



**FUSIONS-KONTROLLVERFAHREN
ENTSCHEIDUNG
GEMÄß § 40 ABS. 2 GWB**

Aktenzeichen: **B4-115/19**

**VERSION FÜR DIE
VERÖFFENTLICHUNG**

Beschluss

In dem Verwaltungsverfahren

1. CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd.
No. 1 Tianxin Road
Zhuzhou
412001 Hunan (Volksrepublik China)

– Erwerberin –

- Verfahrensbevollmächtigter:
Blomstein Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB
Dr. Max Klasse
Oranienburger Straße 66
10117 Berlin –

2. Vossloh Locomotives GmbH
Doktor-Hell-Straße
24107 Kiel

– Erworbene –

- Verfahrensbevollmächtigte:
Freshfields Bruckhaus Deringer LLP
Dr. Uta Itzen
Dr. Tobias Pukropski
Feldmühleplatz 1
40545 Düsseldorf –

währenden Verkaufsprozess befindet. Seit Mitte 2013 sind notwendige Investitionen, insbesondere für die Weiterentwicklung der Produktpalette, unterblieben.

- 3 Der dadurch eingetretene Verlust an Wettbewerbsfähigkeit lässt sich an den Zahlen zur Marktstellung bislang nur begrenzt ablesen. Der Marktanteil von Vossloh ist in den letzten fünf Jahren zwar deutlich zurückgegangen, das Unternehmen erzielte aber weiterhin Marktanteile, die rechnerisch oberhalb der Schwelle der Marktbeherrschungsvermutung des § 18 Abs. 4 GWB liegen. Jedoch zeigt sich die reduzierte Wettbewerbsfähigkeit beim Blick auf die Auftragseingänge: Vossloh ist es zuletzt nicht mehr gelungen, sich im Wettbewerb um Großaufträge durchzusetzen. Stattdessen haben andere große Hersteller wie Alstom, Stadler und Toshiba große Ausschreibungen genutzt, um mit neuen Produkten in den Markt einzutreten.
- 4 Die entscheidende Frage bei der Beurteilung des Vorhabens ist, ob und in welchem Zeitraum der entstandene Verlust an Wettbewerbsfähigkeit wieder aufgeholt werden kann, insbesondere unter den veränderten Rahmenbedingungen mit neuen, leistungsfähigen Wettbewerbern. Die Zusammenschlussbeteiligten stellen Vossloh als gescheitertes Unternehmen dar, das nur noch über ein einziges Lokomotiv-Modell verfüge, [REDACTED]
[REDACTED] Sie behaupten, ohne Zusammenschluss [REDACTED]
[REDACTED] Auch wenn dies nach Einschätzung der Beschlussabteilung in verschiedener Hinsicht übertrieben ist, so ist doch festzustellen, dass die versäumten Investitionen während der vergangenen fünfzehn Jahre zu einem erheblichen Rückstand des Zielunternehmens geführt haben.
- 5 CRRC Corporation Limited (im Folgenden: **CRRC**), die Muttergesellschaft der Erwerberin, ist zwar noch nicht in Europa tätig, bemüht sich jedoch intensiv um den Markteintritt. Durch ihren Verbund mit der Volksrepublik China handelt es sich um einen sehr ressourcenstarken Erwerber, insbesondere in finanzieller Hinsicht. Das Unternehmen wird aufgrund seiner komplementären technischen Fähigkeiten auch technologisch dazu beitragen, den wettbewerblichen Rückstand von Vossloh deutlich zu verringern.
- 6 Trotz der wettbewerblichen Potentiale, die durch den Zusammenschluss kombiniert werden, vermag die Beschlussabteilung nicht mit der erforderlichen Gewissheit zu prognostizieren, dass es der fusionierten Einheit innerhalb eines Prognosezeitraums von fünf bis zehn Jahren gelingen wird, die frühere marktbeherrschende Stellung von Vossloh auf dem Markt für Rangierlokomotiven im EWR samt der Schweiz wiederherzustellen. Dabei führt der Zuwachs an Ressourcen, der sich durch die Kombination der Marktstellung von Vossloh

mit den Fähigkeiten und Möglichkeiten des Staatsunternehmens CRRC ergibt, nach Einschätzung der Beschlussabteilung zu einer erheblichen Verstärkung der unlängst deutlich zurückgegangenen Marktmacht von Vossloh. Doch obwohl die Beschlussabteilung die umfangreichen Ressourcen und besonderen Möglichkeiten chinesischer Staatsunternehmen umfassend berücksichtigt hat, bleiben Zweifel bestehen, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh durch die Versäumnisse der vergangenen Jahre so starken Schaden erlitten hat, dass dieser nicht einmal durch CRRC kompensiert werden könnte.

- 7 Um Missverständnissen vorzubeugen, soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass es keinen Widerspruch zu der wettbewerblichen Würdigung der Europäischen Kommission im Verfahren Siemens/Alstom darstellt, die Ressourcen von CRRC als bedeutsam einzustufen: Denn es macht einen erheblichen Unterschied, ob ein chinesisches Staatsunternehmen seine Marktstellung von Null – wie bei den Hochgeschwindigkeitszügen im Fall Siemens/Alstom – aufbauen muss oder an die vorhandene Marktstellung eines etablierten Marktteilnehmers anknüpfen kann. Die wettbewerblichen Wirkungen in diesen beiden Fallkonstellationen unterscheiden sich fundamental.

I. Beteiligte Unternehmen

1. CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd.

- 8 CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd. ist ein hundertprozentiges Tochterunternehmen von China Railway Rolling Stock Corporation Limited (im Folgenden: **CRRC**). Das Unternehmen ist der größte Hersteller von Schienenfahrzeugen weltweit. CRRC ist zu 51,43% eine Tochtergesellschaft der CRRC Group Co., die eine staatliche Holdinggesellschaft ist, deren weitere Geschäftsfelder Maschinenbau, elektromechanische und elektronische Ausrüstung und Komponenten sowie Umweltschutzausrüstung sind. Die übrigen Anteile werden an den Börsen von Schanghai und Hongkong gehandelt. CRRC Group Co. ist wiederum eine 100%-ige Tochtergesellschaft der State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (im Folgenden: **SASAC**). Diese ist direkt dem Staatsrat der Volksrepublik China unterstellt. Die Ziele für die Geschäftstätigkeit von CRRC werden im Rahmen eines Fünfjahresplans festgelegt.

- 9 CRRC bietet die gesamte Palette von Schienenfahrzeugen an, sowohl für den Verkehr auf Haupt- und Nebenstrecken als auch für den innerstädtischen Verkehr. Dazu stellt das Unternehmen Magnetschwebebahnen, Hochgeschwindigkeitszüge, Diesel- und Elektrotrieb-

züge für den Regional- und den Fernverkehr, Diesel- und Elektrolokomotiven, Rangierlokomotiven sowie Straßen- und Stadtbahnen her. CRRC ist auch im Waggonbau tätig. Darüber hinaus bietet CRRC Netz-Technik, Instandhaltungs- sowie Beratungsleistungen an.

10 Die Geschäftstätigkeit von CRRC konzentriert sich ganz überwiegend auf die Belieferung des chinesischen Markts. Das Unternehmen exportiert aber auch in substantiellem Umfang, überwiegend nach Afrika. In den letzten Jahren gewann CRRC aber auch praktisch alle Ausschreibungen für U-Bahnen in den USA.

11 Im EWR ist CRRC bislang nur in sehr begrenztem Umfang tätig. Das Unternehmen hat im Jahr 2015 die Tochtergesellschaft CRRC ZELC Verkehrstechnik GmbH mit Sitz in Wien für das europäische Geschäft gegründet. In den letzten Jahren hat CRRC seine Vermarktungsbemühungen im EWR deutlich verstärkt, allerdings bislang nur wenige Aufträge gewinnen können. Das Unternehmen hat im Jahr 2016 drei Elektro-Triebzüge an das tschechische Eisenbahnunternehmen Leo-Express verkauft, von denen der erste unlängst nach Europa geliefert worden ist.

12 Darüber hinaus hat das Unternehmen im Jahr 2018 eine Ausschreibung der Deutschen Bahn AG (im Folgenden: **DB**) für ■■■ Hybrid-Rangierlokomotiven zum Einsatz in den S-Bahn-Netzen von Hamburg und Berlin gewonnen, wobei zugleich eine Option für bis zu 20 Fahrzeuge vereinbart wurde (vgl. Bl. 236 d.A.). Die Lokomotiven verfügen über Dieselantrieb, Stromschiene sowie eine Batterie für Fahrstrom. Zudem hat CRRC im Jahr 2019 einen Auftrag der ungarischen Rail Cargo Hungaria, einer Tochtergesellschaft der Österreichischen Bundesbahn (im Folgenden: **ÖBB**), über die Lieferung von zwei Rangierlokomotiven mit Hybrid-Antrieb gewonnen.

13 Auch in einigen europäischen Ländern außerhalb des EWR ist es CRRC gelungen, erste Aufträge zu akquirieren, so zum Beispiel für Elektro-Streckenlokomotiven in Serbien und Nord-Mazedonien.

14 Im Jahr 2018 erzielte CRRC weltweite Umsätze von 29,4 Mrd. EUR und EWR-weite Umsätze von ■■■ EUR, von denen ■■■ EUR in Deutschland erzielt wurden. CRRC beschäftigt weltweit 168.000 Mitarbeiter.

15 CRRC befindet sich durch den mittelbar kontrollierenden Einfluss des chinesischen Staats in einem Konzernverbund mit einer nahezu unübersehbaren Vielzahl von Unternehmen. Im Sektor Bahntechnik sind hier insbesondere die Schwesterunternehmen China Railway Signal & Communication (Group) Corporation Limited (im Folgenden: **CRSC**) sowie China Railway Construction Corporation Limited (im Folgenden: **CRCC**) zu nennen. Darüber hinaus ist auch die nationale chinesische Eisenbahngesellschaft China Railway Group Limited (im Folgenden: **China Rail**) verbunden.

16 CRRC hat – maßgeblich gefördert durch die chinesischen Vorschriften zum Marktzugang in China – eine Reihe von Gemeinschaftsunternehmen mit ausländischen Unternehmen. Unter diesen finden sich Kooperationen mit nahezu allen namhaften Bahntechnikherstellern der Welt. Im Rahmen dieser Joint Ventures werden hochwertige Produkte hergestellt, die sich technologisch auf westlichem Niveau bewegen, aber in China produziert werden. Der Einfluss von CRRC ist mit Ausnahme [REDACTED] [REDACTED] durch einen mindestens 50%-igen Anteil chinesischer Staatsunternehmen abgesichert. Zu den bedeutsamsten Gemeinschaftsunternehmen zählt dabei die Bombardier Sifang (Qingdao) Transportation Ltd., die die chinesischen Hochgeschwindigkeitszüge herstellt. Darüber hinaus produziert CRRC Puzhen Bombardier Transportation Systems Co., Ltd. unter anderem autonom fahrende Schienenfahrzeuge. Siemens Traction Equipment Ltd. stellt Wechselstromantriebe sowie andere Schlüsselkomponenten für Schienenfahrzeuge her. Zwei Gemeinschaftsunternehmen mit Voith stellen Getriebe für Schienenfahrzeuge her, nämlich die CRRC Voith Transmission Technology Ltd. sowie die Shanghai Voith Transmission Technology Co. Ltd.. Ein Gemeinschaftsunternehmen mit GE hat eine breite Produktpalette zum Gegenstand, darunter Dieselmotoren und elektrische Ausrüstung für Schienenfahrzeuge, aber auch Batteriesysteme sowie Elektrobusse und elektrische Gabelstapler. Mit Alstom werden Traktionsmotoren im Gemeinschaftsunternehmen Xi'an Alstom Yongji Electrical Equipment Co., Ltd. hergestellt; [REDACTED] [REDACTED]. Traktionskomponenten und Signaltechnik für den Nahverkehr werden im Gemeinschaftsunternehmen Shanghai Alstom Transport Electrical Equipment Co. hergestellt, [REDACTED]. Ein weiteres Gemeinschaftsunternehmen, Alstom Qingdao Railway Equipment Co., Ltd., [REDACTED] [REDACTED] stellt hydraulische Stoßdämpfer für Schienenfahrzeuge her. Schließlich besteht ein weiteres Gemeinschaftsunternehmen mit Alstom, Shanghai Alstom Transport Co., Ltd., das Schienenfahrzeuge für den Stadtverkehr herstellt; [REDACTED]. Mit dem amerikanischen Bremsenhersteller Wabtec stellt CRRC im Gemeinschaftsunternehmen Shenyang CRRC Wabtec Railway Brake Technology Company Ltd. Bremsen für Schienenfahrzeuge her. Ein weiteres Gemeinschaftsunternehmen zur Herstellung von Bremssystemen, Qingdao Faiveley Sri Rail Brake Co., Ltd., wird mit dem mittlerweile ebenfalls zu Wabtec gehörenden Bremsen- und Komponentenhersteller Faiveley betrieben. Mit dem deutschen Bremsenhersteller Knorr Bremse produziert CRRC durch das Gemeinschaftsunternehmen Knorr-Bremse Nankou Air Supply Unit (Beijing) Co., Ltd. Kompressoren für Schienenfahrzeuge [REDACTED] [REDACTED]. Daneben besteht noch ein weiteres Gemeinschaftsunternehmen mit dem deutschen Wälzlagerhersteller SKF, die

Beijing Nankou SKF Railway Bearing Co., Ltd., die Lager für Lokomotiven und andere Schienenfahrzeuge herstellt.

- 17 Daneben besteht eine Reihe von Gemeinschaftsunternehmen zwischen westlichen Bahntechnik-Herstellern und anderen chinesischen Staatsunternehmen. So ist Siemens [REDACTED] an den Joint Ventures Tianjin Zongxi Traction Motor Ltd. und Zhi Dao Railway Equipment Ltd. beteiligt, die in den Bereichen Traktionsmotoren für Schienenfahrzeuge beziehungsweise Montage von Orbitalgetrieben tätig sind. Weitere Gemeinschaftsunternehmen, [REDACTED], sind die Siemens Transportation Electrical Equipment (Shanghai) Co., Ltd., die Zugsteuerungen und Sicherungssysteme für Hochgeschwindigkeitszüge herstellt, Siemens Signaling Company Ltd., die Signaltechnik produziert, und Siemens Electrical Drives Ltd., die elektrische Antriebskomponenten wie Motoren, Generatoren, Hochleistungselektronik oder digitale Zugsteuerung anbietet. Schließlich ist Siemens [REDACTED] an dem Gemeinschaftsunternehmen Siemens Transformer (Jinan) Co., Ltd. beteiligt, das Transformatoren und ähnliche Komponenten herstellt. Knorr Bremse befindet sich in [REDACTED] Gemeinschaftsunternehmen namens Knorr-Bremse CARS LD Vehicle Brake Disc Manufacturing (Beijing) Co., Ltd., das Bremscheiben, Bremszangen und Bremsbeläge für Schienenfahrzeuge herstellt. Auch die Vossloh AG betreibt Gemeinschaftsunternehmen mit chinesischen Staatsunternehmen, unter anderem Vossloh Fastening System (China) Co., Ltd. und Beijing China Railway Vossloh Technology Co., Ltd., die beide Schienenbefestigungen – auch für den Hochgeschwindigkeitsverkehr – herstellen. Darüber hinaus betreibt Bombardier [REDACTED] Gemeinschaftsunternehmen zur Wartung von Nahverkehrszügen, Shentong Bombardier (Shanghai) Rail Vehicle Maintenance Co., Ltd.

- 18 CRRC selbst ist über eine Vielzahl von Tochtergesellschaften in der Herstellung nahezu aller Komponenten für Schienenfahrzeuge aktiv. Die Palette der selbst hergestellten Produkte umfasst dabei alle Arten von Schienenfahrzeugen, von Lokomotiven über Triebwagen bis hin zu Personen- oder Güterwaggons. Zudem stellt das Unternehmen selbst und über Tochtergesellschaften eine Vielzahl von Komponenten her, darunter auch Traktionsmotoren und Zugsteuerungen.

2. Vossloh Locomotives GmbH

- 19 Vossloh Locomotives GmbH (im Folgenden: **Vossloh**) ist ein spezialisierter Hersteller von Rangierlokomotiven. Das Unternehmen ist derzeit eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Vossloh AG.

- 20 Das Unternehmen stellt dieselhydraulische und dieselektrische Rangierlokomotiven her, von denen bestimmte Modelle auch für den Einsatz als Streckenlokomotive geeignet sind. Vossloh betreibt in Kiel eine erst Anfang 2018 bezogene neue Fabrik. Das Unternehmen ist aus der Siemens Schienenfahrzeugtechnik GmbH hervorgegangen, in der der Lokomotivbau des Kieler Traditionsunternehmens MaK aufgegangen war. Das Zielunternehmen soll seit dem Jahr 2014 verkauft werden. Seit der Verkaufs-Entscheidung wurde nicht mehr in die Weiterentwicklung der bestehenden Fahrzeugmodelle investiert. Die Zulassung des kleineren, dreiachsigen Fahrzeugmodells G6 wurde daher im Jahr 2015 nicht verlängert, sondern die Produktion eingestellt. Auch die Herstellung der übrigen dieselhydraulischen Modelle wurde von Vossloh im Jahr 2015 beendet.
- 21 Die Vossloh AG hatte ihr Lokomotiven-Werk in Valencia (Spanien), in dem Streckenlokomotiven und Nahverkehrszüge hergestellt wurden, im Jahr 2015 an den Schweizer Schienenfahrzeughersteller Stadler AG verkauft, nachdem die Muttergesellschaft entschieden hatte, das Geschäft mit Schienenfahrzeugen zu verkaufen. Für die hier angemeldete Veräußerung des verbliebenen Rangierlok-Geschäfts erhielt Vossloh AG laut Presseberichten einen niedrigen einstelligen Euro-Millionenbetrag, der in den kommenden Jahren aufgrund von Regelungen im Kaufvertrag noch um bis zu zehn Millionen EUR steigen könnte. Unter dem Strich muss die Vossloh AG aber einen Verlust von 30 bis 35 Mio. EUR verbuchen (vgl. Manager Magazin online vom 28.08.2019).
- 22 Vossloh erzielte im Jahr 2018 Umsätze von ■ Mio. EUR, die ■ im EWR erzielt wurden (■ Mio. EUR). Davon entfielen ■ Mio. EUR auf Deutschland.

II. Verfahrensgang

1. Anmeldung und Frist

- 23 Am 13. September 2019 hat die CRRC-Tochter CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd. das Vorhaben angemeldet, Vossloh zu erwerben.
- 24 Die Beschlussabteilung hat durch Schreiben vom 20. September 2019 mitgeteilt, dass die Anmeldung unvollständig ist, da von der Erwerberin keine vollständige Beteiligungsliste vorliegt. Mit Schreiben vom 25. September 2019 hat die Erwerberin eine erste erweiterte Beteiligungsliste übermittelt. Mit Schreiben vom 30. September 2019 hat die Beschlussabteilung diese erneut beanstandet.

- 25 In ihrem Schreiben vom 25. Oktober 2019 hat die Erwerberin eine weitere ergänzte Beteiligungsliste übersandt. Die Beschlussabteilung hat den anwaltlichen Vertretern der Beteiligten in einem Telefonat am 11. November 2019 mitgeteilt, dass die Anmeldung vermutlich weiterhin unvollständig sei, die Beschlussabteilung die Vollständigkeit der Beteiligungsliste jedoch noch nicht abschließend geprüft hätte (vgl. Bl. 778 d.A.). Diese Aussage hat die Beschlussabteilung in einem weiteren Telefonat mit den anwaltlichen Vertretern der Beteiligten am 19. November 2019 wiederholt (vgl. Bl. 800 d.A.).
- 26 Eine erneute Überprüfung der Beteiligungsliste hat ergeben, dass diese in zentralen, für die materielle Beurteilung des Falles bedeutsamen Bereichen weiterhin unvollständig ist. So hat CRRC beispielsweise sein eigenes Joint-Venture mit Bombardier, das Hochgeschwindigkeitszüge herstellt, sowie zwei Gemeinschaftsunternehmen mit Voith, die beide Komponenten für Schienenfahrzeuge herstellen sollen, unerwähnt gelassen. Diese Joint Ventures sind jedoch für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von CRRC bedeutsam, da diese Unternehmen nicht zuletzt auf Grundlage des westlichen Know-hows, das die westlichen Muttergesellschaften eingebracht haben, Produkte herstellen, die mit europäischen Produkten vergleichbar sind. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass auch die verbundenen Unternehmen in vorgelagerten Branchen, die für Lokomotiven wichtige Vorprodukte wie Stahl, Aluminium, Batterien oder Glas herstellen und die teilweise auch schon der Anwendung verbotener Dumping-Praktiken verdächtigt worden sind, nicht enthalten waren. Die Verfügbarkeit besonders günstiger Vorprodukte innerhalb des Konzernverbunds ist aber ebenfalls für die Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bedeutsam. Schließlich hat CRRC es unterlassen, selbst naheliegende, substantielle Schwestergesellschaften wie China Railway Signal & Communication (Group) Corporation Limited (abgekürzt CRSC) oder China Railway Construction Corporation Limited (abgekürzt CRCC) anzugeben.
- 27 CRRC hat mit Schreiben vom 11. Februar 2020 auf eine erneute Aufforderung der Beschlussabteilung hin weitere Beteiligungsunternehmen nachgereicht, darunter die oben dargestellten Gemeinschaftsunternehmen mit westlichen Herstellern. Das Unternehmen hat dabei jedoch zugleich darauf hingewiesen, dass die Angaben im Bereich der Batterie- und der Stahlherstellung lediglich auf öffentlich zugänglichen Quellen beruhten und damit unvollständig sein könnten. Dies genügt den Anforderungen an die Mitteilung verbundener Unternehmen nicht, vielmehr sind Angaben des chinesischen Staats und seiner regionalen Gliederungen als Eigentümer einzuholen. Auf eine weitere Aufklärung konnte hier jedoch verzichtet werden, da auch zusätzliche Ressourcen die wettbewerbliche Beurteilung des Vorhabens nicht beeinflusst hätten.

- 28 Die Beschlussabteilung hat am 21. November 2019 entschieden, das Hauptprüfverfahren einzuleiten. Dies ist den Beteiligten mit Schreiben vom 22. November 2019 sowie in einem Telefonat des Vorsitzenden der Beschlussabteilung mit den Beteiligten am 22. November 2019 mitgeteilt worden.
- 29 Mit einem Schreiben vom 31. Januar 2020 hat CRRC für alle Beteiligten einer Fristverlängerung bis zum 25. März 2020 zugestimmt. Die Beschlussabteilung hat diese Fristverlängerung mit Schreiben vom 21. Februar 2020 bestätigt, aber darauf hingewiesen, dass die Anmeldung weiterhin unvollständig sei. Mit Schreiben vom 3. März hat CRRC für alle Beteiligten einer weiteren Fristverlängerung bis zum 25. April 2020 zugestimmt. Am 2. April 2020 hat CRRC einer nochmaligen Fristverlängerung bis zum 4. Mai 2020 zugestimmt. Die Beschlussabteilung hat diese Fristverlängerungen mit Schreiben vom 14. März 2020 und vom 14. April 2020 bestätigt, aber jeweils erneut auf die weiter fortbestehende Unvollständigkeit hingewiesen.
- 30 Mit Schreiben vom 11. Dezember 2019 hat die Beschlussabteilung den Zusammenschlussbeteiligten den Hinweis erteilt, dass in dem Verfahren die Anwendung der Abwägungsklausel in Betracht kommt, und zugleich auf die Darlegungs- und Beweislast der Beteiligten hingewiesen (vgl. Bl. 1678 d.A.). Mit Schriftsatz vom 11. März 2020 haben die Zusammenschlussbeteiligten erstmals zur Abwägungsklausel vorgetragen.
- 31 Am 13. November 2019 hat das Bundeswirtschaftsministerium die Beschlussabteilung darüber in Kenntnis gesetzt, dass sich der Botschafter der Volksrepublik China beim zuständigen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium offiziell über die Behandlung des Zusammenschlussverfahrens CRRC/Vossloh beschwert habe. Über die Antwort der Bundesregierung ist die Beschlussabteilung nicht informiert worden. In diesem Zusammenhang sind auch im Übrigen keine Hinweise oder Anregungen des Ministeriums an die Beschlussabteilung herangetragen worden.

