



Bundesministerium für Digitalisierung und
Wirtschaftsstandort
Abteilung III/5
Stubenring 1
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
2021-	WP-GSt/Ga/KI	Helmut Gahleitner	DW 12550	DW 142550	14.10.2021
0.222.516		Ulrike Ginner	DW 12142	DW 142142	

Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz vom 29. Juni 1977 zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Inhalt des Entwurfs:

Mit diesem Bundesgesetz wird die Richtlinie (EU) 2019/633 über unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, ABI Nr L 111 vom 25.04.2019 S 59 – in der Folge „Richtlinie (EU) 2019/633“ – in nationales Recht umgesetzt. Anhang 1 zählt 12 Handelspraktiken auf, die unter allen Umständen verboten sind (zB kurzfristige Stornierung der Bestellung verderblicher Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse), Anhang 2 enthält an sich verbotene Handelspraktiken, es sei denn, diese sind zuvor klar und eindeutig in der Liefervereinbarung zwischen dem Lieferanten und dem Käufer vereinbart worden (zB „Käufer verlangt vom Lieferanten, dass dieser für die Werbung für Agrar- und Lebensmittelerzeugnisse durch den Käufer zahlt“).

Im Rahmen dieser Umsetzung soll ein überaus komplexes neues Behördensystem und Verfahren implementiert werden. Der Entwurf sieht vor, dass neben der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) als Ermittlungsbehörde eine neue beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT) eingerichtete weisungsfreie Behörde – namentlich die „Erstanlaufstelle“ – geschaffen wird. Diese soll allgemeine Beratungstätigkeiten ausüben und Beschwerdefälle analysieren. Des Weiteren können unterschiedliche Schlichtungsstellen und Interessenvertretungen mit der Streitschlichtung befasst werden.

Das Wichtigste in Kürze:

- KonsumentInnen werden im vorliegenden Entwurf für „Billigst-Preise“ verantwortlich gemacht – diesem Vorwurf tritt die BAK entschieden entgegen. Faktum ist, dass österreichische KonsumentInnen bereits jetzt deutlich mehr für Lebensmittel zahlen als in vergleichbaren Ländern. Die BAK befürchtet viel mehr, dass dieses Gesetz zu steigenden Lebensmittelpreisen für EndkundInnen führen kann, ohne dass sich die Qualität oder die Nachhaltigkeit der Produkte verbessert, was letztlich die Inflationsdynamik verstärkt.
- Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes muss daher aus Sicht der BAK ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring von der BWB durchgeführt werden, welches in diesem Gesetz zu verankern ist.
- Das in Aussicht genommene komplexe neue Behördensystem wird von der BAK für die Zwecke der Umsetzung der Richtlinie als völlig überschießend bewertet und im Sinne einer sparsamen Verwaltung als nicht notwendig erachtet. Insbesondere können die Aufgaben, welche der neuen Erstanlaufstelle zugewiesen werden, auch von der BWB erfüllt werden.
- Die BAK spricht sich dagegen aus, dass im Rahmen dieser Novelle von den Sozialpartnern nur der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) und den Landwirtschaftskammern eine Amtsparteistellung eingeräumt wird und fordert ebenfalls eine aktive Rolle als Amtspartei ein, wie sie bereits bei den sonstigen Bestimmungen des Nahversorgungsgesetzes (nunmehr betitelt als „Faire Wettbewerbsbedingungen-Gesetz“) besteht.
- In Bezug auf „golden plating“ (Übererfüllung von EU-Bestimmungen) hält die BAK fest, dass dieses augenscheinlich dann kein Problem darstellt, wenn hiervon der Agrarsektor profitiert.

Grundsätzliches:

Die BAK setzt sich stets für faire Wettbewerbsbedingungen entlang der Wertschöpfungskette ein. Faire Wettbewerbsbedingungen sollten stets im Einklang mit fairer Entlohnung und guten Arbeitsbedingungen stehen. Die Nichteinhaltung marktwirtschaftlicher Fairness-Regeln führen früher oder später auch zu Nachteilen für ArbeitnehmerInnen und EndverbraucherInnen. Am Ende der Wertschöpfungskette stehen regelmäßig die KonsumentInnen. Vor diesem Hintergrund ist die Zielsetzung der Richtlinie ein wichtiger Beitrag, um unlautere Handelspraktiken in den Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette hintanzuhalten.

