



BUNDESARBEITSKAMMER

 PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
 1040 WIEN
 T 01 501 65 0

www.arbeiterkammer.at

 Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
 Umwelt und Wasserwirtschaft
 Recht – Sektion I
 Stubenring 1
 1010 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMLFUW- LE.4.3.1/00 46	WP-GSt/Bu/Ni	Maria Burgstaller	DW 2165	DW 2532	16.11.2010

Bundesgesetz, mit dem die Agro Control Austria GmbH errichtet wird (ACA-Gesetz)

Wir bedanken uns für die Übermittlung des im Betreff genannten Gesetzes. Allerdings kann die Bundesarbeitskammer (BAK) in vorliegendem Gesetz keine Verbindung mit dem Budget erkennen: Weder in den Erläuterungen noch an einer anderen Stelle werden konkrete budgetäre Effekte der vorgeschlagenen Gesetzesnovelle angeführt. Daher ist es aus unserer Sicht nicht verständlich, warum bei einem so wichtigen Materiengesetz keine normale Begutachtung mit entsprechender längerer Frist möglich sein soll, da vorliegendes Gesetz in keinem Zusammenhang zu den in Begutachtung befindlichen Budgetbegleitgesetzen steht. Wir möchten uns ganz klar gegen diese Vorgangsweise aussprechen, da sie uns die Möglichkeit nimmt, eine umfassende und dem Inhalt entsprechend genaue Begutachtung vorzunehmen und auch dem gesamten Budgetprozess nicht dienlich ist.

Zum Gesetzesvorschlag

Mit dem Agro Control Austria GmbH-Gesetz (ACA-Gesetz) ist geplant, eine Tochtergesellschaft der Agrarmarkt Austria (AMA) zu gründen, auf die die AMA keinen Einfluss ausüben kann. Es wird darin eine klare Weisungsbefugnis an den Bundesminister für Landwirtschaft erlassen, der auch für Personalentscheidungen (Bestellung des Geschäftsführers) und Aufgabenzuteilung an die ACA GmbH zuständig wäre. In die ACA GmbH sollen Kontrolltätigkeiten aus zwölf Gesetzen ausgelagert werden, die gegenwärtig die AMA, das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesamt für Ernährungssicherheit (in der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH – AGES) und das Bundesamt für Wald (BFW) durchführen. Als Begründung werden Synergieeffekte und Kosteneinsparungen genannt.

Grundsätzliche Anmerkungen zum Gesetzesvorschlag

- Eine Begutachtungszeit von acht Tagen (davon sechs Werktage) ist grundsätzlich nicht akzeptabel. Diese kurze Begutachtungsfrist ist insbesondere für ein komplexes und weitreichendes Gesetz wie das ACA-Gesetz abzulehnen.
- Es fanden keine bzw keine ausreichenden Gespräche mit den betroffenen Kontrollverantwortlichen, Behörden und Institutionen statt. Der Entwurf enthält keine ausreichenden und nachvollziehbaren Erläuterungen – insbesondere was die Darstellung zu den Einsparungen betrifft. Die Einsparungspotentiale können nicht nachvollzogen werden. Dem Gesetzesentwurf kann daher nicht zugestimmt werden.
- Grundsätzlich tritt die BAK für ein möglichst effizientes Kontrollsystem ein. Eine Bündelung der Kontrollaufgaben, wie sie im Gesetz beschrieben wird, mag für Außenstehende gut klingen. Die beabsichtigte Gründung einer neuen Gesellschaft, mit der vorwiegend gut funktionierende Kontrollen aus vier bestehenden Institutionen abgezogen werden sollen, führt zu neuen Schnittstellen und wird höchstwahrscheinlich zu negativen Synergieeffekten bzw höheren Kosten führen und wird auch deshalb von der BAK entschieden abgelehnt.
- Es gibt bessere Alternativen. Einer besseren Vernetzung der Kontrollen, die Übernahme von Kontrollen durch bestehende Organisationen und die Schaffung eines Informationssystems bei Beanstandungen könnte tatsächlich zu Synergien führen. Daher kann eine Verbesserung des Kontrollsystems erreicht und gleichzeitig von der Gründung der ACA GmbH abgesehen werden. Das ACA-Gesetz ist daher abzulehnen.