2. Ermittlungen

- 32 Die Beschlussabteilung hat in mehreren Ermittlungsschritten umfassend die Marktverhältnisse auf den betroffenen Märkten ermittelt.

a. Beteiligte

- 33 Neben den oben (s. dazu unter A.II.1) beschriebenen Nachfragen zu den Beteiligungsverhältnissen von CRRC hat die Beschlussabteilung durch einen Auskunftsbefehl vom 1.

Oktober 2019 verschiedene zusätzliche Angaben von der Erwerberin verlangt, die insbesondere den Zulassungsprozess sowie die Vorlage von Strategieunterlagen zum Gegenstand hatten. Die Antwort auf den Auskunftsbeschluss enthielt an zentralen Stellen der vorgelegten Dokumente Schwärzungen. Am 18. November 2019 hat die Beschlussabteilung die Anmelderin schriftlich aufgefordert, verschiedene Schwärzungen zu beseitigen und einige weitere Dokumente vorzulegen, die – obwohl sie vom Auskunftsbeschluss umfasst waren – nicht vorgelegt worden waren. Dem ist die Anmelderin mit zwei Schreiben vom 21. November 2019 und vom 2. Dezember 2019 nachgekommen.

- 34 Am 6. November 2019 hat die Beschlussabteilung die anwaltlichen Vertreter von Vossloh per Mail darum gebeten, verschiedene Informationen, insbesondere zu Ausschreibungen, zu übermitteln. Dieses Auskunftsersuchen hat Vossloh mit anwaltlichem Schriftsatz vom 15. November 2019 beantwortet.
- 35 Mit einem Schreiben vom 21. Januar 2020 hat die Beschlussabteilung Vossloh weitere Fragen zu ihrer Marktstellung und verschiedenen Entwicklungsprojekten gestellt. Diese sind mit Schriftsatz vom 24. Januar 2020 beantwortet worden. Mit einem Ermittlungsschreiben vom 7. Februar 2020 ist Vossloh aufgefordert worden, detaillierte Informationen zu den bisherigen Verkaufsbemühungen vorzulegen. Die Antworten darauf sind in einem Schriftsatz vom 17. Februar 2020 übermittelt worden.
- 36 In einem weiteren Auskunftsbeschluss vom 19. März 2020 hat die Beschlussabteilung CRRC aufgefordert, detaillierte Angaben zu den Produktionskapazitäten sowie zum Auftragsbestand von CRRC zu machen. Dieser Auskunftsbeschluss ist – nach dem Ablauf der dafür gesetzten Frist – am 6. April 2020 beantwortet worden.

b. Wettbewerber

- 37 Die Beschlussabteilung hat durch Auskunftsbeschluss vom 3. Dezember 2019 16 (potentielle) Wettbewerber mit Sitz im Inland und die Beteiligten zu den Marktverhältnissen befragt. Der Auskunftsbeschluss ist von 14 Unternehmen beantwortet worden. Der polnische Schienenfahrzeug-Hersteller PESA ist an der im Handelsregister eingetragenen Adresse nicht mehr aktiv, und die ZAGRO-Gruppe ist doppelt angeschrieben worden; für ZAGRO hat die Tochtergesellschaft Gmeinder geantwortet.
- 38 Darüber hinaus hat die Beschlussabteilung 17 Unternehmen im Ausland durch einfache Auskunftsersuchen befragt. Mangels Hoheitsbefugnissen können die Unternehmen, die ihren Sitz (ausschließlich) im Ausland haben, nicht zur Beantwortung verpflichtet werden. Umfassend beantwortet haben den Fragebogen nur die Unternehmen CZ Loko und Express Service. Dabei ist zur Durchsetzung der Antwort von CZ Loko am 7. Februar 2020

ein Auskunftsbefehl gegen deren mittelbare Minderheitsgesellschafterin Zeppelin GmbH erlassen worden. Von den übrigen Unternehmen sind elf Unternehmen nicht im relevanten Markt tätig. Von vier Unternehmen konnte die Beschlussabteilung Basisinformationen, insbesondere zu den abgesetzten Mengen und der Art der Fahrzeuge, erlangen.

c. Nachfrager

39 Durch Auskunftsbefehl vom 18. Dezember 2019 hat die Beschlussabteilung 36 Nachfrager nach Rangierlokomotiven mit Sitz im Inland zu den Marktverhältnissen befragt. Dies umfasste auch die deutschen Tochtergesellschaften der Staatsbahnen der Niederlande (im Folgenden: **NS**), Polens (im Folgenden: **PKP**), der Schweiz (im Folgenden: **SBB**), Italiens (im Folgenden: **FS**) und Frankreichs (im Folgenden: **SNCF**). Die Go-ahead Verkehrsgesellschaft ist von der Beantwortung freigestellt worden, da sie weder in Deutschland noch im Vereinigten Königreich Rangierlokomotiven betreibt. Ein weiterer kleinerer Nachfrager hat keine Auskunft erteilt.

40 Darüber hinaus sind durch einfaches Auskunftersuchen 14 Unternehmen befragt worden, die ihren Sitz (ausschließlich) im Ausland haben. Davon haben zwei Unternehmen den Fragebogen beantwortet, mit zwei weiteren Unternehmen wurden Telefonate geführt.

41 Insgesamt sind die Angaben von 45 Unternehmen mit Sitz im In- und Ausland ausgewertet worden. Bei dieser Anzahl ist zu berücksichtigen, dass einige separat befragte Unternehmen einen gemeinsamen Fragebogen abgegeben haben, weil sie jeweils dem gleichen Konzern angehören (K+S und Esco, SHS Services und Saar Rail). Umgekehrt ist zu beachten, dass die ausländischen EVUs separate Fragebögen für ihre einzelnen Konzernunternehmen abgegeben haben (so z.B. separate Fragebögen für die SNCF und die zum Konzern gehörenden Unternehmen Captrain España, Captrain Italy, Captrain Deutschland, Akiem und VFLI). Im Folgenden wird dabei von „Unternehmen“ gesprochen, auch wenn zu einem Konzern gehörende Unternehmen separate Fragebögen abgegeben haben.

3. Rechtliches Gehör

42 Die Beschlussabteilung hat am 28. Januar 2020 ein Gespräch mit Vertretern der Zusammenschlussbeteiligten und ihren Anwälten geführt. In diesem Gespräch wurden den Unternehmen die zentralen Ermittlungsergebnisse und die entscheidenden Fragen für die wettbewerbliche Beurteilung der Beschlussabteilung genannt; den zu erwartenden Entscheidungsinhalt konnte die Beschlussabteilung zu diesem Zeitpunkt noch nicht mitteilen. Auf

Wunsch der Beteiligten hat die Beschlussabteilung am 7. Februar 2020 eine anonymisierte Zusammenstellung mit den Argumenten der Wettbewerber und Nachfrager übermittelt.

43 CRRC hat am 17. Februar 2020 eine ausführliche Stellungnahme zur wettbewerblichen Würdigung des Vorhabens eingereicht und insbesondere zu den Wettbewerbsbedingungen Stellung genommen.

44 Die Beschlussabteilung hat den Zusammenschlussbeteiligten mit Schreiben vom 3. März 2020 eine umfassende Darstellung ihrer Ermittlungsergebnisse (sog. „**Diskussionspapier**“) übersandt.

45 Am 13. März 2020 sind aufgrund der Corona-Epidemie ab dem darauffolgenden Montag die Schulen im gesamten Land geschlossen und umfangreiche Maßnahmen zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung ergriffen worden.

46 Die Zusammenschlussbeteiligten haben am 27. März 2020 eine umfangreiche Stellungnahme eingereicht.

47 Mit Schreiben vom 14. April 2020 hat die Beschlussabteilung den Zusammenschlussbeteiligten Rechtliches Gehör durch Übermittlung eines Beschlussentwurfs gewährt. Mit Schreiben vom 17. April 2020 haben die Zusammenschlussbeteiligten mitgeteilt, dass sie auf eine umfassende Stellungnahme dazu verzichten. Sie weisen in diesem Schreiben (im Folgenden: **Kurz-Stellungnahme**) nochmals darauf hin, dass sie zahlreiche Feststellungen, Annahmen und Schlussfolgerungen der Beschlussabteilung zum relevanten Markt, den Wettbewerbsbedingungen und den möglichen Schadenstheorien nicht teilen und haben in diesem Zusammenhang nochmal grundsätzliche Punkte aufgeführt, die an den entsprechenden Stellen im Beschluss aufgegriffen werden.

B. Rechtliche Würdigung

I. Formelle Untersagungsvoraussetzungen

48 Das angemeldete Zusammenschlussvorhaben unterliegt der deutschen Fusionskontrolle.

1. Anwendungsbereich des GWB

49 Das Zusammenschlussvorhaben unterliegt der Fusionskontrolle nach den §§ 35 ff. GWB. Sowohl die Erwerberin als auch die Zielgesellschaften sind in Deutschland tätig und erzielen hier Umsätze (vgl. § 130 Abs. 2 GWB). Die Umsatzschwellen des § 35 Abs. 1 GWB

werden überschritten. Die Umsatzerlöse der beteiligten Unternehmen lagen im vergangenen Geschäftsjahr weltweit über 500 Mio. Euro. CRRC erzielte im Jahr 2018 mehr als 25 Mio. Euro Umsatzerlöse im Inland; die Zielgesellschaft erzielte im Jahr 2018 insgesamt Inlandsumsätze in Höhe von mehr als 5 Mio. Euro. Die Voraussetzungen für die Ausnahmen des § 35 Abs. 2 GWB sind nicht erfüllt. Die Umsatzschwellen des Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 139/2004 des Rates über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (FKVO) werden hingegen nicht überschritten, da der Gesamtumsatz von Vossloh und CRRC nicht in mindestens drei Mitgliedstaaten die Schwelle von 100 Mio. EUR überschreitet (vgl. Bl. 19 d.A.).

2. Zusammenschlusstatbestände

50 Der Erwerb von Vossloh durch CRRC erfüllt die Zusammenschlusstatbestände des § 37 Abs. 1 Nr. 2 (Kontrollerwerb) und der Nr. 3 S. 1 lit. a) (Anteilserwerb von mindestens 50%). Durch den angemeldeten Zusammenschluss erwirbt CRRC sämtliche Anteile an und alleinige Kontrolle über Vossloh.

II. Materielle Untersagungs Voraussetzungen

51 Gemäß § 36 Abs. 1 GWB ist ein Zusammenschluss, durch den wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde, insbesondere von dem zu erwarten wäre, dass er eine marktbeherrschende Stellung begründet oder verstärkt, vom Bundeskartellamt zu untersagen, es sei denn, die beteiligten Unternehmen weisen nach, dass durch den Zusammenschluss auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und dass diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwiegen.

52 Das angemeldete Zusammenschlussvorhaben erfüllt nicht die Untersagungs Voraussetzungen, insbesondere ist nicht mit der Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung durch den Zusammenschluss zu rechnen.

53 Der betroffene Markt für Rangierlokomotiven stellt keinen Bagatellmarkt i.S.d. § 36 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 GWB dar. .

1. Betroffene Märkte

54 Das Zusammenschlussvorhaben betrifft primär die Herstellung und den Vertrieb von Rangierlokomotiven.

- 55 Das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission (im Folgenden: **KOM**) haben in der Vergangenheit mehrere Entscheidungen zu Schienenfahrzeugmärkten getroffen (BKartA v. 15.03.2012, B9-166/11 – Hermann Thiele/Vossloh, Freigabe 2. Phase; KOM v. 03.04.2001, M.2139 – Bombardier/ADtranz; v. 26.03.2010, M.5754 – Alstom Holdings/Areva T&D; v. 14.09.2015, M.7538 – Knorr Bremse/Vossloh). Dabei hat sich eine ausdifferenzierte Praxis herausgebildet, die im Grundsatz nach Einsatzzwecken der Fahrzeuge und nach Antriebsarten unterscheidet. Danach wird grundsätzlich unterschieden in Märkte für Hochgeschwindigkeitszüge (seit der KOM-Entscheidung M.8677 – Siemens/Alstom v. 06.02.2019 weiter differenziert in "Höchstgeschwindigkeitszüge"), Triebwagen für den Fernverkehr mit Diesel- oder elektrischem Antrieb (die auch das sog. "Hochgeschwindigkeits"-Segment der Siemens/Alstom-Entscheidung umfassen dürften), Triebwagen für den Nahverkehr mit Diesel- oder elektrischem Antrieb, Elektro-Streckenlokomotiven, Diesel-Streckenlokomotiven, Rangierlokomotiven, Straßen- und Stadtbahnen, U-Bahnen, Flughafenbahnen sowie verschiedene Waggonbau-Märkte.
- 56 Gleichfalls betroffen ist der Markt für Diesel-Streckenlokomotiven. Von einer genaueren Auseinandersetzung mit diesem Bereich wird hier jedoch abgesehen, da Vossloh zwar einige Lokomotiven produziert, die sowohl für Rangierzwecke als auch für den Streckendienst eingesetzt werden können und die damit in beiden Märkten zu berücksichtigen sind. Jedoch steht Vossloh im Bereich der Diesel-Streckenlokomotiven Wettbewerbern mit deutlich größeren Absatzmengen als bei Rangierlokomotiven gegenüber, sodass etwaige Wettbewerbsprobleme im Bereich der Streckenlokomotiven weniger deutlich zum Vorschein kommen als bei Rangierlokomotiven. Sofern bei Streckenlokomotiven die Untersagungs Voraussetzungen vorliegen sollten, wäre dies erst recht bei Rangierlokomotiven der Fall. Eine genaue Betrachtung dieses separaten Markts erübrigt sich vor diesem Hintergrund.
- 57 Darüber hinaus kommt es zu Überschneidungen bei einzelnen Komponenten, insbesondere bei einer weltweiten Marktabgrenzung von Komponenten. Jedoch weist Vossloh keine Spezialisierung für bestimmte Komponenten auf, die dem Unternehmen eine signifikante Marktstellung vermitteln würde. Das Vorliegen der Untersagungs Voraussetzungen kann in diesem Segment daher von vornherein ausgeschlossen werden. Auf die nähere Prüfung der einzelnen Komponenten-Märkte wird hier daher verzichtet.
- 58 Zusätzlich bietet Vossloh Wartungsdienstleistungen in mehreren europäischen Ländern an. CRRC ist im Wartungsbereich in Europa jedoch bislang nicht aktiv. Die Tätigkeiten der Zusammenschlussbeteiligten überschneiden sich nicht. Auch insoweit wird auf die nähere Prüfung der betroffenen Wartungsmärkte daher verzichtet.

a. Sachliche Marktabgrenzung

- 59 Ausgangspunkt der Marktabgrenzung ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs das Bedarfsmarktkonzept. Danach sind dem relevanten Angebotsmarkt alle Produkte und Dienstleistungen zuzurechnen, die aus der Sicht der Nachfrager nach Eigenschaft, Verwendungszweck und Preislage zur Deckung eines bestimmten Bedarfs austauschbar sind (st. Rspr., zuletzt BGH v. 21.01.2014, KVR 38/13, WuW/E DE-R 4135, Rn. 15; BGH v. 06.12.2011, KVR 95/10, BGHZ 192, 18 Rn. 27 - Total/OMV; BGH v. 30.03.2011, KZR 6/09, WuW/E DE-R 3303 Rn. 12 - MAN-Vertragswerkstatt).
- 60 Das Bedarfsmarktkonzept ist allerdings lediglich ein Hilfsmittel, um die Wettbewerbskräfte zu ermitteln, denen die beteiligten Unternehmen ausgesetzt sind. Für die Beurteilung der Untersagungs Voraussetzungen ist die Frage entscheidend, ob die Verhaltensspielräume des fusionierten Unternehmens hinreichend durch den Wettbewerb kontrolliert werden. Die wirksamen Wettbewerbskräfte müssen durch die Marktabgrenzung möglichst zutreffend umgrenzt werden. Ist das Bedarfsmarktkonzept im Einzelfall nicht geeignet, diese Frage vollständig zu beantworten, bedarf es einer Korrektur (BGH v. 11.11.2008, KVR 60/07, WuW/E DE-R 2451, BGHZ 178, 285 Rn. 17, BGH v. 16.01.2007, WuW/E DE-R 1925, BGHZ 170, 299 Rn. 19 - National Geographic II). Eine solche Korrektur findet insbesondere durch die Berücksichtigung der Angebotsumstellungsflexibilität statt (BGH v. 16.01.2007, WuW/E DE-R 1925, BGHZ 170, 299 Rn. 19 - National Geographic II; BGH v. 05.10.2004, KVR 14/03, WuW/E DE-R 1355, BGHZ 160, 321 Rn. 18). Bei alleinigem Abstellen auf das an einem konkreten Bedarf orientierte Kaufinteresse der Marktgegenseite müssten ansonsten bisweilen extrem kleinteilige Märkte gebildet werden, die die Marktverhältnisse nicht mehr zutreffend abbilden (vgl. BGH v. 16.01.2007, WuW/E DE-R 1925, BGHZ 170, 299 Rn. 19 - National Geographic II, mit dem Beispiel von Straßenschuhen der Größen 46 und 48, die ohne Berücksichtigung der Angebotsumstellungsflexibilität nicht zum selben Markt gehören würden).
- 61 Im vorliegenden Fall ist der Markt für die Herstellung und den Vertrieb von Rangierlokomotiven betroffen. Sowohl die Beschlussabteilung als auch die KOM haben dabei bereits Entscheidungen zu Vossloh getroffen. In der Entscheidung B9-166/11 (Hermann Thiele/Vossloh, Freigabe 2. Phase v. 15.03.2012) hat die damals zuständige 9. Beschlussabteilung unter Verweis auf unterschiedliche technische Auslegungen von Rangier- und Streckenlokomotiven, z.B. mit Blick auf Größe und Geschwindigkeit, einen separaten Markt für Rangierlokomotiven erwogen, die genaue Marktabgrenzung jedoch offen gelassen (B9-166/11, Rn. 66). Die KOM hat in der später ergangenen Entscheidung M.7538 v. 14.09.2015 – Knorr Bremse/Vossloh, bei der es um den Kontrollerwerb der Thiele-Gruppe an Vossloh ging

(nachdem zuvor nur eine Minderheitsbeteiligung erworben worden war, die beim Bundeskartellamt angemeldet und im Verfahren B9-166/11 geprüft worden war), einen separaten Markt für Rangierlokomotiven abgegrenzt. Zur Begründung ihrer Entscheidung führte die KOM an, dass die befragten Unternehmen auf technische Unterschiede (z.B. bei Geschwindigkeit oder Zusicherungseinrichtungen) verwiesen und die Hersteller darauf hingewiesen hatten, dass sie sich entweder auf Strecken- oder auf Rangierlokomotiven spezialisieren (M.7538, Rn. 62).

- 62 Die Ermittlungen im vorliegenden Verfahren haben diese Entscheidungspraxis bestätigt. Von dem Zusammenschluss betroffen ist der Markt für die Herstellung und den Vertrieb von Rangierlokomotiven. Nicht in den Markt fallen einerseits reine Streckenlokomotiven und andererseits Zweiwegefahrzeuge, die jeweils anderen Einsatzzwecken dienen und nicht geeignet sind, Rangieraufgaben mit der nötigen Leistungsfähigkeit auszuführen.
- 63 Die Beteiligten wenden sich gegen diese Marktabgrenzung. In ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 führen sie aus, dass sich die Marktnachfrage mittlerweile auf den Einsatz von universell einsetzbaren Lokomotiven richte, die sowohl zum Rangieren als auch für den Streckendienst eingesetzt werden könnten. Speziallokomotiven seien hingegen nicht mehr gefragt (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 18). Eine Marktabgrenzung nach Einsatzzwecken sei nicht mehr sachgerecht. Dem ist jedoch nicht zu folgen, da lediglich eine einseitige Substitutionsbeziehung von Rangierlokomotiven mit Zulassung für das öffentliche Schienennetz für den (leichten) Streckendienst besteht, nicht aber in der hier relevanten Richtung: Streckenlokomotiven können nur in Grenzbereichen für den Rangierdienst eingesetzt werden, nicht jedoch systematisch als Ersatz für Rangierloks.
- 64 Rangierlokomotiven werden einerseits in größeren Industriebetrieben wie Stahlwerken, Raffinerien, Bergbau- oder Chemiewerken eingesetzt, andererseits bei klassischen Eisenbahnverkehrsunternehmen wie der Deutschen Bahn AG oder bei Privatbahnen. Sie dienen dabei insbesondere zum Rangierbetrieb bei der Zugbildung oder der Beladung von Waggons, aber teilweise auch zum leichten Streckendienst, um beispielsweise Waggons von einem Standort zu einem anderen zu transportieren.
- 65 Rangierlokomotiven sind stark differenzierte Produkte. Sie unterscheiden sich vorrangig hinsichtlich ihrer Leistungsfähigkeit und ihres Einsatzgebiets, insbesondere in der Beschränkung auf private Werksgelände oder der Erlaubnis zum Betrieb auf dem öffentlichen Eisenbahnnetz.
- 66 In den Markt fallen am einen Ende sehr kleine, oftmals zweiachsige Rangierlokomotiven. Diese werden zum Verschieben weniger Waggons genutzt. Teilweise werden sie auch in U- und S-Bahn-Netzen zum Abschleppen defekter Fahrzeuge eingesetzt, insbesondere

wenn besondere Anforderungen des Einsatzgebiets, beispielsweise Achslastbegrenzungen bei älteren Brücken oder geringe Lichtraumprofile, wie sie zum Beispiel für die Tunnelstrecken der U-Bahn in Berlin charakteristisch sind, den Einsatz kleiner Fahrzeuge erforderlich machen. Manche dieser Fahrzeuge verfügen über eine Zulassung, viele jedoch nicht. Insbesondere im Industriebereich eingesetzte Fahrzeuge besitzen oftmals keine Zulassung, sofern sie ausschließlich auf Privatgrundstücken fahren müssen.

67 Am anderen Ende des Markts stehen sehr leistungsfähige vier- oder sechssachsige Rangierlokomotiven, die auf Haupt- oder Nebenstrecken eingesetzt werden können. Diese Fahrzeuge weisen eine hohe Leistung sowie Anfahrzugkraft auf und können neben dem Rangierdienst auch zum leichten Streckendienst eingesetzt werden. Sie verfügen dabei über die wesentlichen Merkmale einer Rangierlokomotive, aber auch über die erforderlichen Zugsicherungseinrichtungen sowie die Zulassung zum Streckendienst. Derartige Lokomotiven werden dazu eingesetzt, um Züge auf Rangierbahnhöfen zusammenzustellen, Bauzüge zu bewegen oder auf kürzeren Strecken – beispielsweise zwischen mehreren Standorten eines Industrieunternehmens – Güterzüge zu bewegen.

68 Diese Fahrzeuge unterscheiden sich deutlich in ihrer Komplexität und ihrem Preis. Die Fähigkeit zur Herstellung größerer Rangierlokomotiven besitzen derzeit nur wenige Hersteller. Derartige Fahrzeuge stellen Vossloh (DE12, DE18), Alstom (Prima H3, Prima H4), Stadler (NG Shunter; noch im Entwurfsstadium), CRRC (AZ-Lok Hamburg/Berlin, noch nicht zugelassen) und CZ Loko (Effishunter 1000) her. Eine solche Lok hatte auch die Firma Gmeinder schon hergestellt (D180BB), war jedoch während des Zulassungsprozesses in Insolvenz geraten. Teilweise verfügen diese Lokomotiven (noch) nicht über eine Zulassung für den Betrieb auf dem deutschen Schienennetz, jedoch entsprechen sie alle den grundlegenden europäischen Zulassungsvorschriften, den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (im Folgenden: **TSI**). Für eine erfolgreiche Zulassung ist jedoch zusätzlich die Erfüllung weiterer länderspezifischer Vorschriften erforderlich.