Die jüngsten medialen Diskussionen im Vorfeld des Entwurfs veranlassen die BAK zu folgenden grundsätzlichen Feststellungen: Die Befundaufnahme, dass der

Lebensmitteleinzelhandel in Österreich hochkonzentriert ist, ist richtig, wenngleich auch die Konzentrationsdynamik im Erzeugungssektor in den letzten Jahren zugenommen hat. Trotz der hohen Konzentration ist die Wettbewerbsintensität im Lebensmitteleinzelhandel unter den Mitbewerbern groß, wie diverse Werbeaktionen in Flugblättern und in Inseraten zeigen. Der Lebensmitteleinzelhandel hat frühzeitig auf „Bio-Produkte“ gesetzt und heimischen ProduzentInnen neue Absatzwege sowie den KonsumentInnen eine erweiterte Produktvielfalt eröffnet. Laut BMLRT beträgt der Anteil der Bio-Betriebe im Jahr 2020 22,7 %. Die vielen Initiativen des Lebensmitteleinzelhandels zur Förderung regionaler und österreichischer Produkte zeigen überdies, dass der Lebensmitteleinzelhandel mit seinen mehr als 125.000 ArbeitnehmerInnen (laut Leistung- und Strukturstatistik der Statistik Austria, 2019) ein Partner der österreichischen Lebensmittelerzeuger entlang der Wertschöpfungskette ist.

Es ist daher für die BAK irritierend, dass von höchster Stelle unqualifiziert mediale Angriffe auf den Lebensmitteleinzelhandel und dessen MitarbeiterInnen vorgenommen werden. Die BAK verweist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass in den seltensten Fällen ein direktes Vertragsverhältnis zwischen LandwirtIn und Lebensmitteleinzelhandel besteht, sondern im Regelfall Produktionsbetriebe (zB landwirtschaftliche Genossenschaften), ZwischenhändlerInnen bzw VerarbeiterInnen dazwischen geschaltet sind. Dabei handelt es sich durchwegs um Großbetriebe mit hohen Marktanteilen. Darüber hinaus hat die Direktvermarktung in den letzten Jahren einen enormen Zuwachs verzeichnet und neue Absatzwege für die Agrarwirtschaft ermöglicht.

Die Möglichkeit der Direktvermarktung darf gemäß Z 11 des Anhangs 1 (absolut verbotene Handelspraktiken), welche über die Richtlinienumsetzung hinausgeht, seitens des Lebensmitteleinzelhandels auch nicht eingeschränkt werden.

Neben den Partnern in diesen Geschäftsbeziehungen spielen auch die KonsumentInnen eine wesentliche Rolle. Für KonsumentInnen ist eine große Auswahl an Lebensmittelprodukten relevant. Die österreichischen KonsumentInnen schätzen die Vielfalt an qualitativ hochwertigen Produkten, weshalb das vom Lebensmitteleinzelhandel angebotene Sortiment an Bioprodukten und heimischen Lebensmittel stetig ausgeweitet wird. 2020 wurden in Österreich Bio-Lebensmittel im Gesamtwert von 2,4 Mrd Euro verkauft (RollAMA/AMA/AMA-Marketing). Der Anteil an Bio beim Lebensmittel-Einkauf stieg in den letzten Jahren kontinuierlich und teilweise sehr stark an (zum Teil zweistellige Steigerungsraten) und liegt derzeit über die verschiedenen Produktbereiche gerechnet in Summe bei über 10 % – mit steigender Tendenz.

Im europäischen Vergleich ist Österreich bei Lebensmitteln ein Hochpreisland und zählt zu den Ländern mit dem höchsten Preisniveau, wie Veröffentlichungen von Eurostat bestätigen. So lag etwa 2020 das Preisniveau von österreichischen Lebensmitteln um 24 %-Punkte über dem Niveau Deutschlands und dem EU-Durchschnitt. Mit anderen Worten: Österreichische KonsumentInnen zahlen bereits jetzt deutlich mehr für Lebensmittel als in vergleichbaren Ländern.

