

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Der Entwurf enthält im Wesentlichen Anpassungen an Vorgaben des EU-Rechts, insbesondere im Bereich der Durchführung der amtlichen Futtermittelkontrolle aufgrund der EU-Kontroll-Verordnung.

Der vorliegende Entwurf stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 12 („Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Futtermitteln“; „Ernährungswesen“).

Die amtliche Futtermittelkontrolle wird in Österreich bei industriellen und gewerblichen Betrieben durch das Bundesamt für Ernährungssicherheit durchgeführt; die Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe erfolgt durch Landesbehörden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung.

Seit dem Erlass des Futtermittelgesetzes im Jahre 1999 hat sich an der Art der Durchführung der Kontrolle, insbesondere was die Kontrolle der landwirtschaftlichen Betriebe betrifft, wenig geändert, obgleich die Anforderungen stetig gestiegen sind:

- Mit 2000 erfolgte die Einführung eines Probenahmeplans für die Länder.
- Mit der Futtermittelgesetz-Novelle 2002 wurden die Aufsichtspflichten der Kontrollorgane durch die Möglichkeit der Setzung von Maßnahmen erweitert.
- Mit 2005 wird erstmals ein bundesweit einheitlicher und mit statistischen Methoden abgesicherter Futtermittelprobenplan angewandt.
- Seit 2006 werden die Kontrollberichte der amtlichen Kontrolle auch für die Cross-Compliance-Kontrollen im Rahmen der Förderverwaltung herangezogen.
- Mit 2006 sind erstmals EU-rechtliche Vorgaben bei der amtlichen Kontrolle nach der Kontroll-Verordnung Nr. 2004/882 anzuwenden.
- Zwischen 2007 und 2019 finden ca. 14 Audits der Europäischen Kommission zur Überprüfung der amtlichen Futtermittelkontrolle statt, welche zu weiteren Folgemaßnahmen für die amtliche Kontrolle führten.
- Für das Kontrolljahr 2020 werden erstmals die Anforderungen der Verordnung (EU) 2017/625 zur Anwendung gelangen.

Basierend auf diesen Entwicklungen ist nunmehr die „Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel“ die neue Grundlage für den Vollzug der Kontrolle (EU-Kontroll-Verordnung).

Der bereichsübergreifende Ansatz dieser EU-Verordnung sowie die detaillierten Regelungen in den einzelnen Fachbereichen haben in der Praxis dazu geführt, dass das Kontrollorgan vor Ort mit einer Fülle von Formularen konfrontiert ist, um seinen Aufsichtspflichten nachkommen zu können. Hinzukommt, dass die Futtermittelkontrolle ein Teil der sogenannten Cross-Compliance-Kontrolle der Agrarförderungsverwaltung ist – und somit auch die speziellen Vorgaben der Förderungskontrolle (Betriebsauswahl und Kontrollpunkte) mitberücksichtigt werden müssen.

Ein Beispiel aus Niederösterreich zeigt, dass ein Amtstierarzt ca. 44 Formulare („Checklisten“) zu bearbeiten hat. Bei insgesamt 500 Kontrollen in NÖ – allein im Cross-Compliance-Bereich – werden 5200 Blatt Papier ausgefüllt, wobei die amtlich relevante Niederschrift („Bericht“) vierfach zu erstellen ist. Die Stammdaten werden in der Regel wiederholt erfasst und müssen in den Administrationen der Landesverwaltung (BVB, Amt der Landesregierung) erneut händisch oder elektronisch weiterverarbeitet werden. Bei Auffälligkeiten in der Kontrolle sind zusätzliche Postwege zwischen Verwaltungseinheiten notwendig, um eine rechtmäßige Abwicklung zu gewährleisten.

Ein EU-Auditbericht aus 2018 zeigte, dass diese Verfahren fehleranfällig sind und zu mangelhaften Kontrolldaten führen.

Die Digitalisierung der Kontrollen ist ein notwendiger Schritt für die zukünftige Entwicklung der Bundesverwaltung im Sinne einer effizienten Vollziehung und deshalb auch Teil des Regierungsprogramms.

In Zukunft soll an die Stelle der papiermäßigen Kontrollabwicklung ein vollständig EDV-unterstütztes System treten, d.h.

