Gleichstellung von Verstößen gegen originär österreichisches Recht und EG Recht entsprochen wird, wird im Normalfall eine Verweisung auf EG Verordnungen als Ganzes nicht ausreichend sein, da damit nicht klar ist, welche der in den Verordnungen genannten Bestimmungen gemeint, und wie die Verstöße zu bestrafen sind.
Die Sanktionen müssen zum einen jenen entsprechen, die für nach Art und Schwere gleichartige Verstöße gegen nationales Recht angedroht sind. Ansonsten entsprechen sie nicht den Anforderungen des sog. **Assimilationsprinzips**: Dies kann nur dadurch erreicht werden, in den bestehenden österreichischen Strafbestimmungen entsprechende Strafbestimmungen auch für Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zu schaffen.
Hier besteht vor allem auch im Lebensmittelgesetz ein dringender Änderungsbedarf, da beispielsweise § 74 Abs. 6 LMG diese Anforderungen keinesfalls erfüllen kann.

- Darüberhinaus müssen die Sanktionen **wirksam, verhältnismäßig und abschreckend** sein. Um das zu erreichen müssen Verstöße gegen manche EG Verordnungen, etwa gegen die Verordnung Nummer 2377/90 zur Schaffung eines Gemeinschaftsverfahrens für die Festsetzung von Höchstmengen von Tierarzneimitteln in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs oder Teile der *novel-food*-Verordnung, jedenfalls mit **gerichtlichen Strafen** geahndet werden.

- Diese **gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen** werden vor allem auch bei der Implementierung der im Jänner 2002 erlassenen EG-Verordnung Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung für

Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (Lebensmittel-Basis-Verordnung) zu beachten sein, die neben Lebensmitteln auch Futtermittel umfasst, und ein allgemeines Verbot enthält, unsichere Lebensmittel und Futtermittel in Verkehr zu bringen.

- Schließlich scheint es im Lebensmittelrecht und im agrarischen Betriebsmittelrecht (wie auch in anderen Verwaltungsgesetzen) geboten, eine **originär (verwaltungs)strafrechtliche Verantwortlichkeit Juristischer Personen** einzuführen, da es sehr oft Unternehmen sind, die als potentielle Täter in Frage kommen, und wirkungsvolle Strafen vielfach nur gegen Unternehmen verhängt werden können.
- Die strengen formalen Erfordernisse für ein Verwaltungsstrafverfahren, die vom VwGH verlangt werden, führt dazu, dass das LMG wie auch das agrarische Betriebsmittelrecht durch die Bezirksverwaltungsbehörden nicht mehr vollzogen werden können. Die Folge sind einerseits Verfahrensverschleppungen und Verfahreneinstellungen, andererseits die Flucht in das Strafrecht durch den Gesetzgeber.

Die unterfertigten Abgeordneten stellen daher folgenden

Entschließungsantrag:

Der Nationalrat wolle beschließen:

Entschließung:

Der Nationalrat hat beschlossen:

Die Bundesministerin für Gesundheit und Frauen wird aufgefordert, gemeinsam mit dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft bis 31.10.2003 ein gesetzliches Maßnahmenpaket dem Nationalrat vorzulegen, das folgende Punkte enthält:

1. Änderung des Bundesministeriengesetzes, mit dem die Kompetenzen für das agrarische Betriebsmittelrecht - insbesondere das Futtermittelwesen - der Bundesministerin für Gesundheit und Frauen übertragen werden.
2. Gesetzliche Festschreibung der Subsidiarität des Lebensmittelgesetzes, damit die volle Anwendbarkeit des StGB neben dem LMG durch die unabhängigen Gerichte gewährleistet wird.