69 Kleinere Rangierlokomotiven werden von einer größeren Zahl von Herstellern angeboten. Dazu zählen die Firmen Gmeinder, CZ Loko, Schöma, Reuschling, Socofer, Teraspyora (Steelwheel) und Express Service. Bereits zwischen diesen Unternehmen sind Spezialisierungen auf bestimmte Einsatzzwecke der Rangierlokomotiven erkennbar, beispielsweise für Untertageeinsatz oder für Rettungsfahrten.

70 Die Zusammenschlussbeteiligten vertreten die Ansicht, dass Strecken- und Rangierlokomotiven in denselben Markt gehören würden. Aus diesem Grund hat die Beschlussabteilung einzelne Abgrenzungsfragen erneut geprüft, die sich in Randbereichen stellen, insbe-

sondere ob Diesel-Streckenlokomotiven oder sog. Zweiwege-Fahrzeuge in den Markt einzubeziehen sind. Darüber hinaus ist die Frage zu klären, ob auch Gebrauchtfahrzeuge zum Markt für neue Rangierlokomotiven gehören.

71 Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen.

aa. Keine weitere Unterteilung nach Leistung oder Ausstattung der Rangierloks

72 Trotz der signifikanten Unterschiede in Leistung, Ausstattung und Preis der Rangierlokomotiven ist eine weitere Unterteilung des Markts weder sinnvoll noch erforderlich. Denn einerseits lässt sich kein trennscharfes Kriterium zur Unterscheidung identifizieren, andererseits bilden die unterschiedlichen Rangierlokomotiven-Modelle ein Kontinuum, das aufgrund der Ausweichmöglichkeiten auf etwas besser oder etwas schlechter ausgestattete Modelle zu einer Reaktionsverbundenheit des Markts insgesamt führt.

73 Ein denkbare Unterscheidungskriterium ist die Zulassung einer Lokomotive für den Streckendienst. Das Zulassungsverfahren ist aufwändig, die Lokomotiven müssen dann mit der relevanten Zugsicherungstechnik ausgestattet werden und sind typischerweise leistungsfähiger, damit sie den Anforderungen des (leichten) Streckendienstes hinsichtlich Zugkraft und Geschwindigkeit genügen können. Zudem benötigen einige größere Nachfrager, allen voran die DB, auch Streckenzulassungen für ihre dedizierten Rangierlokomotiven, die auf Rangierbahnhöfen zur Zugzusammenstellung eingesetzt werden. Allerdings ist es ohne weiteres möglich, die Komponenten für die Zugsicherung bei zugelassenen Lokomotivmodellen wegzulassen, wenn ein Kunde das Fahrzeug nur im Werksverkehr einsetzen möchte. Das Fahrzeug kann dann entsprechend günstiger angeboten werden. So wird teilweise ein und dasselbe Lokomotivmodell mit und ohne Sicherungstechnik ausgeliefert. Der Versuch einer weiteren Unterteilung der Märkte wäre daher mit einer Vielzahl von Grenzfällen verbunden, die eine eindeutige Zuordnung zu dem einen oder anderen Markt unmöglich machen.

74 Eine weitere Unterteilung ist aber auch nicht geboten. Beide Arten von Rangierlokomotiven – ob mit Streckenzulassung oder ohne – sind in der Lage, die Kernaufgabe einer Rangierlok auszuführen, nämlich das zügige Hin- und Herbewegen von Waggons im Rahmen der Zugbildung. Die Streckenzulassung stellt ein zusätzliches Qualitätsmerkmal dar, das einen erheblich flexibleren Einsatz des Fahrzeugs auch auf dem öffentlichen Schienennetz ermöglicht. Sie ist für den Rangierdienst aber nicht erforderlich. Rangierlokomotiven mit Streckenzulassung sind uneingeschränkt rangierfähig. Dies unterscheidet sie von Streckenlokomotiven, die – wie sogleich zu erörtern sein wird (s. dazu unter B.II.1.a.bb) – diese Fähigkeit nicht besitzen.

75 Schließlich besteht von kleinen Rangierlokomotiven eine Substitutionskette zu leistungsstarken, streckentauglichen Rangierlokomotiven und zurück. Zwar können Kunden, die eine Lokomotive für den Einsatz auf dem staatlichen Eisenbahnnetz benötigen, die geplanten Einsätze nicht durch eine kleine Lokomotive ohne Zulassung erledigen lassen. Umgekehrt können jedoch Lokomotiven, deren Baureihe zugelassen ist, ohne die spezifischen Sicherungseinrichtungen hergestellt und entsprechend günstiger verkauft werden, um Rangieraufgaben auf Privatgeländen wahrzunehmen. Diese Fahrzeuge stehen dann in unmittelbarer Konkurrenz zu Lokomotiven, deren Baureihe nicht zugelassen ist. Kunden, die reine Werks-Lokomotiven benötigen, können aber sowohl eine etwas leistungsfähigere als auch eine etwas kleiner dimensionierte Lokomotive für die in ihrem Unternehmen anfallenden Rangieraufgaben einsetzen. Die Preise für dasselbe Modell mit und ohne Zugsicherungseinrichtung lassen sich aber nicht vollständig voneinander entkoppeln. In ihrer Gesamtheit sorgen diese Umstände dafür, dass der gesamte Bereich der rangierfähigen Lokomotiven miteinander reaktionsverbunden ist. Wettbewerblicher Druck entsteht dabei jeweils von einem Segment auf das nächste durch Kunden, die eine gewisse Flexibilität mitbringen. Produkte aus denselben oder benachbarten Bereichen können dabei eher wettbewerblichen Druck aufeinander ausüben als sehr stark differenzierte Produkte von den Enden der Spanne.

bb. Diesel-Streckenlokomotiven

76 Vossloh hat im Schriftsatz vom 15. November 2019 zunächst darauf hingewiesen, dass die vom Zielunternehmen hergestellten Lokomotiven mit Mittelführerhaus nicht nur als Rangierlokomotiven, sondern zu einem erheblichen Teil auch als Alternative zu sonstigen Diesellokomotiven für den Güterverkehr auf kürzeren Distanzen eingesetzt werden (vgl. Bl. 793 d.A.). Daraus leitet Vossloh die Folgerung ab, dass für die Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse auf einen Gesamtmarkt für Diesellokomotiven abzustellen sei, auf dem Vossloh eine deutlich schwächere Marktstellung besitze als bei Rangierlokomotiven (Bl. 794 d.A.). In ihrem Schriftsatz vom 17. Februar 2020 sowie im Schriftsatz vom 27. März 2020 weisen die Zusammenschlussbeteiligten zudem darauf hin, dass mittlerweile auch elektrisch angetriebene Streckenlokomotiven mit sog. „Last-Mile-Modulen“ angeboten würden, die zum Rangieren verwendet werden könnten (dazu unter B.II.1.a.bb(1)). Sie sind zudem der Ansicht, dass eine hohe Angebotsumstellungsflexibilität bestehe und die Hersteller von Streckenlokomotiven mit Dieselantrieb ohne nennenswerten finanziellen und zeitlichen Aufwand die Produktion einer Rangierlok aufnehmen könnten (dazu unter B.II.1.a.bb(2)).

(1) Fehlende Austauschbarkeit

- 77 Streckenlokomotiven können nur in Randbereichen zu Rangierzwecken eingesetzt werden. Entgegen der Auffassung der Beteiligten handelt es sich nicht um ein Substitut für Rangierlokomotiven.
- 78 Die Zusammenschlussbeteiligten tragen vor, zwischen Rangier- und Streckenlokomotiven bestehe eine Austauschbarkeit in beide Richtungen (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 21). In ihrer Stellungnahme vom 17.02.2020 haben die Zusammenschlussbeteiligten bereits vorgetragen, dass die Grenzen zwischen Rangier- und andere Diesellokomotiven zusehends verschwimmen würden, weil umgekehrt Kunden auch Endführerhauslokomotiven zum Rangieren einsetzen. Sie führen in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 drei Beispiele an, in denen sich größere Industrieunternehmen gegen die Beschaffung einer DE18-Lokomotive und stattdessen für eine Vectron-Lokomotive von Siemens – eine typische Streckenlokomotive – entschieden hätten. Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Ansicht, die Differenzierung zwischen Lokomotiven mit Mittel- oder Endführerhaus spiele heute keine Rolle mehr. Sie sind der Auffassung, sogar Elektro-Lokomotiven für den Streckenbetrieb könnten als Rangierlokomotiven eingesetzt werden. Zu diesem Zweck verweisen die Zusammenschlussbeteiligten auf Elektro-Lokomotiven wie die Traxx 3 von Bombardier oder die Vectron von Siemens, die beide mit entsprechenden Last-Mile-Modulen angeboten werden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 22 f.). Auch könnten Lokführer auf den Trittstufen einer Lokomotive mit Endführerhaus mitfahren. Die Zusammenschlussbeteiligten sind schließlich der Auffassung, die derzeit laufende Ausschreibung der DB für eine Zweikraftlok sei paradigmatisch für den Trend hin zu universell einsetzbaren Lokomotiven (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 25).
- 79 Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung ist der Ansicht der Zusammenschlussbeteiligten nicht zu folgen: Mit Diesel und erst recht elektrisch angetriebene Streckenlokomotiven sind nicht in den Markt für Rangierlokomotiven einzubeziehen. Die Substitutionsbeziehung zwischen Rangierlokomotiven und Streckenlokomotiven ist nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung nur einseitig. Zwar können bestimmte Rangierlokomotiven auch als Streckenlokomotive eingesetzt werden, sofern sie über die entsprechenden Zulassungen, Zug- und Sicherungseinrichtungen, Geschwindigkeit und Leistung verfügen. Jedoch können umgekehrt Streckenlokomotiven aufgrund von Besonderheiten des Rangierdienstes nur für ganz besondere Aufgaben, die einen kleinen Ausschnitt der Rangieraufgaben darstellen, eingesetzt werden, beispielsweise für die Bereitstellung von Personenzügen auf Kopfbahnhöfen. Sie können Rangierlokomotiven aber nicht ersetzen, insbesondere nicht für die Kernaufgaben einer Rangierlokomotive, nämlich die Zugbildung.

- 80 Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung werden Streckenlokomotiven in der Praxis nicht zielgerichtet für den Rangierdienst eingesetzt und sie eignen sich auch aus wirtschaftlichen und technischen Gründen nicht dazu, Rangierlokomotiven zu ersetzen.
- 81 So haben die befragten Hersteller von Diesellokomotiven mit einer Ausnahme angegeben, dass Lokomotiven mit Endführerhaus – der für Streckenlokomotiven typischen Ausführung mit Führerständen an jedem Ende der Lokomotive – nicht systematisch für den Rangierbetrieb eingesetzt werden können. Dementsprechend stufen 94% der Unternehmen Streckenlokomotiven als ungeeignet für den Rangierdienst ein. Und selbst das Unternehmen, das diese Frage als einziges bejaht hat, hat angegeben, dass für den typischen Einsatz einer Rangierlokomotive das Führerhaus in der Mitte sitzen muss, damit der Fahrer nicht bei jedem Richtungswechsel aussteigen muss. Diese Erläuterung deutet darauf hin, dass die Frage von dem (ausländischen) Unternehmen möglicherweise falsch verstanden worden sein könnte.
- 82 Dem entspricht das Ergebnis zu Frage 5 der Herstellerbefragung. Danach schätzen die befragten Unternehmen, dass bei ihren Kunden im Durchschnitt 13% der für den Rangierdienst eingesetzten Lokomotiven Streckenlokomotiven sind, der Medianwert liegt mit 5% sogar noch deutlich darunter.¹ Die Unterschiede zwischen Mittelwert und Median weisen auf das Vorliegen von Ausreißern nach oben hin. Tatsächlich wird der Mittelwert durch die Angabe eines Unternehmens verzerrt, das den Anteil der Streckenlokomotiven auf 70% geschätzt hat. Der nächsthöchste Wert, den ebenfalls ein einzelnes Unternehmen genannt hat, beträgt 20%, drei Unternehmen haben 10% angegeben, vier Unternehmen 5%, ein Unternehmen 2%, ein Unternehmen 1% und fünf Unternehmen 0%. Anders, als die Zusammenschlussbeteiligten meinen (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 23 f.), lässt sich aus diesen Angaben keine Substitutionsbeziehung ableiten, sondern genau die beschränkte Einsatzbarkeit von Streckenlokomotiven in Randbereichen. Einzelne Ausreißer bei den Antworten ändern daran nichts.
- 83 Ein ganz ähnliches Ergebnis hat auch die Befragung der Nachfrager ergeben. Demnach antworten auch 90% der befragten Kunden, dass sie Lokomotiven mit Endführerhaus nicht zu Rangierzwecken einsetzen. Aus den Erläuterungen derjenigen Unternehmen, die die betreffende Frage abweichend beantwortet haben, ergibt sich, dass der Rangiereinsatz dieser Streckenlokomotiven auch bei diesen Unternehmen nur eine Randerscheinung betrifft, insbesondere den Verschub eines Zuges am Zielort, sofern dort keine Rangierlokomotive

¹ Zur Erläuterung: Der Median teilt die Antworten (hier: den Anteil der Lokomotiven mit Endführerhaus im Rangierdienst) in zwei Hälften, so dass die Werte in der einen Hälfte kleiner/gleich dem Medianwert sind, in der anderen größer/gleich. Der Median ist in bestimmten Fällen aussagekräftiger als ein Mittelwert, da er weniger stark auf „Ausreißer“ in den Angaben reagiert.

vorhanden ist, oder den Baustellenverkehr. Auch die übrigen Gründe für den Einsatz von Loks mit Endführerhaus als Rangierlokomotiven deuten darauf hin, dass hier zumeist unternehmensspezifische Anforderungen eine Rolle spielen: So gibt ein Unternehmen an, dass der Einsatz umlaufbedingt oder aufgrund spezieller Leistungsanforderungen erfolge, ein anderes Unternehmen nennt einen großen Anteil an Sonderzugverkehren und wenigen Planleistungen. Kein Unternehmen hat hingegen geantwortet, dass es Streckenlokomotiven auch gezielt zur Zugbildung verwende.

- 84 Auch die Einschätzungen der Hersteller zu den erforderlichen Merkmalen einer Rangierlokomotive deuten darauf hin, dass Streckenlokomotiven nicht als Ersatz für Rangierlokomotiven in Betracht kommen. So wurde als wichtigstes Merkmal "Anschaffungskosten" angegeben, das mit einem Durchschnittswert von 4,6 auf einer Skala von 1 bis 5 eingestuft wurde (wobei die Zahlen folgende Bedeutung haben: 1 = vernachlässigbar, 2 = unwichtig, 3 = bedeutsam, 4 = ziemlich wichtig und 5 = sehr bedeutsam). Der Medianwert liegt sogar bei 5,0. Als ähnlich bedeutsam wurden noch die Merkmale "laufende Kosten" (Mittelwert 4,4; Median 5,0), "Zuverlässigkeit" (Mittelwert 4,4; Median 4,5), "Langlebigkeit" (Mittelwert 4,4; Median 4,5) angesehen. Als nächst bedeutsamstes Merkmal wurde "Fernsteuerung" mit einem Mittelwert von 4,1 (Median 4,0) genannt, gefolgt von "Automatische Kupplung" (Mittelwert 3,7; Median 4,0) und "Mittelführerhaus" (Mittelwert 3,6; Median 4,0). An weiteren Merkmalen wurden von einzelnen Unternehmen noch die Kriterien "Lieferfähigkeit", "Verfügbarkeit von Wartungseinrichtungen" und "Verfügbarkeit von Ersatzteilen" genannt. Diese Merkmale wurden allerdings nicht systematisch von allen befragten Unternehmen bewertet, sodass die Ergebnisse dazu nicht aussagekräftig sind.
- 85 Von einzelnen Unternehmen wurde in Gesprächen darüber hinaus erläutert, warum es nicht möglich ist, Streckenlokomotiven zum Rangieren einzusetzen. So sind die Anschaffungskosten für eine Streckenlokomotive im Regelfall deutlich höher als für eine Rangierlokomotive, sodass es nicht wirtschaftlich wäre, eine Streckenlokomotive für Rangierzwecke einzusetzen. Einen weiteren wichtigen Punkt stellte dabei der Aufwand für einen Richtungswechsel (vor/zurück) dar: Bei einer Lokomotive mit Mittelführerhaus dreht sich der Lokführer schlicht um und bedient das Fahrzeug vom anderen Führerstand ("Master") aus, während der Lokführer bei einer Lokomotive mit Endführerständen durch das ganze Fahrzeug hindurch laufen muss, bevor er in die andere Richtung fahren kann. Da beim Zusammenstellen von Zügen häufige Richtungswechsel erforderlich sind, kann dies dazu führen, dass das Rangieren mit einer Streckenlokomotive deutlich länger dauert. Ein weiterer Punkt ist die Möglichkeit für einen Rangierer, auf den Trittstufen des Fahrzeugs sicher mitfahren zu können, um zum Ankoppeln von Waggons schnell und bequem abzustiegen. Darüber hinaus

fahren die Fahrzeuge bei Rangierfahrten langsam. Streckenlokomotiven sind jedoch für höhere Geschwindigkeiten ausgelegt, sodass der Motor einer Streckenlokomotive beim Rangieren häufig untertourig läuft. Dies hat einen höheren Verschleiß zur Folge. Die Auslegung der Fahrzeuge ist auch für den nächsten Punkt bedeutsam, dass nämlich beim Rangieren die Anfahrzugkraft eine entscheidende Rolle spielt. Um diese hohe Anfahrzugkraft sicherzustellen, verfügen Rangierlokomotiven über geeignete Übersetzungen.

- 86 Auch die Befragung der Nachfrager zu den erforderlichen Merkmalen einer Rangierlokomotive zeigt, dass Streckenlokomotiven nicht als Ersatz für Rangierlokomotiven in Betracht kommen. Auf einer Skala von „sehr wichtig“ bis „unbedeutend“ sollten die Nachfrager die Bedeutung der Merkmale einordnen (zur besseren Auswertung hat die Beschlussabteilung den Einschätzungen Schulnoten zugeordnet, d.h. sehr wichtig = 1, wichtig = 2, neutral = 3, weniger wichtig = 4, unbedeutend = 5). Die Bedeutung des Kriteriums „Mittelführerhaus“ wurde von Nachfragern im Durchschnitt mit 2,0 bewertet, „Fernsteuerung“ mit 2,02 und „Anschaffungskosten“ mit 1,4.
- 87 Die Einschätzung der Beschlussabteilung wird schließlich auch durch die Erwerberin CRRC gestützt, die in ihrer Antwort auf den Auskunftsbeschluss vom 3. Dezember 2019 anmerkt, dass Lokomotiven mit Endführerhaus nach ihrer Einschätzung nicht als Rangierlokomotiven, wohl aber Lokomotiven mit Mittelführerhaus sowohl als Rangier- als auch als Streckenlokomotiven eingesetzt werden können.
- 88 Schon aufgrund des signifikanten Preisunterschieds zwischen Rangierlokomotiven und Streckenlokomotiven ist die Einschätzung der Beteiligten nicht überzeugend, dass künftig nur noch universell einsetzbare Lokomotiven nachgefragt würden. Die erforderliche Technik für die Streckenfähigkeit ist aufwändig und teuer. Kunden, die Lokomotiven primär auf ihrem Werksgelände einsetzen wollen, benötigen Zugsicherungstechnik jedoch nicht und werden sich daher schon aus Kostengründen keine universell einsetzbare streckenfähige Rangierlokomotive kaufen.
- 89 Der Bedarf an Rangierleistungen wird nach Einschätzung der Beschlussabteilung auch – anders als die Beteiligten behaupten – mittelfristig nicht weiter sinken. Die Studie von SCI Verkehr, die die Beteiligten zum Nachweis ihrer These vom sinkenden Rangieraufwand zitieren (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 25), ist von der politischen Entwicklung überholt worden: Soweit dort noch von einem geringeren Bedarf an Rangierlokomotiven ausgegangen wird, wird dies jeweils mit dem Rückgang des sog. Einzelwagenverkehrs begründet. Beim Einzelwagenverkehr handelt es sich um die Abholung einzelner Waggons bei Kunden, die mit Waggons weiterer Kunden kombiniert und auf den Hauptstrecken gebündelt transportiert werden, bevor sie schließlich wieder auf mehrere Kunden verteilt werden.

Diese Art von Güterverkehr auf der Schiene ist – im Gegensatz zum Modell der sog. Ganzzüge, bei dem komplette Züge von A nach B transportiert werden – mit einem hohen Rangieraufwand verbunden. Über viele Jahre ist der Einzelwagenverkehr in Deutschland reduziert worden. Das Eckpunktepapier, das das sog. „Klimakabinett“ der Bundesregierung am 20. September 2019 beschlossen hat, sieht im Gegensatz zur bisherigen Strategie der DB jedoch eine Stärkung des Einzelwagenverkehrs vor. Die gerade laufende Ausschreibung der DB für die sog. Zweikraftlok steht in unmittelbarem Zusammenhang damit, wie nicht zuletzt die Schaubilder verdeutlichen, die die Zusammenschlussbeteiligten auf S. 26 ihres Schriftsatzes vom 27. März 2020 selbst eingereicht haben. Dabei zeigt die hohe Zahl von 200 Lokomotiven, die durch diese Ausschreibung beschafft werden soll, die Bedeutung des Paradigmenwechsels. Diese Änderung der politischen Rahmenbedingungen war im Zeitpunkt der Erstellung der Studie von SCI Verkehr nicht absehbar. Der sinkende Bedarf an Rangierleistungen wird von SCI Verkehr jedoch mehrfach mit dem weiteren Rückgang des Einzelwagenverkehrs begründet. Diese Prognose ist mit den Änderungen der politischen Rahmenbedingungen jedoch hinfällig geworden. Dies dürfte auch den Beteiligten ██████████ ██████████ bekannt sein. Es überrascht, wenn die Zusammenschlussbeteiligten dennoch im unmittelbaren Kontext mit der Ausschreibung der Zweikraftlok behaupten, dass eine „vermehrte Verlagerung des Verkehrs auf Ganzzüge, weg vom Einzelwagenverkehr“ (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 25) stattfindet.

90 Entgegen der Auffassung der Beteiligten ist die Zweikraftlok-Ausschreibung vor diesem Hintergrund kein Ausweis einer verstärkten Substitutionsbeziehung zwischen Rangierlokomotiven und Streckenlokomotiven mit Endführerhaus. Sie ist vielmehr Ausdruck der Wiederbelebung eines besonderen Anwendungsbereichs für rangierfähige Lokomotiven. Tatsächlich trifft es zu, wie auch die Zusammenschlussbeteiligten auf S. 25 ihres Schriftsatzes vom 27. März 2020 mehrfach betonen, dass in der Ausschreibung der DB für die Zweikraftloks auf die Rangierfähigkeit der neuen Lokomotiven geachtet wird. So verlangen die Ausschreibungsbedingungen einen Rangiertritt sowie die Fähigkeit, Gleisbremsen – eine Einrichtung, die auf Rangierbahnhöfen nach einem Ablaufberg verwendet wird – überfahren zu können. Auch optionale Fernsteuerungen sowie die Fähigkeit zum Einsatz auf einem Ablaufberg werden vorgesehen. Die Zweikraftlok verfügt damit über das entscheidende Kriterium für die Einbeziehung in den Markt für Rangierlokomotiven: Sie ist uneingeschränkt rangierfähig und fällt damit (auch) in den Markt für Rangierlokomotiven.

