



Ermittlungen zu hohen und stark ansteigenden Verkaufspreisen bei Spanplatten

Branche: Herstellung und Vertrieb von Spanplatten

Aktenzeichen: B1-71/21

Datum der Entscheidungen -

Das Bundeskartellamt hat untersucht, ob die Preissteigerungen und Versorgungsengpässe im Vertrieb von Spanplatten auf wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder auf kartellrechtlich zu beanstandende Marktmacht einzelner oder mehrerer Hersteller zurückzuführen sein könnten. Ausgelöst wurden die Ermittlungen durch die öffentliche Berichterstattung verschiedener Medien sowie Hinweise aus den Märkten. Dabei spielte es auch eine Rolle, dass die Herstellerseite hoch konzentriert ist und in der Vergangenheit bereits im Fokus kartellrechtlicher Untersuchungen stand (vgl. Fallbericht der 12. Beschlussabteilung vom 19. Oktober 2011).

Seit ca. Ende 2020 / Anfang 2021 erhielt das Bundeskartellamt Hinweise auf Kürzungen vereinbarter und bestellter Mengen sowie auf nachträgliche drastische Preisanhebungen und ein einseitiges Abweichen von getroffenen Vereinbarungen insbesondere – aber nicht nur – bei dem Vertrieb von Rohspanplatten. Die Beschlussabteilung nahm dies zum Anlass, die Marktbedingungen zu untersuchen und Marktteilnehmer auf der Hersteller- sowie auf der Abnehmerseite zu befragen.

Nach diesen Ermittlungen sieht die Beschlussabteilung derzeit davon ab, in Bezug auf mehrere oder einzelne Hersteller ein Kartellverwaltungs- oder Missbrauchsverfahren zu eröffnen. Entscheidend hierfür ist, dass die Corona-Pandemie und ihre Folgen derzeit die Marktbedingungen im Anschluss an mehrere Lockdowns und Produktionsunterbrechungen stark beeinflussen und verzerren.

Insgesamt ist die Marktstufe der Spanplattenhersteller in Europa stark konzentriert. Zu den bedeutenderen Anbietern gehören die Unternehmen bzw. Konzerne Kronospan, Swiss Krono, Sonae Industria SGPS S.A., Pfeleiderer und Egger GmbH & Co. KG sowie die vertikal integrierten Möbelhersteller Rauch Gruppe und Nolte Möbel GmbH & Co. KG. Viele dieser Anbieter haben ihre Wertschöpfungskette um Beschichtungsanlagen erweitert, so dass Rohspanplatten nicht mehr oder nur noch eingeschränkt von den Herstellern an Dritte verkauft werden. Der Markt für Rohspanplatten ist demgemäß noch enger als der Markt für beschichtete Spanplatten.

Im ersten Lockdown Anfang 2020 war die Nachfrage nach Möbeln den Schilderungen der Marktteilnehmer nach plötzlich eingebrochen, was zu einer Reduzierung in der Produktion sowohl von Spanplatten als auch von deren Vorprodukten führte. Gegen Mitte des Jahres 2020 zog dann die Nachfrage nach Möbeln – insbesondere im Segment „Küche“ – deutlich an und ein Bauboom setzte ein. Die sehr hohe Nachfrage nach Möbeln und deren Rohstoffen, Preissteigerungen infolge pandemiebedingter Minderproduktion bei den Rohstoffen und die Produktionsreduzierungen aus dem Jahr 2020 führen den übereinstimmenden Aussagen aller befragten Marktteilnehmer dazu, dass die Verfügbarkeit von Spanplatten eingeschränkt und die Preise hoch sind.

Den Ermittlungen der Beschlussabteilung zufolge gibt es derzeit keine belastbaren Hinweise darauf, dass ein oder mehrere Hersteller von Spanplatten die Kapazitäten seiner bzw. ihrer Anlagen künstlich verknappen und somit gegen § 1 GWB bzw. Art. 101 AEUV verstoßen.

