OÖ. LANDESVERWALTUNGSGERICHT

4021 Linz / Volkgartenstraße 14
Telefon: (0732) 7075-18004 / Fax: (0732) 7075-218018
E-Mail: post@lvwg-ooe.gv.at / http://www.lvwg-ooe.gv.at

Geschäftszeichen:
LVwG-000390/2/Gf/RoK

Datum:
Linz, 28. Jänner 2020

I M N A M E N D E R

R E P U B L I K

Das Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich erkennt durch seinen nach der Geschäftsverteilung zuständigen Einzelrichter Dr. Grof über (die Beschwerde bzw.) den Vorlageantrag des W. A., V., X W., vertreten durch RA Mag. J. H., gegen (das bzw.) die in einer Angelegenheit des EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetzes ergangene (Straferkenntnis des Bürgermeisters der Stadt Wels vom 22. Oktober 2019, Zl. Pol-304-VP04-4-2019-2, bzw.) Beschwerdevorentscheidung des Bürgermeisters der Stadt Wels vom 10. Dezember 2019, Zl. Pol-304-VP04-4-2019-3,

z u R e c h t :

I. Der Beschwerde wird gemäß § 50 VwGVG stattgegeben, das angefochtene Straferkenntnis aufgehoben und das Verwaltungsstrafverfahren nach § 45 Abs. 1 Z. 1 VStG eingestellt.

II. Der Beschwerdeführer hat gemäß § 52 Abs. 9 VwGVG weder einen Beitrag zu den Kosten des Verwaltungsstrafverfahrens vor der belangten Behörde noch einen Kostenbeitrag zum Verfahren vor dem Landesverwaltungsgericht Oberösterreich zu leisten.

III. Gegen dieses Erkenntnis ist eine ordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof gemäß § 25a VwGG nicht zulässig.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

I.

Ablauf des Behördenverfahrens

1. Mit Schreiben vom 9. April 2019, Zl. ESV-2016-91574/124-HP, hat das Amt der Oö. Landesregierung deshalb eine Anzeige an den Magistrat der Stadt Wels erstattet, weil das Unternehmen des Beschwerdeführers (im Folgenden auch: Bf. bzw. Rechtsmittelwerber) laut Mitteilung der A.-B.-G. G. – einer akkreditierten Kontrollstelle – vom 26. März 2019 ein als „Bio-Bratöl“ bezeichnetes Lebensmittel für einen deutschen Händler produziert habe, ohne sich auf den Etiketten als Hersteller dieser Ware zu deklarieren.

2. Mit Strafverfügung des Bürgermeisters der Stadt Wels (im Folgenden auch: belangte Behörde) vom 12. August 2019, Zl. Pol-304-VP04-4-2019-1, wurde über den Rechtsmittelwerber eine Geldstrafe in einer Höhe von 200 Euro (Ersatzfreiheitsstrafe: 4 Stunden) verhängt, weil er es als Verantwortlicher einer GmbH zu vertreten habe, dass es diese im Zeitraum zwischen dem 28. Februar 2019 und dem 26. März 2019 trotz Vornahme der letzten Erzeugungs- bzw. Aufbereitungshandlung unterlassen hätte, auf den Etiketten eines von ihr produzierten Bio-Bratöls die österreichische Codenummer der A.-B.-G. G. anzubringen. Dadurch habe er eine Übertretung des § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. a des EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetzes, BGBl I 130/2015 in der hier maßgeblichen Fassung BGBl I 78/2017 (im Folgenden: EU-QualDG), i.V.m. Art. 24 Abs. 1 lit. a der Verordnung 834/2007/EG begangen, weshalb er nach der erstgenannten Bestimmung zu bestrafen gewesen sei.

3. Dagegen hat der Bf. mit e-mail vom 21. August 2019 – und damit rechtzeitig – einen Einspruch erhoben und darin im Wesentlichen vorgebracht, dass es nach deutscher Rechtsprechung hinreichend sei, wenn auf den Etiketten die Codenummer der deutschen Kontrollstelle angegeben wird.

4. Hierauf hat die belangte Behörde mit Straferkenntnis vom 22. Oktober 2019, Zl. Pol-304-VP04-4-2019-2, über den Rechtsmittelwerber neuerlich eine Geldstrafe – nunmehr in Höhe von 200 Euro (Ersatzfreiheitsstrafe: 4 Stunden) – verhängt, weil er es als Verantwortlicher einer GmbH zu vertreten habe, dass es diese im Zeitraum zwischen dem 28. Februar 2019 und dem 26. März 2019 trotz Vornahme der letzten Erzeugungs- bzw. Aufbereitungshandlung unterlassen hätte, auf den Etiketten eines von ihr produzierten Bio-Bratöls die österreichische Codenummer der Au.-B.-G. G. anzubringen. Dadurch habe er eine Übertretung des §

18 Abs. 1 Z. 1 lit. a EU-QualDG i.V.m. Art. 24 Abs. 1 lit. a der VO 834/2007/EG begangen, weshalb er nach der erstgenannten Bestimmung zu bestrafen gewesen sei.

Begründend wurde dazu im Wesentlichen ausgeführt, dass der dem Bf. angelastete Tatbestand auf Grund des Berichtes der A. G. als erwiesen anzusehen sei.

Im Zuge der Strafbemessung sei die bisherige Unbescholtenheit des Rechtsmittelwerbers als mildernd zu werten gewesen, während erschwerende Umstände nicht hervorgekommen seien; die Einkommens-, Vermögens- und Familienverhältnisse des Bf. seien mangels entsprechender Mitwirkung von Amts wegen zu schätzen gewesen (monatliches Nettoeinkommen: 2.000 Euro; kein Vermögen; keine Sorgepflichten).

5. Gegen dieses Straferkenntnis wurde am 20. November 2019 – und damit rechtzeitig – Beschwerde erhoben.

Darin weist der Bf. zunächst darauf hin, dass die verfahrensgegenständlichen Etiketten bereits vom deutschen Partnerunternehmen vorgefertigt und in seinem Betrieb nur noch aufgeklebt worden seien; und auf diesen Etiketten sei lediglich die Codenummer der deutschen Kontrollstelle angegeben gewesen.

Darüber hinaus finde sich – ganz abgesehen von einer unklaren Angabe des Tatzeitraumes im Spruch des Straferkenntnisses – in den maßgeblichen EU-Vorschriften keine eindeutige Regelung bezüglich der für eine entsprechende Kennzeichnung konkret verantwortlichen Person. Nach Art. 8 der sog. „Lebensmittel-Informationsverordnung“ (LMIV) würde diese jedenfalls ausschließlich den deutschen Vermarkter treffen, dies ganz abgesehen davon, dass der Rechtsmittelwerber das verfahrensgegenständliche Produkt nicht selbst in Verkehr gebracht habe. Der Vollständigkeit halber werde darauf hingewiesen, dass die Ware in der BRD weder seitens der Behörden noch seitens der Gerichte – wie sich insbesondere aus dem Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht München zu Zl. M-18-K-15239 ergebe – nicht beanstandet worden sei.

Schließlich sei auch nachdrücklich zu betonen, dass das Unternehmen des Bf. rechtlich gesehen gleichsam ohnehin bloß als ein Erfüllungsgehilfe bzw. Werkzeug seiner deutschen Auftraggeberin tätig geworden sei.

Daher wurde die Aufhebung des angefochtenen Straferkenntnisses beantragt.

6. Mit Beschwerdevorentscheidung vom 10. Dezember 2019, Pol-304-VP04-4-2019-3, hat der Bürgermeister der Stadt Wels eine geringfügige Korrektur des Spruches des angefochtenen Straferkenntnisses vorgenommen, im Übrigen dieses jedoch bestätigt und die Beschwerde des Rechtsmittelwerbers abgewiesen.

7. Unter Verweis auf sein bisheriges Vorbringen hat der Bf. mit Schriftsatz vom 12. Dezember 2019 einen Vorlageantrag eingebracht.

8. Dem entsprechend hat der Magistrat der Stadt Wels mit Schreiben vom 12. Dezember 2019 dem Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (im Folgenden auch: LVwG OÖ) die Beschwerde samt Bezug habendem Akt vorgelegt.

II.

Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes des Landes Oberösterreich und Zulässigkeit der Beschwerde

1. Die vorliegende, auf Art. 130 Abs. 1 Z. 1 B-VG gegründete Beschwerde richtet sich gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde und wurde innerhalb der Vier-Wochen-Frist des § 7 Abs. 4 VwGVG bei der belangten Behörde eingebracht; da der Inhalt dieser Beschwerde den Anforderungen des § 9 VwGVG entspricht, ist diese insoweit als zulässig anzusehen. Analoges gilt im Hinblick auf § 15 VwGVG für den aus Anlass der Beschwerdevorentscheidung gestellten Vorlageantrag.

2. Weil diesbezüglich weder im EU-QualDG noch im VwGVG Abweichendes angeordnet ist, hatte das Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich im vorliegenden Fall gemäß Art. 135 Abs. 1 B-VG durch (seinen nach der Geschäftsverteilung zuständigen) Einzelrichter zu entscheiden.

III.

Sachverhaltsermittlung und Beweiswürdigung durch das Verwaltungsgericht

Das LVwG OÖ hat Beweis erhoben durch Einsichtnahme in den Akt des Magistrates Wels zu Zl. Pol-304-VP04-4-2019; da sich bereits aus diesem der entscheidungswesentliche, bereits oben unter I. dargestellte Sachverhalt klären ließ, konnte im Übrigen von der Durchführung einer öffentlichen Verhandlung abgesehen werden.

IV.

Rechtliche Beurteilung

1. Nach § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. a EU-QualDG i.V.m. § 18 Abs. 2 EU-QualDG begeht u.a. derjenige eine Verwaltungsübertretung und ist hierfür bei fahrlässigem Handeln mit einer Geldstrafe bis zu 10.000 Euro zu bestrafen, der den Anforderungen des Art. 24 Abs. 1 lit. a der VO 834/2007/EG in Bezug auf die Verwendung von Bezeichnungen oder verbindlichen Angaben in der Etikettierung zuwiderhandelt.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 lit. a der VO 834/2007/EG muss die Kennzeichnung dann, wenn im Zuge der Etikettierung u.a. Bezeichnungen nach Art. 23 Abs. 1 der VO 834/2007/EG – darunter insbesondere die Verkleinerungsform „Bio-“ – verwendet werden, auch die nach Art. 27 Abs. 10 der VO 834/2007/EG erteilte Codenummer der Kontrollbehörde oder Kontrollstelle enthalten, die für die Kontrolle des Unternehmers zuständig ist, der die letzte Erzeugungs- oder Aufbereitungshandlung vorgenommen hat, wobei unter „Aufbereitung“ gemäß Art. 2 lit. i der VO 834/2007/EG alle Arbeitsgänge zur Haltbarmachung und/oder Verarbeitung ökologischer/biologischer Erzeugnisse sowie Verpackung, Kennzeichnung und/oder Änderung der Kennzeichnung betreffend die ökologische/biologische Produktionsweise zu verstehen sind.

Nach Art. 27 Abs. 10 der VO 834/2007/EG teilen die Mitgliedstaaten jeder in ihrem Gebiet ansässigen (vgl. Art. 2 lit. o der VO 834/2007/EG) Kontrollbehörde oder Kontrollstelle, denen Kontrollaufgaben übertragen wurden, eine Codenummer zu.

2. Für den gegenständlichen Fall ergibt sich aus der Beilage zu der im Behördenakt einliegenden Mitteilung der A. vom 26. März 2019, dass die vom Bf. an ein Unternehmen in der BRD gelieferten Produkte (u.a.) zwar mit der Bezeichnung „*bio vom feinsten*“, jedoch lediglich mit der Codenummer einer deutschen („*DE-ÖKO-013 EU/Nicht-EU-Landwirtschaft*“), nicht aber auch mit einer Codenummer einer österreichischen Kontrollbehörde oder Kontrollstelle (beginnend mit „*AT-*“) versehen waren.

Dies wird auch vom Bf. selbst gar nicht in Abrede gestellt.

Er wendet vielmehr ein, dass der Straftatbestand vorliegend deshalb nicht erfüllt sei, weil die Angabe der Codenummer der deutschen Kontrollstelle deshalb hingereicht hätte, da das Produkt ausschließlich von einem in der BRD ansässigen Unternehmen in Verkehr gebracht worden sei.

3. Vorweg ist in diesem Zusammenhang generell darauf hinzuweisen, dass im Lichte des Legalitätsprinzips (Art. 18 Abs. 1 B-VG) die Erlassung eines gesonderten

innerstaatlichen Gesetzes zur Umsetzung einer EU-Verordnung an sich deshalb nicht geboten ist, weil eine solcherart qualifizierte unionsrechtliche Norm im Wege der generellen Transformation zum Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung wird und somit bereits per se eine entsprechende gesetzliche Grundlage für das Vollzugshandeln bildet.

Allerdings sind innerstaatliche Parallelnormierungen zu einer EU-Verordnung v.a. in solchen (Teil-)Bereichen sinnvoll bzw. gegebenenfalls sogar unabdingbar, in denen der Europäischen Union keine eigenständige Regelungskompetenz zukommt. Dies betrifft vornehmlich die Materie des Strafrechts, wobei insoweit auf Grund europarechtlicher Vorgaben (vgl. Art. 7 EMRK und Art. 49 EGRC) gerade im Hinblick auf das Legalitätsprinzip vergleichsweise noch striktere Anforderungen als nach nationalem Verfassungsrecht gestellt werden. Würde daher der innerstaatliche Gesetzgeber vor diesem Hintergrund keine Sanktionen für Fälle einer Übertretung von in EU-Verordnungen enthaltenen Ge- bzw. Verboten statuieren, dann bliebe das Unionsrecht insoweit in aller Regel schon von vornherein weitgehend ineffektiv. Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass Materien, die durch Unionsrecht – speziell in Form einer EU-Verordnung – geregelt werden, einer spezifischen (expliziten oder zumindest impliziten) Ermächtigung an den nationalen Gesetzgeber zur Schaffung entsprechender strafrechtlicher Sanktionen bedürfen. Dies deshalb, weil die innerstaatliche Regelung eine sachgerechte und verhältnismäßige Abwägung zwischen antagonistischen Grundrechtsgewährleistungen, nämlich den Interessen der Unternehmer einerseits (insbesondere Art. 15 und 16 EGRC) und jenen der Verbraucher andererseits (vgl. Art. 2, 3 und 38 EGRC), die sich stets konträr gegenüberstehen, vornehmen muss.

> In diesem Sinne muss daher z.B. der insoweit maßgebliche Teil des § 90 Abs. 3 Z. 1 LMSVG korrekterweise so gelesen werden:
>
> „(3) Wer
> 1. den in der Anlage genannten unmittelbar anwendbaren Rechtsakten der Europäischen Union samt Änderungsrechtsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, soweit solche zur Erlassung verwaltungsstrafrechtlicher Sanktionen ermächtigen, oder den näheren Vorschriften zur Durchführung dieser Rechtsakte gemäß § 4 Abs. 3 oder § 15 zuwiderhandelt,
> 2. ...
>
> begeht, sofern die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet oder ...“

Es ist also demnach generell zu bedenken, dass eine EU-Verordnung, die von ihrer Zielsetzung her dem Schutz von Verbraucherinteressen dient, auf der anderen Seite zugleich die unternehmerische Freiheit entsprechend einschränkt. Im Zuge einer Abwägung dieser ambivalenten Interessen resultiert daher, dass eine strafbewehrte Einschränkung der unternehmerischen Freiheit stets nur so weit reichen darf, als dies zum Schutz der Verbraucherinteressen objektiv geeignet und erforderlich erscheint (Verhältnismäßigkeitsprinzip). Eine unionsrechtlich fundierte

Sanktionsbefugnis des nationalen Gesetzgebers erweist sich somit nicht als unbeschränkt (wobei dies im Grunde analog auch hinsichtlich solcher Materien gilt, die auf EU-Ebene in Form einer Richtlinie einer Regelung zugeführt werden: Zwar kann der nationale Gesetzgeber hier prinzipiell autonom strafrechtliche Sanktionen vorsehen – soweit solche jedoch mit der Umsetzung von EU-Recht sachlich gerechtfertigt werden, bedürfen diese in gleicher Weise einer entsprechenden unionsrechtlichen Ermächtigung hierzu).

Daher lässt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob die EU-Bio-VO 834/2007/EG (in gleicher Weise wie etwa Art. 17 Abs. 2 der LM-Basis-VO 178/2002/EG in Bezug auf die Lebensmittelkennzeichnung) eine Ermächtigung an den nationalen Gesetzgeber zur Schaffung von Strafbestimmungen für den Fall der Übertretung dieser VO enthält, zunächst dahin beantworten, dass Art. 30 EU-Bio-VO hierfür jedenfalls keine ausreichend-explizite Grundlage bildet. Ob davon ausgehend die Strafbestimmung des § 18 EU-QualDG insgesamt als unionsrechtswidrig anzusehen ist, muss somit unter Berücksichtigung eines konträren (unionsrechtlich fundierten) Anspruches des Unternehmers auf prinzipielle Nichtbestrafung danach entschieden werden, ob der EU-Bio-VO insgesamt zumindest eine implizite Ermächtigung zur Bestrafung von deren Übertretungen entnommen werden kann. Eine solche könnte etwa in Art. 23 Abs. 5 EU-Bio-VO gesehen werden, wonach die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen haben, um die Einhaltung – allerdings nur – „dieses Artikels“, nämlich des Art. 23 EU-Bio-VO selbst, sicherzustellen.

4. Davon ausgehend ermächtigt Art. 23 Abs. 5 EU-Bio-VO den nationalen Gesetzgeber zwar zur strafrechtlichen Sanktionierung von Verletzungen der in Art. 23 EU-Bio-VO normierten Kennzeichnungsge- und -verbote, nicht aber darüber hinaus auch dazu, eine Übertretung von sonstigen mit der EU-Bio-VO normierten Ordnungsvorschriften in einer strafrechtlichen Form (sondern allenfalls bloß im Wege der in Art. 30 EU-Bio-VO vorgesehenen Administrativmaßnahmen) zu ahnden.

Dies ergibt sich bereits im Zuge einer Wortinterpretation zweifelsfrei aus der in Art. 23 Abs. 5 EU-Bio-VO explizit enthaltenen Beschränkung auf „diesen Artikel“, wie sie auch in anderen gleichermaßen verbindlichen Sprachfassungen der EU-Bio-VO unmissverständlich zum Ausdruck kommt (z.B. „this article“; „présent article“; „presente artículo“; „presente articolo“; „presente artigo“). Somit war es auch nicht erforderlich, diese Frage durch den EuGH im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 267 AEUV klären zu lassen.

5. Davon ausgehend ist § 18 Abs. 1 Z. 1 lit. a EU-QualDG insoweit unionsrechtswidrig und demgemäß nicht anzuwenden, als mit dieser Bestimmung auch über Art. 23 EU-Bio-VO hinausreichende Zuwiderhandlungen zu Verwaltungsübertretungen erklärt und mit Geldstrafen bedroht werden.

6. Wurde dem Rechtsmittelwerber damit im Ergebnis aber ein Verhalten angelastet, das keine Verwaltungsübertretung bildet, war der gegenständlichen Beschwerde schon aus diesem Grund gemäß § 50 VwGVG stattzugeben, das angefochtene Straferkenntnis aufzuheben und das Verwaltungsstrafverfahren nach § 45 Abs. 1 Z. 1 VStG einzustellen.

7. Bei diesem Verfahrensergebnis war dem Bf. nach § 52 Abs. 9 VwGVG weder ein Beitrag zu den Kosten des Verwaltungsstrafverfahrens vor der belangten Behörde noch ein Kostenbeitrag zum Verfahren vor dem LVwG OÖ vorzuschreiben.

Revision an den Verwaltungsgerichtshof

Gegen dieses Erkenntnis ist eine ordentliche Revision nicht zulässig, weil keine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung zu klären war.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Erkenntnis kann eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erhoben werden. Eine solche Beschwerde ist innerhalb von sechs Wochen ab dem Tag der Zustellung des Beschlusses – von gesetzlichen Ausnahmen abgesehen – durch einen bevollmächtigten Rechtsanwalt abzufassen und einzubringen. Für die Beschwerde ist eine Eingabegebühr von 240 Euro zu entrichten.

Gegen dieses Erkenntnis kann innerhalb derselben Frist auch eine außerordentliche Revision an den Verwaltungsgerichtshof erhoben werden, die durch einen bevollmächtigen Rechtsanwalt abzufassen und beim Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich einzubringen ist; die Eingabegebühr von 240 Euro ist hingegen unmittelbar an den Verwaltungsgerichtshof zu entrichten.

Es besteht auch die Möglichkeit, auf eine Revision beim Verwaltungsgerichtshof und/oder eine Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof zu verzichten. Ein solcher Verzicht hat jedoch zur Folge, dass eine Revision an den Verwaltungsgerichtshof und/oder eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof nicht mehr erhoben werden kann. Der Verzicht ist schriftlich bekanntzugeben oder zu Protokoll zu erklären. Wurde der Verzicht nicht von einem berufsmäßigen Parteienvertreter oder im Beisein eines solchen abgegeben, so kann er binnen drei Tagen schriftlich oder zur Niederschrift widerrufen werden.

Hinweis

Verfahrenshilfe ist einer Partei zur Gänze oder zum Teil zu bewilligen, wenn sie außerstande ist, die Kosten der Führung des Verfahrens ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu bestreiten und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint. Einer juristischen Person oder einem sonstigen parteifähigen Gebilde ist die Verfahrenshilfe zu bewilligen, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder von ihr bzw. ihm noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können und die beabsichtigte Rechtsverfolgung oder Rechtsverteidigung nicht als offenbar mutwillig oder aussichtslos erscheint; das Gleiche gilt für ein behördlich bestelltes Organ oder einen gesetzlichen Vertreter, das bzw. der für eine Vermögensmasse auftritt, wenn die zur Führung des Verfahrens erforderlichen Mittel weder aus der Vermögensmasse noch von den an der Führung des Verfahrens wirtschaftlich Beteiligten aufgebracht werden können.

Für das Beschwerdeverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Verfassungsgerichtshof einzubringen.

Für das Revisionsverfahren ist ein Antrag auf Verfahrenshilfe innerhalb der Rechtsmittelfrist beim Landesverwaltungsgericht Oberösterreich einzubringen.

Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich

Dr. G r o f