91 Der von den Zusammenschlussbeteiligten gewünschte Schluss der Eignung von Streckenlokomotiven für den Einsatz als Rangierlokomotive lässt sich aus dieser Entwicklung jedoch

gerade nicht ableiten. Im Gegenteil deutet der Umstand, dass die DB rangierfähige Lokomotiven für den Ausbau des Einzelwagenverkehrs noch gesondert beschaffen muss, eher darauf hin, dass die vorhandenen Streckenlokomotiven nicht über hinreichende Rangierfähigkeiten verfügen. Allerdings besitzt die laufende Ausschreibung auch eine ausgeprägte Innovations-Komponente, sodass sich daraus keine eindeutige Aussage ableiten lässt. Das Argument der Zusammenschlussbeteiligten jedenfalls, dass Streckenlokomotiven auch als Rangierlokomotiven eingesetzt werden könnten, lässt sich mit dem Hinweis auf die Zweikraftlok nicht stützen: Denn bei diesem Fahrzeug handelt es sich gerade nicht um eine reine Streckenlok, sondern um ein Fahrzeug, das selbstverständlich in den Markt für Rangierlokomotiven fällt, wie ihn die Beschlussabteilung abgrenzt, da diese Lok alle Besonderheiten einer Rangierlokomotive aufweist.

92 Zu überlegen könnte allenfalls sein, ob angesichts der tatsächlich gestiegenen Nachfrage nach Rangierlokomotiven mit der Fähigkeit zum Streckeneinsatz noch ein zusätzlicher Markt für universell einsetzbare Lokomotiven abgegrenzt werden müsste. Dies wäre bisher allerdings nur damit verbunden, dass die Marktanteile von Vossloh in die Höhe schnellen würden, da sehr viel weniger Unternehmen streckenfähige Rangierlokomotiven herstellen, als im bisher abgegrenzten Markt für Rangierlokomotiven berücksichtigt sind. Die Beschlussabteilung erachtet eine gesonderte Betrachtung dieses zusätzlichen Segments derzeit nicht als erforderlich. Den wettbewerblichen Besonderheiten universell einsetzbarer Diesellokomotiven kann durch die Berücksichtigung sowohl im Markt für Rangier- als auch für Streckenlokomotiven in ausreichendem Maße Rechnung getragen werden; dies kann sich allerdings ändern, sollte dieses Segment tatsächlich noch weiter an wirtschaftlicher Bedeutung gewinnen.

93 Die wenigen Fälle, die die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 aufgeführt haben, in denen Kunden eine Streckenlokomotive von Siemens oder eines anderen Herstellers einer DE18 vorgezogen hätten, belegen ebenfalls nicht die behauptete Substituierbarkeit von Rangierlokomotiven durch Streckenlokomotiven. Denn es handelt sich jeweils um Fälle, in denen die betreffenden Unternehmen ohnehin schon über Streckenlokomotiven verfügen und bei denen nicht klar ist, ob es bei den genannten Beschaffungen um Lokomotiven für den Rangierdienst ging. Die Einsetzbarkeit streckenfähiger Rangierlokomotiven für den Streckendienst ist unbestritten. Für die umgekehrte Substitutionsbeziehung, die die Zusammenschlussbeteiligten für richtig halten, geben die von ihnen genannten Beispiele jedoch nichts her. Und selbst wenn die Streckenlokomotive von Siemens in Einzelfällen für Rangierfahrten verwendet würde – Siemens selbst geht von einer Nutzungsquote als Rangierlokomotive von unter 5% aus (vgl. Rn. 173) – ist dies nicht

gleichbedeutend mit einer generellen Substituierbarkeit von Strecken- und Rangierlokomotiven. Die vorstehenden umfassenden Ermittlungsergebnisse sprechen in der Gesamtschau eindeutig gegen eine Austauschbarkeit.

94 Im Einzelnen:

- Bei [REDACTED] handelt es sich um ein Unternehmen, das neben anderen Aufgaben auch Logistik für den [REDACTED] bereitstellt. Das Unternehmen verfügt über [REDACTED] Lokomotiven, von denen [REDACTED] im Güterfernverkehr eingesetzt werden. Zuletzt wurden im Jahr 2019 zwei E-Loks des Typs Siemens Smarttron beschafft. Aus dem Umstand, dass [REDACTED] eine Streckenlokomotive beschafft hat, kann nicht geschlossen werden, dass diese als Rangierlokomotive eingesetzt wird. Zudem besitzt das Unternehmen ohnehin schon mehrere Rangierlokomotiven, die dem Unternehmen erlauben, auf einen Einsatz der neu beschafften Vectron im Rangierbetrieb zu verzichten. Der gezielte Einsatz der Vectron wird von den Beteiligten nicht vorgetragen. Angesichts des Zuschnitts des Unternehmens drängt sich diese Möglichkeit auch nicht auf.
- [REDACTED] ist ein Betreiber von Personenzugverkehren. Das Unternehmen führt den Verkehr [REDACTED] sowie die Fahrten [REDACTED] durch. Darüber hinaus betreibt es Charterzüge. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit das Unternehmen Bedarf für Rangierfahrten hat. Hingegen ist der Bedarf für Streckenlokomotiven evident. Die behauptete Ersetzung einer Rangierlokomotive durch eine Streckenlokomotive lässt sich aus diesem Beispiel ebenfalls nicht ableiten.
- Auch [REDACTED] ist ein Unternehmen, das sowohl über Rangier- als auch Streckenlokomotiven verfügt. Auch hier ist nicht ersichtlich, ob die betreffende Lokomotive für den Rangier- oder für den Streckendienst gedacht gewesen war.
- Bei [REDACTED] ist ebenfalls unklar, wofür die Lokomotive eingesetzt werden sollte. Das Unternehmen betreibt die Instandhaltung von Lokomotiven und vermietet Lokomotiven, beispielsweise zum Einsatz für Bauzüge. Auf den konkreten Einsatzzweck – und insbesondere die Frage, ob eine Streckenlok tatsächlich zum Rangierbetrieb eingesetzt werden soll – erlaubt auch dieses Beispiel keine Rückschlüsse.
- Bei dem Beispiel von [REDACTED] schreiben sogar die Beteiligten selbst, dass es um die Substitution von Streckenlokomotiven durch eine streckentaugliche Rangierlok von Vossloh ging; dieses Beispiel ist mithin schon nach Darstellung der Beteiligten für die hier zu beurteilende Frage nicht erheblich.

95 Erst recht gelten die Erwägungen zu Streckenlokomotiven zur Substitution einer Rangierlokomotive durch eine Elektro-Lok mit Last-Mile-Modul. Bei den Last-Mile-Modulen handelt

es sich um kleinere Dieselaggregate, die in E-Loks als Hilfsmotor eingebaut werden, um die Lokomotiven auch auf kurzen Strecken ohne Oberleitung, insbesondere auf Werksgebäuden und in Häfen, für einzelne Rangiervorgänge einsetzen zu können. Zu den wirtschaftlichen und technischen Nachteilen einer Diesel-Streckenlokomotive kommt bei derartigen Fahrzeugen noch der Umstand hinzu, dass Last-Mile-Module nur eine geringe Leistung aufweisen, sodass die Leistungsfähigkeit der Lokomotive stark eingeschränkt ist. So verfügen sowohl das Last-Mile-Modul von Siemens für die Vectron als auch das Last-Mile-Modul für die Traxx von Bombardier eine Leistung von jeweils 180 kW. Diese Leistung bewegt sich auf dem Niveau eines PKWs. Es ist nicht vorstellbar, wie eine solche Lokomotive anstelle einer Rangierlokomotive zur Zugbildung eingesetzt werden soll. Neben den eklatant höheren Anschaffungskosten dieser schweren E-Loks besitzen derartige Lokomotiven im Dieselbetrieb keine nennenswerte Zugkraft. Bereits das Eigengewicht der Traxx 3 mit Last-Mile-Modul beträgt 87 Tonnen. Entsprechend gering ist die Beschleunigung dieser Lokomotive bei Einsatz des Hilfsdiesels. Die Last-Mile-Module sind lediglich zur Überbrückung kurzer Strecken ohne Oberleitung, insbesondere am Anfang und Ende einer Strecke, auf der ein Ganzzug befördert wird – beispielsweise in Hafengebieten, Containerterminals oder Industrieanlagen – geeignet. Sie als Ersatz für eine Rangierlok anzusehen, erscheint eher fernliegend.

(2) Keine Angebotsumstellungsflexibilität

96 Die Überlegungen der Zusammenschlussbeteiligten zur Angebotsumstellungsflexibilität zwischen Streckenlokomotiven und Rangierlokomotiven greifen ebenfalls nicht durch.

97 Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Ansicht, die Beschlussabteilung habe die Angebotsumstellungsflexibilität bei der Marktabgrenzung vernachlässigt (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 26). Dies sei „nicht nachvollziehbar, da die Beschlussabteilung eine solche Flexibilität auf Anbieterseite an anderer Stelle eindeutig bejaht“ habe (aaO.). Die Zusammenschlussbeteiligten weisen zudem auf die unlängst erfolgten oder angekündigten Marktzutritte von Alstom, Stadler, Toshiba und vermeintlich auch CAF als Beleg für die von ihnen angenommene Angebotsumstellungsflexibilität hin.

98 Dieser Auffassung ist jedoch nicht zu folgen, da die Zusammenschlussbeteiligten die Voraussetzungen für das Vorliegen von Angebotsumstellungsflexibilität verkennen und zudem verschiedene Rechtsinstitute mit unterschiedlichen Anforderungen vermischen.

99 Die Angebotsumstellungsflexibilität wird in § 18 Abs. 3 Nr. 7 GWB als eines der relevanten Kriterien für die Beurteilung der Marktstellung eines Unternehmens genannt. Sie ist gegeben, wenn ein Hersteller sein Angebot auf ein bestimmtes anderes Produkt umstellen kann,

ohne dass dafür signifikante Kosten oder größerer Zeitaufwand erforderlich wären. Nach der Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes (ABl. 1997, C 372/5, Rn. 23) läge keine Angebotssubstituierbarkeit vor, wenn damit zusätzliche Investitionen, strategische Entscheidungen oder zeitliche Verzögerungen verbunden wären.

100 Im vorliegenden Fall sind sowohl Investitionen als auch erheblicher Zeitaufwand erforderlich, damit ein Hersteller von Streckenlokomotiven auch eine Rangierlokomotive anbieten kann. Zwar trifft es zu, worauf die Beteiligten zu Recht hinweisen, dass die Produktionsanlagen für Schienenfahrzeuge innerhalb kurzer Zeit von der Herstellung eines Lokomotiv-Typs auf einen anderen umgestellt werden können, ohne dass dies mit nennenswertem Kostenaufwand verbunden wäre (siehe dazu näher unten Rn. 586). Dies betrifft jedoch nur die Umstellung der Produktionsanlagen. Voraussetzung dafür ist aber ein fertig entwickeltes Produkt:

101 Denn sofern ein Hersteller von Streckenlokomotiven erst eine Rangierlokomotive entwickeln und zulassen muss, weil er noch nicht mit einem entsprechenden Modell auf dem Markt tätig ist, sind von ihm die normalen Kosten für Entwicklung und Zulassung zu tragen. Diese sind erheblich (s. dazu näher unten B.II.2.b): Schon allein für die Entwicklung müssen Kosten von mehreren Millionen EUR getragen werden und es ist mit einem Zeitaufwand von zumindest zwei Jahren zu rechnen. Hinzu kommen Zeit und Kosten für das Zulassungsverfahren, das ebenfalls mehrere Monate und typischerweise ebenfalls hohe Kosten verursacht. Angesichts dessen kann nicht davon gesprochen werden, dass eine Umstellung des Angebots ohne signifikanten Aufwand an Zeit und Kosten möglich wäre.

102 Die Beteiligten blenden bei ihrer Auffassung die Kosten der Produktentwicklung aus und wollen lediglich auf die Kosten der Umstellung der Fertigung abstellen. Der Kosten- und Zeitaufwand dafür muss bei der Beurteilung der Frage, ob Unternehmen wie Siemens oder Bombardier, die zwar bedeutsame Hersteller von Streckenlokomotiven sind, aber keine Rangierlokomotive auf dem Markt haben, mit zu Markt gehören, jedoch mit in den Blick genommen werden. Denn sie müssen tatsächlich eine erhebliche Investition tätigen und können erst mit großer Verzögerung ein Produkt liefern. Sie sind damit gerade keine Bezugsalternative. Die von den Beteiligten zum Beleg ihrer These angeführten Feststellungen der Beschlussabteilung beziehen sich auf die Frage, wie hoch die Kapazität einer Fabrik für die Herstellung von Lokomotiven ist. In diesem Kontext kommt es tatsächlich nur auf die Kosten der Umstellung der Produktion an. Diese Feststellungen können aber nicht, wie die Beteiligten es für richtig halten, einfach auf die Marktabgrenzung übertragen werden. Denn dabei bliebe ein weiterer bedeutsamer Kostenblock – zu dem die Entscheidung auch die nötigen Feststellungen enthält – unberücksichtigt.

103 Die tatsächlich in der jüngeren Vergangenheit erfolgten oder angekündigten Marktzutritte sind entgegen der Einschätzung der Zusammenschlussbeteiligten nicht als Ausweis der Angebotsumstellungsflexibilität einzustufen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 27). Sie besitzen allenfalls indizielle Bedeutung für die Höhe der Marktzutrittschranken und – damit zusammenhängend – für den Wettbewerbsdruck durch potentiellen Wettbewerb. Auf diese Aspekte wird im Zusammenhang der Marktzutrittschranken eingegangen (siehe dazu näher B.II.2.b).

cc. Zweiwegefahrzeuge

104 Vossloh hat in ihrem Schriftsatz vom 15. November 2019 zudem darauf hingewiesen, dass auch von den Anbietern von Zweiwege-Fahrzeugen erheblicher Wettbewerbsdruck auf den Absatz von Rangierlokomotiven ausgehe (Bl. 793 d.A.).

105 Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung sind Zweiwege-Fahrzeuge allerdings nicht in den Markt einzubeziehen.

106 Zunächst haben zwei Hersteller von Zweiwege-Fahrzeugen bei ihrer Antwort darauf hingewiesen, dass sie keine Rangierlokomotiven herstellen, sondern andere Maschinen. Eines dieser Unternehmen äußerte, es könne nichts zu diesem Bereich sagen, da es komplett andere Produkte herstelle als Rangierlokomotiven. Ein Unternehmen erklärte, Zweiwege-Fahrzeuge seien völlig andere Produkte mit ganz anderen Funktionen. Das andere Unternehmen äußerte, Zweiwege-Fahrzeuge seien immer nur eine Ergänzung, kein Ersatz für Lokomotiven.

107 Bei Zweiwege-Fahrzeugen handelt es sich um Fahrzeuge, die einerseits auf Schienen, andererseits auf Rädern laufen können. Teilweise sind diese Fahrzeuge – insbesondere für den Straßeneinsatz – mit Führerständen ausgerüstet, teilweise werden sie ausschließlich per Funkfernsteuerung bedient. Dabei hat die Firma Windhoff darauf hingewiesen, dass Zweiwege-Fahrzeuge typischerweise durch Batterien angetrieben werden, sie sind aber auch mit Dieselmotoren erhältlich. Zweiwege-Fahrzeuge führen auf der Schiene eigentlich immer unbemannt, nur zum Auf- und Abgleisen sitze jemand auf dem Fahrzeug. Die Fahrzeuge hätten häufig im Fahrweg einen Endschalter, damit sie den zum Rangieren vorgesehenen Bereich gar nicht verlassen könnten. Rangierlokomotiven hingegen könnten sich frei auf dem Gelände bewegen und auch einmal auf die Strecke rausgehen. Zudem hätten die Fahrzeuge regelmäßig keine Zulassung, sondern sie würden als maschinelle Anlage eingestuft. Schließlich bestehe ein erheblicher Preisunterschied: Während Rangierlokomotiven über eine Million EUR kosteten, lägen Zweiwege-Fahrzeuge bei etwa 250.000 EUR.

- 108 Dass Zweibegefahrzeuge nicht zum relevanten Markt gehören, wird durch die Befragungsergebnisse bestätigt. So kostete eine Rangierlokomotive nach den Ergebnissen der Herstellerbefragung durchschnittlich etwa 2,3 Mio. EUR. Auch die Nachfrager gaben für eine Rangierlokomotive im Mittel einen Wert von knapp zwei Millionen EUR und für ein Zweibegefahrzeug einen Wert von etwa 317 Tausend EUR an.
- 109 Nur ein Viertel der befragten Nachfrager hat überhaupt eine (geringe) Anzahl von Zweibegefahrzeugen als Rangierlokomotiven im Einsatz. Als Grund, weswegen die Unternehmen Zweibegefahrzeuge gezielt im Rangierdienst einsetzen, gab ein Unternehmen an, dass der Einsatz für leichte Rangiertätigkeiten erfolge, ein anderes Unternehmen, dass die Anschaffungs- und Betriebskosten im Verhältnis zur benötigten Rangierleistung des jeweiligen Standorts hierfür relevant seien. Die Antworten zeigen, dass auch hier unternehmensspezifische Faktoren eine Rolle spielen, die gegen eine grundsätzliche Substituierbarkeit sprechen.
- 110 Dies wird dadurch bestätigt, dass 90% der befragten Nachfrager die Frage, ob Zweibegefahrzeuge Rangierlokomotiven vollständig ersetzen können, mit „nein“ beantwortet haben. Befragt nach den Gründen hierfür, haben die meisten Unternehmen angegeben, dass keine vollständige Austauschbarkeit bestehe, da Zweibegefahrzeuge zu wenig Zugkraft besitzen, um die von den Unternehmen geforderte Leistung zu erbringen. Als weitere Argumente wurden die Störanfälligkeit, sehr hohe Wartungskosten, Nachteile in der Infrastruktur sowie eine geringere Robustheit genannt.

dd. Gebrauchtfahrzeuge

- 111 Die Zusammenschlussbeteiligten vertreten überdies die Meinung, dass auch gebrauchte Lokomotiven zum Markt zu zählen seien. Sie halten die Unterscheidung zwischen Neu- und Gebrauchtfahrzeugen für künstlich. Denn eine Gebrauchtlokomotive habe zwar höheren Wartungsaufwand als eine Neulokomotive, jedoch könnten aufgrund des geringeren Anschaffungspreises die Gesamtkosten deutlich unter denen einer Neulokomotive liegen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 30). Für die professionellen Nachfrager habe eine „Neulokomotive“ im Gegensatz zu privaten PKW-Märkten keinen eigenen Wert.
- 112 Die Einbeziehung von Gebrauchtlokomotiven in den Markt für Neufahrzeuge wäre eine fundamentale Abweichung von den übrigen Fahrzeugmärkten, die nur durch Besonderheiten von Rangierlokomotiven zu rechtfertigen wäre. Insbesondere wäre dies dann der Fall, wenn eine gebrauchte Rangierlokomotive gleichermaßen zuverlässig und langlebig wäre wie eine neue Lokomotive. Dies würde voraussetzen, dass Rangierlokomotiven praktisch keinem Verschleiß unterliegen.

- 113 Dies ist aber nicht der Fall: Zwar können Rangierlokomotiven bei guter Pflege und regelmäßiger Überholung sehr lange eingesetzt werden. Das Durchschnittsalter der Rangierlokomotiven in Deutschland wird auf über 35 Jahre geschätzt (vgl. Marktstudie "Diesel Locomotives - Global Market Trends 2017" von SCI Verkehr GmbH, S. 49). Auch im europäischen Ausland verfügen die EVUs über Lokomotiven mit einem relativ hohen Durchschnittsalter. Die Nachfragerbefragung hat ergeben, dass das Durchschnittsalter der Lokomotiven bei den befragten Unternehmen bei ca. 28 Jahren liegt, der mit dem jeweiligen Bestand an vorhandenen Lokomotiven gewichtete Mittelwert liegt bei ca. 32 Jahren.
- 114 Dennoch ist die Lebensdauer von Rangierlokomotiven nicht unbegrenzt, da sich trotz stabiler Bauweise verschiedenste Teile abnutzen, die dann ersetzt werden müssen. Der Aufwand für die Wartung steigt mit zunehmendem Lebensalter, und insbesondere sind Ersatzteile zusehends schwerer zu erhalten. Dementsprechend verursacht eine gebrauchte Rangierlokomotive tendenziell höhere Wartungskosten und ist dementsprechend nicht mit einer neuen Rangierlokomotive vergleichbar, die diesem Verschleiß noch nicht ausgesetzt war. Der Wartungsbedarf manifestiert sich bei streckentauglichen, vom Eisenbahnbundesamt zugelassenen Rangierlokomotiven in der Pflicht zur turnusmäßigen sog. "Hauptuntersuchung", der Rangierlokomotiven in regelmäßigen Abständen unterzogen werden. Nach Auskunft des Eisenbahnbundesamts ist die Hauptuntersuchung mit einer Standzeit von mehreren Wochen und einem sechsstelligen Euro-Betrag für die Reparaturkosten verbunden.
- 115 Hinzu kommt, dass mit dem höheren Wartungsbedarf auch eine geringere Zuverlässigkeit einhergeht. Für Rangierlokomotiven ist allerdings die Verfügbarkeit – wie für Schienenfahrzeuge im Allgemeinen – ein wichtiges Kriterium. Dies zeigt sich schon an der Befragung der Wettbewerber, die das Kriterium Zuverlässigkeit im Durchschnitt mit der Note 1,65 – und damit zwischen „ziemlich wichtig“ und „sehr bedeutsam“ – bewertet haben. Die Nachfrager halten das Kriterium „Zuverlässigkeit“ sogar für noch bedeutsamer, es wurde mit der Note 1,3 als das wichtigste Kriterium überhaupt eingestuft. Dies erscheint plausibel, denn der Ausfall der Rangierlokomotive aufgrund eines Defekts kann dazu führen, dass die Abläufe erheblich gestört oder Leistungen gar nicht mehr erbracht werden können. Dies ist in einem Industriebetrieb, wo die Rangierlokomotive für den Herantransport von Produktionsmaterial oder den Abtransport fertiger Produkte benötigt wird, genauso inakzeptabel wie auf einem Rangierbahnhof. Vor allem wenn durch einen Defekt längere Standzeiten drohen, beispielsweise durch die aufwändige Beschaffung eines nicht mehr produzierten Ersatzteils für eine alte Lokomotive, können diese zu Produktionsausfällen führen, die genauso hohe Kosten verursachen wie die kurzfristige Heranschaffung eines Ersatzfahrzeugs oder die Vorhaltung einer Back-up-Lokomotive.

- 116 Vor diesem Hintergrund ist auszuschließen, dass es bei Rangierlokomotiven für die Nachfrager keine Rolle spielt, ob ein Neu- oder ein Gebrauchtfahrzeug erworben wird. Den Zusammenschlussbeteiligten ist jedoch insoweit zu folgen, dass in Randbereichen auch der Erwerb einer Gebrauchtlokomotive eine Alternative darstellen kann. Je nach Anforderungsprofil ist dies bei einem erheblichen Teil der Nachfrager – wie an der oben aufgeführten Bedeutung des Kriteriums „Zuverlässigkeit“ deutlich wird – aber nicht der Fall. Der Erwerb von Gebrauchtlokomotiven stellt damit eine Form von Randsubstitution aus, die allerdings außerhalb des Markts steht. Sie wird beim Wettbewerbsdruck berücksichtigt (siehe dazu näher unter B.II.2.e).
- 117 Eine besondere Erscheinungsform stellen allerdings generalüberholte ("modernisierte") Rangierlokomotiven dar. Die Tiefe der Überarbeitung ist dabei unterschiedlich und kann vom Auftraggeber bestimmt werden. Teilweise werden nur einzelne Komponenten wie Lager und Radsätze, Bremsanlage, Zugsteuerung, Zugsicherungskomponenten oder der Motor ausgetauscht, teilweise werden die alten Lokomotiven auch komplett von alter Technik befreit, bis nur noch Rahmen und Drehgestelle übrig sind, und alle Komponenten einschließlich Motor und Karosserie ausgetauscht. Derart vollständig modernisierte Lokomotiven sind mit der Lebenserwartung einer neuen Lokomotive vergleichbar.
- 118 Neben der Tiefe der Modernisierung sind bei generalüberholten Lokomotiven noch zwei wirtschaftliche Modelle zu unterscheiden: Im einen Fall beauftragt der Eigentümer einer Lokomotive einen Hersteller mit der Modernisierung seiner bereits vorhandenen Lokomotive bzw. führt die Modernisierung selbst in Eigenleistung durch. Im anderen Fall kauft ein Hersteller eine alte Lokomotive, überholt diese vollständig und verkauft sie anschließend an ein anderes Unternehmen weiter. Nur der letztgenannte Fall kommt dem Absatz neu hergestellter Lokomotiven nahe, im ersten Fall stellt die Modernisierung eine Werkstattleistung dar. Für einen Nachfrager macht es einen Unterschied, ob er bereits eine gebrauchte Lokomotive besitzen muss, für die er dann auch das wirtschaftliche Risiko der erforderlichen Reparaturen trägt, oder ob er ohne weitere Voraussetzungen eine neue Lokomotive vom Hersteller kaufen kann. Ohne Eigentümerwechsel kommt es schließlich auch nicht zum Verkauf einer Lokomotive, sondern es werden lediglich Werkleistungen erbracht.
- 119 Vor diesem Hintergrund sind allenfalls umfassende Modernisierungen in den Markt einzubeziehen, bei denen alle technischen Komponenten samt Motor und Karosserie ausgetauscht werden, sodass nur Rahmen und Drehgestelle weiterverwendet werden, und bei denen die überholte Lokomotive vom Hersteller schließlich an ein anderes Unternehmen als den ursprünglichen Eigentümer verkauft wird. Sonstige Gebrauchtlokomotiven sind aber auch bei Rangierlokomotiven nicht in den Markt für Neufahrzeuge einzubeziehen.

