



Bundeskartellamt prüft Auswirkungen eines geplanten Vermögenserwerbs der IBM an T-Systems auf den Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Markt

Branche: Informationstechnologie, Großrechner

Aktenzeichen: B7-50/19

Datum der Rücknahme: 4. Juni 2019

Das Bundeskartellamt hat den beabsichtigten Erwerb wesentlicher Vermögenswerte des T-Systems-Mainframe¹-Geschäftsbereichs durch IBM in einem fusionskontrollrechtlichen Hauptprüfverfahren vertieft untersucht. Nachdem das Bundeskartellamt den Beteiligten IBM und T-Systems seine vorläufigen wettbewerblichen Bedenken mitgeteilt und eine Untersagung in Aussicht gestellt hatte, wurde die Anmeldung am 4. Juni 2019 zurückgenommen.

Das Bundeskartellamt führte vorher umfangreiche Ermittlungen gegenüber den Beteiligten, deren Wettbewerbern und im Kundenkreis beider Gruppen durch. Nach vorläufiger Einschätzung des Bundeskartellamts hätte der Zusammenschluss zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs auf dem Europäischen Wirtschaftsraum- (im Folgenden: „EWR“) weiten Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Markt geführt, indem die bereits bestehende marktbeherrschende Stellung der IBM weiter verstärkt worden wäre.

Mainframes sind Hochleistungsrechner, die insbesondere von Großunternehmen und staatlichen Einrichtungen weltweit zur Speicherung und Verarbeitung von großen Informationsmengen mit sehr hoher Geschwindigkeit eingesetzt werden. Angesichts ihrer hohen Zuverlässigkeit, Betriebsbereitschaft und Wartungsfreundlichkeit werden Mainframes eingesetzt, um unternehmenskritische Geschäftsprozesse abzuwickeln. Bei den hier relevanten Mainframes handelt es sich um proprietäre Systeme, die IBM seit 1964 produziert und vertreibt. Viele

¹ Im Folgenden wird der Begriff Mainframe ausschließlich für IBM-Mainframes/-Großrechner verwendet.

Unternehmen führen den Betrieb dieser Rechner jedoch nicht mehr selbst durch, sondern lassen diese Dienstleistung durch Outsourcing-Anbieter wie IBM und T-Systems erbringen.

Die IBM-Gruppe mit der **IBM Deutschland GmbH**, Ehningen, als 100%ige indirekte Tochtergesellschaft der International Business Machines Corp. ist weltweit in der Entwicklung, Produktion sowie der Vermarktung eines breiten Angebots an Informationstechnologie- (im Folgenden: „IT“) Lösungen tätig, das Software, Systeme (Server, Speichersysteme, Applikationen) und Dienstleistungen (Unternehmensberatung und IT-Infrastrukturdienstleistungen) umfasst. **T-Systems International GmbH**, Frankfurt, ist als 100%ige indirekte Tochtergesellschaft der Deutsche Telekom AG, Bonn, mit Standorten in über 20 Ländern ein Dienstleister im Bereich Informationstechnologie, der integrierte Lösungen für Geschäftskunden anbietet.

Das **Zusammenschlussvorhaben** sollte wesentliche Hard- und Software von T-Systems sowie mehrere hundert Fachkräfte für den Betrieb der speziellen Hochleistungsrechner, nicht aber eine Übernahme der bestehenden Endkundenverträge der T-Systems umfassen. Darüber hinaus war geplant, eine langjährige Kooperationsvereinbarung einzugehen, nach der IBM die Endkunden von T-Systems als Subunternehmer betreuen sollte. Beide Beteiligten sollten auf dem Endkundenmarkt als Wettbewerber tätig bleiben. Das Zusammenschlussvorhaben erfüllte die Voraussetzungen des **Vermögens- und des Kontrollerwerbs** nach § 37 Abs. 1 Nr. 1 und 2 lit. a) GWB.

