



Sektoruntersuchung Zement und Transportbeton

Fragen - Antworten

I. Was ist eine Sektoruntersuchung?

Das Bundeskartellamt kann die Untersuchung eines bestimmten Wirtschaftszweiges durchführen, wenn besondere Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb in einem bestimmten Wirtschaftszweig möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist. Im Rahmen einer Sektoruntersuchung werden die Angebots- und Nachfragestrukturen sowie Aspekte des Marktgeschehens analysiert, welche Auswirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen haben. Eine Sektoruntersuchung ist kein Verfahren gegen bestimmte Unternehmen. Allerdings sind Verfahren des Bundeskartellamtes oder von Landeskartellbehörden im Nachgang zu einer Sektoruntersuchung möglich, wenn die Sektoruntersuchung einen hinreichenden Anfangsverdacht für einen Verstoß gegen Wettbewerbsvorschriften gibt.

II. Was ist der Gegenstand der Sektoruntersuchung?

Die Sektoruntersuchung betrifft mit der Zement- und der Transportbetonindustrie die beiden wichtigsten Bereiche der Baustoffindustrie. Funktionsfähiger Wettbewerb in diesen Branchen ist angesichts inländischer Umsatzerlöse von zusammen ca. 5 Mrd. € und ca. 17.000 beschäftigter Mitarbeiter von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung. Er strahlt auf die nachgelagerten Märkte des Bauhauptgewerbes und auf die vorgelagerten Märkte aus, wo die Unternehmen der Transportbeton- und Zementindustrie als bedeutende Nachfrager von Vorprodukten wie Sand, Kies, Kalk oder gebrochenem Stein auftreten. Die Zement- und die Transportbetonindustrie sind eng miteinander verflochten. Zement ist der wertmäßig bedeutendste Ausgangsstoff von Transportbeton, die Transportbetonindustrie der wichtigste Nachfrager von Zement. Viele Anbieter stellen sowohl Zement als auch Transportbeton her – z.B. wird etwa die Hälfte aller Transportbetonwerke von Unternehmen kontrolliert, die auch Zement produzieren.

III. Warum wurde die Sektoruntersuchung durchgeführt?

Anlass für die Einleitung der Sektoruntersuchung waren Hinweise darauf, dass der Wettbewerb im Zement- und Transportbetonsektor in Deutschland eingeschränkt ist. Zum einen waren wettbewerbsbeschränkende Praktiken in diesen Branchen bereits in der Vergangenheit Gegenstand diverser Kartellverfahren. Zum anderen weist der Sektor eine hohe Marktkonzentration auf, und es bestehen zahlreiche Verflechtungen zwischen den Unternehmen. Diese Faktoren sprechen für ein hohes Risiko des Auftretens von sog. horizontalen Wettbewerbsbeschränkungen, d.h. von Wettbewerbsbeschränkungen, die sich aus ausdrücklichen Vereinbarungen oder aus stillschweigender Kooperation zwischen Wettbewerbern ergeben. Weitere Risiken für den Wettbewerb ergeben sich aus den Beteiligungen insbesondere von Zementanbietern an Unternehmen, die auf der nachgelagerten Marktstufe Transportbeton tätig sind. Die Integration verschiedener Marktstufen kann die Transparenz im Markt steigern und die Behinderung von Wettbewerbern auf der vorgelagerten Marktstufe (Zement) oder auf der nachgelagerten Marktstufe (Transportbeton) ermöglichen. Schließlich gab es Hinweise auf potentiell verbotene einseitige Verhaltensweisen marktstarker Unternehmen, etwa auf Kampfpreise oder auf Ausbeutung von Kunden.

IV. Welche Ziele verfolgt die Sektoruntersuchung?

Die Sektoruntersuchung verfolgte das Ziel, die wesentlichen Faktoren der Marktstruktur und der Wettbewerbsbedingungen im Zement- und Transportbetonsektor zu erfassen. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob und in welchem Umfang der Wettbewerb in den beiden Branchen durch ausdrückliche Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern, aber auch durch stillschweigend eingespieltes paralleles Verhalten von Wettbewerbern eingeschränkt wird. Erfasst werden sollte daneben auch, in welchem Umfang Zementanbieter gleichzeitig auf den Transportbetonmärkten tätig sind, und was dies für die wettbewerbliche Situation auf beiden Märkten bedeutet.

Durch diese Analyse sollen insbesondere diejenigen Ursachen von Wettbewerbsbeschränkungen im Zement- und Transportbetonsektor identifiziert werden, die ggf. ein kartellbehördliches Eingreifen erforderlich machen. Auf Grundlage der Ergebnisse der Sektoruntersuchung können die Kartellbehörden diejenigen Themenfelder identifizieren, denen sie in ihrer Anwendungspraxis erhöhte Aufmerksamkeit widmen wollen.

Ein weiteres Ziel der Sektoruntersuchung ist schließlich die Erleichterung der Selbsteinschätzung kartellrechtlicher Risiken durch die beteiligten Unternehmen. Da für die verschiedenen Themenfelder die relevanten kartellrechtlichen Beurteilungsmaßstäbe ausführlich dargestellt werden, kann die Sektoruntersuchung im Sinne einer präventiven Wirkung und einer branchenspezifischen Beratung („competition advocacy“) das Risiko des Auftretens unzulässiger Wettbewerbsbeschränkungen verringern.

V. Warum sind die Zement- und die Transportbetonindustrie anfällig für ein Zusammenwirken der Wettbewerber?

Die Zementmärkte und in etwas abgeschwächter Form auch die Transportbetonmärkte sind bereits aus strukturellen Gründen anfällig für ein Zusammenwirken von Wettbewerbern, sei es in Form von Vereinbarungen oder von Parallelverhalten (sog. explizite oder implizite Kollusion). Beide Industrien wirtschaften in stabilen Märkten mit ausgereiften und homogenen Produkten bzw. Produktpaletten. Wettbewerbliche Vorstöße mittels innovativer Produkte sind daher kaum möglich. Weiterhin sind die Marktzutrittsschranken auf den Zementmärkten aufgrund der nötigen Investitionen und behördlichen Genehmigungsanforderungen hoch. Auch auf den Transportbetonmärkten sind sie vor dem Hintergrund eines stagnierenden Marktes, unausgelasteter Kapazitäten sowie aufgrund von Verbundvorteilen vieler vertikal integrierter Anbieter bedeutend. Dementsprechend kam es im letzten Jahrzehnt nicht mehr (Zement) bzw. kaum (Transportbeton) zu Marktzutritten. Im Gegenteil fanden in beiden Industrien bedeutende Konsolidierungsprozesse statt, in deren Zuge die Konzentration auf den Märkten gestiegen ist. Aus dem Ausland wird nur wenig Zement bzw. Transportbeton nach Deutschland importiert. Diese Faktoren wirken sowohl in der Einzel- als auch in der Gesamtbetrachtung wettbewerbshemmend. Gleiches gilt mit Blick auf unternehmensinterne Faktoren der Wettbewerber (unausgelastete Kapazitäten, ähnliche Kostenstrukturen) sowie die häufigen Interaktionen zwischen den Marktteilnehmern und die fehlende Nachfragemacht der Abnehmer von Zement bzw. Transportbeton. Schließlich sind die Zement- und Transportbetonmärkte sehr transparent. Hersteller können leicht identifizieren, von welchem Unternehmen ein Wettbewerbsvorstoß etwa durch niedrigere Preise ausgeht, und solche Vorstöße „sanktionieren“. Entsprechende Sanktionsmöglichkeiten umfassen z. B. gezielte Preiskriege im Kernliefergebiet des entsprechenden Unternehmens oder Boykottaufrufe an seine Lieferanten.

VI. Gibt es empirische Belege für ein Parallelverhalten?

In beiden Industrien, insbesondere aber bei Transportbeton, bestehen zum Teil auf engstem Raum erhebliche regionale Preisdifferenzen. Für einige der hochpreisigen Regionen zeigt eine detaillierte Analyse der Marktstruktur, dass hier ein erhebliches Maß an gegenseitiger Verflechtung zwischen den Marktteilnehmern existiert oder nur wenige Unternehmen aktiv sind und offensichtlich auf aggressiven Wettbewerb verzichten. Im Ergebnis beherrschen die wenigen Anbieter den entsprechenden Regionalmarkt und können so ein höheres Preisniveau durchsetzen.

VII. Was kann das Bundeskartellamt unmittelbar gegen die möglicherweise überhöhten Preise in einzelnen Regionen tun?

In einigen Regionen mit einem besonders hohen Preisniveau ist nicht auszuschließen, dass die die dortigen Märkte beherrschenden Unternehmen missbräuchlich überhöhte Preise setzen und damit gegen das Kartellrecht verstoßen. Das kann behördliche Verfahren oder Schadensersatzprozesse nach sich ziehen. Zum Nachweis bietet sich aufgrund der räumlich engen Abgrenzung der Märkte die Anwendung des räumlichen Vergleichsmarktkonzeptes an. Dabei werden die Preise des bzw. der marktbeherrschenden Unternehmen mit denen in einem benachbarten Markt verglichen, in dem hinreichender Wettbewerb stattfindet.

VIII. Inwieweit dürfen Wettbewerber überhaupt zusammenarbeiten?

Vor dem Hintergrund der aus den Strukturbedingungen resultierenden Anfälligkeit der Zement- und Transportbetonmärkte für wettbewerbsbeschränkende Praktiken bildet die kartellrechtliche Bewertung von Kooperationen zwischen Wettbewerbern einen Schwerpunkt der Sektoruntersuchung. Dabei steht die Bewertung der im Transportbetonsektor häufig anzutreffenden Gemeinschaftsunternehmen und Liefergemeinschaften im Mittelpunkt. Die hierdurch entstehenden Verflechtungen zwischen Wettbewerbern können die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu Lasten der Abnehmer beeinträchtigen.

Die im Sektoruntersuchungsbericht gegebenen Hinweise zur kartellrechtlichen Bewertung sollen Unternehmen insbesondere dabei helfen, selbst zu prüfen, ob eine bestehende oder beabsichtigte Kooperation mit Wettbewerbern zulässig ist. Zu dieser Selbsteinschätzung sind Unternehmen verpflichtet, das Bundeskartellamt sieht hier aber gegenwärtig zum Teil noch Defizite, die insbesondere auch durch mangelnde Kenntnis der relevanten rechtlichen Grundsätze bedingt sind.

IX. Wann ist die Zusammenarbeit in einem Gemeinschaftsunternehmen kartellrechtlich kritisch?

Eine Zusammenarbeit der Gesellschafter in einem Gemeinschaftsunternehmen (GU) kann insbesondere dann als Wettbewerbsbeschränkung zu beurteilen sein, wenn die Gesellschafter weiterhin auch selbst und eigenständig am Markt tätig bleiben und sich dabei als aktuelle oder potenzielle Wettbewerber gegenüber stehen. Das Bundeskartellamt plant, potentiell kartellrechtswidrige GU im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu prüfen und ggf. ihre Auflösung anzuordnen. Die Durchführung der Sektoruntersuchung hat in dieser Hinsicht bereits eine begrüßenswerte Vorfeldwirkung entfaltet. So wur-

den seit ihrer Einleitung 24 potenziell kartellrechtswidrige GU freiwillig entflochten. Durch die Auflösung derartiger GU können die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Wettbewerb verbessert werden.

X. Wie ist die Zusammenarbeit in einer Liefergemeinschaft zu beurteilen?

Im Hinblick auf die Beurteilung von Liefergemeinschaften präsentiert die Sektoruntersuchung zentrale Eckpunkte für eine sachgerechte Selbsteinschätzung der beteiligten Unternehmen. Diese sind auch das Ergebnis entsprechender Diskussionen mit dem Bundesverband der Deutschen Transportbetonindustrie (BTB). Wichtige Eckpunkte sind u.a.:

- Grundsätzlich können keine „Dauer- bzw. Standardliefergemeinschaften“ etwa auf der Grundlage bestimmter abstrakter Auftrags-Schwellenwerte (ohne Bezug auf die in den konkreten Lieferzeitpunkten zur Verfügung stehenden Kapazitäten und weitere Leistungsbestandteile) eingegangen werden.
- Im Rahmen einer Liefergemeinschaft darf ferner keine explizite „Kopplung“ mehrerer (selbst zeitgleich oder zeitnah) ausgeschriebener Aufträge erfolgen.
- Beim Eingehen einer Liefergemeinschaft muss objektiv nachvollziehbar und überprüfbar sein, dass die Unternehmen ein jedes für sich zu einem eigenständigen Angebot nicht leistungsfähig sind. Dabei ist für jedes Unternehmen individuell darauf abzustellen, ob die Zusammenarbeit eine wirtschaftlich zweckmäßige und kaufmännisch vernünftige Unternehmensentscheidung und der Aufbau neuer Kapazitäten im konkreten Einzelfall nicht lohnend ist. Die Aufzählung lediglich abstrakter Gründe ist wegen der notwendigen einzelfall-/projektbezogenen Prüfung nicht ausreichend.
- Maßstab für die Auslegung von „wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit“ und „kaufmännischer Vernunft“ sind grundsätzlich die Anforderungen, die ein wettbewerblicher (nicht ein „kartellierter“) Markt an Anbieter stellt und damit auch die damit ggf. verbundenen (und einzupreisenden) Ausfall- bzw. Auslastungsrisiken. Mit anderen Worten: Es besteht kein Anspruch auf eine generelle Vermeidung wirtschaftlicher Risiken durch die Bildung von Liefergemeinschaften. Die Verringerung der Risiken kann die kartellrechtliche Zulässigkeit einer Liefergemeinschaft zwar im Einzelfall begründen. Relevanter Maßstab dabei ist jedoch, ob mit Hilfe anderer (vertraglicher) Instrumente (z.B. Kollegen-Lieferungen, Benennung eines oder mehrerer Ersatzlieferwerke) bei einer „kaufmännisch vernünftigen und wirtschaftlich zweckmäßigen“ Betrachtung ein tragfähiges Angebot möglich wäre.

- Bei der Prüfung der für eine Liefergemeinschaft ausschlaggebenden Gründe sollte danach unterschieden werden, ob diese Gründe belegen, dass überhaupt kein tragfähiges eigenständiges Angebot abgegeben werden kann, oder ob sie lediglich dazu führen, dass durch eine Zusammenarbeit die Abgabe eines besseren bzw. erfolgversprechenderen Angebots ermöglicht wird.
- Die Unternehmen sollten - auch mit Blick auf ihre Beweislast für eine mögliche Freistellung - die maßgeblichen wirtschaftlichen Überlegungen sowie die Eckpunkte des Entscheidungsprozesses zur Bildung einer Liefergemeinschaft in ausreichendem Maße dokumentieren.

XI. Was kann das Bundeskartellamt sonst noch tun?

Sofern dem Bundeskartellamt Nachweise auf unzulässige Absprachen vorliegen, können Bußgelder verhängt werden. In der Vergangenheit hat das Bundeskartellamt bereits mehrfach Kartellabsprachen in den von der Sektoruntersuchung betroffenen Branchen mit zum Teil sehr hohen Bußgeldern geahndet.

