

Competition Memo: Januar 2002

Kollektive Marktbeherrschung und Kapazitätskoordination

In den parallelen Fällen *UPM-Kymmene/Haindl* und *Norske Skog/Parenco/Walsum* führte die Europäische Kommission erstmalig eine detaillierte ökonomische Analyse der Möglichkeit von Koordination von Kapazitäten durch.¹ Dies stellt eine signifikante Entwicklung der Analyse kollektiver Marktbeherrschung bei der Fusionskontrolle durch die Europäische Kommission dar.

In einer Reihe von früheren Fällen (darunter *Airtours/First Choice*) meldete die Kommission bereits Bedenken wegen Kapazitätskoordination an, konzentrierte sich jedoch in ihrer ökonomischen Analyse auf konventionellere Argumente der Koordination von Preisen oder Mengen. Angenommen Preis- oder Mengenkoordination ist unter den gegebenen Marktbedingungen unwahrscheinlich, so stellt sich eine interessante Frage: Können Firmen ihre Kapazitätsentscheidungen erfolgreich koordinieren und somit die Marktkapazität gering – und Preise hoch – halten, obwohl eine Koordination auf konventionellere Entscheidungsvariablen wie Preis oder Mengen unmöglich ist? Die Analyse der Fälle *UPM-Kymmene/Haindl* und *Norske Skog/Parenco/Walsum* zeigt, dass in Industrien mit irreversiblen Investitionen, Argumente der kollektiven Marktbeherrschung durch Koordination von Kapazitäten nur extrem schwer aufrechtzuerhalten sind.

Warum Kapazitätskoordination?

Die Untersuchung ob eine Fusion die Koordination von Preisen oder Mengen erleichtert ist inzwischen ein Standardbestandteil der Europäischen Fusionskontrolle. Die Möglichkeit der Koordination von Investitionen, wie zum Beispiel Investitionen in Kapazitätserweiterungen, wird jedoch weniger häufig untersucht. In einer Industrie in der Firmen an ihren Kapazitätsgrenzen produzieren ist die Koordination von Preisen oder Mengen in der Regel kein Thema, da Firmen „per Definition“ ihre Produktionsmengen nicht künstlich zurückhalten. Auch wenn Firmen typischerweise nur *nahe* an der Kapazitätsgrenze produzieren, ist Preis- oder Mengenkoordination schwer aufrechtzuerhalten. Dies beruht darauf, dass Firmen keine ausreichende Möglichkeit zur „Vergeltung“ oder „Bestrafung“ von Abweichungen vom koordinierten Preis (oder der der entsprechenden Menge) haben. Die freie Industriekapazität reicht nicht aus, um im Falle einer Abweichung den Markt zu überfluten, und eine abweichende Firma durch drastische Preissenkungen zu bestrafen. Es ist somit nicht möglich, eine Abweichung von vorneherein durch die glaubhafte Drohung eines Preiskrieges unrentabel zu machen.

Die Frage ist, ob die hohe Kapazitätsauslastung das Resultat einer Koordination von Investitionen in Kapazitätserweiterungen sein könnte. Wenn sich Firmen nämlich erfolgreich darauf koordinieren könnten, ihre Kapazitäten gering zu halten, wäre eine Koordination von Preisen oder Mengen unnötig, um Preise hoch zu halten, da die geringe Kapazität in der Industrie sowieso zu hohen Preisen führt. Wie plausibel ist so ein Szenario?

Genau diese Frage stellte die Kommission in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung des kürzlichen Verkaufs von Anlagegütern der Firma Haindl, ein deutscher Hersteller von Zeitungspapier und Papier für Illustrierte, an die skandinavischen Firmen UPM-Kymmene und Norske Skog (in legal getrennten aber faktisch miteinander verbundenen

Transaktionen). Im Zeitungspapiermarkt, in dem die Bedenken der Kommission am akutesten waren, lag der Marktanteil der Akquisitionsziels, Haindl, unter 10% und der von UPM-Kymmene and Norske Skog jeweils unter 15%. Nach der Fusion hätte sich der Marktanteil der vier größten Produzenten auf insgesamt 70% belaufen (mit Marktanteilen des größten Produzent von unter 25% und des viergrößten von unter 10%).

Die Kommission akzeptierte, dass Preis- oder Mengenkoordination in der Industrie aufgrund der regelmäßig hohen Kapazitätsauslastungen schwierig ist. Sie behauptete jedoch, dass die Firmen in den Industrien für Zeitungs- und Illustriertenpapier die Möglichkeit einer erfolgreichen Koordination ihrer Kapazitätserweiterungen hätten. Koordination von Kapazitätsentscheidungen entwickelte sich somit rasch zur zentralen Frage in diesem Fall.

Formale Analyse von Kapazitätskoordination

Ein schwerwiegendes Problem bei der Beurteilung der Behauptung der Kommission war die Tatsache, dass nur sehr wenig ökonomisch Literatur über die Möglichkeit der Kapazitätskoordination existiert. Obwohl die Möglichkeiten zur Koordination auf kurzfristige Entscheidungsvariablen, wie Preise oder Mengen, extensiv erforscht und die betreffenden Mechanismen bekannt sind, gibt es nur sehr wenig Forschungsbeiträge, die sich mit der Koordination von langfristigen Variablen beschäftigen. Der Grund hierfür ist, dass die Analyse der Koordination kurzfristiger Variablen in den weit erforschten analytischen Rahmen der „repeated games“ passt. Die theoretische Untersuchung von Investitionen und anderen langfristigen Entscheidungsvariablen ist jedoch wesentlich komplizierter, da die Rahmenbedingung durch diese Entscheidungen dauerhaft verändert werden und sich über die Zeit hinweg verändern.

Auf der einen Seite, ergibt die getrennte Untersuchung der Koordination von Kapazitäten nur dann Sinn, wenn Kapazitätsentscheidungen zumindest zu einem gewissen Grad *irreversibel* sind. Andernfalls könnten sich Firmen nicht glaubhaft dazu verpflichten, sich bei ihren Kapazitätserweiterungsentscheidungen zurückzuhalten und somit den weniger aggressiv miteinander zu konkurrieren. Jede Firma hätte einen Anreiz, die Preise der Konkurrenz zu unterbieten, da die zur Befriedigung der Nachfrage nötige zusätzliche Kapazität ohne große Verzögerung installiert und Marktanteile gewonnen werden könnten. Dann bestünde jedoch kein substantieller Unterschied zur Preis- oder Mengenkoordination. Die Behandlung von Kapazitätskoordination als eigenes, von der Preis- oder Mengenkoordination getrenntes Konzept ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn Kapazitätsentscheidungen zumindest zu einem gewissen Grad irreversibel sind. Auf der anderen Seite wird die Möglichkeit einer Koordination durch die Irreversibilität der Entscheidungen eingeschränkt. Dies beruht darauf, dass Irreversibilität von Kapazitätsentscheidungen es erschwert, eine von der Koordination abweichende Firma glaubhaft zu bestrafen. (Kapazitätsentscheidungen sind typischerweise irreversibel in Industrien die hohe gesunkene Investitionen („sunk investments“) erfordern oder in denen Maschinen langlebig oder schwer wiederzuerkaufen sind.)

Irreversibilität und „Bestrafung“

Die Irreversibilität von Kapazitätsentscheidungen wirkt sich wie folgt aus. Angenommen eine „Abweicher“ baut eine

¹ Fall Nummer COMP/M.2498 – UPM-Kymmene/Haindl und Fall Nummer COMP/M.2499 – Norske Skog/Parenco/Walsum. Lexecon agierte als ökonomischer Berater für Norske Skog.

neue Fabrik mit einer hohen Kapazität „außer der Reihe“. Nachdem diese Investition getätigt ist, ist der Abweicher auf dieses neue Kapazitätsniveau festgelegt und ist gewillt so viel wie möglich zu produzieren, solange Nachfrage vorhanden ist. Die Konkurrenten haben nun zwei Möglichkeiten: Entweder, sie bestrafen den Abweicher durch einen „Investitionskrieg“ indem sie ebenfalls ihre Kapazitäten erhöhen (was zu einem Kapazitätsüberhang und zu einem drastischen Preisfall führen würde), oder sie verzichten auf eine Bestrafung und verschieben ihre eigenen Kapazitätserweiterungen, um rentabel zu bleiben.

In der Praxis besteht jedoch kein Anreiz zur Vergeltung. Nachdem der Abweicher die Fabrik außer der Reihe gebaut hat wird er aggressiv mit den anderen Firmen konkurrieren, um seine Kapazität auszunutzen. Die „beste Antwort“ der anderen Firmen ist dann, ihre Kapazitätserweiterungen zurückzustellen und die Abweichung hinzunehmen.² Für die Firmen in der Industrie wäre es natürlich besser, wenn niemand eine neue Fabriken bauen würde. Sie wissen, dass Sie aggressiven Preiswettbewerb vermeiden könnten, wenn sie es schaffen würden, kollektiv ihre Kapazitätserweiterungen irgendwie einzuschränken. Für jede einzelne überwiegt jedoch der individuelle Anreiz, sich durch eine Abweichung einen dauerhaft höheren Marktanteil zu sichern.

Warum Irreversibilität wichtig ist

Koordination unter Irreversibilität unterscheidet sich so stark von Standardkoordinationsmodellen auf Grund des Zusammenhangs zwischen Irreversibilität und „Pre-emptive investments“. In den üblichen Koordinationsmodellen ohne Irreversibilität besteht der Anreiz von einem Abkommen abzuweichen darin, kurzfristig Marktanteile zu gewinnen. Unter Irreversibilität besteht darüber hinaus ein zweiter Anreiz: Ein Abweicher kann seinen Marktanteil nicht nur für einen gewissen Zeitraum steigern, sondern kann den bekannten Effekt von „Pre-emptive investments“ ausnutzen, d.h. er kann seinen Konkurrenten bei der Kapazitätserweiterung zuvorkommen, und diese dadurch zwingen, ihre eigenen Investitionen zu verschieben. Dieser „Pre-emption“ Effekt gibt einem Abweicher einen „First-mover advantage“ und dadurch einen Anspruch auf einen langfristig höheren Marktanteil.

Das schlimmste was die Konkurrenten aus Sicht des Abweichers unternehmen können ist, Marktanteile in der Zukunft wenn der Markt wächst und zusätzliche Kapazität benötigt wird zurückzugewinnen. Wenn die Kapazität einer neuen Fabrik relativ zum Marktwachstum groß ist, vergehen unter Umständen Jahre bevor eine Abweicher glaubhaft „bestraft“ werden kann. Über diesen Zeitraum hinweg kann der Abweicher hohe Profite erwirtschaften, die aus gegenwärtiger Sicht mehr Gewicht haben als eine weit in der Zukunft liegende Bestrafung. Dieser starke Anreiz von der Koordination abzuweichen wird somit in der Regel Versuche der stillschweigenden Koordination („tacit collusion“) in Kapazitäten zu Nichte machen.

Kapazitätserweiterungen in der Papierindustrie

Historisch besteht in der Papierindustrie ein enger Zusammenhang zwischen Preisen und Kapazitätsauslastung. Wenn Firmen nahe an der Kapazitätsgrenze produzieren, können Papierhersteller höhere Preise setzen und Rabatte verweigern. Die Kommission postulierte deshalb, dass Papierhersteller ein kartellähnliches Marktresultat erreichen könnten, wenn sie in

irgend einer Weise die Industriekapazität gering halten könnten.

Die Papierindustrie ist jedoch ebenfalls ein hervorragendes Beispiel für eine Industrie in der Bestrafung durch Kapazitätserweiterung nach einer Abweichung höchst unplausibel ist. Papierfabriken und –maschinen stellen massive Investitionen dar. Im Zeitungspapiersegment des Marktes wird nur alle drei bis vier Jahre eine neue, 300 bis 500 Millionen Euro teure Maschine benötigt, deren Lebensdauer über 30 Jahre ist. Zur erfolgreichen Kooperation müssten sich Oligopolisten auf ein System einigen das bestimmt wer an der Reihe ist, die nächste Maschine zu installieren. Wenn dann einer der Oligopolisten von diesem System abweicht, müssten die anderen ihn bestrafen. Dazu müsste einer von ihnen bereit sein, ebenfalls die Kosten für eine neue Maschinen zu tragen, diese zu bauen, und dann die Produktion zu erhöhen, um die Gewinne der gesamten Industrie zu senken.

Relativ zur Kapazität einer neuen effizienten Maschine ist das Nachfragewachstum in der Papierindustrie gering. Es würde mindestens sechs bis acht Jahre dauern, bis ein Abweicher effektiv bestraft werden könnte. Folglich kommt die Papierindustrie sehr nahe an das theoretische Konstrukt einer Industrie mit vollkommen irreversiblen Investitionen und geringem Nachfragewachstum heran. Sie ist somit genau der Typ von Industrie in der Kapazitätskoordination unplausibel ist.

In der Tat zeigen die empirischen Fakten, dass Firmen in der Vergangenheit versuchten dauerhaft durch frühzeitige eigene Investitionen die Investitionen anderer Firmen zu verzögern. Solche „Pre-emption“-Strategien sind ein Anzeichen dafür, dass Kapazitätskoordination nicht vorliegt. Die Parteien legten ebenfalls ausführliche Belege dafür vor, dass der Wettbewerb in der Industrie durch „Pre-emption“-Versuche gekennzeichnet ist. Nach langer Debatte akzeptierte die Kommission die theoretische Analyse und die empirischen Belege der Parteien und bewilligte die Transaktionen ohne Auflagen.

Schlussfolgerung

Eine signifikante Entwicklung ist, dass sich die Kommission bei ihrer Behauptung Kapazitätskoordination in dieser Industrie sei möglich auf ein eigens und *ad hoc* für diesen Fall entwickeltes theoretisches Modell stützte. Letztendlich konnte die Kommission davon überzeugt werden, dass die theoretische Grundlage ihrer Behauptung nicht robust war. Es ist jedoch bedenklich, dass sich innerhalb des begrenzten Zeitrahmens einer Phase II Untersuchung ein so großer Teil der Debatte um ein abstraktes theoretisches Modell drehte.

Die wichtigste Schlussfolgerung aus *UPM-Kymmene/Haindl* und *Norske Skog/Parenco/Walsum* ist, dass stillschweigende Koordination auf Kapazitäten in Industrien mit großen irreversiblen Investitionen unwahrscheinlich ist. Dies umfasst die wichtigsten Industrien für undifferenzierte Gütern wie Stahl oder Chemie und viele andere. Im Licht dieses Falles sollten Wettbewerbsbehörden mir Bedenken wegen kollektiver Marktbeherrschung in der Form einer stillschweigenden Koordination auf Kapazitäten sehr zurückhaltend sein.

Hugh Wills

Januar 2002

© CRA International (vor dem Erwerb von Lexecon Ltd durch CRA ursprünglich veröffentlicht von Lexecon Ltd)

² Dieses Ergebnis wurde von Professor Kai-Uwe Kühn von der Universität Michigan und Lexecon mit einem speziell für diesen Fall entwickelten Model formal hergeleitet.