

Studie zu den Markt- und Wettbewerbsverhältnissen in der Berner Kies- und Deponiebranche



Im Auftrag des KSE Bern – Der Kantonale Kies- und Betonverband.

9. September 2015 (Endversion)

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkungen	4
1.1 <i>Ausgangslage, Motivation und Ziel</i>	4
1.2 <i>Untersuchung der Wettbewerbskommission und Regulierungsforderungen</i>	4
1.3 <i>Kein Gutachten für das laufende Verfahren</i>	5
2 Wichtige ökonomische Grundlagen	6
2.1 <i>Kiesprodukte und Deponieleistungen</i>	6
2.2 <i>Kosten und Kostenzuschreibung</i>	7
2.2.1 <i>Wettbewerbsökonomisch relevante Kostenkonzepte</i>	8
2.2.2 <i>Wettbewerbsrelevante Quersubventionierung im Mehrproduktunternehmen</i>	10
2.3 <i>Preisbildung</i>	13
2.4 <i>Dynamischer Wettbewerb</i>	14
3 Wettbewerbsökonomische Analyse	15
3.1 <i>Überblick</i>	15
3.2 <i>Sektorspezifische Rahmenbedingungen</i>	16
3.2.1 <i>Die Wettbewerbswirkung des Sachplans</i>	18
3.2.2 <i>Folgerungen</i>	19
3.3 <i>Relevante Märkte</i>	20
3.3.1 <i>Märkte für verschiedene Kiessorten</i>	20
3.3.2 <i>Märkte für Deponien</i>	20
3.3.3 <i>Geografische Marktabgrenzung</i>	21
3.3.4 <i>Fazit</i>	24
3.3.5 <i>Markt für Kiesunternehmungen (Beschaffungsmarkt)</i>	24
3.4 <i>Akteure</i>	25
3.4.1 <i>Vertikale Integration</i>	26
3.4.2 <i>Horizontale Konzentration</i>	28
3.5 <i>Anbieter und Marktstellung</i>	29
3.5.1 <i>Strukturdaten</i>	29
3.5.2 <i>Regionale Wettbewerbsprobleme sind nicht ausgeschlossen</i>	32
3.5.3 <i>Unauffällige Berner Preise</i>	32
3.5.4 <i>Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten</i>	32
3.6 <i>Zusammenfassende Schlussfolgerung</i>	33
Anhang	34
<i>Auszug Ziff. 32, S. 8 ff. des Handbuchs zum Sachplan ADT</i>	34

Zusammenfassung

Ausgehend von einer Knappheit an Deponievolumen, wird schon seit rund zehn Jahren zunehmend über Markt und Wettbewerb sowie Staat und Regulierung in der Kies- und Deponiebranche des Kantons Bern nachgedacht. Spätestens seit der Anfang 2015 eröffneten Untersuchung der Wettbewerbskommission (WEKO) gegen einige Berner Kiesunternehmungen sind die Marktverhältnisse der Branche vermehrt auch zum öffentlichen Thema geworden. Wurden im neuen Sachplan 2012 wettbewerbslenkende Massnahmen noch abgelehnt, sind nun auf behördlicher und politischer Ebene Bestrebungen in Gang gekommen, solche Massnahmen via Baugesetz einzuführen. Die Branche will sich mit ökonomisch fundierten Argumenten proaktiv an der Diskussion beteiligen. Die vorliegende Studie im Auftrag des KSE Bern soll dazu einen Beitrag leisten, stellt jedoch kein Gutachten für die WEKO-Untersuchung dar.

Nach der Darlegung von Ausgangslage und Auftrag (Ziff. 1) werden einige zur Analyse der produktiv gekoppelten Märkte für Kiesprodukte und Deponieleistungen nötige ökonomische Konzepte vorgestellt (Ziff. 2). Gewicht wird auf die Zusatzkostenkalkulation und auf die inverse Preiselastizitätsregel als Grundlagen für die betriebs- und volkswirtschaftlich effiziente Preisbestimmung in Mehrprodukteunternehmungen gelegt. Damit lassen sich für Kiesunternehmungen strategische und regulierungs-strategische Fragen beantworten, aber auch wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung (Dumping) oder missbräuchliche Bündelung von Kieslieferungen und Deponieleistungen beurteilen. Unter Anwendung dieses theoretischen „Rüstzeugs“ und einiger Daten und Fakten werden sodann die aktuellen Marktverhältnisse grob analysiert (Ziff. 3).

Die theoretischen Erwägungen lassen vermuten, dass Bündelangebote in der Regel legitimen Geschäftsinteressen der Kiesunternehmungen entsprechen dürften. Bei knappen Deponiekapazitäten sind für die Kiesunternehmung Kunden, die nicht nur deponieren, sondern auch Kies beziehen lukrativer als Kunden, die nur das eine oder das andere nachfragen.

In den Berner Kies- und Deponiemärkten zeigen sich die Konturen eines Oligopols mit kompetitivem Rand, einer durchaus kompetitiven Marktstruktur, wie sie im relativ „kiesreichen“ Kanton Bern zu erwarten ist. In dieser Struktur und unter den weiteren gegebenen Umständen sind a priori weder stabile stillschweigend kooperative Verhaltensweisen, noch nachhaltige Wettbewerbsabreden zu erwarten. Diese Einschätzung wird zudem dadurch untermauert, dass auf der Marktgegenseite der Kiesunternehmungen hauptsächlich professionelle Wiederverkäufer, Bauprodukthersteller und Bauunternehmen stehen, die selber auf ihren Absatzmärkten dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Wettbewerbsverzerrungen ergeben sich hingegen aus den Vorgaben und der Handhabung der staatlichen Angebotssteuerung gemäss dem kantonalem Sachplan ADT und den regionalen Richtplänen. Sie schafft seit Jahren vor allem bei den Deponien künstliche Knappheiten durch eine dem Bedarf notorisch nachhinkende verzögerte Freigabe von zusätzlichen Kapazitäten.

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage, Motivation und Ziel

Seit rund zehn Jahren wird in interessierten Kreisen mit zunehmender Intensität über das Thema Markt und Wettbewerb und über die Rolle der staatlichen Regulierung in der Kies- und Deponiebranche des Kantons Bern nachgedacht. Auslöser war besonders die zunehmende Knappheit an Deponievolumen für sauberes Aushubmaterial in einzelnen Regionen. Sie hatte zur Folge, dass Kunden gebietsweise nicht mehr uneingeschränkt bedient werden konnten und die Deponiepreise anstiegen. Unzufriedene Kunden wollten in dieser Entwicklung ein Marktversagen erkannt haben. Diese These erhielt weiteren Zuspruch aufgrund von vertikalen und horizontalen Integrations- oder Konzentrationstendenzen in der Branche.

Vor diesem Hintergrund erhielt bei der Überarbeitung des Sachplans Abbau, Deponie und Transport 1998 (Sachplan ADT), die von 2009-2012 dauerte, das Thema Markt einen grossen Stellenwert. Ursprünglich hegte der Kanton die Absicht, diesem Thema ein eigenes Kapitel zu widmen und mit planerischen Mitteln steuernd in den Markt einzugreifen. Schliesslich setzte sich aber nach intensiven Diskussionen die Einsicht durch, dass dies nicht die Aufgabe des Kantons sein kann. Vielmehr obliegen die Wettbewerbspolitik und das Wettbewerbsrecht dem Bund, der dazu über die notwendigen Gesetze und Behörden verfügt. Der Kanton liess es mit dem Grundsatz 18 der Wettbewerbsneutralität im Sachplan bewenden.

Das Thema Wettbewerb setzte sich jedoch unterschwellig fest und drückt sich in einem gewissen Misstrauen gegenüber der Branche, besonders gegenüber einzelnen grösseren Firmen aus. Angesichts der Komplexität dieses Themas hat der KSE-Vorstand an seiner Frühjahrstagung 2014 beschlossen, dieses proaktiv anzugehen und ein Positionspapier auszuarbeiten. Dieses sollte Klarheit über die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse im ADT-Bereich bringen und zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen. Als Schritt dazu wurde im November 2014 dem Autor der Auftrag zur Verfassung der vorliegenden Studie zur Analyse der aktuellen ADT-Markt- und Wettbewerbsverhältnisse erteilt.

1.2 Untersuchung der Wettbewerbskommission und Regulierungsforderungen

Am 12. Januar 2015 – fast ein Jahr nach dem Beschluss des KSE-Vorstands und rund drei Monate nach der Beauftragung des Autors – eröffnete die Wettbewerbskommission (WEKO) eine Untersuchung gegen einige Berner Kies- und Deponieunternehmen betreffend eventuell kartellgesetzlich unzulässige Abreden (Art. 5 KG) oder Marktmachtmissbräuche (Art. 7 KG).¹ Dieser Untersuchung sind Zeitungsartikel und Diskussionen über angebliche Wettbewerbsprobleme im Berner ADT-Gewerbe vorausgegangen, die vermutlich von interessierten Kreisen initiiert wurden. Es gehört in regulierten Wirtschaftssektoren zum typischen „Spiel“ (regulatory game), dass gewisse Marktteilnehmer bei Regulierungsbehörden Anzeigen über angebliche Wettbewerbsbehinderungen einreichen und ihre Sicht via Medien in die Öffentlichkeit zu tragen versuchen. Durch Publizität soll nicht nur die WEKO, sondern sollen auch die regionalen und kantonalen Planungs- und Bewilli-

¹ Vgl. Medienmitteilung der WEKO: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=55868>.

gungsbehörden sowie die Politik zum Handeln zu Gunsten der „Kläger“ gedrängt werden.

Nachdem bei der Revision des Sachplans ADT im Jahr 2012² nach einer intensiven Diskussion ausdrücklich auf wettbewerbslenkende Dispositionen verzichtet worden war, hat nun dieses Drängen in der Politik zu neuem Aktivismus geführt. Einerseits forderte der Regierungsrat in Sachen ADT mehr Kompetenzen ein, die ihm der Grossrat in einer hitzigen Diskussion zum Raumplanungsbericht in der Novembersession 2014 schliesslich gewährte. Andererseits sind aktuell Bestrebungen in Gang gekommen, um Betreiberinnen und Betreiber von Materialabbaustellen gesetzlich zu verpflichten, alle Abgeberinnen und Abgeber von Auffüllmaterial aus der Region gleich zu behandeln und ihnen jederzeit Zugang zum betreffenden Gelände zu gewähren (Art. 25 Abs. 3 Entwurf Baugesetz). Aus regulierungsökonomischer Sicht ist es aber nicht klug, eine solche Verpflichtung zu stipulieren, bevor die WEKO ihre Untersuchung abgeschlossen hat. Erst ihre Untersuchungsergebnisse können (einigermassen) neutral sowie ökonomisch fundiert und rechtlich verbindlich aufzeigen, ob tatsächlich Wettbewerbsprobleme vorliegen, die einen solchen Eingriff in die Vertragsautonomie als gerechtfertigt und sinnvoll erscheinen lassen – oder eben nicht.³ Kantonale und regionale Planungsbehörden sind dazu effektiv weder materiell noch formell kompetent. Zudem sind diese Behörden und die Politik systemimmanent anfälliger auf Einflüsse von Partikularinteressen als die WEKO.

Diese Entwicklungen sprechen nun erst recht dafür, dass sich der KSE Bern eingehend mit den Markt- und Wettbewerbsverhältnissen im ADT-Bereich auseinandersetzt. Zum einen dürfte der Verband im Rahmen der WEKO-Untersuchung für Auskünfte herbeigezogen werden. Zum anderen – und weit wichtiger – sollte der Verband aber die Interessen seiner Mitglieder mit wettbewerbsökonomisch fundierten Argumenten im politisch-regulatorischen Prozess geltend machen können.

1.3 Kein Gutachten für das laufende Verfahren

Die folgende Darstellung und Beurteilung ist eine generelle wettbewerbsökonomische Analyse, die kein spezifisches, auf gewisse materiell-rechtliche Fragen zielendes Expertengutachten darstellen kann, das in die laufende WEKO-Untersuchung eingegeben werden könnte oder sollte. Sie orientiert sich aber soweit nützlich durchaus an der Systematik des Kartellgesetzes (KG) und der üblichen analytischen Vorgehensweise der WEKO.

² Vgl. http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonale_raumplanung/ver_und_entsorgung/adt.html.

³ Natürlich ist auch die WEKO nicht vollständig neutral (absolute Neutralität gibt es aus politökonomischen und erkenntnistheoretischen Gründen bekanntlich nicht). Zudem können auch der WEKO und den Rekursinstanzen, dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesgericht als letzter Instanz, ökonomische Fehler unterlaufen. Aber diese Behörden des Bundes können immerhin rechtskräftige Urteile über wettbewerbsrechtliche Fragestellungen fällen, wobei die Betroffenen ihre Parteirechte geltend machen können.

2 Wichtige ökonomische Grundlagen

2.1 Kiesprodukte und Deponieleistungen

In der Kies- und Deponiebranche (ADT) geht es in erster Linie um den Abbau von Kies im Tagbau (s. Kasten) und um die Wiederauffüllung und Renaturierung der dadurch entstandenen Gruben mit Aushubmaterial oder sauberen Bauabfällen (Inertstoffe):⁴

KSE/Internetseite:
Kies... der einheimische Baustoff
<http://www.ksebern.ch/kies-und-betonbranche/kies-und-felsabbau.html>

- Roh- oder Wandkies, das in der Kiesgrube abgebaut wird, ist ein Gemenge von sehr feinen Teilchen (Ton und Schluff) und kleinsten Steinchen (Sand: 0.06 bis 2 mm) bis grossen Steinen (Findlinge, ab 300 mm). Ein kleiner Teil des Rohkieses gelangt direkt auf Baustellen, ein weiterer Teil wird in den Gruben trocken aufbereitet für den Tief- und Strassenbau. Der grösste Teil des Wandkieses gelangt jedoch in Kieswerke, wo die feinen Teile herausgewaschen und Sand und Kies durch Siebvorgänge in verschiedene Sorten aufgetrennt werden (Rundkies). Die grösseren Steine (> 60mm) werden zu einem grossen Teil gebrochen und ebenfalls der Grösse nach sortiert (Splitt) oder als Mauersteine für den Gartenbau gelagert. Rund die Hälfte der trocken oder nass aufbereiteten Kiesprodukte wird in loser Form v. a. im Tief- und Strassenbau verwendet. Die andere Hälfte wird weiterverarbeitet und in gebundener Form (als Transportbeton, Betonprodukte, Kalksandsteine, Strassenbeläge) im Bauwesen und im Gartenbau eingesetzt.
- Die verschiedenen Sand- und Kiesarten (im Fachjargon Gesteinskörnungen genannt), also die verschiedenen Outputs oder Ertragsobjekte aus einer Kiesgrube, sind insofern Kuppelprodukte, als dass sie alle aus dem Ausgangsmaterial, dem Wandkies, herausgearbeitet werden. Die Kiesvorkommen im Kanton Bern und darüber hinaus unterscheiden sich in der Zusammensetzung des Rohkies' (Anteile verschiedener Körnungen) sowie in der Qualität und Mächtigkeit der Vorkommen. Die einzelnen Kiesgruben unterscheiden sich somit erheblich in der Zusammensetzung ihrer Outputs und den damit zusammenhängenden produktiven Risiken und Produktionskosten – auch wenn sie aus der Sicht der Nachfrage homogene Güter hervorbringen.
- Auch die Wiederauffüllung einer abgebauten Kiesgrube mit Aushubmaterial oder Inertstoffen ist ein Ertragsobjekt oder Produkt (Deponieleistungen) des Grubenbetreibers. Die Renaturierung ist dagegen kein Ertragsobjekt, sondern ein Kostenfaktor, der letztlich von den Ertragsobjekten (Sand, Kies, Splitt, Steine, Deponieleistungen) gemeinsam getragen werden muss. Es gibt noch andere Gemeinkosten – wir kommen darauf zurück.

⁴ Kies wird in kleineren Mengen auch aus Gewässern ausgebaggert. Splitt, Schotter und Mauersteine werden auch im Felsabbau (durch Sprengung) gewonnen. Ein immer grösserer Teil an Gesteinskörnungen stammt aus der Wiederaufbereitung von Bauabfällen.