- 120 Soweit die Zusammenschlussbeteiligten der Ansicht sind, modernisierte Rangierlokomotiven seien vollständig in den Markt einzubeziehen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 30), setzen sie sich in Widerspruch zu ihrer Behauptung, es bestünde keine Nachfrage nach dieselhydraulischen Rangierlokomotiven mehr. Bei Modernisierungen – erst recht, wenn es sich nicht um umfassende Generalüberholungen handelt – ist ein Wechsel der Antriebstechnologie mit einem hohen Aufwand verbunden, da aufwändig in die Konstruktion des Fahrzeugs eingegriffen werden muss. Dieselhydraulische Lokomotiven bleiben daher typischerweise dieselhydraulisch. Insbesondere wenn ein Technologiesprung angestrebt wird, stellt eine Modernisierung vielfach keine Alternative zu einer neuen Rangierlokomotive dar.
- 121 Auch für modernisierte Lokomotiven besteht ohne Zweifel eine Nachfrage. Sie unterscheidet sich aber von der Nachfrage eines Unternehmens, das eine intensiv eingesetzte Rangierlokomotive benötigt, die mit geringen Verbrauchskosten und möglichst kurzen Ausfallzeiten permanent einsatzbereit ist, ohne dafür ein Back-up vorhalten zu müssen.
- 122 Letztlich wird an den Ausführungen der Zusammenschlussbeteiligten nur der Umstand deutlich, dass die Nachfrage nach Rangierlokomotiven eine große Bandbreite von Anforderungen abdeckt. Die umfassende Einbeziehung gebrauchter Lokomotiven in den Markt für Neufahrzeuge ist aber bei Rangierlokomotiven nicht sachgerecht.

b. Räumliche Marktabgrenzung

- 123 Auch die Abgrenzung des räumlich relevanten Markts erfolgt nach dem Bedarfsmarktkonzept. Dabei ist derjenige Bereich als räumlich relevanter Markt anzusehen, auf den sich das Zusammenschlussvorhaben auswirkt. Neben der Feststellung der vom Zusammenschluss betroffenen Nachfrager müssen als weitere Voraussetzung für die Abgrenzung eines relevanten Markts einerseits die Wettbewerbsbedingungen in dem Gebiet hinreichend homogen sein und sich andererseits von den Wettbewerbsbedingungen in benachbarten Gebieten spürbar unterscheiden (BGH v. 16.01.2008, KVR 26/07, WuW/E DE-R 2327, 2336, Rn. 69 - Kreiskrankenhaus Bad Neustadt unter Hinweis auf Art. 9 Abs. 7 FKVO sowie die Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. EG 1997 C 372/6, Rn. 8). Letztlich kommt es auf die räumlichen Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager an (BGH v. 06.12.2011, KVR 95/10, WuW/E DE-R 3591 Rn. 34 - Total/OMV; BGH v. 19.12.1995, KVR 6/95, WuW/E BGH 3037, 3042, Rn. 21 - Raiffeisen; zitiert nach juris).
- 124 Sowohl das Bundeskartellamt als auch die KOM sind zuletzt von einer EWR-weiten – teilweise zusätzlich unter Einschluss der Schweiz – Ausdehnung der Schienenfahrzeugmärkte ausgegangen (vgl. BKartA, B9-166/11, Rn. 66; KOM, M.5754, Rn. 40 ff.; M.7871,

Rn. 24; M.8677, Rn. 126). In früheren Entscheidungen war die KOM noch von nationalen Märkten ausgegangen (KOM M.2139, Rn. 7).

- 125 Die Ermittlungen der Beschlussabteilung haben kein vollständig einheitliches Bild ergeben. Bei Rangierlokomotiven gibt es bedeutende Umstände, die für eine EWR-weite Ausdehnung einschließlich der Schweiz sprechen, aber auch Anhaltspunkte, die kleinere räumliche Märkte nahelegen. Eine zweifelsfreie Überzeugung, dass kleinere als EWR-weite Märkte einschließlich der Schweiz vorliegen, vermag sich die Beschlussabteilung jedoch nicht zu bilden. Dieser Entscheidung wird daher zugunsten der Zusammenschlussbeteiligten der größere Markt zugrunde gelegt, der den gesamten EWR einschließlich der Schweiz umfasst. Schon bei einer separaten Betrachtung eines west- bzw. eines osteuropäischen Marktes würden die Marktanteile der Zusammenschlussbeteiligten im westeuropäischen Teil des Marktgebiets signifikant steigen.
- 126 Zentral für die räumliche Marktabgrenzung ist, ob Rangierlokomotiven in mehreren Mitgliedsstaaten zugelassen werden können. Dies ist vor dem Hintergrund schwierig, dass die Schienenverkehrswege in den Mitgliedsstaaten Europas historisch bedingt teilweise signifikante technische Unterschiede aufweisen, insbesondere bei der Zugsicherung sowie beim – für Diesellokomotiven jedoch nicht relevanten – Fahrstrom. Das neue europäische Zugsicherungssystem ETCS wird erst langsam eingeführt, parallel zu den bestehenden Zugsicherungssystemen. Sofern ein Fahrzeug grenzüberschreitend eingesetzt werden soll, muss es daher mehrsystemfähig sein. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen sind erheblich, und die Lokomotiven müssen in jedem Land separat zugelassen sein, in dem sie fahren sollen. Dafür müssen neben den TSI die notifizierten nationalen technischen Regeln (im Folgenden: **NNTV/NNTR**) beachtet wird, was zu zusätzlichen Tests und Gutachten führen und gegebenenfalls auch technische Änderungen am Fahrzeug erforderlich machen kann.
- 127 Tatsächlich erwirken die Hersteller von Rangierlokomotiven nur in wenigen Fällen eine Zulassung in mehreren Ländern für ihre Rangierlokomotiven. Die Fahrzeuge der befragten Hersteller sind im Durchschnitt in 1,5 Ländern zugelassen, der Medianwert beträgt 1,0. Dabei ist eine ganze Reihe von Fahrzeuge überhaupt nicht zugelassen (10 Fälle), über eine Zulassung in einem Land verfügen 15 Modelle, über eine Zulassung in zwei Ländern nur noch sechs Modelle und über Zulassungen in drei, vier oder mehr Ländern nur noch zusammen weniger als fünf Modelle (eine genauere Aufschlüsselung ist aus Geheimnischutzgründen nicht mehr möglich). Bei anderen Arten von Schienenfahrzeugen ergibt sich ein deutlich abweichendes Bild, insbesondere bei Streckenlokomotiven: In diesem Bereich werden die entsprechenden Modelle in deutlich mehr Ländern parallel zugelassen.

- 128 Der Kosten- und Zeitaufwand für die Zulassung einer Rangierlokomotive wird von den befragten Unternehmen als erheblich eingeschätzt. Die Beschlussabteilung hat die Marktteilnehmer um die Angabe einer Spanne für die geschätzten Kosten der erstmaligen Zulassung einer dreiachsigen und einer vierachsigen Rangierlokomotive gebeten. Dies hat für einen Dreiaxser einen durchschnittlichen Minimalwert von 2.153.846 EUR ergeben (Median 1.250.000 EUR) und einen durchschnittlichen Maximalwert von 3.634.615 EUR (Median 2.250.000 EUR). Den Zeitaufwand schätzen die befragten Unternehmen im Mittel auf 22,5 Monate (Median 19,5 Monate). Für eine vierachsige Rangierlokomotive haben sich geringfügig höhere Werte ergeben, nämlich ein Minimalwert von im Mittel 2.664.286 EUR (Median 1.500.000 EUR) und einen Maximalwert von durchschnittlich 4.103.571 EUR (Median 3.000.000 EUR). Der Zeitaufwand wurde auf durchschnittlich 24,4 Monate geschätzt, der Medianwert betrug 20,0 Monate.
- 129 Damit rechnen die Marktteilnehmer im Groben mit einem finanziellen Aufwand für die erste Zulassung von 2 bis 4 Mio. EUR und einem Zeitaufwand von knapp zwei Jahren. Dabei haben einige – insbesondere größere – Unternehmen sogar deutlich höhere Kosten angegeben, die bis zu 10 Mio. EUR für eine dreiachsige und 12 Mio. EUR für eine vierachsige Lokomotive reichen. Andere Unternehmen wiederum haben deutlich geringere Kosten geschätzt.
- 130 Selbst die Kosten für die Zulassung in einem anderen Land nach erfolgter Erstzulassung wurden von den befragten Unternehmen als erheblich bezeichnet. Nach den Antworten liegen die Kosten für die weitere Zulassung eines Dreiachsers im Durchschnitt minimal bei 760.714 EUR, maximal bei 2.300.000 EUR (Medianwerte: 500.000 EUR und 1.300.000 EUR), für einen Vierachser beträgt der Mittelwert minimal 826.667 EUR, maximal 2.446.667 EUR (Median: 500.000 EUR und 1.650.000 EUR). Der Zeitaufwand für eine dreiachsige Rangierlokomotive wird durchschnittlich auf 15,0 Monate (Median: 12,0 Monate) geschätzt, bei einer vierachsigen Lok auf 17,7 Monate (Median 12,0 Monate).
- 131 Trotz dieser erheblichen Aufwände erscheint auch bei Rangierlokomotiven die Annahme zutreffend, dass ein EWR-weiter Markt einschließlich der Schweiz besteht.
- 132 Zwar ist die Zulassung in mehreren Mitgliedsstaaten mit technischem und administrativem Aufwand verbunden, der einige Marktteilnehmer davon abhält, ihre Fahrzeuge grenzüberschreitend registrieren zu lassen. Jedoch sind die Kosten für die sog. Homologation immer noch ein Bruchteil der Entwicklungskosten für eine neue Lokomotive. Die Entwicklungskosten betragen etwa das Vierfache der Kosten für die Erstzulassung (dazu näher unten unter B.II.2.b), verglichen mit der Homologation in einem anderen Land liegen die Entwicklungskosten sogar etwa beim Achtfachen. Dabei ist immer zu bedenken, dass auch bei einer

Neuentwicklung zusätzlich zu den Entwicklungskosten die vergleichsweise hohen Kosten der Erstzulassung zu tragen sind.

- 133 Hinzu kommt, dass auf europäischer Ebene intensive Bemühungen unternommen werden, den Zulassungsprozess von grenzüberschreitend eingesetzten Fahrzeugen zu vereinfachen. Dazu ist insbesondere mit den Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) ein europäisches Regelwerk geschaffen worden, das große Teile der einzuhaltenden Normen vereinheitlicht hat. Zusätzlich müssen jedoch auch weiterhin länderspezifische notifizierte nationale Sicherheitsvorschriften (NNTR) eingehalten werden. Eine zusätzliche Vereinfachung des Zulassungsverfahrens wird durch die Eröffnung eines Zulassungsverfahrens bei der Europäischen Eisenbahnagentur (im Folgenden: **ERA**) mit Sitz in Valenciennes/Frankreich angestrebt. Seit 2019 sind Fahrzeuge, deren Einsatzgebiet mehrere Mitgliedsstaaten umfasst, direkt bei der ERA anzumelden. Nur bei einer Beschränkung des Einsatzgebiets auf einen Mitgliedsstaat können Anmeldungen auch bei den Eisenbahnbehörden der Mitgliedsstaaten (in Deutschland ist dies das Eisenbahnbundesamt, im Folgenden: **EBA**) vorgenommen werden.
- 134 Die Schweiz hat die TSI als Regeln der Technik und Sorgfaltsregeln übernommen, sodass hier das Basisregelwerk identisch ist, das auch hier durch weitergehende nationale Vorschriften ergänzt wird.
- 135 Vor diesem Hintergrund sind schon heute länderübergreifende Zulassungen im EWR möglich und werden – wenn auch im Rangierlokbereich in vergleichsweise wenigen Fällen – durchaus praktiziert. Darüber hinaus ist bereits absehbar, dass sich die Zulassungsvoraussetzungen in den kommenden Jahren weiter angleichen werden. Dies rechtfertigt die Annahme eines EWR-weiten Markts einschließlich der Schweiz.

2. Wettbewerbliche Beurteilung

- 136 Das Zusammenschlussvorhaben erfüllt nicht die Untersagungs Voraussetzungen.
- 137 Die wettbewerbliche Beurteilung des vorliegenden Falles weist Besonderheiten auf. Dies liegt einerseits am betroffenen Markt, der ein langlebiges Wirtschaftsgut zum Gegenstand hat und in dem vergleichsweise wenige Transaktionen stattfinden. Andererseits besteht die Besonderheit, dass CRRC sich unmittelbar im Begriff befindet, in den Markt einzutreten, und ihre Marktstellung erst aufbaut. Das Unternehmen hat bislang nur einzelne Aufträge für Rangierlokomotiven erhalten, jedoch noch keine entsprechenden Fahrzeuge ausliefern können. Dementsprechend besitzt der historische Marktanteil von CRRC nur begrenzte Aussagekraft über die künftige Marktstellung des Unternehmens. Relevant ist vielmehr die

Prognose darüber, wie sich der Marktanteil von CRRC ohne bzw. mit dem Zusammenschluss aufgrund der wettbewerblichen Rahmenbedingungen entwickeln wird. In diese Prognose muss auch der Umstand einfließen, dass es sich bei CRRC um ein Staatsunternehmen handelt, das von der Volksrepublik China als (mittelbarer) Eigentümerin im Rahmen ihrer Industriestrategie "Made in China 2025" besonders gefördert wird.

138 Im Folgenden werden zunächst die Voraussetzungen für die Beurteilung der Zusammenschlusswirkungen dargelegt, indem die Entwicklung der Marktstellungen der Marktteilnehmer dargestellt (dazu näher unter B.II.2.a) und die Strukturmerkmale des Markts und das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen betrachtet werden (dazu näher unter B.II.2.bb bis B.II.2.f). Darauf aufbauend wird anschließend die Entwicklung der Marktstellungen der Beteiligten mit und ohne Zusammenschluss untersucht (dazu näher unter B.II.2.g und B.II.2.h).

a. Marktstruktur

139 Der Rangierlok-Markt ist im Vergleich zu anderen Schienenfahrzeug-Märkten ein vergleichsweise kleiner Markt. Pro Jahr wurden im EWR einschließlich der Schweiz etwa 75 Stück verkauft. Die Preise für Rangierlokomotiven liegen zwischen ein und vier Mio. EUR. Das Marktvolumen lag im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 jährlich bei etwa 140 Mio. EUR.

140 Etwa die Hälfte der im EWR verkauften Rangierlokomotiven wurde in den vergangenen fünf Jahren in Deutschland abgesetzt. Das Marktvolumen in Deutschland betrug nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung im Jahr 2018 65,0 Mio. EUR. Damit liegt kein Bagatellmarkt vor.

141 Im Folgenden werden zunächst Besonderheiten bei der Nachfrage nach Rangierlokomotiven und daraus entstehende Konsequenzen für die wettbewerbliche Analyse dargestellt (dazu unter B.II.2.a.aa). Anschließend werden die Tätigkeitsbereiche der wesentlichen Marktteilnehmer beschrieben (dazu unter B.II.2.a.bb). Danach wird die Marktstruktur einschließlich der Entwicklung der Marktanteile betrachtet (dazu unter B.II.2.a.cc). Schließlich wird das tatsächliche Marktgeschehen und die wettbewerbliche Nähe der Marktteilnehmer analysiert (dazu unter B.II.2.a.dd).

aa. Bestimmung der Marktanteile und Prognosezeitraum

142 Rangierlokomotiven sind sehr langlebige Güter. Dies hat einerseits Auswirkungen auf die Bestimmung der historischen Marktanteile, andererseits ergeben sich dadurch Besonderheiten für die Prognose. Insbesondere muss der Prognosezeitraum angesichts der langen

Vorlaufzeit zwischen Auftrag und Auslieferung einer Lokomotive länger sein als die üblichen drei bis fünf Jahre.

- 143 Die Zusammenschlussbeteiligten wenden sich gegen die Art der Marktanteilsermittlung, die die Beschlussabteilung ihrer Entscheidung zugrunde gelegt hat. Sie sind der Auffassung, die Bestimmung der Marktanteile auf Basis tatsächlicher Absatzmengen sei schon im Ausgangspunkt verfehlt (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 35). Stattdessen halten sie den Rückgriff auf Auftragseingänge für geboten, wie dies auch die KOM im Verfahren Siemens/Alstom getan habe. Dies sei erforderlich, weil es in Fusionskontrollverfahren um die Prognose der zukünftigen Marktverhältnisse gehen müsse (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 36).
- 144 Im Folgenden wird zunächst auf die zeitlichen Besonderheiten bei Prognosezeitraum und Marktanteilsbestimmung eingegangen, die sich aus den besonderen Eigenschaften von Rangierlokomotiven ergeben (dazu unter B.II.2.a.aa(1)). Anschließend werden die Grundlagen für die Marktanteilsbestimmung im vorliegenden Fall erörtert (dazu unter B.II.2.a.aa(2)); in diesem Zusammenhang werden auch die Einwände der Beteiligten diskutiert.

(1) Zeitraum für die Marktanteilsbestimmung und für die Prognose

- 145 Die typische Lebensdauer von Rangierlokomotiven beträgt 25 bis 30 Jahre. Die tatsächliche Lebensdauer liegt sogar noch deutlich darüber, das Durchschnittsalter der Rangierlokomotiven der befragten Betreiber liegt bei 33,1 Jahren, die Rangierlok-Flotten mehrerer europäischer Staatsbahnen sind durchschnittlich mehr als 40 Jahre alt.
- 146 Zudem benötigt die Abwicklung größerer Aufträge vergleichsweise viel Zeit. Zwischen Auftragserteilung und Auslieferung vergehen oftmals zwei bis drei Jahre, insbesondere wenn der Kunde besondere Merkmale wünscht, die erst entwickelt und gegebenenfalls noch zugelassen werden müssen. Veränderungen in den Absatzzahlen werden daher erst mit einer gewissen Verzögerung sichtbar. So vergab die DB im Jahr 2008 einen Auftrag über 130 Rangierlokomotiven (sog. „Gravita“ von Voith); diese Lokomotiven wurden in den Jahren 2010 bis 2014 ausgeliefert. Ein ähnlich langer Zeitraum verging bei einem Auftrag der SBB über 47 Dual-Mode-Rangierlokomotiven, der Ende 2015 vergeben wurde und bei dem bislang – Anfang 2020 – erst wenige Exemplare vom Hersteller Alstom ausgeliefert wurden.
- 147 Diese besonderen Marktbedingungen erlauben es nicht, das Wettbewerbspotential der Marktteilnehmer durch die Betrachtung eines einzelnen Jahres zu bestimmen. Für die Ermittlung der historischen Marktstellung eines Unternehmens muss vielmehr auf den Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre zurückgegriffen werden. Der Markt für Rangierlokomotiven ist eine typische Industrie mit einer geringen Zahl von Bestellungen, die jedenfalls

seitens der Staatsbahnen unregelmäßig erfolgen. Die Industriekunden hingegen bestellen eher regelmäßig Rangierlokomotiven im Rahmen von vergleichsweise kleinen Aufträgen. Angesichts der meist hochvolumigen, unregelmäßigen Bestellungen der Staatsbahnen kann eine belastbare, von Zufällen freie Aussage über die Marktstellung und das Wettbewerbspotential eines Unternehmens nur gewonnen werden, wenn ein längerer Zeitraum in den Blick genommen wird.

- 148 Die Marktanteile waren im Betrachtungszeitraum spürbaren Schwankungen unterworfen, die sich aus der Natur des Rangierlok-Absatzes ergeben: Denn die Marktvolumina können sich von Jahr zu Jahr durch große Aufträge verändern, vor allem wenn die großen Staatsbahnen – wie im oben erwähnten Beispiel der Gravita-Ausschreibung der DB – als Nachfrager auftreten. Gewinn oder Verlust einer einzigen Ausschreibung können dann zu starken Änderungen der Absatzzahlen der Unternehmen über drei bis vier Jahre führen. Die Auswirkungen großer Ausschreibungen auf das Marktvolumen können so stark sein, dass sich die Marktanteile eines Unternehmens selbst bei konstantem eigenem Absatz aufgrund der Änderungen im Nenner verändern.
- 149 Die Beteiligten haben in ihrer Anmeldung einen Betrachtungszeitraum von drei Jahren vorgeschlagen, die Beschlussabteilung hält die Heranziehung eines Zeitraums von fünf Jahren für sinnvoll. Dies entspricht auch dem Vorgehen im Verfahren Siemens/Alstom der KOM (M.8677, Rn. 140 ff.), wo sogar erwogen (letztlich allerdings offen gelassen) wurde, ob eher ein Fünf- oder ein Zehn-Jahres-Zeitraum angemessen wäre.
- 150 Darüber hinaus ergeben sich aus den langen Vorlaufzeiten für die Auslieferung von Rangierlokomotiven auch Auswirkungen auf den Prognosezeitraum. Bei den hier relevanten Produkten hält die Beschlussabteilung einen Prognosezeitraum von fünf bis zehn Jahren für angemessen. Dies ist erforderlich, da bei der Prognose der Zusammenschlusswirkungen die bereits eingetretenen Umstände berücksichtigt werden müssen, die in absehbarer Weise Auswirkungen auf die Marktverhältnisse haben werden. Bei Anwendung des üblichen Prognosezeitraums von drei bis fünf Jahren könnten aber bereits größere Bestellungen, die in den nächsten drei Jahren eingehen, nicht mehr vollständig bei der Prognose der Marktstellung berücksichtigt werden. Durch den Zeitverzug, der bei größeren Aufträgen sowie bei kundenspezifischen Anpassungen entsteht, wenn diese zunächst ein Zulassungsverfahren durchlaufen müssen, wirken sich Änderungen der Marktverhältnisse nicht unmittelbar aus, selbst wenn die Ursachen dafür bereits heute gelegt sind.
- 151 Eine Lieferzeit von mehreren Jahren ist charakteristisch für den Markt; sie kann nur vermieden werden, wenn ein Rangierlok-Kunde ein Serienmodell bei einem größeren Hersteller kauft, der bereits über ein am Markt eingeführtes Modell mit den erforderlichen Zulassungen

sowie über freie Produktionskapazitäten verfügt. Lieferzeiten von unter einem Jahr sind bei einzelnen Streckenlokomotiven zu beobachten, im Rangierlokbereich aber nicht typisch. Insbesondere größere Rangierlok-Aufträge haben eine sehr lange Vorlaufzeit. Die Marktverhältnisse verändern sich bei solchen Produkten mit langer Entwicklungs- und Produktionszeit langsamer. Die Anwendung des üblichen Prognosezeitraums würde in einem solchen Markt ein unvollständiges Bild vermitteln. Dies kann durch die Anwendung eines längeren Prognosezeitraums aufgefangen werden. Unter Berücksichtigung der typischen Zeitspanne für Entwicklung und Zulassung einer Rangierlokomotive sowie die beobachtbaren Produktionszeiträume bei größeren Aufträgen hält die Beschlussabteilung hier einen Prognosezeitraum von fünf bis zehn Jahren für angemessen.

