



Bundesministerium für Gesundheit
 Radetzkystraße 2
 1031 Wien

Wirtschaftskammer Österreich
 Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
 T 05 90 900-DW | F 05 90 900-5037
 E gesund@wko.at
 W <http://wko.at>

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
 BMG-90200/0035-II/2010
 28.10.2010

Unser Zeichen, Sacharbeiter
 SpG 102-22/2010/Br
 Janecek/Königshofer/Taudes

Durchwahl
 5036

Datum
 15.11.2010

Beitrag BMG - Budgetbegleitgesetz 2011; Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Übermittlung des im Betreff genannten Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Artikel X1 - Bundesgesetz über die Entrichtung eines Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrages (GESBG)

Mit dem GESBG soll zur Finanzierung der AGES ein neuer Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrag (GESB) eingeführt werden, der von der Wirtschaft bereits ab 2011 zu leisten sein soll, um die Aufgaben im Bereich der Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit (Verbrauchergesundheit) finanziell abzusichern.

Die Wirtschaftskammer Österreich lehnt den Vorschlag, die Finanzierung der AGES durch einen Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrag der gewerblichen Wirtschaft sicherzustellen, vehement ab.

Die Ablehnung gründet sich auf folgende Argumente:

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Entrichtung eines Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrages (GESBG) ist verfassungswidrig

Der VfGH hat in VfSlg 17.326/2004 (Verfassungswidrigkeit der Finanzierung der KommAustria) Finanzierungsregeln für Aufsichtsbehörden für unsachlich und daher verfassungswidrig erkannt, wenn diese dazu führen,

- dass die Beitragspflichtigen auch Aufgaben finanzieren müssen, die unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt in ihrem Interesse liegen (können),

Dieses Dokument wurde mittels e-Mail vom Verfasser zu Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhaltes wird von der Parlamentsdirektion keine Haftung übernommen.

- und wenn die Finanzierungsregeln nicht grundsätzlich alle in Betracht kommenden Interessenten nach dem Maßstab des (objektiven) Interesses erfassen.

Jedenfalls der zweite Punkt trifft, wie auch die Materialien zum GESBG deutlich machen, zu. Im zweiten Satz des ersten Absatz des Vorblattes wird ausgeführt, dass die näher bestimmten amtlichen Kontrollaufgaben für welche - angeblich ausschließlich - der Finanzierungsbeitrag eingehoben wird, „nicht nur im allgemeinen Interesse der Verbraucher, sondern auch im besonderen Interesse der Lebensmittelerzeuger und des Lebensmittelhandels“ stehen. Die große Masse der Verbraucher wird aber durch das GESBG in keinsten Weise zur Finanzierung herangezogen.

Gemäß § 1 Abs. 1 GESBG soll der Finanzierungsbeitrag zur Finanzierung der AGES zwecks Erfüllung ihrer Aufgaben u.a. „gemäß § 8 Abs. 3 Z 1 und 2 GESG, soweit es die Informationstätigkeit für Waren gemäß dem Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz - LMSVG, BGBl. I Nr. 13/2006, betrifft“, eingehoben werden. Die verwiesenen §§ 8 Abs. 3 Z 1 und 2 GESG lauten wie folgt:

„(3) Die Forschungs- und Informationstätigkeit der Agentur umfasst insbesondere folgende Aufgaben:

1. die Beratung des Bundesministers für Gesundheit und Frauen und des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, insbesondere Risikobewertung und Erstattung von Vorschlägen für das Risikomanagement im Sinne des 1. Hauptstückes;
2. Ermittlung, Erarbeitung, Sammlung, Dokumentation und Weiterleitung von Erkenntnissen und Daten, die für die Sicherheit oder die Qualität der Ernährung und ihrer gesundheitlichen Auswirkungen oder die Verbrauchererwartung im Verkehr mit Lebensmitteln oder Futtermitteln, für die Wirksamkeit, Sicherheit und Qualität von Arzneimitteln, Gewebe und Medizinprodukten sowie im Zusammenhang mit der Vorsorge vor und der Bekämpfung von Krankheiten maßgeblich sind;“

Dass die Beratung eines Bundesministers durch eine staatliche Agentur im Interesse der Lebensmittelunternehmer liegt, und deshalb von diesen finanziert werden muss, kann nicht ernsthaft behauptet werden. Ebenso wenig liegt es in ihrem unmittelbaren Interesse, dass es zur „Ermittlung, Erarbeitung, Sammlung, Dokumentation und Weiterleitung von Erkenntnissen und Daten, die für die Sicherheit oder die Qualität der Ernährung und ihrer gesundheitlichen Auswirkungen oder die Verbrauchererwartung im Verkehr mit Lebensmitteln“ maßgeblich sind, kommt. Das liegt im Interesse der Verbraucher, die Lebensmittelunternehmer (§ 2 Abs. 1 GESG iVm § 3 Z 11 iVm Art 3 Z 3 der VO (EG) Nr. 178/2002) in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen auch sind; aber diese sind nur ein kleiner Teil der Verbraucher.

§ 1 Abs. 1 GESBG zufolge soll der Finanzierungsbeitrag auch der „Finanzierung der elektronischen Register gemäß § 8 Abs. 1 des Tierseuchengesetzes - TSG, RGrBl. Nr. 177/1909, und § 10 Abs. 4 LMSVG“ dienen. Das Vorliegen eines sachlichen Grundes dafür, Gastronomen und Lebensmittelhändler (die ja unter die Zahlungspflichtigen fallen), zur Finanzierung des Registers gemäß § 8 Abs 1 TSG heranzuziehen, das der „Erfassung und Überwachung von Tierhaltungen und Tierhaltungsbetrieben“ dient, vermögen wir nicht zu erkennen.

