

Competition Memo: August 2006

T-Mobile/tele.ring: Analyse von „Mavericks“ und Effizienzgewinnen im ersten „Gap Case“



INTERNATIONAL

Im Zusammenschluss von T-Mobile Austria mit tele.ring¹ wurde die Nummer vier auf dem österreichischen Mobiltelefon-Markt (tele.ring) von der Nummer zwei (T-Mobile Austria) übernommen. T-Mobile Austria erreichte zwar durch diese Transaktion einen Marktanteil von etwa einem Drittel, lag damit allerdings weiter hinter Mobilkom, dem größten Anbieter auf dem österreichischen Mobilfunk-Markt. Somit wäre der Zusammenschluss für die Europäische Kommission unter der „alten“ EG-Fusionskontrollverordnung mit ihrem Fokus auf Einzelmarktbeherrschung und kollektiver Marktbeherrschung schwer zu handhaben gewesen. Einzelmarktbeherrschung war nicht gegeben und kollektive Marktbeherrschung hätte sich, zumindest nach dem Fall Airtrous, auf koordinierte und nicht auf einseitige Effekte bezogen. Der Fall wurde somit informell als erster „gap case“ bezeichnet, den die Kommission nach der „neuen“ Fusionskontrollverordnung analysierte.²

Die Europäische Kommission befürchtete, dass tele.ring als Niedrigpreis-Anbieter mit ständig wachsendem Marktanteil einen besonders großen wettbewerblichen Druck auf den österreichischen Markt ausübte. Gleichwohl gab die Kommission die Transaktion frei, nachdem T-Mobile Zusagen zur Stärkung der Marktposition kleinerer Anbieter (einschließlich Hutchison 3G) angeboten hatte. Insbesondere musste T-Mobile Austria an Hutchinson UMTS-Frequenzen abtreten.

Obwohl der Schwerpunkt in dem Fall und in der endgültigen Entscheidung auf einseitigen Effekten lag, untersuchte die Kommission von Anfang an auch koordinierte Effekte. Dabei fiel auf, dass bei paralleler Analyse einseitiger und koordinierter Effekte eine sorgfältige Überprüfung der Konsistenz der Argumente notwendig ist, um Widersprüche zu vermeiden. Dieses Memo ignoriert diesen Aspekt und konzentriert sich auf die Untersuchung der einseitigen Effekte.

„Maverick“-Semantik

Obwohl der Analyseschwerpunkt der Europäischen Kommission auf den einseitigen Effekten lag, hat sie tele.ring als „Maverick“ (oder „Alleingänger“) bezeichnet. Dies ist insofern ungewöhnlich als der Ausdruck „Maverick“ normalerweise – und aus gutem Grund – nur im Zusammenhang mit koordinierten Effekten verwendet wird. Koordinierte Effekte (bzw. implizite Kollusion) setzen voraus, dass sich die teilnehmenden Parteien aus kurzfristiger Sicht suboptimal verhalten. Da koordinierte Preise über den Preisen liegen, die in der kurzen Frist (ohne Koordinierung) optimal wären hat jede Partei einen kurzfristigen Anreiz, den kollusiven Preis zu unterbieten. Dieser „Versuchung“ zur kurzfristigen Abweichung stehen die langfristigen Gewinne gegenüber, die bei kollektiver „Disziplin“ zu erwarten sind. Mavericks sind Wettbewerber die – aufgrund ihrer unternehmerischen Kultur oder aus anderen Gründen – nicht Teil der koordinierenden Gruppe sein wollen und als Alleingänger die Aussichten anderer Unternehmen auf eine erfolgreiche Koordination zunichte machen können. Im Zusammenhang mit einseitigen Effekten ist der Begriff Maverick jedoch irreführend. In einer Analyse einseitiger Effekte gibt es keine strategischen Alleingänger, die eine Sonderstellung innehaben. Hier muss die Geschäftsstrategie aller Unternehmen, einschließlich derjenigen mit niedrigen Kosten/Preisen, gleich berücksichtigt werden. Der Begriff Maverick trägt zu dieser Analyse nichts bei.