Die Produktion von Spanplatten musste nach dem ersten Lockdown unter Corona-Bedingungen wieder hochgefahren werden. Die in 2020 infolge des Lockdowns nicht produzierte Menge konnte jedoch nicht wieder aufgeholt werden, da die Werke stets unter Volllast arbeiteten. Zudem wurde in Deutschland ein neuer Emissionsstandard für Formaldehyd wirksam, der die Kapazität der Anlagen durch längere Trocknungszeiten für den Leim im Vergleich zu der Zeit vor der Geltung des Emissionsstandards verringert. Insgesamt ergab sich damit bei ansteigender Nachfrage eine geringere zur Verfügung stehende Produktionsmenge.

Inzwischen sind die Produktionsanlagen aller Hersteller nach deren Aussagen wieder durchgängig ausgelastet. Da die Produktionsanlagen kapitalintensiv sind, laufen die Maschinen so lange wie möglich, d.h. derzeit regelmäßig rund um die Uhr in mehreren Schichten. Um die seitdem überschießende Nachfrage soweit wie möglich zu befriedigen, wurden nach Auskunft aller angesprochenen Hersteller bei mehreren Produktionsstätten Revisionen der Produktionsanlagen verschoben bzw. verkürzt und Betriebsferien eingeschränkt oder verlegt. Dies begründete sich auch daraus, dass in der aktuellen Phase des Nachfrageüberschusses hohe Preise realisierbar sind. Da Spanplatten derzeit knapp sind, können sie auch zu hohen Preisen verkauft werden. Eine kurzfristige Erweiterung der Kapazitäten über die o.g. Maßnahmen hinaus scheint nicht ohne weiteres möglich zu sein. Die bestehenden Anlagen arbeiten den vorliegenden Ermittlungsergebnissen zufolge an der Kapazitätsgrenze, so dass eine kurzfristige Ausweitung der Produktion auf bestehenden Anlagen nicht möglich ist. Ein Neubau von Produktionsanlagen setzt einen hohen Kapitaleinsatz und längere Planungszeiten für Genehmigungen und den Anlagenbau voraus. Zudem müsste für eine neue Anlage die Rohstoffversorgung gesichert und organisiert werden. Soweit bekannt, werden derzeit neue Produktionsstätten gebaut, jedoch dürfte deren Inbetriebnahme noch einige Zeit in Anspruch nehmen.

Die hohen wirtschaftlichen Anreize, so viel Menge wie möglich zu produzieren und zu vertreiben, sprechen in der Tendenz gegen eine gemeinsame Abrede über eine künstliche Kapazitätsverknappung. Auch wäre der wirtschaftliche Anreiz, eine künstliche Kapazitätsverknappung zu unterlaufen und entgegen der – unterstellten – Vereinbarung mit den Wettbewerbern

zusätzliche Mengen zu einem sehr hohen Preis zu verkaufen, derzeit groß. Das Bundeskartellamt wird beobachten, ob und wann sich die Engpasssituation wieder entspannt und wie die Hersteller auf die daraus entstehenden Anreize zu koordiniertem Verhalten in Bezug auf ein Halten des Preisniveaus oder eine Verknappung der Kapazitäten reagieren.

Nicht auszuschließen ist, dass der Nachfrageüberhang, die steigenden Rohstoffkosten und die Marktdynamik einzelne Hersteller dazu veranlasst, die hieraus entstehende Marktmacht zu missbrauchen. Insofern ist die Beschlussabteilung auch Überlegungen nachgegangen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 19, 20 GWB erfüllt sein könnten.

Um die Voraussetzungen des § 19 GWB zu erfüllen, müssten ein oder mehrere Unternehmen gemeinsam auf einem vorläufig angenommenen sachlichen Markt für Rohspanplatten marktbeherrschend sein. Ob dies der Fall ist und wie dieser Markt räumlich abzugrenzen wäre, bedürfte einer umfangreichen Ermittlung. Davon hat die Beschlussabteilung aktuell abgesehen und stattdessen untersucht, ob der ein oder andere Nachfrager von Spanplatten von seinem Lieferanten abhängig i.S.d. § 20 GWB sein könnte.