Das Grundproblem des Entwurfes sehen wir darin, dass die AGES insgesamt der „Wahrung des Schutzes der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen“ sowie der „wirksamen und effizienten Evaluierung und Bewertung der Ernährungssicherheit“ und der „epidemiologischen Überwachung übertragbarer und nicht übertragbarer Krankheiten beim Menschen“ (§ 1 Abs. 1 GESG) und damit der Erfüllung von im allgemeinen Interesse liegenden Aufgaben dient, deren Finanzierung aber nur einem Teil der Betroffenen angelastet wird.

Dass es um im allgemeinen Interesse liegende Aufgaben geht, zeigt auch die Seite 3 des Vorblattes, wo die Kosten aufgeschlüsselt werden: Statistik, Risikobewertung, Information, Referenzfähigkeit, Tätigkeiten für Fachöffentlichkeit - das alles sind Aufgaben, deren Wahrnehmung nicht im spezifischen Interesse der Zahlungspflichtigen nach dem Entwurf des GESBG liegt, sondern nur in dem der Allgemeinheit.

Lebensmittelüberwachung ist eine hoheitliche Aufgabe

Bei der amtlichen Lebensmittelüberwachung handelt es sich genauso wie bei der Untersuchung und Begutachtung von Waren des LMSVG um staatliche Aufgaben, die bisher zu Recht aus Mitteln des Budgets getragen und auf diesem Weg in erheblichem Ausmaß über die Steuerleistung des Wirtschaftsektors finanziert werden. Es mutet sonderbar an, dass in einem Staat mit einer Abgabenquote von über 42 % der Wirtschaftsleistung staatliche Kernaufgaben nicht aus den allgemeinen Budgetmitteln bestritten, sondern durch Beiträge an Institutionen, die der Hoheitsverwaltung vorgelagert sind, in großem Stil gesondert bezahlt werden sollen.

Zusätzlich zur finanziellen Belastung in der Höhe der vorgesehenen Beiträge würde auf die Unternehmer noch ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand zukommen, der mit der Abwicklung des geplanten GESB verbunden wäre.

Den Betrieben der Lebensmittelwirtschaft wird im Zusammenhang mit der Einführung eines AGES - Finanzierungsbeitrages keinerlei Entlastung bei den Unternehmenssteuern oder anderen von der Wirtschaft zu finanzierenden Steuern, Gebühren oder Abgaben in Aussicht gestellt.

Eine Instrumentalisierung der Lebensmittelwirtschaft zur Bedeckung nicht von ihr verursachter Budgetfehlbeträge ist im Hinblick auf den Vertrauensschutz der Betriebe und den Grundsatz der Steuergerechtigkeit völlig inakzeptabel.

Im Übrigen ist im Falle des Inkrafttretens eines Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrages möglicherweise mit einer verheerenden Präcedenzwirkung zu rechnen: Jeder Bereich der gewerblichen Wirtschaft wäre in Zukunft gefährdet, in Zukunft ohne Mitspracherecht und ohne Gestaltungsspielraum die gesamten Overheadkosten der Verwaltungsstrukturen des Staates im weiteren Sinn finanzieren zu müssen.

Finanzierungsbedarf der AGES

Versuche, die Wirtschaft mit einem Kostenbeitrag für die amtliche Lebensmittelkontrolle bzw. Kostendeckung für Untersuchung und Befundung amtlicher Proben zu belasten sind nicht neu.

Bereits im Budgetbegleitgesetz 2007 wurde eine Regelung in das LMSVG aufgenommen, wonach Betriebe für die Tätigkeit im Rahmen der amtlichen Kontrolle eine jährliche Gebühr zu entrichten haben. Diese sollte sich nach der Risikokategorie der jeweiligen Betriebsart bemessen und von der Wirtschaft insgesamt einen Finanzierungsbeitrag in der Höhe von 24 Millionen Euro lukrieren.

Diese Regelung ist letztlich am Widerstand der Länder gescheitert. Die Gebühr konnte daher mangels gesetzlicher Grundlage nicht eingehoben werden.

Im Zuge der Budgetbegleitgesetze wird nun ein neuerlicher Vorstoß unternommen - ebenfalls ohne vorherige Einbindung der betroffenen Kreise aus dem Bereich der Wirtschaft bzw. Landwirtschaft. Der durch den GESB erwartete Betrag ist mittlerweile von 24 Millionen Euro auf 43,5 Millionen Euro angewachsen. Die Hauptlast sollen die Betriebe der gewerblichen Wirtschaft mit 35,8 Millionen Euro tragen.

Dieser Betrag soll nach den Erläuterungen für die Bedeckung folgender Kosten herangezogen werden:

- 3,3 Millionen Euro für den Betrieb der Register gemäß § 8 Abs. 1 TSG und § 10 Abs. 4 LMSVG,
- 3,7 Millionen Euro für Aufgaben im Bereich der Statistik, Risikobewertung, Stichprobenplanerstellung und Risikomodellierung,
- 5,7 Millionen Euro für Überwachungsmaßnahmen im Rahmen der Tiergesundheit,
- 22,6 Millionen Euro im Lebensmittelbereich für Untersuchungen und Gutachten sowie den Betrieb des Schnellwarnsystems,
- 1,4 Millionen Euro für Referenzfähigkeit, Tätigkeiten für Fachöffentlichkeit, spezielle analytische Leistungen,
- 1,5 Millionen Euro für Informationspflicht und Risikokommunikation sowie
- 2,8 Millionen Euro für die Überwachung von Zoonosen und deren Erreger sowie die Abklärung von lebensmittelbedingten Krankheitsausbrüchen.