Zusätzlich wird das Bundeskartellamt vor dem Hintergrund der in der Sektoruntersuchung gewonnenen Ergebnisse präventive Maßnahmen ergreifen, um wettbewerbsbeschränkendes Verhalten der Marktteilnehmer zu erschweren, das nicht auf ausdrückliche Absprachen zurückgeht. Die Untersuchung identifiziert bestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, die solches Verhalten fördern (sog. „facilitating practices“). Hierzu zählen Maßnahmen, die die Vorhersehbarkeit des Marktverhaltens der Wettbewerber steigern. Bedeutung hat hier insbesondere die im Zementsektor gängige Praxis der Preiserhöhungsrundschreiben (s. hierzu XII.).

Ferner können Verhaltensweisen kartellrechtlich problematisch sein, die als Abschreckungs- und Sanktionsmechanismen gegenüber Wettbewerbern wirken. Neben Preiskriegen und Kampfpreisen zählen hierzu Behinderungspraktiken, die von vertikal integrierten, also z.B. sowohl in der Zement- als auch in der Transportbetonherstellung tätigen Herstellern ausgehen können. Hierzu zählen Lieferverweigerungen bzw. der Versuch, die Kosten der Wettbewerber auf den Zement- bzw. Transportbetonmärkten durch überhöhte Preise der Vorprodukte zu erhöhen und sie somit aus dem Markt zu drängen. Dieselbe Zielrichtung haben Boykottaufrufe sowie Versuche, Wettbewerber durch Drohungen oder das Versprechen von Vorteilen zur Vereinbarung einer kartellrechtlich nicht zulässigen Kooperation zu bewegen.

Das Bundeskartellamt stellt im Abschlussbericht klar, dass diese Verhaltensweisen im Einzelfall verboten sein können. Für die Ahndung von konkreten Behinderungsmaßnahmen gegenüber Wettbewerbern ist es allerdings auf Hinweise aus dem Markt angewiesen. Auf entsprechende Hinweise wird das

Bundeskartellamt in Absprache mit den ggf. originär zuständigen Landeskartellbehörden über die Einleitung von Verfahren entscheiden, die mit empfindlichen Bußgeldern enden können.

XII. Was ist so schlimm an Preiserhöhungs Rundschreiben?

Das Bundeskartellamt setzt sich in der Sektoruntersuchung erstmals mit der zumindest im Zementsektor verbreiteten Praxis der sogenannten Preiserhöhungs Rundschreiben auseinander. Mit solchen Rundschreiben kündigen Zementhersteller gegenüber ihren Kunden u.a. im Transportbetonsektor eine pauschale Erhöhung ihrer Listenpreise zu einem bestimmten Zeitpunkt an. Diese Information erreicht dann in der Regel auch schnell konkurrierende Hersteller, etwa als allgemein bekannte Marktinformation oder weil diese für ihre eigene Transportbetonaktivitäten selbst Kunden des Wettbewerbers sind.

Solche Rundschreiben können kartellrechtlich unter Umständen als Aufforderung an Wettbewerber gewertet werden, ohne ausdrückliche Absprache parallel ihre Preise zu erhöhen. Das Kartellrecht schreibt Unternehmen vor, ihr Marktverhalten selbständig zu bestimmen. Im Wettbewerb stehende Unternehmen dürfen grundsätzlich keinen Kontakt miteinander aufnehmen, um ihr jeweiliges Marktverhalten zu beeinflussen oder sich gegenseitig über ihr zukünftiges Marktverhalten ins Bild zu setzen. Die Praxis der Preiserhöhungs Rundschreiben steht mit diesen Grundsätzen nicht im Einklang. Andere Kartellbehörden in Europa sind in vergleichbaren Fällen bereits tätig geworden. So hat die britische Competition and Markets Authority im Januar 2016 die Versendung von Preiserhöhungs Rundschreiben im Zementsektor verboten. Die europäische Kommission hat im Juli 2016 Containerreedereien verpflichtet, auf die öffentliche Ankündigung allgemeiner Tarifierhöhungen zu verzichten.