

14/SN- 209/ME

PRÄSIDENTENKONFERENZ DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN ÖSTERREICHS

Wien I., Löwelstraße 12

Postfach 124 1014 Wien

Telefon 63 07 41, 63 77 31 Fernschreiber 13/5451

A. Z.: R-186/R

Betreff:

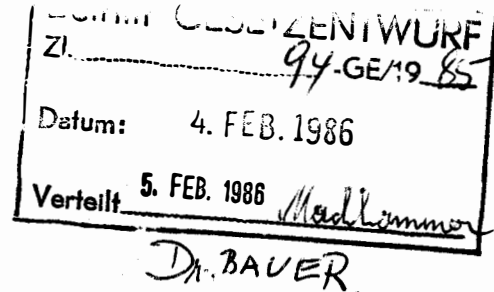
Es wird ersucht, bei Antwortschreiben das
Aktenzeichen anzugeben.

Zum Schreiben vom

A. Z.:

Wien, am 30. Jänner 1986

An das
Präsidium des Nationalrates
Parlament
1010 Wien

Betreff: Entwurf eines Kartellgesetzes 1986

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs übermittelt in der Anlage 25 Exemplare ihrer Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Entwurf.

Für den Generalsekretär:

*o. f. ammer*25 Beilagen

PRÄSIDENTENKONFERENZ ABSCHRIFT
DER LANDWIRTSCHAFTSKAMMERN
ÖSTERREICHS

Wien, am 29.1.1986
Wien I., Löwelstraße 12, Postfach 124 1014 Wien
Telefon 63 07 41, 63 77 31, Fernschreiber 13/5451

G.Z.: R-1185/M/R
z.Schr.v.: 15.10.1985 (eingelangt 7.11.1985)
G.Z.: 9100/65-I 4/85

An das
Bundesministerium für Justiz

Museumstraße 7
1070 Wien

Betreff: Entwurf eines Kartellgesetzes 1986

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs beehrt sich, dem Bundesministerium für Justiz zum Entwurf eines Kartellgesetzes 1986 innerhalb der bis 10.2.1986 erstreckten Begutachtungsfrist folgende Stellungnahme bekanntzugeben.

I.

Genossenschaften

Nach § 5 Abs 1 Z 6 des geltenden Kartellgesetzes ist dieses "auf Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, soweit sie durch einen Kartellvertrag den Rahmen des Gesetzes über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften vom 9. April 1873, RGBl.Nr.70, nicht überschreiten," nicht anzuwenden.

Nach den Erläuternden Bemerkungen (zu § 16) schränkt der Entwurf "allerdings die für Genossenschaften geltende Ausnahme ein". Sie soll "nicht mehr gelten, wenn sich Genossenschaften ihrerseits wieder zu einer Genossenschaft zusammenschließen; die Beteiligung einer Genossenschaft an einer Genossenschaft reicht aus, um den Genossenschaftsvertrag dem Kartellgesetz zu unterwerfen."

- 2 -

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs erblickt in dieser Bestimmung den Versuch der Zerschlagung des dezentral strukturierten föderalistisch aufgebauten Raiffeisen-Verbundes. Insbesondere die Waren- und Verwertungsverbände, aber auch zahlreiche Primärgenossenschaften wären damit zur Gänze dem Kartellgesetz unterworfen. Der dreistufige Aufbau (Primärgenossenschaft auf lokaler Ebene, Landesverbände auf regionaler Ebene und Bundeszentralen auf Bundesebene) stellt aber ein Wesensmerkmal und bestimmendes Strukturelement der land- und forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften in Österreich dar.

Besonders abzulehnen ist die Konzeption des Entwurfes (§ 16 Z 1), wonach der Genossenschaftsvertrag selbst als Kartell gilt, wenn an der betreffenden Genossenschaft eine andere Genossenschaft beteiligt ist. Nach § 22 Z 3 darf das Kartellgericht ein Kartell nur genehmigen, wenn dieses volkswirtschaftlich gerechtfertigt ist. Nach § 46 Abs 1 Z 1 ist zum Vorliegen dieses Umstandes vom Vorsitzenden des Kartellgerichts ein Gutachten des Paritätischen Ausschusses einzuholen. Dieses ist in der Regel binnen 3 Monaten zu erstatten, doch kann diese Frist angemessen verlängert werden. Kommt nun der Paritätische Ausschuss zu einem negativen Gutachten hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung, kann das "Kartell", nämlich der Genossenschaftsvertrag, nicht genehmigt werden und die Durchführung ist gemäß § 18 verboten. Dies nach einer Wartezeit, die wie erwähnt viele Monate betragen kann. Die Gründung wäre während dieser Zeit nicht durchführbar.