Der Gesamtfinanzierungsbedarf der AGES wird in den Erläuterungen mit 63,5 Millionen Euro beziffert. Da von der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft 43,5 Millionen Euro erwartet werden und von Einnahmen der AGES von 20 Millionen Euro ausgegangen wird, plant der Eigentümer Bund offensichtlich den gänzlichen Rückzug aus der Bedeckung seiner GmbH durch die Leistung der Basisfinanzierung.

Wirtschaft leistet einen bedeutenden Beitrag zur Lebensmittelsicherheit und -qualität
Die EG-Basisverordnung regelt in Art. 17 die grundsätzlichen Zuständigkeiten für die Einhaltung bzw. Durchsetzung des Lebensmittelrechts. Die Unternehmer sorgen auf allen Produktions- Verarbeitungs- und Vertriebsstufen für die Einhaltung der Anforderungen des Lebensmittelrechts und überprüfen diese durch eine entsprechende Eigenkontrolle. Die Lebensmittelwirtschaft leistet einen hohen Aufwand um Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität in hohem Ausmaß sicherzustellen. Diese umfassen nicht nur das betriebliche Qualitätsmanagement Wareneingangs- und Ausgangskontrollen, firmeninterne Untersuchungen und Tests entlang der Prozesskette, HACCP-Systeme, ebenso externe Verifizierung durch Untersuchung und Begutachtung von Vorprodukten und Fertigwaren bei akkreditierten Laboratorien. Die Kosten dieser Maßnahmen sind bereits mehr als erheblich.

Weiters zahlt die Wirtschaft bereits 31,5 Millionen Euro pro Jahr für die Schlachttier- und Fleischuntersuchung, Rückstandskontrolle, sowie die Kontrolle in Molkereien und Eipackstellen.

In Anbetracht des Umstandes, dass jährlich für die Verbrauchergesundheit etwa 150 Millionen Euro aufgewendet werden, würde die Wirtschaft mit den erwarteten GESB Einnahmen von 35,8 Millionen Euro zum größten Beitragszahler werden

Die von der AGES für Leistungen eingehobenen Gebühren für Betriebsmittel von Saatgut bis Pflanzenschutzmittel wurden in den letzten Jahren massiv angehoben: Doppelbelastungen und Doppelgleisigkeiten drohen.

GESB ist wettbewerbsverzerrend und schwächt den Wirtschaftsstandort Österreich
Die österreichischen Lebensmittelunternehmer, gleichgültig ob sie klein oder groß sind, stehen direkt oder indirekt im internationalen Wettbewerb. Die exportorientierten Betriebe treffen in den Hauptexportmärkten Deutschland und Italien auf Mitbewerber, die einer solchen Belastung nicht unterliegen. Umgekehrt werden Lebensmittel aus diesen Ländern nach Österreich eingeführt, deren Entstehungskosten nicht durch eine vergleichbare Gebühr belastet wurde.

GESB ist beschäftigungsfeindlich

Höchst problematisch stellt sich die Bezugnahme auf die Beschäftigtenzahl dar. Der Durchschnitt der Arbeitnehmeranzahl bestimmt sich nach der Arbeitnehmeranzahl an den jeweiligen Monatsletzten innerhalb des Geschäftsjahrs (§ 221 Abs. 6 UGB). Diese Bestimmung ist analog auf § 239 Abs. 1 UGB anzuwenden.

Bei der Bestimmung der Arbeitnehmerzahl ist auf den allgemeinen Arbeitnehmerbegriff des Arbeitsrechtes und nicht des Arbeitsverfassungsrechtes abzustellen, sodass auch im Ausland Beschäftigte Dienstnehmer, Lehrlinge, Heimarbeiter und leitende Angestellte, nicht hingegen Organmitglieder einzubeziehen sind. Außerdem ist zu beachten, dass das Gesetz ausdrücklich auf die Arbeitnehmeranzahl abstellt und keine gesonderte Regelung für Teilzeitbeschäftigte enthält, sodass auch diese voll in die Berechnung der Arbeitnehmeranzahl einzubeziehen sind.

Die Beschäftigten-Staffel mit ihren stark ins Gewicht fallenden Gebührensprüngen lassen der Wirtschaft etwa im Fall der Erhöhung der Grenzkosten für einen zusätzlichen Mitarbeiter in einem Betrieb mit 249 Mitarbeitern um mehr als 30.000 Euro gar keine Wahl, Ausweich- und Vermeidungsstrategien zu entwickeln.

Der GESB würde Arbeitsplätze kosten und wäre unverhältnismäßig. Die Anzahl der Mitarbeiter berücksichtigt nicht die umgesetzten Mengen und die erzielten Umsätze.

GESB widerspricht EU-Recht

Die amtlichen Kontrollen sind nach der VO (EG) Nr. 882/2004 über amtlich Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz auf jeder Stufe der Herstellung, der Verarbeitung und des Vertriebs von Lebensmitteln durchzuführen.

Die Art. 26 und 27 der EG Kontrollverordnung regeln die Finanzierung der amtlicher Kontrollen.