(2) Ermittlung der Marktanteile

- 152 Für die Bestimmung der Marktanteile greift die Beschlussabteilung im Ausgangspunkt auf die tatsächlichen Absätze zurück. Die tatsächlich am Markt abgesetzten Produkte erscheinen als die belastbarste Grundlage zur Bestimmung der historischen Marktstellung, da in den tatsächlichen Absatzzahlen auch Störungen bei der Auftragsabwicklung sowie etwaige Mehrlieferungen berücksichtigt werden. Diese Absatzwerte werden in der Prognose um die absehbaren Veränderungen korrigiert, die sich insbesondere aus den Auftragseingängen der Unternehmen ergeben.
- 153 Darin liegt tatsächlich eine Abweichung vom Vorgehen der KOM im Verfahren Siemens/Alstom (M.8677, Rn. 147), die den Auftragseingang zur Bestimmung der Marktanteile herangezogen hat. Die KOM führt als Begründung an, dass dies den Gepflogenheiten der Marktteilnehmer für die Berechnung der Marktanteile entspreche. Dies dürfte zudem in der Logik der KOM-Entscheidung liegen, die stark auf eine Ausschreibungsanalyse als Datenbasis zurückgegriffen hat. Im hier betroffenen Markt haben Ausschreibungen jedoch eine deutlich geringere Bedeutung als bei Hochgeschwindigkeitszügen, die im Fokus der KOM-Entscheidung standen. Denn einerseits wird ein substantieller Teil der Rangierlokomotiven an private Industrieunternehmen sowie Bahnbetreiber abgesetzt, die nicht dem öffentlichen Vergaberecht unterliegen. Darüber hinaus vergeben selbst Staatsbahnen in diesem Bereich nicht alle Aufträge im Rahmen einer Ausschreibung, wie an dem Auftrag der Deutschen Bahn AG aus dem Jahr 2018 deutlich wird, als 100 Rangierlokomotiven freihändig an Toshiba vergeben worden sind. Vor diesem Hintergrund kann die historische Marktstellung im Bereich der Rangierlokomotiven nicht auf Basis der ausgeschriebenen Aufträge bestimmt werden. Stattdessen ist eine umfassende Betrachtung der Auftrags- und Absatzzahlen nötig.

- 154 Die Zusammenschlussbeteiligten halten es für geboten, anstelle der tatsächlichen Absatzmengen auf den Auftragseingang abzustellen (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 34). Sie weisen darauf hin, dass dies aufgrund des zeitlichen Verzugs zwischen Auftrag und Absatz erforderlich sei. Dies werde am Beispiel des Unternehmens Toshiba deutlich, das einen Auftrag über 100 Rangierlokomotiven für die DB erhalten, aber noch keine Lokomotive geliefert habe. Das Abstellen auf Auftragseingänge sei zudem geboten, um Veränderungen in den Wettbewerbsbedingungen abzubilden.
- 155 Die Beschlussabteilung hält es trotz der Einwände der Zusammenschlussbeteiligten für richtig, als Basis für die Prognose von den tatsächlichen Absätzen auszugehen. Die Beteiligten verfolgen das Anliegen, dass die reduzierte Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh in möglichst großem Umfang berücksichtigt wird. Die Beschlussabteilung hat diesem Anliegen jedoch im Rahmen der Prognose umfassend Rechnung getragen. Die Beschlussabteilung stimmt mit den Beteiligten überein, dass absehbare Veränderungen in der Marktstellung der Beteiligten in der Prognose berücksichtigt werden müssen. Anders als die Beteiligten an verschiedenen Stellen ihres Schriftsatzes offenbar meinen, kann dies aber nicht nur zu ihren Gunsten, sondern – insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung der Marktstellung von CRRC – auch zu ihren Lasten wirken.
- 156 Das von den Zusammenschlussbeteiligten gewünschte Abstellen auf den Auftragseingang ist hier aus mehreren Gründen nicht sinnvoll:
- 157 In rechtlicher Hinsicht ist zunächst zu bedenken, dass ein historischer Marktanteil die tatsächliche Entwicklung möglichst frei von Verfälschungen wiedergibt. Denn in den tatsächlichen Absatzwerten werden alle Veränderungen bereits berücksichtigt, die sich bei der Auftragsabwicklung ergeben können: Mögliche Änderungen der Aufträge aufgrund von Mängeln, Stornierungen, Zusatzaufträge etc. sind in den Zahlen enthalten. Auftragszahlen besitzen demgegenüber eine Reihe von Nachteilen. Historische Auftragszahlen, wie sie bei Siemens/Alstom verwendet worden sind, müssten bei Abweichungen erst um entsprechende Faktoren bereinigt werden. Unklar wäre zudem, wie mit Optionen und Bestellungen aus Rahmenverträgen umzugehen ist. Bei der Heranziehung von Auftragseingängen ist zudem nicht ersichtlich, in welchem Jahr die bestellten Lokomotiven tatsächlich ausgeliefert worden sind; dies ist insbesondere bei Großaufträgen – wie bereits oben beschrieben – bedeutsam. Faktisch müsste bei einem Rückgriff auf Auftragsdaten für einen erheblichen Teil des Betrachtungszeitraums doch auf die tatsächlichen Absatzzahlen zurückgegriffen werden.

- 158 Ein weiteres Problem der Analyse auf Basis von Auftragsdaten zeigt sich gut an dem Beispiel des DB-Auftrags an Toshiba, den die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 erwähnen: Das Projekt ist erheblich in Verzug. Während eines Teils des Verfahrens war Marktgerüchten zufolge nicht einmal klar, ob der Vertrag überhaupt noch durchgeführt werden würde. In diesem Fall wäre ein Phantom-Marktanteil im Rahmen der wettbewerblichen Würdigung berücksichtigt worden. Mittlerweile ist zwar aufgrund öffentlicher Verlautbarungen klar, dass die Lokomotiven tatsächlich gebaut werden. Jedoch illustriert dieses Beispiel gut, welche Unwägbarkeiten das Abstellen auf Auftragsdaten mit sich bringt.
- 159 Schließlich besteht bei einer Analyse auf der Grundlage von Auftragsdaten das Problem, dass dabei nur langfristig erteilte (Groß-)Aufträge berücksichtigt werden. Kurzfristige Auftragserteilungen, die während des Prognosezeitraums eingehen, müssen hingegen unberücksichtigt bleiben. Um dies zu vermeiden, müssten die Auftragsdaten auch an dieser Stelle durch Hinzuschätzungen auf Grundlage der historischen Absatzwerte korrigiert werden. Gerade im vorliegenden Markt, der zu einem erheblichen Teil aus kleineren Aufträgen von Industriekunden und privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen besteht, werden Aufträge jedoch vielfach erst kurzfristig erteilt. Insbesondere Vossloh verkauft [REDACTED] Produkte im Rahmen derartiger kleinerer Aufträge [REDACTED]. Die Marktstellung von Vossloh würde bei einem Abstellen auf den Auftragseingang systematisch unterschätzt.
- 160 Die übliche kartellrechtliche Herangehensweise, die Marktstellung im Ausgangspunkt auf der Grundlage der tatsächlich erfolgten Absätze zu bestimmen, ist angesichts dessen auch im hier betroffenen Markt vorzugswürdig. Allerdings bezieht die Beschlussabteilung bei der Prognose neben der Marktstruktur auch die Entwicklung des Auftragseingangs ein, um möglichst umfassend die verfügbaren Tatsachen bei der Projektion der historischen Marktstellung in die Zukunft würdigen zu können.
- 161 In tatsächlicher Hinsicht kommt im vorliegenden Fall hinzu, dass eine Berechnung der Marktanteile nach Auftragseingang nicht möglich ist, da von einem wichtigen Marktteilnehmer – CZ Loko – keine Auftragsdaten vorliegen.
- 162 An dieser Stelle zeigen sich die Probleme, die aufgrund der nach geltendem Recht beschränkten Ermittlungsbefugnisse bei Ermittlungen von EWR-weiten Märkten entstehen: CZ Loko hat auf das zunächst an das Unternehmen gerichtete freiwillige Auskunftersuchen nicht einmal Umsatz-, sondern nur Absatzdaten mitgeteilt, die das Unternehmen zudem mehrfach korrigiert hat. Angaben zum – wettbewerblich noch sensibleren – Auftrags-

eingang wurden von CZ Loko wie auch von zahlreichen anderen ausländischen Marktteilnehmern überhaupt nicht übermittelt. Nachdem sich herausgestellt hatte, dass CZ Loko über eine deutsche Minderheitsgesellschafterin verfügt, wurde diese per Auskunftsbefragung befragt. Daraufhin übermittelte CZ Loko zusätzlich historische Umsatzdaten. Die Preisgabe von Auftragsdaten hätte jedoch ein Vollstreckungsverfahren gegen die deutsche Muttergesellschaft erfordert. Angesichts der damaligen Fristenlage erschien ein solches Vorgehen nicht zielführend, zumal CZ Loko eine Projektion seiner Produktion für die nächsten Jahre übermittelt hatte. Anhand dieser Daten lassen sich jedoch rechnerisch keine Marktanteile für den Auftragsbestand bestimmen. Der Auftragseingang von CZ Loko in den einzelnen Jahren hätte geschätzt werden müssen.

- 163 Eine rechnerische Bestimmung der Marktanteile nach Auftragsbestand hätte angesichts der Scheingenauigkeit dieser Berechnung keine Vorteile gegenüber dem hier gewählten Verfahren geboten, die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh qualitativ im Rahmen der Prognose zu berücksichtigen. Die von den Beteiligten betonte Information, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh durch den überlangen Verkaufsprozess gelitten hat und innovative Modelle fehlen, ist jedoch in vollem Umfang in die Prognose eingegangen und wird an zahlreichen Stellen berücksichtigt.

bb. Profile der wichtigsten Anbieter von Rangierlokomotiven

- 164 Auf dem EWR-weiten Markt für Rangierlokomotiven sind neben den Zusammenschlussbeteiligten folgende Unternehmen tätig (dargestellt werden im Folgenden nur Unternehmen, die in den Jahren 2014 bis 2018 Absätze erzielt haben sowie Siemens, Bombardier und CAF als Hersteller von Streckenlokomotiven, die jedenfalls potentiell in den Markt für Rangierlokomotiven eintreten könnten).
- 165 **Alstom S.A.** (im Folgenden: **Alstom**) ist ein französischer, weltweit operierender Konzern mit Sitz in Saint-Ouen-sur-Seine. Alstom ist ausschließlich im Bereich Transport auf allen Gebieten des schienengebundenen Verkehrs tätig. Das Unternehmen stellt hauptsächlich Schienenfahrzeuge für den Fernverkehr, den Nahverkehr, U-Bahn- und Straßenbahnfahrzeuge her. Im Bereich der Rangierlokomotiven ist Alstom seit 2015 tätig und bietet mit den Modellen Prima H3 und H4 (Hybrid- bzw. Dual-Mode-Lokomotiven) drei- bzw. vierachsige Lokomotiven mit Mittelführerhaus an. Laut öffentlich zugänglichen Quellen erzielte der Konzern im Geschäftsjahr 2018/2019 Umsatzerlöse von knapp 8,1 Mrd. Euro und beschäftigte mit Stand 2016 ca. 35.000 Mitarbeiter. Das Unternehmen verfügt über Tochtergesellschaften in ca. 100 Ländern weltweit. Alstom plant derzeit, die Bahntechnik-Sparte von Bombardier (dargestellt sogleich in Rn. 174) zu übernehmen.

- 166 Die **Stadler Rail AG** (im Folgenden: **Stadler**) ist ein überwiegend im EWR tätiger Hersteller von Schienenfahrzeugen mit Sitz in Bussnang, Schweiz. Zum Produktportfolio von Stadler Rail gehören Triebzüge, Stadtbahnen und Lokomotiven. Im Bereich der Rangierlokomotiven hatte Stadler im Laufe der Jahre verschiedene Modelle im Angebot; so z.B. zweiachsige Dual-Mode-Lokomotiven, die als „Butler“ bezeichnet werden. Erst vor kurzem hat Stadler mit der vierachsigen NG Rangierlokomotive eine neue Generation leistungsfähiger Rangier- und Streckenlokomotiven eingeführt, die mit dieselelektrischem Antrieb, als Dual-Mode-Variante und als Hybridversion entwickelt wird. Gemäß öffentlich zugänglicher Quellen verfügt Stadler Rail über ca. 15 Tochtergesellschaften (überwiegend im EWR) und beschäftigte weltweit mehr als 8.000 Mitarbeiter. Der Umsatz beträgt ca. 1,8 Mrd. Euro.
- 167 Die **Gmeinder Lokomotiven GmbH** (im Folgenden: **Gmeinder**) ist ein deutsches Unternehmen mit Sitz in Mosbach. Das Unternehmen wurde unter der obigen Bezeichnung im Jahr 2012 neu unter dem Dach der Zagro Group gegründet. Gmeinder hat zwei-, drei- und vierachsige Rangierlokomotiven im Angebot. Das Unternehmen bietet Rangierlokomotiven mit den Antriebsarten Diesel und Dieselelektrik an, mehrere Modelle von Gmeinder sind auch als Hybrid-Variante erhältlich. Das Unternehmen ist ein eher kleineres Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern und Umsätzen von weniger als 50 Mio. EUR.
- 168 Die **Christoph Schöttler Maschinenfabrik GmbH** (im Folgenden: **Schöma**) ist ein deutsches Unternehmen mit Sitz in Diepholz. Das Unternehmen produziert Tunnel-, Rangier- und Schmalspurlokomotiven sowie Sonderfahrzeuge. Im Bereich Rangierlokomotiven beschränkt sich das Portfolio auf zweiachsige Rangierlokomotiven mit Dieselantrieb. Das Unternehmen ist ein mittelständisches Unternehmen mit weniger als 500 Mitarbeitern und Umsätzen von weniger als 50 Mio. EUR.
- 169 Die **Westfälische Lokomotiv-Fabrik Reuschling GmbH & Co. KG** (im Folgenden: **Reuschling**) ist ein deutsches Unternehmen mit Sitz in Hattingen. Das Unternehmen produziert ausschließlich dreiachsige Diesellokomotiven. Reuschling ist ein vergleichsweise kleines Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 500 Mitarbeitern und Umsätzen von weniger als 50 Mio. EUR.
- 170 Das mittelständische Unternehmen **Express Service OOD** (im Folgenden: **Express Service**) ist in Ruse, Bulgarien ansässig und produziert zwei- und vierachsige dieselhydraulische Lokomotiven ausschließlich für die industrielle Nutzung. Auch Express Service ist ein vergleichsweise kleines Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 500 Mitarbeitern und Umsätzen von weniger als 50 Mio. EUR.
- 171 **CZ Loko a.s.** (im Folgenden: **CZ Loko**) ist ein relativ junges tschechisches Unternehmen mit Sitz in Česká Třebová und stellt Diesel-Rangier- und Streckenlokomotiven sowie E-

Streckenloks her. CZ Loko ist auf Modernisierungen spezialisiert, hat aber in den vergangenen Jahren mit der Produktion neuer Rangierlokomotiven begonnen und konnte diese erfolgreich am Markt platzieren. CZ Loko bietet zwei- oder vierachsige Rangierlokomotiven ausschließlich mit Dieselantrieb an. Unter der Modellreihe „Effishunter“ vertreibt CZ Loko verschiedene Modelle, darunter mit dem HybridShunter 400 auch eine kleine, zweiachsige Hybrid-Lokomotive. Bisher ist das Unternehmen außer in Italien nur in Osteuropa tätig. CZ Loko ist eine strategische Partnerschaft mit dem Caterpillar-Vertreiber Zeppelin eingegangen und verfügt damit über guten Zugang zu modernen Motoren. Laut öffentlich zugänglichen Quellen erzielt das Unternehmen rund 90 Mio. EUR Umsatz und beschäftigt ca. 700 Mitarbeiter.

- 172 Die **Toshiba Corporation** ist ein internationaler Technologiekonzern mit Hauptsitz in Tokio, Japan. Der Bereich Schienenlogistik ist bei Toshiba Teil der „Toshiba Infrastructure Systems & Solutions Corporation“. Das Unternehmen stellt Hochgeschwindigkeitszüge und Rangierlokomotiven her. Für den japanischen Markt hat das Unternehmen die Hybridlokomotive HD300 hergestellt, die von der Japan Freight Railway Company eingesetzt wird. In Europa ist das Unternehmen durch die Toshiba Railway Europe GmbH mit Sitz in Deutschland repräsentiert. Für den europäischen Markt entwickelt Toshiba das Modell Toshiba HDB 800, eine vierachsige Rangierlokomotive, die als dieselelektrische Hybrid-Lokomotive angeboten wird und im Wesentlichen auf dem Modell HD300 aufbaut. Die HDB800 soll die nächste Generation von schweren Lokomotiven bei der DB Cargo darstellen. DB Cargo hat bei Toshiba 100 Rangierlokomotiven bestellt. Laut öffentlich zugänglichen Quellen erwirtschaftete die Toshiba Corporation Umsätze in Höhe von rund 30,8 Mrd. EUR und beschäftigte im Jahr 2019 etwa 140.000 Mitarbeiter weltweit.
- 173 Die **Siemens AG** (im Folgenden: **Siemens**) ist ein weltweit operierender Technologiekonzern mit Sitz in München und Berlin. Das schienenbezogene Transportgeschäft von Siemens ist in der Sparte „Mobility“ zusammengefasst. Siemens stellt Regional-, Intercity- und Hochgeschwindigkeitstriebzüge, U-Bahnen, Straßen- und Stadtbahnen, Reisezugwagen, Fahrzeuge für den fahrerlosen Verkehr sowie Lokomotiven her. Für den europäischen Markt produziert Siemens vierachsige Lokomotivmodelle mit Endführerhaus für den Streckeneinsatz, die teilweise auch mit einem Last-Mile-Modul zur Überbrückung kurzer Strecken ohne Oberleitung eingesetzt werden können. Rangierlokomotiven hat Siemens nicht im Portfolio. Siemens schätzt den Anteil der überwiegend als Rangierlokomotive eingesetzten Fahrzeuge bei seinen Kunden auf unter 5% ein. Laut öffentlich zugänglichen Quellen erwirtschaftete das Unternehmen im Geschäftsjahr Umsätze in Höhe von rund 86,8 Mrd. Euro und hatte etwa 385.000 Mitarbeiter.

- 174 Die **Bombardier Inc.** (im Folgenden: **Bombardier**) mit Sitz in Montreal ist ein kanadischer Hersteller von Flugzeugen und Bahntechnik; das Unternehmen gliedert sich in die Sparten Aerospace und Transportation, die jeweils hälftig zum Umsatz beitragen. Im Bereich Transportation stellt das Unternehmen Lokomotiven, Triebwagen, Straßen- und Stadtbahn-Fahrzeuge, U-Bahn und S-Bahn-Fahrzeuge her. Mit dem Modell Traxx 3 bietet Bombardier eine elektrische Lokomotive an, die über ein Last-Mile-Modul verfügt, mit der die Lokomotive auch zum Rangieren eingesetzt werden kann. Das Unternehmen beschäftigte laut öffentlich zugänglichen Quellen im Jahr 2018 knapp 70.000 Mitarbeiter und erzielte Umsätze von rund 16,2 Mrd. US-Dollar.
- 175 Ein weiterer Anbieter von Schienenfahrzeugen im EWR und der Schweiz ist das spanische Unternehmen **Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF)**. CAF ist ein Hersteller von U-Bahn-Wagen, Straßenbahnfahrzeugen, Streckenlokomotiven, Regional- und Vorort- sowie Hochgeschwindigkeits-Triebwagen. Gemäß öffentlich zugänglichen Informationen erwirtschaftete das Unternehmen im Jahr 2019 Umsätze von 342 Mio. Euro. Im Jahr 2017 erhielt das Unternehmen erstmal einen Auftrag für Rangierlokomotiven im EWR. Hierbei handelte es sich um einen Auftrag des französischen Metrobetreibers RATP über die Lieferung von Rangierlokomotiven mit rein elektrischem Antrieb, d.h. ohne Dieselmotor.

cc. Marktstellung der Unternehmen

- 176 Die Beschlussabteilung hat durch eine Vollerhebung bei den Herstellern von Rangierlokomotiven für die Jahre 2014 bis 2018 die Marktanteile ermittelt. Soweit Wettbewerber nicht schriftlich geantwortet haben, hat die Beschlussabteilung durch telefonische Nachfragen sowie den Abgleich mit öffentlich verfügbaren Quellen versucht, die Wettbewerbsposition zu bestimmen. Insoweit sind Hinzuschätzungen für vermutete Absatzmengen und ein Sicherheitszuschlag vorgenommen worden.
- 177 Die Zusammenschlussbeteiligten halten die Marktanteilsbestimmung der Beschlussabteilung für fehlerhaft. Sie rügen insbesondere, dass die Ermittlungen unvollständig seien, da die Beschlussabteilung von verschiedenen ausländischen Nachfragern keine Antworten erhalten habe (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 38). Sie sind der Ansicht, aufgrund der Ermittlungen ließen sich keine Rückschlüsse auf das Marktvolumen oder den Marktanteil des Zielunternehmens ziehen. Denn die Beschlussabteilung habe nur von einem Drittel der Nachfrager Angaben erhalten. Daher sei die Feststellung der Beschlussabteilung falsch, etwa die Hälfte des Markts entfalle auf den Absatz in Deutschland. Die Absätze in anderen Ländern des EWR und der Schweiz seien stark unterzeichnet, da nur wenige Unternehmen aus dem Ausland den Fragebogen beantwortet hätten (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 38).

Darüber hinaus habe die Beschlussabteilung unzutreffend diejenigen Lokomotiven von Vossloh einbezogen, die von den Kunden im Streckendienst eingesetzt würden (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 39). Darüber hinaus habe die Beschlussabteilung unrichtigerweise die Lokomotiven von Vossloh einbezogen, die Vossloh an den eigenen Mietpool verkauft habe (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 40).

178 Vorab sei angemerkt, dass die Zusammenschlussbeteiligten bei ihrer Vermutung, das Marktvolumen sei lückenhaft, von der Annahme auszugehen scheinen, die Beschlussabteilung habe das Marktvolumen bei den Nachfragern ermittelt. Tatsächlich hat die Beschlussabteilung das Marktvolumen jedoch auf der Anbieterseite erhoben. Bei den Herstellern ist – im Gegensatz zur Nachfrageseite – eine Vollerhebung durchgeführt worden. Die zentrale Rüge der Zusammenschlussbeteiligten geht damit ins Leere. Im Detail wird darauf wie auch auf die übrigen Einwände der Beteiligten nach der Darstellung der Marktstruktur eingegangen.