Sollte die Genossenschaft bereits registriert sein, bleibt nur die Liquidation. Negative Entscheidungen des Kartellgerichtes vernichten also die rechtliche Existenz der Genossenschaft, während Unternehmen in anderen Assoziationsformen in ihrem Bestand unberührt bleiben und u.U. lediglich

- 3 -

von der Durchführung bestimmter Vereinbarungen Abstand nehmen müssen.

Anzumerken ist hier, daß Mitglieder des Paritätischen Ausschusses auf Vorschlag der Bundeskammer und des Arbeiterkammertages über die volkswirtschaftliche Rechtfertigung einer land- und forstwirtschaftlichen Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft zu entscheiden haben!

Weiter ist darauf hinzuweisen, daß gemäß § 23 Abs 1 die Genehmigung eines "Kartells", also eines Genossenschaftsvertrages, nur fünf Jahre gilt. Da Nichtgenehmigung oder Nichtverlängerung das Ende des rechtlichen Bestandes bedeuten, steht für unternehmerische Planungen und langfristige Entscheidungen (Investitionen) jeweils höchstens ein Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung. Gegen Ende einer Fünfjahresperiode müßten ja sogar geringfügige Entscheidungen aufgeschoben werden, wenn Vorstand und Geschäftsführung nicht wissen, "ob sie in einem Jahr überhaupt noch existieren".

Die Raiffeisengenossenschaften und ihr demokratischer Aufbau stellen einen unersetzbaren wirtschaftlichen Schutz für die bäuerliche Bevölkerung dar. Die Waren- und Verwertungs-genossenschaften erfüllen seit Jahrzehnten - bedeutende Verbandsgründungen gehen bis auf die Zeit der Jahrhundertwende zurück - ihre Aufgaben zur Zufriedenheit hunderttausender Mitglieder. In diesem Bereich ist es auch nicht zu krisenhaften Erscheinungen wie in anderen Wirtschaftsbereichen gekommen; es mußte auch nicht die Hilfe der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden, wie dies in Milliarden-Größenordnung in den letzten Jahren immer wieder geschehen ist. Die Leidtragenden bei Zerschlagung einer - wie die Erfahrung zeigt - erfolgreichen Organisationsstruktur wären die Bauern. Die Folge müßte ein Konzentrationsprozeß von kaum vorstellbarem Ausmaß sein. Selbständige Einheiten mit demokratischer Mitwirkung der Mitglieder an den Entschei-

- 4 -

dungen würden in großer Zahl verschwinden, die Folge wäre eine Verarmung des ländlichen Raumes. Auch die Landarbeiterkammern befürchten mit Recht in diesem Fall den Verlust zahlreicher Arbeitsplätze für ihre Mitglieder.

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern lehnt aus den angeführten Gründen die die Genossenschaften betreffenden Bestimmungen des Entwurfes entschieden und vorbehaltlos ab, besonders auch, weil der Entwurf in grober Ungleichbehandlung verschiedener Assoziationsformen für die Genossenschaften das "Kartell kraft Rechtsform" kreiert. Zur Vermeidung von Wiederholungen erklärt die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern das Gutachten des Österreichischen Raiffeisenverbandes vom 16.12.1985, Dr.Kl/Dr.Ma/Ha/7205, das dem Bundesministerium für Justiz vorliegt, zum Bestandteil ihrer Stellungnahme und verweist vollinhaltlich auf die Ausführungen in diesem Gutachten. Ein Exemplar davon ist angeschlossen (Beilage).

II.