Unternehmen können als Nachfrager auch deshalb von Lieferanten abhängig sein, weil sie in einer Situation nicht vorhersehbarer Verknappung (z.B. durch plötzlichen Ausfall von Liefermöglichkeiten) nicht zu konkurrenzfähigen Bedingungen auf andere Lieferanten ausweichen können (sog. knappheitsbedingte Abhängigkeit).¹ Dem Vortrag der Nachfrager nach Spanplatten zufolge war dies der Fall. Die Nachfrager berichteten übereinstimmend von mangelnden Ausweichmöglichkeiten. Auch die Hersteller schilderten, es sei so wenige Ware im Vergleich zur Nachfrage vorhanden, dass Neukunden allenfalls ausnahmsweise mit geringen Mengen beliefert werden könnten. Ein Ausweichen auf andere Lieferquellen ist daher offenbar nicht möglich. Dies dürfte zumindest einigen Herstellern eine relative Marktmacht gegenüber ihren Kunden verschaffen.

Im Rahmen ihrer Ermittlungen hat die Beschlussabteilung jedoch keine Behinderung oder Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Nachfragern erkennen können. Nach Auskunft der befragten Hersteller und Nachfrager nach Spanplatten wurden die noch verfügbaren Mengen i.d.R. nach weitgehend nachvollziehbaren Kriterien auf die Kunden verteilt. Insofern fehlt es bislang an hinreichenden Anhaltspunkten für einen Behinderungsmissbrauch im Sinne von § 20 Abs. 1 i.V.m. § 19 Abs. 2 Nr. 1 GWB.

Die Beschlussabteilung hat darüber hinaus die Frage, ob ein Missbrauch relativer Marktmacht nach § 20 Abs. 2 i.V.m. § 19 Abs.2 Nr. 5 GWB vorliegen könnte, einer ersten Prüfung unterzogen. Kürzere Vertragslaufzeiten, Mindermengen und höhere Preise könnten vom Hersteller geforderte Vorteile darstellen, die nicht nur nachvollziehbar zu begründen wären, um kein Missbrauch zu sein, sondern auch in einem angemessenen Verhältnis zum Grund der Forderung stehen müssten. Um einen Missbrauch darzustellen, müssten sie darüber hinaus sachlich nicht gerechtfertigt sein.

¹ Vgl. Immenga/Mestmäcker, 5. Aufl., § 20 Rz. 42.

Für die aktuelle Marktlage haben die Hersteller übereinstimmend die Versorgungsengpässe bei voller Kapazitätsauslastung, die hohe Nachfrage, leere Lager und gestiegene Rohstoffkosten (insbesondere Chemikalien, Energie, Papier) verantwortlich gemacht und diese als sachliche Rechtfertigungsgründe vorgetragen. In ähnlicher Weise berichteten verschiedene Medien übereinstimmend und wiederholt über die Versorgungsengpässe, die auch nicht nur Deutschland betreffen. In der Gesamtwürdigung der angestellten Ermittlungen erschienen die von den Spanplattenherstellern vorgetragene Umstände als Auslöser der Engpässe plausibel. Vor allem die Knappheitslage bei voller Kapazitätsauslastung und Nachfrageüberhang sind nach Ansicht der Beschlussabteilung eine grundsätzlich nachvollziehbare Begründung für Preissteigerungen. Allein die in Einzelfällen beschriebenen drastischen Preissteigerungen für Holz erscheinen nicht hinreichend nachvollziehbar.

Ebenfalls nicht aufklärbar war, wodurch größere Preissteigerungen bei Rohspanplatten als bei beschichteten Spanplatten erklärbar sind. Insbesondere auf diesen Bereich richtet sich derzeit die Aufmerksamkeit der Beschlussabteilung. Angesichts der pandemiebedingt dynamischen Entwicklung des Marktgeschehens sieht das Bundeskartellamt im Rahmen seines Aufgreifermessens vorerst von einem weiteren Verwaltungsverfahren ab. Es wird zu beobachten sein, ob die relativ weitgehende Aufhebung des Lockdowns zu einer Verringerung der Nachfrage nach Möbeln führt.

Gegenwärtig beobachtet die Beschlussabteilung daher die weitere Marktentwicklung anhand der öffentlichen Berichterstattung sowie eingehender Hinweise. Sollten sich konkrete Anhaltspunkte ergeben, denen zufolge die Verkaufspreise trotz sich verändernder Rahmenbedingungen nicht nachgeben oder sogar weiter steigen, behält sich die Beschlussabteilung ein erneutes Aufgreifen auch anhand von Musterverfahren gegen einzelne Hersteller vor.