Die Mitgliedstaaten haben für eine ausreichende Finanzierung der amtlichen Kontrollen zu sorgen. Sie können Gebühren oder Kostenbeiträge zur Deckung der Kosten erheben, die durch die amtlichen Kontrollen entstehen, wobei diese nicht höher sein dürfen als die von den zuständigen Behörden getragenen Kosten in Bezug auf die Ausgaben nach Anhang VI. Diese umfassen Löhne und Gehälter des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals, Kosten für Anlagen Ausrüstung und Schulung sowie Reisekosten und Kosten für Probenahme und Laboruntersuchung.

Eine pauschale Festlegung ist zulässig, wobei als Grundlage die von den zuständigen Behörden während eines bestimmten Zeitraumes getragenen Kosten heranzuziehen sind. Sollte der GESB eine Pauschale im Sinne dieser Bestimmung sein, ist dennoch fraglich, inwieweit es zulässig sein kann alle angeführten Kostenbereiche als Berechnungsgrundlage für eine Pauschalgebühr heranzuziehen.

Dies wird letztlich wohl erst durch die in Art. 27 Abs.12 vorgesehene Überprüfung durch die Europäische Kommission festgestellt werden.

Gemäß Art. 27 Abs. 5 haben die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Gebühren Folgendes berücksichtigen:

- Die Art des betroffenen Unternehmens und die entsprechenden Risikofaktoren;
- Die Interessen der Unternehmen mit geringem Durchsatz;
- Die traditionellen Methoden der Produktion, der Verarbeitung des Vertriebes;
- Die Erfordernisse von Unternehmen in Regionen in schwieriger geographischer Lage.

Gemäß dem vorliegenden Entwurf ist die Grundlage für die Abgabenerklärung die Einteilung der Unternehmer gemäß der in Anlage 2 angeführten ÖNACE 2008-Klassifikationen sowie die vom Unternehmer bekanntzugebende Beschäftigtenzahl. Die Höhe der Beiträge richtet sich gemäß Anlage 3 nach der Anzahl der Beschäftigten je Betrieb.

Die vorgeschlagene Berechnung des GESB berücksichtigt daher die Bemessungskriterien der EG-Kontrollverordnung im Wesentlichen nicht, insbesondere nicht die Differenzierung nach Risikofaktoren und die Interessen der Unternehmen mit geringem Durchsatz.

Im Gegenteil: Bei den Lebensmittelherstellern weisen laut Erläuterungen die Betriebe mit 0 bis 9 DN zwar nur 3,9 % Umsatzerlös und 8,1 % Bruttobetriebsüberschuss auf, haben jedoch laut Spalte E in den Erläuterungen 33,97 % des Sektorbeitrags zu leisten. Hingegen sollen Großbetriebe, die 36,9 % Umsatzerlös aufweisen und 35,0 % Bruttobetriebsüberschuss, nur 18,56 % des Sektorbeitrages leisten müssen.

Budgetkonsolidierung und Regierungsprogramm

Die Einigung der Regierungsklausur umfasst eine Einsparung im BMG durch Reduktion der AGES Basisfinanzierung von 13 Mio. Euro für das Jahr 2012 und für 2013 und 2014 von jeweils 20,7 Mio. Euro. Es gibt keine Einigung, dass die gewerbliche Wirtschaft für amtliche Kontrollen als Finanzierungsbeitrag der AGES jährlich 35,8 Mio. Euro zu leisten haben soll.

Der GESB ist eine Bagatellsteuer - 43,5 Mio. Euro im Jahr - ; es bestand politischer Konsens, keine Bagatellsteuern einzuheben. Durch die ab 2014 vorgesehene Indexanpassung gibt es keine Deckelung des GESB nach oben und auch keine Anreize, Einsparungspotenziale zu nutzen.

Im Regierungsprogramm 2008 wurde vereinbart, dass mit einer Änderung des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes (GESG) auf der Grundlage der Empfehlung des Rechnungshofes eine Konsolidierung und Weiterentwicklung der AGES erfolgt. Um die Unabhängigkeit in der Risikobewertung sicher zu stellen, werden die Arbeitsabläufe geprüft und die AGES-Kommunikation entsprechend festgelegt. Die Basisfinanzierung der AGES wird durch den Bund (unter Budgetvorbehalt) garantiert.

Für den Bereich Konsumentenschutz und Verbrauchergesundheit wurde die Zusammenführung der verschiedenen Kontrollsysteme in einer eigenen Struktur unter Einbeziehung der entsprechenden Landstrukturen sowie die Weiterentwicklung eines Mehrjährigen Integrierten Kontrollplanes (MIK) propagiert, um Synergieeffekte für den Verbraucherschutz zu erreichen.

Darüber hinaus wurde für die Verwaltung und den öffentlichen Dienst eine bessere Koordination und Vermeidung von Doppelgleisigkeiten bei den Lebensmitteluntersuchungsanstalten und bei Förderungskontrollen in der Land- und Forstwirtschaft in das Regierungsprogramm aufgenommen.

Strukturreform der Lebensmittelüberwachung ist notwendig

Die Erläuterungen zum Entwurf selbst bringen deutlich zum Ausdruck, dass zur nachhaltigen und langfristigen finanziellen Absicherung der Kosten der amtlichen Kontrollen weitere Rationalisierungs- und Effizienzsteigerungspotenziale innerhalb der Agentur bzw. in der Organisation der Lebensmittelkontrolle speziell im Bereich der Zusammenarbeit zwischen Agentur und den Ländern zu erheben und umzusetzen sind.