Vor diesem Hintergrund verwehrt sich die BAK dagegen, dass – wie in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf ausgeführt – KonsumentInnen indirekt für „Billigst-Preise“ und letztendlich für den Verlust von Arbeitsplätzen verantwortlich gemacht werden. Österreich ist kein „Billigst-Preis-Land“ und letztlich müssen Lebensmittel für alle leistbar sein. Die BAK betont ausdrücklich, dass höhere Preise dann gerechtfertigt sind, wenn sie mit einer nachweisbar höheren Qualität des Produkts oder einer nachhaltigeren Produktionsweise (zB artgerechte Schweinehaltung auf Stroh oder im Freiland), einhergehen und dies auf den Produkten auch entsprechend gekennzeichnet ist.

Die Herkunft eines Produkts allein oder unzureichender Wettbewerb sollte keinesfalls dazu führen, dass generell höhere Preise verlangt werden. Wie in allen Wirtschaftsbereichen müssen auch im gegenständlichen Wirtschaftssektor Grundsätze eines marktwirtschaftlichen Prinzips, welches auf Angebot und Nachfrage beruht, gelten. Andernfalls steht zu befürchten, dass sich auf Grund der im Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) relativ hoch gewichteten Lebensmitteln (Österreich 2021 13 %) bei einem entsprechenden Preisanstieg eine Inflationsdynamik entwickelt bzw diese verstärkt wird.

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes muss daher aus Sicht der BAK auch ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring von der BWB durchgeführt werden. Dieses Monitoring muss gesetzlich vorgeschrieben werden, denn es ist wichtig, dass dieses Gesetz nicht zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen für KonsumentInnen führt.

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs:

Behördenstruktur:

Das komplexe neue Behördensystem wird von der BAK für die Zwecke der Umsetzung der Richtlinie als überschießend und nicht notwendig erachtet. In der in Aussicht genommenen Form ist dies auch keine europäische Vorgabe und widerspricht auch den langjährigen Bestrebungen einer schlanken Verwaltung (Stichwort: „Better regulation“).

Mit der Vollziehung dieses Gesetzes sind folgende Behörden und Institutionen befasst:

- a) Die Erstanlaufstelle (neue weisungsfreie Behörde angesiedelt beim BMLRT),
- b) Schlichtungsstellen, insbesondere von einer Notariatskammer, einer Rechtsanwaltskammer, einer Landwirtschaftskammer oder der WKO,
- c) „geeignete“ Interessenvertretungen,
- d) die Ermittlungsbehörde (BWB),
- e) die nationale Kontaktstelle (eingerrichtet beim BMDW),
- f) das Kartellgericht.

Die BAK sieht keine Notwendigkeit, im Rahmen der Umsetzung der genannten Richtlinie ein derart komplexes Vollzugssystem einzurichten.

Zu den einzelnen Behörden:

Zur Erstanlaufstelle:

Die Erstanlaufstelle soll als weisungsfreie Behörde beim BMLRT eingerichtet werden. Ihre Aufgaben bestehen im Wesentlichen darin, Beschwerdefälle aufzunehmen und zu analysieren, zu beraten, allenfalls eine Kontaktaufnahme mit dem Beschwerdegegner herzustellen sowie eine Mediation anzubieten. Darüber hinaus kann sie auch eine Schlichtungsstelle bzw eine geeignete Interessenvertretung mit Beschwerdefällen befassen. Vorerst sollen dieser Behörde drei Planstellen zugeteilt werden, wobei schon jetzt in Aussicht genommen wird, diese nach einer einjährigen Evaluierungsphase um drei weitere aufzustocken.

Die neu einzurichtende weisungsfreie Behörde im BMLRT wird von der BAK abgelehnt. Es ergeben sich Kosten- und Effizienzfragen, die weder in den Erläuternden Bemerkungen noch in der wirkungsorientierten Folgenabschätzung angesprochen werden. Daten zum erwartbaren Arbeitsaufwand (Beratungen, Analysen, Interventionen) fehlen in den Materialien. Eine professionell arbeitende Beratungsstelle könnte günstiger unter Nutzung bereits etablierter Strukturen in der BWB errichtet werden. Die geplante Errichtung einer Parallelstruktur im BMLRT wird aus diesem Grund nicht als sinnvoll erachtet. Es bleibt den Landwirtschaftskammern bzw dem BMLRT unbenommen eine „schlanke“ Ombudsstelle, die als Erstanlaufstelle und allenfalls als Mediationsstelle agiert, einzurichten. Die Beratung bäuerlicher Lieferanten ist Aufgabe deren gesetzlicher Interessenvertretung, so wie auch die Beratung von ArbeitnehmerInnen Aufgabe der Arbeiterkammern ist.

Der Stellenplan selbst, scheint für die angeführten Aufgaben, zudem völlig überdimensioniert. Der angegebene Finanzierungsaufwand für den Bundeshaushalt ist sehr hoch angesetzt (ca 330.000 Euro pro Jahr, jährlich steigend) und bereits für 2021 sind 321.000 Euro eingestellt. Die Stelle kann allerdings erst frühestens mit Inkrafttreten der gegenständlichen Novelle errichtet werden bzw ist der befristete Posten der Leitung erst auszuschreiben. Unterstützende Begleitung vor einem Verfahren wäre Aufgabe der BWB als Ermittlungsbehörde.

Unabhängig von der ablehnenden Positionierung zur weisungsfreien Erstanlaufstelle nimmt die BAK zu folgenden Punkten Stellung wie folgt:

Die Erstanlaufstelle hat gemäß § 5d Abs 3 eigenständig eine Geschäftsordnung festzulegen. In diesem Zusammenhang verweist die BAK auf die Bestimmungen zur Wettbewerbskommission in § 16 WettbG. Bei dieser Kommission wird die Geschäftsordnung durch die zuständige Bundesministerin nach Anhörung der Kommission im Verordnungsweg erlassen. Aus Sicht der BAK wäre es zweckmäßig, analog zur Wettbewerbskommission vorzugehen. Damit ist gewährleistet, dass auch ein Begutachtungsverfahren ermöglicht wird.

Die Erstanlaufstelle erstellt und veröffentlicht jährlich einen Tätigkeitsbericht, welcher der Bundesministerin für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus und der Bundesministerin für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort vorzulegen ist. Während die BWB ihren

Tätigkeitsbericht auch dem Nationalrat vorzulegen hat, ist dies bei der Erstanlaufstelle nicht vorgesehen. Die BAK erachtet es als notwendig, dass auch die Erstanlaufstelle als weisungsfreie Behörde dem Nationalrat Bericht zu erstatten hat.

Die Erstanlaufstelle kann auch eine Schlichtungsstelle, welche von einer Körperschaft öffentlichen Rechts eingerichtet ist, mit Schlichtungen betrauen. Dazu zählt der Entwurf insbesondere Schlichtungsstellen von einer Notariatskammer, einer Rechtsanwaltskammer, einer Landwirtschaftskammer oder der WKO auf.

Auch die Notwendigkeit eine Schlichtungsstelle mit Beschwerdefällen zu betrauen ist für die BAK nicht nachvollziehbar. Hierzu wird angemerkt, dass auch die BWB als Ermittlungsbehörde seit langen Jahren Erfahrungen in diesem Bereich aufweist und oftmals ohne Einschaltung des Kartellgerichts ausgewogene Lösungsmöglichkeiten bei Streitigkeiten findet.

Zur Ermittlungsbehörde:

Als Ermittlungsbehörde soll die BWB fungieren. Es sei hier angemerkt, dass diese bereits im Jahr 2018 einen Fairnesskatalog (Standpunkte für unternehmerisches Wohlverhalten) erarbeitet hat. Verfahren vor dem Kartellgericht wurden in den letzten Jahren nicht anhängig gemacht.

Losgelöst von der Erstanlaufstelle ist die Tätigkeit der BWB zu sehen.

Kann der Sachverhalt im Rahmen des Verfahrens vor der Erstanlaufstelle nicht gütig beigelegt werden, besteht für den Beschwerdeführer (Lieferant) in weiterer Folge die Möglichkeit, entweder eine Beschwerde bei der BWB einzubringen oder direkt einen Unterlassungsantrag beim Kartellgericht einzubringen.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der BWB umfangreiche Ermittlungsbefugnisse (Auskunftsrecht, Hausdurchsuchungen und Verhängung von Verwaltungsstrafen) zukommen sollen. Bei Verstößen gegen Bestimmungen dieses Gesetzes kann die BWB beim Kartellgericht die Verhängung von Geldbußen bis zu einem Höchstbetrag von 500.000 Euro beantragen.

Im Übrigen ist die Zusammenwirkung von Erstanlaufstelle und Ermittlungsbehörde im Gesetzesentwurf völlig ungerregelt. Lediglich geregelt ist, dass die Erstanlaufstelle bei Erlassung ihrer Geschäftsordnung auch Bestimmungen über die Zusammenarbeit mit der Ermittlungsbehörde und Interessenvertretungen aufnehmen muss.

So stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob Verstöße gegen die Bestimmungen des Anhangs 1 (Handelspraktiken, die absolut verboten sind) seitens der Erstanlaufstelle nicht von Amts wegen an die BWB zu melden sind. Derartige Verstöße können nach dem Gesetzesentwurf nämlich nur auf Antrag der BWB geahndet werden.

Darüber hinaus möchte die BAK noch auf folgenden Punkt hinweisen. Gemäß § 6 Abs 4 kann es der Beschwerdeführer letztendlich steuern (zB durch das Argument, dass die Offenlegung nach Ansicht des Beschwerdeführers seinen berechtigten Interessen schadet), dass die BWB keinen Geldbußenantrag einbringt. Sollte diese bereits umfangreiche Ermittlungshandlungen gesetzt haben, ist dies nach Ansicht der BAK ab einem gewissen Verfahrensstadium nicht mehr begründbar und ohne entsprechende Kostentragungsregelungen auch nicht akzeptabel.

Verfahrensrechtliche Bestimmungen:

Im Rahmen der Vollziehung der sonstigen Bestimmungen des Nahversorgungsgesetzes (nunmehr betitelt als „Faire Wettbewerbsbedingungen-Gesetz“) ist die BAK neben der WKO und der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreich (nunmehr ausgetauscht durch eine Landwirtschaftskammer) Amtspartei. Warum sie im gegenständlichen Entwurf von dieser Rolle ausgeschlossen ist, ist nicht nachvollziehbar. Wie bereits oben dargestellt, tangiert diese Gesetzesnovelle auch wesentlich die Interessen der KonsumentInnen. Die BAK fordert daher auch eine aktive Rolle als Amtspartei in der Vollziehung dieses Gesetzesvorhabens.

Die BAK spricht sich auch gegen eine Bestrafung von Beschäftigten aufgrund von unrichtigen oder irreführenden Angaben anlässlich einer Auskunftserteilung gemäß § 5g Abs 5 aus. In diesem Zusammenhang ist das Abhängigkeitsverhältnis von Beschäftigten gegenüber ihrem Unternehmen zu berücksichtigen. Es ist klarzustellen, dass Strafen gemäß § 5g Abs 8 nur gegenüber Organen der Unternehmen verhängt werden dürfen.

Zu den unlauteren Handelspraktiken:

In Anlage 1 werden jene Handelspraktiken angeführt, die jedenfalls verboten sind. Die Praktiken in Z 1-9 werden von der Richtlinie übernommen. Der Gesetzesentwurf sieht darüber hinaus in Z 10 und 11 zusätzliche unzulässige Geschäftspraktiken vor. Z 12 regelt, dass diese nur für österreichische Käufer gelten.

In diesem Zusammenhang möchte die BAK festhalten, dass ein „golden plating“ augenscheinlich immer nur dann abgelehnt wird, wenn weitergehende Rechte für ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen betroffen sind. Für Unternehmen und insbesondere den Agrarsektor gilt dieses Prinzip offensichtlich nicht.

Abschließend hält die BAK fest, dass eine Stellungnahmefrist von 3 Wochen relativ kurz bemessen ist. In diesem Zusammenhang verweist die BAK auf das entsprechende Rundschreiben des Verfassungsdienstes (GZ BKA-600.614/0002-V/2/2008). Dort wird auf die Notwendigkeit der Festsetzung angemessener Fristen für die Begutachtung hingewiesen. Begutachtungsfristen sind so zu bemessen, dass den zur Begutachtung eingeladenen Stellen eine Frist von wenigstens sechs Wochen zur Verfügung steht.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