Sieht man von dieser auf die Semantik abstellenden Kritik ab, so schien die Kommission zunächst einen ernstzunehmenden Fall einseitiger Effekte vorliegen zu haben. Seit dem Markteintritt im

November 2001 war es tele.ring gelungen ihren Marktanteil von 1% auf 12% Ende 2005 zu erhöhen (basierend auf Vertragskunden und unter alleiniger Berücksichtigung von Mobilfunknetzbetreibern). Zahlen zum Wechselverhalten von Kunden wiesen auf eine Interaktion zwischen tele.ring, T-Mobile und anderen Unternehmen hin. Die Kommission befürchtete daher, eine Eliminierung tele.rings nähme erheblichen Wettbewerbsdruck vom österreichischen Markt. Eine Beurteilung der einseitigen Effekte eines Zusammenschlusses alleine auf der Basis dieser Fakten ist jedoch irreführend, wie die folgende Analyse zeigt. Die Analyse einseitiger Effekte ist komplex und erfordert eine sorgfältige Beurteilung der Produktpositionierung und der verbleibenden Kontrolle durch den Wettbewerb nach der Fusion. Im Folgenden wird eine Reihe von Tatbeständen erörtert, die im Mobilfunk-Markt im Allgemeinen und in diesem Fall im Speziellen von Bedeutung sind. Neben der Produktpositionierung konzentrieren wir uns auf die Verfügbarkeit von freien Kapazitäten, die Rolle der Wiederverkäufer und die der Fusion zuzuschreibenden Effizienzgewinne.

Produktpositionierung und Anreizwirkungen

Eine wesentliche Befürchtung in Fällen mit einseitigen Effekten ist der Anreiz für die Zusammenschlussparteien, die Preise nach der Fusion zu erhöhen: Preiserhöhungen sind gewinnbringend, weil ein Teil der Nachfrage, die vor dem Zusammenschluss an den Wettbewerber verloren gegangen wären, jetzt innerhalb des fusionierten Unternehmens verbleiben. Da diese Logik für beide Marken der fusionierten Unternehmen gilt, wird erwartet, dass die Preise steigen. Oder anders formuliert: jede Preissenkung nach dem Zusammenschluss bei der tele.ring Marke wird zu Kannibalisierung führen, das heißt Kunden wechseln von T-Mobile zu tele.ring. Und tatsächlich war eines der Bedenken der Kommission dass T-Mobile „tele.ring aus dem Markt nehmen würde“, um eine solche Kannibalisierung zu verhindern.

Einseitige Effekte sind am stärksten, wenn die Produkte der fusionierenden Unternehmen sehr ähnlich positioniert und die Unternehmen enge Wettbewerber sind. Überdies sind sie stärker, je weniger alternative Anbieter in dem Segment sind und je geringer die Preissensitivität der Kunden ist. Eine Analyse der Produktpositionierung und des Kundenverhaltens belegte allerdings eine hohe Preissensitivität seitens der tele.ring Kunden und dass T-Mobile und tele.ring in verschiedenen Segmenten des Marktes positioniert waren; folglich waren die Anreize, die Preise nach dem Zusammenschluss zu erhöhen, erheblich geringer:

- Durch das Angebot kundenangepasster Niedrigpreisangebote stieß tele.ring erfolgreich in das Niedrigpreissegment vor und erhöhte damit die Produktdifferenzierung im Markt; gleichzeitig waren T-Mobile und der etablierte Betreiber Mobilkom im höherpreisigen Segment präsent. Obwohl in der Vergangenheit Kundenwechsel von den qualitativ hochwertigeren Betreibern beobachtet wurden, sind nach der Etablierung eines Niedrigpreissegment-Betreibers wie H3G und Diensteanbietern wie YESSS! (eine Tochterfirma des Netzwerkbetreibers ONE) daher wichtigere Wettbewerber für tele.ring. In einer solchen Situation werden Kannibalisierungseffekte nach dem Zusammenschluss beschränkt sein.

- Die Positionierung von tele.ring im Niedrigpreissegment wird durch die Preissensitivität von tele.ring Kunden untermauert; die Nachfrage von tele.ring-Kunden nach Telefonminuten reagiert deutlich auf Preisänderungen. Diese Differenzierung in der Markenpositionierung zwischen den fusionierenden Parteien reduziert die Anreize für T-Mobile, nach dem Zusammenschluss die Preise zu erhöhen oder die tele.ring Marke vom Markt zu nehmen, ohne den Kunden entsprechende (neue) T-Mobile Tarife anzubieten.

¹ COMP/M.3916: CRA International agierte während der gesamten Fusion als ökonomische Beraterin von T-Mobile.

² Siehe das CRA Competition Memo zu Oracle/PeopleSoft (Dezember 2004) für eine Analyse eines „gap case“, der unter der alten Verordnung analysiert wurde.

Im höherwertigen Segment und im Geschäftskundensegment wird T-Mobile eher durch andere Wettbewerber diszipliniert, insbesondere dem etablierten Betreiber Mobilkom.

Kapazitätsbeschränkungen

Ein kritischer Faktor, der die Anreize, die Preise einseitig zu erhöhen, reduziert, ist die Befürchtung, Kunden könnten zu Wettbewerbern wechseln. Damit Wettbewerber bei einer hypothetischen Preiserhöhung nach einem Zusammenschluss überhaupt in der Lage sind, Wettbewerbsdruck auszuüben, müssen sie allerdings über ausreichend Kapazität verfügen, um die abtrünnigen Kunden des Wettbewerbers bedienen zu können. Die Europäische Kommission brachte ihre Besorgnisse über beschränkte Kapazitäten in diesem Fall zum Ausdruck. Es ist schwer dieser Einschätzung zu folgen. Alle Mobilfunknetzbetreiber hatten genügend Frequenzen, um ihr Netzwerk ausweiten und zusätzliche Kunden bedienen zu können. Tatsächlich wurden in keiner der jüngeren Entscheidungen im Telekommunikationssektor Kapazitätsbeschränkungen problematisiert (z.B. KPN/Telfort (NL), Telefonica/O2 (Spanien), Frankreich Telecom/Amena (Frankreich/Spanien), Telia/Sonera (Schweden), Vodafone/Oscar (UK), TeliaSonera AB/Orange A/S (Dänemark)).

Mit der Einführung von Netzen der dritten Generation in allen Mobilfunkmärkten steigt die Übertragungskapazität weiter und Kapazitätsbeschränkungen sind in zukünftigen Fällen in dieser Industrie noch viel weniger wahrscheinlich.

Wiederverkäufer

Verbleibende Bedenken in Zusammenhang mit dem Wettbewerb im Niedrigpreissegment nach dem Zusammenschluss werden durch den möglichen Markteintritt von Wiederverkäufern, die zu Wettbewerbern für Netzbetreiber werden können, zusätzlich gemindert. Mit zunehmender Kapazität gibt es einen höheren Anreiz für Netzbetreiber, ihr Netz gegenüber Wiederverkäufern zu öffnen, welche sich in Segmenten positionieren, die von dem Netzbetreiber nicht selbst bedient werden. Tatsächlich ist Österreich eins von vielen Beispielen, in denen Netzbetreiber es vorziehen, ein hohes Volumen von Wiederverkäufersminuten auf ihren eigenen Netzen abzuwickeln statt diese Verkehrsminuten an andere Wettbewerber zu verlieren. Bei zunehmender Kapazität neigt sich diese Balance weiter zur Öffnung der Netze oder zur Positionierung von Tochtergesellschaften als Diensteanbieter in den Segmenten, die durch die eigene Marke nicht abgedeckt werden. Es ist wahrscheinlich, dass diese Tendenzen insbesondere im Niedrigpreissegment weiter zunehmen werden.

Wie steht es mit den Anreizen für Netzbetreiber Wiederverkäufer vom Markt fernzuhalten? In einigen Ländern waren die Wettbewerbsbehörden darüber beunruhigt, dass Mobilfunkbetreiber gemeinsam versucht hätten, Wiederverkäufer vom Markt fern zu halten (siehe Entscheidungen in Frankreich, Irland und Spanien). In Österreich sind solche Bedenken unbegründet, da Wiederverkäufer bereits Zugang zum Großhandelsmarkt haben. ONE hat bereits mit der Lancierung seines eigenen Niedrigpreisanbieters YESSS!!! reagiert, der hohe Wachstumsraten aufweist. Weiteres Wachstum in diesem Markt ist somit zu erwarten.

Das Vereinigte Königreich kann als Beispiel für eine mögliche Entwicklung in Österreich herangezogen werden. Dort gibt es 59 Wiederverkäufer (sog. Virtuelle Mobilfunknetzbetreiber (MVNOs) und reine Diensteanbieter) auf dem Markt. Diensteanbieter Virgin alleine hat ca. 7% Anteil an den Vertragskunden. Wenn der Großhandelsmarkt kompetitiv ist und zu guten Abschlüssen für die Wiederverkäufer führt, beschränken diese Entwicklungen die Fähigkeit der Netzbetreiber, die Preise im Endkundengeschäft zu erhöhen.

Effizienzgewinne

Das Standardmodell zu einseitigen Effekten sagt (kleine) Preiserhöhungen als Folge eines Zusammenschlusses von Unternehmen mit Substitutprodukten voraus. Dies gilt sogar dann, wenn die Produktüberschneidungen gering sind, solange der Zusammenschluss nicht zu Effizienzsteigerungen führt, die an die Kunden weitergegeben werden können. Es gibt Belege dafür, dass Effizienzgewinne in den Mobilfunkmärkten eine Rolle spielen. Es ist allgemein anerkannt, dass ein Grund dafür, dass in den meisten europäischen Ländern nicht mehr als 3 bis 5 Netzbetreiber im Markt bestehen, die Existenz beträchtlicher Skalenerträge ist, d.h. weniger Betreiber produzieren effizienter als mehr Betreiber. Da die gleiche Frequenzkapazität nach einem Zusammenschluss über eine kleinere Anzahl an Netzbetreiber verteilt ist, sind die Grenzkosten der Netzwerkausweitung niedriger. Dies liegt daran, dass im Durchschnitt weniger zusätzliche Anlagen notwendig sind, um zusätzliche Kunden zu bedienen, wenn die Frequenzausstattung pro Betreiber steigt. Daraus ergibt sich ein Anreiz, härter um Kunden zu konkurrieren, mit der Folge niedrigerer Preise. Im Prinzip sollte eine Preiskonzentrationsstudie diese Effekte zeigen. Obwohl vorhandene Studien und Studien, die im Zusammenhang mit dem T-Mobile/tele.ring Fall unternommen wurden, methodische Schwächen haben (normalerweise berücksichtigen sie die Subventionierung von Endgeräten nicht), stehen sie im Einklang mit dem Vorhandensein von Effizienzgewinnen, die an den Kunden weitergegeben werden: sie weisen darauf hin, dass eine *höhere Konzentration keine signifikante Auswirkung auf die Preise hat*.

Sobald Effizienzgewinne, die sich aus einem Zusammenschluss ergeben, akzeptiert werden, muss man die Begründung für Zusagen, die zu einer Umverteilung der Frequenzen und damit auch der Effizienzgewinne führen, in Frage stellen. Die ökonomische Theorie einseitiger Effekte legt eine gleichmäßige Verteilung der Effizienzgewinne nicht nahe.

In diesem Zusammenhang ist die jüngste Entscheidung der holländischen Wettbewerbsbehörde, NMa, zum Zusammenschluss von KPN und Telfort interessant. Die NMa bestätigte, dass solange keine Knappheit bei den Frequenzen besteht, die Auswirkung eines Zusammenschlusses auf die Verteilung der Frequenzen keine Rolle spielen sollte – der Zusammenschluss wurde trotz einer Anhäufung von fast 50% der GSM Frequenzen in den Händen von KPN/Telfort genehmigt.

Schlussfolgerungen

In der vorangegangenen Diskussion wurden die Wirkungen einseitiger Effekte im T-Mobile/tele.ring Zusammenschluss ausgeführt. Nichtsdestotrotz hat die Europäische Kommission Zusagen in Form einer Umverteilung der Frequenzen zu H3G und ONE verlangt und damit im Ergebnis eine Erhöhung ihrer Überschusskapazitäten bewirkt. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar, wenn dadurch einzelne Wettbewerber gestärkt werden sollen (durch eine Umverteilung der Effizienzgewinne aus einer großzügigeren Frequenzausstattung). Dies ist aber nicht das Ziel einer Wettbewerbspolitik, die auf den Konsumentennutzen abstellt. In diesem Zusammenhang kann die Begründung, durch die Zusage die „Symmetrie“ im Markt zu erhöhen, in Frage gestellt werden, da Konsumenten durchaus stärker von Asymmetrie profitieren können, wenn dadurch das größere Unternehmen effizienter wird. Vor diesem Hintergrund ist der Zusammenhang zwischen der Umverteilung der Frequenzen und der wettbewerblichen Auswirkungen des Zusammenschlusses sehr viel weniger klar als es auf den ersten Blick scheint.

© CRA International

August 2006