

Beitrag für "Baurecht / Droit de la construction - Forum";

Revitalisierung der schweizerischen Baumärkte

von Markus Saurer, Bern*

Im Rahmen des bundesrätlichen Programms zur marktwirtschaftlichen Erneuerung der Schweiz wurden am 1. Juli 1996 das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse, das Bundesgesetz über den Binnenmarkt sowie das neue Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen in Kraft gesetzt. Im nachfolgenden Beitrag wird aus ökonomischer Perspektive skizziert, weshalb diese Erlasse für das Bauwesen besonders einschneidende Konsequenzen haben dürften.

Das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse (THG) schafft Grundlagen, damit im Regelungsbereich des Bundes technische Handelshemmnisse abgebaut werden können. Die darauf abgestützte Handelsliberalisierung wird insbesondere über eine Angleichung der schweizerischen technischen Gesetzgebung an diejenige unserer wichtigsten Handelspartnerländer erfolgen. Dazu müssen sektorielle Gesetze und Verordnungen im Sinne des THG angepasst werden. Jüngstes Beispiel einer solchen Anpassung ist der Entwurf zum *Bundesgesetz über Bauprodukte* (BPG), welcher vom Eidgenössischen Finanzdepartement kürzlich in Vernehmlassung gegeben worden ist.

Das BPG kommt faktisch der Übernahme der europäischen Richtlinie über die Bauprodukte in das schweizerische Recht gleich, wodurch die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen im Bauproduktbereich in einem bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU ermöglicht werden soll. Dieses Abkommen wird die Vermarktung europäischer Bauprodukte in der Schweiz und den Export schweizerischer Bauprodukte in den europäischen Wirtschaftsraum gleichermaßen erleichtern. Für die einheimische Bauprodukteindustrie werden sich durch diese technische Integration der Märkte sowohl Risiken als auch Chancen ergeben - ob per Saldo diese oder jene überwiegen werden, hängt in erster Linie von der internationalen Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Produzenten ab, die sich vor dem Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse allerdings nur spekulativ beurteilen lässt. Einen nützlichen Hinweis gibt die Aussenhandelsbilanz: 1996 wurden Bauprodukte im Wert von 1'940 Millionen Franken aus dem europäischen Wirtschaftsraum importiert, während sich der Wert der schweizerischen Exporte in diesen Raum auf lediglich 1'078 Millionen Franken belief. Dieser negative Saldo lässt Zweifel an der aktuellen internationalen Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Produzenten aufkommen. Viele Hersteller werden wohl Massnahmen zur Steigerung der Effizienz ergreifen müssen, um nicht durch Importe aus dem Markt verdrängt zu werden. Der Wettbewerb in Bauprodukten wird sich jedenfalls mit Sicherheit intensivieren.

Das Bauhauptgewerbe kann an sich von zunehmendem Wettbewerb unter in- und ausländischen Zulieferanten profitieren. Allerdings muss die ihrerseits immer mehr dem Wettbewerb ausgesetzte einzelne Baufirma der Beschaffung inskünftig grössere Beachtung schenken. Mit der zu erwartenden grösseren Vielfalt an Preis- und Leistungsoptionen bei den Bauprodukten wird der günstige Einkauf ein wichtiger Wettbe-

* Der Autor ist Vizedirektor und Leiter des Dienstes "Produktmärkte" im Sekretariat der Wettbewerbskommission. Er bringt im vorliegenden Beitrag seine eigene Meinung zum Ausdruck.

werbsparameter im Bauhauptgewerbe. Auf diese Weise wird der Wettbewerb auf den Beschaffungsmärkten auch auf das Bauhauptgewerbe durchschlagen.

Direktere Einflüsse auf den Wettbewerb in den Baumärkten werden sich aus der Einführung von *prokompetitiven Submissionsbestimmungen* in der öffentlichen Beschaffung ergeben. So aus dem auf den 1. Januar 1998 in Kraft gesetzten GATT/WTO-Übereinkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen sowie aus den dadurch bedingten Anpassungen schweizerischen Rechts. Eine solche Anpassung ist der Erlass eines Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, welches ebenfalls auf Anfang 1998 in Kraft gesetzt wurde, eine weitere die Umsetzung der GATT/WTO-Regeln im Rahmen eines interkantonalen Konkordats. Den grössten Einfluss auf das Bauwesen dürfte jedoch das *Bundesgesetz über den Binnenmarkt* (BGBM) haben, welches protektionistischen Submissionen von Kantonen und Gemeinden einen Riegel schieben wird. Den Kantonen bleibt bis Mitte 1998 Zeit, um die Vorgaben des BGBM im Rahmen ihres Submissionsrechts umzusetzen.

Bei den Lesern dieses Forums dürfen die Details dieser neuen Submissionsregeln als bekannt vorausgesetzt werden, ebenso dass die damit verbundene "*Re-Regulierung*" öffentlich-rechtliche Marktzutrittschranken beseitigen wird. Je nach Vergabestufe (Bund, Kantone, Gemeinden, öffentliche Unternehmen) sowie nach Wert des Auftrags muss einem grösseren oder kleineren Kreis von Anbietern (EWR, Schweiz, Kanton) diskriminierungsfrei die Möglichkeit der Offertstellung geboten werden. Der Zuschlag hat nach objektiven Preis- und Leistungskriterien zu erfolgen und transparent zu sein. Transparenz, durch einschlägige Publikationsvorschriften sichergestellt, ermöglicht diskriminierten Unternehmen, den vorgesehenen Rechtsschutz in Anspruch nehmen zu können.

Man könnte meinen, dass die öffentlichen Auftraggeber angesichts enger Budgetrestriktionen starke Anreize hätten, den Submissionswettbewerb auch ohne gesetzlichen Zwang spielen zu lassen. Dem ist jedoch in der Regel nicht so, da im öffentlichen Beschaffungswesen andere Anreizmechanismen wirken. Kosten und Nutzen öffentlicher Bauten fallen oft nicht auf derselben Verwaltungsstufe, sondern im Sinne der *ökonomischen Theorie der Politik* "entkoppelt" an. So werden beispielsweise die Baukosten eines Spitals von Anstössergemeinden (Region) und Kanton gemeinsam getragen, während der Nutzen zum grössten Teil regional anfällt. Der Bau schafft umso mehr Arbeitsplätze und Steueraufkommen in der Region, je grösser und teurer das Spital ist und je mehr Arbeiten von ortsansässigen Unternehmen ausgeführt werden. Dadurch ergeben sich systemimmanente Anreize der Region zu überdimensionierten Projekten und protektionistischen Submissionen. Theoretisch und empirisch lässt sich auch belegen, dass sich im demokratischen Prozess die kleine, homogene Interessengruppe (die Region) sehr oft gegen die disperseren Interessen (des Kantons) durchsetzt. Die Folgen dieses "föderalistischen Spiels" sind in der Tat viele zu teure und zu grosse öffentliche Bauten. Abhilfe bietet natürlich in erster Linie die bessere Koppelung von Kosten und Nutzen, etwa nach dem Motto: Wer bestellt, der bezahlt. Damit würden auch die Anreize zu protektionistischen Submissionen reduziert, jedoch nicht vollständig beseitigt. Sie bleiben bestehen, weil die Bevorzugung ortsansässiger Unternehmen nach wie vor zur Sicherung von Steuererträgen und Arbeitsplätzen beitragen kann. Ein gewisser Zwang zu mehr Wettbewerb im Submissionswesen ist also notwendig.

Vor diesem politisch-ökonomischen Hintergrund ist verständlich, dass viele Bauunternehmen vor Liberalisierung des Submissionswesens in einer ungünstigen Ausgangslage sind. Die überwiegend lokal und regional agierenden schweizerischen Bauunternehmen profitierten lange Zeit vom Gebietsschutz bei öffentlichen Bauten, die notabene ungefähr einen Drittel des gesamten Bauvolumens ausmachen. Diese sozusagen öffentlich-rechtlich oder zumindest politisch gesicherte Gebietsabrede ist ein wichtiger Grund für die heute immer lauter beklagten Überkapazitäten und ineffizienten kleingewerbliche Strukturen sowie für das dadurch induzierte überhöhte Kosten- und Preisniveau. Zur Zeit der Hochkonjunktur wurden zu hohe Gewinne erzielt und in höhere Kapazitäten reinvestiert. Im konjunkturellen Tief gestatteten die überhöhten Preise zu lange noch die Deckung von Stillstandkosten nicht mehr benötigter Kapazitäten und verzögerten

damit deren Abbau und weitere strukturelle Anpassungen. In dieser kritischen Ausgangslage dürfte der durch den Wegfall des Gebietsschutzes ausgelöste Revitalisierungsschub in der Baubranche überaus heftig ausfallen.

Erste Auswirkungen zeichnen sich heute ab. Unternehmenszusammenschlüsse im Bauwesen, die bislang selten und eher auf regionales Niveau beschränkt waren, nehmen anzahlmässig zu und erreichen überregionale bis nationale Dimensionen. Als Beispiele hierfür sind der Zusammenschluss von Preiswerk, Schmalz und Stuaag zur Batigroup Holding sowie der Kauf von Locher durch Zschokke zu nennen, welche 1997 von der Wettbewerbskommission bewilligt wurden. Weitere Vorboten einer wirksamen Revitalisierungskur sind die immer zahlreicheren Klagen einzelner Bauunternehmer über nachfragemächtiges Vorgehen von Bund und Kantonen in der Arbeitsvergabe sowie Klagen über "Preisdumping" oder "ruinöse Konkurrenz". Letztere dürften sich indes in vielen Fällen darauf zurückführen lassen, dass sich im Wettbewerb eine Vollkostenallokation ineffizienter Produktionsstrukturen einfach nicht durchsetzen lässt. Von Dumping kann übrigens keineswegs gesprochen werden, falls den Preisangeboten die effektiv zurechenbaren Zusatzkosten zugrunde gelegt werden und noch ein positiver Beitrag zur Deckung der *betriebsnotwendigen* Fixkosten erzielt wird. Der Abbau von Überkapazitäten wird auch mit dem Ausscheiden ineffizienter Unternehmen verbunden sein, weshalb sich die angeblich ruinöse Konkurrenz zu einem guten Teil auf Struktur Anpassungen zurückführen lassen dürfte. Für das Baugewerbe bleibt alles in allem zu hoffen, dass die Auswirkungen der Revitalisierung durch eine Verbesserung der Baukonjunktur abgefedert werden.

Ebenso wie die bislang schwachen Anreize der öffentlichen Auftraggeber zu kompetitiven Submissionen entspricht der ökonomischen Logik, dass sich in diesem protektionistischen Umfeld im schweizerischen Baugewerbe viele Kartelle herausgebildet haben, denn solche Abreden sind sehr oft unwirksam, wenn es keine Marktzutrittschranken gibt. Eine der wirksamsten Massnahmen zur Bekämpfung von privatrechtlichen Wettbewerbshindernissen ist deshalb auch die skizzierte Einführung kompetitiver Submissionen. Für die Beseitigung trotz Liberalisierung fortbestehender Kartelle und anderer Wettbewerbsbeschränkungen kommt das *neue Kartellgesetz* (KG) zur Anwendung. Dieses umfasst drei Hauptwirkungskreise:

Erstens sind Abreden, die den Wettbewerb auf einem Markt für bestimmte Waren oder Leistungen erheblich beeinträchtigen oder gar beseitigen kartellgesetzlich unzulässig. Bei den sogenannten "harten" Kartellen (Preis-, Mengen- und Gebietsabreden) wird die Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs vermutet. Unter den Begriff Abreden fallen neben vertraglich-bindenden Vereinbarungen auch rechtlich nicht erzwingbare Vereinbarungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen, sofern diese eine Wettbewerbsbeschränkung bewirken oder auch nur bezwecken.

Zweitens kann kartellgesetzlich gegen marktbeherrschende Unternehmen vorgegangen werden, wenn diese andere Unternehmen in der Aufnahme oder Ausübung des Wettbewerbs behindern oder die Marktgegenseite benachteiligen.

Drittens sieht das KG vor, dass Unternehmenszusammenschlüsse untersagt oder gewissen Auflagen unterworfen werden können, sofern sie ansonsten zur Schaffung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Position führen würden, die eine Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs zur Folge hätte.

Im heute eher kleingewerblich strukturierten Baugewerbe dürften Marktmachtmissbräuche sowie Unternehmenszusammenschlüsse, welche unter die kartellgesetzlichen Eingreifkriterien fallen, eher selten sein. Demgegenüber wird das Kartellgesetz im Bereich der Abreden in diesem Gewerbe zweifelsohne eine spürbare Wirkung entfalten. In diesem Bereich liegt denn auch der derzeitige Schwerpunkt der Tätigkeiten der Wettbewerbskommission und ihres Sekretariats. Dass es bis dato noch kaum zu konkreten Eingriffen gekommen ist, ist nicht nur eine Folge der schlechten Baukonjunktur, in welcher viele Abreden von den Beteiligten oft gar nicht eingehalten werden, oder eine Folge eines Abbaus von Marktzutrittschranken,

sondern auch eine Folge einer Übergangsbestimmung, nach welcher das KG für Abreden erst seit Anfang 1997 anwendbar ist. Die vorhandenen Marktkenntnisse der Wettbewerbsbehörden, welche im Rahmen der systematischen Marktbeobachtung sowie in kartellgesetzlichen Verfahren (Vorabklärungen und Untersuchungen) laufend vertieft werden, lassen aber durchaus die Prognose zu, dass es noch dieses Jahr zu solchen Eingriffen kommen wird.

Wie kaum eine andere Branche ist das Baugewerbe geprägt von einer praktisch allgemeingültigen Normierung, welche - zusammen mit der weit verbreiteten Verwendung von Kalkulationshilfen und Verbandstariflisten - zumindest in gewissen Teilmärkten die Wirkung einer unzulässigen Abrede entfalten könnte. Entsprechende Anhaltspunkte haben sich insbesondere in einer Vorabklärung betreffend Normierungen der Zentralstelle für Baurationalisierung und des Baumeisterverbandes ergeben. Weitere Klagen über wettbewerbsverzerrende Normierungen sind über den Verband Schweizerischer Elektorinstallationsfirmen eingereicht worden. Diese Anhaltspunkte wird das Sekretariat aber erst weiterverfolgen, wenn die Wettbewerbskommission eine allgemeine Bekanntmachung über die Zulässigkeit von Abreden über die Verwendung von Kalkulationshilfen erlassen hat. Diese Bekanntmachung soll demächst verabschiedet und publiziert werden.

In den Produktbereichen Zement, Sand und Kies sowie Transportbeton wird die Einhaltung von Auflagen der ehemaligen Kartellkommission nachgeprüft. Auch hier könnten nach den Kenntnissen des Sekretariats eine "Nachbearbeitung" gemäss neuem KG sowie gewisse Interventionen folgen. Gegenstand eines laufenden Verfahrens ist in diesen Märkten zudem der Aufkauf von Unternehmen der Betonbranche durch Zementhersteller. Weitere Vorabklärungen betreffen die Bereiche Elektro-Installationsmaterial, Baukeramik, Gase, Stahlrohre sowie die Gebäudeentwässerung. Im Bereich der Wartung von Heizungen dürfte schliesslich in kurzer Zeit die Unzulässigkeit einer Preisabrede verfügt werden. Diese nicht abschliessende Aufzählung der Tätigkeiten der Wettbewerbskommission in den Märkten des Bauhaupt- und -nebengewerbes zeigt auf, dass auch von Seiten des neuen Kartellgesetzes neue Herausforderungen auf das Gewerbe zukommen werden.

Fazit: Mit der Beseitigung von Handelshemmnissen auf den vorgelagerten Märkten und dem Abbau von Marktzutrittschranken im Submissionswesen entstehen kompetitivere Rahmenbedingungen für das Baugewerbe. Das Kartellgesetz wird dort seine Wirkung entfalten, wo das Gewerbe versucht, den früheren protektionistischen Schutz durch privatrechtliche Wettbewerbshindernisse abzulösen.

14'500 Zeichen (einschliesslich Leerschläge)