Mit der Einhebung des GESB würde eine neue Informationspflicht der Unternehmen geschaffen und eine neue Struktur zur Einhebung des GESB, die 2,5 Mio. Euro kostet. Das widerspricht dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Zu § 1 Abs. 1 GESBG

Mit dem GESB sollen zum Beispiel die Untersuchung und Begutachtung von Lebensmittelproben, die Mitwirkung, Untersuchung, Diagnose und Begutachtung im Rahmen der Zoonosenbekämpfung und Überwachung der Tiergesundheit finanziert werden. Andererseits sollen die Einnahmen aus dem GESB aber auch für die Ermittlung, Sammlung und Dokumentation von Daten, die für die Sicherheit oder die Qualität der Ernährung und ihrer gesundheitlichen Auswirkungen oder die Verbrauchererwartung im Verkehr mit Lebensmitteln oder Futtermitteln maßgeblich sind, sowie für die Beratung des Gesundheits- und Landwirtschaftsministeriums inklusive Vorschläge für das Risikomanagement verwendet werden (§ 8 Abs. 3 Z 1 und 2 GESG).

Diese Datenermittlungen allgemeiner ernährungs-, verbraucher- und gesundheitspolitischer Art sowie die Beratungstätigkeiten für die Bundesministerien sind aber ureigenste Bundesaufgaben. Dass sich der Bund selbst für diese Aufgaben von der Finanzierung zurückzieht und dafür eine neue Bundesabgabe von den Verkehrskreisen einhebt, ist symptomatisch.

Das Gleiche gilt für die Finanzierung von nach Unionsrecht von Österreich zu führenden elektronischen Registern über Tierhaltungsbetriebe nach Tierseuchengesetz und Lebensmittelbetriebe nach dem LMSVG. Auch die Finanzierung dieser Aufgaben soll über den neuen GESB erfolgen.

Zu § 1 Abs. 2 GESBG

Die Gebühren der Schlachtier- und Fleischuntersuchung einschließlich der Hygiene- und Rückstandskontrollen des § 64 Abs. 1 LMSVG sollen durch den GESB nicht berührt werden. Die uns kommunizierte Absicht Betriebe, die diesen Gebührensätzen unterliegen, nicht nochmals erfassen zu wollen, kommt in Abs. 2 nicht klar und deutlich zum Ausdruck. Lediglich der Anlage 2 mit der Auflistung der beitragspflichtigen ÖNACE 2008-Klassen lässt sich diese Intention grundsätzlich entnehmen.

Zu § 2 GESBG

Die Abgabepflicht soll die natürlichen oder juristischen Personen erfassen, die dafür verantwortlich sind, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem ihrer Kontrolle unterstehenden Lebensmittelunternehmen erfüllt werden. Sie soll auch hinsichtlich Gebrauchsgegenständen und kosmetischer Mittel gelten. Da jedoch die Unternehmer, die den GESB zu entrichten haben sollen, unter Heranziehung der ÖNACE 2008-Klassifikation näherspezifiziert werden sollen, fallen manche Gruppen von Unternehmern aus dem Geltungsbereich. Umgekehrt nennt Anlage 2 Tätigkeiten mit Waren - Tabak, Saatgut, Futtermittel -, die nicht dem LMSVG unterliegen. Dies zeigt, dass Definitionen und Terminologie des Lebensmittelrechts einerseits und der ÖNACE andererseits inkompatibel sind. Die Diskrepanzen mit erheblicher praktischer Bedeutung bestehen jedenfalls bei den Konzepten des „Unternehmens“ nach § 3 Z 10 LMSVG oder des „Betriebes“ nach § 3 Z 12. Im Hinblick auf seine Unvereinbarkeit mit der ÖNACE-Systematik ließe auch der Lebensmittelbegriff des LMSVG gravierende Interpretationsprobleme erwarten.

Die Methode der Berechnung ist im Übrigen inhaltlich nicht zur Gänze nachvollziehbar. Unklar ist beispielsweise der Einfluss von Mischsortimenten auf die Klassifikation eines Betriebs und somit auf die Höhe des Beitrages. Das Modell nimmt keine Rücksicht darauf, dass viele Unternehmen auf mehreren Ebenen der Vermarktungskette tätig sind (z.B. sowohl in der Produktion als auch im Großhandel oder sowohl im Groß- als auch im Einzelhandel oder sogar auf allen drei Ebenen).

Zu § 3 Abs. 2 GESBG

In § 3 Abs. 2 GESBG ist eine automatische Valorisierung des GESB ab 2014 mit dem Verbraucherpreisindex vorgesehen. In Anbetracht, dass die Basiszuwendungen des Bundes bisher selbst nie indexiert waren, was wesentlich zur Unterfinanzierung der AGES beigetragen hat, ist die Vorschreibung einer automatischen Valorisierung für den von den Unternehmen einzuhebenden GESB ebenfalls symptomatisch.

Zu § 4 GESBG

Zur Vorschreibung, Einhebung und Einbringung des GESB ist die AGES selbst berufen. Sie tritt demnach als Abgabenbehörde erster und letzter Instanz auf und muss entsprechende Bescheide erlassen und Einbringungs- und Vollzugsakte setzen. Sie ist an die Weisungen des Gesundheitsministers gebunden.

Laut Erläuterungen erwachsen der AGES allein durch die Einhebung des GESB zusätzliche Kosten in der Höhe von 2,5 Mio. Euro (pro Jahr?), die ebenfalls durch den GESB einzubringen sind. Den Erläuterungen ist leider nicht zu entnehmen, wie hoch die Zusatzkosten für die personellen und fachlichen Ressourcen sind, die für den Aufbau einer Abgabenbehörde erforderlich sind.