Zu den einzelnen Kritikpunkten

1. Keine positiven Synergieeffekte

Das Ziel des Gesetzes ist nach § 1 wie folgt definiert: „Zur Sicherstellung einer effizienten Kontrolle unter Nutzung von Synergieeffekten wird mit 1. Juli 2011 die „Agro Control Austria GmbH“ errichtet ...“. Unter § 2 werden zwölf Gesetze aufgelistet, für deren Durchführung derzeit vier Institutionen zuständig sind. Zukünftig soll eine weitere fünfte Gesellschaft, die ACA GmbH, für die Kontrollaufgaben nach diesen Gesetzen gegründet werden. Die bestehenden vier Organisationen „haben sich für die Vollziehung der Kontrollaufgaben der Gesellschaft zu bedienen.“

Anders als im Entwurf angestrebt, wird die Gründung der ACA GmbH aus Sicht der BAK zu keinen positiven Synergieeffekten bzw zur Senkung von Verwaltungskosten führen. Im Gegensatz zu dem zitierten Ziel nach § 1, kann die Neugründung der ACA GmbH sogar zu negativen Synergieeffekten führen, da die fachliche Expertise, die Grundlage der Kontrollen ist, in den Fachabteilungen der bereits bestehenden Institutionen verbleibt bzw sich die ACA GmbH diese Grundlagen selbst erarbeiten müsste und/oder von der intensiven Zusammenarbeit mit den vier

betroffenen Institutionen abhängig wäre. Da die Ausgliederung der Kontrollaufgaben zu Kürzungen der Budgetmittel in den bestehenden Organisationseinheiten führt, kann davon ausgegangen werden, dass eine kostenlose Schulung der Kontrollorgane der neuen ACA GmbH durch die bestehenden Organisationen nicht möglich ist. Dies gilt insbesondere für die AMA, die in den letzten Jahren durch intensive Schulung der MitarbeiterInnen und gut funktionierende Kommunikationsstrukturen innerhalb der AMA ein vorbildliches Kontrollsystem aufgebaut hat.

Die Gründung einer weiteren Institution, die Aufgaben aus bestehenden Institutionen übernimmt, verursacht erfahrungsgemäß neue Overheadkosten und zwar sowohl kurz- als auch mittelfristig. Daher wird eine solche Neugründung auf absehbare Zeit zu einer Erhöhung der Verwaltungskosten führen statt zu einer Senkung derselben.

Soweit in der kurzen Zeit Recherchen möglich waren, zeigt sich folgendes Bild: Die AMA führt vorwiegend Kontrollen am Bauernhof und in Unternehmen durch, die im Agrarfördersystem involviert sind. Jährlich sind das rund 22.000 Kontrollen und 75.000 Prüfberichte. In der Kontrollabteilung (Technischer Prüfdienst - TPD) sind 124 MitarbeiterInnen fix angestellt, 80 bis 100 Kontrolleure werden alljährlich zu Spitzenzeiten engagiert, was rechnerisch 45 Personenjahre ergibt. Das UBA führt jährlich 300 Kontrollen an Tankstellen durch. Das BFW ist im Forstbereich kontrollierend tätig. Die AGES hat rund 20 Kontrolleure, die beispielweise in Saatgutfirmen und Futtermittelfirmen kontrollieren. Die großen Unterschiede hinsichtlich des Kontrollumfangs, der Kontrollorte, der Anzahl an Kontrolleuren und Kontrollgegenständen wird durch diese Darstellung deutlich. Es ist wahrscheinlich, dass es zu sehr geringen Überschneidungen bei den Prüfungsorten kommt, jedoch zu keinen inhaltlichen Doppelgleisigkeiten. Wo daher bei den drei kontrollierenden Stellen große Synergieeffekte aufgrund einer Zusammenlegung liegen sollen, entzieht sich unserem Verständnis.

Weiters wäre eine Ausgliederung keinesfalls zu empfehlen, wenn der auszugliedernde Bereich im engen Zusammenhang mit der eigentlichen Tätigkeit der Institution steht (mehr dazu unter Punkt 8). Auch dazu fehlen unterstützende Erläuterungen im Entwurf.

2. Gefahr von Anlastungen

Es darf nicht übersehen werden, dass der größte Teil der Kontrollen aufgrund von EU-Vorschriften zum Agrarfördersystem durchzuführen ist. Im gegenwärtigen System sind alle wesentlichen Abläufe betreffend agrarisches Fördersystem in der AMA gebündelt. Die AMA als zentrale Stelle für die Bearbeitung des gesamten Agrarförderwesens besitzt ein großes Know-how über alle Details der Förderabwicklung. Die AMA ist als Zahlstelle für die ordnungsgemäße Abwicklung aller Abwicklungsschritte zuständig und trägt eine hohe Verantwortung.

Im Bereich Kontrollen der Agrarförderungen kommt es regelmäßig zu Änderungen. Zudem ist nach 2013 eine Agrarreform geplant. Eine Auslagerung des Kontrollbereichs in die ACA GmbH würde zu neuen Schnittstellen führen. Die Qualität der Kommunikation und in Folge auch die der Kontrollen könnte darunter leiden. Eine Beanstandung bei einer der zahlreichen Kontrollen

durch die EU-Behörden kann zu millionenschweren Anlastungen führen und damit massive Budgetbelastungen mit sich bringen.

3. Weder mehr Qualität noch höherer Verbraucherschutz

In § 1 Abs 2 wird mit der Gründung der ACA GmbH die „Wahrung der Sicherheit und der Qualität der Ernährung“ angestrebt, sowie ein „hohes Niveau des Gesundheitsschutzes und der Verbraucherinteressen ...“.

Das Bekenntnis zu „Sicherheit und der Qualität der Ernährung“, „hohes Niveau des Gesundheitsschutzes und der Verbraucherinteressen“ ist prinzipiell positiv zu beurteilen. Der Zusammenhang mit der Gründung der ACA GmbH ist allerdings nicht nachvollziehbar und wird auch nirgends dargestellt. Daher wird auch dieses formulierte Ziel des Gesetzes mit der ACA GmbH-Gründung nicht erreicht, da es sich bei der Aufgabenübertragung an die ACA GmbH fast ausschließlich um Verwaltungskontrollen handelt. Wie bereits oben erwähnt, liegt der überwiegende Teil der an die ACA GmbH übertragenen Kontrollen – schätzungsweise mehr als 90% – im Bereich des Agrarfördersystems. Diese Kontrollen verfolgen nicht in erster Linie die zitierten Zielsetzungen nach § 1 („Qualität der Ernährung“ und „hohes Niveau des Gesundheitsschutzes und der Verbraucherinteressen“), sondern überprüfen primär die Einhaltung der Fördervorschriften durch den Antragsteller.

4. Mutter hat wenig Einfluss auf Tochter, Schwächung der Sozialpartner

Laut Entwurf soll die ACA GmbH als Tochter der AMA gegründet werden. Das Arbeitsprogramm ist dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BML-FUW) und der AMA vorzulegen. Der Bundesminister für Landwirtschaft bestellt den Geschäftsführer und kann Weisungen erteilen. Der Aufsichtsrat besteht aus drei Mitgliedern, je ein Mitglied der AMA, des BMLFUW und des Betriebsrates.

Die AMA trägt zwar die Hauptverantwortung für die ACA GmbH, da diese als ihre Tochtergesellschaft gegründet wird. Den größten Einfluss auf die ACA GmbH hat allerdings der Bundesminister für Landwirtschaft, da er zur Bestellung des Geschäftsführers berechtigt ist und eine Weisungsbefugnis erhält. Die Sozialpartner, die mit dem AMA-Gesetz als Mitglieder der Organe bestimmt sind, haben in der AMA bestimmte Aufgaben und dadurch auch Verantwortung übernommen. Da die Sozialpartner in den Organen der ACA GmbH nicht vertreten sind und die AMA selber nur einen sehr geringen Einfluss ausüben kann, kommt es zu einer äußerst problematischen Situation: Bei Schwierigkeiten mit der ACA GmbH bzw zwischen Mutter und Tochter sind zwar die Organe der AMA indirekt betroffen, haben aber keine Informations- bzw Aufsichtsrechte in der ACA GmbH. Die Gründung der ACA GmbH ist eine klare Schwächung der Sozialpartnerschaft und der vom Ministerium unabhängigen Kontrolle.

5. Verfassungsbestimmung verletzt

Die AMA ist durch das AMA-Gesetz mit Verfassungsbestimmung eingerichtet. Eine Aushöhlung im Kernbereich der Aufgaben der AMA durch ein einfaches Gesetz widerspricht der Verfassungsbestimmung.

6. Neue Budgetprobleme bei den bestehenden Organisationen zu erwarten

Die ACA GmbH soll im Wesentlichen als Basisfinanzierung jene Budgetmittel erhalten, die den bestehenden vier Organisationen „abgezogen“ werden. Eine Berechnung zur Einschätzung über die Höhe der „übertragenen“ Budgetmittel liegt nicht vor. Ob die übertragenen Budgetmittel ausreichen werden, kann ebenfalls nicht beurteilt werden. Jedenfalls ist die Gründung einer neuen Gesellschaft kostenintensiver als diverse Gründungsgebühren und die Kontrollkosten selber (siehe Hinweis Overheadkosten).

Für die bestehenden Organisationen kann es dadurch zu weiteren massiven Problemen kommen. Zumindest zwei der bestehenden Organisationen leiden permanent unter Budgetkürzungen und einer Unterdotierung ihres Haushalts. Falls die Budgetreduktion höher ausfällt als die Kostenreduktion durch die „Auslagerung der Kontrolle“, kann es zu massiven finanziellen Problemen für die „Alten“ kommen. Auch dieser „Konkurrenzkampf“ mit der ACA GmbH ist keine geeignete Grundlage für eine gute Zusammenarbeit.

7. Dargestellte Kosteneinsparung nicht nachvollziehbar

Die dargestellte Kosteneinsparung ist nicht nachvollziehbar. Es wird keine entsprechende Berechnungsgrundlage angeführt. Zum Beispiel wird von einer Reduzierung der Jahreskilometerleistung von 15% ausgegangen ohne anzufügen, wie viele Kontrollen eingespart werden könnten. In Anbetracht der Tatsache, dass die AMA selbst ca 90% der Kontrollen durchführt, kann es zu keiner rechnerischen Einsparung von 15% kommen. Die AMA optimiert die Kontrollen bereits, indem sie pro Kontrollort und Prüfbesuch mehrere Kontrollen zusammenfasst. Da es wenig Überschneidungen im Bereich der Kontrollorte gibt, kann mit einer zu vernachlässigenden Kilometerreduktion gerechnet werden bzw sollten tatsächlich Überschneidungen auch ohne ACA-Gründung gelöst werden können.

Angekündigte Personalfreisetzen würden wahrscheinlich nur AMA-MitarbeiterInnen treffen, sofern es sich bei den anderen Institutionen um BeamtInnen handelt. Die Reduktion des Personalstandes ist auch deshalb nicht nachvollziehbar, weil für Verwaltungstätigkeiten der ACA GmbH weitere MitarbeiterInnen außerhalb des Kontrollbereiches notwendig sind.

Die Umstellung von Kilometergeldvergütungen auf Leasingfahrzeuge (Dienstwagenflotte für Kontrolleure) kann auch ohne ACA-Gründung von den bestehenden Organisationen übernommen werden.

8. Ausgliederungsumfang nicht klar

Es geht aus dem Entwurf nicht klar hervor, was unter Kontrolle verstanden wird und welche MitarbeiterInnen und Aufgabenbereiche davon betroffen wären. Hier werden in aller Kürze nur einige Fragen angeführt: In der AMA sind neben dem TPD viele Abteilungen teilweise bis überwiegend mit Kontrollen beschäftigt. Sind „nur“ die klassischen Kontrolleure, die auswärts prüfen, von der Ausgliederung betroffen? Oder sollen auch Bereiche und MitarbeiterInnen ausgelagert werden, die Kontrollaufgaben vorbereiten, beurteilen bzw im Revisionsdienst überprüfen? Wäre auch das Labor der AGES, das Kontrollen durchführt bzw Proben analysiert, von der Ausgliederung betroffen? Gerade auch aufgrund dieser fehlenden Informationen lässt sich das Ausmaß der Folgen der ACA-Gründung nicht abschließend abschätzen.

9. Rechtsunsicherheit für MitarbeiterInnen

Wegen der knappen Begutachtungsfrist kann das Gesetz auch in dieser Frage nicht abschließend beurteilt werden. Es stellt sich eine Reihe von arbeitsrechtlichen Fragen, die sich durch die „Ausgliederung“ von MitarbeiterInnen aus den bestehenden vier Organisationen ergeben. Eine Reihe von MitarbeiterInnenrechte wird nicht an die ACA-Beschäftigten übertragen. Beispiele sind:

- Der Bund hat die Haftung über Pensionszusagen (in § 34 Abs 3 des AMA-Gesetzes) übernommen, da die AMA die Rücklagen dafür auflösen musste; im Entwurf findet sich keine Übernahme dieser Rechte für MitarbeiterInnen, die in die ACA GmbH „übertragen“ werden;
- Inwieweit würde ein neuer ACA-Kollektivvertrag bestehende Rechte der „übernommenen“ MitarbeiterInnen zB der AMA beschneiden? Wozu soll es überhaupt einen neuen Kollektivvertrag geben, wenn doch die AMA auch für ihre Töchter kollektivvertragsfähig ist (§ 22 Abs 2 AMA-Gesetz in Verbindung mit § 7 ArbVG)?
- Für drei Institutionen werden Individualverträge garantiert, für die AMA-MitarbeiterInnen nicht.

10. Beste Alternative ist optimale Aufgabenverteilung in den bestehenden vier Organisationen

Nach Begutachtung des Gesetzestextes und der Erläuterungen kann keine Effizienzsteigerung durch die ACA-Konstruktion festgestellt werden. Um dennoch Synergien im Kontrollbereich erzielen zu können, sollte überprüft werden, welche Einsparungen zB durch eine Zusammenfassung der Kontrolltätigkeit am selben Prüfort möglich sind. Dies kann ganz ohne Schaffung eines ACA-Gesetzes erfolgen. Die Gründung einer neuer GmbH ist aus fachlicher Sicht nicht notwendig und sogar kontraproduktiv. Beispielsweise könnte die AMA, die derzeit bereits den überwiegenden Teil der Kontrollen durchführt, Kontrollen, die inhaltlich und räumlich in ihr Kontrollkonzept passen, von anderen Organisationen übernehmen. Dies ist kostengünstig ohne Schaffung neuer Strukturen auch derzeit möglich und sinnvoll. Zusätzlich soll ein Informationssystem geschaffen werden, mit dem negativen Kontrollergebnisse allen relevanten Organisatio-

nen zur Verfügung gestellt werden. Auch damit sind Synergieeffekte zu erwarten und Kosten einzusparen ohne weitere Gesellschaften zu gründen.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel
Präsident



Maria Kubitschek
iV des Direktors