

Armierungsstahl: Bauunternehmen im Clinch zwischen Angebot und Nachfrage

Die Märkte für Erze und Stahl werden von wenigen Ländern und Konzernen dominiert und durch Abreden und protektionistische Einflüsse verzerrt. Während die Hersteller von Armierungsstahl die oft stark steigenden und überrissenen Stahlpreise nach einem staatlich tolerierten Kalkulationsschema sofort und vollständig auf ihre Kunden aus der Bauwirtschaft überwälzen können, ist dies den Bauunternehmen gegenüber nachfragemächtigen Bauherren meistens nicht möglich. Dies führt zu Schwierigkeiten in der Offertstellung, zu Margenerosion sowie zu Wettbewerbsverfälschung und kann auf Dauer volkswirtschaftlich ineffiziente Marktaustritte zur Folge haben.

Steigt oder sinkt der Preis für Benzin oder Diesel franco Schweizer Grenze, dann werden die entsprechenden Preise an den Zapfsäulen meist unverzüglich angehoben oder abgesenkt. Es zeugt von Wettbewerb bei der Produktion, beim Einkauf und beim Weiterverkauf von Benzin, dass Preisänderungen rasch auf die Kosten beim Endkunden durchschlagen. Bei Stahlprodukten wäre dies theoretisch ebenfalls zu erwarten, es trifft aber in der schweizerischen Praxis nicht zu.

Markt- und Staatsmachtmissbrauch auf Rohstoffweltmärkten

Staatliche oder private Grosskonzerne weniger Länder dominieren das globale Angebot an Erzen und Rohstahl, während sich die Nachfrageseite aus Millionen von Kunden zusammensetzt. Unter diesen Umständen können einzelne grosse Anbieter, Kartelle oder stillschweigend kooperative Verhaltensweisen (Kollusion) das Angebot knapp und die Weltmarktpreise hoch halten. Nur sehr grosse Länder wären in der Lage, durch Bündelung ihrer Inlandnachfrage eine Gegenmacht aufzubauen. In der Tat hat China heute nicht nur einen enormen staatlich gebündelten Bedarf, sondern verfügt auch über eine grosse, schnell wachsende Produktion und kann wahlweise als Nettoexporteur oder -importeur auf dem Weltmarkt auftreten und so wahr-

scheinlich grossen Einfluss auf die Weltmarktpreise ausüben.

Ohnmächtige Schweiz und nützliche Spekulanten

Die Schweiz ist jedenfalls allen erdenklichen Markt- oder Staatsmachtmissbräuchen auf den internationalen Rohstoffmärkten ausgeliefert. Unser Kartellgesetz lässt sich kaum gegen staatliche oder staatlich regulierte Unternehmen des Auslands einsetzen, und auch die Welthandelsorganisation (WTO) könnte heute – selbst wenn sie dies wollte – nicht viel gegen Länder wie China ausrichten. Die Stahlpreise werden somit weiterhin von Zeit zu Zeit das marktmässige Gleichgewichtsniveau massiv «überschiessen». Dass dafür regelmässig Spekulanten verantwortlich gemacht werden, ist keineswegs gerechtfertigt: Erze und Stahlbasisprodukte werden kaum auf Vorrat gehalten, sondern laufend weiterverarbeitet. Spekulanten kaufen aufgrund ihrer Preisermutungen nur Kaufs- oder Verkaufsrechte auf die künftige Produktion oder Optionen auf solche Rechte. Ihr Verhalten ist in der Regel eine Folge von Preisermutungen und nicht eine bestimmende Ursache der effektiven Preisveränderungen. Die Spekulation nimmt Produzenten und Nachfragern Preisrisiken ab, die sie nicht selbst tragen können, und bringt entgegengesetzte Absicherungsbedürfnisse im Markt in ein Gleichgewicht. Volkswirtschaftlich schädlich



Ohne Armierungsstahl gehts nicht: Bewehrungsgitter beim Wankdorf-Kreisel in Bern. Foto: pd

sind dagegen Marktteilnehmer, welche die Preise längerfristig gezielt beeinflussen können. Dazu müssen sie einen massgebenden Einfluss auf die weltweit produzierten oder nachgefragten Mengen haben, wie ihn nur grösste Produzenten oder Verbraucher ausüben können. Solche Akteure sind keine Spekulanten – spekulieren bedeutet nämlich Umgang mit Unsicherheit –, sondern Länder, Konzerne oder Kartelle, die ihre Marktmacht missbrauchen. →

Nachgelagerte Wettbewerbsprobleme und Staatseinflüsse

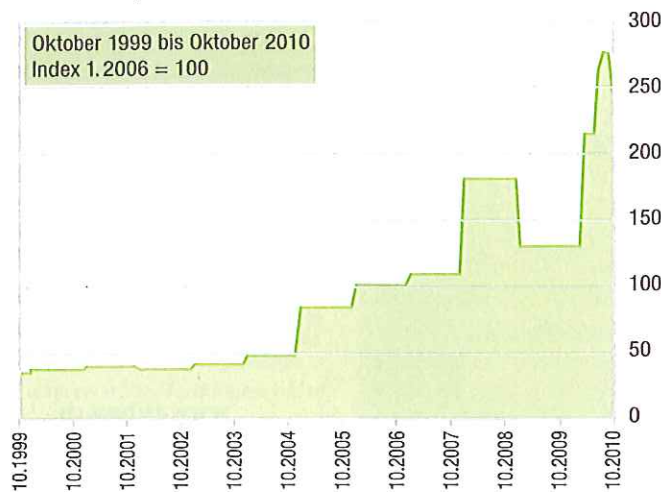
Aufgrund der Monopolisierungstendenz bei den Ausgangsstoffen liegt auf der Hand, dass die Machtproblematik beim Stahl direkt oder indirekt auch weitere Stufen der Wertschöpfung erfasst – schlagendes Praxisbeispiel aus jüngster Zeit ist das von der EU mit 518 Millionen Euro gebüsste Spannstahlkartell, das es ohne Mitwirkung der Weltmarktführerin ArcelorMittal nie gegeben hätte. Zu Ineffizienz und überhöhten Preisen führt im Weiteren auch, dass die Stahlindustrie in vielen Ländern als unverzichtbare Schlüsselindustrie betrachtet und reguliert wird, wobei einheimische Unternehmen oft protegiert oder subventioniert werden.

Somit gibt es viele kleinere nationale «Champions», die abgesehen von Schrott von den internationalen Rohstofflieferanten und teilweise von staatlicher Hilfe abhängig sind. Unter diesen Umständen verbleiben in Europa zu viele ineffiziente Kleinunternehmen im Markt, die den Konkurrenzkampf mit den Grossen nicht aufnehmen können. Vielmehr können sie sich einen gewissen Grad an Ineffizienz «leisten» und überhöhte Preise im Markt durchsetzen. Die Folge ist eine verstärkte Überwälzung von Rohstoffpreissteigerungen auf nachgelagerte Stufen oder – falls die Rohstoffpreise als Folge abnehmender Gesamtnachfrage sinken – durch abgeschwächte Weitergabe von Preissenkungen. Gerade ineffiziente Konkurrenten auf den nachgelagerten Stufen werden ein solches Spiel mitspielen, weil sie letztlich nur auf diese Weise ihre eigenen Margen im schwarzen Bereich halten können.

Den Bauunternehmer beißen die Hunde

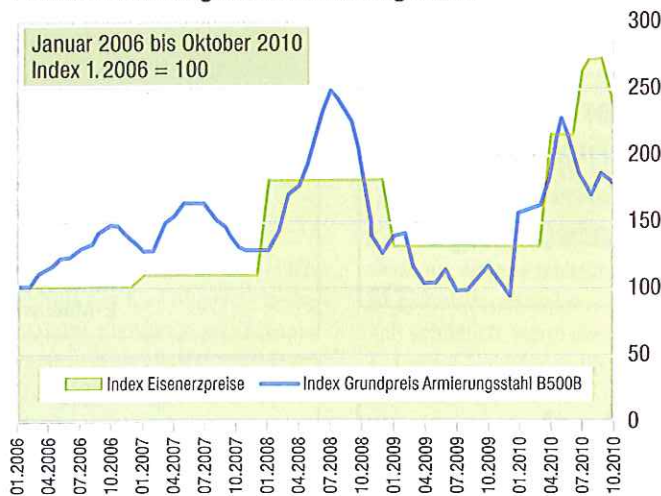
Beim Armierungsstahl gehen als Folge von internationalen Wett-

Weltmarktpreise Eisenerz



Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass die Weltmarktpreise für Eisenerz in den ersten Jahren nach 2000 praktisch konstant waren, während sie sich in der zweiten Hälfte der Dekade in grossen Schritten annähernd verfünffachten (+400%). Die un stetige, treppenstufenartige Entwicklung lässt auf antikompetitive Einflüsse (Marktmacht, Abreden) schliessen.

Preisentwicklung beim Armierungsstahl



Die Abbildung zeigt, dass die Grundpreise für Armierungsstahl der Eisenerzpreisentwicklung in der Tendenz, jedoch bei weit höherer Volatilität folgen. Diese hohe Änderungsrate der Grundpreise – man beachte z.B. den Anstieg im ersten Quartal 2010 von einem Index von rund 100 auf einen solchen von über 150 (Teuerung 50%) – bringt die Baukalkulation in grosse Schwierigkeiten.

bewerbseinschränkungen überschiessende Preise zu einem grossen Teil zulasten der Bauunternehmer: In den letzten Jahren mussten in verschiedenen Schüben grosse Preissteigerungen bei den Baumaterialien hingenommen werden. So stieg

der Stahlpreis in mehreren Schritten von rund 430 Franken/Tonne zu Beginn 2003 bis auf rund 1300 Franken/Tonne im Sommer 2008, wobei allein von Beginn 2008 bis Sommer 2008 eine Steigerung von 70% festzustellen war, anschliessend sank →

der Preis wieder auf Vorjahreswerte. Solche Entwicklungen führen dazu, dass Baukostenkalkulationen für den Unternehmer immer schwieriger werden. Unabhängig von der Art des Werkvertrags muss der Unternehmer bei starken Preisänderungen damit rechnen, dass er die Teuerung nur unvollständig auf den Bauherrn überwälzen kann.

Folgendes Zitat aus der Broschüre des Schweizerischen Baumeisterverbands «Werkvertrag – hohe Teuerung: Hintergrundinformationen» (SBV, Zürich, März 2009) umreisst die Problematik:

- Das Problem beruht auf exorbitanten Preissteigerungen, gegen welche die Schweiz nichts unternehmen kann;
- sie erschweren die Baukostenkalkulation und die Offertstellung; der Offerent muss sich entscheiden, ob er eine Festpreisofferte oder eine Offerte mit vollem oder teilweisen Teuerungsausgleich einreichen will;
- von der angebotenen Teuerungsbehandlung hängt der Wettbewerb ab, wodurch der eigentliche Leistungswettbewerb verzerrt wird; es gewinnt tendenziell der risikofreudigere statt der leistungsmässig bessere Offerent;
- nur im aufwendigen Teuerungsausgleichsverfahren mit Mengennachweis trägt der Bauherr die volle Teuerung; in allen anderen Verfahren geht ein Teil der Teuerung zulasten der Marge des Bauunternehmers.

Wenn die Schweiz schon nichts gegen die weltweite Monopolisierung der Rohstoff- und Stahlmärkte tun kann, ist nicht einsichtig, weshalb sie die Biegeunternehmen sozusagen «aus dem Wettbewerb» nimmt. Der Armierungsstahl muss im Zuge der Erstellung eines Bauwerks von Biegeunternehmen «just-in-time» angeliefert werden. Es gibt in der Schweiz wenige Biegeunternehmen, die jeweils praktisch eine ganze Region ver-

sorgen. Zwischen diesen Biegeunternehmen könnte im Prinzip durchaus Wettbewerb aufkommen, doch arbeiten sie alle mit derselben, von der Wettbewerbsbehörde geduldeten Kalkulationsgrundlage. Der Stahlgrundpreis wird für alle gleich festgelegt und periodisch angepasst. Damit entfallen die Anreize für einen Beschaffungswettbewerb. Die Biegeunternehmen werden kaum viel daran setzen, bei Stahllieferanten durch langfristige Lieferverträge, Termingeschäfte, Preisabsicherungen usw. bessere Preise und Konditionen zu erwirken, denn nichts zwingt sie dazu, solche Beschaffungsvorteile im Absatzwettbewerb auf Stufe Bauunternehmen auszuspielen. Zudem legt die Kalkulationsgrundlage sogar noch Bandbreiten für die Preise von Biegearbeiten verschiedener Bearbeitungsgrade fest. Die Preis- und Leistungslisten der Biegeunternehmen haben tatsächlich alle die gleiche Form und fast den gleichen Inhalt – und zwar auch was Mengenrabatte, Konditionen, Transportpreise u. a. anbelangt. Die «Harmonisierung» der Lieferbedingungen von Biegeunternehmen kommt faktisch einem staatlich geduldeten Kartell gleich, dessen Wirkung die Wettbewerbskommission noch einmal einer sorgfältigen Prüfung unterziehen sollte.

Grosse private und öffentliche Bauherrschaften verfügen in den einzelnen Ausschreibungen über eine gewisse Nachfrage- bzw. Verhandlungsmacht gegenüber den Offerenten. Besonders mittlere und grössere Bauunternehmen sind oft fast existenziell auf den Zuschlag bei Grossbauten angewiesen. Bei vergleichbarer Leistung und gleichem Preis der eigentlichen Wertschöpfung der Anbieter wird dasjenige Unternehmen den Zuschlag erhalten, welches in Bezug auf die Teuerung die grössten Risiken zu übernehmen bereit ist. Dies er-

scheint dann problematisch, wenn ein in der eigentlichen Wertschöpfung unterlegenes Unternehmen den Zuschlag trotzdem erhält, weil es in Bezug auf die Behandlung der Teuerung mehr Risiken übernimmt. Auf diese Weise übertragen sich die skizzierten Wettbewerbsverzerrungen in der Stahlwertschöpfungskette auf den Bauleistungswettbewerb der Schweiz. Diese Wettbewerbsverzerrung kann sogar noch verstärkt werden, indem bei der Bauübergabe im Sinne des OR unter Umständen mit Erfolg ausserordentliche Gründe geltend gemacht werden können, so dass die Teuerung in Abweichung vom Vertrag dann doch noch zu einem grösseren Teil vom Bauherrn übernommen werden muss.

Angesichts dieser Probleme ist aus ordnungspolitischer Sicht prüfenswert, bei Bauausschreibungen die Behandlung der Stahlteuerung für alle Anbieter verbindlich vorzugeben. Es ist nichts dagegen einzuwenden, wenn echter Leistungswettbewerb unter Bauunternehmen ihre Effizienz steigern und ihre Gewinne sinken lässt. Dagegen ist es auf Dauer volkswirtschaftlich schädlich, wenn die Margen aufgrund von Monopolisierungstendenzen im internationalen Stahl-Business und kartellistischer Verhältnisse in der Biegebranche sowie in Verbindung mit der Verhandlungsmacht grosser Baunachfrager fast ganz verschwinden oder zufällige Werte annehmen. Dies führt über kurz oder lang zu einer negativen Selektion im Bausektor, indem an sich effiziente, jedoch risikoscheue Unternehmen aus dem Markt ausscheiden. Der wirksame Wettbewerb im Bauwesen könnte auf Dauer gefährdet sein. ■

Markus Saurer

Der Autor ist Berater für Industrieökonomie und Industrial Organization www.industrieoekonomie.ch