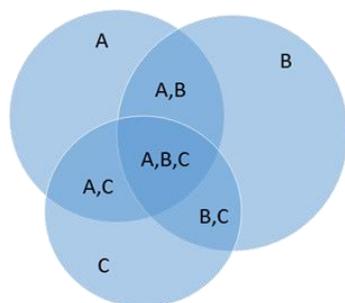
- Wandkies kann nur abgebaut und weiterverarbeitet werden, wenn danach in nützlicher Frist auch genügend Deponiematerial für die Wiederauffüllung akquiriert werden kann (der Abbau erfolgt etappenweise, wobei die Freigabe neuer Etappen an die Auffüllung alter Etappen gebunden ist). Und Deponiekapazität für Aushub und Inertstoffe kann nur angeboten werden, wenn vorgängig Wandkies abgebaut wurde. Somit sind die Produkte des Kiesabbaus nicht nur unter sich, sondern zudem mit den Deponieleistungen verkuppelt.
- Kiesgruben werden sektoriell bewirtschaftet. In gewissen Sektoren (Etappen) wird Wandkies abgebaut, in anderen ist der Abbau beendet und wird mit Deponiestoffen aufgefüllt und renaturiert. Dadurch lassen sich Grössen- und Verbundvorteile und entsprechende Kostenvorteile erzielen (optimale Auslastung von Personal und Maschinen, Vermeidung von Leertransporten im Werk sowie vom und zum Werk, koordiniertes Marketing, Bündelangebote u. dgl.). Kieswerke sind also Mehrproduktunternehmen (multiproduct firms) mit komplexen Kostenfunktionen.⁵
- Dadurch ergeben sich ökonomisch anspruchsvolle Fragen in der Ermittlung und Zuschreibung von Gemeinkosten (common costs), gruppenspezifischen Zusatzkosten (joint costs) und produktspezifischen Zusatzkosten (incremental costs) auf die verkuppelten Ertragsbereiche (Abbau und Deponie) sowie auf die unter sich ebenfalls verkuppelten Produkte. Dies spielt eine wesentliche Rolle für die Absatzstrategie (Marketing, Preisbestimmung). Kunden, die sowohl Kiesprodukte beziehen als auch Deponieleistungen in Anspruch nehmen, sind vermutlich kostengünstiger zu bedienen als Kunden, die nur das eine oder das andere nachfragen. Auch auf der Ebene der verschiedenen Sand-, Kies- und Steinprodukte dürften Kunden, die eine breitere Produktpalette nachfragen ebenfalls lukrativer sein als Kunden, die eine schmalere Produktpalette oder Einzelprodukte nachfragen. Die Kosten der Bedienung dürften zudem auch von den Mengen und vom Zeitpunkt der Auslieferung oder der Deponie abhängig sein.

2.2 Kosten und Kostenzuschreibung

Für das Verständnis der Märkte und der Wettbewerbsbeziehungen ist es nötig, die eben genannten Kostenkategorien im Modell zu betrachten. Die Kiesunternehmungen werden ihre Kosten zwar kaum mit mikro- oder industrieökonomischen Kategorien benennen oder bewusst solche Kostenkalkulationen durchführen. Aber ihre praktischen Kostenkonzepte (Prozesskostenrechnung u. dgl.) sollten in den Ergebnissen nicht zu stark von diesen ökonomischen Konzepten abweichen. Andernfalls drohen unter Wettbewerbsumständen strategische Fehler. Wettbewerbspreise müssten diese Konzepte annähernd widerspiegeln.

⁵ Vgl. Kapitel 4 (Cost Concepts Applicable to Multiproduct Cases) in: Baumol, William J.; Panzar, John C.; Willig, Robert D. (1988, ©1982): Contestable markets and the theory of industry structure. Rev. ed. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

2.2.1 Wettbewerbsökonomisch relevante Kostenkonzepte



Eine stilisierte Kiesunternehmung produziere Sand (A) und Kies (B) sowie Deponieleistungen (C). Würde für jedes dieser Ertragsobjekte ein separates Werk betrieben, so würden die periodischen (z.B. jährlichen) Vollkosten je der vollen Kreisfläche A, B oder C entsprechen.⁶ Das wären die Kosten der separaten Produktion (stand-alone costs) für die in der Betrachtungsperiode produzierten und umgesetzten Mengen, die von den A-, B- und C-Kunden je mindestens zu tragen wären, damit die einzelnen Gruben keine Verluste erzielen.

Dank der verbundenen Produktion von A, B und C in ein- und demselben Werk ergeben sich diverse Überlagerungen (Schnittmengen) dieser Kostenkreise. Diese entsprechen Verbundvorteilen oder produktiven Synergien der gemeinsamen Produktion. Die common costs sind Gemeinkosten z.B. für Verzinsung und Abschreibungen des Verwaltungsgebäudes, kapitalisierte Planungs- Installations- und, Renaturierungskosten, Entschädigungen an die Bodenbesitzer, Kosten der Gesamtleitung und vieles mehr. Sie bilden eine Schnittmenge über alle Produkte, d.h. $A \cap B \cap C$, und sind von diesen gemeinsam zu tragen – auf die optimale Aufteilung kommen wir weiter unten zu sprechen.

Die Schnittmengen $A \cap B$, $A \cap C$ und $B \cap C$ repräsentieren die joint costs, gruppenspezifische Zusatzkosten, die je von den betroffenen Produktpaaren (A,B), (A,C) und (C,B) zu tragen sind. Auch hier stellt sich die Frage der optimalen Aufteilung. Als Beispiel kann man sich Kosten für Bauten, Maschinen und Personal vorstellen, die nur für die A- und B-, nicht aber für die C-Produktion benötigt werden (analog für jede weitere Produktgruppe). Bei der Produktion verschiedener Sand- und Kiessorten werden weitgehend dieselben Maschinen und Prozesse verwendet.

Schliesslich haben wir die incremental costs, die inkrementellen Kosten oder produktspezifische Zusatzkosten, die allein vom Produkt A, B, oder C verursacht werden und deshalb auch voll von diesem getragen werden müssen. Hier gibt es keine weiteren Aufteilungsprobleme.

Diese ökonomische Kostenbetrachtung ist in der Praxis schwierig umzusetzen.⁷ Man behilft sich, indem man jede einzelne Kostenposition etwa wie folgt tabellarisch zuscheidet:

⁶ Es ist klar, dass in der Realität eine Deponie erst betrieben werden kann, wenn vorher Kies abgebaut wurde. Aber man kann sich ja vorstellen, dass zu Deponiezwecken eine natürliche Senke aufgefüllt würde. Doch wenn es in der Praxis Mehrproduktlösungen gibt, dann sind eben Einproduktlösungen (stand-alone) nicht konkurrenzfähig und stellen dann eine rein theoretische Referenz dar. Beim Kiesabbau ergeben sich auch sozusagen automatisch verschiedene Gesteinskörnungen. Es würde niemand nur Sand aussieben und die grösseren Steine wieder deponieren – es wäre denn, für die grösseren Steine liesse sich keine Weiterverwendung (keine Nachfrage) finden.

⁷ In der Telekommunikation müssen zumindest Teile dieses Modells zu Regulierungszwecken effektiv umgesetzt werden. Damit der Regulator die Preise gesetzeskonform bestimmen kann, die Dritte z.B. Swisscom für die Benützung von Teilnehmeranschlussleitungen (TAL) zahlen sollen, muss Swisscom die langfristigen inkrementellen Kosten der TAL (long run incremental costs LRIC) bestimmen. Zudem haben diese Mitbenützer auch einen Beitrag an joint und common costs zu entrichten.

Beispiele

Kostenposition	Kapital- und Betriebskosten Fr./a.	Zuscheidung auf Produkte, Produktgruppen und Gesamtunternehmung						
		Produkte (Zusatzkosten)			Produktgruppen (joint costs)			Unternehmung (common costs)
		A	B	C	(A,B)	(A,C)	(B,C)	(A,B,C)
Anlage 1	100	0	0	0	0	0	0	100
Anlage 2	100	0	0	0	100	0	0	0
Anlage 3	100	100	0	0	0	0	0	0
Anlage 4	100	20	30	0	50	0	0	0

Anlage 1 ist ein Verwaltungsgebäude für die GL – also common costs.

Anlage 2 dient der Produktgruppe (A,B), würde aber nicht wegfallen, wenn nur das eine (A) oder das andere Produkt (B) aufgegeben würde – also joint costs (A, B).

Anlage 3 ist ein spezieller Bagger, der ausschliesslich für A verwendet wird – also incremental costs A

Anlage 4 ist eine Kombimaschine, die für A und B verwendet werden kann. Nur für A wäre eine Maschine mit jährlichen Gesamtkosten von 70, nur für B eine solche mit jährlichen Gesamtkosten von 80 genügend gewesen (stand-alone). Da die Kombimaschine für A und B Kosten von 100 und nicht von 150 generiert, ergibt sich ein Verbundvorteil von $(70 + 80) - 100 = 50$. Die inkrementellen Kosten ermitteln sich wie folgt: Für A: Kombimaschine 100 minus stand-alone Maschine B 80 = 20. Für B: Kombimaschine 100 minus stand-alone Maschine A 70 = 30. Die verbleibenden 50, die dem Verbundvorteil entsprechen, sind joint costs (A,B).

Das Beispiel von Anlage 4 verdeutlicht, wie dieses Kostenzuscheidungsmodell bis auf einzelne Anlagen heruntergebrochen werden muss. Lassen sich die Zusatzkosten von 30 durch das Produkt B nicht mindestens decken, dann sollte auf Produkt B verzichtet, und nur die Maschine A angeschafft werden. Werden die Maschinenkosten, wie oft in der Praxis, in Proportion z.B. zu den Maschinenstunden auf die Produkte aufgeteilt, sagen wir 50:50, dann würde der Produktionszweig B zu Unrecht aufgegeben, wenn er z.B. davon nur 40 zu decken vermag.

Was bedeutet diese Kostenbetrachtung? Nur die produktspezifischen Zusatzkosten kann man objektiv verursachergerecht einzelnen Produkten zuordnen. Es handelt sich um diejenigen Kosten, die wegfallen würden oder nachhaltig eingespart werden könnten, wenn die Produktion des betreffenden Produktes eingestellt würde. Analog würden produktgruppenspezifische Zusatzkosten nur dann wegfallen, wenn gleich die gesamte Produktgruppe aufgegeben würde. Und die Unternehmensgemeinkosten würden nur wegfallen, wenn das gesamte Unternehmen stillgelegt würde. Die produktgruppenspezifischen Zusatzkosten und die Gemeinkosten dürfen nicht mechanisch einzelnen Produkten zugeschlagen werden (Zuschlagskalkulation) – egal welche Zuscheidungskriterien dabei angewendet würden. Tut man es trotzdem, kann es leicht zu strategischen Fehlentscheiden kommen.

Strategische Fehler durch Zuschlagskalkulationen (Durchschnittskostenbetrachtungen)

Ermittelt etwa ein Unternehmer die direkten Kosten (=Zusatzkosten), die durch die Produktion eines weiteren Produkts entstehen würden und schlägt einen Gemeinkostenzuschlag darauf, dann liegen die so ermittelten „Selbstkosten“ eventuell unter dem Marktpreis oder einem Preisangebot eines Kunden. Aber sind dies die strategisch relevanten Selbstkosten? Soll das Unternehmen auf den Auftrag wirklich verzichten? Natürlich nicht, denn so lange der Zusatzertrag für ein zusätzliches Angebot nicht nur die damit verbundenen Zusatzkosten deckt, sondern dazu noch einen Deckungsbeitrag an die gruppenspezifischen Zusatzkosten und eventuell auch noch an die Gemeinkosten erbringt, lohnt sich das Angebot.

Zu beachten ist, dass diese ökonomische Rechnung nicht die traditionellen fixen und variablen Kosten unterscheidet. Auch produktspezifische Zusatzkosten können fixe Kostenbestandteile umfassen. Wenn für einen Zusatzauftrag ein Bagger angeschafft werden muss, der sonst für nichts mehr verwendet werden kann, dann sind die Zinsen und Abschreibungen (Kapitalkosten, cap-ex) für diesem Bagger voll diesem Zusatzauftrag zuzurechnen. Die Unterscheidung in fixe und variable Kosten kann eine Rolle spielen bei strategischen Entscheiden auf kürzere Frist, in der fixe Kosten eben unveränderlich sind und deshalb unter Umständen für einzelne Zusatzaufträge nicht in die Kalkulation einfließen sollten.

Zur Illustration: Krasser Strategiefehler der Post

Vor Jahren hat die Post entschieden, die Frühzustellung von Zeitungen und Zeitschriften der Konkurrenz zu überlassen. Sie war mit ihrer Selbstkostenkalkulation zum Schluss gekommen, dass die Frühzustellung ihre Kosten nicht gedeckt hätte. Später hat die Post bemerkt, damit ein Geschäft mit einem Deckungsertragspotenzial (Deckungsbeitrag nicht an die Fixkosten, sondern an die joint und common costs) in Millionenhöhe verpasst zu haben, und hat alles daran gesetzt, um die Konkurrenten wieder aus diesem Geschäft zu drängen. Vor allem mittel- und längerfristige strategische Entscheide dieser Art, dürfen auf keinen Fall auf einer Voll- und Durchschnittskostenbasis, sondern müssen auf einer geeigneten Zusatzkostenrechnung getroffen werden.

Zur Illustration: Ungerechtfertigte Dumpingvorwürfe

Wettbewerbsbehörden werden oft mit Dumpingklagen konfrontiert – nicht zuletzt aus dem Bauwesen. Dabei wird behauptet, Preisbrecher, die Aufträge zu den kurzfristigen Zusatzkosten offerieren, würden wettbewerbsverzerrendes Dumping betreiben. Dem ist aber meistens nicht so. Ein Anbieter mit schlecht ausgelasteten Kapazitäten, die er nicht kurzfristig reduzieren kann (oder will) hat offenbar nur sehr geringe Zusatzkosten für einen Auftrag, mit dem die Kapazitätsauslastung verbessert werden kann. Nach Auskunft von Branchenkennern gibt es auch im ADT Bereich hin und wieder Tiefpreisangebote und Dumpingvorwürfe. So werden beim Kies gelegentlich Überschusskomponenten (z.B. Gesteinskörnungen mit schwacher Nachfrage) sehr günstig in den Markt gebracht. Im Deponiewesen kann es vorkommen, dass sauberer Aushub zu enorm günstigen Tiefpreisen angenommen wird, um Rekultivierungsaufgaben zur Freigabe einer weiteren Kiesabbauetappe zu erfüllen.

2.2.2 Wettbewerbsrelevante Quersubventionierung im Mehrproduktunternehmen

Bei Dumpingvorwürfen geht es um die Frage nach wettbewerbsverzerrender Quersubventionierung. Zu deren Nachweis muss auch auf die Zusatzkostenkalkulation zurückgegriffen werden. Eine Quersubventionierung liegt effektiv nur vor, wenn **gleichzeitig zwei Bedingungen erfüllt** sind:

- **Stand-alone-cost Test:** Die Erträge eines Produkts oder mehrerer Produkte im Mehrproduktunternehmen liegen höher als die stand-alone Kosten und
- **Incremental-cost Test:** Die Erträge eines Produkts oder mehrerer Produkte im Mehrproduktunternehmen liegen unter den Zusatzkosten dieses Produkts oder dieser Produkte.

Ein Mehrproduktunternehmen, das mit all seinen Produkten und Leistungen im wirksamen Wettbewerb steht, kann gemäss diesen Tests gar nicht in der Lage sein, nachhaltiges Dumping (Quer-

subventionierung) zu betreiben, so etwa, um Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen. Zwar würde das Unternehmen sicher Kunden finden, die Produkte unter ihren Zusatzkosten erstehen wollten. Aber das Unternehmen würde ebenso sicher keine Kunden finden, die ein Produkt zu einem Preis über den stand-alone Kosten kaufen würden – diese würden unweigerlich auf andere Anbieter ausweichen.

Aus diesem Grund ist wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung in aller Regel nur dann ein Problem, wenn Mehrproduktunternehmen in einem Produkt oder in mehreren Produkten über stabile marktbeherrschende Stellungen verfügen. Dieses Problem scheint vor allem latent, wenn Unternehmen wie die Post, Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorger, Unternehmen des öffentlichen Verkehrs oder parastaatliche Unternehmen wie RUAG oder SRG neben ihren wettbewerblich geschützten Bereichen auch in Wettbewerbsbereichen tätig werden. Im Bauwesen wird oft zu Recht kritisiert, wenn gemeindeeigene Baugruppen ihre Tätigkeiten ausweiten und zu veritablen Baufirmen mutieren. Es gibt auch im ADT-Bereich Kiesunternehmen, die durch Bürger- oder Einwohnergemeinden betrieben werden und über ein Potenzial zu wettbewerbsverzerrender Quersubventionierung (aus Monopol-Verwaltungsbereichen) verfügen.

Spezifische Probleme im Zusammenhang mit Quersubventionierung

- Die ökonomische Kostendiskussion, wie skizziert, einschliesslich stand-alone- und incremental-cost Test zum Nachweis von Quersubventionierung, ist seit ihrer fast weltweiten Umsetzung in der Regulierung der Telekommunikation kaum mehr umstritten, zumindest nicht auf theoretischer Ebene. Sie ist jedoch in der Praxis extrem schwierig umzusetzen, weil dazu Wettbewerbs- und andere Regulierungsbehörden fast mehr über die effektiven Kostenfunktionen von Mehrproduktunternehmen wissen müssten, als diese im Normalfall selber wissen. Es ist deshalb auch in der Schweiz schon vorgekommen, dass die WEKO in ökonomisch fragwürdiger Weise aufgrund von Voll- und Durchschnittskostenrechnungen auf wettbewerbsrelevante Quersubventionierung geschlossen hat (s. Beispiele im Kasten).

Weko:
Swisscom missbraucht ADSL-Marktposition
<http://www.teltarif.ch/arch/2003/kw51/s2424.html>

Blog Wettbewerbspolitik:
Marktauftritt der Gebäudeversicherungsmonopolistin GVB im Wettbewerbsbereich
<http://wettbewerbspolitik.org/category/quersubventionierung/>

Es ist nicht auszuschliessen, dass auch in der laufenden ADT-Untersuchung der WEKO Dumpingvorwürfe aufgebracht werden oder Kostenfragen sonst ins Zentrum des Interesses rücken könnten. Natürlich spielen die Kosten auch beim Nachweis von Preismissbräuchen eine Schlüsselrolle.

Nebenbei: Wenn die Wettbewerbsbehörde gegen angeblich marktbeherrschende Unternehmen tätig wird, müssen diese, wie der berühmte Ökonom Ronald H. Coase ausführte, mit einigem Unbill rechnen: *"Ronald [Coase] said he had gotten tired of antitrust because when the prices went up the judges said it was monopoly, when the prices went down they said it was predatory pricing, and when they stayed the same they said it was tacit collusion."*⁸

⁸ Zitiert von Landes, William (1981): The Fire of Truth: A Remembrance of Law and Econ at Chicago, JLE (1981), p. 193.

- Bei Wettbewerbsbehörden in der Schweiz und im Ausland hat es schon Fälle gegeben, in welchen marktführenden Unternehmen schlicht aufgrund ihrer Finanzkraft Dumping- oder Verdrängungsstrategien (predatory pricing) vorgeworfen wurden. Die ökonomische Literatur steht solchen Vorwürfen allerdings skeptisch gegenüber. Wer nimmt schon über längere Zeit hohe Verluste in Kauf, um Konkurrenten aus dem Markt zu verdrängen, wenn bei anschliessend steigenden Preisen wieder mit Marktzutritten zu rechnen ist? Sofern es keine erheblichen ökonomischen (oder sogar legalen) Marktzutrittsschranken gibt, ist eine Verdrängungsstrategie nicht wahrscheinlich. (Im Bereich ADT stellt allerdings schon allein das Planungs- und Bewilligungsverfahren eine hohe Marktzutrittsschranke dar.)
- Wettbewerbsbehörden und andere Regulierungsbehörden haben aus politisch-ökonomischen Gründen eine Neigung für Interventionen zu Gunsten schwächerer Marktteilnehmer.⁹ Sie schützen dann faktisch nicht mehr den Wettbewerb, wie es ihre Aufgabe wäre, sondern einzelne Wettbewerber.

Auf die laufenden Bestrebungen, den Zugang zu den Deponien zu regulieren, haben wir schon hingewiesen (Art. 25 Abs. 3 Entwurf Baugesetz). Die Vertreter des KSE weisen darauf hin, dass auch im Rahmen des Vollzugs des Sachplans oft an der Grenze der Legalität operiert wird, um schwächeren Marktteilnehmern Vorteile zu verschaffen.

Die Wettbewerbs- und Regulierungstheorie steht solchem Opportunismus von Behörden sehr kritisch gegenüber. Der Schutz einzelner Wettbewerber schadet dem Wettbewerb auf Dauer eher als er ihm nützt.

Zusammenfassend ist zur Kostenfunktion und zur Kostenzuschreibung im Mehrproduktunternehmen festzuhalten, dass sich die Kostenrechnung für strategische wie auch für regulatorische Fragestellungen (Angebotsgestaltung, Preisbildung, Preisregulierung) an modernen mikroökonomischen Zusatzkostenkonzepten orientieren sollte, damit betrieblich-strategische Fehler und behördliche Fehlinterventionen vermieden werden können. Es ist empfehlenswert, dass sich die Unternehmen wenigstens mit den Grundprinzipien der Zusatzkostenrechnung vertraut machen, auch wenn sie diese in ihren Kalkulationen nicht unbedingt 1:1 umsetzen müssen. Schliesslich orientiert sich ein Unternehmen im Wettbewerb am besten an den Preisen und Konditionen in seinen Absatzmärkten. Und diese Kostenkonzepte sind zwar im Modell relativ leicht fassbar, jedoch sehr schwierig in die Praxis umzusetzen. Bei offenen Märkten und der Nichtexistenz von privaten oder staatlich bedingten Marktmachtstellungen dürften aber Dumping oder wettbewerbsverzerrende Quersubventionierung (Verdrängung) ebenso wenig ein Problem sein wie missbräuchlich überhöhte Preise (Ausbeutung).

Natürlich wird nicht nur die Preishöhe eines einzelnen Produkts als zu hoch (aus der Sicht der Kunden) oder auch zu niedrig (aus der Sicht der Konkurrenten) kritisiert – häufiger werden Produkte und Leistungen gekoppelt oder gebündelt und die Preise differenziert (z.B. mittels Bündelungsrabatten, Treuerabatten, Mengenrabatten u. dgl.) und solche Verhaltensweisen als wettbewerbsverzerrende Diskriminierungen beklagt. Bevor man vertiefter auf diese Thematik eintreten kann, muss dargelegt werden, wie die Preise bestimmt werden.

⁹ Die schwächeren Marktteilnehmer sind meistens in der Überzahl. Schon allein aus diesem Grund werden ihre Forderungen von Politik und Öffentlichkeit besser wahrgenommen. Zudem liegen die Sympathien des Publikums in der Regel auf der Seite der Kleinen. Dem wirtschaftlich Grossen und Starken wird schon fast grundsätzlich mit Skepsis begegnet und Grösse per se als Problem betrachtet. Unter diesen Umständen können die Behörden mit mehr Zustimmung rechnen, wenn sie schwächere Wettbewerber bevorzugt behandeln.

2.3 Preisbildung

Vollkommene Konkurrenz als Extremreferenz

Zur Erklärung der Preisbildung in den ADT-Märkten ist es eventuell hilfreich, die wichtigsten Elemente der Preisbildung in vollkommener Konkurrenz in Erinnerung zu rufen.

Im Wettbewerb um ein homogenes Gut (ADT-Güter und Leistungen sind homogen) bestimmt das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ständig den Marktpreis. Der einzelne Anbieter sieht sich zum gegebenen Marktpreis einer beliebig grossen Nachfrage gegenüber und passt unter Berücksichtigung seiner Kostenfunktion seine Angebotsmenge optimal an (er ist Preisnehmer und Mengenanpasser). Die Marktmechanismen auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten, insbesondere freie und kostenlose Marktzu- und Marktaustritte, führen dazu, dass alle Anbieter letztlich gleich hohe Grenzkosten haben, und der Preis diesen entspricht. Ökonomische Gewinne werden somit keine erzielt. Anbieter, die beim gegebenen Marktpreis ihre Kosten nicht voll decken können, fallen aus dem Markt. Werden Gewinne erzielt, dann steigern die Marktteilnehmer ihre Mengen, und Marktzutritte sorgen für weitere Mengenausdehnung. Dadurch sinkt der Preis, und die Gewinne erodieren.

Wie steht es mit Kies- und Deponiewerken als Mehrproduktunternehmen? An der Homogenität ihrer einzelnen Produkte ändert sich nichts. Mit dem Modell der vollkommenen Konkurrenz kann der Wettbewerb zwischen Mehrproduktunternehmen aber wegen der Grössen- und Verbundvorteile nicht erklärt werden. Denn wenn wir die oben dargelegten Zusatzkosten jedes Produkts durch die produzierte Menge dieses Produkts teilen und das Ergebnis als Zusatzkosten pro Stück oder Grenzkosten definieren, und wenn sich weiter in jedem einzelnen Markt diese Zusatzkosten je Stück als Marktpreise durchsetzen, dann würden ja alle Anbieter Verluste in der Höhe der gruppenspezifischen Zusatzkosten und der Unternehmensgemeinkosten erzielen. Ein Wettbewerb, in welchem alle Anbieter mit Verlusten aus dem Markt fallen, kann es sicher nicht geben.

Es braucht deshalb Zuschläge auf die Zusatzkosten der verschiedenen Produkte, damit im Rahmen der Gesamtunternehmung sämtliche Kosten gedeckt werden können. Die untere Grenze für einen Zuschlag auf die inkrementellen Stückkosten ist Null – mit anderen Worten: diese Kunden zahlen nur die Zusatzkosten ihrer Versorgung, jedoch keinen Deckungsbeitrag an die anderen Kosten des Unternehmens. Die obere Grenze für diese Zuschläge liegt dort, wo die Preise die stand-alone Kosten (je Stück) erreichen würden.

Es gibt also im Mehrprodukteunternehmen Kunden, die kaum mehr als die Zusatzkosten ihrer Versorgung bezahlen und damit voll von den Verbundvorteilen profitieren. Daneben gibt es andere Kunden, die Zuschläge auf die Zusatzkosten ihrer Versorgung zahlen und damit weniger von den Verbundvorteilen profitieren. Wettbewerbsprozesse auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten sorgen dafür, dass diese Zuschläge vom Markt aufgrund von Charakteristika der Nachfrage bestimmt werden. Bei Produkten mit besonders preiselastischer Nachfrage (also z.B. mit grossem Angebot im Markt und damit hoher Wettbewerbsintensität) stellen sich sehr niedrige Zuschläge zu den Zusatzkosten ein, bei Produkten mit weniger elastischer Nachfrage (knapperes Angebot, weniger intensiver Wettbewerb) ergeben sich höhere Zuschläge.

Diese inverse Preiselastizitätsregel – Produkte mit hoher Preiselastizität tragen weniger zur Deckung der joint und common costs bei als Produkte mit niedriger Preiselastizität – entspricht tendenziell der so genannten „Ramsey-Boiteux-Lösung“ (auch „Ramsey-Pricing“), die unter Wettbewerbsbedingungen zu volkswirtschaftlich effizienten Lösungen führt. In einfachster Form könnte man sagen: „Kunden, die mehr zu zahlen bereit sind, zahlen mehr, Kunden, die weniger zahlen wollen oder können, zahlen weniger.“

Eine effiziente Preisdifferenzierung muss nicht auf einheitliche Zusatzkostenzuschläge für einzelne Produkte von Mehrproduktunternehmen beschränkt bleiben. Der Wettbewerb wird zur Folge haben, dass auch die Preise einzelner Produkte differenziert werden müssen (z.B. Grosskundenrabatte, Bündelangebote, Rabatte für längerfristige vertragliche Bindungen usw.). Zudem ändert sich das Preisgefüge dauernd durch Veränderungen im Angebot, in der Nachfrage und in den Wettbewerbsverhältnissen.

2.4 Dynamischer Wettbewerb

Ohne sektorspezifische Regulierungen (Sachpläne, Richtpläne, Genehmigungen) würden die in Bezug auf den erwarteten Kiesabbau und die erwartete Nachfrage im geografisch relevanten Markt¹⁰ jeweils am besten geeigneten Kiesvorkommen erschlossen und betrieben. Bei steigender Nachfrage (signalisiert durch steigenden Preise¹¹) könnten auch weniger geeignete („zweitbeste“) Standorte den Betrieb aufnehmen und in den Markt eintreten. Bei sinkender Nachfrage müssten weniger geeignete (relativ teurere Standorte) ev. vorübergehend eingestellt oder ganz geschlossen werden. Sämtliche Anbieter wären durch den Wettbewerb ständig gezwungen, die jeweils besten verfügbaren Produktionsmittel und Produktionsprozesse einzusetzen und die Grössen- und Verbundvorteile bestmöglich auszunützen. Ebenso wären sie durch die Marktprozesse ständig zu einer optimalen Preisdifferenzierung gezwungen. Dadurch würde sich am Markt auf Dauer immer nur die der Nachfrage bestmöglich angepasste Anzahl Kiesunternehmungen mit kostenminimaler Betriebsstruktur durchsetzen.

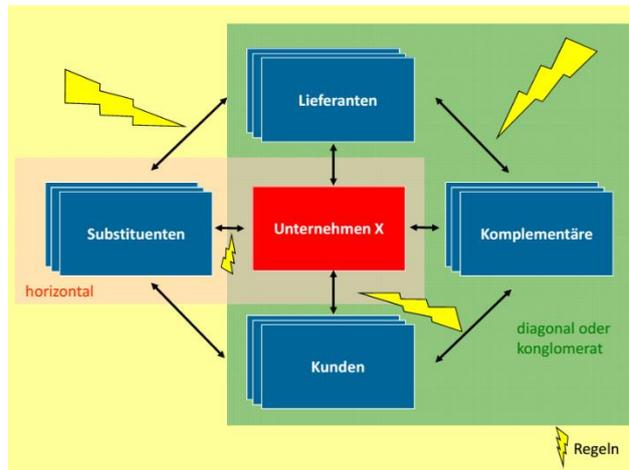
Wie eine solche unregulierte kompetitive Referenz aussehen würde, kann nicht am Schreibtisch ermittelt werden. Es ist möglich, dass sich gegenüber heute auf Dauer weniger, dafür umso grössere Werke, verbunden mit erheblich mehr Transporten, durchsetzen würden. So sind heute die wichtigsten Abnehmer von Kiesprodukten, die Hersteller von Beton und Strassenbelägen, im Kantonsgebiet etwas weniger dicht gestreut als die Kiesgruben. Allerdings sind die Strukturen in der Beton- und Strassenbelagsproduktion auch schon von den historischen Strukturen des Kiesabbaus beeinflusst.

¹⁰ Die geografisch relevanten ADT-Märkte sind v.a. eine Frage der Transportdistanzen und der Transportkosten.

¹¹ Die Signalwirkung der Preise kann natürlich nicht funktionieren, wenn sich die Preise hauptsächlich nach den Kosten und nicht auch nach den Knappheiten richten würden. Mit dieser Problematik sind wir beispielsweise im Mietwohnungsmarkt konfrontiert. Zum Schutz der Mieter werden die Mieten auf die „Kostenmiete“ reguliert. Dies hat zur Folge, dass die Anbieter zu wenig Anreize haben, bei Wohnungsnot in den Bau von neuen Mietwohnungen zu investieren. Und da die Mieten nicht in Funktion der Knappheit steigen, haben die Mieter zu wenig Anreize, in kleinere Wohnung zu wechseln. Die Kostenmiete verstärkt somit Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt.

3 Wettbewerbsökonomische Analyse

3.1 Überblick



Die Darstellung zeigt, mit welchen Akteuren (Mitspielern) und Beziehungen es Unternehmen X im Markt zu tun hat. Die Pfeile symbolisieren Geschäftsbeziehungen (strategische Interaktionen) zwischen den Akteuren. Mit gelben „Blitzen“ werden Regeln oder Regulierungen symbolisiert, welche die Marktstruktur und die Beziehungen der Akteure beeinflussen. Dabei ist nicht nur an Normen, Gebote, Verbote, Abgaben, Steuern der öffentlichen Hand (in der Rolle der Spielleitung oder des Schiedsrichters) zu denken, sondern ebenso an para-

staatliche oder private Normen und Standards (wie etwa Branchennormen von SIA) oder an Abreden (Kartelle). Es kommt vor, dass marktführende Unternehmen in der Lage sind, ihre eigenen Standards als Branchenstandard durchzusetzen (historische Bsp. sind IBM, Microsoft, Nintendo).

Lieferanten und Kunden sowie Lieferanten- und Kundenbeziehungen des Unternehmens X müssen kaum weiter erläutert werden. In der ADT-Praxis stoßen wir aber auf Kundenseite auf recht komplexe Strukturen und Beziehungen, indem die Nachfrage aus der Baunachfrage abzuleiten ist oder sich die eigentlichen Endnachfrager (Bauherren) durch Ingenieure, Architekten und Bauunternehmen „vertreten“ lassen. Die Nachfrager nach Deponieleistungen sind unter den heutigen Marktverhältnissen (Knappheit) als Kunden und nicht als Lieferanten von Deponiematerial zu sehen (wären Deponiekapazitäten im Überfluss vorhanden, wäre es umgekehrt). Die vertikalen Beziehungen in der Darstellung sind in der Regel kooperativer Art.

Substituenten sind Unternehmen, welche die Produkte oder Leistungen des Unternehmens X durch eigene Angebote ersetzen wollen. Darunter fallen Konkurrenten mit sehr ähnlichen Produkten oder Leistungen (enge Substitute) sowie Anbieter von unterschiedlichen Produkten und Leistungen, welche die Produkte oder Leistungen des Unternehmens X substituieren können (technische Substitute). In der Praxis wird bei engen Substituten von Konkurrenz und bei technischen Substituten von Substitutionskonkurrenz gesprochen. Die (horizontalen) Beziehungen zwischen den Substituenten (einschliesslich Unternehmung X) sind im Normalfall kompetitiv. Es kann aber unter Umständen im Markt auch wettbewerbskonform sein, wenn einzelne Konkurrenten unter sich kooperieren, also Wettbewerbsabreden treffen, Arbeitsgemeinschaften bilden oder ihre Geschäfte teilweise oder ganz zusammenschliessen (Joint Ventures, Fusionen).

Komplementäre sind Unternehmen mit Ergänzungsprodukten oder -leistungen (Komplemente), deren Einsatz die Nachfrage und damit den Wert der Produkte oder Leistungen von X ansteigen lassen (eine Preissenkung bei Skiliftkarten kann die Nachfrage bei Hotels und Restaurants im betreffenden Skigebiet „ankurbeln“; niedrigere Zinsen erhöhen die Nachfrage nach Bauten und damit auch die Nachfrage nach Kies und Deponieleistungen). Die Beziehungen zwischen Komplementären dürften neutral oder sogar kooperativ sein. Oft werden komplementäre Produkte oder Leistun-

gen gebündelt – aus einer Hand – angeboten, was für kooperative Beziehungen, Gemeinschaftsunternehmen oder Fusionen zwischen Komplementären spricht

Von komplementären Produkten oder Leistungen aus der Sicht der Nachfrage sind Verbund- oder Koppelprodukte (auch Kuppelprodukte genannt) aus der Sicht des Angebots bzw. der Produktion zu unterscheiden. Die Schafzucht produziert gleichzeitig Wolle und Fleisch, zwei Güter, die für die meisten Nachfrager kaum komplementäre Eigenschaften aufweisen dürften. Kies und Deponieleistungen sind auf der Seite des Angebots (Kieswerke) Koppelprodukte: Kiesabbau schafft Deponiekapazität. Die Verknüpfung des Angebots von Deponieleistungen mit dem Kiesbezug kann deshalb sehr wohl auch kartellgesetzlich legitimen Geschäftsinteressen (Erzielung von Kostenvorteilen in der Produktion und im Absatz) entsprechen und sollte jedenfalls nicht a priori mit einem wettbewerbsrechtlich missbräuchlichen Koppelangebot im Sinne von [Art. 7 lit. f KG](#) verwechselt werden.

Diese Skizze sollte aufgezeigt haben, in welcher Form die stilisierte Übersicht als Orientierungshilfe zur Analyse der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse hilfreich sein kann. Es handelt sich um eine systemische „Rundum-Betrachtung“, bei deren konsequenter Anwendung in der Analyse konkreter Märkte keine wesentlichen regulatorischen Rahmenbedingungen, Akteure und Beziehungen unbeachtet bleiben sollten.

3.2 Sektorspezifische Rahmenbedingungen

Die Kies- und Deponiebranche unterliegt einer grossen Zahl von schweizerischen, kantonalen und kommunalen Regulierungen betreffend Umwelt- und Landschaftsschutz (inkl. Gewässerschutz, Waldgesetzgebung), Raumordnung und Raumplanung, Landwirtschaft, Bauwesen, Verkehr. Für die wettbewerbsökonomische Analyse sind besonders Rahmenbedingungen von Interesse, von denen spürbare Wettbewerbswirkungen zu erwarten sind. Welche dies sind, müsste in einer Detailanalyse aller ADT-relevanten Rahmenbedingungen ausgelotet werden. Eine solche Analyse kann nicht geboten werden. Zur Illustration sollen aber immerhin folgende Beispiele dienen:

- Fahrverbote und -kontingente, Lkw-Höchstgewichte, Treibstoffverbrauchsnormen, Schadstoffgrenzwerte, Schwerverkehrsabgabe (LSVA) u.dgl. verteuern die Transporte und schränken damit die geografisch relevanten ADT-Märkte und den Wettbewerb in der Tendenz ein (Distanzschutz).
- Komplizierte, formell anspruchsvolle Bewilligungsverfahren stellen für neue Kiesunternehmen und besonders für unerfahrene Marktneulinge hohe Markteintrittsbarrieren dar und vermindern so den Wettbewerb.
- Viele Regulierungen verhelfen den etablierten und grösseren Kies- und Transportunternehmen gegenüber Neulingen oder kleineren Konkurrenten zu einem künstlichen Wettbewerbsvorteil. Dies gilt verstärkt für die ganzen Bündel von Regulierungen, welchen die Unternehmen in vielen Wirtschaftsbereichen gegenüberstehen. Grosse Unternehmen können die Regulierungskosten auf einen grösseren Output aufteilen als kleine Unternehmen (Grössenvorteil). Dadurch können sie sich auch spezialisierte interne und externe Anwälte, Ökonomen und Ingenieure zur erfolgreicherer Erledigung von Regulierungsangelegenheiten leisten (Spezialisierungsvorteile).

- Je mehr reguliert wird, desto grösser ist die Gefahr, dass gewiefte Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen die Gesetze oder deren Vollzug zu ihren Gunsten beeinflussen können (lobbying, capture theory).

Dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) nicht nur von Einzelregulierungen, sondern besonders von ganzen Regulierungsbündeln betroffen und im Wettbewerb künstlich benachteiligt werden, wird seit längerem von Gewerbeverband, FDP und SVP kritisiert. Diese Kreise scheinen dabei grosses Gewicht auf die Interessen der KMU zu legen. Sie fordern oft statt des Abbaus von Regulierungen nur günstigere Lösungen für KMU. Damit würde man allerdings die regulierungsbedingten künstlichen Vorteile grosser Unternehmen mit genauso künstlichen Vorteilen der KMU auszutauschen. So oder so wäre dem wirksamen Wettbewerb nicht gedient.

Der Wettbewerb in den ADT-Märkten wird also durch Regulierungen beeinflusst bzw. verzerrt, wie dies auch in vielen anderen Wirtschaftsbereichen der Fall ist. Hingegen gibt es auf den Berner ADT-Märkten keine ausdrücklichen sektorspezifischen Wettbewerbsregulierungen – der Sachplan wirkt jedoch in der Tendenz wie eine sektorspezifische Wettbewerbsregulierung. Bei der letzten Sachplanrevision wurde nach intensiven Diskussionen auf ausdrückliche Wettbewerbsregulierungen verzichtet und richtigerweise auf die wettbewerbsrechtliche Zuständigkeit des Bundes (KG/WEKO) hingewiesen.

Nun sind aber im Vor- oder Umfeld der WEKO-Untersuchung Bestrebungen in Gang gekommen, um eine wettbewerbsrelevante Bestimmung ins kantonale Baugesetz (BauG) aufzunehmen. Betreiberinnen und Betreiber von Materialabbaustellen sollen gesetzlich verpflichtet werden, alle Abgeberinnen und Abgeber

MSa/KSE:
Art. 25 Abs. 3 E-BauG
Analyse einer sektorspezifischen
Wettbewerbsregulierung im BauG
<http://1drv.ms/1LKRIZx>

von Auffüllmaterial aus der Region gleich zu behandeln und ihnen jederzeit Zugang zum betreffenden Gelände zu gewähren (Art. 25 Abs. 3 Entwurf Baugesetz). Eine solche „Entbündelung“¹² wäre wettbewerbsökonomisch nur dann gerechtfertigt, wenn die betroffenen Betreiberinnen oder Betreiber in Bezug auf ihre Deponie über eine marktbeherrschende Stellung (einen stabilen monopolistischen „Flaschenhals“ – monopolistic bottleneck) verfügen würden. Dies ist zumindest nicht generell der Fall, weshalb eine derartige per se Regel nicht sinnvoll, sondern sogar schädlich wäre (s. Kasten).

Eine marktbeherrschende Stellung eines einzelnen Anbieters von Deponieleistungen kann man sich für dieses homogene Gut nur bei erheblicher Knappheit, bei einer veritablen Unterversorgung (Deponienachfrage > Deponiekapazität) im geografisch relevanten Markt, vorstellen. Abgesehen von kartellistischen Gebietsabschottungen, wäre es nur in diesem Fall nicht möglich, das Deponiematerial bei einem anderen Anbieter zu deponieren. An der Knappheit würde sich offensichtlich rein nichts ändern, wenn Bau-, Aushub-, Abbruch- und vor allem Transportunternehmen ohne eigene Kieswerke, die diese Regulierung offenbar gefordert haben, Zugang im Sinne der Entwurfs BauG gewährt werden müsste. Die Planungs- und Bewilligungspolitik der zuständigen kantonalen, regionalen und kommunalen Behörden steuert letztlich die Versorgung. Somit muss man beim Vollzug des Sachplans ansetzen, wenn Kiesprodukte und Deponiekapazitäten im Vergleich zur Nachfrage knapp werden und dadurch die Preise im Wettbewerb – logischerweise – steigen. Stei-

¹² Wortwahl in Anlehnung an die Mitbenützung von Teilnehmeranschlussleitungen in der Telekommunikation durch Konkurrenten (Entbündelung der letzten Meile – local loop unbundling).

gende Preise sind notwendig, um in der kurzen und mittleren Frist die nachgefragten Mengen effizient auf das knappe Angebot zu verteilen bzw. zu reduzieren.¹³ Zudem ergeben sie die nötigen Signale und Anreize, damit auf längere Sicht das Angebot ausgedehnt wird.

3.2.1 Die Wettbewerbswirkung des Sachplans

Der neue Sachplan (s. Kasten) wurde am 15. August 2012 in Kraft gesetzt. Weil ab Eingabe eines Abbau- und Deponievorhabens durch interessierte Grundeigentümer und Kieswerkbetreiber bis zur Genehmigung aber Jahre vergehen, ist die heutige Markt- und Wettbewerbssituation aber noch von der früheren Planung beeinflusst. Wir beschreiben deshalb nicht im Detail die aktuellen ADT-Planungen des Kantons (Sachplan) und der Planungsregionen (Richtpläne). Auch der komplexe Planungsprozess (Vorgaben des Kantons, Umsetzungs- und Standortvorschläge der Planungsregionen und Gemeinden, konkrete Projekteingaben von Unternehmen, Genehmigung durch Region und Kanton, Realisierung in Überbauungsordnungen) werden nicht thematisiert. Diese Themen finden sich im Handbuch ADT eingehend abgehandelt. Wir wollen stattdessen direkt die Wettbewerbswirkungen dieser staatlichen Planung oder Angebotssteuerung wie folgt beurteilen:

Sachplan Abbau, Deponie, Transporte (ADT) & Handbuch
http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/raumplanung/raumplanung/kantonale_raumplanung/ver_und_entsorgung/adt.html

Die Mengensteuerung gemäss Rahmen und Vorgaben des Sachplans (und der regionalen Richtpläne) führt – ob neu oder alt – per se zu einer Einschränkung des Angebots:

Erstens schränkt der Staat durch seine Positiv-Planung den Markt künstlich ein, indem er die Abbaumenge pro Zeitraum beschränkt. Er legt Richtmengen fest mit dem Ziel, „Wildwuchs“ an Kiesgruben zu vermeiden, die allerdings die Wirkung einer Kontingentierung entfalten.

Zweitens will der Staat die Kontrolle über den Rohstoffabbau haben, um seine umweltpolitischen Ziele einer nachhaltigen Entwicklung durchsetzen zu können. Die drei in Bezug auf ihre Markt- und Wettbewerbswirkung wichtigsten Ziele sind:

1. *Transportoptimierung (Sachplan ADT, Grundsatz 9)*

Der Staat macht Vorgaben, durch welche die AD-Transporte minimiert werden sollen (regionale Versorgungsautonomie, ausgewogene Verteilung der Standorte). Die Behörden nehmen mehr oder weniger direkt starken Einfluss auf die Standortzuteilung und damit auf die Marktstruktur.

2. *Kiesressourcen schonen (SP ADT, Grundsatz 8)*

Kies wird als knappes Gut betrachtet, mit dem haushälterisch umzugehen sei. Durch eine knappe Freigabe von Abbaurechten will der Staat die Marktakteure zu einem sparsamen Einsatz von Kiesprodukten zwingen und sie dazu anreizen, in das Baustoff-Recycling oder weitere Alternativen zu investieren.

¹³ Falls die Nachfrage sehr preiselastisch ist, kann nur eine Ausdehnung des Angebots einen Nachfrageüberhang beseitigen.

3. *Der Umweltschutz steht mit dem Kiesabbau auf gleicher Stufe (Grundsätze 1, 3-7)*

Die vielfältigen Interessen des Umweltschutzes sind zu berücksichtigen. Dadurch fallen viele mögliche Kiesabbaugebiete ganz weg, andere werden eingeschränkt. In einer Interessenabwägung ist zwar der Kompromiss zu suchen. Doch dieser führt erfahrungsgemäss zu einer starken Verknappung des Angebots. Die Freigabe von Kies ist jedenfalls den politischen Unwägbarkeiten ausgesetzt. Die damit verbundenen Planungs- und Realisierungsrisiken fallen auf die Grundeigentümer und interessierten Kieswerkbetreiber zurück.

Der Staat versucht, einen Zielkonflikt zwischen Nutzen und Schützen zu bewältigen. Das Festlegen von Richtmengen ist ein Austarieren zwischen diesen beiden Interessen. Je nachdem, wie das Resultat ausfällt, hat dieses einen kleineren oder grösseren Einfluss auf den Markt. Wenn das Angebot zu knapp bemessen wird, dann werden Markt und Wettbewerb beschränkt. Umgekehrt würde bei einem sehr grossen Angebot der Markt besser spielen. Die Politik und die behördlichen Planer fürchten jedoch in diesem Fall, ihre umweltpolitischen Ziele zu verfehlen.¹⁴

Der Bewilligungsprozess ist dermassen träge, dass eine nachträgliche Kapazitätskorrektur nur schwer und sehr langsam zu bewerkstelligen ist, ähnlich einem voll beladenen Frachter, der seinen Kurs nur sehr langsam ändern kann. Das ist ein systemimmanentes Problem, das auch im neuen Sachplan fortbestehen wird. Immerhin wurde in diesem mit der Möglichkeit flexibler Auffüllhöhen etwas mehr Flexibilität eingeführt, die zu begrüßen ist.

Der Sachplan 2012 wird seine Wirkung erst in Jahren entfalten können. Da er aber im Wesentlichen auf denselben Grundsätzen und Instrumenten beruht wie der alte Sachplan, dürfte er sich auch in seinen Wirkungen und Implikationen für Markt und Wettbewerb kaum erheblich von diesem unterscheiden. Die Erfahrungen, die man mit dem Sachplan 1998 in wettbewerblicher Hinsicht gemacht hat, werden auch im Handbuch zum Sachplan 2012, Ziffer 32, durchaus kritisch festgehalten.¹⁵ Im Anhang findet sich ein Auszug aus Ziffer 32 des Handbuchs, zu welchem wir noch einige Ergänzungen und Kommentare hinzugefügt haben, die aber auch in unseren Folgerungen enthalten sind.

3.2.2 Folgerungen

Die heutigen Marktverhältnisse sind noch weitgehend beeinflusst durch die staatliche Angebotssteuerung gemäss dem alten Sachplan. Das Angebot wurde in den letzten Jahren knapp gehalten, so knapp, dass es sehr häufig durch ad hoc Massnahmen erweitert werden musste, um ernsthafte Versorgungslücken vermeiden zu können. Zumindest das Ziel der Transportminimierung wurde damit bestimmt nicht erreicht, denn aufgrund der erheblichen Knappheit vor allem im Deponiebereich in gewissen Regionen mussten viele überregionale Transporte in Kauf genommen werden.

¹⁴ Aus ökonomischer Sicht sind allerdings erhebliche Zweifel angebracht, ob diese Befürchtungen im Fall von Kies überhaupt gerechtfertigt sind. Zu knappe Kapazitäten erhöhen die Transporte, reichliche Kapazitäten minimieren sie. Zudem ist nicht einzusehen, über welche Wirkungszusammenhänge in einem nicht-kontingentierte Markt ein „Wildwuchs“ an Kiesgruben entstehen sollte. Fallende Kiespreise würden unverzüglich eine wirksame Gegenkraft darstellen. Die Nachfrage nach Kiesprodukten ist aus der Nachfrage nach Bauten abzuleiten. Diese hängt von vielen Faktoren, jedoch vermutlich kaum vom Kiespreis ab. Die Kiesnachfrage ist entsprechend preisunelastisch, weshalb keine Akteure in Sicht sind, die Kies „verschwenden“ würden.

¹⁵ Der Autor der vorliegenden Studie ist im Auftrag des Kantons als Berater für Wettbewerbsfragen an der Erarbeitung des neuen Sachplans beteiligt gewesen und hat dieses Kapitel zusammen mit dem Projektleiter, Martin Hostettler (Cycad AG) mitgeprägt.

Insgesamt muss wohl von einer Fehlplanung gesprochen werden, die ihre Ziele nicht oder zu übermässigen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht hat. Der alte Sachplan dürfte den etablierten, grösseren Anbietern künstliche Wettbewerbsvorteile verschafft haben – nicht zuletzt durch komplexe und langwierige Bewilligungsverfahren, die einen Einsatz von erheblichen Vorinvestitionen bei grossem Risiko erforderlich machten. Den Marktteilnehmern ist jedoch kein Vorwurf zu machen, wenn sie von fehlgeleiteten Regulierungen und künstlichen Verknappungen profitieren und durch diese vor neuen Konkurrenten geschützt werden.

Wie steht es mit dem Ziel des haushälterischen Umgangs mit knappen natürlichen Ressourcen? Es ist fraglich, nach welchen Vorstellungen und Kriterien Kiesvorkommen im Kanton Bern überhaupt als knapp bezeichnet werden können. Des Weiteren deutet alles darauf hin, dass durch die immer wieder ad hoc gelockerte Knappheit und durch Kiesimporte aus umliegenden Kantonen fast gleich viel Kies umgesetzt wurde wie ohne Steuerung umgesetzt worden wäre – nur zu höheren Preisen und vor allem höheren Transaktionskosten (Transportkosten, hohe Aufwendungen für Bewilligungsverfahren auf der Beschaffungsseite).

Kies „echt“ zu sparen, würde letztlich erfordern, möglichst viel Recyclingmaterialien einzusetzen, teurere Bauten in Kauf zu nehmen oder auf viele Bauten überhaupt zu verzichten. Eine solche Politik ist dem Kanton Bern, der äusserst reich an Kiesvorkommen, jedoch sonst in wirtschaftlicher Hinsicht im schweizerischen Vergleich unterentwickelt ist, kaum angemessen. Es ist zu bezweifeln, dass der neue Sachplan eine entscheidend bessere Lösung darstellt.

3.3 Relevante Märkte

3.3.1 Märkte für verschiedene Kiessorten

Relevante Märkte können neben der sachlichen und räumlichen auch eine zeitliche Dimension haben, so sieht etwa der Lebensmittelhandelsmarkt nachts um 23 Uhr anders aus als morgens um 10 Uhr. Eine einzelne Grossbaustelle mit enormem Kies- und Deponiebedarf könnte gewisse ADT-Märkte über längere Zeit aus dem Gleichgewicht werfen, wenn für die Zusatznachfrage nicht auf Reserven zurückgegriffen werden kann. Der Kanton kann Reserven vorsehen, die bei Bedarf im Rahmen des Bewilligungsverfahrens von Grossprojekten, im dem auch die Versorgung und die Entsorgung geregelt werden, zum Einsatz kommen können.

Ausser teilweise mit aufbereiteten Recyclingmaterialien lassen sich Wandkiesprodukte in vielen Anwendungen, sei es direkt in Bauwerken oder indirekt für Transportbeton, Betonprodukte oder Strassenbeläge durch nichts ersetzen. Deshalb stellen die verschiedenen Kiessorten offensichtlich je eigenständige sachliche Märkte dar. Für gewisse Anwendungen von Kiesprodukten können Recyclingsubstitute dazu gezählt werden.

3.3.2 Märkte für Deponien

Die Deponien von Aushub oder Inertstoffen stellen offensichtlich je eigenständige sachliche Märkte

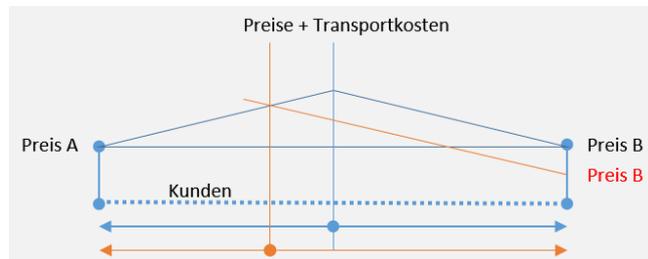
Die Definition der Marktabgrenzung aus der Verordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (VKU) gilt auch im KG.

Nach [Art. 11 Abs. 3 VKU](#) umfasst der **sachlich relevante Markt** alle Waren oder Leistungen, die von der Marktgegenseite hinsichtlich ihrer Eigenschaften und ihres vorgesehenen Verwendungszwecks als substituierbar angesehen werden (lit. a).

Der **räumliche Markt** umfasst das Gebiet, in welchem die Marktgegenseite die den sachlichen Markt umfassenden Waren oder Leistungen nachfragt oder anbietet (lit. b).

te dar, die sich für die meisten Deponiebedürfnisse durch nichts substituieren lassen. Daran ändert sich im Prinzip nichts, wenn gelegentlich für Grossprojekte alternative Deponieformen wie z.B. die Auffüllung einer natürlichen Senke bewilligt werden. Für das normale Deponie-„Tagesgeschäft“ sind solche Lösungen nicht verfügbar.

3.3.3 Geografische Marktabgrenzung



Für die geografische Marktabgrenzung spielen die Transportkosten eine zentrale Rolle, wie nebenstehendes simples Modell in Anlehnung an Hotelling¹⁶ veranschaulicht: Die gepunktete Linie steht für Kunden, die zwischen einem Anbieter in Ort A und einem solchen in Ort B verteilt sind. Die aus den

Punkten Preis A und Preis B aufsteigenden Geraden zeigen den Preis beim Anbieter plus die mit zunehmender Distanz der Kunden zu A oder B steigenden Transportkosten. Bei homogenen Gütern und gleichen Preisen ab Werk in A und in B, wählen die Kunden einfach den näher gelegenen Anbieter. Die blauen Pfeile zeigen, welchen Anbieter die Kunden berücksichtigen. Senkt beispielsweise der Anbieter in B seinen Preis ab Werk (wie rot eingezeichnet), dann kann er seinen Marktanteil ausweiten. Dies dürfte aber Gegenreaktionen des Anbieters in A auslösen (wir kommen darauf zurück).

Das gleichschenklige Dreieck, das die Darstellung gegen oben wie ein Dach abschliesst, repräsentiert die Summe der Transportkosten aller Kunden. Es ist geometrisch leicht ersichtlich, dass diese volkswirtschaftlichen Transportkosten minimiert werden, wenn beide Werke nicht am Rand, sondern jeweils in der Mitte „ihres“ Versorgungsgebiets angesiedelt wären.

Bei gleichmässiger Verteilung und überall gleich guter verkehrsmässiger Erschliessung der Kunden in der Fläche sowie transportökonomisch optimierter Verteilung der Anbieter (alle etwa in der Mitte „ihres“ Versorgungsgebiets) verhalten sich die gesamten Transportkosten (TK) der Versorgung oder Entsorgung (Kies, Deponie) ungefähr umgekehrt proportional zur Anzahl Anbieter (n) im betrachteten Gebiet. X steht für die die Transportkosten, die von den Kunden insgesamt in Kauf genommen werden müssten, wenn wir beispielsweise im Kanton (oder in einem anderen Gebiet beliebiger Ausdehnung) nur ein einziges Kieswerk (oder eine Deponie) hätten. Bei zwei Anbietern halbieren sich die Transportkosten auf $1/2 X$, bei 3 Anbietern sinken sie auf $1/3 X$, bei 10 Anbietern auf $1/10 X$ usw. Je mehr Anbieter aber in einem Gebiet tätig werden, desto kleiner sind ihre durchschnittlichen Produktionsmengen. Darum ist damit zu rechnen, dass ab einer gewissen Anzahl von Anbietern abnehmende Grössenvorteile und damit steigende Preise beim Werk die Transportkosteneinsparungen „überkompensieren“ könnten.¹⁷

$$TK = X \cdot (1/n)$$

Nach Angaben des KSE soll die durchschnittliche Transportdistanz für Kieslieferungen für Berner Kunden im Normalfall, d.h. wenn es nicht noch grössere Knappheit gibt, heute bei rund 10 km

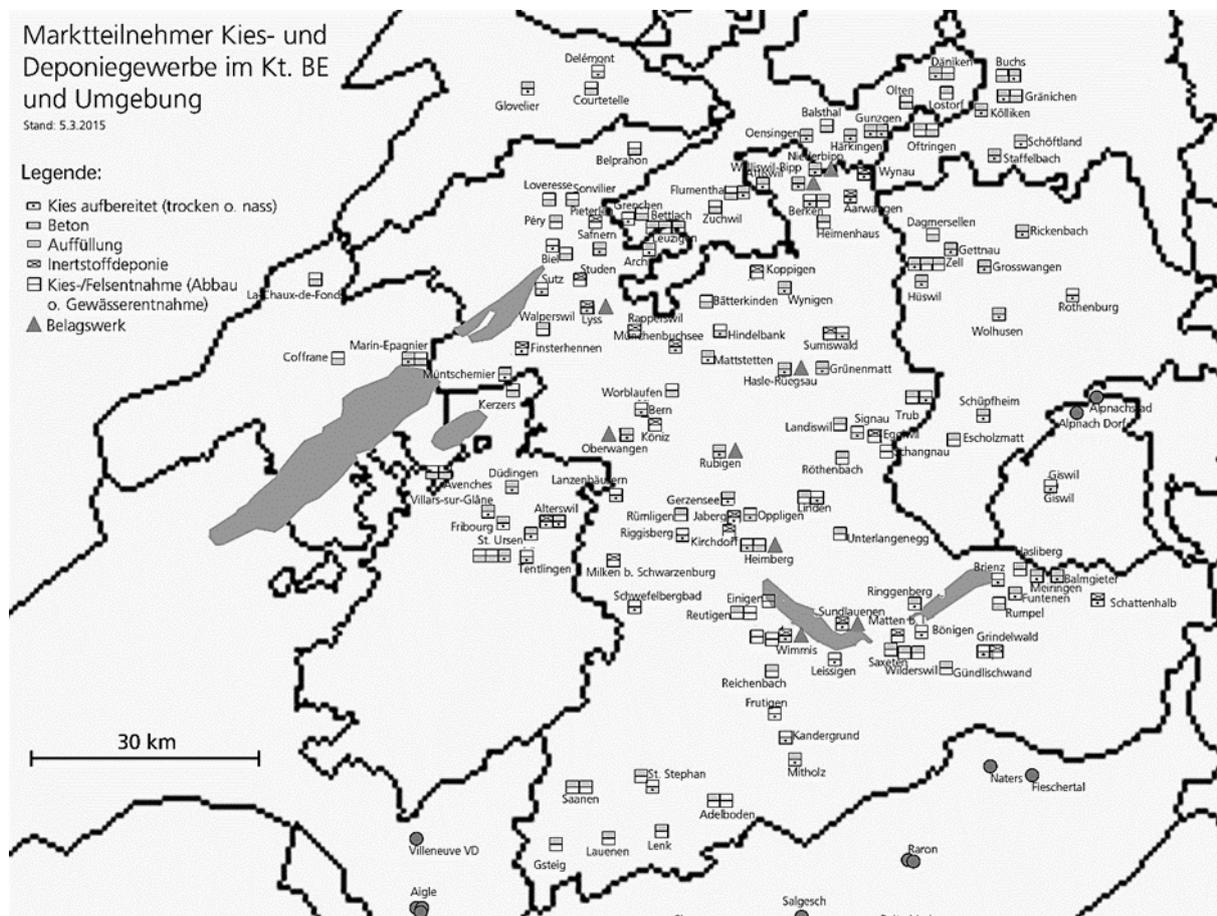
¹⁶ Harold Hotelling. (https://de.wikipedia.org/wiki/Hotellings_Gesetz)

¹⁷ Es ist wie im Detailhandel: Supermärkte können dank Grössenvorteilen niedrigere Preise bieten. Die Kunden müssen aber längere Wege in Kauf nehmen (höhere Transportkosten).

liegen. Im Deponiebereich dürften es als Folge der grösseren Knappheit etwas mehr sein – bei Beton und Strassenbelägen noch mehr, weil diese Werke dünner verteilt sind. Und die durchschnittlichen Transportkosten sollen ungefähr in folgenden Verhältnissen zu den Preisen beim Werk stehen (Expertenschätzungen, auf Kubatur bezogen).

- Preis Aushubdeponie zu Transportkosten 1 : 1
- Preis Kies zu Transportkosten 2 : 1
- Preis Beton zu Transportkosten 5 : 1
- Preis Strassenbelag zu Transportkosten 7 : 1

Ein Blick auf die nachfolgende Karte der Standorte der Kies-, Beton und Belagswerke sowie Deponien im Kanton Bern (erfasst sind auf Kantonsgebiet nur die Mitglieder des KSE Bern) und in angrenzenden Gebieten lässt diese Angaben als durchaus plausibel erscheinen.



Natürlich ist die geografische Wahl eines Anbieters durch jeden einzelnen Kunden bei hohen Transportkosten im Verhältnis zum Preis des Transportguts (oder zum Deponiepreis) stärker eingeschränkt als bei relativ niedrigen Transportkosten. Hohe Transportkosten schränken diese sogenannte „Anbietersubstitution“ ein. Aus dieser Sicht einzelner Kunden darf aber noch nicht darauf geschlossen werden, dass z.B. beim Aushub und beim Kies lokale bis regionale und bei Beton und Strassenbelägen überregionale bis kantonale Märkte abgegrenzt werden müssten. Je nach der effektiven Verteilung der Kunden und der Anbieter in der Fläche, bieten selbst relativ hohe Transportkosten nicht unbedingt einen wirksamen Distanzschutz vor Konkurrenz aus angrenzenden Gebieten.¹⁸ Der Grund hierfür liegt – wie fast immer in der Ökonomie – an der Grenze (at the margin). Wie sehen die Substitutionsmöglichkeiten für Kunden an einer „Gebietsgrenze“, z.B. in einem Umkreis von 10 oder 20 km zu einem lokalen Anbieter aus? Wenn in der Nähe zu dieser je nach Verkehrsanbindung ohnehin schon unscharfen „Grenze“ weitere Anbieter angesiedelt sind, dann überschneiden sich für viele Kunden die lokalen Märkte mit den angrenzenden lokalen Märkten, weshalb faktisch regionale und überregionale Märkte gebildet werden können.

Es kommt zudem auf das Angebots- und Nachfrageverhalten der Akteure an den „Gebietsgrenzen“ an, wie weit die geografisch relevanten Märkte abgegrenzt werden müssen. In der Hotelling-Darstellung oben ist rot markiert, wie der Anbieter in B durch eine Senkung seines Preises ab Werk seinen Marktanteil bzw. seine geografische Reichweite vergrössern könnte. Er könnte auch nur weiter entfernten Kunden Distanzrabatte gewähren, ihnen einen Teil der Transportkosten abnehmen oder andere Preis- oder Leistungs-differenzierungen zu ihren Gunsten vornehmen, um seinen Marktanteil zu Lasten des Anbieters in A auszudehnen. Reagiert der Anbieter in A ebenfalls mit einer generellen oder differenzierten Preissenkung, dann ergibt sich im Endeffekt wieder eine ähnliche Kundenaufteilung wie vor dem „Preiskrieg“, nun aber bei niedrigeren Erträgen beider Anbieter.¹⁹ Zwei Anbieter von homogenen Gütern ohne grösseren Innovationsgehalt (wie es auf ADT Güter und Dienste zutrifft) werden deshalb in der Regel kaum einen „Preiskrieg“ führen.²⁰ Trotzdem zeigt sich schon nur bei zwei Anbietern, dass „ihre“ Versorgungsgebiete zu einem grösseren Markt aggregiert werden müssen, wenn Grenzkunden für einen Ausgleich (Preisarbitrage) zwischen den Gebieten sorgen können.

Dies gilt erst recht, wenn weitere Anbieter dazukommen und sich das strategische Spiel ändert – wobei allerdings weniger die Anzahl der Anbieter als ihr Verhalten von Bedeutung ist. Mit der dich-

¹⁸ Distanzschutz heisst, dass ein Anbieter in einem Gebiet seine Preise beim Werk nicht nachhaltig erhöhen könnte, ohne viele Kunden an Anbieter in anderen Gebieten zu verlieren. Sollte es im Kanton Bern Gebiete mit stark wirksamem Distanzschutz geben, dann müssten diese kartellgesetzlich als eigenständige geografisch relevante Märkte betrachtet werden.

¹⁹ In Hotellings Originalmodell sind die Anbieter mobile Eisverkäufer an einem Strand. Sie versuchen, ihr Kundenpotenzial auszuweiten, indem sie Zug um Zug näher zusammenrücken. Im Endergebnis verkaufen eventuell beide ihr Eis in der Mitte des Strandes. Aber dieses Ergebnis unterscheidet sich zur Ausgangslage vor allem durch die Umschichtung in den Transportdistanzen für die Kunden. Gewisse Kunden haben neu längere, andere kürzere Distanzen in Kauf zu nehmen. Die von den Kunden insgesamt zurückgelegten Distanzen, d.h. die Transportkosten, bleiben unverändert, wenn die Kunden am Strand gleichmässig verteilt sind. Aus der Sicht der Transportkosten müssten beide Verkäufer in der Mitte „ihres“ Sektors verkaufen.

²⁰ Ein Duopol, in welchem der Wettbewerb vor allem über Preise geführt wird, ist ein sogenanntes Bertrand-Duopol (benannt nach dem französischen Ökonomen, der diese Marktform als einer der ersten eingehend beschrieben hat). Ein Duopol, in welchem der Wettbewerb vor allem über die Mengen geführt wird (Ausdehnung oder Kontraktion der Menge) wird Cournot-Duopol genannt (Cournot war ebenfalls ein französischer Ökonom, der sich als einer der ersten mit imperfekten Wettbewerbsformen befasst hat). Man spricht auch bei mehr Anbietern von Bertrand oder Cournot: Bertrand-Oligopol, Cournot-Oligopol.

teren Verteilung von Konkurrenten in der Fläche nimmt die Bedeutung der Transportkosten ab – der Distanzschutz wird geringer, der geografische Markt grösser. Dazu nimmt mit zunehmender Anzahl von Anbietern die Wahrscheinlichkeit kollusiver Lösungen sofort stark ab. Je mehr Unternehmen versuchen, die Preise hoch zu halten, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne aus der Kollusion ausscheren, um sich damit den Vorteil grösserer Marktanteile zu verschaffen.

3.3.4 Fazit

Auch wenn die kantonale und regionale Freigabe von ADT-Kapazitäten gemäss Sachplan und Richtplänen darauf abzielt, dass die Regionen in der Kiesversorgung und im Deponiewesen grösstenteils „Selbstversorger“ sind bzw. sein könnten, um dadurch die Transporte minimieren zu können, heisst dies selbst bei hohen Transportkosten nicht, dass in den Grenzgebieten zwischen den Regionen kein „Austausch“ stattfinden würde. Im Gegenteil, gerade zur Minimierung der Transporte sollten sich Kunden an der Regionsgrenze auch jenseits ihrer Region eindecken können. Somit ist davon auszugehen, dass ADT-Märkte im Normalfall überregional bis kantonal und mit derselben Logik sogar darüber hinaus abzugrenzen sind. Mit dem Normalfall ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass einzelne, geografisch, topografisch oder verkehrsmässig stärker „abgekapselte“ Regionen nach kartellgesetzlichen Kriterien doch als eigenständige Versorgungsgebiete abgegrenzt werden müssen. Eine definitive Abgrenzung wird erst aufgrund der Daten der WEKO-Untersuchung möglich werden, denn nur die WEKO hat die Möglichkeit, das effektive Substitutionsverhalten der Berner Kunden im Detail zu erheben.

3.3.5 Markt für Kiesunternehmungen (Beschaffungsmarkt)

Für die ADT-Wettbewerbsverhältnisse sind nicht nur die aktuell verfügbaren, sondern auch die erwarteten künftigen Kapazitäten relevant.²¹ Bei Letzteren geht es um den Beschaffungsmarkt für Wandkies oder Kiesgruben. Eventuell muss man – je nach konkreter wettbewerbsökonomischer oder wettbewerbsrechtlicher Fragestellung – weiter unterscheiden in

(1) *einen Markt zur Verfügungstellung von Boden*

(Anbieter sind Bodenbesitzer, Nachfrager Kieswerksbetreiber) und

(2) *einen Markt für Bewilligungen durch die Planungs- und Bewilligungsbehörden*

(Anbieter sind die Behörden, Nachfrager die Bodenbesitzer und ihre Kieswerksbetreiber-Partner).

In sachlicher Hinsicht sehen wir grundsätzlich keine Abgrenzungsprobleme, obwohl die überhaupt für den Kiesabbau in Frage kommenden Gebiete ziemlich heterogene Güter und somit imperfekte Substitute sind (Lage im anvisierten Versorgungsgebiet, Verkehrserschliessung, voraussichtliches

²¹ Selbst wenn von der Vereinbarung des Kiesabbaus mit einem Grundbesitzer über die Bewilligungsprozeduren mit den Behörden bis hin zum Bau und zur Aufnahme des Betriebs eines Kieswerks mehrere Jahre in Kauf zu nehmen sind, spielen die künftigen (erwarteten) Knappheits- und die Wettbewerbsverhältnisse auf den erwähnten Beschaffungsmärkten für Kieswerke nicht erst für den künftigen, sondern auch schon für den aktuellen Wettbewerb auf den Absatzmärkten für Kiesprodukte und Deponiekapazitäten eine wichtige Rolle. Stellen die Planungsbehörden, wie geschehen bei der letzten Sachplanrevision, in Aussicht, die Freigaben künftig weniger knapp zu halten, dann haben die bereits in Betrieb stehenden Werke schon heute Anreize, ihre Reserven rascher am Markt umzusetzen, was den aktuellen Wettbewerb tendenziell intensiviert. Wenn auch die aktuelle Marktstruktur schwergewichtig von der früheren Planung der Behörden bestimmt ist, so richtet sich das Verhalten der Anbieter wahrscheinlich schon heute stark nach den antizipierten Auswirkungen der künftigen Planung der Behörden. Letzteres gilt vor allem für bestehende Werke, die noch über lange Zeit weiterbetrieben werden können.

Abbauvolumen, voraussichtliche Abbaukosten, voraussichtliches Ertragspotenzial).

In geografischer Hinsicht sind die Beschaffungsmärkte für Kiesunternehmungen im Kanton Bern regional, eventuell sogar lokal abzugrenzen. Wenn sich nämlich ein potenzieller Kieswerkbetreiber die besten Marktchancen mit einem Werk in einer bestimmten Region ausrechnet, dann dürfte sich aus seiner Sicht ein neues Abbaugelände in dieser Region kaum durch ein Abbaugelände in einer anderen Region substituieren lassen.

3.4 Akteure

In der Wertschöpfungskette vom

- Vertrag zwischen Grundeigentümer und Kiesunternehmung
- zum Wettbewerb zur Aufnahme in den Richtplan
- zum geplanten zum bewilligten und zum betriebsbereiten Kieswerk,
- zur Produktion und zum Angebot von Kiesprodukten und Deponieleistungen,
- zur Produktion und zum Absatz von Beton, Betonprodukten und Strassenbauprodukten
- und zum Einsatz dieser Produkte im Bauwesen (und in der Landschaftsgärtnerei)
- bis zur Nachfrage nach Bauten durch öffentliche und private Bauherren (Endkunden)

spielen vor allem folgende Marktakteure²² eine Rolle:

- Bodenbesitzer oder Grundeigentümer
bieten ihren Boden zum Zweck des Abbaus von Wandkies und für das Deponiewesen gegen Entschädigung an. Sie tun dies, soweit sich daraus eine höhere Bodenrente erwarten lässt als in der nächstbesten Bodenverwendung (Opportunitätskosten).
- Kiesunternehmer
fragen Boden zum Zweck des Abbaus von Wandkies, der Herstellung und des Angebots von Kiesprodukten (Sand, Kies, Splitt, Steine) sowie des Angebots von Deponieleistungen nach. Sie erwirken mit den Grundeigentümern die dazu nötigen Bewilligungen und errichten und betreiben schliesslich die Kieswerke bis zu deren Rückbau und Renaturierung.
- Recyclingunternehmer
stellen aus Rückbaumaterial von Hoch- und Tiefbauten Baustoffe her und vermarkten diese.
- Baustoffproduzenten (v.a. Beton- und Strassenbelagshersteller)
stellen auf der Basis von Kies- und Recyclingprodukten Beton, Betonprodukte und Strassenbeläge her und vermarkten diese.
- Transportunternehmer
transportieren Kiesprodukte von den Kieswerken zu den Verbrauchern sowie Deponiematerialien (Aushub, Abbruchmaterialien) von den Baustellen zur Deponie. Sie treten auch als Wiederverkäufer der Produkte und Deponiedienste der Kieswerke auf. Zudem transportieren sie

²² Eine wichtige Rolle spielen im Rahmen ihrer planerischen Zuständigkeit und mit ihrer Bewilligungskompetenz natürlich auch die kantonalen, regionalen und eventuell auch kommunalen Behörden.

auch Beton, Betonprodukte und Strassenbeläge und können auch hier als Wiederverkäufer auftreten.

- Bauunternehmer (inkl. Landschaftsgärtner) und Do-it-yourself-Kunden fragen Kiesprodukte sowie Beton, Betonprodukte, Strassenbeläge und Deponieleistungen nach (ihre Beschaffungsmärkte) und setzen diese beim Aushub, Bau und Rückbau von Bauwerken (ihre Absatzmärkte) um. Ihre Nachfrage ist eine aus der Endnachfrage der Bauherrschaft abgeleitete Nachfrage.
- Aushub- und Rückbauunternehmer spezialisieren sich auf entsprechende Arbeiten. Häufig sind solche Unternehmungen auch im Transportgeschäft sowie im Baustoffrecycling tätig, weil sich durch solche Kombinationen Verbundvorteile ergeben. Andererseits gliedern sich auch Bau- und Kiesunternehmungen Aushub-, Abbruch-, Recycling- und Transportaktivitäten ein. Die Bauunternehmungen bearbeiten immer mehr auch in eigener Regie Recyclingmaterialien und setzen diese auch gleich selber auf ihren Baustellen wieder ein.
- Die Bauherrschaft ist direkt oder indirekt die eigentliche Endkundschaft der vorgenannten Akteure. Sie fragt Renovationen, Um- und Neubauten oder auch den Rückbau von Hoch- und Tiefbauten (inkl. Gärten, Parks) nach.

Die Wertschöpfungskette unter Beteiligung dieser Akteure betrifft den Materialfluss vom Wandkies aus der Kiesgrube bis hin zum Bauwerk und von diesem – soweit nicht recycelt – zurück in die Kiesgrube. Wir haben nur Akteure aufgeführt, die direkt in diesen Materialfluss involviert sind und darum auch für die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse auf den Kies- und Deponiemärkten von Bedeutung sein dürften. Es gibt aber noch weitere, vorwiegend komplementäre Akteure oder Wertschöpfungsketten, ohne die der ADT-Materialfluss weniger effizient oder gar nicht funktionieren würde, die aber für die hier im Vordergrund stehenden Märkte trotzdem nicht entscheidend sein dürften. So etwa die Anbieter (oder Märkte) von Baumaschinen und Transportmitteln, Zement, Bitumen, Bauchemikalien, Armierungsstahl oder auch Ingenieure und Architekten. Natürlich gibt es auch substitutive Wertschöpfungsprozesse (oder Materialflüsse) im Bauwesen wie etwa den Holzbau oder den Stahl&Glas-Bau, die zumindest im Hochbau durchaus in Konkurrenz zum Bau auf der Basis von Steinen und Erden stehen. Doch diese „intermodale“ Konkurrenz müsste nur in die Analyse einbezogen werden, wenn anzunehmen wäre, dass im ADT-Materialfluss, für sich alleine genommen („intramodal“), die Märkte versagen.²³ Dies ist aber offensichtlich nicht der Fall.

3.4.1 Vertikale Integration

Die dem Kiesabbau und der Produktion von Kiesprodukten nachgelagerten Tätigkeiten stellen eigenständige relevante Märkte dar (Märkte für Beton, Betonprodukte, Strassenbeläge, diverse Transportmärkte, Märkte für Aushub, Hochbau, Tiefbau, Spezialtiefbau, Märkte für Rückbauarbeiten, Märkte für Recycling), denen wiederum diverse eigenständige Märkte für „schlüsselfertige“

²³ Das Bahnwesen der Schweiz ist zwar intramodal weitgehend monopolisiert, kann sich aber in vielen seiner Angebote trotzdem keineswegs weitgehend unabhängig von den anderen Akteuren verhalten, da diese für viele Verkehrsbedürfnisse ganz oder teilweise auf andere Verkehrsträger zurückgreifen können. Die Holzbauwirtschaft und auch die Metallbauer werben damit, traditionelle Baumethoden weitgehend substituieren zu können.

Bauwerke nachgelagert sind. Die Nachfrage auf den vorgelagerten Märkten ist jeweils aus der Nachfrage auf den nachgelagerten Märkten abzuleiten. Die Nachfrage nach Kiesprodukten – aber auch diejenige nach Deponieleistungen – geht also letztlich auf die Nachfrage der Bauherrschaften nach Bauten zurück.

Nach Schätzungen des KSE werden im Kanton Bern rund 40% der Produkte aus Wandkies und Recyclingmaterialien²⁴ zu Beton verarbeitet, rund 10% gehen in die Strassenbelagsproduktion und 50% in den Direkt- oder Einzelverkauf.²⁵ Der grösste Teil der Kiesprodukte geht also in die Produktion von Beton und Strassenbelag und wird von den Kiesunternehmungen gleich selber verarbeitet. Denn wie die vorne aufgeführte Karte der Verteilung der Werke im Kanton zeigt, produzieren viele Kiesunternehmen auch Beton. Einige Unternehmungen haben zudem eine Strassenbelagsproduktion angegliedert. Es ist klar, dass sie auf diese Weise zusätzliche Grössen- und Verbundvorteile und einen grösseren Anteil an der gesamten Baustoff-Wertschöpfung anstreben. Aus dem gleichen Grund verfügen viele Kiesunternehmungen auch über eigene Transportmittel zur Auslieferung ihrer Produkte. Schliesslich gibt es Unternehmungen, die sogar Aushub- und Rückbauequipen und selbst Bauunternehmungen integriert haben oder in solche integriert sind.

Es spielt aus ökonomischer Sicht im Grundsatz keine Rolle, ob sich Kiesunternehmungen auch als Bauunternehmen oder Bauunternehmen als Kiesunternehmungen betätigen (Vorwärts- oder Rückwärtsintegration, downstream oder upstream). Ebenfalls möglich und für die wettbewerbsökonomische Analyse auch nicht entscheidend ist, wenn anstelle von vertikaler Integration nur mit vertikalen Verträgen gearbeitet wird – wenn sich also Unternehmungen auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfung nicht zusammenschliessen, sondern nur vertraglich binden, um so ihre Materialflüsse gemeinsam kontrollieren und optimieren zu können. Entscheidend ist aber die Wahl zwischen vertikaler Integration oder vertikaler Bindung für die wettbewerbsrechtliche Beurteilung dieser Zusammenarbeit. Vertikale Integration unterliegt eventuell der Fusionskontrolle,²⁶ während vertikale Bindungen als Wettbewerbsabreden (Kartelle) beurteilt werden. Diese Asymmetrie in der wettbewerbsrechtlichen Behandlung ist seit langem vor allem bei Ökonomen umstritten, denn sie kann ihrerseits zu Wettbewerbsbeeinträchtigungen führen. Wenn – wie dies heute leider der Fall ist – vertikale Abreden strenger beurteilt werden als vertikale Zusammenschlüsse, dann leistet die Wettbewerbspolitik sogar der Konzentration im Bauwesen Vorschub. Es ist anzunehmen, dass wir auch in der laufenden ADT-Untersuchung der WEKO noch mit dieser Problematik konfrontiert sein werden.

Vertikale Integration und vertikale Bindungen können aber gleichermassen nur dann zum wettbewerbsökonomischen Problem werden, wenn daran Unternehmen beteiligt sind, die auf einer der betroffenen Marktstufe (in ihren relevanten Märkten) bereits über marktbeherrschende Stellungen verfügen, oder wenn die Integration oder die vertragliche Bindung zu marktbeherrschenden Stel-

²⁴ Das Verhältnis von Recyclingmaterialien zu den Kiesprodukten beträgt gemäss Schätzungen des KSE „ab Werk“ rund 1:9. Dabei werde die Bedeutung des Recyclings mit dieser Verhältniszahl noch unterschätzt, denn es gebe immer mehr Bauunternehmungen, die Recyclingmaterialien selber aufbereiten und direkt in ihren Bauten wiederverwenden (Kofferung von Strassen, Ersatz von Kies oder Splitt in Bauten).