Darüber hinaus scheint der Rechtsweg AGES als erste und gleichzeitig letzte Instanz, die dabei Weisungen des BMG unterliegt, nicht den Anforderungen der Einrichtung eines ordentlichen Rechtsweges zu entsprechen.

Resümee

Der Entwurf des Bundesgesetzes über die Entrichtung eines Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrages (GESBG) ist verfassungswidrig.

Die Wirtschaftskammer Österreich sieht die Lebensmittelkontrolle - ungeachtet davon, dass die Lebensmittelunternehmer ihre gesetzliche Verantwortung für sichere Lebensmittel wahrnehmen - als wesentlichen Teil zur Sicherung der Verbrauchergesundheit und bekennt sich zur EG-Kontrollverordnung und den einschlägigen Bestimmungen des LMSVG.

Die amtliche Lebensmittelüberwachung ist eine hoheitliche Aufgabe.

Da jedoch bereits bei der Gründung der AGES von unzutreffenden Voraussetzungen ausgegangen wurde und der Start unter massiver Unterfinanzierung seitens des Eigentümers Republik Österreich erfolgte, müssen neue Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Einsparungen sind durch eine grundlegende Struktur- und Verwaltungsreform im Bereich der Lebensmittelkontrolle und der Lebensmitteluntersuchung zu lukrieren und nicht durch neue Belastungen für die Wirtschaft. Die Organisation von amtlichen Proben und deren Untersuchung darf nicht an Ländergrenzen gebunden sein. Durch eine österreichweite Organisation und Verantwortlichkeit müssen die Synergiepotentiale voll ausgeschöpft werden und bestehende Doppelgleisigkeiten ausgeräumt werden.

Die WKÖ fordert daher, den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Entrichtung eines Gesundheits- und Ernährungssicherheitsbeitrages (GESBG) aus den Budgetbegleitgesetzen herauszunehmen und das Jahr 2011 für die Diskussion einer grundlegenden Struktur- und Verwaltungsreform in diesem Bereich zu nutzen.

Artikel X2 - Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG)

Entsendung von Versicherungsvertretern

Geplant ist ab 1.7.2011 eine Stärkung des Bundes bzw. der Aufsichtsbehörde. Für bestimmte Mandate wird ein Zuständigkeitsübergang vom Land auf das BMG vorgesehen. Wir erlauben uns dazu anzumerken, dass die Entsendungen per se mit der Aufsichtsfrage nichts zu tun haben. Aus unserer Sicht sollte bei der geplanten Änderung überdies Sorge getragen werden, den bürokratischen Aufwand nicht zu erhöhen, zumal es zu Mehrbelastungen für den Bund kommt. Während der zeitliche Aufwand von rund 80 Stunden pro Jahr für uns nachvollziehbar ist, sollte - entgegen den Erläuternden Bemerkungen - der Aufwand nicht als Mehrdienstleistungen abgegolten werden. Allenfalls sollte Effizienzpotential durch weitere Vereinfachungen gehoben werden. Wir sprechen uns daher ausdrücklich gegen eine Streichung des Passus „die allenfalls als Mehrdienstleistung zu erbringen wären“ aus.

Pandemie: Pandemiekosten sollen künftig in die Zuständigkeit der Krankenversicherung fallen, bisher wurde ein Teil dafür vom BMG geleistet. Das Finanzierungskonzept soll vom BMG im Einvernehmen mit dem BMF erarbeitet werden. Die Verwaltungskosten für eine Pandemie sollten aus unserer Sicht ausschließlich von KV-Trägern geleistet werden.

Artikel X5 - Änderung des Bundesgesetzes über einen Kassenstrukturfonds für Gebietskrankenkassen (Krankenkassen-Strukturfondsgesetz)

Aus unserer Sicht ist folgende Änderung in Hinblick auf die geplante Absenkung des Hebesatzes in der gewerblichen Sozialversicherung geboten: Die SVA sollte jedenfalls in den Kassenstrukturfonds einbezogen werden, denn nur so kann die Finanzierung der Krankenversicherung sichergestellt werden.

Die Dotierung des Krankenkassenstrukturfonds 2011 bis 2014 mit jährlich 40 Mio. Euro wird grundsätzlich positiv beurteilt. Es ist jedoch fraglich, ob die Kassen damit auf Dauer eine ausgeglichene Bilanzierung erreichen können, einerseits aufgrund der Höhe der Dotierung, andererseits werden den Krankenkassen nach wie vor kassenfremde Leistungen nicht zu 100 Prozent ersetzt. Diese beiden Punkte sollten deshalb geprüft werden.

Artikel X6 - Bundesgesetz, mit dem die PharmMed Austria GmbH errichtet wird

Zu § 1

Mit 1. Jänner 2012 soll die PharmMed aus der AGES ausgegliedert werden und eine eigene GmbH bilden. § 1 Abs. 1 des Entwurfs umschreibt den Aufgabenbereich der künftigen PharmMed Austria GmbH (im Folgenden: PharmMed Austria); § 1 Abs. 2 nennt Grundsätze, die die PharmMed Austria bei der Erfüllung ihrer Aufgaben einzuhalten hat. Dabei steht „eine hohe Flexibilität“ im Vordergrund. Zwar wird auch „die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ gefordert. Aus der gewählten Formulierung lässt sich aber der Schluss ziehen, dass diese Grundsätze der Flexibilität untergeordnet werden und lediglich eine Nebenbedingung bei der Aufgabenerfüllung darstellen sollen. Im Gegensatz dazu sollten aber den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit Priorität zukommen.