- Eingabe der Daten am Ort der Kontrolle über möglichst viele Gerätetypen;
- Übernahme der Stammdaten aus dem VIS (Veterinärinformationssystem);

- anwenderfreundliche Programme mit Pflichtfeldern und Berücksichtigung gleichlautender Kontrollfragen;
- Unterschrift des Landwirts am Tablet;
- digitale Übermittlung der Niederschrift an den Landwirt;
- Übernahme der Kontrolldaten in diverse Datenbanken, einschließlich an die AGES zum Zweck der Probenuntersuchung.

In einem ersten Schritt ist es erforderlich, die Futtermittelkontrolle ins VIS bzw. in die AGES-Datensysteme einzubinden. In weiterer Folge ist es möglich, die nächsten Digitalisierungsschritte einzuleiten.

Besonderer Teil

Zu Z 1 und 2 (Inhaltsverzeichnis):

Anpassung des Inhaltsverzeichnisses aufgrund der neuen §§ 7 und 16a bzw. Richtigstellung zu den §§ 8 und 20.

Zu Z 3 und 4 (§§ 4 ff.):

Anpassung an die Novelle des Bundesministeriengesetzes, BGBl. I Nr. 8/2020.

Zu Z 5 (§ 7):

Die Verordnung (EU) Nr. 767/2009 ist die grundlegende Vorschrift für das Inverkehrbringen und die Kennzeichnung von Futtermitteln. Der Gemeinschaftskatalog für Einzelfuttermittel (Verordnung (EU) 2017/1017) enthält die wichtigsten Einzelfuttermittel und legt deren Anforderungen fest. Inverkehrbringer von Futtermitteln sind an die Vorgaben des Gemeinschaftskatalogs hinsichtlich der festgelegten Bezeichnungen und deren Anforderungen gebunden.

Die Beurteilung der Zulässigkeit der Kennzeichnung, auch was etwaige spezifische nähr- oder funktionsbezogene Angaben betrifft, obliegt dem Bundesamt für Ernährungssicherheit. Auch Abgrenzungsfragen zu anderen Rechtsbereichen wie Biozide oder Arzneimittel fallen darunter.

Zu Z 6 und 7 (§ 11 Abs. 2 und 3):

Die Einfuhrkontrolle war in der bisher für Lebens- und Futtermittel geltenden Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 geregelt; diese wird nunmehr durch die Verordnung (EU) 2017/625 mit Wirkung vom 14. Dezember 2019 (EU-Kontroll-Verordnung) aufgehoben. Gemäß Artikel 43 der Verordnung (EU) 2017/625 haben die amtlichen Kontrollen bei in die Union verbrachten Tieren und Waren (und damit auch bei Futtermitteln) künftig risikobasiert zu erfolgen. Eine lückenlose Einfuhrkontrolle ist dabei nur insoweit vorgesehen, als Futtermittel, Vormischungen oder Zusatzstoffe Gegenstand von Durchführungsakten der Kommission gemäß Artikel 47 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2017/625 sind, also etwa die in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1793 genannten Futtermittel aus den dort angeführten Drittstaaten.

Die Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 765/2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung hat zu entfallen, da die gesamte Kontrolle des Futtermittelbereichs, einschließlich der Einfuhr, der EU-Kontroll-Verordnung unterliegen.

Zu Z 8 (§ 16):

Im Sinne einer besseren Lesbarkeit und zur Anpassung an das Bundesministeriengesetz wird der § 16 neu gefasst und ein neuer § 16a eingefügt.

Der bisherige Abs. 4 erster Satz ist obsolet, da zufolge der in Art. 5 Z 2 des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2013, BGBl. I Nr. 33/2013, erfolgten Änderung des Art. I Abs. 2 Z 1 EGVG das AVG seit 1. Jänner 2014 allgemein auf das behördliche Verfahren der Verwaltungsbehörden anzuwenden ist.

Der bisherige Abs. 4 zweiter Satz ist ebenfalls obsolet, da gemäß § 6 Abs. 2 des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes, BGBl. I Nr. 63/2002, das Bundesamt für Ernährungssicherheit im Vollzugsbereich ua des Futtermittelgesetzes eine nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und die Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus weisungsberechtigte Oberbehörde ist.

Abgesehen von den formalen Änderungen wird in § 16 ein neuer Abs. 7 betreffend die Zusammenarbeit der Behörden bei der Organisation und Durchführung der Kontrollen eingefügt. Die EU-Kontroll-Verordnung legt fest, dass alle befassen Behörden koordiniert vorgehen und der gegenseitige Informationsaustausch sichergestellt wird. Entsprechende Regelungen, die inhaltlich zwar dem Unionsrecht entspringen, die man systematisch aber auch als spezielle Ausgestaltungen der Amtshilfe im Sinne des Art. 22 B-VG betrachten könnte, sollen nunmehr mit den §§ 16 und 16a vorgesehen werden.