Der **sachlich relevante Markt** umfasst die Erbringung von Dienstleistungen auf dem Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Markt, auf dem der übergehende Geschäftsbereich der T-Systems tätig ist. Davon zu separieren ist der Mainframe-Applikations-Outsourcing-Markt.

In der Vergangenheit bestand für das Bundeskartellamt keine Notwendigkeit, über die Existenz der Märkte für IT-Infrastruktur-Outsourcing oder Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing förmlich zu entscheiden. Die Europäische Kommission war zwar wiederholt mit Zusammenschlüssen in Bezug auf IT-Outsourcing-Dienstleistungen befasst, konnte mangels Entscheidungsrelevanz die genaue sachliche Marktabgrenzung aber stets offen lassen. In der Entscheidung der Europäischen Kommission im Missbrauchsverfahren gegen IBM aus dem Jahr 2011 hat jene allerdings einen speziellen Mainframe-Wartungsmarkt zugrunde gelegt.² Als grobe Orientierung

² C18/6 ABI. der EU vom 21.01.2012, Zusammenfassung des Beschlusses der EU-KOM vom 13.12.2011, COMP/39.692 – IBM-Wartungsdienste, Rn. 3.

für eine Marktabgrenzung im Bereich der IT-Dienstleistungen verwendete das Bundeskartellamt in der Vergangenheit spezifische funktionelle Marktsegmentierungen, wie sie von Marktanalyseunternehmen wie Gartner, IDC u.a. erstellt werden, ohne dass hiermit eine Festlegung auf eine Marktabgrenzung im Einzelfall verbunden gewesen wäre. Marktumfragen der Europäischen Kommission, die diese Marktsegmentierungen³ in ihren bisherigen Entscheidungen verwendet hat, haben bestätigt, dass es sich dabei um branchenübliche Abgrenzungen handelt. Bei den IT-Dienstleistungen finden in Fusionskontrollverfahren des Bundeskartellamtes neben den funktionellen teilweise zudem branchenspezifische Marktsegmentierungen statt. Im konkreten Einzelfall können bei der Marktabgrenzung weitergehende Differenzierungen oder auch von den Marktanalyseinstituten abweichende Abgrenzungen auf Basis der spezifischen Bedürfnisse der Nachfrager geboten sein, um dem im Rahmen der Fusionskontrolle verwendeten Bedarfsmarktkonzept gerecht zu werden.

Von dem Zusammenschlussvorhaben betroffen ist als funktionelles Segment der IT-Dienstleistungen die IT-Auslagerung (IT Outsourcing). Die Beschlussabteilung unterteilt das IT Outsourcing in Anlehnung an die Abgrenzung der Marktforschungsinstitute zur wettbewerbsrechtlichen Prüfung üblicherweise weiter in die folgenden Bereiche, wobei eine endgültige sachliche Marktabgrenzung bisher nicht erforderlich war:

- a) Cloud Computing-Dienstleistungen (Cloud Computing Services),
- b) Infrastruktur als Dienstleistung (Infrastructure as a Service -- IaaS),
- c) Dienstleistungen zur Auslagerung der Infrastruktur (Infrastructure Outsourcing Services, einschließlich weiterer möglicher Unterkategorien für Datenzentrumsdienstleistungen, Auslagerung von Netzen, Endgeräten oder Help Desks),
- d) Dienstleistungen zur Auslagerung von Anwendungen (Application Outsourcing Services).

Bei den Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen geht es um Datenzentrumsdienstleistungen, die in der Mehrzahl der Fälle separat, d.h. vertraglich getrennt von den übrigen IT-(Outsourcing)-Dienstleistungen, zumindest aber in separaten Losen, nachgefragt werden. Aus

³ Bezugspunkt für die Unterteilung des IT-Dienstleistungssegments war regelmäßig die Untergliederung durch Gartner in der Studie „Forecast: IT Services by Service Type, 2011-2017.“

Sicht der Nachfrager sind Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen („Sekundärleistung“) wegen des proprietären Systems, auf dem sie beruhen („Primärleistung“), nicht durch sonstige Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen substituierbar. Der Bezug einer anderen Sekundärleistung würde den zeit- und kostenintensiven Wechsel der bestehenden Infrastruktur voraussetzen. Wegen der fehlenden Substituierbarkeit kommt für die Zwecke der Marktabgrenzung auch dem Umstand keine Bedeutung zu, dass Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen ihrerseits des Öfteren Teil einer weitergehenden Vereinbarung darstellen, welche eine Mehrzahl von IT-Dienstleistungen umfasst. Es besteht zudem keine Angebotsumstellungsflexibilität auf Seiten der Anbieter von Sekundärleistungen, da spezifische Investitionen in Know-How und Infrastruktur erforderlich sind, die zeit- und kostenintensiv sind. Zudem erwarten die Nachfrager aufgrund der hohen Relevanz für den Geschäftsbetrieb ausreichende Erfahrungen mit der Mainframe-spezifischen Sekundärleistung auf Anbieterseite. Aus diesen Gründen ist in aller Regel eine kurz- oder mittelfristige Erbringung der Leistung durch allgemeine Outsourcing-Anbieter oder Rückintegration des Mainframe-Bereichs durch den Nachfrager (Insourcing) nicht möglich.

Kein Teil des Marktes sind die Entwicklung und Wartung von Applikationen auf Mainframe-Systemen. Bei den Anwendungen handelt sich um Programme, die der Kunde für seine Geschäftsabläufe verwendet. Sie betreffen nicht das Betriebssystem als solches und erfordern keine vertieften Kenntnisse der Mainframe-Technik. Deshalb wird das sogenannte Applikations-Outsourcing von einer wesentlich größeren Zahl von Dienstleistern angeboten.

Der **räumlich relevante Markt** umfasst, insbesondere wegen sektorspezifischer sowie datenschutzrechtlicher Regulierungsvorgaben, den Europäischen Wirtschaftsraum. Dabei ist IBM im gesamten EWR tätig, während die Wettbewerber regionale Schwerpunkte haben, wie z.B. die DACH⁴-Region, Skandinavien oder die BENELUX⁵-Region.

Der Zusammenschluss hätte nach vorläufiger Einschätzung der Beschlussabteilung zur **Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung** der IBM auf dem EWR-weiten Markt für Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen geführt. Indiziert wird die Verstärkungswirkung durch die Verwirklichung der Marktbeherrschungsvermutung des § 18 Abs. 4 GWB durch IBM. Im Übrigen wäre, unabhängig von der Erfüllung des Marktbeherrschungstatbestands, mit

⁴ Deutschland-Österreich-Schweiz.

⁵ Belgien-Niederlande-Luxemburg.

hoher Wahrscheinlichkeit von einem fusionsbedingten Auftreten unilateraler Effekte auszugehen, die auf dem Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Markt eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs gem. § 36 Abs. 1 GWB bewirken würden.

IBM ist bereits ohne den geplanten Zusammenschluss der mit Abstand größte Wettbewerber auf dem Markt mit einem **Marktanteil**, der weit über der Marktbeherrschungsvermutung liegt. Die umsatzmäßig größten Wettbewerber, deren Marktanteile mit weitem Abstand dahinter liegen, sind Finanz Informatik und Fiducia & GAD IT. Ihr Umsatz spiegelt aber nur sehr begrenzt deren wettbewerbles Potential im Hinblick auf Drittkunden wider, da beide weit überwiegend Mitglieder ihrer eigenen Sparkassen- bzw. Volks- und Raiffeisenbanken-Gruppe als Kunden haben. Alle anderen Marktteilnehmer liegen bei unter 10% Marktanteil. Im Hinblick auf Drittkunden sind vor allem T-Systems, Atos, DXC, Finanz Informatik und HCL in der Lage, den Verhaltensspielraum der IBM in gewissem Umfang zu beschränken. Insbesondere T-Systems war nach Erkenntnissen des Bundeskartellamts bei den Auftragsvergaben der letzten zehn Jahre ein aktiver und erfolgreicher Wettbewerber der IBM und stellte für IBM einen in begrenztem Maße beschränkenden Faktor bei der Kundengewinnung dar.

IBM ist auf dem Vorleistungsmarkt einziger **Hersteller der IBM-Mainframes**, einziger Ersatzteillieferant und exklusiver Lizenzgeber für das proprietäre Betriebssystem z/OS. Diese Umstände begründen ein starkes Informationsgefälle zugunsten von IBM. Um Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungen am Markt anbieten zu können, muss der Dienstleister entsprechende Vorleistungen erwerben. Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung nehmen alle mit IBM im Wettbewerb stehenden Dienstleister Vorleistungen von IBM in Anspruch. Auf Basis der IBM-Vorleistungen können insbesondere die Basisbetriebsdienstleistungen (Dienstleistungen zur Installation, Wartung und zum Betrieb der Hard- und Software der zSeries-Server bis auf Betriebssystem-Ebene) von den Dienstleistern selbständig erbracht werden, denen somit entscheidende Bedeutung für den Geschäftserfolg auf dem Markt zukommt. Die Basisbetriebsdienstleistungen ermöglichen den Anbietern daher eine Differenzierung und insofern primär den kostenbasierten Wettbewerb zwischen den Dienstleistern. Deren tatsächliche Erbringung sollte im Rahmen des Zusammenschlussvorhabens aber von T-Systems auf IBM übergehen.

Der Verhaltensspielraum der IBM wird nicht durch **potentiellen Wettbewerb**, etwa in Gestalt möglicher Markteintritte weiterer Anbieter kontrolliert. Der Markt ist durch hohe Marktzutrittschranken gekennzeichnet, die in den notwendigen hohen Investitionen eines neuen Outsourcing-Dienstleisters in Sachmittel und Personal, der alten Computertechnologie (Legacy System), die spezifisches Know-how, aber gerade auch entsprechende Erfahrungen erfordert, sowie dem für Kunden sehr aufwendigen Wechsel des Providers bestehen. Die ausgebliebenen Markteintritte bestätigen die hohen Marktzutrittschranken. So kam es in den letzten fünf Jahren nach Kenntnis der Beschlussabteilung zu keinem Markteintritt, der unabhängig von bereits im Mainframe-Bereich aktiven Unternehmen stattfand, sondern nur zur Übernahme von Wettbewerbern oder dem Zukauf von bis dahin in-house betriebenen Mainframe-Infrastrukturbereichen. Zudem stellt das sogenannte Insourcing, nämlich die Rückintegration des Mainframe-Bereichs durch die Endkunden, angesichts der geringen Anzahl entsprechender Fälle keinen relevanten Wettbewerbsfaktor dar.

Die Übertragung der für den Betrieb des T-Systems-Geschäftsbereichs „Mainframe“ wesentlichen Vermögenswerte verbundenen mit dem Kooperationsvertrag zwischen den Zusammenschlussbeteiligten hätte im konkreten Fall zu einer weiteren **Stärkung der Marktposition der IBM** auf dem Mainframe-Infrastruktur-Outsourcing-Dienstleistungsmarkt geführt. Denn eine Vergrößerung bzw. Absicherung der Verhaltensspielräume des marktbeherrschenden Unternehmens infolge eines Zusammenschlusses setzt weder einen direkten Marktanteilszuwachs beim Erwerber, noch den Marktaustritt des Veräußerers in der Weise voraus, dass jener den Geschäftsbereich *inklusive* der Kundenbeziehungen abgibt. Eine Verstärkungswirkung wäre durch den Erwerb zusätzlicher wesentlicher und auf dem Markt knapper Personalkapazitäten, den verbesserten Zugang zu den Absatzmärkten und eine Dämpfung des Preis- und Qualitätswettbewerbs im Bieterwettbewerb zwischen den Zusammenschlussbeteiligten erfolgt.

Für die Erbringung der Mainframe-Infrastruktur-Dienstleistungen ist geschultes und erfahrenes **Personal** von großer Bedeutung, aber auf dem betroffenen Markt wegen fehlenden Nachwuchses für die Legacy-Systeme sowie längerer Ausbildungszeiten knapp und gesucht. Mainframe-Spezialisten haben deshalb einen entsprechenden Marktwert. Durch den Übergang der im Mainframe-Betrieb eingesetzten Fachkräfte von T-Systems auf IBM wären die Mitarbeiterkapazitäten der IBM im Mainframe-Infrastruktur-Bereich nicht nur zur Erfüllung der Subunternehmerpflichten entsprechend erhöht worden. IBM hätte die zusätzlichen Fachkräfte

auch für die Bedienung eigener Endkunden oder zur Gewinnung von Neugeschäft auf dem Endkundenmarkt einsetzen können. Insgesamt hätte ihr das Personal damit angesichts des Fachkräftemangels auf dem Markt einen weiteren Wettbewerbsvorteil verschafft.

Dadurch dass IBM-Fachkräfte infolge des Zusammenschlusses die Mainframe-Infrastrukturdienstleistungen für die Endkunden der T-Systems ausgeführt hätten, hätte sich der **Zugang der IBM zum Absatzmarkt** verbessert, obwohl sie selbst nicht Vertragspartnerin der Endkunden gewesen wäre. Denn zwischen den IT-Fachkräften des Endkunden und den Mainframe-Spezialisten der IBM hätte es im mehrjährigen Vertragszeitraum zahlreiche unmittelbare Kontakte auf der Arbeitsebene geben, in denen der Endkunde Erfahrungen mit den IBM-Dienstleistungen sammeln und sich eine Meinung über die Qualität der Arbeit hätte bilden können.

Durch das Vorhaben hätte sich der **Anreiz der IBM** reduziert, Ausschreibungen oder Angebotsanfragen im Markt gegen die T-Systems als wichtige Wettbewerberin, insbesondere in der DACH-Region, durch einen attraktiven Preis zu gewinnen. IBM hätte bei unmittelbarem Vertragsschluss direkt oder bei einem Zuschlag der T-Systems indirekt über die anfallenden Vergütungen für ihre Mainframe-Dienstleistungen an den Endkunden verdient. Diese Situation hätte IBM insbesondere die Entscheidung ermöglicht, ob sie preislich in den „Bieterwettbewerb“ mit der T-Systems gehen, um selbst Vertragspartnerin für die Dienstleistung zu werden, oder sich mit der Rolle der Vorlieferantin zufrieden geben sollte, wodurch ihr u.a. der finanziell und personell erhebliche Aufwand einer Ausschreibung erspart geblieben wäre. In beiden Konstellationen hätte IBM wesentlich am Vertragsschluss mit dem Kunden partizipiert, so dass sich ihre Chancen auf zusätzliche Umsätze trotz möglicher Drittwettbewerber verbessert hätten.

Wenn die Marktposition des Veräußerers, der im Wettbewerb zum Erwerber steht, infolge der Transaktion im Verhältnis zum Erwerber geschwächt wird, ist aber auch bereits dieser Umstand hinreichend für die Annahme einer Verstärkungswirkung. Hierdurch werden insbesondere die Verhaltensspielräume des Marktbeherrschers erweitert oder zumindest abgesichert.

Das Bundeskartellamt ist zwar davon ausgegangen, dass T-Systems nicht vollkommen aus dem Markt ausscheiden würde, weil sie die Mainframe-Dienstleistung zur Abrundung ihres Portfolios genutzt hätte. Allerdings hätten der Umfang ihrer Tätigkeit und ihre wettbewerbliche Aggressivität deutlich nachgelassen. Die ohnehin schon begrenzten **Verhaltensspielräume von T-Systems** auf dem betroffenen Markt wären durch das Vorhaben weiter beschränkt worden, weil sie dann

auch von den Personal- und Produktionskapazitäten der IBM abhängig gewesen wäre. Ihre Anreize zu vorstoßendem Wettbewerb wären vermindert worden. Diese Wirkungen wären auch nicht durch die mögliche Rückabwicklung des Outsourcing-Vertrages zwischen den Parteien ausgeschlossen worden.

Infolge des Vorhabens hätte T-Systems einen wesentlich geringeren **Anreiz** gehabt, neue Outsourcing-Kunden im Mainframe-Bereich zu gewinnen, sofern sie dafür Produktionskapazitäten und Personal des Kunden hätte übernehmen müssen, was im Rahmen des Outsourcing regelmäßig erwartet wird. Denn die Übernahme wäre dem Ziel der Transaktion, Fixkosten zu vermeiden, zuwidergelaufen. Für die Weiterreichung entsprechender Kapazitäten an IBM wäre aber zumindest eine Abstimmung notwendig gewesen. Insofern hätte T-Systems nicht mehr die Möglichkeit einer unabhängigen **Neuakquise** solcher Kunden gehabt.

Der Anreiz der T-Systems, insbesondere um große oder viele Neukunden zu werben, hätte sich auch infolge der veränderten **Kostenstruktur** für die Mainframes von dauerhaft anfallenden erheblichen Fixkosten auf variable Kosten für tatsächlich erbrachte Dienstleistungen der IBM verringert. Denn nach dem Zusammenschluss hätten ohne die zu erbringende Dienstleistung keine wesentlichen zu deckenden laufenden Kosten bestanden. Ein wesentlicher Druck, Mainframe-Kunden in größerem Umfang zu halten oder neu zu akquirieren, wäre so entfallen. Das hätte das Kalkül und in der Folge das Marktverhalten der T-Systems nachhaltig verändert und so zu einer weniger aggressiven Wettbewerberin der IBM geführt.

Da T-Systems nach dem Zusammenschluss auf dem Markt keine wesentliche eigene **Wertschöpfung** mehr hätte erbringen können, sondern sämtliche technische Leistungen von IBM zugekauft hätte, wäre die Fähigkeit der T-Systems zu wettbewerblichen Vorstößen sowohl hinsichtlich der Qualität als auch des Preises für die zu erbringende Dienstleistung gesunken. Ein Qualitätswettbewerb in Bezug auf die Mainframe-Dienstleistung wäre für T-Systems jedenfalls gegenüber IBM nach dem Zusammenschluss weitgehend ausgeschlossen gewesen, weil die eigentliche technische Dienstleistung nur noch von IBM erbracht worden wäre. Auch preislich hätte T-Systems im Regelfall nur die ihr selbst gegenüber der IBM entstehenden Vorleistungskosten zzgl. einer Händlermarge an den Kunden weitergereicht. Der Preis und die Qualität der Mainframe-Betriebsdienstleistung sind jedoch bedeutende Wettbewerbsparameter auf dem Markt und nach den Ergebnissen der Marktermittlung wesentliche Entscheidungskriterien für die Auswahl des Dienstleisters. Auch von dieser eingeschränkten

Fähigkeit der T-Systems zu vorstoßendem Wettbewerb hätte vor allem IBM als marktanteilsstärkstes Unternehmen profitiert.

Die mögliche **Rückabwicklung** des Outsourcing-Vertrages zwischen IBM und T-Systems nach Vertragsablauf hätte nichts an den direkt mit Beginn der Vertragsumsetzung eintretenden strukturellen Veränderungen auf dem relevanten Markt mit den angeführten Verstärkungswirkungen geändert. Wegen des damit verbundenen Aufwands kommen solche auf dem Mainframe-Infrastruktur-Markt zudem sehr selten vor.

Das Verfahren ist aufgrund der Rücknahme der Anmeldung ohne eine abschließende Entscheidung des Amtes zu Ende gegangen. Der Zusammenschluss darf damit nicht vollzogen werden.