3. Vollständige nationale Umsetzung der im Jänner 2002 erlassenen Verordnung Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (Lebensmittel-Basis-Verordnung) im Lebensmittelgesetz sowie im Futtermittelgesetz.
4. Klare gesetzliche Festlegungen von Sanktionen bei Verstößen gegen das EG Recht in den bestehenden Strafbestimmungen des LMG (z.B. Änderung § 74 Abs. 6 LMG), des Veterinärrechts und des agrarischen Betriebsmittelrechts. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, im Bedarfsfall müssen gerichtliche Strafen vorgesehen werden.
5. Schaffung einer einheitlichen Terminologie für das Lebensmittelrecht und das agrarische Betriebsmittelrecht.
6. Abgleichung der Strafandrohungen im Lebensmittelgesetz und agrarischen Betriebsmittelrecht mit dem Ziel einheitliche Strafdrohungen für dieselben oder ähnliche Tatbestände zu erreichen.
7. Die Einführung von Mindeststrafen für den Bereich des Lebensmittelrechts sowie des agrarischen Betriebsmittelrechts (analog zum Biozid-Produkte-Gesetz), da die angedrohten Strafen in der Vollzugspraxis im Regelfall nicht verhängt werden. Mindeststrafen könnten eine Möglichkeit bieten, das Strafmaß der bislang verhängten Strafen zu erhöhen.
8. Änderung der §§ 15, 48 ff. Lebensmittelgesetz dahingehend, dass die Bestimmungen auch in der Praxis durch die zuständigen Behörden anwendbar sind. Durch eine Vereinfachung der Bestimmung des § 15 LMG verbunden mit dem Erlass von den notwendigen Durchführungsverordnungen sollten die Strafbestimmungen im Tierarzneimittelkontrollgesetz dem Lebensmittelgesetz wieder zugeordnet werden.
9. Die Erlassung eines für die Vollziehung verbindlichen Revisions- und Probenplanes durch den zuständigen Bundesminister für das jeweils folgende Kalenderjahr zur Effizienzsteigerung der Kontrollen für das gesamte agrarischen Betriebsmittelrecht (analog zum § 36 LMG und § 34 Abs. 4 Biozidproduktegesetz).
10. Die gesetzliche Festlegung einer öffentlichen Warnpflicht des zuständigen Bundesministers für alle Rechtsmaterien des agrarischen Betriebsmittelrechts, durch die möglichen Gesundheitsschädigungen mehrerer Menschen bzw. Tieren vorgebeugt werden soll. Jedenfalls sollte das Instrument grundsätzlich für solche Fälle eingesetzt werden, in

denen eine potentielle Gesundheitsgefahr für eine große Zahl von Menschen durch eine Kontrollbehörde oder durch AGES festgestellt bzw. gegen europäische oder nationale Vorschriften zum Schutz der Gesundheit verstoßen wurde.

11. Diese öffentliche Warnpflicht sollte auch bei wiederholten Verstößen gegen Bestimmungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit im weiteren Sinn, also auch bei Verderbenheit von Waren einsetzen. Dafür spricht auch die in Kraft gesetzte „Lebensmittelbasisverordnung“ der EU, die eine Aufklärungspflicht der Behörden vorsieht, wenn ein Lebensmittel oder Futtermittel ein Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier mit sich bringen kann (Erweiterung des § 36 LMG).
12. Absicherung der Vollziehbarkeit der Bestimmungen des Lebensmittelgesetzes und jenen des agrarischen Betriebsmittelrechts, damit den formalistischen Erfordernissen des VwGH entsprochen werden kann.
13. Um eine einheitliche Struktur der Verwaltungsstrafbestimmungen zu erreichen, sollte die legistische Abfassung der Verwaltungsstrafbestimmungen im Lebensmittelrecht sowie agrarischen Betriebsmittelrecht in Zukunft zur Gänze beim Justizministerium liegen.
14. Einführung einer originär(verwaltungs)strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen.
15. Vollständige Umsetzung der Richtlinien wie insbesondere 2002/1/EG, 2002/42 EG, 2002/71/EG, 2002/76/EG, 2002/70/EG, 2002/2/EG (s. 159/AB XXII GP).

Zuweisungsvorschlag: Gesundheitsausschuss