Zu § 2

Nach § 2 Abs. 10 des Entwurfs soll die PharmMed Austria zu allen Geschäften und Maßnahmen berechtigt sein, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig und nützlich erscheinen. Danach

würde bereits der Anschein der Nützlichkeit ausreichen. Zu diesen Geschäften und Maßnahmen sollen insbesondere auch die Gründung von Tochtergesellschaften und der Erwerb von Beteiligungen gehören. Dazu stellt sich natürlich die Frage, mit welchen (finanziellen) Mitteln die PharmMed Austria Beteiligungen erwerben und wer für das Stammkapital allfälliger Tochtergesellschaften aufkommen soll? Da zur Finanzierung solcher Aktivitäten keine besondere Mittelbereitstellung, insbesondere seitens des Bundes, im Entwurf vorgesehen ist, besteht daher die Befürchtung, dass dafür Einnahmen der PharmMed Austria, die durch Zahlungen von Unternehmen aufgebracht werden, herangezogen werden sollen.

Zu § 3

§ 3 Abs. 8 des Entwurfs soll die zukünftige Grundlage für den BASG-Gebührentarif bilden. Neu gegenüber dem geltenden § 6a Abs. 6 GESG sollen künftig im Zusammenhang mit zugelassenen und registrierten Arzneyspezialitäten bei der Gebührenfestsetzung die gesamten im Rahmen des Life-Cycle-Managements entstehenden und nicht durch eigene Gebühren abgedeckten Kosten zu berücksichtigen sein. Diese Bestimmung lässt Gebührenerhöhungen befürchten, zumal in den Erläuterungen in diesem Zusammenhang und unter Berücksichtigung der Installation eines elektronischen Meldesystems von Einsparungen von 1,9 Mio. Euro für die künftige PharmMed Austria ausgegangen wird. Diese Einsparungen sollen aber nicht den gebührenzahlenden Unternehmen zugute kommen, sondern im Wege einer Kürzung der Leistungsabgeltung dem Bund. Wenn die erwartete Einsparung von 1,9 Mio. Euro ausschließlich dem Bund zukommen soll, so verringert sich der Finanzierungsanteil des Bundes deutlich und würde nur noch etwa ein Drittel der Leistungsabgeltung für 2009 ausmachen.

Darüber hinaus ist zu befürchten, dass ein Abstellen auf die Kosten eines Life-Cycle-Managements zu einer gewissen Intransparenz bei der Gebührenfestsetzung führt, da für Außenstehende nicht erkennbar ist, welche internen Verwaltungsabläufe der PharmMed Austria miteinbezogen werden und ob diese effizient gestaltet sind oder nicht.

Zu § 4

Nach § 4 Abs. 1 des Entwurfes soll die PharmMed Austria insbesondere die in den Ziffern 1 bis 5 genannten Aufgaben erfüllen. Diese sind zum Teil dem § 8 Abs. 2 Z 13 bis 16 GESG entnommen, gehen aber auch darüber hinaus. So sieht § 4 Abs. 1 Z 2 „die Überwachung des Medizinproduktmarktes“ vor. Dabei bleibt offen, ob damit die Überwachung nach § 68 und allenfalls § 69 MPG gemeint ist oder (auch) eine andere Tätigkeit.

Beim Aufgabenkatalog des § 4 Abs. 1 handelt es sich nach dem Wortlaut des Entwurfs um eine demonstrative und nicht um eine taxative Aufzählung, weitere Aufgaben können demnach hinzukommen. Nach § 4 Abs. 6 kann der Bundesminister für Gesundheit durch Verordnung weitere Aufgaben übertragen, „wenn es zur Erreichung der in § 1 und § 4 Abs. 1 bis 3 genannten Aufgaben erforderlich ist“. Ungeachtet der Frage, um welche Aufgaben es sich dabei handeln kann, stellt sich die Frage, wie die Erfüllung dieser Aufgaben finanziert werden soll. Es ist anzunehmen, dass dies aus den von Unternehmen entrichteten Gebühren geschehen soll. Diese Annahme stützt sich insbesondere auf die dem vorliegenden Entwurf angeschlossenen finanziellen Erläuterungen, in denen festgehalten wird, dass der Bund lediglich das Stammkapital der PharmMed Austria GmbH von 35.000 Euro leistet, darüber hinaus für den Bund aber keine zusätzlichen Kosten entstehen.

Zu § 6 iVm § 11

Nach § 11 Abs. 1 des Entwurfes soll der Bund der PharmMed Austria eine Leistungsabgeltung gewähren, sofern zwischen Bundesministerium für Gesundheit und dem Geschäftsführer der PharmMed Austria eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen und diese auch erfüllt wird. Die-

se Leistungsabgeltung steht aber unter dem Vorbehalt der im jährlichen Bundesfinanzgesetz dafür vorgesehenen Mittel. Danach kann der Bundesminister zwar einem nach § 6 des Entwurfes von der PharmMed Austria vorgelegten Arbeitsprogramm zustimmen, eine Leistungsabgeltung aber nur nach Maßgabe der im Bundesfinanzgesetz vorgesehenen Mittel gewähren. Es bestünde somit kein Zusammenhang zwischen dem Umfang des genehmigten Arbeitsprogramms und der Höhe der gewährten Leistungsabgeltung. Zusammen mit der schon erwähnten Anrechnung der Einsparungen von 1,9 Mio. Euro auf die Leistungsabgeltung des Bundes besteht die Befürchtung, dass eine Entlastung des Bundesbudgets zu Lasten von Unternehmen erfolgen soll.

