Untersuchung der BWB eines regionalen Zement- und Transportbetonmarktes

Inhalt

Einleitung 2
Beschwerdepunkte 2
Ergebnisse der Untersuchung der BWB 3
Verdacht auf Vereinbarungen nach §1 Abs 2 Z1 Preisabsprache 3
Verdacht auf Vereinbarungen nach §1 Abs 2 Z 3 Gebietsabsprachen 5
Verdacht auf §5 Abs 1 Z 1 Erzwingung unangemessener Preise 6
Der Zementmarkt 6
Marktanteile gemäß der angeführten Marktabgrenzung im Zementmarkt 8
Marktbeherrschend nach §4 KartG 8
Preisdiskriminierung 9
Ansatzpunkt Cost-plus-Methode 9
Ansatzpunkt räumliches Vergleichsmarktkonzept 9
Verdacht auf §5 Abs 1 Z3 Margin Squeeze 11
Verdacht auf §5 Abs 1 Z 5 Verkauf unter Einstandspreis 12
Abschließende Beurteilung 13

Einleitung

An die Bundeswettbewerbsbehörde wurde Mitte 2009 die Beschwerde herangetragen, dass Zementunternehmen Zement teurer an ihre Abnehmer (zum Großteil Betonlieferanten, Bauunternehmen) verkaufen, während die von ihnen am Transportbetonmarkt angebotenen Preise immer mehr sinken. Die Bundeswettbewerbsbehörde hat aufgrund dieser Beschwerde 27 umfangreiche Auskunftsverlangen an die betroffenen Unternehmen versandt, die gelieferten Informationen ausgewertet und darf die Ergebnisse zur Kenntnis bringen.

Beschwerdepunkte

Vom Beschwerdeführer wurde gegenüber der BWB angegeben, dass in den Jahren 2003 bis 2008 die anfallenden Zementpreiserhöhungen direkt an den Betonpreis weitergegeben wurden. Im Jahr 2009 jedoch stieg der Zementpreis weiter an, während der Preis für Beton in diesem Zeitraum um rund 14% gesenkt wurde.

Dies habe zur Folge, dass kleine Unternehmen, die Zement nicht selbst herstellen, diesen teuer einkaufen müssten und daher die Angebote der vertikal integrierten Zement- und Betonunternehmen bezüglich Lieferbeton nicht unterschreiten könnten. Dies liege daran, dass die Preise für den Lieferbeton bereits unter ihren Anschaffungskosten lägen. So sollen drei kleine regionale Anbieter von Transportbeton von den (kollektiv) marktbeherrschenden vertikal integrierten Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden. Die kleinen Betonlieferanten könnten durch dieses Verhalten keinen größeren Bauauftrag mehr für sich gewinnen.

Ein Einkauf von Zement bei anderen Unternehmen (auch im Ausland) wurde versucht. Dies sei jedoch aufgrund der vom Beschwerdeführer vermuteten Gebietsabsprachen nicht möglich. Diese Gebietsabsprachen sollen ebenso wie die Preisabsprachen vor allem im Rahmen von Verbandstreffen erfolgen. Aufzeichnungen dazu gibt es jedoch nicht.

Ergebnisse der Untersuchung der BWB

Die Bundeswettbewerbsbehörde nahm die Beschwerdepunkte zum Anlass eine umfangreiche Marktrecherche durchzuführen und umfangreiche Auskunftsverlangen an sämtliche im regionalen Einzugsbereich befindlichen Zement- und Transportbetonunternehmen zu versenden und die rückübermittelten Informationen hinsichtlich der fünf Tatvorwürfe, die von den Beschwerdeführern eingebracht wurden, auszuwerten.

Die Ermittlungsmethode des Auskunftsverlangens wurde gewählt, da von den Beschwerdeführern angegeben wurde, dass bei Hausdurchsuchungen keine Unterlagen zu finden seien. Von Einvernahmen wurde Abstand genommen, da keine weiteren Zeugen namhaft gemacht werden konnten.