Zu Z 9 (§ 16a):

Ein neuer §16a wird speziell für den Bereich des Informationsaustausches und der Datenübermittlung eingefügt.

Die Abs. 1 und 2 betreffen den Austausch von Informationen über die Durchführung der amtlichen Kontrollen. Die EU-Kontroll-Verordnung legt fest, dass über die durchgeführten Kontrollen nach einheitlichen Vorgaben zu berichten ist; dazu zählen auch explizit Anzeigen und angeordnete Maßnahmen. Die genauen Berichtspflichten werden in der Durchführungsverordnung der Kommission (EU) 2019/723 festgelegt. Um diesen nachzukommen, ist es u.a. erforderlich, dass Informationen über etwaige Strafverwaltungsverfahren (z.B. Anzeigen, Straferkenntnis) von den zuständigen Behörden erhoben und weitergeleitet werden.

Abs. 2 bildet die Rechtsgrundlage für ein gemeinsam genutztes EDV-unterstütztes System; für die Futtermittelkontrolle am landwirtschaftlichen Betrieb kann das bereits in der Veterinärverwaltung verwendete Veterinärinformationssystem („VIS“) – dieses wird im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) durch die Statistik Austria betrieben – herangezogen und entsprechend erweitert oder eine Schnittstelle zur AGES geschaffen werden.

Damit sollen die Probenziehung, die Übermittlung der Probedaten und die Probenanalysen elektronisch abgebildet werden können. Dazu ist es erforderlich, eine Schnittstelle zur Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) einzurichten, da die AGES die Analyse der Proben durchführt. In einer weiteren Ausbauphase ist angedacht, den gesamten Kontrollablauf (z.B. durch Ablegen der Niederschriften) EDV-unterstützt zu gestalten, um für effizientere und transparentere Kontrollabläufe zu sorgen.

Im VIS werden die Daten der gemäß Tierseuchengesetz, RGBI. Nr. 177/1909, und Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I Nr. 13/2006, zu führenden Register vereinigt und die davon erfassten Betriebe mit Stamm- und Betriebsdaten gespeichert, welche u.a. aus dem land- und forstwirtschaftlichen Betriebsinformationssystem (LFBIS) und Daten der Agrarmarkt Austria (AMA)-Verwaltung (beide im Vollzugsbereich des BMLRT) stammen. Da elektronische Systeme wie VIS o.Ä. bereits für Kontrolltätigkeiten z.B. im Veterinärbereich genutzt werden (Vollzugsbereich BMSGPK), wäre die technische Erweiterung und Nutzung für die Futtermittelkontrolle (Vollzugsbereich BMLRT) eine mögliche Lösung, um bereits bewährte EDV-gestützte Verwaltungsabläufe auch für andere Kontrollzwecke zu nutzen. Somit wird beispielsweise vermieden, dass Bedienstete auf ein neues System eingeschult werden müssen. Weiters ist es zweckmäßig, ähnliche und thematisch verwandte Kontrolltätigkeiten, die überwiegend vom gleichen Personal durchgeführt werden, auch ähnlich verwaltungstechnisch zu behandeln. Auch die Schaffung einer direkten Schnittstelle zur AGES wäre eine sachgerechte und effiziente Alternative zur elektronischen Übermittlung der Probedaten.

Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten durch die Bundesanstalt Statistik Österreich erfolgt im Auftrag des BMSGPK auf Grundlage einer gesetzlichen Verpflichtung gemäß Art. 6 Abs. 1 lit. c der Datenschutz-Grundverordnung.

Der Verarbeitungszweck ist die Zurverfügungstellung jener Informationen, die die zuständigen Behörden auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene benötigen, um ihrem gesetzlichen Auftrag nachkommen zu können. Weiterer Zweck ist die Zurverfügungstellung von Informationen zum Zweck der Risikoanalyse und -bewertung; damit ist es der AGES möglich, risikobasierte Kontrollpläne zu erstellen, die nach Möglichkeit auch Anforderungen der Kontrolle der Förderungsverwaltung berücksichtigen können.

Für die Erweiterung des VIS bzw. die Schaffung einer Schnittstelle zur AGES für Zwecke der Vollziehung des Futtermittelgesetzes durch den Landeshauptmann werden die Kosten (als Zweckaufwand) vom Bund getragen. Der Kreis der von der Verarbeitung der Daten betroffenen Personen bleibt unverändert, da landwirtschaftliche Tierhaltungsbetriebe bereits bisher vom VIS erfasst sind.

Abs. 3 betreffend die Berichtspflicht an Organe der EU oder den Informationsaustausch mit anderen Mitglied- und Drittstaaten entspricht dem derzeitigen § 16 Abs. 8 und wird aus systematischen Gründen dem neuen § 16a zugeordnet.

Mit den Abs. 4, 5 und 6 sollen datenschutzrechtliche Regelungen getroffen werden.

Am 27. April 2016 ist die Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. Nr. L 119 vom 04.05.2016 S. 1, beschlossen worden. Die Datenschutz-Grundverordnung ist am 25. Mai 2016 in Kraft getreten und gelangt seit dem 25. Mai 2018 in der Europäischen Union zur unmittelbaren Anwendung.

Abs. 6 entspricht wortgleich dem derzeitigen § 20 Abs. 5 und wird aus rein systematischen Gründen neu § 16a zugeordnet.

Zu Z 10 (§ 17 Abs. 8):

Der Grundsatz „Beraten statt strafen“ ist im Futtermittelrecht bereits seit mehr als 20 Jahren (erfolgreich) verwirklicht (BGBl. I Nr. 139/1999). Der Beanstandete hat dafür im Gegenzug für die anlässlich der Kontrolle anfallenden Kosten, dh einschließlich der Kosten für Probenahme und Untersuchung aufzukommen.

Das Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. Nr. 52/1991, idF BGBl. I Nr. 58/2018, enthält in § 50 Abs. 5a (ebenso wie in § 25) ähnlich ausgestaltete Vorschriften:

§ 50 Abs. 5a VStG lautet:

„(5a) Das Organ (Abs. 1) kann von der Einhebung einer Geldstrafe mit Organstrafverfügung absehen, wenn die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat und das Verschulden des Beanstandeten gering sind; eine Anzeige an die Behörde ist in diesem Fall nicht zu erstatten. Das Organ kann jedoch den Beanstandeten in einem solchen Fall in geeigneter Weise auf die Rechtswidrigkeit seines Verhaltens aufmerksam machen.“

Seit 1. Jänner 2019 soll nunmehr auch die Verwaltungsstrafbehörde (§ 33a VStG idF BGBl. I Nr. 57/2018) bei geringfügigen Verwaltungsübertretungen – unter bestimmten Voraussetzungen – zunächst keine Verwaltungsstrafe verhängen, sondern beraten. Diese Möglichkeit besteht vor allem nicht bei Vorsatz, wiederholten Verwaltungsübertretungen oder Entziehung von Berechtigungen.

Stellt die Behörde eine geringfügige Verwaltungsübertretung fest, muss sie die Beschuldigte/den Beschuldigten zunächst beraten und sie/ihn schriftlich auffordern, innerhalb einer angemessenen Frist den gesetzeskonformen Zustand herzustellen. Im Zuge der Aufforderung muss sie auch den festgestellten Sachverhalt angeben. Mit der Beratung verfolgt sie das Ziel, das strafbare Verhalten oder die strafbare Tätigkeit möglichst wirksam zu beenden.

Auszug aus § 33a VStG („Beratung“):

„(1) Stellt die Behörde eine Übertretung fest und sind die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat und das Verschulden des Beschuldigten gering, so hat ihn die Behörde, soweit die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, mit dem Ziel einer möglichst wirksamen Beendigung des strafbaren Verhaltens oder der strafbaren Tätigkeiten zu beraten und ihn schriftlich unter Angabe der festgestellten Sachverhalte aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Frist den den Verwaltungsvorschriften und behördlichen Verfügungen entsprechenden Zustand herzustellen.

(2) Wird der schriftlichen Aufforderung innerhalb der von der Behörde festgelegten oder erstreckten Frist entsprochen, dann ist die weitere Verfolgung einer Person wegen jener Übertretungen, betreffend welche der den Rechtsvorschriften und behördlichen Verfügungen entsprechende Zustand hergestellt worden ist, unzulässig.“

Auch in diesen Fällen hat der Beschuldigte für die anlässlich der Kontrolle anfallenden Kosten im Sinne des § 6 Abs. 6 GESG, BGBl. I Nr. 63/2002 idF BGBl. I Nr. 37/2018, einschließlich der Kosten für Probenahme und Untersuchung, aufzukommen.