Forstwirtschaft

Die im Entwurf vorgeschlagene Nichtübernahme der in § 5 Abs 1 Z 3 KartG angeordneten Ausnehmung der Forstwirtschaft wird in den Erläuterungen damit begründet, daß "sich für diese Ausnahme keine sachliche Rechtfertigung mehr finden" lasse. Angesichts dieser etwas knapp geratenen Begründung weist sich ein Blick in den Justizausschußbericht 481 d.B. VIII.GP. zur 3. Kartellgesetznovelle, BGBl.Nr.136/1958, als hilfreich. Dort wird auf den engen Zusammenhang mit der 1. Kartellgesetznovelle (BGBl.Nr.252/1956) hingewiesen, die die Ausnehmung des Landesrechtsbereichs (Ausschußbericht: "also praktisch die landwirtschaftlichen Kartelle") brachte. Forstwirtschaftliche Kartelle wurden als nicht existent festgestellt. Die enge Verflechtung von Landwirtschaft und Forstwirtschaft in

Österreich (mit Wald: über 3/4 aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, rund 235.000), die zur gleichen kartellrechtlichen Behandlung geführt hat, besteht aber nach wie vor.

Vorschlag und Erläuterungen übersehen, daß die bisherige österreichische Kartellgesetzgebung darauf zielte, einen möglichst freien Wettbewerb durch entsprechend strenge Behandlung von wirtschaftspolitisch bedeutsamen Kartellen zu fördern, andererseits aber die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit zu begünstigen und insgesamt Kartelle nach ihrem wirtschaftspolitischen Gewicht zu behandeln, nicht aber darauf, wirtschaftspolitisch belanglose Vorgänge in die Benennung und Behandlung als Kartelle einzubeziehen. Diese Zielsetzung bietet auch heute noch die sachliche Rechtfertigung für die Ausnehmung der Forstwirtschaft.

Die österreichische Forstwirtschaft besteht aus rund 235.000 Einzelbetrieben, davon rund 1.000 größere, buchführungspflichtige Forstbetriebe. Selbst der größte Waldbesitzer, die Republik Österreich - Österreichische Bundesforste, hat zufolge der Besitzaufsplitterung und der Konkurrenz mit anderen inländischen Rohholzlieferanten sowie mit dem liberalisierten Rohholzimport keine auch nur annähernd marktbeherrschende Stellung. Noch viel weniger gilt dies von der großen Zahl der kleineren Betriebe in ihren verschiedenen Größenklassen.

Die Marktentwicklung für Rohholz in den letzten Jahrzehnten zeigt deutlich das Durchschlagen der jeweiligen marktgestaltenden Kräfte wie: Konjunkturlage insbesondere der Bauwirtschaft, Absatzlage des österreichischen Schnittholzes, Furniernachfrage nach Möbelkonjunktur, Holzartenmode und internationale Konkurrenz. Wegen der Exportkonkurrenz ist vor allem die internationale Preisentwicklung maßgebend, wie besonders deutlich Zellstoff, Papier und Platten und demzufolge der Industrierohstoff Holz zeigen.

- 6 -

Der österreichische Rohholzmarkt ist, wie sich aus der Importstatistik ergibt, dem freien Wettbewerb ausgesetzt, dessen Einflüsse jeden - im übrigen schon rein organisatorisch undenkbaren - Versuch einer inländischen, kartellmäßigen Einflußnahme unterbinden würden.

Innerhalb der Forstwirtschaft finden in der unterschiedlichen Form kleinregionaler Wirtschaftsführerbesprechungen, der Information durch Rundschreiben oder Fachpresse, der Durchschnittspreismitteilung und Marktempfehlung der Interessenvertretungen und verschiedener Formen zwischenbetrieblicher und überbetrieblicher Zusammenarbeit Informationen über den Markt und gemeinsame Aktivitäten auf dem Markt statt, die alle zusammen oder einzeln für sich zwar in kleinem Maßstab nützlich, aber von keinerlei auch nur annähernd wettbewerbsverzerrender oder gar marktbeherrschender Bedeutung sind. Jede Umfrage innerhalb der Forstwirtschaft und bei ihren Marktpartnern wird bestätigen, daß Sachverhalte, die eine kartellrechtliche Behandlung erfordern, tatsächlich nicht gegeben sind.

Die Einbeziehung in das Kartellgesetz würde wegen dessen außerordentlich weiter Fassung der Sachverhalte (Bagatellkartelle im Bereich der Empfehlungs- und Verhaltenskartelle) zahllose dieser marktpolitisch bedeutungslosen Kleinaktivitäten formalrechtlich dem Kartellgesetz und dessen bürokratischen Formvorschriften, Melde- und Auskunftsverpflichtungen, Bearbeitungsnotwendigkeiten und Strafdrohungen unterstellen. Eine solche Rechtsgestaltung erschiene als aufwendige Belästigung ohne jeden wirtschaftspolitischen Sinn.

Das Kartellgesetz sollte nach der eingangs erwähnten Zielsetzung auf tatsächlich einflußreiche Absprachen begrenzt werden. Im Bereich der österreichischen Forstwirtschaft mit ihrer zersplitterten und dezentralen Eigentümer- und Organisationsstruktur und unter internationalem Wettbewerb finden solche marktbeherrschenden Vorgänge nicht statt.

Aus den angeführten Gründen lehnt die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs die vom Gesetzentwurf vorgeschlagene Einbeziehung der Forstwirtschaft nachdrücklich ab.

III.

Sozialpartner-Einigung?

Die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern hat eine Meldung in der "Wiener Zeitung" vom 11. September 1985 zum Anlaß genommen, in einem Schreiben (7.10.1985, GZ.R-384/M) an den Herrn Bundesminister für Justiz festzuhalten, daß sie in Beratungen über eine gesetzliche Neuregelung auf dem Gebiet des Kartellrechtes nicht eingeschaltet war, und demnach mit Erstaunen und Befremden von Meldungen über eine Einigung der Sozialpartner Kenntnis erhalten hat. Die Meldung stammte immerhin aus einer vertrauenswürdigen Quelle; der erste Satz hat gelautet: "Die Sozialpartner haben sich nach mehrmonatigen Verhandlungen im wesentlichen auf den Inhalt einer Kartellgesetz-Novelle geeinigt".

Der Herr Bundesminister für Justiz hat darauf in seinem Schreiben vom 19. November 1985 (DOK 63M) bestätigt, daß an den Beratungen die zur Ausarbeitung des Begutachtungsentwurfes führten, nur die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und der Österreichische Arbeiterkammertag beteiligt waren. Dadurch sollte u.a. das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt werden. Das Bundesministerium für Justiz habe den Entwurf daher auch nicht als mit den Sozialpartnern akkordiert bezeichnet. Hiezu wurde auf den allgemeinen Teil der Erläuterungen verwiesen.

Dort wird zweimal von dem Wunsch nach verschiedenen Änderungen des Kartellgesetzes gesprochen, der in den letzten Jahren aufgetreten sei, "und zwar vor allem von der Seite der Sozialpartner". Wie die zitierte Meldung zeigt, geben

- 8 -

solche offenbar auch vor der Versendung des Entwurfes gebrauchte Formulierungen zur Mißdeutung Anlaß. Es ist eben nicht richtig, von Sozialpartnern zu sprechen, wenn nur zwei von jenen vier Organisationen gemeint sind, die man üblicherweise als "Sozialpartner" bezeichnet.

Die Ausführungen in diesem Abschnitt sollen nicht über Gebühr ausgedehnt werden, sie dürfen jedoch aus Gründen der Dokumentation in dieser Stellungnahme nicht fehlen. Immerhin hat die Ankündigung des Gesetzgebungsvorhabens ernste Sorge und Befremden im Bereich der Mitglieder der land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretung und im land- und forstwirtschaftlichen Genossenschaftswesen ausgelöst. Es ist dabei der Eindruck entstanden, daß drohende Verschlechterungen nicht erkannt worden seien, wenn der Entwurf sich doch auf eine sozialpartnerschaftliche Absprache stütze.

IV.

Zu weiteren Bestimmungen

Zu § 1 (Wirtschaftliche Betrachtungsweise):

Der derzeit geltende § 53 Kartellgesetz ordnet wirtschaftliche Betrachtungsweise für die Beurteilung von Sachverhalten an. Nach dem Entwurf hat die Auslegung des Gesetzes in wirtschaftlicher Betrachtungsweise zu erfolgen. Gegen diese Erweiterung bestehen Bedenken. Sie scheint auch über das Vorbild aus dem Abgabenverfahren (§ 21 Bundesabgabenordnung) hinauszugehen. Die Anwendung einer weitläufigen Auslegungsregel auf ein so formales Gesetz wie das Kartellgesetz erscheint problematisch. Fehlt es bei der Vollziehung an Vertrautheit mit der Genossenschaftsstruktur, so kann es leicht zu Konflikten zwischen wirtschaftlicher Betrachtungsweise und "arteigenen" Organisationselementen der Genossenschaften kommen.

Zu § 5 (Ausgenommene Wirtschaftszweige):

Kreditunternehmen sind hier in Z 1 nur ausgenommen, soweit sie der Aufsicht des Bundesministers für Finanzen auf Grund des Kreditwesengesetzes unterliegen. Dies ist eine Einengung gegenüber § 5 Abs 1 Z 4 des geltenden Gesetzes. Dies auch deswegen, weil nun ausdrücklich feststeht, daß die Abschnitte V bis XVI anzuwenden sind, und zwar auch soweit die Kreditunternehmung der Aufsicht nach dem Kreditwesengesetz unterliegt. Eine Begründung für diese Doppelgeleisigkeit erscheint nicht gegeben. Die vorgeschlagene Änderung wird daher nicht für richtig gehalten.

Zum X. und XI. Abschnitt (Kartellgericht und Kartellobergericht, Paritätischer Ausschuß):

Die langjährigen Erfahrungen mit dem Kartellverfahren nach dem geltenden Gesetz haben gezeigt, daß die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern zwar in wichtige Informationsflüsse eingeschaltet ist (Verständigung von Anmeldungen und Eintragungen; Möglichkeit, fehlende oder ergänzende Meldungen zu begehren: z.B. §§ 21, 37, 44, 50 usw.), daß ihr jedoch die Mitwirkung an den entscheidenden Phasen des Kartellverfahrens gesetzlich verwehrt ist. Die Bestimmungen des § 68 Abs 1 (Stellung eines Beisitzers des Kartellgerichtes), § 94 Abs 1 Z 1 (Parteistellung) und § 111 Abs 3 (Gutachten in einem Strafverfahren) haben nicht mehr als theoretische Bedeutung erlangt, da es kaum Kartelle gibt, die ausschließlich Waren zum Gegenstand haben, die in der Anlage zum Kartellgesetz angeführt sind. Dies wäre aber Voraussetzung für das Wirksamwerden der genannten Mitwirkungsrechte der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Insgesamt erscheint somit derzeit eine wirksame und angemessene Vertretung der land- und forstwirtschaftlichen Berufsvertretung als Repräsentanz der Land- und Forstwirte, besonders auch als Käufer von Erzeugnissen

- 10 -

der gewerblichen Wirtschaft, nicht gegeben. Dieses Defizit würde durch die vom Entwurf vorgeschlagene Ausweitung der Aufgaben des Paritätischen Ausschusses noch verstärkt. Ohne in diesem Stadium ins Detail zu gehen, meldet die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern daher schon jetzt den Antrag auf stärkere und vor allem praktisch besser wirksame Mitwirkung im Kartellverfahren an.

V.

Sozialpartner-Beratungen

Nachdrücklich wird vorgebracht, daß einer Befassung der Bundesregierung und einer Weiterleitung an die Organe der Bundesgesetzgebung die Erzielung einer einvernehmlichen Auffassung der (aller) Sozialpartner vorangehen müßte. Die Präsidentenkonferenz beruft sich dabei auf eine darüber zwischen allen Sozialpartnern erzielte Übereinkunft und richtet an den Herrn Bundesminister für Justiz unter Hinweis auf die Ausführungen unter III das höfliche Ersuchen, ein positives Ergebnis solcher Beratungen abzuwarten, bevor der Entwurf weiter verfolgt wird.

VI.

Ergänzungsvorbehalt

Mit Rücksicht auf die überragende Bedeutung der die Genossenschaften und die Forstwirtschaft betreffenden Regelungen wurde von Bemerkungen zu anderen Bestimmungen weitgehend abgesehen. Für weiteres Vorbringen wird jedoch ein ausdrücklicher Ergänzungsvorbehalt angebracht.

- - - - -

- 11 -

Das Präsidium des Nationalrates wird von dieser Stellungnahme durch Übersendung von 25 Abzügen verständigt.

Der Präsident:

gez. Ing. Grottel

Der Generalsekretär:

gez. Dr. Kahr

1 Beilage