Verdacht auf Vereinbarungen nach §1 Abs 2 Z1 Preisabsprache

Von den Beschwerdeführern wurde die **Absprache von Verkaufspreisen zwischen Zementunternehmen** bei Grauzement bzw. Portlandzement vorgeworfen. Der Preis soll durch die horizontalen Absprachen künstlich hoch gehalten werden. Kleine Betonunternehmen können die hohen Preise nicht mehr bezahlen und werden aus dem Markt gedrängt.

Aus den zugestellten Unterlagen ergab sich zu diesem Vorwurf:

Nach der Preisfestsetzung des Zementpreises befragt, gaben die Unternehmen an, dass sich dieser aus zwei Hauptfaktoren zusammensetzt: Produktion und Transport.

Zur **Produktion** zählen

- die Materialkosten,
- Verwaltungs- und Vertriebskosten,
- Gemeinkosten.

Nach der Produktion ergibt sich ein Basispreis für jedes Zementunternehmen. Dieser bleibt zum Teil über ein Jahr gleich hoch.

Auf diesen Basispreis werden **Kosten** je nach

- Lieferentfernung, -menge, -zeitraum,
- Entlademöglichkeiten,
- Transportmöglichkeiten,
- Auslieferungszeitpunkt,
- Bindemittel und
- dem Rating des Abnehmers

aufgeschlagen.

Von den befragten Zementunternehmen wurden ihre jeweiligen Zementpreise bekanntgeben, aus denen hervorgeht, dass die **Preise unterschiedlich hoch** sind. Preise für eine bestimmte Sorte differieren beispielweise zwischen 75,5€ und 97€. Ein befragtes Betonunternehmen bezog von zwei verschiedenen Zementunternehmen und zahlte bei einem für dieselbe Sorte 79,70€ und beim anderen 68,90€. Dies führte zu einem Lieferantenwechsel.

Da die Preise für die einzelnen Sorten unterschiedlich hoch sind, nicht alle Sorten von allen Transportbetonunternehmen benötigt werden und es aufgrund des Transportweges zu unterschiedlichen Preisen kommt, sind diese nur sehr schwer zu vergleichen.

Zwischenergebnis

Zementunternehmen berechnen offensichtlich für ihre unterschiedlichen Kunden individuell den Preis für Zement. Die unterschiedlichen Preise lassen sich durch ökonomische Argumente rechtfertigen. Dieses Verhalten schließt niemanden augenscheinlich aus dem Wettbewerb aus. Eine Preisabsprache ist aus den Preisgestaltungen nicht erkennbar.

Konkretere Hinweise konnten von den Beschwerdeführern nicht zur Verfügung gestellt werden.

Verdacht auf Vereinbarungen nach §1 Abs 2 Z 3 Gebietsabsprachen

Von den Beschwerdeführern wurde vorgebracht, dass die Zementunternehmen die zu beliefernden Betonunternehmen untereinander aufteilen und die Transportbetonunternehmen aus diesem Grund ihren Anbieter nicht wechseln können.

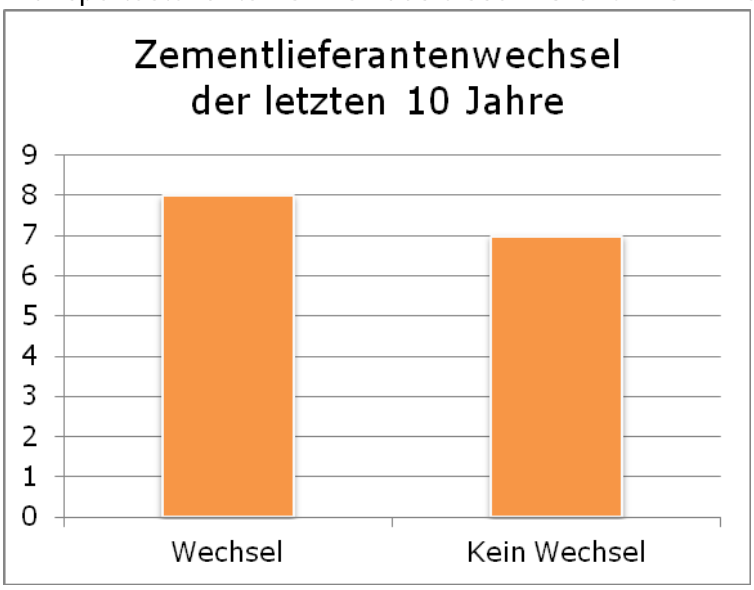

Abbildung 1: Zementlieferantenwechsel der letzten 10 Jahre, *Quelle: BWB*

Im Auskunftsverlangen wurden die Betonunternehmen nach Lieferantenwechseln innerhalb der vergangenen zehn Jahre befragt. Diese Befragung ergab, dass **acht Unternehmen in dieser Zeit ihren Lieferanten zumindest einmal gewechselt haben**, während sieben Unternehmen dies nicht taten.

Die acht Unternehmen gaben an, dass zum einen der Preis für Zement zu teuer war und andere Anbieter günstigere Angebote legten und zum anderen, dass sie mit der gelieferten Qualität unzufrieden waren und daher den Lieferanten wechselten. Jene Unternehmen, die keinen Lieferantentausch vorgenommen haben, gaben zum größten Teil an, dass sie vor allem mit der Qualität sehr zufrieden seien und dass sie sich auf ihre Lieferanten verlassen können. Das langjährige Lieferverhältnis bietet sowohl in der Kundenbeziehung als auch in den Preisnachlässen nur Vorteile. Beschwerden hinsichtlich der Unmöglichkeit zu wechseln, gab es bis auf die drei Beschwerdeführer nicht.

Zwischenergebnis

Eine **Kundenaufteilung** bei der Belieferung der Transportbetonunternehmen konnte somit mittels Auswertungen der Auskunftsverlangen **nicht belegt** werden. Entgegen der Angaben der Beschwerdeführer scheinen die Betonunternehmen ihre Lieferanten dann zu wechseln, wenn sie mit den Konditionen unzufrieden sind. Probleme beim Lieferantenwechsel bzw. etwaige Exklusivitätsklauseln wurden gegenüber der BWB selbst auf Nachfrage nicht erwähnt.

Verdacht auf §5 Abs 1 Z 1 Erzwingung unangemessener Preise

Die Beschwerdeführer erhoben weiters Vorwürfe hinsichtlich Marktmachtmissbrauchs unter anderem Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung durch Erzwingung unangemessener Preise.

Voraussetzung diesbezüglich ist das Vorliegen einer Marktmacht, die anhand von diversen Studien, europäischen Fällen und den Antworten der Auskunftsverlangen geprüft wurde.

Der Zementmarkt

Von der europäischen Kommission wurde bei diversen Zusammenschlüssen der **sachlich relevante Markt** in Portlandzement und Weißzement gegliedert (vgl. Entscheidungen der Europäischen Kommission M.4719, M.3572, M.3713).

Zement wird aus Klinker hergestellt. Die Rohstoffe (Kalkstein, Ton, Sand und Eisenerz) werden in Steinbrüchen abgebaut, zerkleinert, gemahlen, getrocknet und bei ca. 1.450°C zu Klinker gebrannt. Dieser wird gekühlt und mit Gips oder Anhydrit zum fertigen Produkt Zement vermahlen.

Der **geographisch relevante Markt** wurde als solcher noch nicht klar definiert. Einerseits wird in europäischen Verfahren festgehalten, dass der Markt zumindest national wäre (vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission M.4719), andererseits wurde der Markt auch als regional, d.h. im Umkreis von Zementwerken, teils überlappend (vgl. Entscheidung der Europäischen Kommission M.3572) beschrieben. Im Gutachten zu BWB/Z-18 wurde der Zementmarkt regional (Umkreis von 150-320 km) abgegrenzt. Diese Abgrenzung erfolgt aufgrund der hohen Transportkosten, die ab einer Entfernung von 150 km überproportional zunimmt.

Ebenso wird in einer Studie zu den österreichischen Zementstandorten ein Verkaufsradius von 150 km um die Zementwerke angegeben; der durchschnittliche Transportradius wird mit 76 Kilometern beziffert.

Vom deutschen Bundeskartellamt wurde in der Entscheidung B8-23/02 EnBw/ZEAG ein Lieferradius von 150km festgelegt.

Aus den Auskunftsverlangen ergibt sich ein Bild, das für regionale Märkte spricht, solange Zement mit dem LWK transportiert wird. Da die meisten untersuchten Transportbetonunternehmen weder über einen eigenen Bahnanschluss noch über einen eigenen Hafen verfügen, ist hier der Lieferradius in der Praxis (nach Auskunftsverlangen) kaum größer als 250km. Bei hohem Zementbedarf (2009 nicht der Fall) und einer Anbindung an das Schienennetz bzw. an den Schiffsverkehr wären die Umstände andere. Per Schiff kann Zement sehr weit transportiert werden, wodurch die Marktabgrenzung nicht vor den Grenzen Europas halt machen würde.

Die meisten Zementunternehmen des Auskunftsverlangens führen an, dass sie bis ca. 200km mit dem LKW liefern und nur in seltenen Fällen darüber hinaus gehen.

Aus den Antworten der Transportbetonunternehmen ergibt sich in der Praxis das folgende Bild, wonach der räumlich relevante Markt auf einen Umkreis von 200-250 km (max. 300 beschränkt werden könnte.

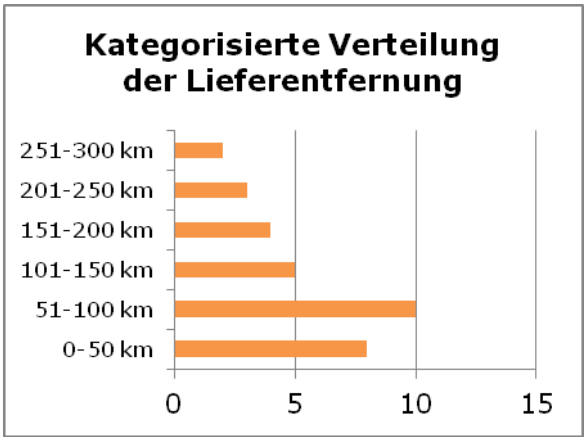

Abbildung 2: Verteilung der Lieferentfernung, *Quelle: BWB*

Die Grafiken spiegeln die Entfernungen vom Zement zum Transportbetonunternehmen wieder. Keine Beachtung findet darin die Liefermenge sondern nur die Anzahl der Lieferbeziehungen.

Mehr als die Hälfte der gewählten Transportdistanzen liegen unter 100 km, jedoch nehmen 15% aller Transportbetonunternehmen Lieferungen von über 200 km in Kauf.

Marktanteile gemäß der angeführten Marktabgrenzung im Zementmarkt

Aus den im Jahr 2008 im regionalen Zementmarkt an Transportbetonunternehmen abgesetzten Mengen (nach eigenen Angaben in den Auskunftsverlangen) ergibt sich folgende Marktverteilung:

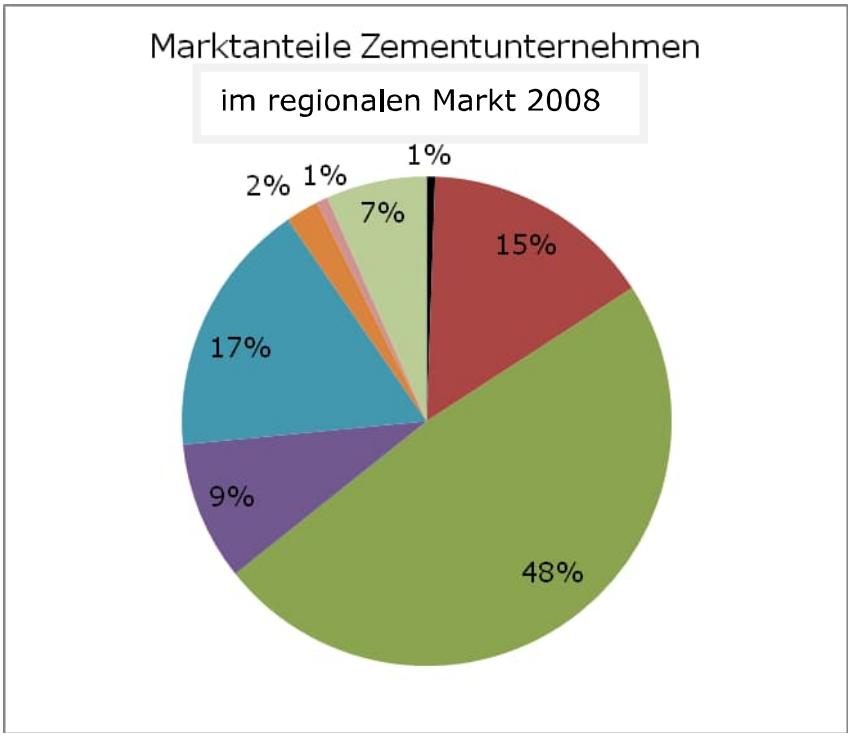

Abbildung 3: Marktanteile Zementunternehmen 2008, *Quelle: BWB*

.

Marktbeherrschend nach §4 KartG

ist ein Unternehmer, der keinem oder nur unwesentlichem Wettbewerb ausgesetzt ist oder eine überragende Marktstellung hat. Die Beweislast, dass er diese nicht inne hat, liegt nach §4 Abs 2 Z1 KartG beim Unternehmen, wenn es mehr als 30% Marktanteil inne hat (beim größten Zementunternehmen im Wiener Raum der Fall) bzw. wenn die vier größten Unternehmen zumindest 80% der Marktanteile halten (vier größten Zementlieferanten im Wiener Raum - Marktanteil: 91%). Der Marktbeherrschungstatbestand müsste somit von Seiten der Zementunternehmen widerlegt werden und kann vorerst als gegeben angesehen werden.

Beide Tatbestände könnten für den relevanten regionalen Zementmarkt angenommen werden.

Preisdiskriminierung

§5 Abs1 Z1 beschreibt den Missbrauchstatbestand, der als **Preis- und Konditionenmissbrauch** bezeichnet wird. Von den Beschwerdeführern wurde hier angegeben, dass Zement von den Zementunternehmen zu sehr hohen Preisen an unabhängige Transportbetonunternehmen verkauft wird, während die Preise für die unternehmensinternen Transportbetonunternehmen wesentlich günstiger sind. Marktmachtmissbrauch würde unter diesen Umständen nur bei einem Unternehmen in Frage kommen, da nur dieses Unternehmen über Marktmacht relevanten regionalen Markt verfügt. Jedoch zeichnet sich durch die der BWB zur Verfügung gestellten Unterlagen **keine klare Preisdiskriminierung** zu Gunsten der Unternehmensinternen Transportbetonunternehmen ab. ZumTeil sind die Preise für andere Transportbetonunternehmen sogar geringer.

Die Preise sind zwar unterschiedlich hoch, jedoch wird argumentiert, dass es sich um unterschiedliche Liefermengen, -entfernungen und Geschäftsbeziehungen handelt. Eine sachliche Rechtfertigung scheint somit gegeben.

Ansatzpunkt Cost-plus-Methode

Zum Nachweis von Preisdiskriminierung kann darüber hinaus die "Cost-Plus-Methode" angewandt werden, bei der der Verkaufspreis mit den Gestehungskosten verglichen wird. Daraus soll abgelesen werden, ob ein entsprechendes Missverhältnis gegeben ist. Zu den **Kosten von Zement** ist anzumerken, dass sich diese gemäß der JP Morgan Studie im Durchschnitt wie folgt zusammensetzen:

28% Raw Materials and consumables, 29% Energy, 31% Direct production labour and maintenance, 12% Depreciation [1]

Die einzelnen Kostenfaktoren des potenziell marktbeherrschenden Unternehmens wurden der BWB im Auskunftsverlangen genannt. Es erscheint daher nicht verwunderlich, dass Zementpreise von 2008 auf 2009 erhöht wurden, zumal einer der Hauptbestandteile von Zement, nämlich Energie bzw. elektrischer Strom, laut Index der Verbraucherpreise ebenfalls angestiegen ist.

Ansatzpunkt räumliches Vergleichsmarktkonzept

Da es schwierig zu beurteilen ist, ab wann eine Gewinnspanne als übermäßig bezeichnet werden kann, wurde zur Analyse von Preisdiskriminierung auch das Vergleichsmarktkonzept

[1] Global Equity Research, 21 February 2008, JP Morgan, S.135 ff.

herangezogen. Beim räumlichen Vergleich wird das relevante Produkt jenen anderer Regionen oder Länder gegenüberstellten.

Daher kann darauf hingewiesen werden, dass sich der Österreichische Zementpreis im europäischen Durchschnitt bewegt bzw. verhältnismäßig günstig ist.

Land	Zementpreis
Österreich	€ 63,00
Belgien	€ 65,00
Dänemark	€ 70,00
Finnland	€ 75,00
Frankreich	€ 97,00
Westdeutschland	€ 58,00
Ostdeutschland	€ 43,00
Griechenland	€ 78,00
Irland	€ 70,00
Italien	€ 70,00
Niederland	€ 53,00
Norwegen	€ 85,00
Portugal	€ 68,00
Spanien	€ 78,00
Schweden	€ 75,00
Schweiz	€ 80,00
Bulgarien	€ 58,00
Kroatien	€ 65,00
Tschechien	€ 65,00
Estland	€ 67,00
Ungarn	€ 60,00
Lettland	€ 41,00
Litauen	€ 44,00
Mazedonien	€ 65,00
Polen	€ 65,00
Rumänien	€ 75,00
Russland	€ 77,00
Serbien	€ 68,00
Slowakei	€ 52,00
Slovenien	€ 65,00
Ukraine	€ 65,00

Abbildung 4: Zementpreise in Europa, *Quelle: JP Morgan Studie*[2]

Ein klarer Nachweis für Preisdiskriminierung findet sich demnach nicht. Nur acht europäische Länder bieten einen günstigeren Zementpreis als Österreich.

[2] Global Equity Research, 21 February 2008, JP Morgan, S. 152 u S. 156.

Zwischenergebnis

Theoretisch besteht die Möglichkeit einer Preisdiskriminierung. Im europäischen Vergleich des Preises sowie auf Basis der Kosten ergeben sich keine weiteren Indizien für diesen Vorwurf. Eine sachliche Rechtfertigung für die Preisunterschiede wäre darüber hinaus gegeben.

Verdacht auf §5 Abs 1 Z3 Margin Squeeze

In den Erläuterungen der Europäischen Kommission 2009/C 45/02 führt diese zum Thema Margin Sqeeze an:

Denkbar ist schließlich auch, dass ein marktbeherrschendes Unternehmen statt einer Lieferverweigerung für das betreffende Produkt den Preis auf dem vorgelagerten Markt gegenüber seinem Preis auf dem nachgelagerten Markt [54] so ansetzt, dass es sogar für einen ebenso effizienten Wettbewerber nicht mehr möglich ist, auf dem nachgelagerten Markt langfristig rentabel zu bleiben (sog. "Kosten-Preis-Schere").

Somit geht es nicht nur um die marktbeherrschende Stellung auf dem Zementmarkt, sondern auch um die **vertikalen Verstrickungen auf den nachgelagerten Betonmärkten.**

Es gibt drei untersuchte Unternehmen, die auf beiden Märkten (also Zement und Beton) tätig sind.

Festzuhalten gilt diesbezüglich, dass eines der Unternehmen im relevanten Markt nahezu nur an unternehmensinterne Unternehmen Zement liefert, nur für diese produziert und extern nicht verkauft. Die Unternehmenstrategie der reinen Eigenversorgung muss in einem freien Markt möglich sein.

Ein zweites Unternehmen liefert sowohl an unternehmensinterne als auch externe Betonunternehmen allerdings zu unterschiedlichen Preisen. Während bei internen Zementverkäufen (unabhängig von der bestellten Menge) die Preise von 2008 auf 2009 fielen, stiegen bei externen Verkäufen die Preise dafür an. Jenes Unternehmen verfügt jedoch über einen Marktanteil von knapp 15%.

Zum dritten Unternehmen ergibt sich ein interessantes Bild. Stellvertretend für viele Zementsorten sei CEM II/A-S 42,5 R genannt. Bei dieser Zementsorte liegt der Preis an die

Transportunternehmen zum Teil unter den konzernintern verrechneten Preisen und zum Teil darüber.

Zu den Voraussetzungen zur Erfüllung einer "Margin Squeeze" muss angeführt werden:

"*The supplier of an essential input is likely to be to restrict competition in the downstream market by refusing to supply one or more downstream firms. This is known as vertical foreclosure or as leveraging monopoly power from the upstream to the downstream good. If they have no access to the essential input, downstream competitors are either not able to supply the downstream good or they can supply only inferior versions of the downstream good.*" [3]

Das dritte Unternehmen hat zwar einen Marktanteil von knapp 50%, jedoch ist das Unternehmen nicht dazu in der Lage, Transportbetonunternehmen vom Markt auszuschließen, da diesen am selben regionalen Markt sechs alternative Anbieter von Zement zur Verfügung stehen.

Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich alle auf beiden Märkten tätigen Unternehmen die von den Beschwerdeführern genannte Praxis vollziehen, gibt es immer noch drei alternative Anbieter, deren Produkte keine qualitativen Mängel aufweisen.

Zwischenergebnis

Margin Squeeze kann daher aufgrund der nicht möglichen gänzlichen Marktabschottung (zu viele Anbieter auf dem vorgelagerten Markt) nicht nachgewiesen werden.

Verdacht auf §5 Abs 1 Z 5 Verkauf unter Einstandspreis

Z5 betrifft den Verkauf von Beton unter dem Einstandspreis bzw. kann ein missbräuchliches Preisunterbinden bereits dann vorliegen, wenn die Preise unter den durchschnittlichen Gesamtkosten, aber über den durchschnittlichen variablen Kosten liegen. Dies ist jedoch nur dann zulässig, wenn dem Unternehmen eine Gesamtstrategie nachzuweisen ist, die den Plan verfolgt, Wettbewerber aus dem Markt zu drängen.

Zum Verkauf unter Vollkosten finden sich in den Antworten auf die Auskunftsverlangen beispielsweise die folgenden Zitate:

[3] Ability to engage in Vertical foreclosures, S. 11 Postgraduate Diploma, Kings College.

"Der Anteil der Verkaufsmenge unter Vollkosten lag in beiden Jahren bei rund 50%. Maßgeblich für diesen Prozentsatz ist, dass speziell die Ausschreibungen von großen Bauvorhaben zu niedrigeren Angeboten von Betonlieferanten führen."

"Aufgrund des kompetitiven Umfelds ist die Herstellung von Transportbeton derzeit nicht gewinnbringend zu betreiben"

Zwischenergebnis

Am Transportbetonmarkt verfügt kein Unternehmen über Marktmacht, wodurch die Voraussetzungen für Marktmachtmissbrauch nicht erfüllt sind.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass oftmals angeführt wurde, dass der Transportbetonmarkt ein stark kompetitiver ist und aufgrund des hohen Wettbewerbs niedrige Preise angeboten werden müssen.

Abschließende Beurteilung

Die Vorwürfe der Beschwerdeführer wurden aufgrund der mangelnden konkreten Hinweise mit Hilfe von Auskunftsverlangen umfassend geprüft.
Die Vorwürfe des Marktmachmissbrauchs konnten nicht nachvollzogen werden, da sich der Markt nicht so abzeichnete, wie von den Beschwerdeführern dargelegt. So fehlt zum einen die notwendige Marktmacht und zum anderen werden wirtschaftlich nachvollziehbare Gründe für Preiskalkulationen genannt.

Absprachen konnten ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Nach Angaben der Beschwerdeführer existieren dazu auch keinerlei schriftliche Unterlagen. Aufgrund vorhergehender Fälle im selben sachlichen Markt, bei denen mit Hausdurchsuchungen gearbeitet wurde, muss dies von Seiten der BWB zumindest im soeben zitierten Fall bestätigt werden.