Gleiches gilt auch bei Anwendung des § 45 Abs. 1 Z 4 VStG (Ermahnung/Einstellung):

„§ 45. (1) Die Behörde hat von der Einleitung oder Fortführung eines Strafverfahrens abzusehen und die Einstellung zu verfügen, wenn ua (Anmerkung: Z 4) die Bedeutung des strafrechtlich geschützten Rechtsgutes und die Intensität seiner Beeinträchtigung durch die Tat und das Verschulden des Beschuldigten gering sind.

Anstatt die Einstellung zu verfügen, kann die Behörde dem Beschuldigten im Fall der Z 4 unter Hinweis auf die Rechtswidrigkeit seines Verhaltens mit Bescheid eine Ermahnung erteilen, wenn dies geboten erscheint, um ihn von der Begehung strafbarer Handlungen gleicher Art abzuhalten.“

Zu Z 11 (§ 18 Abs. 1):

Die Änderung ist notwendig, um die Vollziehung der EU-Kontroll-Verordnung im gegenständlichen Rechtsbereich sicherzustellen.

Zu Z 12 (§ 20 Abs. 5):

Der bisherige Abs. 5 des § 20 wird dem § 16a als neuer Abs. 6 zugeordnet.

Zu Z 13 (§ 21 Abs. 1):

Gemäß § 22 Abs. 1 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991, BGBl. Nr. 52/1991, in der Fassung des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2013, BGBl. I Nr. 33/2013, ist – soweit die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen – eine Tat als Verwaltungsübertretung nur dann strafbar, wenn sie nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet. Es ist daher nicht mehr erforderlich, die Subsidiarität einer verwaltungsbehördlichen Strafbarkeit in den Verwaltungsvorschriften eigens anzuordnen.

Demgemäß bestimmt § 22 Abs. 1 VStG („Zusammentreffen von strafbaren Handlungen“):

„§ 22. (1) Soweit die Verwaltungsvorschriften nicht anderes bestimmen, ist eine Tat als Verwaltungsübertretung nur dann strafbar, wenn sie nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet.“

Zu Z 14 (§ 21 Abs. 2)

Mit der Änderung des § 31 des Verwaltungsstrafgesetzes 1991, BGBl. Nr. 52/1991, in der Fassung des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Ausführungsgesetzes 2013, BGBl. I Nr. 33/2013, wurde die Verfolgungsverjährung von 6 Monaten auf 1 Jahr angehoben. Aus diesem Grund ist die ursprünglich abweichende Regelung im Futtermittelgesetz nicht mehr erforderlich.

Demgemäß bestimmt § 31 Abs. 1 („Verjährung“):

„§ 31. (1) Die Verfolgung einer Person ist unzulässig, wenn gegen sie binnen einer Frist von einem Jahr keine Verfolgungshandlung (§ 32 Abs. 2) vorgenommen worden ist. Diese Frist ist von dem Zeitpunkt zu berechnen, an dem die strafbare Tätigkeit abgeschlossen worden ist oder das strafbare Verhalten aufgehört hat; ist der zum Tatbestand gehörende Erfolg erst später eingetreten, so läuft die Frist erst von diesem Zeitpunkt.“

Der bisherige Abs. 3 (Parteienrechte des Bundesamts für Ernährungssicherheit im Verwaltungsstrafverfahren) tritt – geringfügig adaptiert – an die Stelle des bisherigen Abs. 2.

Zu Z 15 und 16 (§ 23 Abs. 3 Z 5 und 8):

Die Verordnung (EG) über Futtermittel sowie die EU-Kontrollverordnung werden in den Vollzugsbereich des Futtermittelgesetzes aufgenommen (formale Anpassung).

Zu Z 17 (§ 24 Abs. 7):

Die Novelle sollte – abgesehen von § 16a Abs. 2 – mit dem der Kundmachung folgenden Tag in Kraft treten.

§ 16a Abs. 2 betreffend ein gemeinsam genutztes EDV-unterstütztes System sollte mit 1. Jänner 2021 in Kraft treten, da die technischen Voraussetzungen für die Erweiterung des bereits in der Veterinärverwaltung verwendeten VIS im 2. Halbjahr 2020 vorliegen werden. Die technische Umsetzung wird voraussichtlich einige Monate in Anspruch nehmen. Um Unsicherheiten bezüglich des Beginns des Vollbetriebs zu vermeiden, wird der Passus „nach Maßgabe der technischen Umsetzung“ aufgenommen.