Zu § 12

Nach § 12 Abs. 1 des Entwurfes soll „zweckgebunden für die Aufgaben der Medizinproduktevigilanz und Marktüberwachung des Medizinproduktemarktes“ von Personen, die gegen Entgelt Medizinprodukte an Letztverbraucher abgeben, für jedes im Inland in Verkehr gebrachte Medizinprodukt eine ausschließliche Bundesabgabe eingehoben werden.

Zu dieser Bestimmung stellt sich zunächst die Frage, was unter „Marktüberwachung des Medizinproduktemarktes“ verstanden werden soll - siehe dazu auch unsere Anmerkung oben zu § 4 - und wodurch sich diese von der „Medizinproduktevigilanz“ unterscheidet. Nur am Rande sei auch erwähnt, dass § 4 Abs. 1 Z 2 von der „Überwachung (und nicht von der Marktüberwachung) des Medizinproduktemarktes“ spricht.

Neben diesen Anmerkungen zu Details des Entwurfs veranlasst § 12 auch zu grundsätzlichen Anmerkungen.

Wie in den Erläuterungen zu Z 19 des Artikels X7 (§ 12a neu GESG, der den gleichen Wortlaut hat wie § 12 im Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die PharmMed Austria erreicht wird, und überdies als Übergangsbestimmung nur solange in Kraft bleibt, bis das Bundesgesetz, mit dem die PharmMed Austria erreicht wird, in Kraft tritt) hervorgehoben wird, dient die Überwachung des Medizinproduktemarktes „der Patientinnen- und Patientensicherheit“ und liegt damit im Interesse der Allgemeinheit und nicht im primären Interesse der „gegen Entgelt Medizinprodukte an Letztverbraucher abgebenden Personen“. Diesen allein sollen aber die Kosten einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe aufgebürdet werden. Dies ergibt sich aus den Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf. Danach erfordern „die Tätigkeiten des Bundesamtes im Zusammenhang mit der Medizinproduktevigilanz und der Marktüberwachung von Medizinprodukten einen Aufwand von 1,5 Mio. Euro. Dieser (!) Aufwand soll durch die neue Abgabe abgedeckt werden können“. Dies erscheint aber im Lichte des Erkenntnisses VfSlg 17.326/2004 wohl unzulässig.

Hinzu kommt noch Folgendes: Unter „Medizinproduktevigilanz“ bzw. „Überwachung des Medizinproduktemarktes“ iS des § 12 kann wohl nur „Überwachung“ iS des § 68 MPG verstanden werden. Nach § 68 Abs. 1 MPG unterliegt aber eine Vielzahl an Betrieben, die weit über den im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Kreis der Abgabepflichtigen hinausgehen, der Überwachung. Vor diesem Hintergrund ist die Festlegung des Kreises der Abgabepflichtigen nur mit den Personen, „die gegen Entgelt Medizinprodukte an Letztverbraucher abgeben“, grob unsachlich.

Wir halten die Einführung einer Bundesabgabe für die Finanzierung von Aufgaben der Medizinproduktevigilanz, wie in § 12 des vorliegenden Entwurfs vorgesehen, für sachlich nicht gerechtfertigt, daher für verfassungsrechtlich höchst bedenklich und lehnen diese entschieden ab.

Zu § 15

Nach § 15 Abs. 2 des Entwurfs soll der Wert des bisher der AGES PharmMed zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewidmeten IT-Zubehörs (laut Eröffnungsbilanz) der AGES durch die PharmMed Austria bis spätestens 1. Jänner 2013 abzugelten sein. Hierzu stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln dieses IT-Zubehör angeschafft wurde. Sofern dies aus Mitteln der AGES geschehen ist, die auch Mittel der AGES PharmMed umfassten, ist nicht einzusehen, warum eine vollständige Abgeltung des Wertes dieses Zubehörs durch die PharmMed Austria erfolgen soll.

Zu Artikel X7 - Änderung des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes

Zur vorgeschlagenen Neufassung des § 6a Abs. 6, der mit Ablauf des 31. Dezember 2011 außer Kraft treten soll, wird auf die oben stehenden Ausführungen zu § 3 Abs. 8 im Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die PharmMed Austria GmbH errichtet wird, verwiesen.

Zum vorgeschlagenen neuen § 12a gelten die obigen Ausführungen zu § 12 im Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die PharmMed Austria GmbH errichtet wird. Ergänzend dazu sei auf eine Anmerkung in den Erläuterungen hingewiesen, wonach die in der vorgeschlagenen Neufassung des §12a vorgesehene Bundesabgabe durch das Bundesamt einzuheben und „zweckgebunden für die Aufgaben des Bundesamtes für Sicherheit im Gesundheitswesen - insbesondere für Aufgaben der Marktüberwachung - zu verwenden“ ist. Nach diesem Hinweis könnten die Einnahmen aus der Bundesabgabe auch für die Finanzierung andere Aufgaben als die Marktüberwachung, die zum weit überwiegenden Teil in keinsten Weise im Interesse der vorgesehenen Abgabepflichtigen liegen, verwendet werden. Dies ist - wie oben festgehalten - unzulässig.



Freundliche Grüße

Dr. Christoph Leitl
Präsident



Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin