



Bundesministerium für Gesundheit
Radetzkystraße 2
1031 Wien

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

Per E-Mail:
iib13-legistik@bmg.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMG-75100/0011-II/B/13a/2014
25.4.2014

Unser Zeichen, Sacharbeiter
SpG 23-10/2014/Ja/PB
Mag. Janecek

Durchwahl
5036

Datum
16.5.2014

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz zur Durchführung des Unionsrechts auf dem Gebiet der biologischen Produktion, geschützten Herkunftsangaben und traditionellen Spezialitäten erlassen (Lebensmittelangaben-Durchführungsgesetz - LMA-DG) sowie das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz geändert werden soll; Begutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Zusendung des oben genannten Entwurfs, zu dem wir wie folgt Stellung nehmen:

Mit dem LMA-DG soll die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH für die Vollziehung der VO (EG) Nr. 834/2007 über die biologische Produktion und die Kennzeichnung von biologischen Erzeugnissen, VO (EG) Nr. 110/2008 zur Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Etikettierung von Spirituosen sowie zum Schutz geografischer Angaben für Spirituosen, VO (EG) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, einschließlich der amtlichen Kontrolle, zuständig sein.

Die Agentur soll zudem die bereichsübergreifende Koordinierung der Behörden und Kontrollstellen, die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über Tierhaltung, Pflanzenbau sowie das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Betriebsmitteln in Hinblick auf die biologische Produktion, übernehmen. Sie hat die Tätigkeit der Bio-Kontrollstellen zu überprüfen.

Letztlich zielt der Entwurf auf eine funktionierende Überkontrolle der Bio-Kontrollstellen, die derzeit über Bioverband und Behörden der mittelbaren Bundesverwaltung erfolgt. Aus den Erläuterungen ergibt sich indirekt Kritik am bestehenden System, jedoch fehlt jegliche sachlich erforderliche Problemanalyse und damit die Möglichkeit, Alternativen in die politische Diskussion einzubringen. Mangels Kritik an Bio-Kontrollstellensystem oder Ländervollziehung müssen wir davon ausgehen, dass das bisherige System grundsätzlich funktioniert. Insgesamt lässt sich aus den Erläuterungen nicht entnehmen, warum eine neue Kontrollebene notwendig sein soll, um bestehende Unstimmigkeiten in der Bio-Kontrolle ausräumen zu können. Zunächst wäre daher eine schlanke Lösung dieser Unstimmigkeiten zu suchen.

Insbesondere lässt sich eine neue Kontrollebene nicht als Instrument zur Verwaltungsvereinfachung begründen.

Die Erläuterungen lassen jedoch keine Kritikpunkte am derzeit bestehenden Kontrollsystem hinsichtlich der ebenso erfassten geografischen Angaben für Spirituosen und Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel erkennen. Für diesen Anwendungsbereich müsste auch eine Problemanalyse durchgeführt werden, um gut funktionierende Bereiche von tatsächlichen Problemfeldern, die einer Lösung bedürfen, zu unterscheiden.

Eine Analyse könnte aus unserer Sicht zu dem Ergebnis führen, die Kontrollsysteme für die biologische Produktion und Qualitätsangaben getrennt zu regeln und nicht demselben System zu unterwerfen.

Die Tatsache, dass die beiden zuständigen Bundesministerien durch knappe Budgetmittel und weitere Einsparungen bei einem Anstieg an Aufgaben an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen, ist bekannt. Das Vorhaben, die Agentur mit Vollzugsaufgaben beleihen zu wollen, ist daher grundsätzlich aus deren Sicht verständlich und als Verwaltungsvereinfachung zu bezeichnen.

Nach den Erläuterungen ergeben sich keine finanziellen Auswirkungen für die Länder; wir gehen jedoch davon aus, dass in den Ländern Einsparungen eintreten werden, da Vollzugstätigkeiten der Agentur übertragen werden.

Nach den Erläuterungen sollen vier Personen als Mitarbeiter der Agentur mit der amtlichen Kontrolle im Bereich der biologischen Produktion, der Herkunftsangaben und traditionellen Spezialitäten betraut werden. Für die Finanzierung dieser Kontrollen soll eine Gebühr pro Unternehmer eingehoben werden, die sich auf 20 Euro pro Fall belaufen soll, um den Personalaufwand und Sachaufwand der Agentur in Höhe von 460.000 Euro zu decken. Hierbei wird von 23.000 Erzeugern ausgegangen, wobei etwa 22.000 landwirtschaftliche Betriebe sind. Dieses Vorhaben wurde in der Sitzung am 13. Mai bestätigt.

Nähere Regelungen wann, wie oft, ob jährlich, wofür und in welcher Höhe die Finanzierung erfolgen soll, sind dem Gesetz nicht zu entnehmen. Es ist letztlich nicht abschätzbar, wie hoch die Tarife werden, wenn man die Agentur unter Vorgabe der Kostendeckung beauftragt und für mögliche nähere Vorgaben nur eine Verordnungsermächtigung gemäß § 9 vorgesehen ist.

Es wird davon ausgegangen, dass der überwiegende Teil der betroffenen Unternehmen, nämlich die Landwirte die Möglichkeit haben, den Beitrag über öffentliche Fördermittel erstattet zu bekommen. Es muss jedenfalls geprüft werden, ob die Verwendung von Fördermitteln aus der ländlichen Entwicklung für die Refundierung von Gebühren für amtliche Kontrollen zulässig sein kann. Wir haben jedenfalls Zweifel.

Die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen der Bio-VO soll nach dem Regime der neuen EU-Kontroll-VO erfolgen. Nach derzeitigem Verhandlungsstand werden Landwirte von Kontrollgebühren befreit. Sollte diese Regelung in Kraft treten und auch auf die Kontrolle der Bio-VO EU-weit anzuwenden sein, wäre die Finanzierung neu zu regeln. Eine Neuregelung kann keinesfalls dazu führen, dass nur ein Teil der Bio-Lebensmittelkette, nämlich die gewerbliche Wirtschaft, die gesamten Kosten für die amtliche Bio-Kontrolle, zu tragen hat.

Die Agentur soll sich qualifizierter Organe als Aufsichtsorgane bedienen, wobei Art und Weise nicht näher geregelt sind. Die Erläuterungen gehen von Vorgaben aus, die jedoch keineswegs rechtlich festgelegt sind, auch nicht hinsichtlich der Frage, wer in der Praxis das Weisungs- und Anordnungsrecht ausübt. Es fehlen klare Zuständigkeiten, hierarchisch gegliederte Strukturen, und damit systemische Rechtssicherheit.

In den Erläuterungen zu § 4 Abs. 5 bis 12 werden die Mitarbeiter der Agentur im Klammerausdruck als Aufsichtsorgane bezeichnet. Soll das bedeuten, dass die geplanten vier Mitarbeiter der Agentur die Aufgaben der Aufsichtsorgane erfüllen und kein weiteres Personal beschäftigt werden soll?

Die Aufsichtsorgane der Agentur sollen die zugelassenen Kontrollstellen kontrollieren, bei Kontrollen in den Betrieben begleitend mit den Kontrollstellen tätig sein und eigene Kontrollen auf Betriebsebene durchführen.

Die Neuregelung der amtlichen Kontrolle der biologischen Erzeugung zielt darauf ab, dass die Kontrollstellen einheitlich vorgehen und deren Kontrolltätigkeit überwacht wird. Eine Betriebskontrolle vor Ort durch Aufsichtsorgane der Agentur ist daher allenfalls in einzelnen Fällen denkbar, in denen konkrete massive Unregelmäßigkeiten aus der Kontrolle der Kontrollstelle auffällig werden und nicht anders aufgeklärt werden können. Dann mag wohl eine zusätzliche Vor-Ort-Kontrolle im Betrieb nicht immer auszuschließen sein.

Die amtliche Kontrolle wird grundsätzlich von Aufsichtsorganen der Länder durchgeführt. Nun soll die Agentur, zusätzlich zu koordinierenden Aufgaben auch noch die - österreichweite - physische Kontrolle lediglich eines Teilbereiches des bisherigen amtlichen Vollzugs übernehmen. Es ist daher davon auszugehen, dass Betriebe, die mit Produkten umgehen, die unter die drei genannten EU-Rechtstexte fallen, künftig noch mehr zusätzlichen Kontrollen unterworfen sein werden. Dies ist den Betrieben in keiner Weise zumutbar und zudem nicht mit den Grundsätzen der Sparsamkeit und Effizienz zu vereinbaren. Die Beauftragung der Agentur mit jeglicher physischer Kontrolltätigkeit in den Unternehmen - zusätzlich zu den Kontrollen der Lebensmittel-Aufsicht und der Kontrollstellen - wird daher abgelehnt.

Nach dem Entwurf ist nicht abschätzbar in welchem Umfang tatsächlich eine Mehrbelastung der Unternehmen eintreten wird.

Grundsätzlich ist der Umfang der Kontrolle der Agentur in den Kontrollstellen zu hinterfragen, da diese ohnedies nach dem Akkreditierungsgesetz zugelassen und kontrolliert werden.

Teil des Akkreditierungsverfahrens ist es auch, festzustellen, ob die eine Akkreditierung anstrebende Stelle auch sachlich den rechtlichen Anforderungen für den zu akkreditierenden Bereich erfüllt. So wird etwa ein Lebensmittellabor selbstverständlich nicht nur auf Einhaltung der grundsätzlichen Akkreditierungsnormen geprüft sondern auch in Hinblick auf die Erfüllung aller anderen rechtlichen Auflagen für derartige Einrichtungen, etwa aus dem Bereich des Lebensmittel- und Hygienerechts. Das Akkreditierungsverfahren ist überaus genau und aufwändig. Ein zusätzliches Prüfverfahren deckt sich entweder über weite Teile inhaltlich mit der Akkreditierung oder ist lediglich als kurze Formalprüfung entbehrlich.

Nach § 11 Abs. 1 des Entwurfes kann die Agentur mit Verordnung mit Zustimmung des Bundesministers für Gesundheit und des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die Höhe von Verwaltungsabgaben für die Durchführung der in § 1 genannten Unionsvorschriften samt Durchführungsvorschriften, dieses Bundesgesetzes sowie der auf seiner Grundlage erlassenen Verordnungen, insbesondere für Antrags- oder Zulassungsverfahren, festsetzen. Bemerkenswert ist jedenfalls diese umfassende Ermächtigung, die weder Grundsätze für die Berechnung der Gebühren noch die Gebührenschuldner anführt.

Diese Verordnungsermächtigung ist damit nicht nur rechtlich unzureichend ausformuliert, wir lehnen sie auch vom Grundsatz her ab. Die Finanzierung jeglicher - allfälliger - Umschichtung von Aufgaben im staatlichen Bereich hat grundsätzlich durch Umschichtung der korrespondierenden Finanzmittel zu erfolgen.

Die Finanzierung der Agentur, als neue zusätzlich Koordinierungs- und Kontrollstelle durch Gebühren der gewerblichen Wirtschaft wird abgelehnt. Sollten Bund und Länder in ihrem

Vollzug tatsächlich Versäumnisse zu orten meinen, so ist es Angelegenheit der öffentlichen Hand für die entsprechenden Änderungen zu sorgen und auch finanziell dafür aufzukommen.

Sollte die Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 1 - wie in der Besprechung im BMG am 13. Mai ausgeführt wurde - tatsächlich nur im Kontext mit Abs. 2 zu verstehen sein und damit nur die Kontrollstellen mit einer Gebühr belasten, sollte dies auch in der Regelung zum Ausdruck gebracht werden. § 11 Abs. 1 wäre als Ermächtigung für Gebühren für konkret anzuführende Anträge und Zulassungen zu gestalten und Abs. 2 als Grundlage für den 20 Euro Beitrag für Unternehmen.

Der WKÖ wurde jedenfalls bei der angeführten Besprechung mitgeteilt, dass dies die Grundlage für die Gebühr von 20 Euro pro Unternehmer darstellen soll. Dieses Vorhaben findet sich nicht in der Ermächtigung wieder.

Nach § 23 Abs. 3 sollen als Bio ausgelobte Erzeugnisse, die direkt an den Endverbraucher abgegeben werden, deutlich sichtbar und getrennt von Nicht-Bio-Erzeugnissen anzubieten sein. Diese Bestimmung sollte entfallen, da sonst mit ungerechtfertigten Täuschungsvorwürfen gegen den Einzelhandel zu rechnen sein wird. Bei verpackten Lebensmitteln ist für den Kunden ersichtlich, ob es sich um ein konventionelles Produkt oder ein Bioprodukt handelt. Ebenso werden Qualitätserzeugnisse entsprechend deutlich ausgelobt. Bei offener Ware wie Obst und Gemüse erfolgt das Angebot ohnedies bereits getrennt.

§ 25 regelt die Verwaltungsstrafbestimmungen, wobei die Strafraumen erhöht werden sollen, der Versuch für strafbar erklärt wird sowie die Verfolgungsverjährung zwei Jahre betragen soll. Wir lehnen diesen massiven Sanktionskatalog ab, da die gesamte Regelung durch unbestimmte Straftatbestände und einen überschießenden Strafraumen gekennzeichnet ist.

So haben etwa nach § 8 Abs. 3 Unternehmer dafür zu sorgen, dass Pflichten gemäß § 8 Abs. 1 auch während ihrer Abwesenheit erfüllt werden. Der Verweis auf Abs. 1 macht keinen Sinn, da sich Abs. 1 auf die Meldung des Kontrollvertrages bezieht. Anzunehmen ist, dass Abs. 2 gemeint war, der Mitwirkungspflichten bei der Kontrolle vorsieht.

In der Regel erfolgen Kontrollen der Aufsichtsorgane ohne Vorankündigung. Da Landwirte nicht nur am Hof arbeiten (hoher Prozentsatz an Nebenerwerbsbauern) ist es durchaus möglich, dass Aufsichtsorgane den Landwirt nicht antreffen. Bei jeder Abwesenheit müsste der Landwirt Sorge tragen, dass diese Pflichten auch ohne ihn erfüllbar sind.

Gemäß § 25 Abs. 1 Z 3 wäre eine solche Abwesenheit des Landwirtes ohne entsprechende Vertretungsperson vor Ort mit einer Verwaltungsstrafe von 8.000 Euro, im Wiederholungsfall, also unmittelbar darauf folgend, mit 16.000 Euro und im Fall der Uneinbringlichkeit mit einer Ersatzfreiheitsstrafe von bis zu vier Wochen zu bestrafen. Dabei geht es allein um Verletzung von Kontrollverpflichtungen gemäß § 8, bei Verstößen gegen die Kennzeichnungsbestimmungen der Bio-VO gemäß Art. 23 bis 26 sind dagegen Strafen bis 50.000 Euro vorgesehen. Da Verwaltungsstrafen kulminieren, ist hier alles möglich.

Der gesamte Entwurf ist durch unbestimmte Gesetzesbegriffe charakterisiert. Kaum eine Aufzählung, die nicht das demonstrative „insbesondere“ enthält. Kompetenzregelungen wie Strafsanktionen verweisen pauschal auf Anforderungen „dieses Bundesgesetz und deren Verordnungen“. So obliegt etwa die Kontrolle der Einhaltung der Anforderungen wie bisher den privaten Kontrollstellen. Sie erhalten nunmehr auch generell gemäß § 4 Abs. 2 die Aufgabe, die Einhaltung des LMA-DG („dieses Bundesgesetzes“) zu kontrollieren - auch die Vorgaben für die AGES-Aufsichtsorgane?

Die AMA ist etwa unter dem Titel des Informationsflusses an die AMA von der Agentur über „bestimmte Arten von Verstößen“ gegen die Bio-VO zu unterrichten.

Darüber hinaus fehlen wesentliche Verordnungen zur Beurteilung.

Der Entwurf kann - wie in den Erläuterungen dargestellt - nicht getrennt von dem Projekt eines Reorganisationskonzepts der gesamten Lebensmittelkontrolle betrachtet werden. Nur auf Grundlage einer klaren Feststellung, ob und wie dieses Projekt nun weiterverfolgt werden soll oder nicht, können strukturelle Änderungen wie ein Abgehen von dem Prinzip der mittelbaren Bundesverwaltung sachgerecht beurteilt werden. In diesem Zusammenhang weisen wir auch auf die Novellierung der EU-Kontroll-VO hin.


Die WKÖ lehnt den Entwurf in der vorliegenden Fassung ab. Eine Überarbeitung des Entwurfs ist unbedingt erforderlich. Da das BMG in der Sitzung vom 13. Mai ein weiteres gemeinsames Gespräch angekündigt hat, erwarten wir diese Einladung und dürfen davon ausgehen, dass auch unsere Anmerkungen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden. Zudem ist ein Inkrafttreten des LMA-DG mit 1. Jänner 2016 geplant. Es steht daher ausreichend Zeit zur Verfügung um im derzeit vorliegenden Entwurf bestehende Unklarheiten und Mängel zu beheben und eine für alle Verkehrsbeteiligten tragbare Lösung zu finden.

Abschließend möchten wir das Bundesministerium für Gesundheit darüber informieren, dass die Stellungnahme der WKÖ auch an das Präsidium des Nationalrates (E-Mail: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at) weitergeleitet wird.



Freundliche Grüße

Dr. Christoph Leitl
Präsident



Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin