



Bundeskartellamt prüft Auswirkungen eines Zusammenschlusses im Bereich „Professioneller Mobilfunk“ auf die Marktstellung eines an dem Zusammenschluss nicht beteiligten Dritten

Branche: Professioneller Mobilfunk

Aktenzeichen: B7-31/17

Datum der Rücknahme: 24. März 2017

Das Bundeskartellamt hat die Übernahme der englischen Sepura plc. („Sepura“) durch die chinesische Hytera Communications Corporation Limited („Hytera“) vertieft geprüft. Bei Hytera und Sepura handelt es sich um weltweit tätige Hersteller und Anbieter von Systemen und Lösungen für den Professionellen Mobilfunk.

Nach vorläufiger Einschätzung hätte das Vorhaben auf dem Markt für Endgeräte, die für den deutschen Digitalfunk für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben („Digitalfunk BOS“) zertifiziert sind, wirksamen Wettbewerb erheblich behindert. Das Vorhaben konnte am Ende gleichwohl kontrollfrei vollzogen werden, da die beteiligten Unternehmen im Verfahrensverlauf die erforderlichen Umsatzschwellen nicht mehr erreichten. Maßgeblich für die Berechnung der Umsatzschwellen ist das letzte Geschäftsjahr vor dem Zusammenschluss. Dieses endete bei Sepura erst während des bereits fortgeschrittenen Hauptprüfverfahrens. Nach den testierten Umsätzen erreichten die beteiligten Unternehmen – anders als noch in den Vorjahren – nicht mehr die für eine Kontrollpflicht erforderlichen Umsatzschwellen. Daraufhin nahmen die beteiligten Unternehmen ihre Anmeldung zurück.

Nach vorläufiger Einschätzung hätte sich der Zusammenschluss in Deutschland insbesondere nachteilig auf das bundesweit einheitliche digitale Sprach- und Datenfunknetz für Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben und die Beschaffung von dafür geeigneten mobilen Endgeräten (Handfunkgeräte und Fahrzeugfunkgeräte) ausgewirkt. Der Digitalfunk BOS wird von der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben („BDBOS“) betrieben. Nutzer sind die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben des Bundes und der Länder wie etwa die Bundes- und Landespolizeien, die Feuerwehren oder die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk. Während die BDBOS zentral die Netzinfrastruktur

bereitstellt, erfolgt die Beschaffung der Endgeräte dezentral durch die jeweiligen Bedarfsträger beim Bund und in den Ländern. In der Regel werden zu diesem Zweck öffentliche Ausschreibungen durchgeführt. Die Endgeräte müssen von der BDBOS als für den Digitalfunk BOS geeignet zertifiziert werden. Voraussetzung dafür ist unter anderem, dass sie den besonderen Leistungsmerkmalen des Digitalfunks BOS entsprechen. Auch dürfen der Erteilung des Zertifikats keine überwiegenden öffentlichen Interessen, insbesondere sicherheitspolitische Belange der Bundesrepublik Deutschland, entgegenstehen.

Sepura war zum Zeitpunkt des Verfahrens einer von im Wesentlichen zwei Anbietern, deren mobile Endgeräte für den Digitalfunk BOS genutzt werden dürfen. Neben den Endgeräten der Sepura sind nur noch Endgeräte der an dem Zusammenschluss nicht beteiligten Motorola sowie in einem lediglich sehr kleinen Anwendungsbereich auch Endgeräte des ebenfalls nicht am Zusammenschluss beteiligten Unternehmens Airbus als für den Digitalfunk BOS geeignet zertifiziert. Endgeräte der chinesischen Hytera hatte die BDBOS demgegenüber bislang nicht zertifiziert.

Das Bundeskartellamt ging auf Grundlage der im Rahmen seiner Ermittlungen gewonnenen Erkenntnisse vorläufig davon aus, dass die BDBOS nach der Übernahme durch Hytera die Endgeräte von Sepura mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zertifiziert und bei den eine neue Zertifizierung erfordernden regelmäßigen Software-Updates auch die Zertifikate bereits im Betrieb befindlicher Geräte nicht mehr erneuert hätte. Maßgeblich hierfür waren sicherheitspolitische Bedenken, die seitens der dafür zuständigen Bundesbehörden gegenüber Hytera bestanden, sowie eine dahingehende Verwaltungspraxis der BDBOS. In der Folge wäre Motorola als ein an dem Zusammenschluss nicht beteiligter Dritter als einziger wesentlicher Anbieter zertifizierter Endgeräte im Markt verblieben. Eine vom Bundeskartellamt in diesem Zusammenhang durchgeführte Ausschreibungsanalyse bestätigte, dass Sepura bislang im Wesentlichen nur dem Wettbewerbsdruck durch Motorola ausgesetzt war, während Airbus aufgrund des speziellen Anwendungsbereichs der von ihr zertifizierten Endgeräte sowie der dadurch bedingten geringen Beteiligung an Ausschreibungen keinen nennenswerten Wettbewerbsdruck ausübte.

Das Bundeskartellamt ging bei seiner vorläufigen Einschätzung von einem Markt für Endgeräte, die für den Digitalfunk BOS zertifiziert sind, aus. Endgeräte, die nicht für den Digitalfunk BOS zertifiziert sind, waren nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamtes nicht in den sachlichen Markt einzubeziehen. Dies galt nicht nur für Endgeräte, die auf einem anderen technischen Standard für Professionellen Mobilfunk (z.B. DMR, TETRAPOL, APCO 25) basieren, sondern insbesondere auch für die Endgeräte, die zwar im Ausgangspunkt auf dem gleichen

technischen Standard (TETRA) beruhen, aber den der Zertifizierung zu Grunde liegenden besonderen Leistungsmerkmalen des deutschen Digitalfunk BOS nicht entsprechen und nicht von der BDBOS zertifiziert sind. Diese Geräte waren auch unter dem Gesichtspunkt der Angebots- und Produktionsumstellungsflexibilität nicht in den Markt mit einzubeziehen. Nach den Ermittlungen wären selbst größere und wirtschaftlich leistungsfähige Hersteller von Digitalfunkgeräten auf sachlich eng benachbarten Märkten nicht in der Lage gewesen, ihr Angebot kurzfristig auf Endgeräte umzustellen, die für den Digitalfunk BOS zertifiziert sind. Maßgeblich war zum einen die erhebliche Dauer der Entwicklung einschließlich der aufwändigen Vorbereitung und Durchführung des Zertifizierungsprozesses bei der BDBOS. Zum anderen war unklar, ob es für die dafür in Frage kommenden Hersteller wirtschaftlich vertretbar gewesen wäre, entsprechende Endgeräte für den Digitalfunk BOS zu entwickeln und von der BDBOS als für den Digitalfunk BOS geeignet zertifizieren zu lassen. Die dafür in Frage kommenden Hersteller haben es bislang nicht als wirtschaftlich angesehen, den entsprechenden Entwicklungs- und Zertifizierungsaufwand zu leisten.

Die räumliche Marktabgrenzung hat das Bundeskartellamt in seiner vorläufigen Einschätzung dahinstehen lassen. Bereits sachlich ergab sich eine Einschränkung auf die Anbieter von Endgeräten, die für den deutschen Digitalfunk BOS zertifiziert sind. Das erlaubte es, die aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf dem relevanten Markt auch ohne Festlegung auf eine bestimmte räumliche Dimension zutreffend zu erfassen. Soweit es auf die Beurteilung potentiellen Wettbewerbs angekommen wäre, der von auf sachlich eng benachbarten Märkten tätigen Herstellern auf den relevanten Endgerätemarkt ausgegangen wäre, hätte das Bundeskartellamt demgegenüber eine mindestens europaweite Betrachtung angestellt.

Ob und unter welchen Umständen es in Folge eines Ausscheidens von Sepura mittelfristig zu einem Markteintritt eines oder mehrerer neuer Anbieter gekommen wäre, wäre nach vorläufiger Einschätzung für die Marktabgrenzung ohne Bedeutung gewesen. Erst im Rahmen der wettbewerblichen Würdigung hätte sich die Frage gestellt, ob mit einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen gewesen wäre, dass der Wegfall des von Sepura ausgehenden Wettbewerbsdrucks durch den nach einem Ausscheiden von Sepura denkbaren Marktzutritt eines oder mehrerer neuer Anbieter gleichwertig ausgeglichen worden wäre. Diese Frage brauchte das Bundeskartellamt angesichts der anderweitigen Erledigung des Verfahrens jedoch nicht mehr abschließend zu bewerten.