²⁵ Vom Direktverkauf erhebliche (jedoch unbekannte) Teile von Sand und Kies ab Kieswerk auf grösseren Baustellen in mobilen Anlagen auch noch zu Beton verarbeitet und somit der Betonproduktion zuzurechnen wären.

²⁶ Fusionen sind nur zur Kontrolle anzumelden, wenn gewisse formelle Kriterien gegeben oder Umsatzschwellen der Fusionspartner erreicht sind.

lungen führt.

Jedenfalls bringt die Vorwärtsintegration aus der Sicht der Kiesunternehmungen (vorwärts oder downstream heisst in Richtung der Endkunden)²⁷ eine Produktdiversifizierung und zusätzliche Grössen- und Verbundvorteile mit sich und sichert den beteiligten oder fusionierten Unternehmen einen grösseren Anteil an der Wertschöpfung. Die Tendenz zu vertikaler Integration oder Kooperation bedeutet aber nicht, dass die sachlich relevanten Kiesmärkte kleiner oder schleichend ganz verschwinden würden. Am Wertschöpfungsprozess ändert sich dadurch im Prinzip nichts. Allerdings verringert sich natürlich das Tätigkeitspotenzial für nicht-integrierte Unternehmen und vor allem für unabhängige Transporteure, die nicht nur Baustoffe und Deponiegut transportieren, sondern damit auch handeln wollen (Wiederverkauf – Angebote aus einer Hand des Transporteurs).

Akteure, die durch strukturelle Veränderungen wie vertikale Integration oder auch andere Konzentrationstendenzen aus den Märkten fallen, stellen dies notorisch als Wettbewerbs- oder Marktversagen dar und klagen bei den Behörden, durch marktführende Player verdrängt zu werden. Es mag Fälle geben, in denen dies zutrifft. Dann ist es die Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, entsprechende Nachweise zu erbringen und korrigierend einzugreifen. Der Normalfall ist aber, dass solche Strukturveränderungen effizienzsteigernde Ergebnisse des technologischen Wandels und des wirksamen Wettbewerbs sind. Es muss deshalb aus gesamtwirtschaftlicher und sozialer Sicht unbedingt vermieden werden, dass sich Politiker und Regulatoren zum Schutz potenzieller Verlierer gegen Strukturveränderungen stellen.

3.4.2 Horizontale Konzentration

Genauso wie es grosse Baukonzerne, Zementhersteller, Transportunternehmungen u.v.a. gibt, die über Produktionsstätten an verschiedenen Orten in einem geografisch relevanten Markt oder in auch in verschiedenen geografisch relevanten Märkten verfügen, gibt es Kiesunternehmungen die auf diese Weise horizontal gruppiert oder konzentriert sind.²⁸ Natürlich geht es auch hier darum, Grössen- und Verbundvorteile in Produktion und Absatz zu generieren, um diese letztlich im Wettbewerb in Form von besseren und günstigeren Leistungen gegen andere mehr oder weniger konzentrierte Konkurrenten ausspielen zu können.

Wettbewerbsökonomisch wie auch wettbewerbsrechtlich ist es offensichtlich kein Problem, wenn Unternehmen aus verschiedenen geografisch relevanten Märkten kooperieren oder fusionieren. Diese Unternehmen sind ja vor dem „Deal“ weder aktuelle noch potenzielle Konkurrenten (sofern die Märkte richtig abgegrenzt wurden). Soweit sie durch ihre Zusammenarbeit Effizienz- oder Marketingvorteile erzielen, fördert dies in der Regel den Wettbewerb in ihren Herkunftsmärkten. Wenn hingegen zwei oder mehr Konkurrenten im gleichen sachlich und geografisch relevanten Markt kooperieren (eine Wettbewerbsabrede treffen) oder fusionieren, dann kann dies je nach den konkreten Marktumständen sowohl pro- als auch antikompetitiv wirken. Es gibt aber keinen Grund, horizontale Konzentrationstendenzen grundsätzlich als problematisch und ebenso grundsätzlich als

²⁷ Möglich ist auch eine Rückwärtsintegration (upstream – also vom Endkunden zum Rohstoff) mit den gleichen Wirkungen, jedoch an von der anderen Seite her kontrolliert als eine Vorwärtsintegration.

²⁸ Bei vertikalen Bindungen oder vertikaler Integration geht es um die Zusammenarbeit verschiedener Marktstufen – also um die Zusammenarbeit von Komplementären. Dagegen geht es bei horizontalen Bindungen oder horizontaler Integration um die Zusammenarbeit von Substituenten, also von aktuellen oder potenziellen Wettbewerbern. Aus diesem Grund spricht man von horizontaler Konzentration und nicht von Integration.

problematischer als vertikale Integrationstendenzen zu betrachten (wie es aber leider in der wettbewerbsrechtlichen Praxis und in der Öffentlichkeit trotzdem oft gemacht wird). Nur eine industrieökonomisch fundierte Analyse der tatsächlichen Marktstrukturen und Verhaltensweisen der Akteure und der konkreten Umstände kann aufzeigen, ob eine bereits bestehende horizontal konzentrierte Unternehmung mit Marktmacht und deren Missbrauch verbunden ist oder eine bevorstehende horizontale Fusion zu Marktmacht und deren Missbrauch führen würde. Auch hier muss von Politik- und Behördenseite sorgsam darauf geachtet werden, nicht die unvermeidlichen Verlierer des Wettbewerbs, sondern nur den Wettbewerb zu schützen.

Nachdem wir bis hierher die wichtigsten Elemente einer wettbewerbsökonomischen Analyse zwar mit Bezug zu den ADT-Märkten, aber doch eher generell diskutiert haben, versuchen wir zum Schluss, eine grobe Gesamtanalyse vorzunehmen. Nur die WEKO verfügt über Zwangsmittel, um an Informationen heranzukommen, die eine wirklich faktenbasierte und detaillierte Analyse erlauben.

3.5 Anbieter und Marktstellung

Wir konzentrieren uns auf die Kies- und Deponiemärkte (ADT). Die stationäre Betonproduktion ist im Kanton Bern nur leicht weniger dicht strukturiert als die Kieswerke und zu grossen Teilen in die Kiesunternehmungen integriert. Dies hat zur Folge, dass sich viele Betonwerke aus eigenen Kieswerken mit Sand und Kies versorgen. Ihr interner Verbrauch wird nicht als Nachfrage im Markt wirksam (starke vertikale Integration der stationären Betonproduktion). Beliefert werden aber nicht-integrierte Transportbetonhersteller sowie die mobile Betonproduktion auf Baustellen.

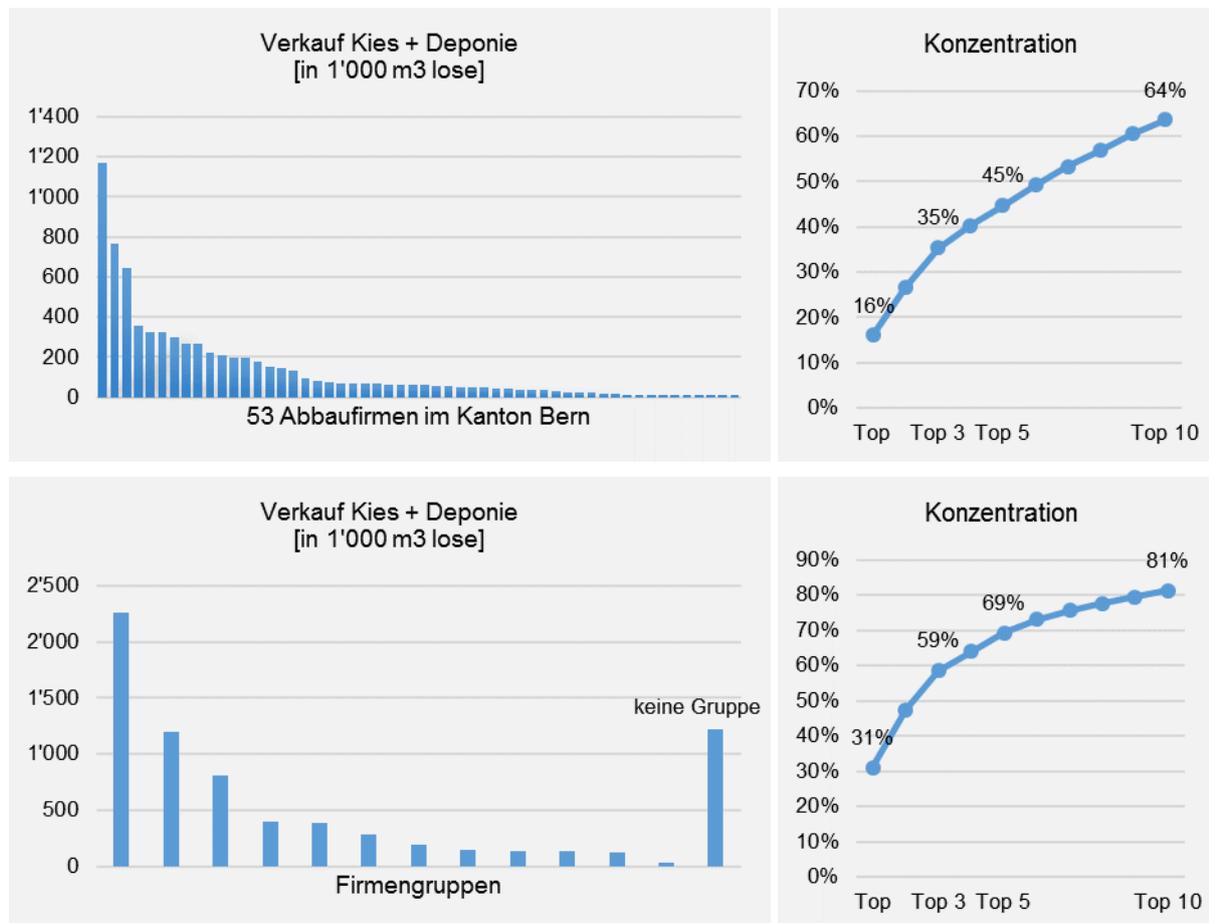
Die Strassenbelagswerke sind noch etwas weiträumiger im Kanton verteilt als die Transportbetonwerke, was für Grössenvorteile in der Produktion und in der Belieferung der Kunden (Spezialfahrzeuge, grosse Mengen) spricht, sofern davon auszugehen ist, dass keine erheblichen ökonomischen oder legalen Marktzutrittschranken existieren (dies scheint zuzutreffen, denn es bestehen neben grossen doch auch mittlere und kleinere Werke). Im Unterschied zu den Betonproduzenten, sind die Strassenbelagsproduzenten praktisch alle in Strassen- und Tiefbauunternehmen integriert – sie gehören mehrheitlich verschiedenen Strassen- und Tiefbauunternehmungen. Rund die Hälfte dieser Baufirmen besitzen auch eigene Kieswerke und Steinbrüche, um ihre Belagswerke grösstenteils selber mit dem nötigen Splitt versorgen zu können (vertikale Integration). Damit ist eine durchaus bedeutsame Nachfrage von Strassenbelagsproduzenten auf dem externen Markt der Kiesunternehmen wirksam.

Alles in allem dürfte etwa die Hälfte der Gesteinskörnungen (Sand, Kies, Splitt Recyclingstoffe) in vertikal integrierten Unternehmungen umgesetzt werden. Die andere Hälfte wird von den Kiesunternehmungen auf den verschiedenen relevanten Märkten für Kiesprodukte umgesetzt. Der hohe Anteil des vertikal integrierten Umsatzes ist aber aus wettbewerbsökonomischer Sicht ebenso wenig ein (grundsätzliches) Problem, wie wenn Metzger aus Fleisch Würste oder Alpbauern aus Milch Bergkäse herstellen.

3.5.1 Strukturdaten

Für eine räumliche Übersicht über Kiesgruben, Deponien, Beton- und Strassenbelagswerke verweisen wir auf die weiter vorne abgebildete Karte. Nachfolgend wird auf der Basis von Berechnungen und Schätzungen des KSE (anhand von Daten aus dem Jahr 2014) illustriert, wie sich die jährlich

umgesetzten Kubaturen an Kies und Deponie im Kanton Bern aktuell auf 53 KSE-Mitgliederunternehmen aufteilen – da es sich um Kuppelprodukte handelt, ist eine Addition der Kubikmeter durchaus möglich. Die Umsätze von Nicht-KSE-Mitgliedern sind nicht detailliert, aber von der Grössenordnung her bekannt. Sie machen rund 15% vom Gesamtangebot aus. Gänzlich unbekannt sind Kiesbezüge (Importe) und Inanspruchnahme von Deponiekapazitäten (Exporte) durch Berner Kunden in angrenzenden Kantonen. Durch die Beschränkung der Betrachtung auf KSE-Mitglieder werden die Marktkonzentration und die Bedeutung der Gruppenbildung überschätzt, was aber im Hinblick auf eine grobe Beurteilung einer gewollt vorsichtigen Vorgehensweise entspricht.



Beurteilung

Es zeigt sich, dass im Kanton Bern zurzeit 3 grosse, zwischen 10 und 20 mittlere und 30 bis 40 kleinere Abbau- und Deponiefirmen (nur KSE-Mitglieder) tätig sind. Diese decken ungefähr 85% der Gesamtnachfrage nach Kies- und Recyclingprodukten, 95% bei der Aushubentsorgung und 75% der Deponieleistungen für Bauabfälle im Kanton Bern ab. Viele Firmen gehören einer kleineren oder grösseren Unternehmensgruppe an (Konzern, Holding, lose Zusammenschlüsse). Rund 20% der Produktion von KSE-Mitgliedern stammen von „alleinstehenden“ Kiesunter-

Nicht-KSE-Mitglieder decken grob geschätzt ab:

- 15% des Ausstosses an Kies-, Fels- und Recyclingbaustoffen (ca. 50 Firmen)
- 5% der Aushubdeponien
- 25% der Inertstoffdeponien (ca. 15 Firmen)

nehmungen. Hinzu kommen zahlreiche kleinere Firmen, die nicht dem KSE angehören (v. a. Bauunternehmen, die für den Eigenbedarf produzieren - s. Kasten).

Die Konzentration der Marktanteile auf Werksbasis zeigt einen recht steilen Anstieg auf 45% für die Top 5 Firmen. Auf Gruppenbasis (konsolidiert) – diese Zahl ist für wettbewerbsrechtliche Fragen relevant, weil es im Kartellgesetz darauf ankommt, wer effektiv die Kontrolle ausübt – kommen die Top 5 Gruppen sogar auf rund 70% Marktanteil der KSE-Mitgliedsunternehmen. Die Top 10 Gruppen erreichen um 80%, während nicht-gruppierte Werke von KSE-Mitgliedern immer noch auf etwa 20% Marktanteil kommen. Unter Beachtung der Umstände, dass erstens rund die Hälfte des Outputs der Kieswerke von grösseren Werken hausintern zu Transportbeton, Betonprodukten und Strassenbelägen verarbeitet wird, und zweitens Nicht-KSE-Mitglieder und ausserkantonale Lieferungen aus der Betrachtung ausgeschlossen sind, dürfte die effektive Konzentration sowohl auf Werks- als auch auf Gruppenbasis betreffend die andere Hälfte direkt vermarkteter Kiesprodukte wesentlich weniger ausgeprägt sein. (Für entsprechende Berechnungen sind beim KSE keine Daten verfügbar.)

Auf das gesamte Kantonsgebiet bezogen, könnte man diese Marktstruktur als Oligopol mit breitem kompetitivem Rand (competitive fringe) bezeichnen - und zwar auch in der konsolidierten Betrachtung. Dies ist im Prinzip eine sehr kompetitive Marktstruktur. Der kompetitive Rand heisst nicht so, weil nur am Rand des Marktes, unter kleineren unabhängigen Anbietern, Wettbewerb herrschen würde. Vielmehr kann auch ein reines Oligopol sehr kompetitiv sein. Aber je weniger Anbieter im Markt tätig sind und je ähnlicher sie sich in Bezug auf ihre Produktionsstrukturen und –kosten sind, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich mit der Zeit ein stillschweigend kollusives Verhalten ergibt. Gibt es hingegen im Markt neben den Oligopolisten auch noch mittlere und kleine Unternehmen – eben diesen kompetitiven Rand mit Spielverderbern – dann sind stillschweigend kollusive Lösungen nicht zu erwarten. Unter diesen asymmetrischen Marktumständen wäre übrigens auch ein Kartell (eine explizit kollusive Lösung) nur sehr schwer auf Dauer stabil zu halten.

Sofern die für die Märkte verfügbaren Wandkieskapazitäten durch die kantonale und regionale Regulierung (Sachplan, Richtpläne, Bewilligungen usw.) nicht zu knapp „gesteuert“ werden, ist in der aktuellen Marktstruktur ein durchaus intensives kompetitives „Spiel“ mit im Konjunkturverlauf wechselnden Elementen von Mengen- und Preiswettbewerb zu erwarten. Schilderungen von Praktikern aus dem KSE bestätigen diese Einschätzung. So gibt es beispielsweise immer wieder Werke, die überschüssige Kiessorten zu „Aktionspreisen“ absetzen, dass es sich für Käufer und Wiederverkäufer lohnt, längere Abholwege in Kauf zu nehmen (während Konkurrenten über Dumpingpreise klagen). Dies zeigt übrigens auch, dass die geografisch relevanten Märkte sehr wohl die lokale und regionale Dimension überschreiten. Latent ist die Disziplinierung von Anbietern in einer Region durch Anbieter aus anderen Regionen immer gegeben. Würde ein Anbieter versuchen, seine Preise über Gebühr (im Vergleich zum Preisniveau im Kanton) anzuheben, dann würde er zumindest an der Grenze des Distanzschutzes durch die Transportkosten unweigerlich Kunden an Anbieter in angrenzenden Regionen verlieren.

Hinzu kommt, dass den Kiesunternehmungen auf der Marktgegenseite nicht etwa nur eine tendenziell eher preisunelastische Masse von Kleinkunden (diese spielen praktisch keine Rolle), sondern kompetitive Transporteure als Wiederverkäufer und vor allem ihrerseits ebenfalls dem Wettbewerb ausgesetzte Bauunternehmungen gegenüberstehen. Diese Kunden treten zudem nicht nur einmal (one shot game), sondern über lange Zeit wiederholt als Kunden auf (repeated game). Aus diesem

Grund werden sich die Kiesunternehmen hüten, Versorgungsengpässe übertrieben ausnützen zu wollen – dieses Verhalten würde sich sonst in den Baukonjunkturbaissen, die zyklisch auftreten, rächen (tit for tat).

Während Kies in den letzten Jahren offenbar in reichlicher Menge verfügbar war (Tendenz: Käufermarkt), ist es seit langem sehr oft zu Knappheit im Deponieangebot gekommen (Tendenz: Verkäufermarkt). In gewissen Regionen ist von „Deponienotstand“ die Rede, und Aushub oder Inertstoffe sollen in der Tat auf der Suche nach einem Anbieter mit verfügbaren Kapazitäten teilweise weit herumtransportiert werden. Unter solchen Umständen sind steigende Deponiepreise nicht nur markt-logisch, sondern nötig, damit die knappen Kapazitäten möglichst effizient zugeteilt werden (allokative Effizienz). Ebenso markt-logisch und legitimen Geschäftsinteressen entsprechend, erscheint es, im Fall von genereller Deponieknappheit den Kunden günstige Bündelangebote von Deponieleistungen und Kiesproduktbezug zu unterbreiten, weil diese Leistungen auch auf der Seite der Produktion gekoppelt sind: der Kiesabbau schafft Raum für Deponiedienste. In diesem Sinne trägt der Käufer von gebündelten Angeboten zur Bewältigung der Knappheit bei.

3.5.2 Regionale Wettbewerbsprobleme sind nicht ausgeschlossen

Im insgesamt kiesreichen Kanton Bern ist wirksamer Wettbewerb im ADT-Bereich zu erwarten, sofern die öffentliche Hand ihre planerischen Aufgaben gut erfüllt. Nicht ganz auszuschliessen sind aber lokale oder regionale Machtpositionen (mit Missbrauchspotenzial) oder kollusives Verhalten in verkehrsmässig abseits gelegenen Regionen mit hoher Angebotskonzentration – und zwar besonders dann, wenn zudem Knappheit herrscht. Aufgrund der uns zur Verfügung stehenden Daten können wir allerdings auch ansatzweise keine regional disaggregierte Analyse vornehmen. Die WEKO dürfte sich aber in ihrer laufenden Untersuchung mit dieser Frage auseinandersetzen. Um marktbeherrschende Stellungen und Missbräuche nachzuweisen, muss eine Untersuchung oft bis in die vertraglichen Details und Umstände der effektiv erfolgten Transaktionen geführt werden.

3.5.3 Unauffällige Berner Preise

Ein schweizweiter Vergleich aktueller Listenpreise von 103 grösseren Firmen für Aushubdeponie, Annahme von Recyclingmaterial und verschiedene Kies- und Betonsorten weist für den Kanton Bern für alle untersuchten Produkte unterdurchschnittliche Werte aus. Listenpreise sagen aber nichts darüber aus, ob die Transaktionen auch tatsächlich zu diesen Preisen ausgeführt werden. Es ist anzunehmen, dass in längerfristigen vertraglichen Bindungen, durch Mengen-, Treue- oder Bündelungsrabatte u.dgl. sowie durch weitere Marketingaktionen die Listenpreise unterschritten werden. Das ist aber nicht nur in Bern, sondern überall so. Angesichts der laufenden WEKO-Untersuchung ist es zurzeit nicht sinnvoll, vertiefte eigene Preisrecherchen anzustellen. Zudem haben im Unterschied zur WEKO weder der Autor noch der KSE die Möglichkeit, die effektiv über die letzten Jahre vollzogenen Transaktionen und ihre Preise zu erfassen.

3.5.4 Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten

Für die ADT-Markt- und -Wettbewerbsverhältnisse sind nicht nur die aktuell verfügbaren, sondern auch die künftig verfügbaren Kapazitäten relevant. Diese werden auf den vorgelagerten Beschaffungsmärkten bestimmt, die wir in einen Markt zur Verfügungstellung von Boden und einen solchen für Bewilligungen durch die Planungs- und Bewilligungsbehörden unterteilt haben (vgl. Ziff. 3.3.5). Diese Märkte sind regional, eventuell sogar lokal abzugrenzen.

Sowohl etablierte Kiesunternehmungen als auch Marktneulinge im Kiesabbau- und Deponiegeschäft haben gleichermaßen freien Zugang zu den Besitzern von Liegenschaften, die für den Kiesabbau und für Deponiezwecke geeignet sind. Es sind in der Regel die Fachleute der interessierten Betreiber, die geeignete Abbaugebiete suchen und deren Besitzer vom Nutzen eines Projekts überzeugen müssen. Interessierte Betreiber wie auch interessierte Bodenbesitzer haben gegenseitig die freie Wahl ihrer Partner. Hier sind keine besonderen Wettbewerbsprobleme zu vermuten. Wettbewerbsverzerrungen könnte es geben, wenn öffentliche Bodenbesitzer nach privaten Betreiberunternehmungen suchen, da diesfalls nicht nur politische Einflüsse in der Wahl der Partner wirksam werden können (z.B. Bevorzugung einheimischer Betreiber), sondern zudem die öffentlichen Bodenbesitzer auch Einfluss im Planungs- und Bewilligungsmarkt nehmen können (Mitspieler und Schiedsrichter).

An dieser Schnittstelle der beiden Beschaffungsmärkte, vor allem aber im Markt für Bewilligungen sind Wettbewerbsverzerrungen systemimmanent, wie wir schon ansatzweise bei der Beschreibung der Wettbewerbswirkungen des Sachplans (vgl. Ziff. 0) erläutert haben und zudem auch im Handbuch zum Sachplan ADT eingeräumt wird (vgl. Anhang). Welcher Art diese Wettbewerbsverzerrungen sind und wer die Gewinner und wer die Verlierer staatlicher Fehlsteuerungen sind, kann nur anhand einer regulierungsökonomischen Analyse eruiert werden, die den Rahmen der vorliegenden Studie sprengt. Wir haben uns hier auf die grobe Analyse der Wettbewerbseinflüsse der staatlichen Angebotssteuerung auf die Absatzmärkte (Kiesmärkte, Deponie) konzentriert.

3.6 Zusammenfassende Schlussfolgerung

In den Berner Kiesproduktmärkten und Deponiemärkten, die produktiv wie siamesische Zwillinge gekoppelt sind, hat sich die Marktstruktur eines Oligopol mit kompetitivem Rand von mehr oder weniger vorwärts integrierten Kiesunternehmen herausgebildet. Rund 80 % der Unternehmen gehören grösseren oder kleineren Muttergesellschaften an. Die Kiesgruben sind so engmaschig im Kantonsgebiet verteilt, dass der durchschnittliche Transportweg für Kiesprodukte und Deponiegut nur rund 10 km beträgt. Unter diesen Umständen reichen die geografisch relevanten Kiesprodukt- und Deponiemärkte für die meisten Regionen über die Regionsgrenzen hinaus. Kunden im Grenzbereich können für einen Ausgleich von Preisen und Leistungen im ganzen Kantonsgebiet sorgen. Dies gilt auch für Kunden an den Kantonsgrenzen, die sich in den angrenzenden Kantonen versorgen können. Im schweizerischen Preisvergleich zeichnet sich der Kanton Bern durch unterdurchschnittliche Preise aus, wie auch aufgrund der reichlichen Berner Kiesvorkommen zu erwarten ist.

In der Marktstruktur eines Oligopols mit kompetitivem Rand sind keine stabilen stillschweigend kooperativen Verhaltensweisen zu erwarten. Auch explizite Wettbewerbsabreden dürften in dieser Struktur nicht nachhaltig Bestand haben. Kooperative Lösungen sind auch deshalb nicht zu erwarten, weil auf der Marktgegenseite zur Hauptsache kompetitive Wiederverkäufer, Bauproduktehersteller und Bauunternehmen stehen, die selber auf ihren Absatzmärkten dem Wettbewerb ausgesetzt sind.

Zurzeit herrscht in den Deponiemärkten Knappheit, was die Preise in diesem Bereich ansteigen lässt. Dieses Problem ist allerdings zurückzuführen auf eine ständig verzögerte Freigabe von zusätzlichen Deponiestandorten im Rahmen des Sachplans ADT sowie der regionalen Richtpläne.

Anhang

Auszug Ziff. 32, S. 8 ff. des Handbuchs zum Sachplan ADT

32 Transporte optimieren (Grundsatz 9) und Wettbewerbsneutralität (Grundsatz 18)

Mit dem Sachplan ADT und den regionalen Richtplänen ADT sollen Abbau- und Deponiereserven für eine langfristige Ver- und Entsorgung gesichert sowie ein haushälterischer Umgang mit den betreffenden Ressourcen erreicht werden. Menschen, Landschaft und die Umwelt sollen durch Abbau und Deponie so wenig wie möglich belastet werden – dies auch durch die Minimierung von Transporten. Dazu gibt es konkrete Absichten: Abbau- und Deponiestandorte werden regionsweise planerisch festgesetzt und innerhalb der Region wird wo möglich und sinnvoll Selbstversorgung und -entsorgung angestrebt.

Diese Zielsetzung impliziert in gewissem Masse die Bildung regionaler Märkte. Ökonomisch stellt sich deshalb die Frage, wie die Zielsetzung erreicht werden soll, ohne dass dabei eine volkswirtschaftlich unerwünschte Abschottung der regionalen Ver- und Entsorgungsmärkte bzw. regionale Ver- und Entsorgungsmonopole entstehen. Die nachfolgenden Erläuterungen verdeutlichen die Absichten und Überlegungen, welche diesbezüglich hinter dem Sachplan ADT stehen.

Kommentar: Diese Absichten und Überlegungen beruhen auf den Erfahrungen mit dem Vorgänger-Sachplan. Sie sind damit für heute nachwirkende Wettbewerbsimplikationen relevant.

Der Einfluss der Raumplanung auf das Abbau- und Deponieangebot

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass das Abbau- und Deponieangebot durch die Anforderungen und Vorgaben der Raum- und Umweltplanung respektive der entsprechenden Gesetzgebung verknappt wird. (...) Der Sachplan ADT will dieser «planungsrechtlichen Verknappung» und den damit verbundenen möglichen negativen Effekten auf Wettbewerb und Transporte nicht zusätzlich Vorschub leisten. Wenn möglich soll eine Region daher Reserven bzw. Standorte im Umfang von deutlich mehr als 30 Jahren festsetzen können. Sie muss dabei aber auf eine gute geografische Verteilung der Standorte, auf die Beschränkung der Reserven pro Standort auf 35 Jahre und auf die Wettbewerbsneutralität achten (vgl. Kapitel 4).

Eine zu starke Verknappung des Abbau- und Deponieangebots ist nicht im Interesse der Öffentlichkeit, weil dadurch die Preise der Abbau- und Deponieleistungen in die Höhe getrieben werden. Zu hohe Deponiepreise begünstigen illegale Entsorgungswege. Ist zudem das Angebot an Abbau- und Deponieleistungen in einer Region oder gar im Kanton zu tief (bzw. die Preise zu hoch), verlagert sich die Nachfrage aus der Region bzw. aus dem Kanton hinaus, was dem Ziel, Transportwege zu minimieren, zuwider läuft.

Im Abbau- und Deponiemarkt lassen sich im Zusammenhang mit einem knappen Angebot zudem folgende Besonderheiten beobachten:

- Als Folge der Knappheit, die sozusagen immer erst in der letzten Sekunde durch *ad hoc* Lösungen aufgelöst wird, ist eine echte Wahl der Abnehmer verunmöglicht und es steht nur die *ad hoc* Lösung zur Wahl. Das Ausnutzen von Preisunterschieden (Arbitrage), in welcher Form auch immer, ist so nicht möglich.
- Es gibt keine Terminmärkte für eine Arbitrage zwischen heutigen und künftigen Knappheiten.
- Die Anbieter können «Tying» betreiben, indem sie die relativ knappsten Güter (Deponie) mit weniger knappen Gütern (Kies) gekoppelt anbieten.

Kommentar: Eine solche Koppelung ist grundsätzlich eine legitime Geschäftsstrategie. Dadurch kann es unter anderem gelingen, mehr Kapazität für Deponie zu schaffen.

- Die Anbieter der relativ knappen Güter («Bottlenecks») betreiben vertikale Integration oder unterhalten strategische vertikale Bindungen und übertragen so ihre Marktmacht auf vor- und nachgelagerte Märkte (Bauunternehmen bzw. Bauleistungen).

Kommentar: Diese „Bottlenecks“ haben offenbar noch nichts mit „stabilen monopolistischen Bottlenecks“ und damit auch nichts mit einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des KG zu tun. Die Knappheit ist ja durch staatliche Planungsvorgaben verursacht und bezieht sich nicht auf einen einzelnen Anbieter, sondern auf das Gesamtangebot im Markt.

- Bei zu hohen Preisen spielen die Abnehmer (Bauunternehmen) ihre Verhandlungsmacht wegen Verflechtungen nicht aus.

Kommentar: Die Abnehmer haben bei knappem Angebot keine Verhandlungsmacht („Anbietermarkt“). Es ist deshalb nicht anzunehmen, dass vertikale Verflechtungen im hier angegebenen Sinn ein echtes Problem darstellen. Bei grosser Knappheit sind die Abnehmer wohl weniger über hohe Preise und mehr über Versorgungsprobleme besorgt. Generell hohe Preise können sie grösstenteils auf die eigentlichen Endabnehmer, die Bauherren, überwälzen. So lange ihre Konkurrenten im Baugewerbe ebenfalls hohe Knappheitspreise zahlen, wird der Wettbewerb im Baugewerbe nicht verzerrt.

Folgerungen für die Transportoptimierung

Die Prinzipien der Selbstvorsorge und der Transportminimierung können den Wettbewerb stark gefährden, wenn sie allzu strikt und zudem mit dirigistischen Marktmassnahmen verfolgt werden. In der Realität sind Transporte zwischen Regionen ständig beobachtbar und meistens auch sinnvoll. Mit der anvisierten Bemessung der Richtmengen anhand des historischen Bedarfs, der grosszügigen Regelung für neue Standorte sowie der relativ hohen Richtmenge für Deponien beugt der Sachplan ADT Verknappungen vor und trägt den Materialflüssen, welche über die Regionsgrenze hinweg stattfinden, Rechnung. Damit schafft er eine tragfähige Grundlage für wirksamen Wettbewerb und trägt gleichzeitig zur Transportoptimierung bei.

Folgerungen für die Förderung des Wettbewerbs

Der Sachplan ADT trägt den Anliegen des Wettbewerbs in planerischer Hinsicht Rechnung – dies jedoch nicht mit einer aktivistischen Politik. Die wichtigste planerische Massnahme, welche der Sachplan ADT verfolgt, besteht darin, eine künstlich-planerische Verknappung der Abbau- und Deponiekapazitäten zu vermeiden. (.....)

Strukturelle Massnahmen zur Förderung des Wettbewerbs – etwa Restriktionen bei der Zuordnung neuer Anlagen oder Kapazitäten auf bereits etablierte, marktführende Anbieter – innerhalb einer Region sind weder nötig noch sinnvoll. (...)