



Landtag von Niederösterreich
Landtagsdirektion

Eing.: 21.02.2020

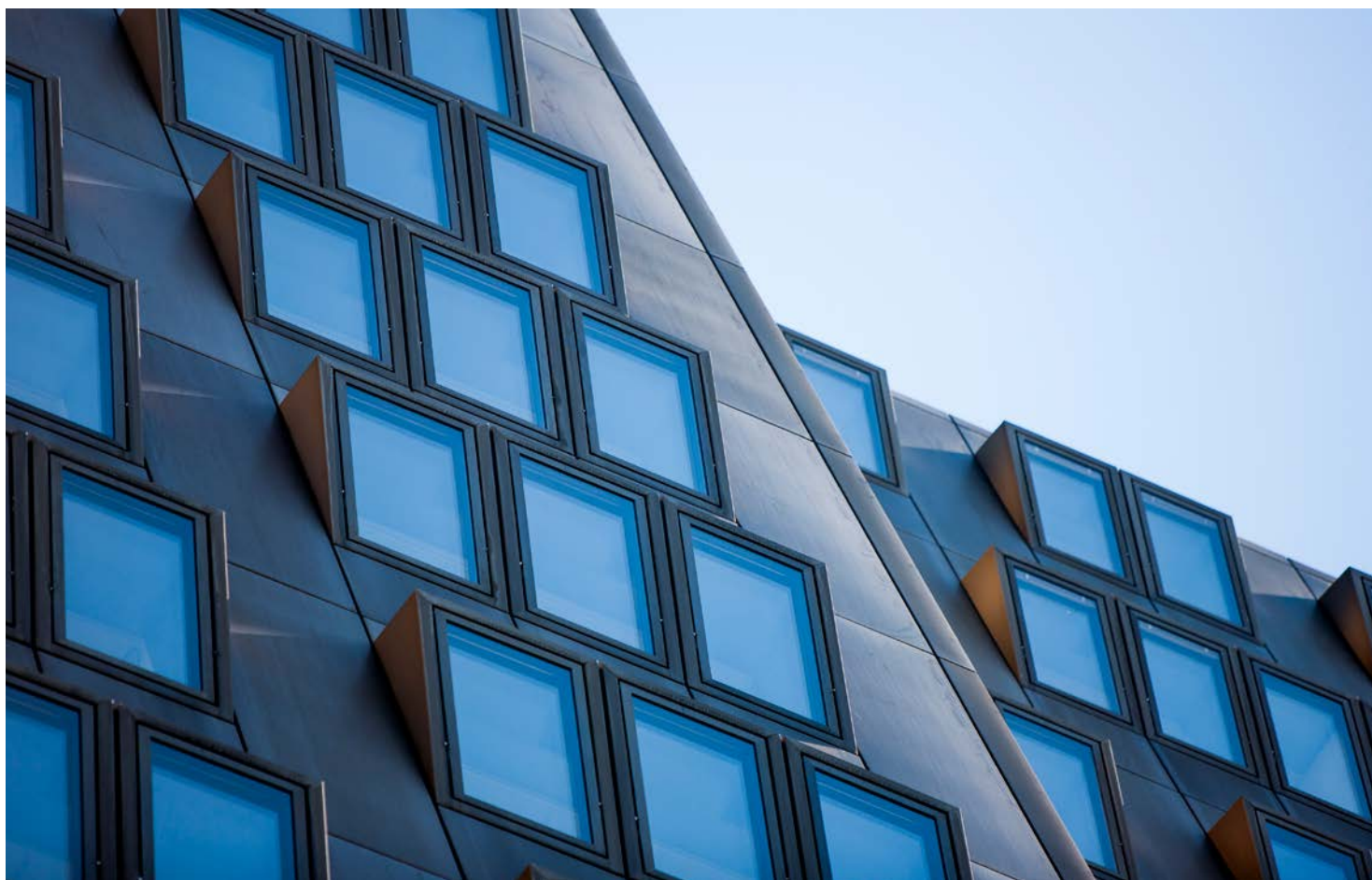
Ltg.-**1021/B-2/28-2020**

RH-Ausschuss

Reihe BUND 2020/9
Reihe NIEDERÖSTERREICH 2020/3
Reihe OBERÖSTERREICH 2020/2

Koordinierung von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz und den Landtagen der Länder Niederösterreich und Oberösterreich gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Februar 2020

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	7
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	12
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Überblick	16
Rechtlicher Rahmen	16
Systematik der Qualitätszeichen	17
Gesetzlich vorgesehene Qualitätszeichen	20
EU–Qualitätszeichen	20
EU–Bio–Logo	23
AMA–Gütesiegel und AMA–Biosiegel	25
Öffentlicher Mitteleinsatz für Absatzförderung und kulinarische Initiativen	31
Öffentlicher Mitteleinsatz für Absatzförderung	31
Öffentlicher Mitteleinsatz für kulinarische Initiativen	32
Produktvermarktungsinitiativen	36
Überblick	36
GenussRegionen	37
Gutes vom Bauernhof	42
Initiative „100 % Österreich“	43
Regionale Initiativen	45
Zusammenfassende Feststellungen zu Produktvermarktungsinitiativen	49
Initiativen in der Gastronomie	50
Überblick	50
AMA–Gastrosiegel	50
GenussWirte	55
Regionale Gastronomie–Initiativen	57
Zusammenfassende Feststellungen zu Gastronomie–Initiativen	63

Koordinierung der Qualitätszeichen und Vermarktungsinitiativen _____	65
Arbeitsgemeinschaft Regionale Qualität in der Gastronomie (bis 2015) ____	65
Strategieentwicklung – Netzwerkstelle Kulinarik und Cluster (ab 2015) ____	67
Koordinierung der regionalen Initiativen	
in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich _____	70
Schutz vor Täuschung und Irreführung _____	73
Überblick _____	73
System der amtlichen Überwachung _____	73
Grundlagen zur Bewertung der Täuschungseignung _____	76
Bewertung der Täuschungseignung im Rahmen	
der amtlichen Lebensmittelkontrolle _____	79
Amtliche Kontrollen freiwilliger privater Qualitätszeichen _____	82
Amtliche Kontrollen in Niederösterreich und Oberösterreich	
und ihre Folgen _____	85
Informationsfluss zwischen den Behörden und beteiligten Stellen	
bei der Vollziehung des LMSVG _____	89
Konsumentenschutz – Abstimmung und Kooperation _____	91
Zusammenfassende Feststellungen zur Kontrolle von Qualitätszeichen	
durch die Lebensmittelaufsicht _____	94
Schlussempfehlungen _____	95
Anhang _____	100
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	100

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Systematik der Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich _____	19
Tabelle 2:	Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen (einschließlich Überkontrollen) im Zusammenhang mit dem AMA-Gütesiegel und dem AMA-Biosiegel _____	28
Tabelle 3:	Kontrollkosten der AMA Marketing 2014 bis 2017 _____	29
Tabelle 4:	Einnahmen und Ausgaben für die Qualitätssicherungsprogramme der AMA Marketing _____	31
Tabelle 5:	Öffentlicher Mitteleinsatz für kulinarische Initiativen auf Bundes- und Länderebene _____	33
Tabelle 6:	Öffentlicher Mitteleinsatz für die Koordinierung der kulinarischen Initiativen (kofinanziert) _____	35
Tabelle 7:	Produktvermarktungsinitiativen (Stand: Mai 2018) _____	37
Tabelle 8:	Förderungen der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH in den Jahren 2007 bis 2017 _____	40
Tabelle 9:	Auszahlungen des Landes Niederösterreich für die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ _____	45
Tabelle 10:	Aufwendungen des Landes Oberösterreich für die Initiative „Genussland OÖ“ _____	47
Tabelle 11:	Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen (einschließlich Überkontrollen) im Zusammenhang mit dem AMA-Gastrosiegel _	54
Tabelle 12:	Ausgaben der AMA Marketing für das AMA-Gastrosiegel _____	54
Tabelle 13:	Gastronomie-Initiativen in Niederösterreich _____	57
Tabelle 14:	Budget des Vereins Niederösterreichische Wirtshauskultur 2014 bis 2017 _____	58
Tabelle 15:	Auszahlungen des NÖGUS für die Initiative „tut gut“-Wirt _____	59
Tabelle 16:	Gastronomie-Initiativen in Oberösterreich _____	61

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gesetzlich vorgesehene Qualitätszeichen _____	18
Abbildung 2:	System der amtlichen Überwachung _____	74

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
AMA Marketing	Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMG	Bundesministeriengesetz
BMNT	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU–QuaDG	EU–Qualitätsregelungen–Durchführungsgesetz
EUR	Euro
exkl.	exklusive
g.g.A.	geschützte geografische Angabe
g.t.S.	garantiert traditionelle Spezialität
g.U.	geschützte Ursprungsbezeichnung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
LE	Ländliche Entwicklung
LMSVG	Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz
Mio.	Million(en)
NÖ	Niederösterreich
NÖGUS	NÖ Gesundheits– und Sozialfonds

ÖGE	Österreichische Gesellschaft für Ernährung
OGH	Oberster Gerichtshof
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SDG	Sustainable Development Goal (nachhaltiges Entwicklungsziel)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
usw.	und so weiter
UWG	Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Marke

Eine Marke oder ein Markenzeichen ist ein besonderes, rechtlich geschütztes Zeichen, das vor allem dazu dient, Waren oder Dienstleistungen eines Unternehmens von konkurrierenden Waren oder Dienstleistungen anderer Unternehmen zu unterscheiden. Die rechtliche Grundlage zum Erwerb einer Marke findet sich im Markenschutzgesetz 1970 (BGBl. 260/1970 i.d.g.F.).

Gütesiegel, Gütezeichen, Qualitätssiegel

So werden grafische oder schriftliche Produktangaben bezeichnet, die eine Aussage über die Qualität eines Produkts machen sollen, eventuell auch über eingehaltene Sicherheitsanforderungen oder Umwelteigenschaften. Der Zweck dieser Angaben ist es, einerseits der Verbraucherin bzw. dem Verbraucher Hinweise über besondere Qualität oder Beschaffenheitsmerkmale eines Produkts zu liefern und andererseits die Herstellerin bzw. den Hersteller eines Produkts als besonders vertrauenswürdige Anbietende herauszustellen.

Vermarktungsnormen

Vorschriften für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Bezug auf deren Produktionsbedingungen und Beschaffenheitsmerkmale sowie deren Verpackung und Kennzeichnung zum Zwecke der Vermarktung

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- Land Niederösterreich
- Land Oberösterreich

Koordinierung von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von April bis Juni 2018 die Koordinierung der Qualitätszeichen für Lebensmittel durch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, die Agrarmarkt Austria und die Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH sowie die Länder Niederösterreich und Oberösterreich. Im Fokus der Überprüfung standen die strategischen Vorgaben des Bundes und der Länder, die Zuständigkeiten bei der Vergabe der Qualitätszeichen, die Abstimmung ihrer Inhalte und Ziele, die Kosten sowie der Nutzen für die Produzentinnen und Produzenten, für den Handel und für die Konsumentinnen und Konsumenten. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis 2018.

Kurzfassung

Nur die wenigsten Qualitätszeichen basieren auf Gesetzen oder Verordnungen: In der EU sind das die Angaben „geschützte Ursprungsbezeichnung“, „geschützte geografische Angabe“ und „garantiert traditionelle Spezialität“ sowie das EU–Bio–Logo. In Österreich entwickelte die Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (**AMA Marketing**) auf Basis des AMA–Gesetzes das AMA–Gütesiegel und das AMA–Biosiegel. Daneben war auf Lebensmittelverpackungen eine Vielzahl privatrechtlicher, freiwilliger Auszeichnungen zu finden; im Jahr 2013 listete der Verein für Konsumentenschutz 105 Qualitätszeichen auf. Nachdem die Gütezeichenverordnung 2009 außer Kraft getreten war, hing der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Irreführung oder Täuschung bei diesen Qualitätszeichen vor allem von der Lebensmittelaufsicht sowie von den Verwaltungsstraßenbehörden und von den Gerichten ab, die für die Vollziehung des Lebensmittel– und des Wettbewerbsrechts zuständig sind. (TZ 2, TZ 3)

Die EU–Qualitätszeichen und die AMA–Gütesiegel wurden nicht durch öffentliche Mittel finanziert. Die AMA finanzierte ihr Gütesiegel–Programm aus Lizenzeinnahmen und Agrarmarketingbeiträgen. Die Kosten für die EU–Qualitätszeichen mussten die Produzentinnen und Produzenten tragen. Allerdings konnten an Qualitätssicherungsprogrammen teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe und Erzeugergemeinschaften im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung Fördermittel beanspruchen. Im Zeitraum 2014 bis 2017 gelangten dafür insgesamt 42,24 Mio. EUR zur Auszahlung. (TZ 9)

Daneben entwickelten, unterstützten und finanzierten Bund und Länder Vermarktungsinitiativen. Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus förderte seit vielen Jahren verschiedene, teilweise konkurrierende kulinarische Initiativen auf Produktebene und im Gastronomiebereich, ohne diese zu koordinieren und im Rahmen einer umfassenden Strategie zu steuern. Im Jahr 2015 beschloss das Ministerium nach einer Evaluierung der kulinarischen Initiativen, eine Vernetzungsstelle (Netzwerkstelle Kulinarik) einzurichten. Diese sollte die regionalen und kulinarischen Initiativen österreichweit koordinieren, betreuen, steuern und weiterentwickeln. Im Jahr 2016 veröffentlichte das Ministerium darüber hinaus einen Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für die beiden Cluster „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“ sowie „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“. (TZ 27)

Insgesamt flossen in die Vermarktungsinitiativen (allen voran „GenussRegionen“, „So schmeckt Niederösterreich“ und „Genussland Oberösterreich“), in die Netzwerkstelle Kulinarik sowie in die beiden Cluster zwischen 2014 und 2017 rd. 16,13 Mio. EUR an öffentlichen Mitteln von EU, Bund und Ländern. Eine systematisierte Messung der Wirkung dieser mit öffentlichen Mitteln finanzierten Initiativen unterblieb. (TZ 10)

Das Fehlen einer abgestimmten Strategie begünstigte die Entwicklung einer Vielzahl von Qualitätszeichen und erschwerte die Differenzierbarkeit für die Konsumentinnen und Konsumenten. Mitte 2018 – also rund zwei Jahre nach Einrichtung der Netzwerkstelle – lag noch immer keine vom Ministerium freigegebene Strategie für das Netzwerk Kulinarik vor. (TZ 27)

Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung war neben dem Gesundheitsschutz ein wesentliches Ziel der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz koordinierte die Kontrollen durch die Lebensmittelaufsicht, die Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit sowie die Lebensmitteluntersuchungsanstalten. Verbindliche Vorgaben betreffend Täuschung von Qualitätszeichen fehlten, ebenso wie Mindestanforderungen für privat initiierte Qualitätszeichen als Basis des Verbraucherschutzes und für die amtliche Lebensmittelkontrolle. (TZ 31, TZ 32)

In Niederösterreich und Oberösterreich gab es keine Anhaltspunkte für die Überprüfung von freiwilligen privaten Qualitätszeichen auf Lebensmitteln im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen im Hinblick auf ihre Täuschungsgeignung. (TZ 33)

Mit der bundesweiten Initiative „Genuss Region Österreich“ werden regionale landwirtschaftliche Produkte beworben. Mitte 2018 gab es 107 GenussRegionen. In diese Initiative flossen von 2007 bis 2017 Bundes- und kofinanzierte Mittel von rd. 26,83 Mio. EUR. Das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft knüpfte die Förderungen an keine quantifizierbaren Ziele und verknüpfte diese Initiative nicht mit anderen kulinarischen Initiativen wie „Gutes vom Bauernhof“. Unter der Marke „Genuss Region Österreich“ wurden Produkte mit sehr unterschiedlichen Qualitätsansprüchen vertrieben. (TZ 12)

Die Initiativen „So schmeckt Niederösterreich“ und „Genussland Oberösterreich“ bauten zwar auf bestehenden Qualitätsprogrammen auf, deren Qualitätskriterien und Kontrollstrukturen waren jedoch sehr unterschiedlich. Eine qualitative Vergleichbarkeit der Produkte, die das Logo der jeweiligen Initiative trugen, war aufgrund der unterschiedlich strengen Auflagen und Kontrollen der Qualitätsprogramme daher nicht möglich. (TZ 14, TZ 15)

Eine Verknüpfung mit den gesetzlich vorgesehenen Qualitätszeichen, nämlich dem EU-Qualitätszeichen, dem EU-Bio-Logo, dem AMA-Gütesiegel und dem AMA-Biosiegel, bestand nicht bei allen Produktvermarktungsinitiativen. (TZ 12, TZ 14)

Neben den Initiativen zur Produktvermarktung gab es auch Initiativen in der Gastronomie. Das AMA-Gastrosiegel basierte auf drei Säulen: hausgemachte traditionelle Gerichte, Einsatz regional-saisonaler Produkte und unabhängige Kontrolle. Mitte 2018 nahmen rd. 1.100 Betriebe an dieser Initiative teil. Die Verknüpfung des AMA-Gastrosiegels mit dem AMA-Gütesiegel- und dem AMA-Biosiegel-Programm war untergeordnet und bezog nicht die EU-Qualitätszeichen mit ein. (TZ 19, TZ 20)

Bei der Initiative „Genussland Oberösterreich“ war die Teilnahme am AMA-Gastrosiegel verpflichtend. Die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ bewarb hingegen mehrere Gastronomie-Schienen – neben dem AMA-Gastrosiegel auch „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ und „GenussWirt“ – mit unterschiedlich hohen Qualitätsniveaus gleichwertig unter einem gemeinsamen Qualitätszeichen. (TZ 23, TZ 24)

Auch die Kontrollstrukturen der Gastronomie-Initiativen waren nicht einheitlich: Während Betriebe, die am AMA-Gastrosiegel teilnahmen, einmal jährlich von einer externen Kontrollstelle überprüft wurden, wurden GenussWirt*innen durchschnittlich nur alle vier Jahre einer Kontrolle durch eine akkreditierte externe Kontrollstelle unterzogen. Im Rahmen des Programms der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“ und der KultuWirt*innen in Oberösterreich erfolgten Kontrollen durch „Mystery Guests“, die keine Überprüfungen von Aufzeichnungen und Herkunftsnachweisen beinhalteten. (TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sollte eine verbindliche Gesamtstrategie, an der sich sämtliche kulinarische Aktivitäten künftig orientieren sollen, ehestmöglich freigeben.
- Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sollte Mindestanforderungen für Qualitätszeichen etwa zur Vergabe, Verwendung, Transparenz oder zum Kontrollsystem als Basis des Verbraucherschutzes und als Vorgabe für die amtliche Lebensmittelkontrolle unter Berücksichtigung der EU-Leitlinien für Zertifizierungssysteme im Lebensmittelbereich definieren und in das Österreichische Lebensmittelbuch implementieren.
- Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sollte Schwerpunktaktionen zum Thema Irreführung durch freiwillige private Qualitätszeichen in den nationalen Kontrollplan aufnehmen.
- Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus sowie die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sollten geeignete Indikatoren festlegen, um die Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel im Rahmen der unterstützenden Initiativen nachvollziehbar zu messen.
- Die Länder Niederösterreich und Oberösterreich sollten in Kooperation mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus eine Gesamtstrategie für die Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte entwickeln und darauf aufbauend Schwerpunkte zur Unterstützung regionaler Initiativen setzen. (TZ 38)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Koordinierung von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich	
Rechtsgrundlagen	Verordnung (EU) 1151/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 (EU–Lebensmittelinformationsverordnung) Verordnung (EG) 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen Verordnung (EG) 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle Verordnung (EG) 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel– und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz
	AMA–Gesetz 1992, BGBl. 376/1992 i.d.g.F. EU–Qualitätsregelungen–Durchführungsgesetz – EU–QuaDG, BGBl. I 130/2015 i.d.g.F. Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz – LMSVG, BGBl. I 13/2006 i.d.g.F. Markenschutzgesetz 1970, BGBl. 260/1970 i.d.g.F. Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 (UWG), BGBl. 448/1984 i.d.g.F. Gütezeichenverordnung vom 9. April 1942, aufgehoben durch BGBl. I 191/1999 mit 31. Dezember 2009
EU–Qualitätszeichen	geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) geschützte geografische Angabe (g.g.A.) garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.) Bio
nationale Gütesiegel	AMA–Gütesiegel AMA–Biosiegel
Mittel zur Unterstützung kulinarischer Initiativen 2014 bis 2017 (inkl. kofinanzierte Mittel)	
	in EUR
über den Bund abgewickelt	9.503.715
davon für kulinarische Initiativen	7.862.761
davon für die Netzwerkstelle Kulinarik und die Cluster	1.640.954
über das Land Niederösterreich abgewickelt	3.476.538
über das Land Oberösterreich abgewickelt	3.149.501
Summe Niederösterreich und Oberösterreich	6.626.039
Gesamtsumme	16.129.754

Quellen: BMNT; AMA Marketing; Land Niederösterreich; Land Oberösterreich

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2018 die Gebarung des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus, der Agrarmarkt Austria (**AMA**), der Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH (**AMA Marketing**) sowie der Länder Niederösterreich und Oberösterreich hinsichtlich der Koordinierung von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich. Ergänzende Erhebungen erfolgten bei den Landwirtschaftskammern Niederösterreich und Oberösterreich sowie bei den Wirtschaftskammern Niederösterreich und Oberösterreich. Beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sowie in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich überprüfte der RH die Gebarung hinsichtlich des Schutzes der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung durch Qualitätszeichen.

Die Angelegenheiten der Lebensmittelkontrolle waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Gesundheit und Frauen angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017¹ ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2020² zum Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

Die Angelegenheiten der Landwirtschaft waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017 ressortierten diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2020 zum Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus.

(2) Ziele der Gebarungsüberprüfung waren im Wesentlichen die Bewertung der strategischen Vorgaben auf Ebene des Bundes und der Länder, die Zuständigkeiten bei der Vergabe der Qualitätszeichen, die Abstimmung ihrer Inhalte und Ziele sowie die Darstellung und Bewertung der damit verbundenen Kosten und des daraus erwachsenden Nutzens für die Teilnehmenden an den Systemen und für die Konsumentinnen und Konsumenten. Die Zuständigkeit des RH beschränkte sich dabei auf jene Qualitätszeichen, die durch öffentliche Mittel (mit)finanziert oder durch Einrichtungen des Bundes, der Länder bzw. der Kammern unterstützt wurden.

Nationale Förderungen an Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Vereine, die zum Teil in Qualitätsprogramme zur Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten flossen, waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung.

¹ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

² BGBl. I 8/2020 vom 28. Jänner 2020, in Kraft getreten am 29. Jänner 2020

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2014 bis 2018. Bei Bedarf berücksichtigte der RH auch Geschäftsfälle aus Vorjahren.

(3) Auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2015 beschlossen die 193 Mitgliedstaaten mit dem Aktionsplan „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ erstmals 17 global gültige nachhaltige Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – **SDG**). Mit dem Ministerratsbeschluss vom 12. Jänner 2016 wurden alle Bundesministerien mit der Umsetzung der „Agenda 2030“ beauftragt. Die Thematik der Qualitätszeichen und die Ausarbeitung einer Strategie zur Abstimmung der in Österreich bestehenden kulinarischen Initiativen steht im Zusammenhang mit den beiden strategischen Entwicklungszielen „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ (SDG 2) sowie „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“ (SDG 12).

(4) Zu dem im April 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AMA Marketing sowie die Länder Niederösterreich und Oberösterreich im Mai 2019, das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Juni 2019 und das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus im Juli 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2020 an das Land Oberösterreich sowie an das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus.

Überblick

Rechtlicher Rahmen

- 2.1 (1) Lebensmittel müssen die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen der EU und die Anforderungen des Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetzes (**LMSVG**) erfüllen sowie den Vermarktungsnormen entsprechen. Darüber hinaus entstanden zu Vermarktungszwecken zahlreiche Produktkennzeichnungen mit über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Qualitätskriterien. Mit Ausnahme der staatlich anerkannten Güte- und Biosiegel der AMA Marketing und der EU-Qualitätszeichen handelte es sich dabei größtenteils um private freiwillige Angaben auf Produkten.
- (2) Gesetzliche Regelungen bestanden weder zu den Begrifflichkeiten noch zu Mindestanforderungen für Qualitätszeichen (**TZ 29**). Lebensmittelunternehmen dürfen privatrechtliche freiwillige Angaben (Zeichen und Logos) auf den Verpackungen ohne Genehmigung frei verwenden. Sie sind jedoch an die Schranken des Lebensmittelinformationsrechts und des Wettbewerbsrechts gebunden. Demnach ist es verboten, Lebensmittel mit zur Irreführung geeigneten Informationen in

Verkehr zu bringen oder zu bewerben (§ 5 Abs. 2 LMSVG i.V.m. Art. 7 EU–Lebensmittelinformationsverordnung). Dies betrifft vor allem die Bezugnahme auf die Eigenschaften des Lebensmittels, wie Art, Identität, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprungsland oder Herkunftsort und Methode der Herstellung oder Erzeugung, insbesondere wenn dem Lebensmittel Wirkungen oder Eigenschaften zugeschrieben werden, die es nicht besitzt, oder die Werbung mit Selbstverständlichkeiten. Als unlautere Geschäftspraktiken gelten bspw. die Verwendung von Gütezeichen, Qualitätskennzeichen oder Ähnlichem ohne die erforderliche Genehmigung (siehe § 2 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (**UWG**) i.V.m. Anhang Z 2 und 4, irreführende Geschäftspraktiken).

- 2.2 Der RH wies darauf hin, dass – mit Ausnahme der Bestimmungen zur Irreführung im LMSVG sowie den allgemeinen Einschränkungen des UWG – keine gesetzlichen Regelungen, welche die Verwendung von Qualitätszeichen regeln, bestanden. Er hielt fest, dass es Lebensmittelunternehmen freistand, ihre Erzeugnisse mit eigenen Logos und Qualitätszeichen zu versehen. Sie mussten dabei ausschließlich die Regelungen des Lebensmittelinformationsrechts und des Wettbewerbsrechts beachten.

Der Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten vor Irreführung oder Täuschung in diesem Bereich hing vor allem von den Behörden, die mit der Vollziehung des Täuschungstatbestands im LMSVG (§ 5 Abs. 2) und im UWG (§ 2 i.V.m. Anhang Z 2 und 4) betraut waren, nämlich von der Lebensmittelaufsicht sowie von den Verwaltungsstraßenbehörden und den Gerichten, ab (TZ 30).

Systematik der Qualitätszeichen

- 3.1 (1) Der RH verwendet im vorliegenden Bericht den Begriff Qualitätszeichen als Überbegriff für alle freiwilligen Angaben, die von Lebensmittel– und Handelsunternehmen, aber auch von Bund, Ländern und Kammern verwendet werden, um Produkte hervorzuheben. Dies können Kennzeichnungen sein, die

- auf eine besondere Art der Herstellung (biologische Produktion, traditionelles Herstellungsverfahren), auf die Verwendung spezieller Zutaten (vegan, laktosefrei) oder auf eine tiergerechtere Haltungsform (Freilandhaltung) hinweisen,
- auf die Herkunft des Produkts (regional, österreichisch) Bezug nehmen und
- Verbraucherinnen und Verbrauchern zeigen sollen, dass die mit solchen Angaben versehenen Produkte besondere, über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Qualitätskriterien erfüllen.

Unter den Qualitätszeichen bestanden etablierte Zeichen, deren Vergabe an die Erfüllung anspruchsvoller Qualitätskriterien gebunden war, wie z.B. das AMA–Gütesiegel, aber auch viele Zeichen oder Logos, deren Anforderungen und Zertifizierungen nicht transparent waren.

(2) Nur wenige Qualitätszeichen waren ausdrücklich gesetzlich vorgesehen. Auf EU-Ebene (TZ 4 und TZ 5) zählten dazu

- die Bezeichnung „geschützte Ursprungsbezeichnung (**g.U.**)“,
- die Angabe „geschützte geografische Angabe (**g.g.A.**)“,
- die Angabe „garantiert traditionelle Spezialität (**g.t.S.**)“ und
- das EU-Bio-Logo für Bio-Lebensmittel.

Auf nationaler Ebene (TZ 6, TZ 7 und TZ 8) entwickelte die AMA Marketing auf Basis des AMA-Gesetzes 1992 die Qualitätsprogramme für das AMA-Gütesiegel und das AMA-Biosiegel.

Abbildung 1: Gesetzlich vorgesehene Qualitätszeichen

	EU-Qualitätszeichen	ationale Gütesiegel
konventionelle Lebensmittel		
BIO- Lebensmittel		

Quellen: BMNT; AMA Marketing; RH

(3) Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen und die wesentlichen Merkmale der für Lebensmittel verwendeten Qualitätszeichen:

Tabelle 1: Systematik der Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich

	gesetzlich garantierte und anerkannte Qualitätszeichen in der EU	in Österreich gesetzlich anerkannte privatrechtliche, freiwillige Gütezeichen ¹	privatrechtliche, freiwillige Auszeichnungen
Qualitätszeichen	geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) geschützte geografische Angabe (g.g.A.) garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.) Bio	AMA–Gütesiegel AMA–Biosiegel	Zeichen und Logos (Marken), primär zu Marketingzwecken
gesetzliche Grundlagen	EU–Verordnung 1151/2012 EU–Qualitätsregelungen–Durchführungsgesetz EU–Bio–Verordnungen	AMA–Gesetz 1992 Gütezeichenverordnung (bis 31. Dezember 2009)	keine, jedoch gesetzliche Schranken: § 5 Abs. 2 LMSVG, § 2 UWG, Anhang Z 2 UWG
Vergabe durch	Europäische Kommission	AMA Marketing	private Unternehmen, Vereine, Kammern etc.
Vergabekriterien	gesetzlich geregelt	veröffentlichte Richtlinien – vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus genehmigt	vertraglich vereinbart
Kontrolle durch	staatlich akkreditierte und behördlich zugelassene Kontrollstellen	akkreditierte Kontrollstellen	allfällige Kontrollen durch privat beauftragte Kontrollstellen
staatliche Überkontrolle der Kontrollstellen	Audits der Lebensmittelaufsicht	Audits durch AMA Marketing und über ihren Auftrag	keine
Anzahl an Zeichen	vier	zwei ¹	über hundert

AMA = Agrarmarkt Austria

LMSVG = Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz

UWG = Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

¹ Neben dem AMA–Gütesiegel und dem AMA–Biosiegel bestanden in Österreich auch noch das ÖGE–Gütezeichen, das nährstoffoptimierte Speisenqualität in der Gemeinschaftsverpflegung kennzeichnete, und das Austria Gütezeichen, das sowohl für Lebensmittel als auch für Dienstleistungen und Non–Food–Produkte vergeben wurde. Diese basierten auf der Gütezeichenverordnung von 1942, die Ende 2009 außer Kraft trat, und waren von untergeordneter Bedeutung.

Quellen: AGES; RH

Auf Lebensmittelverpackungen war neben den auf Gesetzen basierenden Qualitätszeichen eine zunehmende Anzahl an privatrechtlichen, freiwilligen Auszeichnungen zu finden. Der Verein für Konsumenteninformation listete bereits im Jahr 2013 eine Anzahl von 105 Qualitätszeichen auf. Bei der Mehrzahl handelte es sich um Markenzeichen der Herstellerinnen und Hersteller oder des Handels oder um lizenzierte Logos. Sie konnten Konsumentinnen und Konsumenten zusätzliche Informationen

zu spezifischen Qualitätskriterien und ernährungsphysiologischen Aspekten liefern oder ethische Standards aufzeigen. Die meisten dieser Logos und Zeichen nahmen Bezug auf Herkunft, Regionalität und Inhaltsstoffe (vegetarisch, vegan, laktosefrei etc.) oder bestätigten, dass das jeweilige Produkt vorgegebene Standards oder Richtlinien erfüllte. Der Anspruch und die Aussagekraft der einzelnen Zeichen waren für Konsumentinnen und Konsumenten mangels verfügbarer Informationen häufig nicht nachvollziehbar.

- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass es sich bei den auf Lebensmitteln befindlichen Zeichen meist um privatrechtliche, freiwillige Angaben handelte, die vorrangig Marketingzwecken dienten. Ob die Unternehmen oder Organisationen ihre selbst erstellten Vergabekriterien streng oder weniger streng abfassten, war vor allem von der mit der Vergabe verbundenen Absicht abhängig. Für die Aussagekraft der Zeichen waren vor allem auch die Qualität der Kontrollen und die Sanktionen bei Nichterfüllung der Vorgaben wesentlich. Nach Ansicht des RH war es für Konsumentinnen und Konsumenten bei privatrechtlichen, freiwilligen Angaben in der Regel nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand nachvollziehbar, welche Vergabekriterien hinter den jeweiligen Zeichen und Logos standen und wer diese überprüfte.

Gesetzlich vorgesehene Qualitätszeichen

EU–Qualitätszeichen

- 4.1 (1) Auf EU–Ebene besteht seit 1992 ein System zum Schutz und zur Hervorhebung von besonderen Agrarerzeugnissen und Lebensmitteln. Eine Aktualisierung des Schutzsystems erfolgte im Jahr 2012 durch die Verordnung (EU) 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. Für bestimmte Erzeugnisse kann aufgrund ihrer Herkunft oder aufgrund traditioneller, besonderer Eigenschaften ein Schutz beantragt werden. Dazu muss eine Spezifikation erstellt und ein nationales sowie gemeinschaftsweites Prüfverfahren durchlaufen werden. Eine Eintragung im Rahmen dieses Systems kann den Herstellerinnen und Herstellern nicht nur als weltweit nützliches Marketinginstrument, sondern auch als Rechtsschutz gegen Fälschung oder Missbrauch der Produktbezeichnung dienen.
- Die Bezeichnung g.U. garantiert, dass die Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Erzeugnisses in einem bestimmten geografischen Gebiet nach einem anerkannten und festgelegten Verfahren erfolgt ist. Sämtliche Produktionsschritte müssen in dem betreffenden Gebiet erfolgen. Die Produkte weisen dementsprechend Merkmale auf, die ausschließlich mit dem Herstellungsgebiet und den Fähigkeiten der Erzeugerinnen und Erzeuger in dieser Region zusammenhängen.

- Die Angabe g.g.A. dokumentiert eine Verbindung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel mit dem Herkunftsgebiet, wobei nur eine der Produktionsstufen – also Erzeugung, Verarbeitung oder Herstellung – im Herkunftsgebiet durchlaufen worden sein muss. Das für ihre Herstellung verwendete Rohmaterial kann aus einer anderen Region stammen. Mit g.g.A. gekennzeichnete Produkte besitzen somit eine spezifische Eigenschaft oder ein Ansehen, die sie mit einer bestimmten Region verbinden.
- Die Angabe g.t.S. bezieht sich nicht auf einen geografischen Ursprung, sondern hebt die traditionelle Zusammensetzung des Produkts oder ein traditionelles Herstellungs- und/oder Verarbeitungsverfahren hervor. Der Produktionsprozess ist an kein Gebiet gebunden, entscheidend ist allein, dass die Erzeugerin bzw. der Erzeuger dem traditionellen Rezept oder Herstellungsverfahren folgt.

(2) Die Initiative zur Registrierung eines besonderen Erzeugnisses muss von den Herstellerinnen und Herstellern des zu registrierenden Produkts ausgehen. Diese müssen sich zu einer Trägervereinigung zusammenschließen, ihr Erzeugnis spezifizieren und einen Antrag an die zuständige nationale Behörde stellen. In Österreich ist dies das Patentamt, das den Antrag prüft und dann an die Europäische Kommission weiterleitet. Nach einem weiteren Verfahren auf EU-Ebene wird die geschützte Bezeichnung in das europäische „Register der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geografischen Angaben“ bei der EU-Kommission eingetragen. Das entsprechende Produkt ist damit weltweit gegen Missbrauch und Nachahmung geschützt.

(3) Die Überwachung der rechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit den EU-Qualitätsregelungen obliegt den Mitgliedstaaten. In Österreich ist gemäß EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetz (**EU-QuaDG**) die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann die für die amtlichen Kontrollen zuständige Behörde. Mit der Durchführung der jährlichen Kontrollen³ sind akkreditierte Kontrollstellen betraut. Sie unterliegen der Aufsicht durch die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann und sind an deren bzw. dessen Weisungen und Anordnungen gebunden. Die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann des Bundeslands, in dem die jeweilige Trägervereinigung ihren Sitz hat, ist auch zuständig für die Zulassung von Kontrollstellen, die für das gesamte Bundesgebiet erteilt wird. Im Regelfall wird für jedes unter besonderen Schutz gestellte Produkt eine Kontrollstelle zugelassen. Voraussetzung für deren Zulassung ist das Vorliegen einer Absichtserklärung einer Trägervereinigung über die Zusammenarbeit mit dieser Kontrollstelle. Für die Koordinierung der Behörden und Kontrollstellen war beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz ein Kontrollausschuss eingerichtet. Sowohl die Kosten für die Registrierung als auch die Kosten der Kontrollen hatten die privaten Herstellerinnen und Hersteller der unter besonderen Schutz gestellten Produkte zu

³ Kontrolle umfasst die Überprüfung auf Übereinstimmung eines Erzeugnisses mit der entsprechenden Produktspezifikation und die Überwachung der Verwendung der eingetragenen Namen.

tragen. Allerdings konnten landwirtschaftliche Betriebe für die Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen (u.a. EU–Qualitätszeichen) Fördermittel zur Abdeckung von Teilnahme– und Kontrollkosten im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung in Anspruch nehmen. Und auch Erzeugergemeinschaften konnten für die Durchführung von Informations– und Absatzförderungsmaßnahmen für Lebensmittelqualitätsregelungen Zuschüsse erhalten (TZ 9).

(4) Das Register der Europäischen Kommission enthielt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung insgesamt 1.429 in der EU unter besonderen Schutz gestellte Produkte. Die Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten war sehr unterschiedlich; rund die Hälfte der geschützten Produkte war aus Italien, Frankreich und Spanien. Für Österreich waren 17 Produkte (das sind rd. 1,2 % der gesamten unter Schutz gestellten Produkte) registriert: zehn mit geschützter Ursprungsbezeichnung (z.B. Wachauer Marille, Vorarlberger Bergkäse, Tiroler Graukäse), sechs mit geschützter geografischer Angabe (z.B. Marchfeldspargel, Steirischer Kren, Gailtaler Speck) und eine garantiert traditionelle Spezialität (Heumilch). Im Frühjahr 2018 waren darüber hinaus zwei Verfahren anhängig, die eine Registrierung von Schaf–Heumilch und Ziegen–Heumilch als garantiert traditionelle Spezialitäten betrafen.

Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus begründete die vergleichsweise geringe Anzahl an geschützten österreichischen Produkten mit der in Österreich eher geringen Bekanntheit und Tradition der EU–Herkunftsbezeichnungen sowie dem langwierigen Prozess bis zur Eintragung einer geschützten Produktbezeichnung in das Register der Europäischen Kommission. Insbesondere das Erstellen der Produktspezifikation, auf die sich Herstellerinnen und Hersteller des Erzeugnisses einigen müssen, erfordert einen hohen koordinativen Aufwand, weil die Spezifikation die Besonderheiten des Produkts sowie dessen Zusammensetzung, Herstellung und Verbindung mit einem geografischen Gebiet präzise beschreiben muss, um die Kontrollierbarkeit der Produkteigenschaften zu gewährleisten.

Eine gesamthafte Strategie, ob weitere heimische Produkte unter Schutz gestellt werden sollen und für welche Produkte dies als zweckmäßig erachtet wird, lag nicht vor. Allerdings beauftragte das damalige Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2016 die Netzwerkstelle Kulinarik mit der Erstellung einer Strategie zur Koordinierung der kulinarischen Initiativen und Programme in Österreich (TZ 27).

- 4.2 Der RH anerkannte die Bemühungen um die Auszeichnung traditioneller Lebensmittel durch EU–Qualitätszeichen vor dem Hintergrund des patentrechtlichen Schutzes, wies aber auf die derzeit vergleichsweise geringe Verbreitung und Bedeutung am österreichischen Lebensmittelmarkt im Gegensatz zum Exportbereich hin. Weitere Bemühungen zur Unterschutzstellung österreichischer Erzeugnisse im EU–System sollten daher nur nach eingehender Überprüfung der Zweckmäßigkeit

und mit Einbettung in eine gesamtheitliche Strategie für Qualitätszeichen in Österreich erfolgen.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, die EU-Qualitätszeichen in die geplante Koordinierung bzw. Steuerung der Qualitätszeichen einzubeziehen.

- 4.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus sei durch die Einbindung des SVGH – Serviceverein Geschützte Herkunftsbezeichnungen in die strategischen Ausrichtungen des Netzwerks Kulinarik die organisatorische Voraussetzung für eine funktionierende Kommunikation und Koordination einer verbesserten Einbeziehung der EU-Qualitätszeichen gewährleistet. Darüber hinaus werde im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik 2020+ die Förderung landwirtschaftlicher Betriebe für die „Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen (u.a. EU-Qualitätszeichen)“ sowie die Unterstützung von Erzeugergemeinschaften zur Durchführung von „Informations- und Absatzfördermaßnahmen“ einer Diskussion bzw. Neuausrichtung zu unterziehen sein.

Außerdem sei in den vergangenen Monaten an einem transparenten und durchgängigen Qualitäts- und Herkunftssicherungssystem auf Basis des national anerkannten AMA-Gütesiegels gemäß AMA Gesetz 1992 auch für Direktvermarktung, Manufakturen und Gastronomie gearbeitet worden. Fördermittel würden künftig an die Teilnahme am anerkannten Qualitäts- und Herkunftssicherungssystem geknüpft.

EU-Bio-Logo

- 5.1 (1) Die Begriffe „Bio“ (aus „Biologischer Landwirtschaft“) und „ökologisch“ („Öko“) sind EU-weit gesetzlich geschützt und garantieren die Bio-Herkunft. Ausschließlich Bio-Produkte dürfen die Bezeichnungen „aus (kontrolliert) biologischem (ökologischem) Anbau (Landbau)“ oder „aus (kontrolliert) biologischer (ökologischer) Landwirtschaft“ tragen. Produkte, die als Bio beschrieben werden, müssen den Kriterien der EU-Bio-Verordnungen (Verordnung (EG) 834/2007 und Verordnung (EG) 889/2008) entsprechen. Diese legen die gesetzlichen Vorgaben für die Produktion und Verarbeitung von Bio-Lebensmitteln fest:

- Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und leicht lösliche mineralische Düngemittel,
- Erhaltung und Steigerung der Bodengesundheit und Fruchtbarkeit durch schonende Bodenbearbeitung,
- natürliche, organische Dünger und ausgewogene Fruchtfolge,
- Förderung der natürlichen Regulationsmechanismen und Selbstheilungsprozesse in intakten Ökosystemen (Nützlingsförderung),

- Verzicht auf den Einsatz von Gentechnik in allen Bereichen des Biolandbaus und den Einsatz ionisierender Strahlung,
- artgemäße Tierhaltung und Fütterung mit biologischem Futter,
- kein Einsatz von Wachstumsförderern (z.B. Hormone) und
- beschränkter Einsatz von Zusatzstoffen in der Verarbeitung.

(2) Die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen wird durch das EU–Bio–Logo, das verpflichtend auf allen verpackten Bio–Lebensmitteln anzubringen ist, angezeigt. Zusätzlich angebrachte Biozeichen können auf das Erfüllen von Vorgaben, die über den gesetzlichen Standard hinausgehen (z.B. weitergehende Düngebeschränkungen, verbesserte Tierhaltung, geringere Anzahl zugelassener Zusatzstoffe, restriktiverer Medikamenteneinsatz etc.), hinweisen, wie z.B.

- das AMA–Biosiegel der AMA;
- Verbandszeichen der Biobauernverbände (Bio Austria, dem größten heimischen Biobauernverband, Demeter oder Bioland, einem der größten Bio–Verbände Deutschlands) oder
- Markenzeichen, die Handelsketten und Herstellerinnen und Hersteller verwenden, um eigene Bio–Produkte zu kennzeichnen.

(3) Unternehmen, die Bio–Lebensmittel erzeugen, aufbereiten, aus einem Drittland einführen oder in Verkehr bringen, müssen die Vorgaben der EU–Bio–Verordnungen einhalten und darüber detaillierte Aufzeichnungen führen. Diese müssen alle Informationen bereitstellen, welche die Kontrollbehörde oder Kontrollstelle benötigt, um die Einhaltung der Vorschriften für die biologische Produktion zu überprüfen. Alle Unternehmen müssen mindestens einmal jährlich darauf überprüft werden, ob sie die Vorgaben einhalten. Daneben gibt es unangemeldete Stichproben.

Die Kontrollen erfolgen in Österreich wie auch bei den EU–Qualitätszeichen auf Grundlage des EU–QuaDG. Die Kosten der Kontrollen hatten die privaten Herstellerinnen und Hersteller der Bio–Produkte zu tragen. Allerdings konnten landwirtschaftliche Betriebe für die Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen (u.a. dem EU–Bio–Logo) Fördermittel zur Abdeckung von Teilnahme– und Kontrollkosten im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung in Anspruch nehmen (TZ 9).

- 5.2 Der RH hielt fest, dass im Bereich „Bio“ ein durchgängiges System von Anforderungen und Kontrollen besteht, welches den Konsumentinnen und Konsumenten die Sicherheit geben soll, ein entsprechend hergestelltes Produkt zu kaufen, wenn es mit dem EU–Bio–Logo ausgezeichnet ist.

AMA–Gütesiegel und AMA–Biosiegel

Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen

6.1 (1) Die AMA war gesetzlich beauftragt, im Rahmen des Agrarmarketings Richtlinien für die Vergabe und Verwendung von Gütezeichen zur Kennzeichnung qualitativ hochwertiger landwirtschaftlicher Erzeugnisse und daraus hergestellter Produkte festzulegen. Die AMA übertrug diese Aufgabe mittels Gesellschaftsvertrag an ihre Tochtergesellschaft AMA Marketing. Diese entwickelte das AMA–Gütesiegel und das AMA–Biosiegel, mit dem Lebensmittel gekennzeichnet werden, die qualitativ hochwertig sind und Kriterien erfüllen, die über den gesetzlichen Standard hinausgehen. Sie waren die einzigen staatlich anerkannten Gütezeichen im Lebensmittelbereich in Österreich und zeichneten in erster Linie Frischeprodukte wie Milch und Milchprodukte, Fleisch und Fleischwaren, Obst, Gemüse und Eier aus. Die Anforderungen an die Produkte wurden in Zusammenarbeit mit Fachgremien in Richtlinien zusammengefasst und waren von der für Landwirtschaft zuständigen Bundesministerin bzw. dem zuständigen Bundesminister zu genehmigen.

(2) Die AMA–Gütesiegel–Richtlinien regelten wesentliche Herstellungs–, Kennzeichnungs– und Dokumentationsschritte sowie Anforderungen an ein hohes Hygieneniveau. Durch die Integration aller Erzeugungs–, Verarbeitungs– und Handelsstufen sollte die Qualitätssicherung entlang der gesamten Produktkette erfolgen. Bei Monoprodukten mit dem rot–weiß–roten AMA–Gütesiegel mussten alle wertbestimmenden landwirtschaftlichen Rohstoffe zu 100 % aus Österreich stammen und auch die Be– und Verarbeitung musste im Land erfolgen.

Die AMA–Gütesiegel–Richtlinie für Be– und Verarbeitungsprodukte sah für die Produkte (z.B. Speiseöl, Tiefkühl–Gemüse, Brot und Gebäck, Fruchtsäfte, Bier) unterschiedlich hohe Anforderungen vor. Dies begründete die AMA Marketing u.a. damit, dass es in einigen Produktbereichen noch nicht ausreichend landwirtschaftliche Rohstoffe in AMA–Gütesiegel–Qualität gab. Daher war diese AMA–Gütesiegel–Richtlinie mit dem Ziel, die Anforderungen in den unterschiedlichen Produktkategorien anzunähern, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Überarbeitung.

(3) Weiters entwickelte die AMA Marketing gemeinsam mit der Lebensmittelakademie des österreichischen Gewerbes in der Bundesinnungsgruppe Lebensmittel und Natur der Wirtschaftskammer Österreich das AMA–Handwerksiegel, mit dem Fleischereien, Bäckereien und Konditoreien ausgezeichnet werden konnten. Ziel dieser Richtlinie war, die Verwendung von AMA–Gütesiegel–Rohstoffen in Betrieben und die Qualität der handwerklichen Herstellungsweise zu forcieren.

(4) Das AMA-Biosiegel kennzeichnete Lebensmittel, die den Bestimmungen und Qualitätsanforderungen der AMA-Biosiegel-Richtlinie in der jeweils aktuell geltenden Fassung entsprechen. Diese Richtlinie setzte auf Ebene der Verarbeitung und des Handels an. Sie legte – über die Mindestvorschriften der EU hinausgehende – Anforderungen fest. Bei AMA-Biosiegel-Produkten waren ausschließlich biologische Zutaten aus anerkannten Qualitätssicherungssystemen mit gehobenem Hygieniveau zulässig. Der Einsatz von Zusatzstoffen war auf ein Minimum zu beschränken. Das rot-weiß-rote AMA-Biosiegel mit Herkunftsangabe „Austria“ kennzeichnete Bio-Lebensmittel, bei denen alle wertbestimmenden Rohstoffe aus österreichischer Bio-Produktion stammten; ebenso musste die Be- und Verarbeitung ausschließlich in Österreich erfolgt sein. Mit dem schwarz-weißen AMA-Biosiegel ohne Herkunftsangabe gekennzeichnete Bio-Lebensmittel konnten Rohstoffe internationaler Herkunft enthalten, der Ort der Be- und Verarbeitung war nicht auf eine bestimmte Region beschränkt.

Lizenznehmende waren Erzeuger-, Verarbeitungs- und Vermarktungsbetriebe von biologisch erzeugten Produkten. Für das AMA-Biosiegel verrechnete die AMA Marketing bisher keine Lizenzgebühren.

(5) Vergeben wurden das AMA-Gütesiegel und das AMA-Biosiegel von der Republik Österreich, vertreten durch die AMA Marketing. Neben Erzeugerverträgen mit landwirtschaftlichen Betrieben schloss die AMA Marketing Lizenzverträge mit Packstellen, Be- und Verarbeitungsbetrieben und Handelsunternehmen ab. Die Anzahl von Erzeuger- und Lizenzverträgen im AMA-Gütesiegel-Programm⁴ stieg seit 2010 leicht an. Im Jahr 2017 hatten 45.703 Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe sowie 988 Unternehmen ein aufrechtes Erzeuger- bzw. Lizenzvertragsverhältnis im Rahmen aller produktspezifischen AMA-Gütesiegel-Richtlinien. Unter Berücksichtigung jener Landwirtinnen und Landwirte, welche an mehreren Produktionsrichtlinien gleichzeitig teilnahmen, waren im Jahr 2017 41.015 verschiedene landwirtschaftliche Erzeugerbetriebe eingebunden. Nach Abzug der Verträge mit den Handelsunternehmen und selbstständigen Kaufleuten im Lizenznehmerbereich nahmen im Jahr 2017 424 produzierende Unternehmen mit 606 Betriebsstätten am AMA-Gütesiegel-Programm teil.

Laut Schätzungen der AMA Marketing trugen zur Zeit der Gebärungsüberprüfung über 5.000 einzelne Artikel das AMA-Gütesiegel und das AMA-Biosiegel. Eine systematische Erfassung von AMA-Produkten, welche bspw. auch EU-Symbole wie g.U., g.g.A. oder g.t.S. führen, erfolgte bislang nicht.

⁴ Dieses umfasste auch Richtlinien für das AMA-Biosiegel.

Neben den AMA-Gütesiegel-Richtlinien entwickelte die AMA Marketing weitere Kennzeichnungs- und Registrierungssysteme für die tierische Produktion, die der Nachvollziehbarkeit und Gewährleistung der Richtigkeit spezifischer Angaben bei Rindfleisch (bos), Schweinefleisch (sus), Eiern (ovum) und Futtermitteln (pastus) im Verkehr zwischen den einzelnen Wirtschaftsebenen dienen sollen.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass das AMA-Gütesiegel und das AMA-Biosiegel aufgrund ihrer gesetzlichen Grundlage und der Genehmigung der Richtlinien durch das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus ein Alleinstellungsmerkmal besaßen. Die in den Richtlinien festgelegten Qualitätsanforderungen für die Kennzeichnung von Produkten mit dem AMA-Gütesiegel gingen über das gesetzliche Niveau hinaus und wurden in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Branche laufend weiterentwickelt. Die Bemühungen, alle Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Handelsstufen in die Qualitätssicherung einzubeziehen, beurteilte der RH positiv.

Kontrollen

- 7.1 (1) Die Einhaltung der Richtlinien kontrollierten unabhängige, staatlich akkreditierte Kontrollstellen und Labors. Basierend auf der dreistufigen Kontrollpyramide waren alle Stufen der Lebensmittelkette (von den Landwirtinnen und Landwirten bis zum Lebensmittelhandel) in die Kontrollen eingebunden. Auf der ersten Stufe mussten landwirtschaftliche, lebensmittelproduzierende und Handelsbetriebe mittels Checklisten regelmäßig (mindestens einmal im Jahr) Eigenkontrollen durchführen und die Ergebnisse dokumentieren. Auf der zweiten Stufe wurden die Betriebe durch unabhängige, von der AMA Marketing zugelassene Kontrollstellen überprüft. Die Arbeit der Kontrollorgane selbst wurde auf der dritten Stufe durch Überkontrollen geprüft (siehe dazu RH-Bericht „Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH“, Reihe Bund 2016/21).

Vor dem Einstieg in das AMA-Gütesiegel-Programm war die sogenannte „Erstkontrolle“ notwendig. Diese war vom Betrieb zu beauftragen; die Kontrolle erfolgte durch eine von der AMA Marketing zugelassene Kontrollstelle.

Die Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen und Überkontrollen im Zusammenhang mit dem AMA-Gütesiegel und dem AMA-Biosiegel stellte sich im überprüften Zeitraum folgendermaßen dar:

Tabelle 2: Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen (einschließlich Überkontrollen) im Zusammenhang mit dem AMA-Gütesiegel und dem AMA-Biosiegel

	2014	2015	2016	2017
	Anzahl			
Gütesiegel Fleisch (landwirtschaftliche Betriebe)	1.598	1.546	1.523	2.099
Gütesiegel Fleisch (Lizenznehmende)	1.024	1.321	1.061	1.867
Gütesiegel Milch (landwirtschaftliche Betriebe)	5.960	8.642	7.176	7.209
Gütesiegel Milch (Lizenznehmende)	71	65	68	93
Gütesiegel Geflügel (landwirtschaftliche Betriebe)	390	423	400	401
Gütesiegel Geflügel (Lizenznehmende)	30	800	919	1.043
Gütesiegel Eier (landwirtschaftliche Betriebe)	676	789	907	822
Gütesiegel Eier (Lizenznehmende)	92	58	67	63
Gütesiegel Obst, Gemüse, Speiseerdäpfel (landwirtschaftliche Betriebe)	1.939	2.151	2.237	2.507
Gütesiegel Obst, Gemüse, Speiseerdäpfel (Lizenznehmende)	253	256	285	236
Gütesiegel Be- und Verarbeitungsprodukte	48	56	56	40
Gütesiegel Fisch (landwirtschaftliche Betriebe)	4	4	1	1
Gütesiegel Fisch (Lizenznehmende)	–	1	2	1
Gesamtsumme	12.085	16.112	14.702	16.382
AMA-Biosiegel-Kontrollen	184	146	227	225

Quellen: AMA Marketing; RH

Im Bereich Fleisch erfolgten in der Landwirtschaft und bei Lizenznehmenden jährlich zwischen rd. 2.600 und rd. 4.000 Kontrollen (externe und Überkontrollen, Vor-Ort-Kontrollen sowie Produkt- und Rückstandsanalysen).

(2) Bei Verstößen setzte die AMA Marketing – je nach Schwere des Verstoßes – unterschiedliche Schritte (im Rahmen von vier Sanktionsstufen). Beanstandungen führten zur Einforderung von Korrekturmaßnahmen, der Durchführung von Nachkontrollen und der Verhängung von Konventionalstrafen. Gravierende Beanstandungen zogen den Ausschluss von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den AMA-Programmen nach sich bzw. wurde bei Sperre temporär das Recht zur Nutzung der AMA-Zeichen entzogen. Damit innerhalb der Branche und produktübergreifend eine einheitliche Umsetzung gewährleistet wird, gab es generelle Sanktionskataloge für Lizenznehmende und landwirtschaftliche Betriebe sowie richtlinienspezifische Sanktionskataloge, in denen Präzedenzfälle eingetragen und eine detailliertere Gewichtung des Verbesserungspotenzials (Abweichungen) bzw. eine Einstufung vorgenommen wurden.

Die Höhe der Konventionalstrafen für Lizenznehmende des AMA-Gütesiegels und des AMA-Biosiegels war in den jeweiligen (Lizenz- bzw. Erzeuger-)Verträgen sowie im generellen Sanktionskatalog geregelt. Grundsätzlich wurden im Bereich der Lizenznehmenden Konventionalstrafen erst ab Sanktionsstufe 3 verhängt. Da viele Firmen an beiden Qualitätssicherungsmaßnahmen (AMA-Gütesiegel und AMA-Biosiegel) teilnahmen und aufgezeigtes Verbesserungspotenzial⁵ meist beide Maßnahmen betraf, wurde laut Auskunft der AMA Marketing eine Splittung bei der Sanktionierung als nicht zielführend erachtet. Um Doppelsanktionierungen zu vermeiden, wurden daher Konventionalstrafen nur im Rahmen einer Maßnahme verhängt.

Bei schwerwiegenden Verstößen sah der generelle Sanktionskatalog einen Grundbetrag von 3.000 EUR sowie einen – mengenabhängigen – Höchstbetrag von 37.500 EUR vor, der im Jahr 2017 mit einem Strafausmaß von rd. 34.500 EUR ausgeschöpft wurde. Bei einem schwerwiegenden Verstoß, der die Verhängung einer Konventionalstrafe nach sich zog, verrechnete die AMA Marketing auch den damit im Zusammenhang stehenden (internen und externen) Aufwand weiter. Weitere Folgen waren kostenpflichtige Nachkontrollen (mit Kosten für den Betrieb in Höhe zwischen 500 EUR und 1.000 EUR).⁶ Aber auch erhöhte Kontrollfrequenzen, zeitlich befristete Sperren, der Ausschluss aus dem Programm sowie eine Meldung an die zuständige Behörde oder teilnehmende Handelsunternehmen⁷ waren nach Ansicht der AMA Marketing wirksame Maßnahmen.

(3) Nachfolgende Kosten fielen bei der Abteilung Qualitätsmanagement für die Qualitätskontrolle an:

Tabelle 3: Kontrollkosten der AMA Marketing 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017	Entwicklung 2014 bis 2017
	in EUR				in %
Ausgaben für Qualitätskontrolle	1.231.854	1.365.497	1.316.136	1.418.928	15,19
abzüglich Einnahmen Kontrollkosten	899.351	1.041.210	1.023.922	1.085.559	20,70
Differenz	332.503	324.287	292.214	333.369	0,26
abzüglich Kontrollkosten AMA-Gastrosiegel	215.510	208.600	205.500	192.570	-10,64
bei der AMA verbliebene Kontrollkosten	116.993	115.687	86.714	140.799	20,35

Quellen: AMA Marketing; RH

⁵ z.B. Tierschutz, Hygienemaßnahmen, Chargentrennung und Kennzeichnung

⁶ In den Jahren 2014 bis 2017 wurden in beiden Programmen (AMA-Gütesiegel und AMA-Biosiegel) rd. 1.000 kostenpflichtige Nachkontrollen verhängt.

⁷ Gefahr der Auslistung

Da die meisten Kosten an die Teilnehmenden weiterverrechnet wurden, verblieben bei der AMA Marketing nach Abzug der Kontrollkosten für das AMA–Gütesiegel jährlich im Durchschnitt rd. 115.000 EUR an Ausgaben für Überkontrollen und anlassbezogene Kontrollen sowie Analysen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass die Vergabe des AMA–Gütesiegels und des AMA–Biosiegels mit regelmäßigen Kontrollen durch zugelassene externe Kontrollstellen verbunden war und – im Falle von Verstößen – Strafen drohten. Die dreistufige Kontrollsystematik für das AMA–Gütesiegel und das AMA–Biosiegel beurteilte der RH im Hinblick auf die Qualitätssicherung und die Verlässlichkeit der Qualitätszeichen positiv.

Kosten und Finanzierung

- 8 Die AMA Marketing finanzierte die Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Richtlinienerstellung und –weiterentwicklung durch Lizenzgebühren der teilnehmenden Betriebe an den AMA–Qualitätsprogrammen und an den Kennzeichnungs– und Registrierungssystemen sowie durch die Agrarmarketingbeiträge auf Basis des AMA–Gesetzes 1992.

Die Lizenznehmenden mussten beim erstmaligen Abschluss eines Lizenzvertrags eine Vertragserrichtungsgebühr in der Höhe von 1.000 EUR (exkl. USt) entrichten, danach fielen jährliche Gebühren in Abhängigkeit vom Umsatz des Betriebs und von der Anzahl an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie an Betriebsstätten an. Landwirtschaftliche Betriebe hatten für die Teilnahme an den Qualitätssicherungsprogrammen keine Gebühren zu entrichten, mussten allerdings die Kontrollkosten übernehmen. Diese waren über die Maßnahme „Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen“ im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung förderbar (TZ 9).

Die von der AMA Marketing durchgeführten Qualitätsprogramme, die Abwicklung des AMA–Gütesiegels und des AMA–Biosiegels sowie die generischen Werbemaßnahmen und deren Finanzierung durch Agrarmarketingbeiträge waren in EU–rechtlicher Hinsicht staatliche Beihilfen, die von der Republik Österreich im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt der EU–Kommission zu notifizieren waren.

Aufwendungen für nicht beitragspflichtige Produkte (z.B. Brot– und Backwaren, Bier, Fisch) wurden nach dem Grundsatz der Kostendeckung durch Erlöse aus Lizenzgebühren und gegebenenfalls Förderungen finanziert.

Die Ausgaben des Qualitätsmanagements für alle Qualitätssicherungsmaßnahmen (mit Ausnahme des AMA–Gütesiegels) und produktspezifischen Richtlinien zeigten im überprüften Zeitraum folgende Entwicklung:

Tabelle 4: Einnahmen und Ausgaben für die Qualitätssicherungsprogramme der AMA Marketing

	2014	2015	2016	2017
	in EUR			
Einnahmen	2.079.323	2.287.697	2.417.406	2.555.731
Ausgaben	3.254.225	3.702.508	3.561.647	3.800.564
Differenz	-1.174.903	-1.414.811	-1.144.242	-1.244.833

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AMA Marketing

Die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben (2014 bis 2017 rd. 4,98 Mio. EUR) deckte die AMA Marketing aus Agrarmarketingbeiträgen. Von den gesamten Agrarmarketingbeiträgen (rd. 18,5 Mio. EUR pro Jahr) verwendete die AMA Marketing den Großteil für Marketingaktivitäten zur Bewerbung der AMA–Gütesiegel–Programme (siehe dazu RH–Bericht „Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH“, Reihe Bund 2016/21, TZ 14) und für produktbezogene Informationsvermittlung.

Öffentlicher Mitteleinsatz für Absatzförderung und kulinarische Initiativen

Öffentlicher Mitteleinsatz für Absatzförderung

- 9.1 Die EU–Qualitätszeichen, das EU–Bio–Logo, das AMA–Gütesiegel sowie das AMA–Biosiegel waren gesetzlich vorgesehen, wurden aber nicht durch Bundes– oder Landesmittel finanziert. Während bei den EU–Qualitätszeichen grundsätzlich die Produzentinnen und Produzenten bzw. Trägervereine sämtliche Kosten zu tragen hatten, erfolgte die Finanzierung des AMA–Gütesiegel–Programms überwiegend aus Lizenzeinnahmen und Agrarmarketingbeiträgen auf Basis des AMA–Gesetzes 1992. Im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2007–2013 sowie 2014–2020 konnten allerdings landwirtschaftliche Betriebe für die Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen (insbesondere EU–Qualitätszeichen, EU–Bio–Logo, AMA–Gütesiegel und AMA–Biosiegel) Fördermittel zur Abdeckung von Teilnahme- und Kontrollkosten in Anspruch nehmen. Dafür wurden im Zeitraum 2014 bis 2017

rd. 29,37 Mio. EUR kofinanziert ausbezahlt.⁸ Darüber hinaus konnten Erzeugergemeinschaften für die Durchführung von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Lebensmittelqualitätsregelungen als Förderwerber auftreten und Zuschüsse erhalten. Im Zeitraum 2014 bis 2017 gelangten dafür insgesamt 12,87 Mio. EUR zur Auszahlung. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bzw. das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus verfolgte damit das Ziel, möglichst durchgängige Qualitätssysteme zu entwickeln, die alle Stufen der Herstellung inkludieren.

- 9.2 Nach Ansicht des RH stellten die Fördermöglichkeiten im Rahmen der Maßnahmen „Teilnahme an Lebensmittelqualitätsregelungen“ und „Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Lebensmittelqualitätsregelungen durch Erzeugergemeinschaften“ im Österreichischen Programm für ländliche Entwicklung grundsätzlich einen Anreiz zur Teilnahme an den gesetzlich vorgesehenen Qualitätssicherungssystemen dar. Das Ziel, möglichst durchgängige Qualitätssysteme zu entwickeln, die alle Stufen der Herstellung inkludieren, erachtete der RH als zweckmäßig.

Öffentlicher Mitteleinsatz für kulinarische Initiativen

- 10.1 (1) Neben den Fördermaßnahmen von bestehenden Lebensmittelqualitätsregelungen im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung entwickelten, unterstützten bzw. finanzierten der Bund und die Länder sowie die Landwirtschafts- und Wirtschaftskammern in den vergangenen Jahren verschiedene Vermarktungs- und Gastronomieinitiativen, welche die Herkunft der Produkte hervorhoben. Ab dem Jahr 2015 veröffentlichte das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft einen Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für zunächst vier Cluster zur Abstimmung der kulinarischen Initiativen. Diese mündeten ab 2016 in die zwei Cluster „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“ (Cluster I) und „Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung“ (Cluster II). Im Jahr 2016 beauftragte das Ministerium eine Vernetzungsstelle (Netzwerkstelle Kulinarik), die die regionalen und kulinarischen Initiativen in Österreich – organisiert in zwei Clustern – koordinieren, betreuen, steuern, weiterentwickeln und ihre Zusammenarbeit verbessern sollte (TZ 27).

(2) Insgesamt unterstützten der Bund sowie die Länder Niederösterreich und Oberösterreich in den Jahren 2014 bis 2017 kulinarische Initiativen mit rd. 16,13 Mio. EUR (zum Teil kofinanziert). Davon zahlte das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft bzw. das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus seit 2017 rd. 1,64 Mio. EUR (kofinanziert) für die Koordi-

⁸ Ein Großteil davon (rd. 27 Mio. EUR) ging in den Jahren 2014 bis 2017 an Landwirte mit einem Erzeugervertrag mit der AMA Marketing für die freiwillige Teilnahme an spezifischen Modulen („QS-Kuh“, „Q^{plus} Rind“ sowie „QS Schafe und Ziegen“), die über die verpflichtenden Basisanforderungen des AMA-Gütesiegels hinausgehen.

nierung der Initiativen im Rahmen der Netzwerkstelle Kulinarik sowie für die im Jahr 2016 beauftragten Cluster im Bereich Kulinarik (TZ 27) aus.

Folgende Tabelle bietet einen Überblick über den öffentlichen Mitteleinsatz im Zusammenhang mit einzelnen kulinarischen Initiativen auf Bundes- und Länderebene (Niederösterreich, Oberösterreich) im überprüften Zeitraum:

Tabelle 5: Öffentlicher Mitteleinsatz für kulinarische Initiativen auf Bundes- und Länderebene

Bezeichnung	Projekträger	öffentlicher Mitteleinsatz 2014 bis 2017	Finanzierung
bundesweit		in EUR	
GenussRegionen	GRM Genuss Regionen Marketing GmbH	5.250.036	EU/Bund/Länder
ARGE Regionale Qualität in der Gastronomie	Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich/GenussRegionen Österreich/Kulinarische Initiativen Österreich/Verein „Beste Österreichische Gastlichkeit“	425.062	EU/Bund/Länder
Genuss-Festival Stadtpark ¹	Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich	200.000	EU/Bund/Länder (LE 07–13)
Genusskrone Bundesprämierung ¹	Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten	330.353	EU/Bund/Länder (LE 07–13)
Bauernjause ¹	Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten	93.600	EU/Bund/Länder (LE 07–13)
Gutes vom Bauernhof ¹	Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten	211.666	EU/Bund/Länder (LE 07–13)
Cluster „Direktvermarktung“	Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten	221.563	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Cluster „Geschützte Bezeichnungen“	Verein zur Förderung von Regional- und Agrarprojekten	62.737	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Cluster „Regionale kulinarische Initiativen“	GRM Genuss Regionen Marketing GmbH	741.120	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Cluster „Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung“	Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich	326.624	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Cluster I „Produktentwicklung, -präsentation und -vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“	Verein regionale Kulinarik	101.085	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Cluster II „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“	Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich	196.185	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Netzwerkstelle Kulinarik	AMA Marketing	1.343.684	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Initiative 100 % Österreich	Wirtschaftskammer Österreich	Personal und Sachleistungen	Wirtschaftskammer Österreich
Summe bundesweit		9.503.715	

Bezeichnung	Projektträger	öffentlicher Miteinsatz 2014 bis 2017	Finanzierung
Niederösterreich²		in EUR	
So schmeckt Niederösterreich	Niederösterreichische Energie- und Umweltagentur GmbH	2.495.803	Land Nieder-österreich
Niederösterreichische Wirtshauskultur	Verein Niederösterreichische Wirtshauskultur	658.938	Niederösterreich Werbung
„tut gut“-Wirt	NÖ Gesundheits- und Sozialfonds	286.297	NÖ Gesundheits- und Sozialfonds
Aktion „Mein Schnitzel bei meinem Wirten“ (einmalig 2016)	Land Niederösterreich	35.500	Land Nieder-österreich
Gutes vom Bauernhof	Landesverband für bäuerliche Direktvermarktung – Nieder-österreich	Personal	Landwirtschafts-kammer Nieder-österreich
Summe Niederösterreich		3.476.538	
Oberösterreich			
Genussland Oberösterreich	Verein Genussland Marketing Oberösterreich	3.068.267 Sachleistungen (Büro)	Land Oberösterreich
Kulti-Wirte	Verein Kulti-Wirte	Personal und Sachleistungen	Wirtschaftskammer Oberösterreich
Aktion „Oberösterreichisches Schwein muss man haben“ (einmalig 2016)	Land Oberösterreich	31.400	Land Oberösterreich
Fördermaßnahme „Schaffung und Entwicklung von kurzen Versorgungsketten und lokalen Märkten sowie unterstützende Absatzförderung“ (LE 14–20) ³	Kooperation	49.834	EU/Bund/Länder (LE 14–20)
Gutes vom Bauernhof	Oberösterreichischer Landesverband der Direktvermarkter	Personal	Landwirtschafts-kammer Oberösterreich
Summe Oberösterreich		3.149.501	
Gesamtsumme		16.129.754	

¹ Auslaufzeitraum 2014–2015 der Förderperiode LE 2007–2013

² Im Rahmen des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 erhielten überdies LEADER-Regionen in Niederösterreich mit Kulinarik-Projekten, wie bspw. „Sooo gut schmeckt die Bucklige Welt“ und „Waldviertel – ganz mein Geschmack“ Förderungen über die Maßnahme 19.2.1 Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie. Insgesamt belief sich die Höhe der bewilligten Fördermittel für kulinarische Projekte der niederösterreichischen LEADER-Regionen auf rd. 1,79 Mio. EUR. Die Finanzierung dieser Mittel erfolgt zu 80 % aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, zu 12 % durch den Bund (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) und zu 8 % durch das Land Niederösterreich. Darüber hinaus bewilligte das Land Niederösterreich im Rahmen der Maßnahme „Schaffung und Entwicklung von kurzen Versorgungsketten und lokalen Märkten sowie unterstützende Absatzförderung“ des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung die Förderung einer Erzeugergemeinschaft mit einem Betrag von 1.591.735 EUR sowie des Vereins „Landesverband für bäuerliche Direktvermarkter – Niederösterreich“ für die Initiative „Gutes vom Bauernhof“ mit 282.791 EUR. Bis Ende 2017 wurden dazu noch keine Mittel ausbezahlt.

³ Das Land Oberösterreich bewilligte im Rahmen der Maßnahme „Schaffung und Entwicklung von kurzen Versorgungsketten und lokalen Märkten sowie unterstützende Absatzförderung“ des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung Fördermittel für zwei Projekte im Umfang von 148.404 EUR. Bis Ende 2017 waren davon 49.834 EUR ausbezahlt.

Quellen: BMNT; Land Niederösterreich; Land Oberösterreich

Vereinzelt führten die Projektträger Evaluierungen zu spezifischen Aspekten der angeführten kulinarischen Initiativen durch (TZ 22, TZ 23, TZ 26). Es lagen aber weder eine gesamthafte Strategie noch messbare Ziele sowie eine systematisierte Messung der mit dem Fördermitteleinsatz erreichten Wirkungen vor.

(3) Der Förderumfang und die bis Ende 2017 als Auftragsentgelte (AMA Marketing) bzw. Förderungen (Verein regionale Kulinarik, Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich) an die mit der Koordinierung der kulinarischen Initiativen betrauten Stellen ausbezahlten Beträge sind aus der folgenden Tabelle ersichtlich:

Tabelle 6: Öffentlicher Mitteleinsatz für die Koordinierung der kulinarischen Initiativen (kofinanziert)

Bezeichnung	Projektträger	öffentlicher Mitteleinsatz 2014 bis 2020	
		Förderumfang	bis Ende 2017 abgerechnet ¹
		in EUR	
Netzwerkstelle Kulinarik	AMA Marketing	10,5 Mio. +7 Mio. optional	1.343.684
Cluster I „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaft- liche Qualitätserzeugnisse“	Verein regionale Kulinarik	4 Mio.	101.085
Cluster II „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“	Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich	2 Mio.	196.185
Summe		16,5 Mio. +7 Mio. optional	1.640.954

¹ Von Jänner bis September 2018 rechnete das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus darüber hinaus 422.980 EUR mit dem Cluster I und 261.041 EUR mit dem Cluster II ab.

Quellen: BMNT; RH

Demnach standen für die beiden Cluster und die Netzwerkstelle zur Koordinierung der kulinarischen Initiativen von 2014 bis 2020 bis zu 16,5 Mio. EUR (+7 Mio. EUR optional) zur Verfügung.

- 10.2 Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus und die Länder Niederösterreich und Oberösterreich kulinarische Initiativen im überprüften Zeitraum mit rd. 16,13 Mio. EUR förderten, wobei weder eine gesamthafte Strategie noch messbare Ziele sowie eine systematisierte Wirkungsmessung des Mitteleinsatzes bei den einzelnen Initiativen vorlag.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich, geeignete Indikatoren festzulegen, um die Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel im Rahmen der unterstützten Initiativen nachvollziehbar zu messen.

- 10.3 (1) Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Festlegung von Indikatoren zur Messung der Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel im Zuge der Neuausrichtung der „Vernetzungsstelle Kulinarik“ vorgenommen worden sei.
- (2) Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass gemeinsam mit dem österreichweit neu aufgestellten „Netzwerk Kulinarik“ geeignete Indikatoren festgelegt würden, die eine bessere Überprüfung der Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel für die unterstützten Initiativen gewährleisten sollten.
- (3) Gemäß Stellungnahme des Landes Oberösterreich werde die Wirksamkeit der eingesetzten Mittel in Oberösterreich bereits seit 2016 durch die Einführung von Wirkungskennzahlen mit entsprechenden Steigerungsraten als Vorgabe (Anzahl der Listungen von Genussland-Produkten im Handel, Anzahl der AMA-zertifizierten Wirte, Feststellung der Bekanntheit der Marke) jährlich geprüft.
- 10.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass zwar für einzelne Initiativen Kennzahlen (mit unterschiedlicher Ausrichtung) erhoben wurden, aber keine systematisierte und vergleichbare Wirkungsmessung für alle Länder- und Bundesinitiativen vorlag. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Produktvermarktungsinitiativen

Überblick

- 11 Im Rahmen zahlreicher Vermarktungsinitiativen unterstützten der Bund, die Länder und die Landwirtschafts- bzw. Wirtschaftskammern die Vermarktung bzw. Bewerbung qualitätsvoller, heimischer Produkte. Dies erfolgte teils durch Fördermittel, teils aber auch durch Marketingaktivitäten und Sachleistungen. Der RH überprüfte sowohl die bundesweiten produktbezogenen Vermarktungsinitiativen (GenussRegionen, Gutes vom Bauernhof) als auch länderspezifische Maßnahmen in Niederösterreich und Oberösterreich mit regionalen Schwerpunkten.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die wesentlichen vom RH überprüften Produktvermarktungsinitiativen auf Bundes- und Länderebene:

Tabelle 7: Produktvermarktungsinitiativen (Stand: Mai 2018)

Bezeichnung	Projekträger	Ziel	Teilnehmende
bundesweit			
GenussRegionen (TZ 12)	Genuss Region Österreich	österreichische Landwirtschaft und Gastronomie unterstützen, Regionen Österreichs und die Lebensmittelwirtschaft positionieren, traditionelle Lebensmittel der Bevölkerung der jeweiligen Region besser sichtbar machen und identitätsstiftend wirken	107 Genuss-Regionen
Gutes vom Bauernhof (TZ 13)	Verein „Landesverband für bäuerliche Direktvermarkter – Niederösterreich“	Direktvermarktung	171 Betriebe
	Oberösterreichischer Landesverband der bäuerlichen Direktvermarkter	Direktvermarktung	352 Betriebe
Initiative 100 % Österreich (TZ 14)	Wirtschaftskammer Österreich	Kennzeichnung und Bewerbung von heimischem Frischfleisch	97 Betriebe
in Niederösterreich			
So schmeckt Niederösterreich (TZ 15)	Niederösterreichische Energie- und Umweltagentur GmbH	Kulinarik–Offensive für regionale Produkte und Betriebe, Qualitätssteigerung und Image–Stärkung von Lebensmitteln aus Niederösterreich, Erhaltung von Wertschöpfung sowie Reduktion der Umweltbelastung	527 Partnerbetriebe aus Landwirtschaft, Verarbeitung und Gastronomie
in Oberösterreich			
Genussland Oberösterreich (TZ 16)	Verein Genussland Marketing Oberösterreich	Unterstützung oberösterreichischer Kleinbetriebe sowie landwirtschaftlicher Betriebe bei der Vermarktung ihrer Produkte in Oberösterreich (Handel bzw. Gastronomie)	rd. 350 produzierende und verarbeitende sowie rd. 100 Gastronomiebetriebe

Quellen: BMNT; Land Niederösterreich; Land Oberösterreich; RH

GenussRegionen

- 12.1 (1) Das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft initiierte im Jahr 2005 gemeinsam mit der AMA Marketing GmbH die bundesweite Initiative „Genuss Region Österreich“, mit der von österreichischen Landwirtinnen und Landwirten erzeugte Lebensmittel und die jeweiligen Regionen als Einheit beworben werden sollten. Auch die Gastronomie, der Tourismus und der Handel sollten von der Initiative profitieren.

Im Jahr 2008 wurde die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH gegründet, welche die Betreuung der GenussRegionen und deren Koordinierung anstelle der AMA übernahm. Parallel dazu etablierte sich der Verein „Genuss Region Österreich“ als Dachverband der GenussRegionen. Seine wesentliche Aufgabe bestand in der Interessenvertretung der GenussRegionen, der Weiterentwicklung der Idee der GenussRegionen sowie der Sicherung der Mitsprache bei allen Kooperationspartnern. Er verstand sich als Drehscheibe und Plattform für den Informationsaustausch der GenussRegionen. „Genuss Region Österreich“ war eine geschützte Marke der AMA Marketing und des damaligen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Konkrete Ziele der Initiative „Genuss Region Österreich“ waren:

- Österreichs landwirtschaftliche Produktion für Konsumentinnen und Konsumenten und den Tourismus sichtbar zu machen,
- gezielte Information darüber zu bieten, welche landwirtschaftlichen Rohstoffe wo in Österreich produziert werden,
- die Kooperation zwischen Landwirtschaft, Gewerbe, Gastronomie und Tourismus zu verstärken,
- kurze Transportwege und Produktfrische zu fördern und
- die regionale Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der Region zu erhalten oder zu gestalten. Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH hatte die Aufgaben der strategischen Ausrichtung, der Vertiefung und Weiterentwicklung der Initiative „Genuss Region Österreich“ und der einzelnen GenussRegionen in Absprache mit dem Dachverband wahrzunehmen.⁹

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden in Österreich insgesamt 107 Genuss-Regionen¹⁰. Diese mussten geografisch definiert sein und ein regionstypisches Produkt vorweisen; in Niederösterreich waren dies bspw. die „Wachauer Marille“, das „Marchfelder Gemüse“, die „Wagramer Nuss“ und die „Wiesenwienerwald Elsbeere“, in der Steiermark u.a. das „Steirische Kürbiskernöl“, in Oberösterreich z.B. das „Eferdinger Landl Gemüse“ und der „Innviertler Surspeck“.

Die Spezifikationen der Leitprodukte der einzelnen GenussRegionen, mit denen deren Einzigartigkeit beschrieben werden sollte, waren hinsichtlich des Umfangs und der Detailliertheit unterschiedlich stark ausgeprägt. Sie reichten von allgemeinen, unspezifischen Beschreibungen bis zu detaillierten Produktspezifikationen, die bspw. Bezug auf die genaue Form, auf Farbe, Geschmack, geografische Verbreitung und historische Hintergründe des jeweiligen Produkts in der speziellen Region nahmen. Bei zahlreichen Leitprodukten fehlte die Festlegung von Qualitäts-

⁹ Gesellschafter der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH waren die Vereine „Genuss Region Österreich“ und „Beste Österreichische Gastlichkeit“ (BÖG) sowie der „Direkt vom Bauernhof – Marketingverein Steiermark“ und die „AGRAR Plus Beteiligungsgesellschaft m.b.H.“.

¹⁰ Niederösterreich wies mit 26 die meisten auf, während in Wien nur eine GenussRegion bestand (gemäß Homepage Genuss Region Österreich).

anforderungen, sodass die Erfüllung der erforderlichen Kriterien nicht nachvollziehbar war. Weiters vermarkteten einzelne GenussRegionen auch Verarbeitungsprodukte ihres Leitprodukts mit dem Logo der Genussregion. So wurde bspw. eine Wurst als Verarbeitungsprodukt beworben, die nur zu 1 % vermahlene Inhaltsstoffe des Leitprodukts enthalten musste. Ebenso war die Marktpräsenz und das Mengengerüst (ausreichende Produktverfügbarkeit) der jeweiligen Leitprodukte in den einzelnen GenussRegionen unterschiedlich hoch ausgeprägt. Auch die Qualitätssicherung der Leitprodukte war sehr unterschiedlich und erfolgte zum Teil nur durch interne Jurys der regionalen Vereine in den GenussRegionen auf die selbstdefinierten Qualitätsansprüche hin.

Eine Verbindung mit den EU–Qualitätszeichen g.U., g.g.A. und g.t.S. bestand nur vereinzelt. In fünf GenussRegionen trugen die jeweiligen regionstypischen Produkte die Kennzeichnung g.U., in vier GenussRegionen war das regionstypische Produkt mit der Kennzeichnung g.g.A. versehen.

(3) Im Zeitraum 2007 bis 2017 flossen Förderungen in Höhe von rd. 26,83 Mio. EUR an die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH, welche die Weiterverteilung an die einzelnen Projekte in den lokalen GenussRegionen übernahm. Weder die jeweiligen Förderungsansuchen noch die Förderungsverträge enthielten quantifizierte Ziele oder Angaben über den zu erwartenden Personal– und Sachaufwand der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH. Der RH hatte dies bereits in seinem Bericht „Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“ (Reihe Bund 2013/4) kritisiert.

Die Förderungen stammten einerseits aus einer Basis–Finanzierung des damaligen Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die ab 2012 reduziert und ab 2015 nicht mehr ausbezahlt wurde. Der überwiegende Teil der Förderungen erfolgte jedoch kofinanziert (EU, Bund und Länder) im Rahmen von EU–Förderprogrammen. Im Detail gestaltete sich die Förderung nach einzelnen Jahren und Förderschienen gegliedert wie folgt:

Tabelle 8: Förderungen der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH in den Jahren 2007 bis 2017

Jahr	Basis-Finanzierung	Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013	Österreichisches Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020	Summe
in EUR				
2007	600.000			600.000
2008	600.000	865.418		1.465.418
2009	450.000	3.219.414		3.669.414
2010	600.000	3.133.732		3.733.732
2011	600.000	3.644.124		4.244.124
2012	300.000	2.991.700		3.291.700
2013	300.000	3.538.777		3.838.777
2014	150.000	2.804.243		2.954.243
2015		1.796.131	157.668	1.953.799
2016		21.907	776.468	798.375
2017			284.739	284.739
Summe	3.600.000	22.015.446	1.218.875	26.834.321

Quellen: BMNT; RH

Insgesamt wurden in der Förderperiode 2007 bis 2013 rd. 22,02 Mio. EUR aus den beiden Fördermaßnahmen 313 „Förderung des Fremdenverkehrs“¹¹ und 331 „Ausbildung und Information“ finanziert. In der laufenden Förderperiode 2014 bis 2020 stammten die kofinanzierten Fördermittel in der Höhe von rd. 1,22 Mio. EUR aus den Maßnahmen M1a „Bildung“ und der Vorhabensart 16.10.1 „Einrichtung und Betrieb von Clustern“.

(4) Die Unterstützung der GenussRegionen war nicht in eine gesamthafte Strategie des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus eingebunden und es bestand für die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH auch nicht die Verpflichtung, eine strategische Verknüpfung mit bestehenden kulinarischen Initiativen herzustellen. Eine vom damaligen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Auftrag gegebene Evaluierung¹² identifizierte allein auf Bundesebene zehn Initiativen, die Aktionen rund um regionale Lebensmittel zum Inhalt hatten. Zu den häufigsten Zielen dieser Initiativen gehörte, das Bewusstsein für regionale Lebensmittel zu fördern und deren Image zu steigern. Die Evaluierung ergab außerdem, dass das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft teilweise parallel laufende und einander konkurrierende Aktivitäten förderte (TZ 26).

¹¹ 313a durch das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, 313c durch das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit/Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

¹² Evaluierung der Initiativen im Bereich Kulinarik, ÖAR GmbH, 2015

- 12.2 Der RH kritisierte, dass das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH über einen Zeitraum von elf Jahren Fördermittel in der Höhe von rd. 26,83 Mio. EUR zur Verfügung stellte, ohne diese an quantifizierbare Ziele zu knüpfen und ohne eine Verknüpfung mit bestehenden kulinarischen Initiativen sicherzustellen.

Obwohl die Aktivitäten der GenussRegionen die regionale Wertschöpfung unterstützten, kritisierte der RH, dass diese nicht ausreichend mit vorhandenen Strukturen abgestimmt waren. Die Förderung parallel agierender bzw. einander teilweise konkurrierender Systeme stand nach Ansicht des RH einer effizienten Verwendung der Fördermittel entgegen.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, die Aktivitäten der GenussRegionen bei der Entwicklung einer künftigen österreichweiten kulinarischen Gesamtstrategie zu berücksichtigen und miteinzubeziehen.

Weiters kritisierte der RH die unterschiedlich hohen Qualitätsanforderungen und den unterschiedlich hohen Detaillierungsgrad der Spezifikationen einzelner Leitprodukte, wodurch unter der Marke „Genuss Region Österreich“ Produkte mit sehr unterschiedlichen Qualitätsansprüchen vertrieben wurden.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus daher, die Vergabe allfälliger weiterer Fördermittel an vom Ministerium zu definierende Mindestanforderungen hinsichtlich Qualität und Produktverfügbarkeit für die einzelnen Leitprodukte in den GenussRegionen zu knüpfen.

- 12.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus sei die österreichweite kulinarische Gesamtstrategie auf die Synergie aller kulinarischen Initiativen auf der Ebene der Regionen inklusive der Initiative Genuss Region, der Bundesländer sowie der Bundesebene ausgerichtet. Der Empfehlung des RH zur Einbeziehung der Aktivitäten der GenussRegionen im Netzwerk Kulinarik werde Rechnung getragen, um eine nachhaltige Wirkung der eingesetzten öffentlichen Mittel in der Vorperiode (LE 2007–2013) zu erzielen. Die Einbeziehung setze jedoch die Bereitschaft zur konstruktiven Mitarbeit voraus.

In den vergangenen Monaten sei an einem transparenten und durchgängigen Qualitäts- und Herkunftssicherungssystem auf Basis des national anerkannten AMA-Gütesiegels gemäß AMA-Gesetz 1992 auch für Direktvermarktung, Manufakturen und Gastronomie gearbeitet worden. Fördermittel würden zukünftig an die Teilnahme am anerkannten Qualitäts- und Herkunftssicherungssystem geknüpft.

Gutes vom Bauernhof

- 13 (1) Das Qualitätsprogramm für bäuerliche Direktvermarkterinnen und Direktvermarkter „Gutes vom Bauernhof“ war eine im Jahr 1998 von der Landwirtschaftskammer Österreich initiierte Vermarktungsinitiative für Bio– und konventionelle Betriebe mit dem Zweck, die Professionalisierung der Direktvermarktung voranzutreiben.¹³ Die an dieser Initiative teilnehmenden Betriebe hatten die sorgfältige Produktion von Rohwaren und die handwerkliche Verarbeitung von Spezialitäten nach bewährten Rezepten und traditionellen Herstellungsweisen zu garantieren. Die Teilnahme an anderen Qualitätsprogrammen war keine Voraussetzung. Projektträger war der Verein zur Förderung von Regional– und Agrarprojekten (**Agrar.Projekt.Verein**), die Abwicklung (Anmeldung, Erstbewertung/Beratung, Organisation der Erst– und Stichprobenkontrolle durch eine externe Kontrollfirma, Vertragsabwicklung, Ausstellung der Garantieerklärung, Vergabe der Marke, Dateneingabe, Weiterbildung und Betreuung) übernahmen die einzelnen Landeslandwirtschaftskammern bzw. kammernahe Vereine¹⁴ oder von diesen beauftragte Unternehmen¹⁵.

(2) In Niederösterreich waren die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Initiative „Gutes vom Bauernhof“ an den Landesverband für bäuerliche Direktvermarktung – Niederösterreich ausgelagert. Im Jahr 2018 nahmen 171 Betriebe in Niederösterreich daran teil, im Zeitraum 2014 bis 2018 schieden 39 Betriebe aus dem Programm aus. Die Finanzierung erfolgte zum Teil über Förderungen aus dem Österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020, Maßnahme 16.4.1 (Schaffung und Entwicklung von kurzen Versorgungsketten und lokalen Märkten sowie unterstützende Absatzförderung). In Niederösterreich erhielt die Initiative „Gutes vom Bauernhof“ für den Zeitraum 2014 bis 2020 eine Förderzusage von 282.791 EUR (gemeinsam für die Initiativen „Gutes vom Bauernhof“ und „Top Heuriger“). Die Finanzierung dieser Mittel erfolgte zu 49,43 % aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**), zu 30,342 % durch den Bund (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus) und zu 20,228 % durch das Land Niederösterreich.

In Oberösterreich übernahm der Oberösterreichische Landesverband der bäuerlichen Direktvermarkter wesentliche Angelegenheiten in der Abwicklung der Initiative „Gutes vom Bauernhof“. Im Jahr 2018 nahmen 352 oberösterreichische Betriebe an diesem Qualitätsprogramm teil.¹⁶

¹³ Die Betriebe erwirtschaften im Schnitt zwischen 34 % und 50 % ihres Einkommens aus der Vermarktung eigener Erzeugnisse.

¹⁴ Landesverbände der Direktvermarkter in Niederösterreich, Oberösterreich, Kärnten und Burgenland

¹⁵ externe Prüfdienstleister

¹⁶ Von 30.000 oberösterreichischen Landwirtinnen und Landwirten waren rd. 2.100 Direktvermarkterinnen und Direktvermarkter.

(3) Die teilnehmenden Betriebe gewährten dem Lizenzgeber und den von ihm beauftragten Stellen sowie der beauftragten Kontrollfirma gemäß Lizenzvertrag das Recht, alle vorgeschriebenen und notwendigen Kontrollen vorzunehmen. Die Kontrollen umfassten die Betriebsbesichtigung und die Einsicht in die Unterlagen. Der Landesverband organisierte in der Folge auch die Kontrollen bei Auswahl und Vergabe sowie laufende Kontrollen auf Basis risikobasierter Stichproben im Umfang von 10 % pro Jahr. Das Kontrollsystem baute neben der externen Kontrolle sehr stark auf Eigenkontrolle, Weiterbildung und die risikobasierten Kontrollintervalle. Der aktuelle Sanktionskatalog sah insgesamt vier Stufen bei der Abweichung bzw. den daraus resultierenden Sanktionen vor.¹⁷

Initiative „100 % Österreich“

- 14.1 Das Qualitätszeichen „100 % Österreich“ war eine gemeinsame Initiative des damaligen Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesverbands des Fleischer-gewerbes der Wirtschaftskammer Österreich. Nach Ausweitung der EU-weiten Fleisch-Kennzeichnung auf alle Fleischsorten ab April 2015 war beabsichtigt, Frischfleisch aus Österreich für Konsumentinnen und Konsumenten leicht erkennbar zu machen. Mittels fünf einheitlich gestalteter Logos „100 % Österreich“ (für die Fleischsorten Rind, Schwein, Geflügel, Lamm und Ziege) sollte über die Herkunft des Fleisches informiert werden. Die einzige Anforderung der teilnehmenden Fleischereibetriebe (mit Stand Mai 2018: 97) bestand in der Verpflichtung, das Logo ausschließ-lich beim offenen Verkauf von frischem Fleisch einzusetzen, das von Tieren stammt, die nachweislich in Österreich geboren, gemästet und geschlachtet wurden.

Die zusätzliche Angabe „100 % Handwerk“ sollte auf die besondere Qualität und handwerkliche Zurichtung dieser Produkte aus Österreich hinweisen und eine Abgrenzung zu Fleisch bilden, das über die großen Handelsketten verkauft wurde. Die Kontrollen sollten im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrollen erfolgen, sodass für Fleischereibetriebe keine zusätzlichen Kosten entstanden (TZ 33).

Mit seinen Zielsetzungen stand die Initiative „100 % Österreich“ in direkter Konkurrenz zum AMA-Handwerksiegel. Bei diesem waren bevorzugt Rohstoffe aus anerkannten Qualitätssicherungssystemen einzusetzen und zusätzlich zur amtlichen Lebensmittelaufsicht Kontrollen durch externe Kontrollstellen erforderlich. Die dadurch entstandenen Kontrollkosten waren von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu tragen.

¹⁷ Von Stufe 1 (geringfügige Abweichung oder Mängel ohne Konsequenz) über Stufe 2 (Wiederholungsfall von Sanktionsstufe 1 innerhalb der Kontrollfrequenz der Routinekontrolle) bis Stufe 4 (Wiederholungsfall von Sanktionsstufe 3 innerhalb der Kontrollfrequenz der Routinekontrolle). Als Sanktionen waren Beratung/Erinnerung (Stufe 1), Abmahnung (Stufe 2), Konventionalstrafe (Stufe 3) und Widerruf der Gestattung zur Führung der Marke und der Garantieerklärung (Stufe 4) vorgesehen.

- 14.2 Der RH kritisierte, dass das damalige Bundesministerium für Gesundheit gemeinsam mit der Wirtschaftskammer Österreich eine Vermarktungsinitiative für das Fleischergewerbe entwickelte, die in Konkurrenz mit dem AMA–Handwerksiegel stand. Nach Ansicht des RH waren die Qualitätskriterien sowie die Kontrollstrukturen der Auszeichnung „100 % Österreich“ nicht mit jenen des AMA–Handwerksiegels vergleichbar. Während Betriebe für die Teilnahme am AMA–Handwerksiegel Qualitätsanforderungen zu erfüllen und Kosten für zusätzlich zur amtlichen Lebensmittelkontrolle durchgeführte Kontrollen zu tragen hatten, sah die Vermarktungsinitiative für das Fleischereigewerbe außer der Herkunft des Fleisches keine zusätzlichen Anforderungen und Kosten für die Teilnahme vor. Auch für die teilnehmenden Betriebe konnte sich daraus kein Mehrwert ergeben, da für die Konsumentinnen und Konsumenten die Vertrauenswürdigkeit der Logos nicht erkennbar war.

Er empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, eine mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus abgestimmte Strategie zur Unterstützung von Handwerksbetrieben im Lebensmittelbereich zu verfolgen, die nicht bestehende Qualitätszeichen mit höheren Qualitätsanforderungen (AMA–Handwerksiegel) unterläuft.

- 14.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sei das freiwillige Herkunftslogo „100 % Österreich“ nicht ins Leben gerufen worden, um das AMA–Gütesiegel zu unterlaufen. Vielmehr sollte mit diesem Logo für mehr Herkunftskennzeichnung in Handwerksbetrieben geworben werden.
- 14.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dass bereits das AMA–Handwerksiegel das Ziel verfolgte, die Verwendung von AMA–Gütesiegel–Rohstoffen zu forcieren und damit die Herkunftskennzeichnung in Handwerksbetrieben zu verstärken. Gegenüber dem AMA–Handwerksiegel ergab sich durch die neu geschaffene Vermarktungsinitiative „100 % Österreich“ aus Sicht der Konsumentinnen und Konsumenten kein zusätzliches Qualitätskriterium.

Regionale Initiativen

Niederösterreich

- 15.1 Um ein Bewusstsein für den Konsum regionaler Produkte zu vermitteln und heimische Betriebe bei Vermarktungsmaßnahmen zu unterstützen, gründete das Land Niederösterreich die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“. Die Abwicklung erfolgte über die Niederösterreichische Energie- und Umweltagentur GmbH, die Finanzierung durch das Land mit folgenden Beträgen:

Tabelle 9: Auszahlungen des Landes Niederösterreich für die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“

	2014	2015	2016	2017	Summe
	in EUR				
Auszahlungen	452.971	702.662	602.143	738.027	2.495.803

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Für die Zulassung als Partnerbetrieb mussten Interessierte an mindestens einem der in den Richtlinien aufgezählten Qualitätsprogramme teilnehmen. Dazu zählten insbesondere das AMA-Gütesiegel, die EU-Qualitätszeichen g.U., g.g.A. und g.t.S., eine Bio-Zertifizierung, das Qualitätsprogramm für bäuerliche Direktvermarkter „Gutes vom Bauernhof“, aber auch eine gültige Nutzungsvereinbarung einer niederösterreichischen GenussRegion. Weitere verpflichtende Voraussetzungen waren für Betriebe in der Produktion, Verarbeitung und Direktvermarktung lediglich der Standort in Niederösterreich und die Bereitschaft zur Teilnahme an Prämierungen, Einreichungen, Wettbewerben sowie Qualitäts-, Weiterbildungs- und Marketing-Kooperationen. Die Betriebe hatten keine Mitgliedsbeiträge zu bezahlen; nur zur Abdeckung von Kosten, die im Zuge von Veranstaltungen anfielen (Personalkosten und Standmieten), wurden finanzielle Beiträge eingehoben. Ein laufendes Zusammenwirken mit den GenussRegionen erfolgte nicht. Die Kontrolle stützte sich insbesondere auf die qualitätssichernden Kontrollmaßnahmen der jeweiligen Qualitätsprogramme. Die Teilnehmenden verpflichteten sich auch zur Durchführung von Eigenkontrollen; darüber hinaus war einem „So schmeckt Niederösterreich“-Expertenkomitee das Recht eingeräumt, jederzeit stichprobenartige Kontrollen durchzuführen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nahmen 527 Partnerbetriebe aus Landwirtschaft, Verarbeitung und Gastronomie daran teil.

- 15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ zwar auf bestehenden Qualitätsprogrammen aufbaute, deren Qualitätskriterien und Kontrollstrukturen jedoch sehr unterschiedlich waren. Eine qualitative Vergleichbarkeit der Produkte der Partnerbetriebe, die das Logo der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“

reich“ trugen, war aufgrund der unterschiedlich strengen Auflagen und Kontrollen der Qualitätsprogramme daher nicht möglich.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, in Kooperation mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus eine Gesamtstrategie für die Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte zu entwickeln und darauf aufbauend Schwerpunkte zur Unterstützung regionaler Initiativen zu setzen.

- 15.3 Das Land Niederösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass im Zuge der österreichweiten Neuaufstellung des Netzwerks Kulinarik durch den Bund mit Einbindung der Länder eine entsprechende Gesamtstrategie für die Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte entwickelt werde.

Oberösterreich

- 16.1 (1) Die Initiative „Genussland Oberösterreich“ (**Genussland OÖ**) bestand seit 2004 und war eine registrierte Wort–Bild–Marke des Amtes der Oberösterreichischen Landesregierung. Organisatorisch war sie als Stabsstelle Genussland OÖ innerhalb der Abteilung Land– und Forstwirtschaft eingerichtet. Um Fördermittel in Anspruch nehmen zu können, gründete das Land Oberösterreich den Verein Genussland Marketing Oberösterreich (**Genussland Marketing OÖ**), der mit der Stabsstelle eng zusammenarbeitete.

Ziele der Initiative waren u.a. die Förderung der landwirtschaftlichen Produktion und Direktvermarktung sowie die Unterstützung kleingewerblicher Manufakturen, eine Wertschöpfungssteigerung in der Region Oberösterreich und die Erhöhung der Wertschätzung für heimische Lebensmittel. Daneben zählten die touristische Vermarktung kulinarischer Spezialitäten in Kombination mit Landschaftserlebnissen, der Erhalt der Kulturlandschaft sowie die Sicherung von Arbeitsplätzen in der regionalen Lebensmittelwirtschaft zu den Zielen der Initiative. Ein weiteres Ziel der Initiative war die überregionale, österreichweite Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Kulinarik, bei dem sich die Vertreterinnen und Vertreter der Initiative in den beiden bundesweit tätigen Clustern „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“ sowie „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“ (TZ 27) engagierten.

Kriterium für eine Teilnahme an „Genussland OÖ“ war ein Betriebsstandort in Oberösterreich sowie eine Produktion in Oberösterreich bzw. Österreich. Die primären Zutaten mussten aus Oberösterreich bzw. Österreich stammen, die Verarbeitung in Oberösterreich bzw. Österreich erfolgen. Zur Qualitätssicherung und Einhaltung von Mindeststandards mussten die Produzentinnen und Produzenten an bereits etablierten Qualitätssicherungssystemen teilnehmen, um eine nachvollziehbare, klar definierte Herkunft der Produkte zu gewährleisten. Qualitätssicherungssysteme, die

von der Initiative „Genussland OÖ“ anerkannt wurden, waren bspw. das AMA-Gütesiegel, BIO (Bio Austria), die EU-Qualitätszeichen (g.U., g.g.A., g.t.S.), aber auch „Gutes vom Bauernhof“ oder „Genuss Region Österreich“, die unterschiedlich hohe Ansprüche und Auflagen hinsichtlich Qualitätsnachweisen und Kontrollen stellten.

Mit Stand Mai 2018 nahmen rd. 350 Lebensmittelproduzentinnen und –produzenten mit rd. 500 Genusslandprodukten an der Initiative teil. Die Auszeichnung mit der Marke erfolgte bis Ende 2016 für den gesamten Betrieb, danach für einzelne Produkte. Die jährlichen Kosten für die Teilnahme beliefen sich für Produzentinnen und Produzenten sowie kleine Handelsbetriebe auf 50 EUR (exkl. USt), für Gastwirtinnen und Gastwirte auf 100 EUR (exkl. USt) und für große Handelsbetriebe auf 200 EUR (exkl. USt).¹⁸

Der Verein Genussland Marketing OÖ erhielt vom Land Oberösterreich eine Basisförderung, mit der er v.a. die Personalkosten finanzierte. Diese betrug im Jahr 2017 rd. 250.000 EUR. Weitere Aufwendungen deckte das Land Oberösterreich über Förderungen ab und beglich Rechnungen der Genussland Marketing OÖ v.a. für Agenturleistungen, Druckkosten und Inseratschaltungen in diversen Medien. Darüber hinaus unterstützte das Land Oberösterreich den Verein durch die Bereitstellung von Büroinfrastruktur.

Eine genaue Aufstellung der Ausgaben des Landes Oberösterreich für die Initiative „Genussland OÖ“ zeigt dabei nachstehende Tabelle:

Tabelle 10: Aufwendungen des Landes Oberösterreich für die Initiative „Genussland OÖ“

Jahr	Förderungen ¹	Rechnungen Genussland Marketing OÖ	Summe
	Anzahl	in EUR	
2014	51	150.302	482.403
2015	65	470.880	491.671
2016	203	592.800	108.050
2017	41	529.150	243.011
Summe	360	1.743.132	1.325.135
			3.068.267

¹ Basisförderung für Genussland Marketing OÖ inkludiert

Quellen: Land Oberösterreich; RH

Insgesamt entstanden dem Land Oberösterreich in den Jahren 2014 bis 2017 Aufwendungen in der Höhe von rd. 3,07 Mio. EUR (jährlich durchschnittlich rd. 770.000 EUR) für Aktivitäten der Initiative „Genussland OÖ“. Diese Aufwendun-

¹⁸ Die Unterscheidung kleiner/großer Handelsbetrieb war abhängig von den Erträgen durch die Handelslistung des Genussland OÖ.

gen umfassten u.a. 360 Einzelförderungen mit rd. 1,74 Mio. EUR Fördermitteln, die aus zwei verschiedenen Budgetansätzen des Landes stammten.¹⁹

(2) Im Zuge der Initiative „Genussland OÖ“ wurden v.a. verkaufsfördernde Maßnahmen, wie bspw. die Genussland–Produzenten–Messe gesetzt. Das „Genussland OÖ“ erhob jährlich bei den im Handel tätigen Produzentinnen und Produzenten jenen Umsatz, der auf eine Mitgliedschaft im „Genussland OÖ“ zurückzuführen war. Dabei zeigte sich, dass sich die Summen der Umsätze jährlich deutlich steigerten. Der im Jahr 2017 ausschließlich auf eine Mitgliedschaft im „Genussland OÖ“ zurückzuführende Umsatz der Produzentinnen und Produzenten belief sich demnach auf rd. 4 Mio. EUR.

- 16.2 Der RH bewertete positiv, dass die Initiative „Genussland OÖ“ auf bestehenden Qualitätsprogrammen für Produzentinnen und Produzenten aufsetzte. Er kritisierte dabei aber, dass die Initiative „Genussland OÖ“ für die Qualitätssicherung der Produzentinnen und Produzenten unterschiedliche Initiativen mit verschiedenen hoch ausgeprägten Qualitätsstandards akzeptierte. Eine qualitative Vergleichbarkeit der Produkte, die das Logo von „Genussland OÖ“ trugen, war aufgrund der unterschiedlich strengen Auflagen und Kontrollen der Qualitätsprogramme nicht möglich.

Dem Ziel der Initiative „Genussland OÖ“ entsprechend, ein verstärktes Qualitätsbewusstsein für regionale Produkte zu schaffen, war es für den RH wesentlich, die Qualitätssicherung entlang der gesamten Produktkette sicherzustellen. Um dies zu erreichen, sollten die teilnehmenden Produzentinnen und Produzenten vergleichbare Qualitätsstandards und Kontrollstrukturen erfüllen.

Der RH empfahl dem Land Oberösterreich, in Kooperation mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus eine Gesamtstrategie für die Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte zu entwickeln und darauf aufbauend Schwerpunkte zur Unterstützung regionaler Initiativen zu setzen.

- 16.3 Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine gemeinsame bundesweit abgestimmte Kulinarikstrategie positiv werte; die aktive Teilnahme am Netzwerk Kulinarik und den Clustern sei von Beginn an gegeben gewesen. Die Initiative Genussland Oberösterreich stellte zudem fest, dass im Zuge von Qualitätssicherungsmaßnahmen und in Abstimmung mit Expertinnen und Experten ein Kriterienkatalog entwickelt worden sei, der die unterschiedlichen Produktionsbedingungen und die Vielfalt der regionalen Lebensmittelproduktion berücksichtige und in eine österreichweite kulinarische Gesamtstrategie (Netzwerk Kulinarik) mit gemeinsamen, vergleichbaren Qualitätskriterien eingebaut bzw. auf diese mit besonderen landesspezifischen Merkmalen aufgesetzt werden könne.

¹⁹ Förderwerberinnen und Förderwerber mussten dafür einen schriftlichen Förderantrag an die Stabsstelle senden, die die Anträge auf Relevanz für das „Genussland OÖ“ und auf Konformität mit den Förderrichtlinien des Landes Oberösterreich überprüfte. Die Förderungen wurden dabei als Kostenbeiträge, bspw. für Genuss–Messen, Genussmärkte, Volksfeste oder die Erstellung von Kochbüchern, aufgewendet.

- 16.4 Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die von der Initiative „Genussland OÖ“ anerkannten Qualitätssicherungssysteme unterschiedlich hohe Ansprüche und Auflagen hinsichtlich Qualitätsnachweisen und Kontrollen stellten. Um ein verstärktes Qualitätsbewusstsein für regionale Produkte zu schaffen, muss nach Ansicht des RH sichergestellt sein, dass alle gekennzeichneten Produkte neben regionaler Herkunft auch Kriterien erfüllen, die über den gesetzlichen Standard hinausgehen. Unterschiedlich strenge Qualitätssicherungssysteme sollten nicht auf die gleiche Stufe gestellt werden.

Zusammenfassende Feststellungen zu Produktvermarktungsinitiativen

- 17 Im Zusammenhang mit den überprüften Produktvermarktungsinitiativen betonte der RH zusammenfassend folgende wesentliche Feststellungen:
- Die Qualitätsanforderungen der Produktvermarktungsinitiativen waren unterschiedlich hoch und nicht immer transparent bzw. für Konsumentinnen und Konsumenten erkennbar (TZ 12, TZ 13, TZ 14, TZ 15, TZ 16).
 - Verschieden hohe Qualitätsniveaus wurden auf eine Stufe gestellt und unter gemeinsamen Qualitätszeichen vermarktet (TZ 12, TZ 15, TZ 16).
 - Eine Verknüpfung mit den gesetzlich vorgesehenen Qualitätszeichen, nämlich dem EU–Qualitätszeichen, dem EU–Bio–Logo, dem AMA–Gütesiegel und dem AMA–Bio–Siegel, bestand nicht bei allen Produktvermarktungsinitiativen (TZ 12, TZ 14).
 - Die bundesweiten Initiativen waren mit den Initiativen der Länder nur zum Teil verknüpft (TZ 12, TZ 13, TZ 15, TZ 16).
 - Ebenso wie die Qualitätsanforderungen waren auch die Kontrollstrukturen der Produktvermarktungsinitiativen nicht einheitlich: Neben unterschiedlichen Intervallen wurden sie teils durch externe Kontrollstellen, teils durch Trägervereine selbst durchgeführt; für das Qualitätszeichen „100 % Österreich“ waren – zusätzlich zur amtlichen Lebensmittelaufsicht – keine Kontrollen vorgesehen (TZ 12, TZ 13, TZ 14, TZ 15, TZ 16).
 - Die Finanzierung der bundesweiten und in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich bestehenden Produktvermarktungsinitiativen erfolgte zwischen 2014 und 2017 mit rd. 16,13 Mio. EUR überwiegend aus öffentlichen Mitteln (zum Teil kofinanziert) ohne systematisierte Wirkungsmessung der einzelnen Initiativen. Dabei erhielten die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH im überprüften Zeitraum rd. 5,99 Mio. EUR (über das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus), die Niederösterreichische Energie– und Umweltagentur GmbH („So schmeckt Niederösterreich“) rd. 2,50 Mio. EUR vom Land Niederösterreich und der Verein Genussland Marketing OÖ rd. 3,07 Mio. EUR vom Land Oberösterreich zur Durchführung ihrer Programme (TZ 10, TZ 12, TZ 15, TZ 16).

Initiativen in der Gastronomie

Überblick

- 18 Weder auf nationaler noch auf EU-Ebene bestanden spezifische Regelungen über die Herkunftskennzeichnung bzw. die Produktion von Lebensmitteln, die in der Gastronomie verwendet werden. Daher entwickelten sich in den vergangenen Jahren zahlreiche Initiativen, deren vorrangiges Ziel es war, die Verwendung österreichischer bzw. regionaler Produkte mit zum Teil erhöhten Qualitätsanforderungen in Gastronomiebetrieben zu verstärken. Bundesweit zu erlangende Auszeichnungen stellten das AMA-Gastrosiegel und die im Rahmen der „Genuss Regionen Österreich“ betriebene Gastronomie-Schiene „GenussWirt“ dar. Darüber hinaus bestanden auch auf Ebene der Länder Initiativen, die schwerpunktmäßig den Einsatz der in diesen Regionen produzierten Lebensmittel in der Gastronomie fördern sollten.

AMA-Gastrosiegel

Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen

- 19.1 Die AMA Marketing und der Verein Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich entwickelten gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Landwirtschaft sowie Tourismus/Gastronomie/Hotellerie seit 2005 Richtlinien für ein Herkunftssicherungssystem für landwirtschaftliche Rohstoffe in der Gastronomie. Nach einer ersten Testphase erfolgte im Jahr 2008 die Implementierung des AMA-Gastrosiegels. Im Unterschied zum AMA-Gütesiegel handelte es sich beim AMA-Gastrosiegel nicht um ein staatlich anerkanntes Siegel.

Die AMA Marketing verfolgte mit dem AMA-Gastrosiegel folgende Ziele:

- Bewahrung des kulinarischen Erbes in Gastronomie und Hotellerie durch Verwendung regionaler Produkte sowie hauseigene Zubereitung frisch gekochter Gerichte mit traditionellem Charakter;
- bessere Information der Gäste über regionale Spezialitäten, die Herkunft landwirtschaftlicher Rohstoffe sowie regionale Kreisläufe, die das Besondere der Speisen ausmachen;
- Stärkung der Qualität und Hygiene in der Gastronomie und
- Erhöhung des Vertrauens der Gäste durch unabhängige Kontrollen.

Die Anzahl an Gastronomie- und Hotelleriebetrieben, welche die Herkunft der Produkte ausweisen und am AMA-Gastrosiegel-Programm teilnehmen, sollte sukzessive erhöht werden und für den Gast eine Orientierungshilfe bilden. Die strategische Ausrichtung der AMA-Gastrorichtlinie basierte auf folgenden drei

Säulen: hausgemachte traditionelle Gerichte, Einsatz regional-saisonaler Rohstoffe und unabhängige Kontrolle.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nahmen rd. 1.100 Betriebe am AMA-Gastrosiegel teil. Reine Cateringbetriebe, Frühstückspensionen, Betriebe der Systemgastronomie, Betriebe der Gemeinschaftsverpflegung und Ethno-Restaurants waren von der Teilnahme am AMA-Gastrosiegel-Programm ausgeschlossen.

Die laufende Betreuung des AMA-Gastrosiegel-Programms (z.B. Koordination, Einfordern von Korrekturmaßnahmen) erfolgte durch die AMA Marketing. Die Weiterentwicklung des AMA-Gastrosiegels wurde über Agrarmarketingbeiträge finanziert, da von den AMA-Gastrosiegel-Betrieben die agrarmarketingbeitragspflichtigen Produkte wie Fleisch (Schwein, Rind, Geflügel), Milch und Milchprodukte, Eier, Obst, Gemüse und Speiseerdäpfel aus Österreich eingesetzt wurden. Die Betreuung und Beratung der Gastrosiegel-Betriebe erfolgte seit 2016 über den Cluster „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“. Davor führte das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich die Betreuung der Betriebe im Auftrag der AMA Marketing auf der Basis jährlicher Vereinbarungen durch. Eine im Jahr 2014 abgeschlossene Erklärung zur Zusammenarbeit zwischen der AMA Marketing und dem Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich sah als Leistungen des Vereins insbesondere die laufende Abstimmung und Koordination mit der AMA Marketing zur Positionierung des AMA-Gastrosiegels, die Koordination der Beratung von Wirtinnen und Wirten für das AMA-Gastrosiegel, Öffentlichkeitsarbeit sowie die Unterstützung bei Kooperationen von AMA-Gastrosiegel-Betrieben mit den Wirtshauskulturen und Landesinitiativen in der Gastronomie (z.B. bei saisonalen Initiativen) vor.

- 19.2 Der RH anerkannte die durchgängige Vermarktungsstrategie der AMA Marketing, wonach Produkte, die mit dem AMA-Gütesiegel bzw. dem AMA-Biosiegel ausgezeichnet waren und demnach über das gesetzliche Erfordernis hinausgehende Qualitätskriterien erfüllten, auch im Gastronomiebereich verstärkt eingesetzt werden sollten. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass Betriebsgruppen von der Teilnahme ausgenommen waren, obwohl auch bei diesen die Verwendung qualitativ hochwertiger, regionaler Produkte – wenn möglich aus dem AMA-Gütesiegel- oder AMA-Biosiegel-Programm – im Sinne der Vermarktungsstrategie der AMA Marketing zweckmäßig erschien. Nach Ansicht des RH sollte die Qualitätssicherung entlang der gesamten Produktkette bis zum Gastronomiebetrieb im Vordergrund stehen und die Verwendung von herkunftsgesicherten regionalen Produkten nicht auf die Herstellung traditioneller Speisen beschränkt bleiben.

Er empfahl daher der AMA Marketing, die Möglichkeit der Teilnahme am AMA-Gastrosiegel-Programm auch für die bisher nicht zugelassenen Gastronomiebetriebe zu überdenken, um den Einsatz herkunftsgesicherter regionaler Rohstoffe in der Gastronomie zu verstärken.

- 19.3 Die AMA Marketing teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Überlegungen hinsichtlich einer Öffnung des AMA–Gastrosiegel–Programms auch für bisher nicht zugelassene Gastronomiebetriebe vor dem Hintergrund der Strategie des Netzwerks Kulinarik angestellt würden.

Inhalte

- 20.1 Für die Teilnahme am AMA–Gastrosiegel galten als generelle Anforderungen die Zubereitung warmer Speisen am Betriebsstandort (zumindest mittags und/oder abends), das Angebot von regionstypischen Spezialitäten sowie Speisen mit traditionellem Charakter und die Gästebetreuung durch geschultes Personal. Darüber hinaus war der Einsatz von Lebensmittelimitaten, von gentechnisch veränderten Organismen und von Eiern und Eiprodukten aus Käfighaltung verboten. Zusätzlich verpflichteten sich Betriebe, Speisen frisch zuzubereiten und Rohstoffe mit gesicherter Herkunft zu verwenden. Der Zukauf von Fertigprodukten war zulässig, wenn deren wertbestimmender Rohstoff nachweislich aus der Region stammte.

Um den Ursprung der im Betrieb verwendeten landwirtschaftlichen Produkte nachvollziehen zu können, sollten diese aus anerkannten Systemen stammen, bei denen die Herkunft bzw. die Qualität abgesichert ist. Davon ausgenommen war ein direkter Bezug von landwirtschaftlichen Betrieben (Direktvermarkterinnen und Direktvermarktern), die ausschließlich Produkte aus eigener Erzeugung vermarkten. Die teilnehmenden Gastronomiebetriebe waren verpflichtet, die Herkunft der Rohstoffe für die Produktkategorien Fleisch, Milch und Milchprodukte, Eier, Erdäpfel, Gemüse und Obst sowie Wild und Fisch anzugeben. Laut der aktuellen AMA–Gastrosiegel–Richtlinie 2017 musste wahlweise eine der Produktkategorien aus einem anerkannten und kontrollierten Qualitätsprogramm (z.B. AMA–Biosiegel, AMA–Gütesiegel) stammen. Produkte mit EU–Qualitätszeichen wurden bisher im Rahmen des AMA–Gastrosiegels nicht mitbeworben.

Mit der Richtlinie 2017 erfolgte eine regionale Erweiterung des AMA–Gastrosiegels. Seither waren die Verwendung regionstypischer Rohstoffe bzw. das Angebot regionstypischer Speisen und die Verwendung von zwei Leitprodukten aus GenussRegionen verpflichtend.

- 20.2 Der RH wies darauf hin, dass die Anforderungen des AMA–Gastrosiegel–Programms einen besonderen Schwerpunkt auf die Herkunftssicherung und die Verwendung regionaler Produkte legten. Die Verknüpfung mit dem AMA–Gütesiegel– und dem AMA–Biosiegel–Programm war nach Ansicht des RH untergeordnet, weil diese beiden Qualitätsprogramme gemäß der geltenden Richtlinie nur zwei von mehreren anerkannten Herkunftssicherungssystemen (u.a. auch „Gutes vom Bauernhof“ oder „bos“ und „sus“) darstellten und nur für eine Produktkategorie verpflichtend waren.

Die Verknüpfung mit Leitprodukten der GenussRegionen entsprach nach Ansicht des RH eher einer Vermarktungsstrategie und stellte keinen Aspekt zur Qualitätssteigerung dar.

Der RH kritisierte, dass EU-Qualitätszeichen bisher nicht im Rahmen des AMA-Gastrosiegels beworben wurden. Er erachtete die Bewerbung der EU-Qualitätsregelungen im Rahmen des AMA-Gastrosiegels als Ergänzung zu den vorhandenen Qualitätsprogrammen, insbesondere auch im Zusammenhang mit regionalen Marketingaktivitäten, als sinnvoll.

[Er empfahl der AMA Marketing, Überlegungen zur Integration der EU-Qualitätszeichen in die Weiterentwicklung der AMA-Gastrosiegel-Richtlinie anzustellen.](#)

- 20.3 Die AMA Marketing teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Überlegungen zur Integration der EU-Qualitätszeichen auch auf die Einbeziehung übergeordneter Strategien, welche die Erhöhung der Bekanntheit dieser Zeichen und die Verbreiterung der Produktbasis zum Ziel haben, abstellen würden. Solche Ansätze würden von der AMA Marketing sowohl über Auftrag des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus im Netzwerk Kulinarik als auch im Rahmen eines mehrjährigen EU-kofinanzierten Exportprogramms verfolgt.

Kontrollen und Finanzierung

- 21.1 Das Kontrollsystem für das AMA-Gastrosiegel wies eine mit dem AMA-Gütesiegel vergleichbare Struktur auf. Im Rahmen der Eigenkontrolle hatten die Lizenznehmer die Einhaltung der spezifischen Anforderungen regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls zu dokumentieren. Darüber hinaus fanden jährliche Vor-Ort-Kontrollen durch zugelassene externe Kontrollstellen statt, bei denen u.a. Listen von Lieferantinnen und Lieferanten mit den jeweiligen Produkten (Rohstoffen), Lieferscheine oder Rechnungen mit den näheren Herkunftsangaben vorzulegen waren. Zur Überprüfung der unabhängigen Kontrolle und zur Evaluierung der Richtlinien führte die AMA Marketing selbst oder mit Unterstützung externer Expertinnen und Experten Überkontrollen durch. Folgende Tabelle zeigt die im überprüften Zeitraum durchgeführten externen Kontrollen und Überkontrollen im Zusammenhang mit dem AMA-Gastrosiegel:

Tabelle 11: Anzahl der jährlich durchgeführten Kontrollen (einschließlich Überkontrollen) im Zusammenhang mit dem AMA–Gastrosiegel

	2014	2015	2016	2017	Veränderung 2014 bis 2017
	Anzahl				in %
AMA–Gastrosiegel	1.349	1.233	1.184	1.105	-18

Quellen: AMA Marketing; RH

Die AMA Marketing übernahm sämtliche Kontrollkosten im Zusammenhang mit dem AMA–Gastrosiegel. Diese betrugen in den Jahren 2014 bis 2017 zwischen rd. 192.600 EUR und 215.500 EUR.

Tabelle 12: Ausgaben der AMA Marketing für das AMA–Gastrosiegel

	2014	2015	2016	2017
	in EUR			
Kontrollkosten	215.510	208.600	205.500	192.570
Personalkosten intern	63.188	121.350	124.355	107.425
Summe	278.698	329.950	329.855	299.995

Quelle: AMA Marketing

Der gesamte Aufwand für das AMA–Gastrosiegel belief sich in den Jahren 2014 bis 2017 auf rd. 1,24 Mio. EUR; die AMA Marketing deckte diesen aus Agrarmarketingbeiträgen. Bis dato verrechnete die AMA Marketing – im Unterschied zu Gütesiegel-Lizenznehmenden – keine Lizenzgebühren an die AMA–Gastrosiegel-Betriebe. Allerdings hob das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich in den Jahren 2014 bis 2017 einen Beitrag für ein Marketingpaket im Ausmaß von 150 EUR (exkl. USt) von den teilnehmenden Gastronomiebetrieben ein. Eine Leistungsverrechnung durch das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich an die AMA Marketing erfolgte in diesem Zusammenhang nicht.

Die Regelungen für Konventionalstrafen hinsichtlich des AMA–Gastrosiegels waren in den Verträgen mit den Lizenznehmenden festgelegt. Grundsätzlich sahen diese Strafen bis zu 4.000 EUR vor, ebenso war ein Ausschluss möglich. Dennoch wurden in den letzten Jahren keine Konventionalstrafen im Gastrobereich verhängt. Die AMA Marketing begründete dies damit, dass eine Fülle an ähnlichen Systemen und Auszeichnungen bestehe, welche inhaltlich weniger fordern und auch nur sporadisch kontrolliert würden. Die AMA Marketing setzte daher weiterhin auf eigene Kontrollen (im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 jährlich bis zu 1.200), um mehr Sensibilität für einen gezielten und bewussten Einkauf von kontrollierten Lebensmitteln zu schaffen. Die Verhängung von Nachkontrollen bzw. der Ausschluss aus dem Programm wurde als

zielführender angesehen. In den Jahren 2014 bis 2017 schloss die AMA Marketing jährlich zwischen zwölf und 34 Gastronomiebetriebe vom AMA–Gastrosiegel–Programm aus und ordnete bei neun bis 26 Betrieben Nachkontrollen an. Zusätzlich kündigten jährlich rd. 50 Betriebe, weil sie die Kriterien der Richtlinie nicht mehr erfüllen wollten bzw. konnten.

- 21.2 Der RH wies darauf hin, dass Gastronomiebetriebe, die am AMA–Gastrosiegel–Programm teilnahmen, deutlich strengeren Kontrollen unterworfen waren als bei anderen Gastronomie–Initiativen. Dies insbesondere auch deshalb, weil die Kontrollen jährlich erfolgten und bei Verstößen Sanktionen (bis zum Ausschluss) nach sich zogen.

GenussWirte

- 22.1 Die GRM Genuss Regionen Marketing GmbH ging seit dem Jahr 2008 auch Kooperationen mit Gastronomiebetrieben ein. Ein wichtiger Bestandteil dabei waren die GenussWirte als kulinarische Aushängeschilder der „Genuss Region Österreich“ und die viermal im Jahr stattfindenden GenussWochen.

Die Auszeichnung GenussWirt war an die Erfüllung einiger Kriterien gebunden, wobei insbesondere die Verwendung regionaler und saisonaler Produkte im Vordergrund stand:

- Ein Leitprodukt oder GenussRegions–Produkt musste von zwei GenussRegionen sowie ein weiteres regionales herkunfts– und qualitätsgesichertes Produkt ganzjährig geführt werden.
- Das Leitprodukt und die GenussRegions–Produkte waren von Partnern mit aufrechter Nutzungsvereinbarung zu beziehen.
- Das Logo „Genuss Region Österreich“ war in der Speisekarte mit Nennung der GenussRegion zu verwenden.

Darüber hinaus gab es weitere Vorgaben für die Gestaltung der Speisekarten, wobei jedenfalls zu vermeiden war, dass es zu einer Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten hinsichtlich der Herkunft der Produkte kam.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren laut Homepage der „Genuss Region Österreich“ rd. 1.230 Gastronomiebetriebe als GenussWirte ausgezeichnet.

Die Kosten für teilnehmende Betriebe setzten sich aus einem regionalen und einem überregionalen Teil zusammen. Regional wurde der Mitgliedsbeitrag vom Verein der jeweiligen GenussRegion vor Ort festgesetzt. Dieser betrug jährlich zwischen 52 EUR und 100 EUR. Seit 2014 hob der Dachverband ergänzend einen jährlichen Beitrag von 52 EUR ein, und neue GenussWirte hatten seither eine einmalige Beitrittsge-

bühr von 300 EUR zu leisten. Darüber hinaus mussten alle GenussWirte, die nicht am AMA–Gastrosiegel teilnahmen, einen jährlichen Kontrollbeitrag von 45 EUR (exkl. USt) bezahlen.

Rund 65 % der GenussWirte waren nach dem AMA–Gastrosiegel zertifiziert und wurden daher jährlich von externen akkreditierten Kontrollstellen kontrolliert. Bei den restlichen GenussWirten erfolgte die Kontrolle über die Vereine der Genuss-Regionen vor Ort. Zusätzlich wurden diese jährlich zu 25 % von einer akkreditierten externen Kontrollstelle geprüft. Die externen Kontrollstellen prüften dabei ausschließlich den Einsatz von zertifizierten regionalen Produkten (Leitprodukt der GenussRegion und zertifizierte Produkte der Markenfamilie „Genuss Region Österreich“, BIO–Produkte, AMA–Gütesiegelprodukte; g.U./g.g.A.–Produkte sowie Produkte mit dem Qualitätszeichen „Gutes vom Bauernhof“). Im Falle von Verstößen gegen Auflagen kam es je nach Schwere des Verstoßes zu Verwarnungen, Pönalzahlungen oder Aberkennungen der Auszeichnung GenussWirt. Kontrollen des Erfolgs bzw. der Zielerreichung wurden zuletzt 2016 im Zuge der Evaluierung für den Wettbewerb „Krone der Gastlichkeit“ durchgeführt. Eine nächste Evaluierung war für 2020 geplant.

- 22.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Qualitätskriterien, die Gastronomiebetriebe als GenussWirte einhalten mussten, deutlich geringer waren als bspw. jene, die ein Betrieb für die Verleihung des AMA–Gastrosiegels einhalten musste. Nach Ansicht des RH war die Wertigkeit der produktbezogenen Qualitätskriterien von der Spezifikation der jeweiligen Leitprodukte abhängig und daher unterschiedlich hoch. Die Auszeichnung als GenussWirt stellte somit für den Gast keine verlässliche Entscheidungshilfe dar.

Weiters bemängelte der RH die im Vergleich zu anderen Gastronomie–Initiativen (wie bspw. dem AMA–Gastrosiegel) geringere Kontrolldichte, der sich GenussWirte unterziehen mussten. Während im Rahmen des AMA–Gastrosiegels jährlich externe Kontrollen bei den Gastronomiebetrieben erfolgten, wurden GenussWirte durchschnittlich nur alle vier Jahre von einer akkreditierten externen Kontrollstelle geprüft.

Regionale Gastronomie–Initiativen

Niederösterreich

- 23.1 (1) Für niederösterreichische Gastronomiebetriebe bestand die Möglichkeit, neben den bundesweiten Initiativen auch an niederösterreichischen Initiativen teilzunehmen. Diese unterschieden sich durch die unterschiedlichen Projektträger und die verfolgten Ziele, die jeweils institutionsspezifisch waren. Alle Initiativen strebten allerdings die Stärkung der Regionalität und der Qualität an.

Neben der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“, die auch für Partnerbetriebe in der Gastronomie offenstand, stellte die „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ ein Instrument zur Umsetzung der Landes–Tourismusstrategie dar. Weiters verfolgte der NÖ Gesundheits– und Sozialfonds mit der Initiative „tut gut“–Wirt das Ziel, gesunde Kulinarik zu fördern.

Tabelle 13: Gastronomie–Initiativen in Niederösterreich

Bezeichnung	Projektträger	Finanzierung	Ziel	Teilnehmende
So schmeckt Niederösterreich	Niederösterreichische Energie– und Umweltagentur GmbH	Land Niederösterreich	Kulinarik–Offensive für regionale Produkte und Betriebe, Qualitätssteigerung und Image–Stärkung von niederösterreichischen Lebensmitteln, Erhaltung von Wertschöpfung sowie Reduktion der Umweltbelastung	80 Gastronomie– und 67 Heurigenbetriebe
Niederösterreichische Wirtshauskultur	Verein Niederösterreichische Wirtshauskultur	Mitgliedsbeiträge, Niederösterreich Werbung, Einnahmen aus Kooperationen, Sponsoren	Förderung von Partnerschaften zwischen regionsbewussten Wirtsleuten und qualitätsbewussten Landwirtinnen und Landwirten, Erhaltung der Wirtshäuser als örtliches Kommunikationszentrum und Teil des Kulturguts	rd. 220 Gastronomiebetriebe in rd. 200 Orten
„tut gut“–Wirt	NÖ Gesundheits– und Sozialfonds	NÖ Gesundheits– und Sozialfonds	Unterstützung für Wirtinnen und Wirte mit dem Schwerpunkt auf gesunde Kulinarik und die Verwendung regionaler und saisonaler Spezialitäten	rd. 80 Gastronomiebetriebe

Quelle: Land Niederösterreich

- (2) Für die Teilnahme an der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ mussten Gastronomiebetriebe an mindestens einem der in den Richtlinien aufgezählten Qualitätsprogramme („Niederösterreichische Wirtshauskultur“, GenussWirte im Rahmen der „Genuss Region Österreich“ oder am AMA–Gastrosiegel) teilnehmen;

für Heurigenbetriebe war die wesentliche Voraussetzung die Teilnahme an einem der Heurigenqualitätsprogramme „Top Heurige“, „Weinstraßen Heurige“ oder „Moststraßen Heurige“. Weitere Voraussetzungen waren die Regionalität in der Produktherkunft und deren Kommunikation in der Speisekarte, typisch niederösterreichische und den Jahreszeiten angepasste saisonale Küche sowie die aktive Bereitschaft zur Teilnahme an Qualitäts-, Weiterbildungs- und Marketing-Kooperationen. Die Kontrolle stützte sich insbesondere auf die qualitätssichernden Kontrollmaßnahmen der jeweiligen Qualitätsprogramme sowie auf Eigenkontrollen; darüber hinaus war einem „So schmeckt Niederösterreich“-Expertenkomitee das Recht eingeräumt, jederzeit stichprobenartige Kontrollen durchzuführen. Bei Nichteinhaltung der Kriterien drohte ein Ausschluss aus dem Programm. Die Initiative wurde aus Landesmitteln über die Niederösterreichische Energie- und Umweltagentur GmbH finanziert (TZ 15).

(3) Die Initiative „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ wurde bereits in den 1990er Jahren gegründet, um Partnerschaften zwischen regionsbewussten Gastronomiebetrieben und qualitätsbewussten Landwirtinnen und Landwirten zu fördern sowie den Gästen bodenständige Gerichte aus regionalen Lebensmitteln und Spezialitäten zu bieten. Ein institutionalisiertes Zusammenwirken der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“ mit den GenussRegionen und insbesondere mit den GenussWirtten erfolgte trotz des gemeinsamen Ziels der Förderung regionaler Spezialitäten nicht. Projektträger war der Verein „Niederösterreichische Wirtshauskultur“, dessen Vorstand ausschließlich aus Wirtinnen und Wirten bestand. Der Verein wurde von der Niederösterreich Werbung administriert und über deren Budget sowie Mitglieds- und Marketingbeiträge finanziert; darüber hinaus gab es zahlreiche Partnerinnen und Partner sowie Sponsorinnen und Sponsoren.

Tabelle 14: Budget des Vereins Niederösterreichische Wirtshauskultur 2014 bis 2017

Jahr	Mitgliedsbetriebe	Mitgliedsbeiträge	Einnahmen Kooperationen/ Sponsoren	Mittel der Niederösterreich Werbung
	Anzahl	in EUR		
2014	252	168.856	56.658	153.000
2015	238	176.298 ¹	57.456	153.000
2016	232	164.684	64.333	201.461 ²
2017	222	165.061	64.310	151.477

¹ 2015 wurde der Mitgliedsbeitrag zusätzlich zur Verbraucherpreisindex-Anpassung um 50 EUR erhöht.

² davon 50.000 EUR Sonderbudget für die „Wirte-Kampagne“

Quellen: Niederösterreich Werbung; RH

Der jährliche indexangepasste Mitgliedsbeitrag betrug im Jahr 2018 rd. 720 EUR (inkl. eines Seminargutscheins in der Höhe von 100 EUR); überdies wurde von neuen Mitgliedern ein einmaliger Marketingbeitrag in der Höhe eines Jahresmitgliedsbeitrags eingehoben. Neumitglieder hatten verpflichtend ein halbtägiges Einführungsseminar zu absolvieren. Für die Teilnahme waren Qualitätskriterien festgelegt, wobei die Regionalität der Speisen und Getränke sowie die Saisonalität und Frische der Produkte von wesentlicher Bedeutung waren. Kontrollen erfolgten durch anonyme Testerinnen und Tester in Form von „Mystery Guestring“. Eine Überprüfung von Aufzeichnungen und Herkunftsnachweisen war nicht vorgesehen.

Zur Evaluierung der Gästezufriedenheit schuf der Verein „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ 2016 die Möglichkeit zur Bewertung der Mitgliedsbetriebe durch die Gäste im Wege der Wirtshauskultur–Homepage. Eine 2017 mit diesem Instrument durchgeführte Evaluierung ergab Zufriedenheitswerte der Gäste zwischen 80 % und 92 %.

(4) Die Kampagne „tut gut“–Wirt war eine von zahlreichen Maßnahmen, die im Rahmen der Niederösterreichischen Initiative „tut gut“ erfolgten. Projektträger war der NÖ Gesundheits– und Sozialfonds (**NÖGUS**), die gesetzliche Grundlage bildete das NÖ Gesundheits– und Sozialfondsgesetz 2006. Die Gesamtinitiative agierte als Drehscheibe für Gesundheitsförderung und Prävention in Niederösterreich. Ziel der Initiative war es, für Gäste ein Markenzeichen für regionale und saisonale Küche mit dem besonderen Schwerpunkt auf ernährungsphysiologische Qualität zu sein. Der sich aus der Mitgliederbetreuung ergebende Aufwand wurde über das Budget des NÖGUS finanziert.

Tabelle 15: Auszahlungen des NÖGUS für die Initiative „tut gut“–Wirt

	2014	2015	2016	2017	Summe
	in EUR				
Auszahlungen	55.563	95.805	65.497	69.433	286.297

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Niederösterreich; RH

Der NÖGUS hob keine Mitgliedsbeiträge ein, allerdings waren die „tut gut“–Wirte zur Absolvierung von fünf Aus– und Fortbildungsmodulen verpflichtet. Um den Anforderungen für die Auszeichnung „tut gut“–Wirt zu entsprechen, mussten Gastronomiebetriebe zahlreiche Kriterien betreffend die betrieblichen Rahmenbedingungen und die angebotenen Speisen erfüllen. Überprüfungen in den Gastronomiebetrieben erfolgten einmal pro Jahr anhand eines Kriterienkatalogs durch ein externes Unternehmen.

Regelmäßige Absprachen mit den Verantwortlichen der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ fanden statt. Ebenso führten die Initiative „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ und die „tut gut“-Wirte in den Jahren 2016 und 2017 je ein Seminar bzw. einen Workshop in Kooperation durch. Eine darüber hinausgehende regelmäßige Zusammenarbeit mit der Initiative „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ erfolgte nicht.

(5) Zur Förderung des Ankaufs von regionalem Qualitätsschweinefleisch führte das Land Niederösterreich im Jahr 2016 die Aktion „Mein Schnitzel bei meinem Wirten“ durch. In Abhängigkeit von der Menge an eingekauftem Schweinefleisch aus Niederösterreich zahlte das Land über die Wirtschaftskammer Niederösterreich an die teilnehmenden Mitgliedsbetriebe der Fachgruppen Gastronomie und Hotellerie Förderungen in der Höhe von 100 EUR bzw. 200 EUR pro Mitglied aus (insgesamt rd. 35.500 EUR). Förderbar waren nur Schweinefleisch aus anerkannten Markenprogrammen (bspw. Donauland Schwein, Schneebergland Schwein) oder mit anerkannten Rückverfolgbarkeitssystemen sowie bei Kleinlieferanten eingekauftes Schweinefleisch.

- 23.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass für Gastronomiebetriebe in Niederösterreich zumindest vier Gastronomie-Initiativen (AMA-Gastrosiegel, GenussWirte, „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ und „tut gut“-Wirt) – mit großteils unterschiedlichen Zielausrichtungen – zur Teilnahme offenstanden. Eine Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit der Auszeichnungen war für Konsumentinnen und Konsumenten nach Ansicht des RH schwierig, weil die damit verbundenen Qualitätskriterien nicht bei allen Initiativen transparent waren.

Der RH kritisierte, dass die Initiativen – trotz des gemeinsamen Bemühens um die Stärkung der Regionalität und der Qualität – nicht miteinander abgestimmt waren und Kontrollverpflichtungen in unterschiedlichem Umfang und unterschiedlicher Intensität aufwiesen.

(2) Der RH hielt fest, dass die Anforderungen für die Teilnahme an der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“ niedriger waren als bspw. beim AMA-Gastrosiegel und Kontrollen ausschließlich durch anonyme Testerinnen und Tester in Form von „Mystery Guesting“ ohne Überprüfung von Aufzeichnungen und Herkunftsnachweisen erfolgten.

Im Sinne der Verbesserung der Qualitätssicherung empfahl der RH dem Land Niederösterreich, seine Mittelzuwendungen und Unterstützungsleistungen für Vermarktungs- und Gastronomie-Initiativen an nachprüfbare Kriterien, wie verpflichtende Abstimmung mit anderen Initiativen, Anhebung der Qualitätskriterien, Vergleichbarkeit der Kontrollen etc., zu knüpfen.

- 23.3 Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass gemeinsam mit dem österreichweit neu aufgestellten „Netzwerk Kulinarik“ auch hier geeignete Indikatoren, die eine bessere Überprüfung der Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel für die unterstützten Initiativen gewährleisten sollen, festgelegt würden.

Oberösterreich

- 24.1 (1) Wie in Niederösterreich hatten auch die oberösterreichischen Gastronomiebetriebe die Möglichkeit, neben den bundesweiten Initiativen an landesspezifischen Initiativen teilzunehmen. Einen Überblick darüber zeigt die nachfolgende Tabelle:

Tabelle 16: Gastronomie-Initiativen in Oberösterreich

Bezeichnung	Projektträger	Finanzierung	Ziel	Teilnehmende
Genussland OÖ (Kulinarikbereich)	Verein Genussland Marketing OÖ	Land Oberösterreich	Unterstützung oberösterreichischer Kleinproduzentinnen und -produzenten bei der Vermarktung ihrer Produkte im Handel (Regionalregal) und in der Gastronomie	rd. 100 Gastronomiebetriebe
KultiWirte	Verein Oberösterreichische Wirtshauskultur „KultiWirte“	Förderungen der Wirtschaftskammer Oberösterreich, Teilnehmer-Beiträge	gelebte Gastlichkeit, bei der die Wirtinnen und Wirte oberösterreichische kulinarische Tradition und Authentizität vermitteln	rd. 77 Gastronomiebetriebe

Quellen: Land Oberösterreich; Wirtschaftskammer Oberösterreich

(2) Ziel der 2016 von „Genussland OÖ“ gestarteten Initiative war der Aufbau und die Stärkung kulinarischer Partnerschaften zwischen Produzentinnen und Produzenten sowie Gastronomiebetrieben in Oberösterreich durch Produktpräsentationen und -schulungen sowie Beratungen. Weiters bewarb die Initiative regelmäßig absatzfördernde Maßnahmen, wie bspw. Spezialitätenwochen in der Gastronomie. Im Gegenzug unterstützte die Gastronomie die Produzentinnen und Produzenten bspw. bei der Produktentwicklung.

Um an der Gastronomie-Schiene der Initiative teilnehmen zu können, mussten Gastronomiebetriebe jedenfalls über das AMA-Gastrosiegel verfügen. Damit verpflichteten sie sich zu jährlichen Qualitätskontrollen durch externe Kontrollstellen. Eigene Prüf-Parameter von „Genussland OÖ“ für Gastronomiebetriebe waren zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in Ausarbeitung, jedoch noch nicht in Kraft. Die Kosten für die am „Genussland OÖ“ teilnehmenden Wirtinnen und Wirte beliefen sich auf 100 EUR jährlich. Die Finanzierung der Gastronomie-Initiative erfolgte überwiegend aus Landesmitteln (TZ 16).

Ende 2017 nahmen rd. 100 Betriebe an der Initiative teil. Das Ziel der Initiative für 2017 sowie 2018 war die Teilnahme von je zehn neuen Gastronomiebetrieben an dieser Gastronomie–Schiene, das trotz des Abgangs von jährlich rund vier Betrieben aufgrund von Betriebsaufgaben oder der Nichterfüllung von Kriterien jedes Jahr erreicht wurde. Insgesamt würde nach Angabe des Projektträgers ein Potenzial von insgesamt 150 „Genussland OÖ“ Wirtinnen und Wirten bestehen.

(3) Die als „KultiWirte“ ausgezeichneten und in einem Verein organisierten Gastronomiebetriebe bekannten sich zur Wirtshauskultur und zu regionaler Küche. Ziel der im Jahr 2002 gegründeten „KultiWirte“-Initiative war die gelebte Gastlichkeit, bei der die Wirtinnen und Wirte oberösterreichische kulinarische Tradition und Authentizität vermitteln sollten, die sich nicht nur auf die Speisekarte mit typischen Speisen und Getränken der Region beschränkte. Vielmehr ging es auch um die Atmosphäre in der Gaststube; der KultiWirt sollte als Kommunikationsstätte in der Region fungieren.

Verlangt wurden u.a. Mindestöffnungszeiten, ein typisch oberösterreichisches Speisen– und Getränkeangebot, fünf oberösterreichische Produkte auf der Speisekarte und ein Stammtisch oder eine Stehschank zur Kommunikation.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH bestanden 77 KultiWirte in Oberösterreich. Die Wirtinnen und Wirte zahlten für die Vereinsmitgliedschaft einen Mitgliedsbeitrag von 500 EUR (exkl. USt). Dafür wurden ihre Kontaktdaten und ihre Leistungen in eine Datenbank und in eine App aufgenommen, durch die Konsumentinnen und Konsumenten den nächstgelegenen KultiWirt finden und sich über den Betrieb und sein Angebot informieren konnten.

Alle zwei Jahre erfolgten unangemeldete Kontrollen mit „Mystery–Essen“ durch kulinarisch interessierte Laien (sogenannte „Genuss–Spechte“). Ihre Gastronomie–Besuche mussten sie gegenüber dem Verein mit einer Konsumationsrechnung belegen und einen ausgefüllten Bewertungsbogen abgeben. Eine Überprüfung von Aufzeichnungen und Herkunftsnachweisen der einzelnen Zutaten, wie sie bspw. bei Kontrollen der AMA Marketing beim AMA–Gastrosiegel erfolgten, war bei diesen „Mystery–Essen“ nicht vorgesehen.

(4) Das Land Oberösterreich (Abteilung Land– und Forstwirtschaft) veranstaltete eine über die Wirtschaftskammer Oberösterreich abgewickelte Aktion „Oberösterreichisches Schwein muss man haben“ zur Absatzförderung von qualitätsgesichertem oberösterreichischem Schweinefleisch. Im Jahr 2016 gewährte es daraus 166 Förderwerberinnen und Förderwerbern eine Förderung von durchschnittlich jeweils 189 EUR; dies ergab in Summe 31.400 EUR.

- 24.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass für Gastronomiebetriebe in Oberösterreich zumindest drei Initiativen (AMA–Gastrosiegel, GenussWirte, KultiWirte) bestanden. Er beurteilte

positiv, dass Gastronomiebetriebe für eine Teilnahme an der Gastronomie–Schiene von „Genussland OÖ“ verpflichtend über das AMA–Gastrosiegel verfügen und sich damit – im Gegensatz zu den meisten anderen Initiativen für die Gastronomie – einer kontinuierlich wiederkehrenden Qualitätskontrolle unterziehen mussten. Die regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Ahndung von Verstößen trugen nach Ansicht des RH wesentlich zur Qualitätssicherung bei den an „Genussland OÖ“ teilnehmenden Gastronomiebetrieben bei.

(2) Der RH hielt fest, dass die Anforderungen für die Teilnahme an der Initiative KultiWirte niedriger waren als bspw. beim AMA–Gastrosiegel oder „Genussland OÖ“ und Kontrollen ausschließlich durch „Genuss–Spechte“, die eine rein subjektive Bewertung vornahmen und keinen Einblick in Aufzeichnungen (wie Lieferscheine, Rechnungen) hatten, erfolgten.

Im Sinne der Verbesserung der Qualitätssicherung empfahl der RH dem Land Oberösterreich, seine Mittelzuwendungen und Unterstützungsleistungen für Vermarktungs– und Gastronomie–Initiativen an nachprüfbare Kriterien, wie verpflichtende Abstimmung mit anderen Initiativen, Anhebung der Qualitätskriterien, Vergleichbarkeit der Kontrollen etc., zu knüpfen.

- 24.3 Das Land Oberösterreich sprach sich in seiner Stellungnahme für die Entwicklung eines gesamtösterreichischen Kriterienkatalogs zur Qualitätssicherung, der durch bundesländerspezifische Kriterien ergänzt werden könne, aus.

Zusammenfassende Feststellungen zu Gastronomie–Initiativen

- 25 Im Zusammenhang mit den überprüften Gastronomie–Initiativen betonte der RH zusammenfassend folgende wesentliche Feststellungen:
- Alle Gastronomie–Initiativen strebten die Stärkung der Regionalität und der Qualität an (TZ 19, TZ 22, TZ 23, TZ 24).
 - Die Qualitätsanforderungen der Gastronomie–Initiativen waren unterschiedlich hoch und mangels Transparenz für Konsumentinnen und Konsumenten nicht differenzierbar (TZ 20, TZ 22, TZ 23, TZ 24).
 - Während bei der oberösterreichischen Initiative „Genussland OÖ“ die Teilnahme am AMA–Gastrosiegel verpflichtend war, wurden über die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ mehrere Gastronomie–Schienen (AMA–Gastrosiegel, „Niederösterreichische Wirtshauskultur“, GenussWirte) mit unterschiedlich hohen Qualitätsniveaus gleichwertig unter einem gemeinsamen Qualitätszeichen beworben (TZ 23, TZ 24).

- Auch die Kontrollstrukturen der Gastronomie-Initiativen waren nicht einheitlich: Während Betriebe, die am AMA-Gastrosiegel teilnahmen, einmal jährlich von einer externen Kontrollstelle überprüft wurden, wurden GenussWirte durchschnittlich nur alle vier Jahre einer Kontrolle durch eine akkreditierte externe Kontrollstelle unterzogen. Im Rahmen des Programms der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“ und der KultiWirte in Oberösterreich erfolgten hingegen nur Kontrollen durch „Mystery Guests“, die keine Überprüfung von Aufzeichnungen und Herkunftsnachweisen durchführten (TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 24).
- Mit Ausnahme des AMA-Gastrosiegels, welches über Agrarmarketingbeiträge finanziert wurde, bestand die Finanzierung der Gastronomie-Initiativen auf Bundes- und Länderebene überwiegend aus Mitteln der EU, des Bundes und der Länder. Bei mehreren Initiativen hatten die teilnehmenden Betriebe auch regelmäßige Beiträge zu leisten (TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 24).
- Eine Verknüpfung von Qualitätssicherungsprogrammen auf Produktebene und dem verpflichtenden Einsatz in der Gastronomie war in unterschiedlicher Intensität feststellbar: Während die am AMA-Gastrosiegel-Programm teilnehmenden Betriebe verpflichtet waren, die Herkunft der Rohstoffe für die Kategorien Fleisch, Milch und Milchprodukte, Eier, Erdäpfel, Gemüse und Obst sowie Wild und Fisch anzugeben und die Verwendung von Produkten aus anerkannten Qualitätsprogrammen in einer Produktkategorie verpflichtend war, hatten GenussWirte nur zwei GenussRegions-Produkte und ein weiteres regionales herkunfts- und qualitätsgesichertes Produkt zu führen. Weder die Richtlinien für die „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ noch für die „tut gut“-Wirte und für die KultiWirte sahen eine Verpflichtung zur Verwendung von gesetzlich vorgesehenen Qualitätszeichen in der Gastronomie vor (TZ 20, TZ 22, TZ 23, TZ 24).

Koordinierung der Qualitätszeichen und Vermarktungsinitiativen

Arbeitsgemeinschaft Regionale Qualität in der Gastronomie (bis 2015)

26.1 (1) Die zahlreichen von Ländern, Kammern, der AMA Marketing oder privaten Trägervereinen betriebenen kulinarischen Initiativen, die bundesweit und in den einzelnen Bundesländern bestanden, oftmals ähnliche Zielsetzungen verfolgten und mittels erheblicher Bundes- und Landesmittel sowie Mittel der EU gefördert wurden, waren bis Ende 2015 kaum systematisch abgestimmt. Beispielsweise wurden bestehende EU-Qualitätszeichen (g.U., g.g.A., g.t.S.) weder im Rahmen der Genuss-Regionen noch durch das AMA-Gütesiegel-Programm oder das AMA-Gastrosiegel beworben, obwohl es auf Produktebene Überschneidungen gab.

(2) Auf gastronomischer Ebene bestanden parallel zum AMA-Gastrosiegel – abgewickelt über das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich – die GenussWirte der GenussRegionen sowie der Verein „Beste Österreichische Gastlichkeit“ und die Kulinarischen Initiativen Österreich (KIO)²⁰, die ähnliche inhaltliche Schwerpunkte verfolgten. Dies führte laut einem Prüfbericht der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision des damaligen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom Juli 2009 „zu einer Unüberschaubarkeit der Aktivitäten der einzelnen Organisationen, einer Verwechslungsgefahr hinsichtlich der Marke bzw. der Aktivitäten bei der Zielgruppe, einer Verunsicherung bzw. Verwirrung der Lizenznehmenden und einer Schwächung der Markenwirkung“.

Im Jahr 2010 richtete das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft die „Arbeitsgemeinschaft Regionale Qualität in der Gastronomie“ ein, mit der parallel laufende Aktivitäten der einzelnen Kampagnen zusammengeführt werden sollten. Geplant war die Entwicklung und Umsetzung einer gemeinsamen Beratungs-, Betreuungs- und Kontrollstruktur in der heimischen Gastronomie und Hotellerie zur Verankerung von regionalen qualitäts- und herkunftsgesicherten Produkten in der Gastronomie durch das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich, die GenussRegionen Österreich, die Kulinarischen Initiativen Österreich und den Verein „Beste Österreichische Gastlichkeit“ im Rahmen eines EU-kofinanzierten Förderprojekts. Die Ziele der Arbeitsgemeinschaft wurden nicht erreicht und es wurde nur ein Teil der Förderungen ausbezahlt. Insgesamt erhielt die

²⁰ Dachorganisation aller Wirtshauskulturinitiativen in den Bundesländern; auf Initiative des Fachverbands Gastronomie in der Wirtschaftskammer Österreich 2008 als Verein gegründet; umfasst über 1.000 österreichische Gastronomiebetriebe.

Arbeitsgemeinschaft Fördermittel in der Höhe von 1,25 Mio. EUR auf Basis des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2007–2013.

(3) Angesichts der Förderung von Kampagnen mit ähnlichen Zielsetzungen durch das Ministerium wies auch der RH in seinem Bericht „Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft“ (Reihe Bund 2013/4) darauf hin, dass zur Erzielung von Synergieeffekten eine Zusammenführung von thematisch ähnlich gelagerten Kampagnen zweckmäßig wäre; dadurch könnten u.a. Parallelstrukturen bei der Organisation beseitigt werden.

Eine 2015 fertiggestellte Evaluierung der Initiativen im Bereich Kulinarik durch ein externes Beratungsbüro ergab, dass das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in der Programmperiode 2007–2013 eine Reihe von Projekten bzw. Projektträgern von regionalen und kulinarischen Initiativen (u.a. GenussRegionen Österreich und Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich) mit insgesamt rd. 24,59 Mio. EUR finanziell unterstützt und damit teilweise parallel laufende und einander konkurrierende Aktivitäten gefördert hatte. Weiters beurteilten die Autoren die Koordination zwischen einzelnen Bundes- und Landesinitiativen als teilweise sehr verbesserungsbedürftig. Bisherige Ansätze wie die „Arbeitsgemeinschaft Regionale Qualität in der Gastronomie“ hätten dieses Defizit nicht lösen können. Synergien zwischen kulinarischen Initiativen seien oft nicht strategisch geplant gewesen.

- 26.2 Der RH kritisierte, dass das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft trotz Hinweisen der Abteilung EU-Finanzkontrolle und interne Revision bereits im Juli 2009 und später des RH weiterhin parallel laufende kulinarische Initiativen förderte und diese im Zeitraum 2007 bis 2013 mit einem Betrag von insgesamt rd. 24,59 Mio. EUR unterstützte, ohne eine Zusammenführung der Aktivitäten zu erreichen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Kritik im Bericht „ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken“, Reihe Bund 2018/52, wonach es durch die Förderung parallel laufender Aktivitäten im Kulinarikbereich zu einem ineffizienten Einsatz von Fördermitteln der Programmperiode 2007–2013 kam.
- 26.3 Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der wiederholten Kritik des RH mit der Einrichtung des Netzwerks Kulinarik Rechnung getragen worden sei.

Strategieentwicklung – Netzwerkstelle Kulinarik und Cluster (ab 2015)

- 27.1 (1) Auf Basis der 2015 durchgeführten Evaluierung der kulinarischen Initiativen beschloss das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Jahr 2015, die Einrichtung einer Vernetzungsstelle (Netzwerkstelle Kulinarik) zu beauftragen, welche die regionalen und kulinarischen Initiativen in Österreich koordinieren, betreuen, steuern, weiterentwickeln und ihre Zusammenarbeit verbessern sollte. Durch die Netzwerkstelle sollte die Wirksamkeit der regionalen und kulinarischen Initiativen verstärkt werden, indem Synergien genutzt und Doppelgleisigkeiten vermieden werden.

Im April 2016 beauftragte das Ministerium nach einer zuvor erfolgten EU-weiten Ausschreibung eine Bietergemeinschaft, bestehend aus zwei Konsortialpartnern, u.a. mit der Errichtung der Netzwerkstelle Kulinarik, dem Betrieb der Netzwerkstruktur und der Umsetzung eines Aktionsplans bis zum Jahr 2022. Der Auftragswert betrug 10,5 Mio. EUR (inkl. USt). Für weitere Leistungen waren zusätzlich 7 Mio. EUR (inkl. USt) optional abrufbar. Die Netzwerkstelle erhielt 2016 in zwei Tranchen Vorschüsse in der Höhe von jeweils 840.000 EUR (inkl. USt). Primäre Aufgabenstellung war die Erarbeitung einer Strategie für die künftige Ausrichtung und Zusammenarbeit der einzelnen kulinarischen Initiativen und Programme in Österreich, die vom Ministerium freizugeben war. Auf diese Strategie sollten alle folgenden kulinarischen Aktivitäten der einzelnen Akteurinnen und Akteure aufbauen. Die in Arbeitspaket 1 vorgesehene Entwicklung einer österreichweiten Gesamtstrategie für regionale und kulinarische Initiativen sollte bis August 2016 abgeschlossen sein. Trotz mehrerer Entwürfe und der öffentlichen Präsentation einer Strategie durch den ehemaligen Geschäftsführer der Netzwerkstelle Kulinarik bei einer Veranstaltung Ende 2016 konnte das Ministerium im Juni 2018 – rund zwei Jahre nach Etablierung der Netzwerkstelle und der beiden Cluster – noch immer keine umsetzbare österreichweite Gesamtstrategie zur Koordinierung der weiterhin bestehenden kulinarischen Initiativen vorlegen.

(2) Im Jahr 2015 veröffentlichte das Ministerium im Rahmen der Vorhabensart 16.10.1 „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ des Österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014–2020 einen Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für neu zu schaffende einjährige Cluster zu den Themenstellungen „Direktvermarktung“, „Geschützte Bezeichnungen“, „Regionale kulinarische Initiativen“ sowie „Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung“. Dafür war ein kofinanzierter Förderumfang von bis zu 1,45 Mio. EUR vorgesehen. Bis Ende des Jahres 2017 wurden dafür 1.352.044 EUR ausbezahlt. Als Projektträger kamen im Falle der Cluster „Direktvermarktung“ und „geschützte Bezeichnungen“ der Agrar.Projekt.Verein, im Falle des Clusters „regionale kulinarische Initiativen“ die GRM Genuss Regionen Marke-

ting GmbH und beim Cluster „Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung“ das Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich zum Zug. Im Juni 2016 veröffentlichte das Ministerium erneut einen Aufruf zur Einreichung von Projektanträgen für zwei neu zu schaffende Cluster im Bereich der Kulinarik. Die Clustertätigkeit sollte inhaltlich auf der Arbeit der bisherigen vier Cluster aufbauen. Cluster I sollte sich mit „Produktentwicklung, –präsentation und –vermarktung für regionale landwirtschaftliche Qualitätserzeugnisse“ beschäftigen, während Cluster II für die Zusammenarbeit in Bezug auf „Gastronomie, Gemeinschaftsverpflegung und touristische Initiativen“ geplant war. Die Cluster sollten sich bei ihrer Tätigkeit an der von der Netzwerkstelle Kulinarik erarbeiteten Strategie orientieren. Die Clustertätigkeit war für jeweils drei Jahre vorgesehen und beinhaltete ein Förderbudget von maximal 4 Mio. EUR für Cluster I bzw. 2 Mio. EUR für Cluster II (siehe Bericht „ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken“ (Reihe Bund 2018/52), TZ 12).

Für die Leitung im Cluster I bewarben sich mehrere Interessenten, u.a. auch ein Bewerber unter der Federführung der GRM Genuss Regionen Marketing GmbH (TZ 12). Im Zuge des weiteren Auswahlprozesses, in dem die einzelnen Bewerber vom Ministerium auch zur Zusammenarbeit und Abgabe eines verbesserten gemeinsamen Angebots aufgefordert wurden, kam ein anderer Projektwerber federführend zum Zug.

Innerhalb der Cluster etablierten sich einzelne Arbeitsgruppen und Projekte, die u.a. Themen wie „Synergetische Zusammenarbeit der kulinarischen Initiativen und Marken“ oder „Auszeichnung regionaler Qualitätsprodukte – Prämierung“ bearbeiteten. In diesen Arbeitsgruppen wirkten auch Vertreterinnen und Vertreter einzelner Initiativen aus den Bundesländern mit.

(3) Im August 2017 schieden das private Unternehmen aus der Bietergemeinschaft und anschließend auch der Geschäftsführer der Netzwerkstelle aus. Die AMA Marketing, als einziger verbliebener Partner, beabsichtigte, den Auftrag alleine weiterzuführen. Das Ministerium kam nach rechtlicher Abwägung mit der AMA zur Ansicht, dass – aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen im Vergleich zur ursprünglichen Beauftragung – für die Weiterarbeit nur eines Konsortialpartners für die Netzwerkstelle eine neuerliche Beauftragung durch das Ministerium notwendig wäre. Auch vergaberechtliche Aspekte aufgrund des Ausscheidens des privaten Unternehmens aus der Bietergemeinschaft waren abzuklären. Interimistisch nahm der Geschäftsführer der AMA Marketing die Leitung der Netzwerkstelle wahr; anstehende Personalentscheidungen, wie bspw. die Bestellung einer neuen Geschäftsführung und die Ausstattung der Netzwerkstelle mit personellen Ressourcen, wurden mangels vertraglicher Grundlage zurückgestellt. Im September 2018 beauftragte das Ministerium schließlich die AMA Marketing rückwirkend per 1. September 2017 mit der Errichtung und dem Betrieb der Netzwerkstelle.

(4) Im Zuge des Ausstiegs des Netzwerkpartners erfolgte eine Abrechnung der bisherigen Leistungen und Rücküberweisung von rd. 336.300 EUR aus den geleisteten Vorschüssen, die nicht verbraucht wurden. Die nach Saldierung der Abrechnung von 2017 bis einschließlich September 2018 an die Netzwerkstelle ausbezahlten öffentlichen Mittel betrugen somit 1.343.684 EUR und jene, die an die Cluster I und Cluster II ausbezahlt wurden, beliefen sich auf 524.065 EUR bzw. auf 457.226 EUR.

- 27.2 (1) Der RH kritisierte, dass das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus seit vielen Jahren verschiedene, teilweise konkurrierende kulinarische Initiativen auf Produktebene und im Gastronomiebereich förderte, ohne diese zu koordinieren und im Rahmen einer umfassenden Strategie zu steuern. Insgesamt flossen in die vom RH dargestellten Vermarktungsinitiativen, in die Netzwerkstelle Kulinarik sowie in die beiden Cluster seit 2014 rd. 16,13 Mio. EUR an öffentlichen Mitteln (EU/Bund/Länder). Das Fehlen einer abgestimmten Strategie begünstigte die Entwicklung einer Vielzahl von Qualitätszeichen und erschwerte die Differenzierbarkeit für die Konsumentinnen und Konsumenten.

Zudem kritisierte der RH, dass mehr als zwei Jahre nach Einrichtung der Netzwerkstelle noch immer keine vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus freigegebene Strategie für das Netzwerk Kulinarik vorlag. Nach Ansicht des RH wäre eine Strategie, die von allen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowie Akteurinnen und Akteuren mitgetragen wird, die Basis für jegliche weitere Arbeit in der Netzwerkstelle, auf der strategische und operative Entscheidungen in den einzelnen Clustern und untergeordneten Arbeitsgruppen aufbauen müssten.

Er empfahl dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus daher, eine verbindliche Gesamtstrategie, an der sich sämtliche kulinarische Aktivitäten künftig orientieren sollen, ehestmöglich freizugeben.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das damalige Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft im Jahr 2015 bereits Aufrufe zur Projekteinreichung der Vorhabensart „Einrichtung und Betrieb von Clustern“ veröffentlichte, obwohl die Strategie der übergeordneten Netzwerkstelle Kulinarik für die Cluster-Aktivitäten fehlte.

Er wiederholte daher seine Empfehlung aus dem Bericht „ELER: Einrichtung und Betrieb von Clustern und Netzwerken“ (Reihe Bund 2018/52) an das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus, Projektaufrufe erst zu veröffentlichen, wenn die strategischen Rahmenbedingungen erarbeitet und abgestimmt sind, um einen zielgerichteten Mitteleinsatz sicherzustellen.

(3) Ebenso kritisierte der RH die Verzögerung bei der Beauftragung der Netzwerkstelle durch das Ministerium nach Wegfall des zweiten Konsortialpartners, weil sich

dadurch die Konzeption der strategischen Ausrichtung kulinarischer Initiativen und die Koordinierung der Cluster-Aktivitäten weiterhin verzögerten.

- 27.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus sei die verbindliche Gesamtstrategie für sämtliche kulinarische Aktivitäten in einem intensiven Beteiligungsprozess erarbeitet und am 10. Mai 2019 der Öffentlichkeit präsentiert worden. Die „Strategie Kulinarik Österreich“ sei auf der Website des Ministeriums veröffentlicht worden.

Der Aufruf zur Einreichung von Förderungsanträgen für die Unterstützung von Kulinarikmaßnahmen im Rahmen der Vorhabensart 16.10.1 (Cluster) für die restliche Durchführungszeit in der Periode LE 2014–2020 erfolge nach der Präsentation der Gesamtstrategie bzw. Veröffentlichung der „Strategie Kulinarik Österreich“.

Koordinierung der regionalen Initiativen in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich

- 28.1 (1) In Niederösterreich war eine strukturelle Koordinierung aller regionalen kulinarischen Initiativen nicht vorgesehen. Allerdings fanden informell Kontaktaufnahmen und Gespräche zwischen den Verantwortlichen der Initiativen statt und führten so zur Koordinierung von Aktivitäten. Wesentliche Bemühungen zur Abstimmung gingen von den Verantwortlichen der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ mit jenen für andere Initiativen, insbesondere der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“, aus. Vertreterinnen und Vertreter des Vereins „Niederösterreichische Wirtshauskultur“ waren auch in das „So schmeckt Niederösterreich–Expertenkomitee“ eingebunden. Ebenso sprachen sich die Betreuerinnen der „tut gut“-Wirte regelmäßig mit den Vertreterinnen und Vertretern der Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ ab, jedoch kaum mit Verantwortlichen der „Niederösterreichischen Wirtshauskultur“. Das Qualitätsprogramm „Gutes vom Bauernhof“ war ebenso in die Initiative „So schmeckt Niederösterreich“ als Partner eingebunden. Allerdings führten alle Initiativen eigene Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen durch, die nicht koordiniert waren.

(2) Auch in Oberösterreich erfolgte keine strukturelle Koordinierung aller regionalen kulinarischen Initiativen. Eine Abstimmung der Aktivitäten zwischen der Initiative „Genussland OÖ“, den 14 GenussRegionen in Oberösterreich und der Wirtschaftskammer Oberösterreich ergab sich ausschließlich durch persönliche Kontakte und die Vernetzung der lokal Verantwortlichen, durch die Konzentration von Veranstaltungen auf die Landeshauptstadt bzw. größere Städte und durch die gegenseitige Teilnahme bzw. Mitwirkung an Veranstaltungen durch die jeweiligen Verantwortlichen. Die Wirtschaftskammer Oberösterreich war bspw. in die Erstellung der Landes-Tourismus-Strategie des Landes Oberösterreich eingebunden und bewarb

die Initiative „Genussland OÖ“ bei den oberösterreichischen Handelsbetrieben. Im Gegenzug pflegten die Verantwortlichen von „Genussland OÖ“ auch Kontakte mit Einzelkaufleuten und großen Handelsunternehmen sowie lokalen Gastronomen. Ebenso kooperierte die Initiative „Genussland OÖ“ mit der Landwirtschaftskammer Oberösterreich bspw. im Zuge der Bewerbung von Vermarktungsinitiativen wie „Gutes vom Bauernhof“. Ein institutionalisierter Austausch zwischen Vertreterinnen und Vertretern der einzelnen Institutionen („Genussland OÖ“, Landwirtschaftskammer Oberösterreich, Wirtschaftskammer Oberösterreich) auf Landesebene fand jedoch nicht statt.

- 28.2 Der RH hielt fest, dass sowohl in Niederösterreich mit „So schmeckt Niederösterreich“ als auch in Oberösterreich mit „Genussland OÖ“ auf Landesebene eine kulinarische Initiative bestand, die eine breite Vermarktung regionaler Produkte über verschiedene Vertriebsketten (Direktvermarktung, Lebensmitteleinzelhandel, Gastronomie) unterstützte und bestehende Qualitätssicherungssysteme integrierte. Er kritisierte allerdings, dass darüber hinaus auch noch weitere Initiativen durch öffentliche Mittel gefördert wurden.

Weiters kritisierte der RH, dass trotz des Einsatzes von rd. 3,48 Mio. EUR (in Niederösterreich) und 3,15 Mio. EUR (in Oberösterreich) in den Jahren 2014 bis 2017 in den beiden Bundesländern keine strukturierte Koordination der einzelnen kulinarischen Initiativen auf Landesebene sowie mit bundesweiten Programmen erfolgte. Nach Ansicht des RH beruhte die Zusammenarbeit der Verantwortlichen für die verschiedenen kulinarischen Initiativen in den beiden Bundesländern überwiegend auf persönlichen Kontakten und erfolgte auf informeller Basis.

Ebenso kritisierte der RH, dass Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen einzelner kulinarischer Initiativen und Qualitätsprogramme in Niederösterreich nicht koordiniert waren.

Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und dem Land Oberösterreich, das Zusammenwirken der verschiedenen Initiativen durch einen strukturierten Koordinierungsprozess zu unterstützen.

Weiters empfahl der RH dem Land Niederösterreich, Synergiepotenziale zwischen den im Kulinarikbereich mit ähnlichen bzw. gleichen Zielen agierenden Institutionen und Initiativen zu lokalisieren (bspw. bei der Aus- und Weiterbildung) und zu nutzen.

- 28.3 (1) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich strebe es eine verstärkte Koordinierung der verschiedenen Initiativen an, wobei insbesondere auch Synergiepotenziale zwischen den einzelnen Kulinarikbereichen genutzt werden sollen. Dieser Prozess werde ebenfalls vom neu aufgestellten Netzwerk Kulinarik unterstützt.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Initiative „Genussland OÖ“ sowohl mit der Landwirtschaftskammer Oberösterreich als auch mit der Wirtschaftskammer Oberösterreich (Kulti Wirte, Spartenobmänner) und dem Oberösterreich Tourismus regelmäßige institutionalisierte Abstimmungsgespräche durchführe, deren Ziel es sei, Aktivitäten zu bündeln und Synergien zu heben. Im Verein Genussland Marketing Oberösterreich seien alle maßgeblichen Projektträger (Oberösterreich Tourismus, Landwirtschaftskammer Oberösterreich, Wirtschaftskammer Oberösterreich, Kuratorium Kulinarisches Erbe Österreich, Österreichische Rinderbörse, Verband landwirtschaftlicher Veredelungsproduzenten OÖ – VLV Schweinebörse) für kulinarische Initiativen des Bundeslandes Oberösterreich vertreten; jährlich werde ein abgestimmtes gemeinsames Programm verabschiedet. Damit sei nach Ansicht der Initiative ein institutionalisierter Prozess und ein koordiniertes Vorgehen sichergestellt.

Das Land Oberösterreich werte die Neustrukturierung des Netzwerks Kulinarik, in dem die kulinarischen Initiativen der Länder koordiniert werden können, positiv.

- 28.4 Der RH betonte gegenüber dem Land Oberösterreich, dass sich seine Kritik nicht auf die interne Abstimmung im Verein Genussland Marketing Oberösterreich, sondern auf die unzureichende Koordination der einzelnen kulinarischen Initiativen auf Landesebene mit bundesweiten Programmen bezog. Ein zielgerichtetes Zusammenwirken der verschiedenen Initiativen fehlte nach Ansicht des RH.

Schutz vor Täuschung und Irreführung

Überblick

- 29 Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung war neben einem hohen Gesundheitsschutzniveau ein wesentliches Ziel der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen. Neben den Aspekten der Zusammensetzung mussten Informationen über Lebensmittel zutreffend, klar und für Verbraucherinnen und Verbraucher leicht verständlich sein. Die Lebensmittelinformations-Verordnung (EU) 1169/2011 regelte die Kennzeichnung von Lebensmitteln EU-weit einheitlich und legte die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen für die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über Lebensmittel fest.

Es stand den Lebensmittelunternehmen frei, ihre Produkte über die gesetzlichen Anforderungen hinaus mit zusätzlichen freiwilligen Angaben zu versehen. Allerdings galten auch für diese Qualitätszeichen die Bestimmungen des § 5 Abs. 2 LMSVG, wonach es verboten war, Lebensmittel mit zur Irreführung geeigneten Angaben (bspw. über die Eigenschaften des Lebensmittels, wie Art, Identität, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Gewinnungsmethode) in Verkehr zu bringen oder zu bewerben. Auch Angaben von Wirkungen oder Eigenschaften, die das Lebensmittel nicht besitzt sowie Angaben, durch die vermittelt wird, dass das Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen („Werbung mit Selbstverständlichkeiten“), galten als Irreführung.

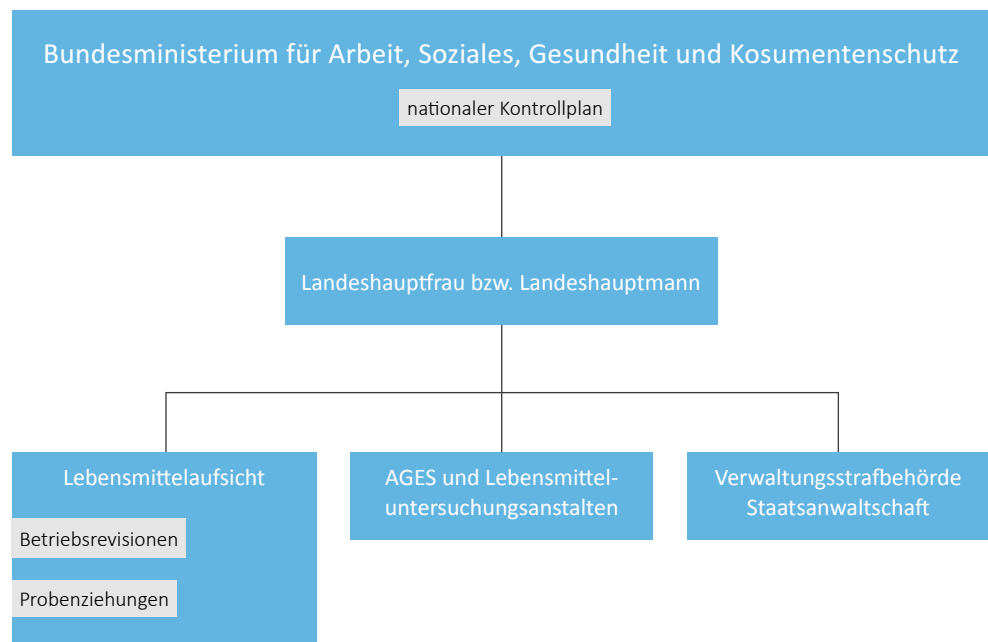
System der amtlichen Überwachung

- 30.1 (1) Die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften lag in der Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten. In Österreich war die Kontrolle der Waren, die dem LMSVG unterliegen (Lebensmittel, Wasser für den menschlichen Gebrauch, Gebrauchsgegenstände und kosmetische Mittel) in mittelbarer Bundesverwaltung organisiert.

An der amtlichen Überwachung waren zahlreiche Stellen beteiligt. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz koordinierte die Kontroll- und Überwachungstätigkeiten und ließ dafür jährlich einen nationalen Kontrollplan für Revisionen (Kontrolle der Betriebe) und für Probenziehungen erstellen. Für die Durchführung und Organisation der Kontrollen waren unter der Verantwortung der Landeshauptleute die in den jeweiligen Ländern tätigen Aufsichtsbehörden (Lebensmittelaufsicht, Veterinärbehörde) zuständig. Weitere Mitwirkende im amtlichen Überwachungssystem waren die Institute für Lebensmittelsicherheit der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**) sowie die Lebensmittel-

untersuchungsanstalten der Länder Wien (bis Ende 2017), Kärnten und Vorarlberg, die für die Aufsichtsbehörden Befund und Gutachten erstellen.²¹

Abbildung 2: System der amtlichen Überwachung



Quelle: BMASGK; Darstellung: RH

Der nationale Kontrollplan gab den Rahmen für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden in jedem Bundesland und der Untersuchungsstellen vor. Die konkrete Ausgestaltung des im nationalen Kontrollplan vorgegebenen Prüfprogramms oblag den Ländern. Ihre Kontrollorgane hatten u.a. die Aufgabe, Proben zu ziehen; diese übermittelten sie an die AGES oder an die Lebensmitteluntersuchungsanstalten, wo sie analysiert und begutachtet wurden. Wenn deren amtliche Gutachterinnen und Gutachter relevante Verstöße feststellten, erstatteten die Aufsichtsbehörden je nach Schwere des Vergehens Anzeige an die Verwaltungsstrafbehörde oder an die Staatsanwaltschaft.

Neben den jährlichen Probenprogrammen planten das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und die Länder ausgewählte Kontrollthemen, u.a. in Form von Schwerpunktaktionen oder Monitoringaktionen.

²¹ Laut Lebensmittelsicherheitsbericht 2017 waren österreichweit 199,31 VZÄ als Lebensmittelkontrollorgane tätig; auf Niederösterreich entfielen 26,15 VZÄ, auf Oberösterreich 35,90 VZÄ. Für die Untersuchung und Begutachtung von amtlichen und privaten Proben in der AGES und den Untersuchungsstellen der Länder standen 268,8 VZÄ zur Verfügung, davon 38,6 VZÄ als Gutachterinnen und Gutachter.

(2) Die korrekte Lebensmittelkennzeichnung war ebenso wie die Einhaltung der gesundheitlichen und hygienischen Standards von den Kontrollorganen der Länder im Rahmen von Betriebsrevisionen und Probenziehungen zu überprüfen. Während der Inhalt und die Darstellungsform der verpflichtenden Angaben detailliert geregelt und die Einhaltung der Vorschriften einfach zu kontrollieren waren, gestaltete sich die Kontrolle der freiwilligen Angaben auf ihre Eignung zur Irreführung und Täuschung wesentlich schwieriger. Für die Beurteilung, ob ein Lebensmittel täuschungsfrei in den Verkehr gebracht wird, war die Gesamtaufmachung, die sämtliche Angaben, Anpreisungen (Auslobungen), Hinweise und bildliche Darstellungen umfasste, wesentlich.

Damit die amtlichen Gutachterinnen und Gutachter dies bewerten konnten, mussten für die bestehenden Qualitätszeichen alle relevanten Informationen, wie die Bedeutung und der durch die Vergabekriterien festgelegte Anspruch der Auszeichnung, bekannt sein und auch Nachweise, dass alle Vergabekriterien erfüllt wurden, vorliegen. Unterlagen zu den zahlreichen privatrechtlich vergebenen Qualitätszeichen standen den amtlichen Gutachterinnen und Gutachtern zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht zur Verfügung. Auch verbindliche Vorgaben des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung betreffend die Täuschung bei Qualitätszeichen fehlten (TZ 33).

(3) Mit den Bewertungsergebnissen aus den jährlichen Planprobenprogrammen sollten repräsentative Aussagen zum Täuschungsschutz ermöglicht werden. Eine Auswertung der Ergebnisse aus den Planprobenprogrammen im Hinblick auf die Anzahl der Proben, bei denen bspw. die Themen Herkunft oder Qualitätszeichen begutachtet bzw. beanstandet wurden, war aufgrund der Struktur der zentralen Datengrundlagen erschwert bzw. nicht möglich. Die Länderberichte über den Vollzug der Kontrollpläne (Proben, Revisionen) sahen lediglich eine kumulierte Darstellung von Irreführungsfällen und Kennzeichnungsmängeln vor.

- 30.2 Der RH kritisierte, dass verbindliche Vorgaben des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung betreffend die Täuschung bei Qualitätszeichen fehlten.

Weiters kritisierte der RH, dass eine spezifische Auswertung der Ergebnisse aus den Planprobenprogrammen bspw. im Hinblick auf die Themen Herkunft oder Qualitätszeichen aufgrund der Struktur der zentralen Datengrundlagen erschwert bzw. nicht möglich war.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, die Schemata der Länderberichte und die Datenstruktur zur Erfassung der Ergebnisse aus den Planprobenprogrammen zu überarbeiten, um spezifische Auswertungen zu ermöglichen und die Aussagekraft zum Täuschungsschutz zu erhöhen.

- 30.3 Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass das Bemühen bestehe, den Lebensmittelsicherheitsbericht, welcher in § 32 Abs. 1 LMSVG geregelt ist, hinsichtlich des Kapitels zum Täuschungsschutz detaillierter auszuführen.

Grundlagen zur Bewertung der Täuschungseignung

- 31.1 (1) Bei lebensmittelrechtlichen Themen sollte das Österreichische Lebensmittelbuch eine Hilfestellung u.a. für Unternehmen, Behörden und Kontrollorgane liefern und zum einheitlichen Vollzug und zur Rechtsicherheit beitragen. Es war zwar in rechtlicher Hinsicht ein objektiviertes Sachverständigengutachten²² und keine Rechtsvorschrift im engeren Sinn, amtliche Lebensmittelgutachterinnen und Lebensmittelgutachter waren aber grundsätzlich verpflichtet, die Vorgaben im Rahmen ihrer Tätigkeit zu berücksichtigen.

Zum Täuschungsschutz bei freiwilligen Angaben wurden erstmals im Jahr 2011 Leitlinien im Österreichischen Lebensmittelbuch verankert. Diese erfuhren im Laufe der Jahre eine thematische Erweiterung (bspw. Fruchtabbildungen), blieben jedoch in ihren Inhalten grundsätzlich unverändert. Obwohl zur Erarbeitung der einstimmig beschlossenen Instrumente vereinzelt ein mehrjähriger Prozess erforderlich war, wiesen die in den Leitlinien behandelten Aspekte und Anforderungen zur Täuschungsfreiheit eine unterschiedliche Qualität auf. Klare Vorgaben bzw. Anforderungen waren bspw. für Bezeichnungen und Abbildungen zur Herkunft aus Österreich bzw. zu den Themen Berg, Alm und Alpen nicht definiert.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz evaluierte die Praktikabilität der Leitlinien nicht gesondert. Seinen Angaben nach ergab sich der Evaluierungsprozess aus der Organisation der für die Vorbereitung des Österreichischen Lebensmittelbuches zuständigen Codexkommission, da vom Primärproduzierenden bis zur Verbraucherin bzw. zum Verbraucher alle Verkehrskreise darin vertreten waren.

(2) Zur Konkretisierung der Leitlinien und um eine einheitliche gutachterliche Beurteilung der Angaben „aus Österreich“, „Spezialität aus Österreich“ sowie diesbezüglicher Abbildungen sicherzustellen, erarbeitete die Codexkommission ein Bewertungsinstrument („Entscheidungsbaum“), in dem Aufmachungsaspekte mit entsprechenden Anforderungen zur Täuschungsfreiheit (bspw. Rohstoffherkunft) verknüpft wurden. In der Codexkommission gelang keine Einigung zu diesem Bewertungsinstrument; sie verfolgte es daher nicht weiter und etablierte auch kein Nachfolgeinstrument.

²² mit Erlass des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz verlautbart

Amtliche und nicht amtliche Gutachterinnen bzw. Gutachter thematisierten in Gremien Täuschungspotenziale von freiwilligen Angaben und den Bedarf einheitlicher Beurteilungen. Für amtliche Begutachtungen wirkte die in der AGES zur Koordination der Gutachterinnen und Gutachter im Bereich Täuschungsschutz eingerichtete Stelle auf die Erarbeitung weiterer Hilfsinstrumente (bspw. für die Werbung mit Selbstverständlichkeiten) hin, wobei vereinzelt Anforderungen zur Täuschungsfreiheit aus nicht konsensfähigen Entwürfen der Codexkommission übernommen wurden.

(3) Die Codexkommission thematisierte in ihren Untergliederungen (bspw. Unterkommissionen) zwar die Täuschungseignung von Aufmachungen; dies führte aber nur teilweise zu zweckmäßigen Ausarbeitungen. Der gängigen Praxis der Codexkommission entsprechend beruhten die im Rahmen des Österreichischen Lebensmittelbuches etablierten Empfehlungen und Leitlinien auf einstimmigen Beschlüssen der Plenarversammlung, obwohl nach der von der Bundesministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz genehmigten und veröffentlichten Geschäftsordnung bei einer einfachen Stimmenmehrheit²³ ein Antrag als angenommen galt.

(4) Obwohl das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot auch für Qualitätszeichen galt, enthielten weder das LMSVG noch das Österreichische Lebensmittelbuch umfassende Standards. Damit fehlten für die Vielzahl privat initiierten Qualitätszeichen, im Gegensatz zu den auf Basis von EU-rechtlichen Konzepten etablierten Zeichen²⁴, spezifische verbindliche Grundlagen, die Mindestanforderungen bspw. zur Vergabe oder Transparenz definierten. Dementsprechend war u.a. nicht klar geregelt, ob transparente Spezifikationen hinterlegt sein mussten, welche Rahmenbedingungen bei der Zertifizierung und Kontrolle einzuhalten waren oder ob Selbstverständlichkeiten wie die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards zertifiziert werden durften.

Die unverbindlichen EU-Leitlinien für freiwillige Zertifizierungssysteme im Lebensmittelbereich²⁵ fordern hingegen für Zertifizierungen objektiv nachvollziehbare, transparente Kriterien, die auf einer wissenschaftlichen Basis erarbeitet werden und einer unabhängigen Überprüfung unterliegen.

31.2 (1) Der RH hielt fest, dass im System der amtlichen Lebensmittelkontrolle dem Österreichischen Lebensmittelbuch eine wesentliche Bedeutung auch im Hinblick auf die Beurteilung der Täuschungseignung zukam. Er verwies kritisch auf die Qualität der Leitlinien zur täuschungsfreien Verwendung von Abbildungen und freiwilligen Anga-

²³ Ein Antrag galt als angenommen, wenn sich mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen für den Antrag entschieden hatten. Im Falle der Stimmengleichheit gab die Stimme der bzw. des Vorsitzenden den Ausschlag.

²⁴ bspw. EU-Bio-Logo, Zeichen für „geschützte Ursprungsbezeichnung“

²⁵ Mitteilung der Kommission – EU-Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel 2010/C 341/04

ben, deren Erarbeitung vereinzelt mehrere Jahre erforderte. Entgegen ihrer Konzeption enthielten sie nur teilweise konkrete Anforderungen und konnten damit zu einer einheitlichen Vollzugspraxis beim Täuschungsschutz bzw. als Orientierungshilfe für Unternehmerinnen und Unternehmer nur wenig beitragen. Weiters kritisierte der RH, dass sich die Vorgaben zum Österreichbezug im Wesentlichen auf die Beschreibung möglicher Angaben und Darstellungen beschränkten.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, darauf hinzuwirken, die im Rahmen des Österreichischen Lebensmittelbuches etablierten Leitlinien über die täuschungsfreie Verwendung von Abbildungen und freiwilligen Angaben weiterzuentwickeln und dabei klare Anforderungen zur Täuschungsfreiheit zu definieren.

(2) Der RH erachtete die Verankerung der Themenfelder Schutz vor Irreführung bzw. Täuschung in den Arbeitsstrukturen der Codexkommission grundsätzlich als zweckmäßig. Seiner Ansicht nach waren Bewertungsinstrumente für die einheitliche Beurteilung bei der Kontrolle von Täuschungseignungen erforderlich. Er kritisierte daher, dass keine Einigung über ein Bewertungsinstrument erfolgte und seither ein Maßstab zur einheitlichen Beurteilung von Angaben mit Österreichbezug fehlte. In diesem Zusammenhang wies der RH darauf hin, dass die gängige Praxis, Beschlüsse einstimmig zu fassen, dazu führen konnte, dass Ausarbeitungen Kompromisse in Form des kleinsten gemeinsamen Nenners darstellten. Mit dem Auslagern von Anforderungen zur Täuschungsfreiheit von freiwilligen Angaben, Abbildungen usw. aus dem Bereich des Österreichischen Lebensmittelbuches auf informelle Instrumente war nach Ansicht des RH eine abgeschwächte Verbindlichkeit verbunden.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, verbindliche Instrumente zur einheitlichen Beurteilung der täuschungsfreien Verwendung von freiwilligen Angaben in das System der amtlichen Lebensmittelkontrolle zu implementieren.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass verbindliche Vorgaben mit Mindestanforderungen für privat initiierte Qualitätszeichen als Basis des Verbraucherschutzes und für die amtliche Lebensmittelkontrolle (bspw. für Kontrolle und Transparenz) fehlten. Obwohl das Irreführungsverbot zu beachten war, war nicht klar geregelt, ob die Zeichen mit transparenten Spezifikationen verknüpft sein mussten, die Einhaltung von Selbstverständlichkeiten zertifiziert werden durfte oder welche Anforderungen ein Kontrollsystem zu erfüllen hatte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Mindestanforderungen für Qualitätszeichen bspw. zur Vergabe, Verwendung, Transparenz oder zum Kontrollsystem als Basis des Verbraucherschutzes und als Vorgabe für die amtliche Lebensmittelkontrolle unter Berücksichtigung der EU-Leitlinien für Zertifizierungssysteme im Lebensmittelbereich zu definieren und in das Österreichische Lebensmittelbuch zu implementieren.

- 31.3 (1) Gemäß seiner Stellungnahme strebe das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz an, die Möglichkeiten der Weiterentwicklung zur täuschungsfreien Verwendung von Abbildungen und freiwilligen Angaben (Qualitätszeichen) im Rahmen des Codex, insbesondere in der Codex-Unterkommission Kennzeichnung und Aufmachung, auszuloten und eine allfällige Beschlussfassung im Codex-Plenum zu erreichen.

Betreffend die Integrierung der Beurteilung von sonstigen freiwilligen Angaben in das System der amtlichen Lebensmittelkontrolle sowie die Einführung eines Kriterienkatalogs für die Beurteilung von Qualitätszeichen seien die Ergebnisse der Gespräche im Rahmen der Codex-Unterkommission Kennzeichnung, Aufmachung abzuwarten.

(2) Nach Ansicht der AMA Marketing könnte ein Lösungsansatz darin bestehen, alle privatrechtlichen (selbstverliehenen) Zeichen und Marken, die den Anschein einer höheren Qualität, spezifischen Herkunft oder über amtliche Kontrollen hinausgehender Überprüfungen erwecken, im Wege von transparenten und anerkannten Spezifikationen – analog zur freiwilligen Rindfleischkennzeichnung – zu regeln. Eine solche Verpflichtung könne man z.B. als Durchführungsverordnung zu § 5 LMSVG erlassen, um den Wildwuchs an „Qualitätszeichen“ einzudämmen.

Bewertung der Täuschungseignung im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrolle

- 32.1 (1) Zur Täuschungseignete Angaben waren in der Regel freiwillige Angaben, die zusätzlich unter dem Aspekt der Gesamtaufmachung im Einzelfall zu betrachten waren. Die Bewertung der Täuschungseignung von freiwilligen Angaben zu Lebensmitteln erforderte teilweise weitergehende Informationen²⁶, wie über den Ursprung und die Art der Rohwaren, die Rezeptur oder die Herstellung. Die Erhebung (bspw. im Herstellungsbetrieb) und Übermittlung der Informationen an die AGES bzw. die Lebensmitteluntersuchungsanstalten hatte durch die amtlichen Kontrollorgane zu erfolgen. Die abschließende Beurteilung einer Irreführung bzw. Täuschung lag zwar in der Regel bei

²⁶ Im Wesentlichen Informationen, die durch Probenuntersuchungen nicht bzw. nur erschwert gewonnen werden konnten; bspw. war der Herkunftsnachweis im Labor nur in bestimmten Fällen und mit hohem Kostenaufwand zu führen (u.a. Isotopenanalyse, Bestimmung seltener Erden).

den unabhängigen Gutachterinnen und Gutachtern, die Lebensmittelkontrollorgane hatten dabei aber eine Vorauswahl zu treffen und konnten den Gutachterinnen und Gutachtern der AGES bzw. den Lebensmitteluntersuchungsanstalten in den Probenbegleitschreiben wichtige Hinweise geben. Die vom RH überprüften Probenbegleitschreiben (zu Planproben aus der Eigenproduktion) enthielten allerdings keine vollständigen Informationen zu den Produktaufmachungen.

(2) Die Lebensmittelkontrollorgane in Niederösterreich und Oberösterreich verfügten erst ab dem Jahr 2018 über eine verbindlich anzuwendende Verfahrensanweisung²⁷ in Form einer Checkliste, bei der sie die Rückverfolgbarkeit und die Bioqualität der Lebensmittel anhand von Dokumenten zu kontrollieren hatten. Eine allgemeine Überprüfung der Lebensmittel und ihrer Aufmachung (Verpackung) auf eine Täuschungsgeignung war in dieser Verfahrensanweisung nicht vorgesehen. Eine laufende Schulung aller Lebensmittelkontrollorgane zum Thema Irreführung bzw. Täuschung fand nicht statt. Vonseiten des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gab es als Hilfestellung für die Kontrollorgane nur das Österreichische Lebensmittelbuch, das jedoch zu vielen Problemstellungen (bspw. Herkunft, Fruchtabbildungen) keine konkreten Lösungsansätze enthielt. Einheitliche aktuelle Standards für die Vollziehung im Bereich der Irreführung und der Täuschung im Zusammenhang mit der Überprüfung von Qualitätszeichen fehlten (TZ 31).

(3) In Niederösterreich verfolgten die Kontrollorgane der Lebensmittelaufsicht Fälle von Irreführung im Rahmen von Betriebsrevisionen nicht selbstständig. Im Verdachtsfall der Irreführung zogen sie – wie bei anderen Verdachtsfällen (bspw. Hygienemängel, Listerien) – eine Lebensmittelprobe und leiteten diese an die Gutachterinnen und Gutachter der AGES zur Überprüfung weiter. In Oberösterreich hingegen überprüften die Kontrollorgane der Lebensmittelaufsicht die Herkunft der Lebensmittel bzw. Herkunftsangaben in Form einer Dokumentenkontrolle im Rahmen von Betriebsrevisionen selbstständig und erstatteten im Falle unrichtiger Angaben bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde – ohne Einschaltung der Gutachterinnen und Gutachter der AGES – Anzeige.

- 32.2 Der RH hielt fest, dass für eine umfassende Beurteilung einer Irreführung bzw. Täuschungsgeignung von diversen Angaben zu Lebensmitteln im Rahmen der amtlichen Begutachtung die Erhebung und Weiterleitung spezifischer Produktinformationen (wie über den Ursprung und die Art der Rohwaren, die Rezeptur oder die Herstellung) durch das amtliche Aufsichtsorgan erforderlich waren. Darüber hinaus wies der RH kritisch darauf hin, dass die Kontrolle von Lebensmitteln und deren Aufmachung (Verpackung) im Hinblick auf eine Irreführung der Konsumentinnen und Konsumenten die Gefahr nicht einheitlicher subjektiver Einschätzungen der Lebens-

²⁷ Diese durch eine Länderarbeitsgruppe unter Leitung und Verantwortung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz erarbeitete interne Weisung für alle Kontrollorgane der Lebensmittelaufsicht gab es schon vor 2018, allerdings nicht in Form einer verbindlich abzuarbeitenden Checkliste (Rechtsgrundlage Kontrollverordnung (EG) 882/2004).

mittelkontrollorgane in sich barg. Er kritisierte in diesem Zusammenhang das Fehlen einheitlicher, aktueller Standards für die Vollziehung im Bereich der Irreführung bzw. Täuschung, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Überprüfung von Qualitätszeichen. So sah die Verfahrensanweisung für Lebensmittelkontrollorgane keine allgemeine Überprüfung der Lebensmittel und ihrer Aufmachung (Verpackung) auf eine Täuschungseignung hin vor. Dies führte zu unterschiedlichen Vorgangsweisen der Kontrollorgane der Lebensmittelaufsicht in den Ländern.

Er empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, auf die Aufnahme spezifischer Anforderungen zur Überprüfung von Lebensmitteln und ihrer Aufmachung (Verpackung) im Hinblick auf ihre Täuschungseignung in die Verfahrensanweisung für die Lebensmittelkontrollorgane hinzuwirken.

Zudem empfahl er dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, den Prozess der Informationserhebung und –übermittlung an die AGES bzw. die Lebensmitteluntersuchungsanstalten abzustimmen, um eine einheitliche Vorgangsweise der Lebensmittelkontrollorgane der Länder sicherzustellen und im Rahmen der amtlichen Begutachtung eine umfassende Bewertung von Angaben zu Lebensmitteln im Hinblick auf eine Irreführung bzw. Täuschungseignung zu ermöglichen.

Darüber hinaus kritisierte der RH das Fehlen einer laufenden Schulung aller damit befassten Kontrollorgane, um die Grundlagen für Einzelfallentscheidungen zu verbessern und eine einheitliche Spruchpraxis zu schaffen.

Er empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, gemeinsam mit den Ländern für eine laufende Schulung der Lebensmittelkontrollorgane zu diesem Thema zu sorgen.

- 32.3 Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bezüglich der Verfahrensanweisungen für die amtliche Lebensmittelkontrolle zur Prüfung der täuschungsfreien Aufmachung bei den kommenden Tagungen mit den Leiterinnen und Leitern der Lebensmittelaufsicht Gespräche stattfinden würden, um zu diskutieren, welche Verbesserungen vorgenommen werden könnten.

Die Beschreibungen im Codexkapitel B 3 Allgemeine Beurteilungsgrundsätze würden der umfassenden und einheitlichen Bewertung von Angaben bei Lebensmitteln dienen. Im Zusammenhang mit der Überprüfung von Qualitätszeichen müsse vorab geklärt werden, in welchem Umfang diese einer Beurteilung zugeführt werden könnten.

Betreffend die Schulung der Lebensmittelkontrollorgane teilte das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz mit, dass es hier bereits das Einverständnis mit den Ländern im Rahmen der Weiterbildung gebe, die Schulungen zu diesen Themen zu vertiefen.

Amtliche Kontrollen freiwilliger privater Qualitätszeichen

- 33.1 (1) In Niederösterreich und Oberösterreich überprüften die Lebensmittelkontrollorgane freiwillige private Qualitätszeichen auf der Verpackung von Lebensmitteln im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrolle bisher in der Regel nicht auf ihre Täuschungseignung hin. Laut Angaben der Lebensmittelaufsicht beider Länder war die Überprüfung von Qualitätszeichen im Rahmen der amtlichen Kontrollen mit den vorhandenen personellen Ressourcen nicht durchführbar, weil für die Kontrolle auf Täuschungseignung sehr aufwendige Recherchen hinsichtlich der Werthaltigkeit der Qualitätskriterien notwendig gewesen wären. Im Zusammenhang mit der Personalressourcenknappheit verwiesen die beiden Länder auch auf die Lebensmittelsicherheitsberichte, wonach der jeweilige Probenplan und der Plan der durchzuführenden Betriebsrevisionen mit den vorhandenen personellen Ressourcen ohnehin nur knapp (Probenplan) oder nicht vollständig (Betriebsrevisionen) erfüllt werden konnten.²⁸ Die Beurteilung, ob eine Irreführung vorlag, war für die Lebensmittelkontrollorgane vor Ort zudem im Rahmen umfangreicher weiterer Kontrollen der Lebensmittel (Warenzustand, Zustand der Geräte bzw. Anlagen, Hygiene, Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kennzeichnungsvorschriften usw.) auch aus Zeitgründen schwierig. Die Lebensmittelkontrollorgane wären daher mangels Ressourcen nicht in der Lage, diese Zusatzinformationen zu freiwilligen Qualitätszeichen selbst zu erheben und im Rahmen der Probenbegleitschreiben an die unabhängigen Gutachterinnen und Gutachter der AGES bzw. der Lebensmitteluntersuchungsanstalten zu übermitteln.

Ob und wie oft Qualitätszeichen von den Gutachterinnen und Gutachtern der AGES auf ihre Eignung zur Irreführung nach § 5 Abs. 2 LMSVG überprüft worden waren, war für den RH mangels entsprechender Daten oder Aufzeichnungen nicht nachvollziehbar.

Auch im Rahmen von Schwerpunktaktionen überprüfte die Lebensmittelaufsicht in Niederösterreich und Oberösterreich bisher freiwillige private Qualitätszeichen nicht auf eine mögliche Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten. Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz hatte bisher zu diesem Thema noch keine Schwerpunktaktionen bei den Ländern angeregt oder amtliche Kontrollen diesbezüglich unterstützt (TZ 28).

²⁸ bspw. 2016 Betriebsrevisionen in Niederösterreich zu 75,6 % und in Oberösterreich zu 84 %; in den anderen Jahren ähnliche Erfüllungsquote

Es lag in den beiden Ländern demzufolge auch keine einzige Beanstandung wegen der Irreführung bzw. Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten durch ein freiwilliges privates Qualitätszeichen infolge der amtlichen Lebensmittelkontrolle vor.

(2) Der Oberste Gerichtshof (**OGH**) wies in einem Fall zum Wettbewerbsrecht auf das Potenzial von Zertifizierungen und Zeichen zur Täuschung von Konsumentinnen und Konsumenten hin.²⁹ Ebenso kritisierte auch eine Vorstudie der AGES zum Thema Zertifizierungen und Gütesiegel aus dem Jahr 2015³⁰, dass die von den Unternehmen festgelegten (Qualitäts-)Kriterien für Zeichen und Zertifizierungen nicht immer objektiv nachvollziehbar, auf einer wissenschaftlichen Basis erarbeitet und transparent waren³¹ und die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien oftmals nicht durch unabhängige Dritte erfolgte. Nach Ansicht der Autoren bestand „auf Basis der vorliegenden Datenlage bei Zertifizierungen und Gütesiegeln im Lebensmittelbereich ein Potenzial zur Irreführung der Endverbraucherinnen und Endverbraucher, darüber hinaus des Marktausschlusses und nicht werthaltiger Kosten entlang der Lebensmittelkette“. Sie empfahlen, privatrechtliche freiwillige Qualitätszeichen anhand werthaltiger und vergleichender Kriterien zu beschreiben und die Ergebnisse der Bewertung zu publizieren (Benchmark-Check). Eine Grundlage hierfür böten die EU-Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel.³²

- 33.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass es keine Anhaltspunkte für die Überprüfung von freiwilligen privaten Qualitätszeichen auf Lebensmitteln im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen in Niederösterreich und Oberösterreich im Hinblick auf ihre Täuschungseignung gab. In wie vielen Fällen und ob überhaupt Qualitätszeichen durch die amtlichen Gutachterinnen und Gutachter der AGES – nach Probenziehungen – überprüft wurden, war mangels Daten bzw. Aufzeichnungen für den RH nicht nachvollziehbar.

Auch wenn die Kontrolle freiwilliger privater Qualitätszeichen im Hinblick auf ihre Täuschungseignung wegen der Vielzahl an verwendeten Qualitätszeichen und des großen Aufwands zur Überprüfung mit den vorhandenen personellen Ressourcen im Rahmen von amtlichen Kontrollen schwierig erscheint, sollten nach Ansicht des RH Schritte gesetzt werden, um für Konsumentinnen und Konsumenten mehr Übersichtlichkeit und Verlässlichkeit zu schaffen und das Potenzial zur Irreführung zu reduzieren.

²⁹ OGH vom 11.8.2015, 4Ob121/15w: Der Fall betraf u.a. auch die unberechtigte Verwendung eines Gütezeichens durch ein Lebensmittelunternehmen. Nach dem Kommentar zum Lebensmittelrecht ist die Rechtsprechung des OGH zum Wettbewerbsrecht (u.a. § 2 und Anlage 2 des UWG) auch zur Auslegung des § 5 Abs. 2 LMSVG heranzuziehen (siehe Kommentar zum LMSVG).

³⁰ Vorstudie über Zertifizierungen und Gütesiegel bei Lebens- und Futtermitteln und deren Mehrwert (vom Land Niederösterreich finanziert und beauftragt)

³¹ bspw. im Internet abrufbar

³² 2010/C 341/04

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz keine Schwerpunktaktionen zur Überprüfung von Qualitätszeichen vorsah, obwohl das Problem der Vielzahl an verwendeten Zeichen (mehr als 100) bekannt war und auf das Potenzial von Qualitätszeichen zur Täuschung von Konsumentinnen und Konsumenten mehrfach hingewiesen wurde (OGH, AGES). Zur Beantwortung konkreter Fragestellungen insbesondere im Zusammenhang mit Qualitätszeichen und zur Sicherstellung der erforderlichen Abstimmung der Bewertungsprozesse erachtete der RH die Durchführung koordinierter Aktionen zum Thema Täuschung bzw. Irreführung im Rahmen der amtlichen Lebensmittelkontrolle als zweckmäßig.

Er empfahl daher dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, Schwerpunktaktionen zum Thema Irreführung durch freiwillige private Qualitätszeichen in den nationalen Kontrollplan aufzunehmen.

Weiters empfahl der RH dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, einen Benchmark-Check im Sinne der Empfehlung der Vorstudie der AGES und der EU-Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel durchzuführen.

(3) Nach Ansicht des RH bedurfte die Kontrolle von Lebensmitteln im Bereich der Irreführung und Täuschung – auch im Hinblick auf die Überprüfung von Qualitätszeichen auf Verpackungen – einer besonderen Spezialisierung der beteiligten Kontrollorgane und einer erhöhten Koordinierung durch die Vielzahl an eingebundenen und betroffenen Stellen wie die Lebensmittelaufsicht (amtliche Lebensmittelkontrollorgane), die Bezirksverwaltungsbehörden (Durchführung der Strafverfahren), das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Koordinierung und Codexkommission), die AGES (Referat für Täuschungsschutz), die unabhängigen Gutachter der AGES und der Verein für Konsumenteninformation (Lebensmittelcheck, Verfahren nach dem UWG). Im Hinblick auf die in seinem Bericht aufgezeigten Schwachstellen (TZ 31, TZ 32, TZ 33, TZ 34 und TZ 35) erachtete der RH daher den Aufbau spezifischen Know-hows im Bereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz zur Unterstützung der Lebensmittelaufsicht bei der Kontrolle von Irreführung und Täuschung bei Lebensmitteln als zielführend. Er wies allerdings darauf hin, dass verstärkte Aktivitäten in diesem Bereich nicht zulasten der Kontrollen beim Gesundheitsschutz gehen sollten.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, spezifisches Know-how aufzubauen und dieses der Lebensmittelaufsicht zur Verfügung zu stellen, um eine Verstärkung von Kontrollen von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich voranzutreiben.

- 33.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gehe die Einführung von Schwerpunktaktionen zur Kontrolle privater Qualitätszeichen mit der Frage der Festlegung von Kriterien und damit den Ergebnissen aus den Gesprächen der beteiligten Verkehrskreise einher.

Ein Benchmark–Check könne erst auf werthaltigen und vergleichenden Kriterien aufgebaut und veranlasst werden. Betreffend die Erarbeitung von Kriterien seien die Ergebnisse der Gespräche im Rahmen der Codex–Unterkommission Kennzeichnung, Aufmachung abzuwarten. Danach könne über eine Erstellung eines Benchmark–Checks entschieden werden.

Die Idee eines Kompetenzzentrums lasse sich laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz angesichts von Einsparungsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung kaum verwirklichen.

- 33.4 Der RH geht in allen Bereichen von der Notwendigkeit einer effizienten und sparsamen Verwaltungsführung aus. Um qualifizierte Kontrollen von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich sicherzustellen, sollte daher im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten und Ressourcen gezielt spezifisches Know–how aufgebaut und dieses der Lebensmittelkontrolle zur Verfügung gestellt werden.

Amtliche Kontrollen in Niederösterreich und Oberösterreich und ihre Folgen

- 34.1 (1) Die vom RH bei der Lebensmittelaufsicht in Niederösterreich und Oberösterreich eingesehenen Fälle nach § 5 Abs. 2 LMSVG betrafen vor allem Beanstandungen wegen unrichtiger Qualitätsauslobungen (bspw. bei Speiseöl), unrichtiger Zusammensetzungen und unrichtiger Herkunftsangaben (bspw. bei Honig und Würsten). Diese Beanstandungen könnten auch bei Qualitätszeichen auftreten, bei denen die Konsumentinnen und Konsumenten gerade auf Aspekte wie bspw. die Qualitätsangabe „Bio“ und Herkunftsangaben (insbesondere „hergestellt in“) vertrauen.

Bei Verstößen gegen das Verbot der Irreführung nach § 5 Abs. 2 LMSVG war neben der Anordnung von Maßnahmen durch die Lebensmittelaufsicht gegenüber dem Lebensmittelunternehmen (nach § 39 Abs. 1 LMSVG) auch die Verhängung von Verwaltungsstrafen durch die Bezirksverwaltungsbehörden nach einer Anzeige durch die Lebensmittelaufsicht nach dem Verwaltungsstrafgesetz möglich.

Übertretungen nach § 5 Abs. 2 LMSVG waren mit Geldstrafen bis zu 50.000 EUR und im Wiederholungsfall bis zu 100.000 EUR bedroht. Bei vorsätzlichen Verstößen, die in Kenntnis der Rechtswidrigkeit des Handelns begangen wurden, war, sofern die Folgen der Übertretung nicht unbedeutend waren, eine Geldstrafe von zumindest

700 EUR, bei Wiederholung von 4.000 EUR festzusetzen (siehe § 90 Abs. 2 Z 1 LMSVG). Österreich war auch EU–rechtlich verpflichtet, wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittelrecht festzulegen. Damit waren auch Verstöße gegen das Lebensmittelinformationsrecht wie § 5 Abs. 2 LMSVG umfasst (Art. 55 Abs. 1 Kontrollverordnung (EG) 882/2004). Nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz war mit der wortgleichen Aufnahme des Art. 7 der EU–Lebensmittelinformationsverordnung „Lauterkeit der Informationspraxis“ in § 5 Abs. 2 LMSVG der Schutz der Verbraucherin bzw. des Verbrauchers vor Irreführung im Lebensmittelrecht dem Gesundheitsschutz rechtlich gleichgestellt. Eine Auswertung über den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren wegen einer Übertretung nach § 5 Abs. 2 LMSVG in Niederösterreich und Oberösterreich zeigte, dass ein Großteil der Verfahren mit einer geringen Geldstrafe bis 300 EUR oder ohne Geldstrafe (Ermahnung oder Einstellung) endete.³³ Nach der Systematik des Verwaltungsstrafgesetzes³⁴ traf dies bei Verstößen von mittleren und großen Lebensmittelunternehmen gegen das Verbot der Irreführung die verantwortlichen Beauftragten des Unternehmens und nicht die Unternehmen selbst.

(2) Die amtliche Lebensmittelaufsicht in Niederösterreich und Oberösterreich forderte die überprüften Unternehmen bei Irreführung bzw. Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten in der Regel zur Anpassung der Kennzeichnung und zur Vorlage eines Gutachtens darüber auf. In Niederösterreich wurde zusätzlich die Durchführung betrieblicher Verbesserungen insbesondere bezüglich der Dokumentation und der Eigenkontrolle gefordert.

(3) Im Unterschied dazu verhängte die AMA Marketing bei Verstößen gegen ihre Gütesiegel–Richtlinien bei durchaus vergleichbaren Täuschungshandlungen – bspw. bei der Irreführung über die Herkunft von Lebensmitteln – teilweise sehr hohe Geldstrafen (zwischen 5.000 EUR und 34.500 EUR) über die Lebensmittelunternehmen und setzte im Vergleich zur amtlichen Kontrolle strengere Maßnahmen (Verschärfung des Kontrollzyklus, regelmäßige Nachkontrollen, bis zum Verbot der Vermarktung im Rahmen des AMA–Gütesiegel–Programms). Sie verhängte die Geldstrafen und Maßnahmen allerdings zum Schutz der eigenen Marke aufgrund privatrechtlicher Verträge mit den Unternehmen.

34.2 Der RH hielt fest, dass Verstöße gegen das Verbot der Irreführung nach § 5 Abs. 2 LMSVG in Niederösterreich und Oberösterreich in den meisten Fällen nur Geldstrafen bis 300 EUR zur Folge hatten. Nach Einschätzung des RH wäre auch bei der Täuschung der Konsumentinnen und Konsumenten im Zusammenhang mit Qualitätszeichen von keinen höheren Strafen auszugehen. Dies, obwohl Übertretungen

³³ rd. 76 % aller verhängten Geldstrafen bis 300 EUR, höchste Strafen rd. 1.000 EUR bis 1.375 EUR (drei Verfahren); rd. 33 % aller Verfahren endeten ohne Geldstrafe.

³⁴ § 9 Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz

nach § 5 Abs. 2 LMSVG im Sinne der EU–rechtlichen Verpflichtung zur Verhängung von wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Sanktionen auch bei Verstößen gegen das Lebensmittelinformationsrecht mit Geldstrafen bis zu 50.000 EUR und im Wiederholungsfall mit bis zu 100.000 EUR bedroht waren und obwohl die Mindest(geld–)strafe für ein vorsätzliches Vergehen 700 EUR betrug. Der RH betonte, dass die AMA Marketing bei vergleichbaren Verstößen in Fällen der Täuschung wesentlich höhere Geldstrafen bis 34.500 EUR auf privatrechtlicher Basis gegen die Lebensmittelunternehmen verhängte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz daher, die Verwaltungsstrafverfahren nach § 5 Abs. 2 LMSVG im Hinblick auf die Wirksamkeit und Abschreckung der verhängten Sanktionen österreichweit zu evaluieren und auf eine gesetzliche Verbesserung zur Erreichung der in Art. 55 Abs. 1 der Kontrollverordnung (EG) 882/2004 gesetzten Ziele hinzuwirken.

Hinsichtlich der Maßnahmenvorschreibung kritisierte der RH, dass die Umsetzung der zuvor aufgetragenen Maßnahme zur Verbesserung innerbetrieblicher Vorschriften bezüglich der Dokumentation und Eigenkontrolle nach § 39 Abs. 1 LMSVG von den Organen der Lebensmittelaufsicht in Niederösterreich nicht kontrolliert wurde und in der Eigenverantwortung der Unternehmen verblieb. Der RH wies auch darauf hin, dass die Lebensmittelaufsicht in Oberösterreich über die Verpflichtung zur Anpassung der Kennzeichnung hinaus regelmäßig keine strengere Maßnahme verhängte.

Er empfahl daher dem Land Niederösterreich, die Umsetzung der bei Fällen von Irreführung bzw. Täuschung eingeforderten Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenkontrolle bei den Lebensmittelunternehmen künftig zu überwachen.

Dem Land Oberösterreich empfahl der RH, Maßnahmen zur Verbesserung der Dokumentation und Eigenkontrolle bspw. in Fällen unrichtiger Zusammensetzung von Lebensmitteln anzuordnen und die Umsetzung dieser Maßnahmen zu kontrollieren.

34.3 (1) Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der gesetzliche Strafraum des LMSVG als wirksam und abschreckend angesehen werde. Bei der Festlegung der Höhe der Verwaltungsstrafe würden auch die persönlichen Verhältnisse der Beschuldigten berücksichtigt. Österreich sei ein Land mit einer überwiegenden Anzahl an klein- und mittelständischen Betrieben; dementsprechend würden Verwaltungsstrafen auch geringer ausfallen.

(2) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien die Eigenkontrollen bei den Lebensmittelunternehmen durch die Niederösterreichische Lebensmittelkontrolle bereits bisher durchwegs überwacht worden. Die Niederösterreichische

Lebensmittelkontrolle werde jedoch künftig das Eigenkontrollsystem der Betriebe verstärkt überprüfen.

(3) Gemäß Stellungnahme des Landes Oberösterreich habe gemäß § 39 Abs. 1 LMSVG die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann bei Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften mit Bescheid, gegebenenfalls unter einer gleichzeitig zu setzenden Frist und unter Ausspruch der notwendigen Bedingungen oder Auflagen, die nach Art des Verstoßes und unter Berücksichtigung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit erforderlichen Maßnahmen zur Mängelbehebung oder Risikominderung anzuordnen. Gemäß MANZ–Ausgabe des Kommentars zum Lebensmittelrecht, 3. Auflage, überlasse es der Gesetzgeber der Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann zu entscheiden, wann welche Maßnahmen verhängt werden können. Der Tatbestand des Verstoßes sei völlig unbestimmt und gebe wenig Anhaltspunkte, wie die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann ihren bzw. seinen Ermessensspielraum ausnützen soll. So müssten Maßnahmen immer unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots angeordnet werden. Kennzeichnungsverstöße würden ebenso wenig wie irreführende Angaben die Anordnung der Rücknahme vom Markt oder der Unterrichtung der Abnehmer rechtfertigen. Die vom Gesetz bei irreführenden Angaben vorgesehene Maßnahme sei die Anpassung der Kennzeichnung. Sofern nämlich eine Maßnahme verhältnismäßig ist (und zur Mängelbehebung führt), obliege es der Entscheidungsbefugnis der Behörde, welche Maßnahme vorgeschrieben wird.

Die Maßnahmen des § 39 Abs. 1 Z 12 LMSVG zur Verbesserung der Dokumentation und Eigenkontrolle würden es der Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann erlauben, gezielte und im konkreten Einzelfall erforderliche betriebliche Verbesserungen anzuordnen. Es sei dies sicher eine zweckmäßige Vorgangsweise, jedoch keinesfalls eine strengere Maßnahme. Nach MANZ führe das Festkleben am Wortlaut des § 39 Abs. 1 LMSVG in der Praxis oft zu völlig inhaltsleeren Maßnahmen (häufig nach § 39 Abs. 2 LMSVG), nur um dem Wortlaut Genüge zu tun. Ein typisches Beispiel sei die regelmäßige Anordnung „betrieblicher Verbesserungen“, ohne diese Verbesserungen näher auszuführen. Außerdem habe das Aufsichtsorgan immer das gelindeste Mittel zu wählen und keine strengeren Maßnahmen zu verhängen.

Grundsätzlich sollten gemäß den Ausführungen des Landes Oberösterreich also jene Maßnahmen getroffen werden, die zur Erreichung genau angeführter Zwecke erforderlich sind. Selbstverständlich werde jedoch auf Basis der Empfehlungen künftig der Eignung der Maßnahmensetzung ein besonderes Augenmerk gewidmet.

- 34.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dass die verhängten Geldstrafen tatsächlich sehr gering waren. Dies war nach dem System des Verwaltungsstrafgesetzes darin begründet, dass nicht die Unternehmen selbst, sondern die verantwortlichen Beauftragten von

Unternehmen bestraft wurden, über die – aufgrund eines nur nachweisbaren minderen Verschuldens bei Täuschungshandlungen – sehr geringe, am unteren Ende der Strafskala liegende Geldstrafen verhängt wurden. Die Täuschung einer großen Anzahl von Konsumentinnen und Konsumenten hatte somit nur geringe Geldstrafen für einzelne Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter in Unternehmen zur Folge. Vor diesem Hintergrund wies der RH auf die Praxis der strengeren Strafen und Maßnahmen bei der AMA Marketing bei ähnlichen Verstößen hin.

Dem Land Oberösterreich entgegnete der RH, dass er die Anordnung von betrieblichen Verbesserungen – im Vergleich zur bloßen Anpassung der Kennzeichnung – in Einzelfällen als geeignetere Maßnahme erachtete. Dies insbesondere dann, wenn Verstöße aufgrund von Mängeln in betrieblichen Abläufen verursacht wurden. Wie § 39 Abs. 1 LMSVG ausführt, können Maßnahmen mit einer angemessenen Frist und unter Ausspruch von notwendigen Bedingungen angeordnet werden, wodurch deren Wirksamkeit deutlich verstärkt werden kann. Wird die Anordnung betrieblicher Verbesserungen mit inhaltlichen Präzisierungen in Bezug auf die festgestellten Mängel sowie mit Kontrollen verknüpft, stellt sie nach Ansicht des RH keine inhaltsleere Maßnahme dar, sondern kann die Behebung struktureller Mängel bewirken.

Informationsfluss zwischen den Behörden und beteiligten Stellen bei der Vollziehung des LMSVG

- 35.1 Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann über den Ausgang der nach dem LMSVG anhängigen Verwaltungsstrafverfahren zu informieren (Informationspflicht nach § 91 Abs. 1 LMSVG). In Oberösterreich kamen die Bezirksverwaltungsbehörden dieser Verpflichtung nach, in Niederösterreich informierten sie die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann nur in rund der Hälfte der Fälle über den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren (Höhe der verhängten Strafe, Ermahnung oder Einstellung).

Eine Information der Landeshauptfrau bzw. des Landeshauptmanns an das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz über den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren und weitere Informationen betreffend verhängter Maßnahmen nach dem LMSVG (Maßnahmen und Maßnahmenbescheide nach § 39 Abs. 1 LMSVG) war gesetzlich nicht vorgesehen. Auch die Gutachterinnen und Gutachter der AGES erhielten daher keine diesbezüglichen Informationen vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und hatten keine Kenntnis darüber, in wie vielen Fällen ihre Gutachten zu Anzeigen an die Bezirksverwaltungsbehörden durch die Lebensmittelkontrollorgane führten bzw. wie diese Verfahren ausgingen.

Die Landesverwaltungsgerichte hatten das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz über den Ausgang der bei ihnen anhängigen Strafverfahren zu verständigen (siehe § 91 Abs. 2 LMSVG). Dies erfolgte zwar durch eine Übermittlung der betreffenden Urteile, allerdings wertete das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz aufgrund fehlender personeller Ressourcen die Urteile nicht aus.

- 35.2 Der RH bemängelte, dass die Bezirksverwaltungsbehörden in Niederösterreich die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann entgegen den Vorgaben gemäß § 91 Abs. 1 LMSVG nicht vollständig über den Ausgang der Verwaltungsstraßverfahren nach § 5 Abs. 2 LMSVG – insbesondere über die Höhe der verhängten Strafen – informierten.

Er empfahl dem Land Niederösterreich, den Informationsfluss künftig zur Verbesserung der Datenlage sicherzustellen.

Der RH kritisierte weiters den nur teilweise bestehenden Informationsfluss zwischen den Ländern und dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Dadurch war eine Auswertung der Daten u.a. auch im Zusammenhang mit dem Thema Irreführung durch Qualitätszeichen nicht möglich.

Er empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, den Informationsfluss in Bezug auf den Ausgang der Verfahren (Verwaltungsstraßverfahren, Maßnahmenverfahren) mit dem besonderen Blickwinkel auf das Thema Irreführung zu verbessern, um künftig bessere Datengrundlagen für eine Steuerung zu schaffen.

- 35.3 (1) Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Informationsfluss bei Maßnahmenverfahren (§ 39 LMSVG) vollständig gewährleistet sei, da die Landeshauptfrau bzw. der Landeshauptmann Behörde sei und somit in allfälligen Beschwerdeverfahren auch belangte Behörde. Hinsichtlich des Ausgangs von Verwaltungsstraßverfahren bestehe derzeit eine Informationspflicht der Bezirksverwaltungsbehörden gegenüber der anzeigenden Behörde, nicht aber der zweiten Instanz, den Landesverwaltungsgerichten. Es werde überlegt, eine solche Informationspflicht im LMSVG vorzusehen.
- (2) Gemäß Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden entsprechende Maßnahmen getroffen, damit der künftige Informationsfluss gemäß § 91 Abs. 1 LMSVG sichergestellt ist.

- 35.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dass auch der Informationsfluss in den Ländern – wie das Beispiel Niederösterreich zeigte – trotz gesetzlicher Verpflichtung nach § 91 LMSVG nur teilweise vorhanden war. Zudem ist der Informationsfluss an die Landeshauptfrau bzw. den Landeshauptmann auch bei Maßnahmenverfahren nur dann gewährleistet, wenn betroffene Lebensmittelunternehmen ein Rechtsmittel ergreifen. Der RH bewertete eine vom Ministerium angedachte Informationspflicht der Landesverwaltungsgerichte gegenüber der anzeigenden Behörde im LMSVG positiv.

Konsumentenschutz – Abstimmung und Kooperation

- 36.1 (1) Die Agenden der Lebensmittelkontrolle und des Konsumentenschutzes, der auch lebensmittelbezogene Themenstellungen umfasste, wurden mit der Novelle des Bundesministeriengesetzes im Jahr 2017 im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz zusammengeführt, blieben jedoch unterschiedlichen Stellen³⁵ zugeordnet.

(2) Bei ausgewählten Produktaufmachungen von Lebensmitteln beauftragte die für den Konsumentenschutz zuständige Sektion den Verein für Konsumenteninformation mit der Führung von Unterlassungsklagen wegen potenzieller Verstöße gegen das Irreführungsverbot nach dem UWG. Die Einbindung der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Sektion in den Genehmigungsprozess erfolgte auf informellem Weg.

Seit dem Jahr 2013 waren insgesamt elf Verfahren mit Lebensmittelbezug anhängig. Von den neun abgeschlossenen Verfahren wurden fünf mit Urteil und vier mit Vergleich beendet. Das Österreichische Lebensmittelbuch nahm in den Vorgaben zur Täuschungsfreiheit Bezug auf die aus UWG-Verfahren abgeleitete Rechtsprechung.

(3) Um Täuschungen aufgrund der Aufmachung bzw. Kennzeichnung von Lebensmitteln zu minimieren und die Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken, etablierte der Verein für Konsumenteninformation mit dem sogenannten Lebensmittelcheck ein Internetserviceangebot.³⁶ Finanziert wurde der Lebensmittelcheck ab dem Jahr 2012 auf Basis gemeinsamer Förderungsverträge vom damaligen Bundesministerium für Gesundheit und Frauen und vom damaligen Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz je zur Hälfte; im Zeitraum 2013 bis 2017 mit insgesamt rd. 300.000 EUR.

³⁵ Sektion 3 Konsumentenpolitik und Sektion 9 Recht im Bereich Gesundheit, Kranken- und Unfallversicherung, Gesundheitlicher Verbraucherschutz

³⁶ Website: www.lebensmittel-check.at

Das Angebot war als interaktive Kommunikationsplattform für Verbraucherinnen und Verbraucher konzipiert, die Produkte, die sie für potenziell irreführend hielten, melden konnten. Expertinnen und Experten bewerteten die Sachverhalte, konfrontierten die betroffenen Unternehmen damit und veröffentlichten ihre Bewertungen bzw. die Reaktionen der Unternehmen auf der Website. Die Täuschungseignung wurde unabhängig davon bewertet und gegebenenfalls beanstandet, wenn der Verdacht einer Irreführung im rechtlichen Sinne bestand. Nach dem Konzept sollten Unternehmen veranlasst werden, insbesondere Verpackungen verbraucherfreundlicher zu gestalten.

Eine Pflicht, bei lebensmittelrechtlichen Verdachtsfällen (Überschreitung der zulässigen Grenzen in der Kennzeichnung, Werbung usw.) die amtliche Lebensmittelkontrolle zeitnah zu informieren, war in den Förderungsverträgen betreffend den Lebensmittelcheck nicht abgebildet. Die amtliche Lebensmittelkontrolle nahm die Berichte des Lebensmittelchecks zumeist zur Kenntnis, ohne lebensmittelrechtliche Maßnahmen wie bspw. Probenziehungen daraus abzuleiten.

- 36.2 Der RH wies darauf hin, dass das Thema Irreführung und Täuschung im Lebensmittelbereich nicht nur für die Lebensmittelkontrolle, sondern auch für den Konsumentenschutz relevant war und sich daraus ein Abstimmungserfordernis der zuständigen Stellen ergab. Wenn auch die Strukturen und Instrumente zur Rechtsdurchsetzung unterschiedlich waren, so erachtete der RH die Zusammenarbeit der unterschiedlichen Stellen des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz im Bereich Täuschungsschutz als zweckmäßig, um Fachexpertisen zu nutzen. Er kritisierte, dass die Einbindung der für die Lebensmittelkontrolle zuständigen Sektion nur informell erfolgte.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, die Zusammenarbeit der für den Konsumentenschutz bzw. die amtliche Lebensmittelkontrolle zuständigen Stellen für das Themenfeld Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung im Lebensmittelbereich in der Ablauforganisation verstärkt vorzusehen.

Im Zusammenhang mit dem Projekt Lebensmittelcheck kritisierte der RH, dass bei lebensmittelrechtlichen Verdachtsfällen keine Pflicht zur Information der amtlichen Lebensmittelkontrolle vertraglich festgelegt war.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, eine Pflicht des Vereins für Konsumenteninformation im Förderungsvertrag des Lebensmittelchecks zu verankern, bei lebensmittelrechtlichen Verdachtsfällen die amtliche Lebensmittelkontrolle zeitnah zu informieren.

- 36.3 Gemäß Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz werde die zivilrechtliche Aufbereitung und Bewertung von Sachverhalten mit Irreführungspotenzial im Lebensmittelbereich nach den Bestimmungen des UWG durch den Verein für Konsumenteninformation in seinem Auftrag vorgenommen. Das Ministerium beabsichtige, eine Verstärkung der Zusammenarbeit insofern vorzusehen, als Lebensmittelkontrollorgane über die Funktion des UWG informiert werden sollen. Würden im Rahmen der Kontrollen in sich wiederholenden Fällen Irreführungen wahrgenommen, so sollten die Kontrollorgane auch das zuständige Ministerium davon in Kenntnis setzen, damit dieses – nach Maßgabe der Ressourcen – den Sachverhalt im Rahmen einer Verfolgung nach UWG prüfen könne. Vice versa werde das Ministerium den Verein für Konsumenteninformation dazu einladen, die amtlichen Lebensmittelkontrollorgane von gravierenden Verstößen in Bezug auf Irreführung in Kenntnis zu setzen.

Die Internetseite www.lebensmittel-check.at sei ins Leben gerufen worden, damit Konsumentinnen und Konsumenten unbürokratisch Hinweise zu Lebensmitteln geben könnten, wenn sie sich in die Irre geführt fühlen. Die Unternehmen wiederum würden die Möglichkeit bekommen, zu den Beschwerden – unbürokratisch – Stellung zu nehmen. Es sei nicht die Intention gewesen, diese Internetseite und damit den Verein für Konsumenteninformation als Teil der amtlichen Lebensmittelkontrolle zu installieren. Sobald auf der Internetseite darauf hingewiesen werde, dass jeder mögliche Verstoß an die Lebensmittelaufsicht zur Anzeige weitergeleitet wird, gebe es für die Unternehmen wenig Anreiz, der Beschwerde nachzukommen und die eigene Rechtsposition aufzugeben.

- 36.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dass die Ergebnisse der Bewertung von Sachverhalten mit Irreführungspotenzial durch den Verein für Konsumenteninformation wichtige Hinweise für die Lebensmittelkontrolle liefern konnten. Daher sollten diese Informationen im Hinblick auf ihre strafrechtliche Relevanz verpflichtend an die amtliche Lebensmittelkontrolle übermittelt werden. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Zusammenfassende Feststellungen zur Kontrolle von Qualitätszeichen durch die Lebensmittelaufsicht

37 Im Zusammenhang mit der Vermeidung von Irreführung und Täuschung durch die Lebensmittelaufsicht betonte der RH zusammenfassend folgende wesentliche Feststellungen:

- Der Tatbestand der Irreführung und Täuschung (gemäß § 5 Abs. 2 LMSVG) galt auch für Qualitätszeichen (TZ 3).
- Es gab keine Vorgaben zur Beurteilung von Täuschung und Irreführung durch Qualitäts- bzw. Herkunftszeichen im Österreichischen Lebensmittelbuch oder durch sonstige Vorgaben der Codexkommission (TZ 31).
- Es bestanden auch keine konkreten Vorgaben für die amtlichen Lebensmittelkontrollorgane zur Überprüfung von Qualitätszeichen im Hinblick auf Irreführung und Täuschung (TZ 29, TZ 30).
- Für einheitliche Beurteilungen bei der Kontrolle von Täuschungseignungen gab es kein Bewertungsinstrument zur Verankerung von Beurteilungskriterien (TZ 31, TZ 32).
- Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz sah keine Schwerpunktaktionen betreffend die Kontrolle von Qualitäts- bzw. Herkunftszeichen vor (TZ 33).
- Die Lebensmittelkontrollorgane verfügten mangels Anforderung oder Recherche über keine Unterlagen zu den Spezifikationen der einzelnen Qualitätszeichen (TZ 33).
- Kontrollen in Niederösterreich und Oberösterreich erfolgten nicht in Bezug auf Qualitätszeichen und nur vereinzelt im Hinblick auf die Herkunftsangaben der Lebensmittel (TZ 33, TZ 34).
- Verstöße gegen das Verbot der Irreführung nach dem LMSVG wurden wesentlich weniger stark sanktioniert als ähnliche Verstöße beim AMA-Gütesiegel (TZ 34).
- Es erfolgte keine gesonderte Datenerfassung betreffend die Kontrollen im Zusammenhang mit Qualitätszeichen, daher waren keine Daten zu allfälligen Überprüfungen, Beanstandungen, Verstößen und Sanktionen bekannt (TZ 31).

Schlussempfehlungen

38 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

- (1) Die EU–Qualitätszeichen sollten in die geplante Koordinierung bzw. Steuerung der Qualitätszeichen einbezogen werden. (TZ 4)
- (2) Die Aktivitäten der GenussRegionen sollten bei der Entwicklung einer künftigen österreichweiten kulinarischen Gesamtstrategie berücksichtigt und mit einbezogen werden. (TZ 12)
- (3) Die Vergabe allfälliger weiterer Fördermittel sollte an vom Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus zu definierende Mindestanforderungen hinsichtlich Qualität und Produktverfügbarkeit für die einzelnen Leitprodukte in den GenussRegionen geknüpft werden. (TZ 12)
- (4) Eine verbindliche Gesamtstrategie, an der sich sämtliche kulinarische Aktivitäten künftig orientieren sollen, sollte ehestmöglich freigegeben werden. (TZ 27)
- (5) Projektaufrufe wären erst zu veröffentlichen, wenn die strategischen Rahmenbedingungen erarbeitet und abgestimmt sind, um einen zielgerichteten Mitteleinsatz sicherzustellen. (TZ 27)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (6) Eine mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus abgestimmte Strategie zur Unterstützung von Handwerksbetrieben im Lebensmittelbereich sollte verfolgt werden, die nicht bestehende Qualitätszeichen mit höheren Qualitätsanforderungen (AMA–Handwerkssiegel) unterläuft. (TZ 14)
- (7) Die Schemata der Länderberichte und die Datenstruktur zur Erfassung der Ergebnisse aus den Planprobenprogrammen wären zu überarbeiten, um spezifische Auswertungen zu ermöglichen und die Aussagekraft zum Täuschungsschutz zu erhöhen. (TZ 30)
- (8) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die im Rahmen des Österreichischen Lebensmittelbuches etablierten Leitlinien über die täuschungsfreie Verwendung von Abbildungen und freiwilligen Angaben weiterentwickelt und dabei klare Anforderungen zur Täuschungsfreiheit definiert werden. (TZ 31)

- (9) Auf Basis einer Bedarfserhebung sollten weitere Instrumente zur einheitlichen Beurteilung der täuschungsfreien Verwendung von freiwilligen Angaben in das System der amtlichen Lebensmittelkontrolle implementiert werden. (TZ 31)
- (10) Mindestanforderungen für Qualitätszeichen bspw. zur Vergabe, Verwendung, Transparenz oder zum Kontrollsystem als Basis des Verbraucherschutzes und als Vorgabe für die amtliche Lebensmittelkontrolle unter Berücksichtigung der EU–Leitlinien für Zertifizierungssysteme im Lebensmittelbereich sollten definiert und in das Österreichische Lebensmittelbuch implementiert werden. (TZ 31)
- (11) Auf die Aufnahme spezifischer Anforderungen zur Überprüfung von Lebensmitteln und ihrer Aufmachung (Verpackung) im Hinblick auf ihre Täuschungseignung in die Verfahrensanweisung für die Lebensmittelkontrollorgane wäre hinzuwirken. (TZ 32)
- (12) Der Prozess der Informationserhebung und –übermittlung an die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) bzw. die Lebensmitteluntersuchungsanstalten wäre abzustimmen, um eine einheitliche Vorgangsweise der Lebensmittelkontrollorgane der Länder sicherzustellen und im Rahmen der amtlichen Begutachtung eine umfassende Bewertung von Angaben zu Lebensmitteln im Hinblick auf eine Irreführung bzw. Täuschungseignung zu ermöglichen. (TZ 32)
- (13) Gemeinsam mit den Ländern sollte für eine laufende Schulung der Lebensmittelkontrollorgane zu diesem Thema gesorgt werden. (TZ 32)
- (14) Schwerpunktaktionen zum Thema Irreführung durch freiwillige private Qualitätszeichen sollten in den nationalen Kontrollplan aufgenommen werden. (TZ 33)
- (15) Ein Benchmark–Check im Sinne der Empfehlung der Vorstudie der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) und der EU–Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel sollte durchgeführt werden. (TZ 33)
- (16) Im Bereich des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sollte spezifisches Know–how aufgebaut und dieses der Lebensmittelaufsicht zur Verfügung gestellt werden, um eine Verstärkung von Kontrollen von Qualitätszeichen im Lebensmittelbereich voranzutreiben. (TZ 33)
- (17) Die Verwaltungsstrafverfahren nach § 5 Abs. 2 Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz wären im Hinblick auf die Wirksamkeit und Abschreckung der verhängten Sanktionen österreichweit zu evaluieren und auf eine gesetzliche Verbesserung zur Erreichung der in Art. 55 Abs. 1 der Kontrollverordnung (EG) 882/2004 gesetzten Ziele hinzuwirken. (TZ 34)

- (18) Der Informationsfluss in Bezug auf den Ausgang der Verfahren (Verwaltungsstrafverfahren, Maßnahmenverfahren) mit dem besonderen Blickwinkel auf das Thema Irreführung sollte verbessert werden, um künftig bessere Datengrundlagen für eine Steuerung zu schaffen. (TZ 35)
- (19) Die Zusammenarbeit der für den Konsumentenschutz bzw. die amtliche Lebensmittelkontrolle zuständigen Stellen für das Themenfeld Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung im Lebensmittelbereich sollte in der Ablauforganisation verstärkt vorgesehen werden. (TZ 36)
- (20) Eine Pflicht des Vereins für Konsumenteninformation sollte im Förderungsvertrag des Lebensmittelchecks verankert werden, bei lebensmittelrechtlichen Verdachtsfällen die amtliche Lebensmittelkontrolle zeitnah zu informieren. (TZ 36)

Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH

- (21) Auch für die bisher nicht zum AMA–Gastrosiegel–Programm zugelassenen Gastronomiebetriebe sollte die Möglichkeit der Teilnahme überdacht werden, um den Einsatz herkunftsgesicherter regionaler Rohstoffe in der Gastronomie zu verstärken. (TZ 19)
- (22) Überlegungen zur Integration der EU–Qualitätszeichen in die Weiterentwicklung der AMA–Gastrosiegel–Richtlinie sollten angestellt werden. (TZ 20)

Land Niederösterreich

- (23) Synergiepotenziale zwischen den im Kulinarikbereich mit ähnlichen bzw. gleichen Zielen agierenden Institutionen und Initiativen wären zu lokalisieren (bspw. bei der Aus- und Weiterbildung) und zu nutzen. (TZ 28)
- (24) Die Umsetzung der bei Fällen von Irreführung bzw. Täuschung eingeforderten Maßnahmen zur Verbesserung der Eigenkontrolle bei den Lebensmittelunternehmen sollte künftig überwacht werden. (TZ 34)
- (25) Der Informationsfluss zwischen den Bezirksverwaltungsbehörden in Niederösterreich und der Landeshauptfrau bzw. dem Landeshauptmann betreffend den Ausgang der Verwaltungsstrafverfahren nach § 5 Abs. 2 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz sollte künftig zur Verbesserung der Datenlage sichergestellt werden. (TZ 35)

Land Oberösterreich

- (26) Maßnahmen zur Verbesserung der Dokumentation und Eigenkontrolle bspw. in Fällen unrichtiger Zusammensetzung von Lebensmitteln sollten angeordnet werden. (TZ 34)

Land Niederösterreich; Land Oberösterreich

- (27) In Kooperation mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus wäre eine Gesamtstrategie für die Vermarktung regionaler Qualitätsprodukte zu entwickeln und darauf aufbauend wären Schwerpunkte zur Unterstützung regionaler Initiativen zu setzen. (TZ 15, TZ 16)
- (28) Im Sinne der Verbesserung der Qualitätssicherung sollten Mittelzuwendungen und Unterstützungsleistungen für Vermarktungs- und Gastronomie-Initiativen an nachprüfbare Kriterien, wie verpflichtende Abstimmung mit anderen Initiativen, Anhebung der Qualitätskriterien, Vergleichbarkeit der Kontrollen etc., verknüpft werden. (TZ 23, TZ 24)
- (29) Das Zusammenwirken der verschiedenen Initiativen sollte durch einen strukturierten Koordinierungsprozess unterstützt werden. (TZ 28)

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus; Land Niederösterreich; Land Oberösterreich

- (30) Geeignete Indikatoren sollten festgelegt werden, um die Wirksamkeit der eingesetzten finanziellen Mittel im Rahmen der unterstützten Initiativen nachvollziehbar zu messen. (TZ 10)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im Februar 2020

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Agrarmarkt Austria Marketing GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitz

Franz Stefan Hautzinger

(4. Februar 2008 bis 28. August 2018)

Ing. Franz Windisch

(seit 29. August 2018)

Stellvertretung

Mag. Heinz Leitsmüller

(seit 16. März 2006)

Geschäftsführung

Dr. Michael Blass

(seit 1. Jänner 2013)

R
—
H