179 Die Ermittlungen haben für die Jahre 2014 bis 2018 folgende Absatzmengen und Marktanteile ergeben:

Menge	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%	St.	%
CRRC	0		0		0		0		0		0	
Vossloh	40-50	50-60	40-50	55-65	20-30	30-40	20-30	40-50	20-30	30-40	150-200	40-50
Stadler	0	0	<5	<5	<5	<5	0		0		0-10	<5
Alstom	<5	<5	<5	<5	5-10	10-20	10-20	10-20	5-10	5-10	20-30	5-10
Siemens	0		0		0		0		0		0	
Bombardier	0		0		0		0		0		0	
Gmeinder	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	5-10	5-10	10-20	<5
CAF	0		0		0		0		0		0	
Schöma	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	0-10	<5
Reuschling	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	0-10	<5
Toshiba	0		0		0		0		0		0	
Express Service	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	10-20	<5
CZ Loko	20-30	20-30	10-20	10-20	10-20	20-30	5-10	10-20	20-30	30-40	75-100	20-30
Sonstige	10	10-20	10	10-20	10	10-20	10	10-20	10	10-20	50	10-20
SUMME:	87		78		72		60		79		376	

Tabelle 1: Absatzzahlen und auf Absatzzahlen basierende Marktanteile der Marktteilnehmer von 2014 bis 2018

- 180 Damit lag das Marktvolumen in den Jahren 2014 bis 2018 zwischen 60 und 87 Stück. Daraus ergibt sich ein durchschnittliches jährliches Marktvolumen von etwa 75 Rangierlokomotiven in diesem Zeitraum.
- 181 Das Marktvolumen im Bereich der Rangierlokomotiven schwankt dabei deutlich: Im Jahr 2014 erreichte das Marktvolumen mit 87 Lokomotiven seinen Höhepunkt, im Jahr 2017 hingegen lag es bei etwa 60 Lokomotiven und stieg danach wieder deutlich an. Diesem Phänomen wird aber durch die Betrachtung eines Fünf-Jahres-Zeitraums für die Bestimmung der Marktanteile (s. oben Rn. 147) hinreichend Rechnung getragen. Diese Schwankungen werden auch in Zukunft auftreten, insbesondere wenn die früheren Staatsbahnen große Aufträge ausschreiben: Im Jahr 2015 vergab die schweizerische SBB einen Auftrag über 47 Dual-Mode-Lokomotiven an Alstom, 2018 erteilte die DB freihändig den Auftrag für Forschung, Entwicklung und anschließend die Produktion von 100 Rangierlokomotiven an Toshiba, ein weiterer großer Auftrag wurde Anfang 2019 von der finnischen Eisenbahngesellschaft VR Group an den Schweizer Schienenfahrzeughersteller Stadler vergeben, der die Lieferung von 60 schweren Rangierlokomotiven vorsieht. Diese Aufträge werden zwar nicht vollständig im selben Jahr ausgeliefert, jedoch ist absehbar, dass in den Jahren ab 2022 allein aufgrund dieser drei Aufträge das Marktvolumen deutlich erhöht sein wird. Dies gilt erst recht, wenn die DB den derzeit ausgeschriebenen Auftrag über die Lieferung von 200 Dual-Mode-Lokomotiven (im Folgenden: Zweikraft-Lok der DB) vergibt. Auch die zur SNCF gehörende AKIEM erwägt die Beschaffung von weiteren Rangierlokomotiven.
- 182 Für die wertmäßigen Marktanteile haben die Ermittlungen folgendes Bild ergeben (den „Sonstigen“ sind dabei für die Berechnung des fiktiven Umsatzes die – aufgrund der hohen Preise von Vossloh und teilweise auch Alstom – recht hohen Durchschnittspreise der übrigen Marktteilnehmer zugrunde gelegt worden):

Umsatz	2014		2015		2016		2017		2018		2014-2018	
	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%	Mio. €	%
CRRC	0		0		0		0		0		0	
Vossloh	80-90	60-70	80-90	60-70	50-60	40-50	60-70	40-50	70-80	40-50	350-400	50-60
Stadler	0	0	<5	<5	<5	<5	0		0		0-10	<5
Alstom	<5	<5	5-10	<5	20-30	20-30	20-30	20-30	30-40	10-20	90-100	10-15
Siemens	0		0		0		0		0		0	
Bombardier	0		0		0		0		0		0	
Gmeinder	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	5-10	5-10	20-30	<5
CAF	0		0		0		0		0		0	
Schöma	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	0-10	<5
Reuschling	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	0-10	<5
Toshiba	0		0		0		0		0		0	
Express Service	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	<5	10-20	<5
CZ Loko	10-20	10-20	5-10	5-10	10-20	10-20	5-10	5-10	30-40	20-30	90-100	10-15
Sonstige	15,2	10-20	16,5	10-20	17,5	10-20	21,7	10-20	23,5	10-20	94,3	10-20
SUMME:	132,0		128,5		125,9		130,0		185,5		702,0	

Tabelle 2: Umsätze und auf Umsätzen basierende Marktanteile der Marktteilnehmer von 2014 bis 2018

183 Vossloh war damit in den vergangenen Jahren klarer Marktführer beim Absatz von Rangierlokomotiven im EWR und der Schweiz. Dies zeigt sich besonders deutlich bei der Betrachtung der wertmäßigen Marktanteile. Diese sind für die Marktstellung aussagekräftiger, da Rangierlokomotiven – insbesondere hinsichtlich Leistungsfähigkeit und Streckentauglichkeit – stark differenzierte Produkte sind. Durch die Betrachtung des wertmäßigen Marktanteils wird die Fähigkeit zur Herstellung der komplexeren, hochwertigeren Produkte schon in den Marktanteilen abgebildet.

184 Soweit die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 vermuten, das Marktvolumen könnte unterzeichnet sein, da nur etwa ein Drittel der Nachfrager befragt worden sei (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 38 f.), geht diese Überlegung zu kurz, da das Marktvolumen nicht über die Nachfrager-, sondern die Anbieterseite bestimmt worden ist. Der Umstand, dass die Beschlussabteilung auf der Marktseite der Nachfrager auf eine Vollerhebung verzichtet hat, wirkt sich auf das ermittelte Marktvolumen nicht aus, da die Beschlussabteilung diese Geschäfte über eine Vollerhebung bei der Marktgegenseite – den Herstellern von Rangierlokomotiven – erhoben hat.

- 185 Konkrete Hinweise auf eine Unvollständigkeit der Ermittlungen bei den Anbietern geben die Beteiligten dabei nicht. Insbesondere tragen sie nicht vor, welche Anbieter von der Beschlussabteilung nicht oder nicht richtig berücksichtigt worden sein könnten. Sie beschränken sich vielmehr auf pauschales Bestreiten, indem sie meinen, es sei „davon auszugehen, jedenfalls aber nicht auszuschließen, dass deutlich mehr als die Hälfte der Gesamtnachfrage nicht aus Deutschland kommt“ (s. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 38).
- 186 Nach der Rechtsprechung sind die Zusammenschlussbeteiligte jedoch zu substantiiertem Vortrag verpflichtet, wenn sie die Ermittlungsergebnisse der Kartellbehörde bestreiten wollen. Es genügt nicht, allgemeine Zweifel an der Zuverlässigkeit der gesammelten Daten und ihrer Auswertung zu äußern. Vielmehr können die Ermittlungsergebnisse der Entscheidung zugrunde gelegt werden, wenn nicht der Vortrag der Beteiligten oder der Sachverhalt als solcher bei sorgfältiger Überlegung der sich aufdrängenden Möglichkeiten dazu Anlass geben (vgl. BGH v. 11.11.2008, KVR 60/07 – *E.ON/Eschwege*, Rn. 32 f.; zitiert nach juris).
- 187 Die Zusammenschlussbeteiligte wären aufgrund ihrer Marktkenntnis durchaus in der Lage, auf Unternehmen hinzuweisen, die nicht korrekt berücksichtigt worden sind. Sie haben dazu aber nichts vorgetragen. Gäbe es weitere Anbieter, die eine substantielle Zahl von Rangierlokomotiven herstellen (und nur solche könnten eine durchgreifende Änderung in den Marktverhältnissen herbeiführen), wäre zu erwarten, dass das Zielunternehmen sie aufgrund seiner Marktkenntnis kennt.
- 188 Es sind auch sonst keine Umstände ersichtlich, die auf eine Fehlerhaftigkeit der Ermittlungsergebnisse der Beschlussabteilung hindeuten könnten. Eine Lückenhaftigkeit liegt schon vor dem Hintergrund nicht sonderlich nahe, dass die Ermittlungen der Beschlussabteilung bei den Wettbewerbern wie auch bei den Nachfragern auf der Grundlage von Adresslisten durchgeführt worden sind, die das Zielunternehmen übermittelt hat. Schon bei diesen Unternehmen hat sich allerdings zu einem erheblichen Teil herausgestellt, dass sie gar keine Rangierlokomotiven herstellen, sondern Spezialfahrzeuge oder Zweiwegefahrzeuge, die nicht in den Markt fallen. Die Ermittlungsergebnisse der Beschlussabteilung stimmen zudem im Wesentlichen mit der Darstellung der Marktverhältnisse überein, die die Zusammenschlussbeteiligte ihrer Anmeldung auf Basis einer Studie des Marktforschungsunternehmens SCI Verkehr GmbH zugrunde gelegt haben.
- 189 Soweit die Zusammenschlussbeteiligte beanstanden, dass die Beschlussabteilung auch diejenigen Lokomotiven von Vossloh bei der Berechnung der Marktanteile im Rangierlokomarkt berücksichtigt habe, die tatsächlich als Streckenlokomotive eingesetzt werden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 39), greift dieses Argument nicht. Denn Vossloh hat den Kunden, die diese Lokomotiven als Streckenlok einsetzen, ein- und dasselbe Produkt geliefert

wie seinen Rangierlok-Kunden. Vor diesem Hintergrund ist die gewünschte Aufteilung der Absätze der DE12/DE18-Lokomotiven von Vossloh auf separate Märkte für Streckenlokomotiven und für Rangierlokomotiven schon aus Rechtsgründen ausgeschlossen. Die Streckenlokomotiven des Typs DE12/DE18 sind perfekte Substitute zu den Rangierlokomotiven desselben Modells. Ein anderes Ergebnis ist auch angesichts der praktischen Schwierigkeiten undenkbar, die eine Zuordnung der Lokomotiven zu unterschiedlichen Märkten je nach ihrem konkreten Einsatz beim Kunden hervorrufen würde. Insbesondere würde jede nachträgliche Änderung des Einsatzzwecks durch einen Kunden zu einer Verschiebung der Marktverhältnisse führen. Dies wäre mit dem Zweck der Marktabgrenzung, die auf die Marktteilnehmer wirkenden Wettbewerbskräfte zu bestimmen, nicht vereinbar.

190 Die Ansicht der Beteiligten ist die Fortsetzung ihrer bereits im Rahmen der Marktabgrenzung ausführlich erörterten Meinung, auch Streckenlokomotiven seien in den Markt für Rangierlokomotiven einzubeziehen. Tatsächlich besteht – wie oben dargelegt (s. dazu näher unter B.II.1.a.bb) – aber nur eine einseitige Substituierbarkeit leichter Streckenlokomotiven durch hochwertige Rangierlokomotiven, nicht jedoch umgekehrt. Um Missverständnissen vorzubeugen: Der Umstand, dass entsprechend ausgerüstete Rangierlokomotiven, die im Streckendienst eingesetzt werden, auch in den Markt für Rangierlokomotiven einzubeziehen sind, hat umgekehrt nicht zur Folge, dass auch sämtliche Streckenlokomotiven zum Markt für Rangierlokomotiven gehören würden. Entscheidend ist, ob eine Lokomotive die im Rahmen der Marktabgrenzung erörterten besonderen Merkmale von Rangierloks aufweist und damit umfassend rangierfähig ist.

191 Auch der erstmals in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 geäußerten Ansicht der Beteiligten, bestimmte der von Vossloh abgesetzten Lokomotiven seien bei der Marktanteilsberechnung nicht zu berücksichtigen, ist nicht zu folgen. Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Ansicht, die Lokomotiven, die an den sog. „Mietpool“ von Vossloh veräußert würden, seien nicht als Absatz zu werten (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 40). Der Mietpool sei ein Instrument zur Glättung der Produktion bei ausbleibender Nachfrage. Dazu würden Lokomotiven in der Hoffnung produziert, sie später vermieten oder verkaufen zu können.

[REDACTED]

192 Entgegen der Ansicht der Zusammenschlussbeteiligten sind auch diese Lokomotiven in den Markt einzubeziehen. Dafür spricht zunächst [REDACTED]

[REDACTED]

■■■■■
■■■■■
■■■■■ Dieses Mietmodell stellt im Kern eine besondere Finanzierungsform dar: Eine neue Lokomotive wird an den Erwerber vermietet, sodass dieser nicht sofort die kompletten Anschaffungskosten bezahlen muss, sondern die Amortisation über ein Mietmodell erfolgt. Die Unterschiede zum Leasing, wie es bei Kraftfahrzeugen verbreitet ist, sind damit gering. Hinzu kommt, dass die Lokomotive als neue Lokomotive ausgeliefert und genutzt wird. Wenn der Vertrag endet – unabhängig, ob nach kurzer oder langer Laufzeit – und die Lok zurückgegeben wird, kommt sie lediglich als Gebrauchtlokomotive zurück zum Hersteller, der sie dann nicht mehr als Neufahrzeug verkaufen kann. Dennoch ist die Lokomotive auch in diesem Fall als fabrikneues Fahrzeug in Betrieb genommen worden. Dieser Umstand muss bei der Bestimmung der Marktverhältnisse berücksichtigt werden, da die im Rahmen eines Mietpools abgesetzten Lokomotiven ansonsten bei der Bestimmung der Marktverhältnisse an keiner Stelle erfasst würden.

- 193 Die obige Marktanteilsverteilung in Tabellen 1 und 2 zeigt auch, dass CRRC im Betrachtungszeitraum noch keine Rangierlokomotiven im räumlich relevanten Markt ausliefern konnte, sondern lediglich einen Auftrag der DB zur Lieferung von ■■■■ Hybrid-Rangierlokomotiven gewann. Die Marktstellung von CRRC wird folglich nur unten im Rahmen der Prognose behandelt (siehe dazu näher B.II.2.g.cc).
- 194 Der Marktanteilsabstand zwischen Vossloh und den nächstgrößten Wettbewerbern ist erheblich. Zweitgrößter Anbieter im Markt ist das Unternehmen CZ Loko, das einen Marktanteil von 20-30% der Menge und 10-15% des Umsatzes erzielte. Alstom folgt auf Rang drei mit einem Marktanteil von 5-10% der Menge und 10-15% des Umsatzes. Ein wichtiger Anbieter in Deutschland ist daneben das mittelständische Unternehmen Gmeinder, dessen Marktanteil hinsichtlich Menge und Umsatz aber schon unterhalb von 5% lag. Gmeinder bietet bislang nur Fahrzeuge für Nebenbahnen an, die nicht über eine Zulassung verfügen müssen.
- 195 Der schweizerische Bahntechnikhersteller Stadler spielte in den Jahren 2014 bis 2018 noch keine signifikante Rolle, das Unternehmen verkaufte lediglich einzelne kleinere Rangierlokomotiven und kam damit auf einen Marktanteil unterhalb von 5%. Allerdings gewann das Unternehmen im April 2019 einen Auftrag über die Lieferung von 60 Lokomotiven für den Rangier- und leichten Streckendienst der finnischen VR-Group. Stadler wird zu diesem Zweck eine neue Generation von Diesel-Rangierlokomotiven entwickeln. Es ist zu erwarten, dass Stadler nicht nur aufgrund des Auftrags der VR Group seine Aktivitäten im Rangierbereich innerhalb des Prognosezeitraums verstärken und Marktanteile hinzugewinnen wird.

- 196 Die übrigen Marktteilnehmer erreichten durchweg Marktanteile unterhalb von 5%, wobei diese Unternehmen ebenfalls nur Fahrzeuge für den Einsatz auf Nebenbahnen anbieten. Dabei handelt es sich um die mittelständischen Unternehmen Westfälische Lokomotiv-Fabrik Reuschling GmbH & Co. KG, Christoph Schöttler Maschinenfabrik GmbH und die bulgarische Express Service OOD.
- 197 Siemens und Bombardier sind derzeit nicht im Geschäft mit Rangierlokomotiven aktiv. Aufgrund ihrer technischen Fähigkeiten wären diese Unternehmen zwar ohne Weiteres in der Lage, in diesen Markt einzutreten. Allerdings müssten auch diese Unternehmen den erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwand für die Entwicklung einer neuen Rangierlokomotive auf sich nehmen, sollten sie die Entscheidung zum Marktzutritt treffen (zur Höhe der Marktzutrittsschranken siehe oben unter B.II.2.b).
- 198 Bis zum Jahr 2014 bot auch der Wettbewerber Voith Rangierlokomotiven an. Das Unternehmen hat seine Produktion von Rangierlokomotiven aber 2014 eingestellt. Voith hatte im Jahr 2008 einen Auftrag der Deutschen Bahn AG zur Produktion von 130 Rangierlokomotiven des Typs Gravita erhalten. Dieser Auftrag wurde in den folgenden Jahren abgearbeitet, im Jahr 2014 wurden die letzten [5-10] Exemplare dieses Großauftrags ausgeliefert. Voith gelang es nicht, Anschlussaufträge für seine dieselhydraulischen Rangierlokomotiven zu finden. Das Unternehmen schied daraufhin wieder aus dem Markt für Rangierlokomotiven aus.
- 199 Bei der Würdigung der Wettbewerbsverhältnisse ist zu berücksichtigen, dass insbesondere durch CZ Loko derzeit keine wirksame Begrenzung der wettbewerblichen Verhaltensspielräume von Vossloh in den meisten westeuropäischen Ländern stattfinden kann. Dies gilt insbesondere auch für Deutschland als dem mit Abstand größten Absatzland für Rangierlokomotiven, auf das etwa die Hälfte des Marktvolumens entfällt. Dafür ist vor allem der Umstand maßgeblich, dass CZ Loko bislang über kein zugelassenes Produkt für Deutschland oder Frankreich verfügt. Bei der Zulassung handelt es sich, wie bereits bei den Marktzutrittsschranken erörtert, auch nicht um eine reine Formalie. Aufgrund der hohen technischen Anforderungen für eine Zulassung in Deutschland kann eine komplette Neukonstruktion der Fahrzeuge von CZ Loko erforderlich sein, um Lokomotiven für den Einsatz auf dem deutschen Schienennetz verkaufen zu können. Das Unternehmen kann die Verhaltensspielräume von Vossloh daher in mehreren, aus der Sicht von Vossloh sehr bedeutenden Staaten in keiner Weise begrenzen, da es nicht über die erforderlichen Zulassungen verfügt.

- 200 Darüber hinaus darf der Umstand, dass die abgesetzte Menge von CZ Loko im Jahr 2018 annähernd so hoch war wie die von Vossloh, nicht darüber hinwegtäuschen, dass im gesamten Betrachtungszeitraum von 2014 bis 2018 ein erheblicher Abstand zwischen den beiden Unternehmen besteht. Denn der Absatz von CZ Loko schwankte zwischen den einzelnen Jahren sehr stark. Die Absatzmenge eines einzelnen Jahres ist ganz besonders zur Beurteilung der Marktstellung von CZ Loko daher nicht aussagekräftig. So kam es sowohl zu Halbierungen als auch zu Verdreifachungen der abgesetzten Menge. Dies wird nach der Prognose des Unternehmens auch in den nächsten Jahren so bleiben. Vor diesem Hintergrund ist gerade bei CZ Loko die Betrachtung eines längeren Zeitraums erforderlich, um eine belastbare Aussage über die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens treffen zu können. Betrachtet man den Fünf-Jahres-Zeitraum von 2014 bis 2018, so ist Vossloh schon hinsichtlich der abgesetzten Menge doppelt so groß wie CZ Loko. Erst recht gilt dies, wenn man berücksichtigt, dass die Produkte von CZ Loko wesentlich günstiger sind als die Lokomotiven von Vossloh. Vergleicht man allein die Umsätze des Jahres 2018, so kam CZ Loko nur auf einen Marktanteil, der etwa die Hälfte von Vossloh betrug. Betrachtet man den – aufgrund der Schwankungen der Absatzzahlen von CZ Loko maßgeblichen – Fünf-Jahres-Zeitraum von 2014 bis 2018, zeigt sich der tatsächliche Größenunterschied zwischen CZ Loko und Vossloh: Vossloh war in diesem Zeitraum etwa vier Mal so groß wie CZ Loko.
- 201 Vor diesem Hintergrund ist auch der Einschätzung der Beteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 (dort S. 51) entgegenzutreten, die Bedeutung von CZ Loko werde von der Beschlussabteilung unterschätzt. Tatsächlich dürfte noch das Gegenteil der Fall sein: Die Bedeutung von CZ Loko wird angesichts der fehlenden Möglichkeit, sich im Wettbewerb mit Vossloh um deren Kunden in Deutschland und Frankreich zu bemühen, sogar noch überschätzt. Bei CZ Loko handelt es sich um einen sehr entfernten Wettbewerber von Vossloh. Die begrenzende Wirkung von CZ Loko auf die Verhaltensspielräume von Vossloh wird durch die dargestellten Marktanteile sogar noch überzeichnet.
- 202 Im Zusammenhang mit der Betrachtung der Marktanteile ist noch auf eine Besonderheit beim Absatz des Zielunternehmens hinzuweisen, der aus der Betrachtung des Fünf-Jahres-Durchschnitts nicht ersichtlich wird: Die abgesetzte Menge von Vossloh ging von 2015 auf 2016 mengenmäßig deutlich zurück. Dies hing mit einer Umstellung der Produktpalette des Unternehmens auf hochpreisigere Produkte zusammen, da die Produktion des in großer Stückzahl hergestellten kleineren Modells G6 und weiterer Modelle eingestellt wurde. Dies schlägt sich zugleich aber auch in steigenden wertmäßigen Marktanteilen von Vossloh nieder, die seit 2016 stärker stiegen, als dies in den mengenmäßigen Zahlen zum Ausdruck kommt.

203 Auf Vossloh entfielen dabei in den vergangenen Jahren die folgenden mengen- und wertmäßigen Marktanteile:

	Anzahl (Stück)	Anteil	Umsatz (Mio. EUR)	Anteil
2014	■	■	■	■
2015	■	■	■	■
2016	■	■	■	■
2017	■	■	■	■
2018	■	■	■	■
2014-2018	■	■	■	■

Tabelle 3: Entwicklung von Absatz und Umsatz von Vossloh (2014 bis 2018)

204 Die Marktanteile von Vossloh schwanken in den einzelnen Jahren des Betrachtungszeitraums ebenfalls stark. Dies liegt aber weniger am Absatz von Vossloh, als an den sehr unterschiedlichen Absatzzahlen von CZ Loko, die deutliche Abweichungen im Marktvolumen der einzelnen Jahre zur Folge haben. Die Umstellung der Modellpalette von Vossloh hatte einen Rückgang der Absatzzahlen von [40-50] auf [20-30] Fahrzeuge und einen deutlichen Rückgang der mengenmäßigen Marktanteile zur Folge. Gleichzeitig stieg der Umsatz von Vossloh seit dem Einbruch 2016 jedoch deutlich an, sodass der Rückgang der wertmäßigen Marktanteile von Vossloh erheblich geringer ausfällt als der mengenmäßige. Insbesondere lagen die wertmäßigen Marktanteile von Vossloh noch in allen Jahren oberhalb der Vermutungsschwelle für die Marktbeherrschung. In dieser Entwicklung spiegelt sich die Umstellung der Modellpalette auf größere, leistungsfähigere und zugleich teurere Rangierlokomotiven wider.

205 Die Vermutungsschwelle für die Einzelmarktbeherrschung des § 18 Abs. 4 GWB war bei den relevanten wertmäßigen Marktanteilen rechnerisch aber dennoch in jedem einzelnen Jahr des Betrachtungszeitraums überschritten, insbesondere auch im Jahr 2018 sowie im Durchschnitt der letzten fünf Jahre.

206 Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten, dass die Beschlussabteilung in dem Gespräch mit den Beteiligten am 28. Januar 2020 einen niedrigeren Marktanteil genannt hatte, trifft zu. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass die Beschlussabteilung zu diesem Zeitpunkt nur mit mengenmäßigen Marktanteilen arbeiten konnte, da CZ Loko unter Berufung auf die Freiwilligkeit der Beantwortung – wie bereits oben erwähnt (s. dazu Rn. 162 ff.) – keine Umsätze mitgeteilt hatte. Daher war die Berechnung des eigentlich relevanten wertmäßigen Marktanteils zu diesem Zeitpunkt nicht möglich. Umsatzangaben von CZ Loko

sind erst in Beantwortung des Auskunftsbeschlusses gegen ihre mittelbare 49%-ige Muttergesellschaft Zeppelin GmbH vorgelegt worden. Zum Zeitpunkt des Gesprächs waren diese Informationen aber noch nicht verfügbar.

- 207 Bei der Betrachtung der Absatzzahlen von Vossloh lässt sich aber eine deutliche Tendenz erkennen, die auch für die Frage der Marktbeherrschung durch Vossloh bedeutsam ist: Während Vossloh in den Jahren 2014 und 2015 jeweils zwischen [40 und 50] Lokomotiven produzierte, brach der Absatz im Jahr 2016 auf [20 bis 30] Lokomotiven ein. In den Folgejahren 2017 und 2018 blieb er nahezu konstant. Im Detail wird diesen Fragen, insbesondere auch der zu erwartenden Entwicklung in den nächsten Jahren, bei der Prognose der Marktstellung von Vossloh ohne Zusammenschluss nachgegangen (s. dazu unter B.II.2.g.bb).

dd. Tatsächliches Wettbewerbsgeschehen und Nähe der Wettbewerbsbeziehungen

- 208 Die Betrachtung des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens zeigt, dass Vossloh eine herausgehobene Position im Markt innehat und Alstom als nächster Wettbewerber anzusehen ist. Die Analyse des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens zeigt auch, dass CZ Loko auf dem Markt trotz relativ großer Absatzzahlen eine weniger bedeutsame Rolle spielt. Zudem wird deutlich, dass Anbieter mit (geringen) Marktanteilen auf dem Markt wie Schöma, Reuschling und Express Service faktisch nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen. Maßgeblich für diese Erkenntnisse sind die Ergebnisse der durchgeführten Bieteranalyse sowie Ergebnisse der Nachfrager-Befragung, insbesondere die Kategorisierung der Hersteller von Rangierlokomotiven als bevorzugte Lieferanten bzw. beste und zweitbeste Alternative durch die Nachfrager sowie die Bewertung der Anbieter durch die Nachfrager.
- 209 Zu beachten ist bei den Ergebnissen, dass die Analyse überwiegend auf den Angaben der in Deutschland ansässigen Nachfrager beruht, da die Beschlussabteilung insbesondere von diesen Auskünfte erhalten hat. Die Beteiligten zweifeln aufgrund dessen an der Aussagekraft der Ermittlungsergebnisse zum tatsächlichen Wettbewerbsgeschehen und sehen die Ergebnisse sogar als „nicht verwertbar“ an (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 46, S. 50, und S. 51). Diesem Vorwurf tritt die Beschlussabteilung entgegen. Sie weist an dieser Stelle zum einen darauf hin, dass Nachfragerbefragungen des Bundeskartellamtes häufig keine Totalerhebungen darstellen (können), insbesondere wenn es sich um größere als nationale Märkte handelt, bei denen sich die Ermittlungen aufgrund der fehlenden Befugnisse außerhalb Deutschlands als schwierig gestalten. Zudem ist eine Totalerhebung auf Nachfragerseite innerhalb der gesetzlichen Fusionskontrollvorschriften in vielen Fällen nicht praktikabel und auch keine Voraussetzung für die Analyse des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens.

210 Zum anderen liegen der Beschlussabteilung im vorliegenden Fall schriftliche Antworten von insgesamt 45 Unternehmen vor, von denen 18 Unternehmen ihren Sitz im (zumeist west-) europäischen Ausland haben. Angesichts der Tatsache, dass Deutschland den bedeutendsten Markt für Rangierlokomotiven darstellt, auf den die Hälfte der im EWR und der Schweiz abgesetzten Rangierlokomotiven entfällt, lässt sich nach Auffassung der Beschlussabteilung mit den Antworten jedenfalls näherungsweise ein aussagekräftiges Bild vom tatsächlichen Wettbewerbsgeschehen zeichnen. Insofern die Analyse des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens im Einzelfall zu relativieren ist, geht die Beschlussabteilung hierauf im Folgenden gesondert ein. Die Beschlussabteilung ist daher der Auffassung, dass die Analyse des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens auf Grundlage der Nachfragerbefragung insgesamt ein stimmiges Bild der Verhältnisse liefert, wenn auch die Position von Vossloh aufgrund der Datenbasis leicht überzeichnet und die Position z.B. von CZ Loko etwas unterzeichnet ist.

(1) Bieteranalyse

211 Mit einer Bieteranalyse lassen sich insbesondere Aussagen darüber treffen, welche Hersteller von Rangierlokomotiven typischerweise an den Ausschreibungen teilnehmen, d. h. welche und wie viele Wettbewerber in den Ausschreibungen miteinander konkurrieren, wie häufig sie Ausschreibungen gewinnen und wie häufig die Zusammenschlussbeteiligten in den Ausschreibungen als Wettbewerber aufeinandertreffen bzw. wie häufig sie auf andere Hersteller treffen.

212 Der Bieteranalyse der Beschlussabteilung liegen insgesamt 51 Ausschreibungen aus dem Zeitraum von 2008 bis einschließlich 2019 von insgesamt 18 der befragten Nachfragern (Industriekunden und Bahnkunden, hiervon fünf Nachfrager aus dem Ausland) zugrunde.

213 Insofern die Beteiligten in ihrer Stellungnahme vom 27. März 2020 kritisieren, dass die Nachfrager nach Ausschreibungsdaten der letzten zehn Jahre befragt worden sind (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 48), Vossloh und CRRC selber jedoch im Laufe Verfahrens lediglich nach der Teilnahme an Ausschreibungen ab 2014, ist nicht ersichtlich, inwiefern dies die Interpretation der Bieteranalyse einschränken könnte. So ist es üblich, die Ausschreibungsanalyse auf Basis der Daten der Nachfragerseite vorzunehmen; eine Plausibilitätsprüfung sämtlicher Ausschreibungen der Nachfrager mit Angaben aller Anbieter dürfte allenfalls angebracht sein, wenn die vorliegende Datenbasis Anlass zu Zweifel gibt. Hierzu tragen die Anmelder jedoch nichts vor.

214 Insofern die Beteiligten mit ihrem Kritikpunkt bemängeln, dass einer geringeren Erfolgsquote von Vossloh ab 2014 damit nur unzureichend Rechnung getragen wurde, sei auf die

- Ergebnisse der Analyse der Teilnahmequoten hinzuweisen, die eine differenzierte Betrachtung nach Zeiträumen vornimmt und die abnehmende Rolle von Vossloh durchaus würdigt.
- 215 Die o.g. Datenbasis (51 Ausschreibungen von 18 der befragten Unternehmen; hiervon 5 Unternehmen mit Sitz im Ausland) zeigt, dass nicht von allen befragten Unternehmen die Ausschreibungsdaten vorlagen. Dies ist aber nach den Erkenntnissen der Beschlussabteilung weniger darauf zurückzuführen, dass – wie die Zusammenschlussbeteiligten vermuten – Nachfrager, für die das Zielunternehmen nur von untergeordneter Bedeutung ist, weniger „Anreize“ zur Beantwortung des Fragebogens hatten (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 48), sondern dass viele befragte Nachfrager angegeben hatten, in dem Zeitraum keine Ausschreibungen vorgenommen zu haben.
- 216 Die Beschlussabteilung tritt der impliziten Aussage der Zusammenschlussbeteiligten entgegen, wonach die zugrundeliegende Datenbasis nur eingeschränkt belastbar sei, da die einzelnen Ausschreibungen nicht eindeutig Lokomotiv-Typen zugeordnet werden (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 46). Die Beschlussabteilung hat die einzelnen Ausschreibungsdaten analysiert und den Datensatz – nach den Zusammenschlussbeteiligten bekannten Kriterien – um Ausschreibungen/Direktvergaben bereinigt, die nicht Rangierlokomotiven betrafen.
- 217 Voranzustellen ist, dass es sich bei rd. 50% (24 Fälle) der vorliegenden Ausschreibungen um nicht-wettbewerbliche Ausschreibungen bzw. Vergaben (entweder Direktvergabe oder Teilnahme nur eines Herstellers an der Ausschreibung) handelt. Den Anmeldern ist insoweit zuzustimmen, dass die Nachfrager nicht nur reine Ausschreibungen mit mehr als zwei Bietern, sondern auch Direktvergaben angegeben haben, was zeige, dass Direktvergaben im Markt eine wichtige Rolle spielten (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 47).
- 218 Die Zusammenschlussbeteiligten begrüßen, dass die Direktvergaben für die Analyse beibehalten wurden, kritisieren jedoch gleichzeitig deren Berücksichtigung (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 47). Hierzu ist nochmal darauf hinzuweisen, dass die folgende Darstellung differenziert zwischen Teilnahmequoten und Begegnungsquoten. Hinsichtlich der Teilnahmequoten wurden die wettbewerblichen Ausschreibungen mit mehr als zwei Teilnehmern separat betrachtet. Naturgemäß beziehen sich die paarweisen Begegnungsquoten nur auf die wettbewerblichen Ausschreibungen, da dem Begriff „Begegnung“ eine Teilnahme von mindestens zwei Teilnehmern bereits inhärent ist.
- 219 Den Anmeldern ist jedoch grundsätzlich darin zuzustimmen, dass der Ausschreibungsanalyse aufgrund der Tatsache, dass die meisten Antworten von in Deutschland ansässigen Unternehmen stammen, nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt.
- 220 Auf Basis der Analyse lässt sich die Aussage treffen, dass Vossloh ein bedeutender Anbieter von Rangierlokomotiven ist, dessen Marktstärke auf dem Markt jedoch in den letzten

Jahren abgenommen hat. CZ Loko als auf dem Markt tätiges Unternehmen mit relevanten Marktanteilen hingegen spielt eine untergeordnete Rolle, wobei an dieser Stelle darauf hinzuweisen ist, dass die Antworten der inländischen Nachfrager überrepräsentiert sind. Gmeinder hat sich an zahlreichen Ausschreibungen beteiligt, die Erfolgsquote war jedoch deutlich geringer als diejenige von Vossloh. Die Rolle von Alstom hat im Betrachtungszeitraum zugenommen. CRRC ist aufgrund von Ausschreibungsteilnahmen im jüngsten Betrachtungszeitraum bereits als Wettbewerber auf dem Markt anzusehen.

221 Tabelle 4 zeigt an, wie häufig die Zusammenschlussbeteiligten sowie andere Lokomotivhersteller an den Ausschreibungen teilgenommen haben. Bei der Interpretation dieser wie auch der folgenden Tabellen in diesem Abschnitt ist zu beachten, dass die Angabe „<5“ aufgrund der Anonymisierung von Geschäftsgeheimnissen auch den Wert „Null“ umfasst. Die häufigste Teilnahmequote – sowohl bei wettbewerblichen als auch bei nicht-wettbewerblichen Vergaben – weist Vossloh auf. Insgesamt nahm Vossloh an [70-80]% der vorliegenden 51 Ausschreibungen teil. Bei den 24 Ausschreibungen mit mindestens zwei Teilnehmern war Vossloh [20-30] Mal vertreten ([90-100]%). Gmeinder nahm an insg. [50-60]% der hier zugrundeliegenden wettbewerblichen Ausschreibungen teil, gefolgt von Alstom mit einer Teilnahmequote von [40-50]% bei wettbewerblichen Ausschreibungen. Die gleiche Teilnahmequote weist auch das Unternehmen Voith auf, das aber nur in der ersten Hälfte des Betrachtungszeitraums auf dem Markt tätig war. Mit deutlichem Abstand nach Alstom folgen Reuschling und Windhoff, die an jeweils [10-20]% der wettbewerblichen Ausschreibungen teilgenommen haben. Das relativ neu auf den Markt getretene Unternehmen Stadler hat im Betrachtungszeitraum in keinem relevanten Umfang an wettbewerblichen Ausschreibungen teilgenommen.

Unternehmen	Anzahl Teilnahme Ausschreibungen und Direktvergaben	In% von Gesamt	Teilnahme an wettbewerblichen Ausschreibungen	In% von wettberbl. Ausschreibungen
Vossloh	40-50	[70-80]%	[20-30]	[90-100]%
Gmeinder	10-20	[30-40]%	[10-20]	[50-60]%
Alstom	10-20	[20-30]%	[10-20]	[40-50]%
Voith	10-20	[20-30]%	[10-20]	[40-50]%
Reuschling	<5	[5-10]%	<5	[10-20]%
Windhoff	<5	[5-10]%	<5	[10-20]%
CRRC	<5	[5-10]%	<5	<5%
Stadler	<5	<5%	<5	<5%
CZ Loko	<5	<5%	<5	<5%
Schöma	<5	<5%	<5	<5%
Vollert	<5	<5%	<5	<5%
HFM (Vossloh)	<5	<5%	<5	<5%
Toshiba	<5	<5%	<5	<5%
Andere	< 5	[5-10]%	<5	[5-10]%
Gesamtzahl Ausschr.	51		24	

Tabelle 4: Anzahl Ausschreibungsteilnahmen und Teilnahmequoten

- 222 CRRC hat im betrachteten Zeitraum an insgesamt <5 Ausschreibungen/Direktvergaben teilgenommen, wobei das Unternehmen bei immerhin <5 Ausschreibungen im Wettbewerb mit anderen Teilnehmern stand. In den hier vorliegenden Ausschreibungsdaten seltener vertreten ist beispielsweise trotz des nicht unerheblichen Marktanteils im gesamteuropäischen Markt das Unternehmen CZ Loko, welches an lediglich <5 Ausschreibungen teilnahm. Dies liegt allerdings darin begründet, dass die Ausschreibungsdaten überwiegend von in Deutschland tätigen Unternehmen stammen.
- 223 Dies deutet zum einen darauf hin, dass die Marktanteile von CZ Loko auf die Belieferung nur eines begrenzten Nachfragerkreises (überwiegend Osteuropa; CZ Loko hat bisher noch keine Rangierlokomotiven mit Zulassung für Deutschland und Frankreich im Portfolio) zurückzuführen ist. Zum anderen zeigt dies, dass sich in der Marktanteilsbetrachtung – die auf bereits erfolgten Auslieferungen basiert – eine im Wettbewerbsgeschehen zunehmende Rolle von CRRC noch nicht widerspiegelt.
- 224 Tabelle 5 zeigt die Anzahl der Teilnahme an wettbewerblichen Ausschreibungen differenziert nach unterschiedlichen Zeiträumen. Bei der Bewertung dieser Daten ist aber die sehr

geringe Fallzahl in den einzelnen Zeiträumen zu berücksichtigen, die keine statistisch belastbaren Aussagen zulässt, sondern lediglich Tendenzangaben. Mit aller Vorsicht zeigen die Daten, dass Vossloh im Zeitraum von 2011-2016 an den meisten wettbewerblichen Ausschreibungen teilgenommen hat, die Teilnahmequote ist jedoch im jüngeren Zeitraum von 2017-2019 gesunken. Demgegenüber sind die Teilnahmequoten von Alstom und von Gmeinder Lokomotiven gestiegen. Hierin spiegelt sich wider, dass die Bedeutung von beiden Unternehmen im Betrachtungszeitraum zugenommen hat. Voith hatte noch an Ausschreibungen bis zum Zeitraum 2014-2016 teilgenommen, die o.g. Teilnahmequote iHv [40-50]% von Voith ist folglich auf eine deutlich höhere Teilnahmequote in den Jahren vor dem Marktaustritt zurückzuführen. CRRC ist das erste Mal im Zeitraum 2017 bis 2019 in Erscheinung getreten.

	Summe	2008-2010	2011-2013	2014-2016	2017-2019
Vossloh	[20-30]	<5	[5-10]	[5-10]	<5
Gmeinder Lokomotiven	[10-20]	<5	<5	[5-10]	<5
Alstom	[10-20]	<5	<5	<5	<5
Voith	[10-20]	<5	[5-10]	<5	0
Reuschling	<5	<5	<5	<5	<5
Windhoff	<5	<5	<5	<5	<5
CZ Loko	<5	<5	<5	<5	<5
CRRC	<5	<5	<5	<5	<5
Schöma	<5	<5	<5	<5	<5
Vollert	<5	<5	<5	<5	<5
HFM (Vossloh)	<5	<5	<5	<5	<5
Andere	<5	<5	<5	<5	<5
Gesamtzahl wettbewerblicher Ausschreibungen	24	4	8	8	4

Tabelle 5: Anzahl Ausschreibungsteilnahmen bei mindestens zwei Teilnehmern, differenziert nach Zeiträumen und Unternehmen

225 Die Analyse der Sieger der wettbewerblichen Ausschreibungen im Zeitraum von 2008 bis 2019 zeigt, dass Vossloh die höchste Erfolgsquote aufweist ([50-60]%), wobei die Gewinnhäufigkeit im Zeitablauf sank. Dass die Erfolgsquote von Vossloh, wie die Zusammenschlussbeteiligten ausführen, jedenfalls ab dem Jahr 2014 nur [30-40]% betragen habe (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 49), steht hierzu nicht im Widerspruch. Die Erfolgsquote von Gmeinder liegt mit [20-30]% deutlich darunter, stieg aber im Zeitablauf. CZ Loko weist eine Gewinnquote von <5% auf, ebenso wie Schöma.

226 Eine Analyse der Begegnungshäufigkeiten der einzelnen Unternehmen an den Ausschreibungen zeigt folgendes Bild (s. Tabelle 6):

		Dann auch Teilnahme von...											
		Vossloh	Alstom	Gmeinder	Voith	Stadler	Reuschling	Windhoff	CZ Loko	CRRC	Schöma	Vollert	Andere
Wenn Teilnahme von...	Vossloh		[40-50%]	[60-70%]	[40-50%]	<5%	[10-20%]	[5-10%]	<5%	[5-10%]	<5%	<5%	[5-10%]
	Alstom	[90-100%]		[60-70%]	[30-40%]	<5%	[30-40%]	<5%	<5%	[10-20%]	<5%	<5%	<5%
	Gmeinder	[90-100%]	[40-50%]		[20-30%]	<5%	<5%	[10-20%]	<5%	[5-10%]	<5%	<5%	<5%
	Voith	[90-100%]	[30-40%]	[30-40%]		<5%	[30-40%]	[10-20%]	<5%	<5%	<5%	<5%	[20-30%]
	Stadler	<5%	<5%	<5%	<5%		<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%
	Reuschling	[90-100%]	[90-100%]	<5%	[90-100%]	<5%		<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%
	Windhoff	[60-70%]	<5%	[60-70%]	[30-40%]	<5%	<5%		<5%	<5%	[30-40%]	[30-40%]	<5%
	CZ Loko	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%		<5%	<5%	<5%	[90-100%]
	CRRC	[90-100%]	[90-100%]	[90-100%]	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%		<5%	<5%	<5%
	Schöma	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	[90-100%]	<5%	<5%		[90-100%]	<5%
	Vollert	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	<5%	[90-100%]	<5%	<5%	[90-100%]		<5%
	Andere	[50-60%]	<5%	<5%	[50-60%]	<5%	<5%	<5%	[20-30%]	<5%	<5%	<5%	<5%

Tabelle 6: Paarweise Begegnungsquoten der Hersteller bei wettbewerblichen Ausschreibungen

227 Anzumerken ist hierzu, dass die Analyse der paarweisen Begegnungsquoten naturgemäß nur auf den wettbewerblichen Ausschreibungen mit mindestens zwei Teilnehmern beruht. Da die Hälfte der Ausschreibungsdaten Direktvergaben beinhaltet, ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der Analyse der paarweisen Begegnungsquoten nur eine eingeschränkte Aussagekraft zukommt. Sie zeigt, dass bei [40-50%] der Ausschreibungen (insgesamt [10-20] Stück), an denen Vossloh teilgenommen hat, auch Alstom ein Angebot

abgab. An [60-70]% der Ausschreibungsbeteiligungen von Vossloh hat sich auch Gmeinder mit Angeboten beteiligt. Die häufige Begegnung von Vossloh und Voith ist – wie bereits oben erwähnt – auf einen intensiven Wettbewerb zwischen beiden Unternehmen vor dem Marktaustritt von Voith zurückzuführen.

228 CRRC und Vossloh standen sich erst [REDACTED] gegenüber, hier handelt es sich allerdings auch um die [REDACTED]. Entgegen der Vermutung der Zusammenschlussbeteiligten geht es dabei nicht um [REDACTED].
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Es zeigt sich somit, dass die Zusammenschlussbeteiligten bereits jetzt als Wettbewerber anzusehen sind, CRRC bisher aber von Vossloh nicht als enger Wettbewerber anzusehen war.

(2) Bevorzugte Lieferanten

229 Die Beschlussabteilung hat die Nachfrager nach ihren bevorzugten Lieferanten befragt.

230 Von denjenigen Unternehmen, die zu der entsprechenden Frage Angaben machten, nannten 19 Vossloh als bevorzugten Lieferanten. Das nächstplatzierte Unternehmen Alstom wurde sechs Mal genannt. Auf Gmeinder entfielen drei und auf CZ Loko nur zwei Nennungen. Als beste Alternative wurde Alstom neun Mal genannt, Vossloh vier Mal, Gmeinder drei Mal und CZ Loko einmal.

231 Vossloh wurde insgesamt 25 Mal entweder als bevorzugter Lieferant, beste Alternative oder zweitbeste Alternative genannt, Alstom 17 Mal, Gmeinder sieben Mal und Stadler sechs Mal. Dies zeigt, dass Alstom als enger Wettbewerber von Vossloh angesehen werden kann. CZ Loko hingegen wurde als Anbieter mit relevanten Marktanteilen kaum als bevorzugter Lieferant, beste Alternative oder zweitbeste Alternative genannt; weitere Anbieter mit (geringen) Marktanteilen im Betrachtungszeitraum wie Reuschling, Schöma und Express Service werden gar nicht als bevorzugte Lieferanten bzw. (zweit-)beste Alternative genannt. Das 2014 aus dem Markt ausgeschiedene Unternehmen Voith wurde ein Mal als präferierter Lieferant und nur ein Mal als beste Alternative genannt wird, erläuternd fügte eines dieser Unternehmen hinzu, dass man von diesem Unternehmen gebrauchte Lokomotiven beschaffe.

232 Insofern die Zusammenschlussbeteiligten anzweifeln, dass die Ergebnisse repräsentativ und aussagekräftig sind (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 49), da die Analyse im Wesentlichen auf den Angaben von im Inland ansässigen Nachfragern beruht, so ist dem an dieser Stelle

entgegenzutreten. Zum einen ist zu berücksichtigen, dass einige befragte Nachfrager (sowohl mit Sitz im Inland als auch mit Sitz im Ausland) die Frage nach den bevorzugten Lieferanten nicht eindeutig beantworten konnten. Zum anderen waren unter den verbliebenen 30 Unternehmen immerhin 11 ausländische Unternehmen, von denen vier Unternehmen Vossloh als bevorzugten Lieferanten nannten.

- 233 Nicht nachvollziehbar ist der Einwand der Zusammenschlussbeteiligten, wonach die Frage nach den bevorzugten Lieferanten lediglich eine „Wahrnehmung“ der Nachfrager betreffe, ohne hierfür belastbare Auftrags- und Marktdaten zu suchen. Zudem – so die Anmelder – würden auch hier Ausschreibungen mit Direktvergaben vermengt (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 49 f.). Hier scheinen die Zusammenschlussbeteiligten nicht zu berücksichtigen, dass die Frage nach den bevorzugten Lieferanten gängige Praxis des Bundeskartellamtes in zahlreichen Fusionskontrollverfahren ist und auch nur einen Aspekt der Analyse des Wettbewerbsgeschehens darstellt. Auch bleibt unklar, inwiefern die Frage nach den bevorzugten Lieferanten eine Differenzierung nach Ausschreibungen und Direktvergaben erfordert; die Beteiligten machen hierzu auch keine näheren Angaben.
- 234 Die Analyse zeigt, dass sowohl CZ Loko als auch Reuschling, Schöma und Express Service bestimmte Kunden, teilweise mit speziellen Anforderungen, bedienen und im gesamten Marktgeschehen eher eine untergeordnete Rolle spielen.
- 235 Dass CRRC von keinem Nachfrager als bevorzugter Lieferanten oder beste/zweitbeste Alternative genannt wird, vermag nicht zu verwundern, da jedenfalls die befragten Lieferanten für eine entsprechende Einschätzung noch keine ausreichenden Erfahrungen sammeln konnten.
- 236 An der folgenden Grafik wird die Bedeutung von Vossloh in der Wahrnehmung der Nachfrager nochmals deutlich:

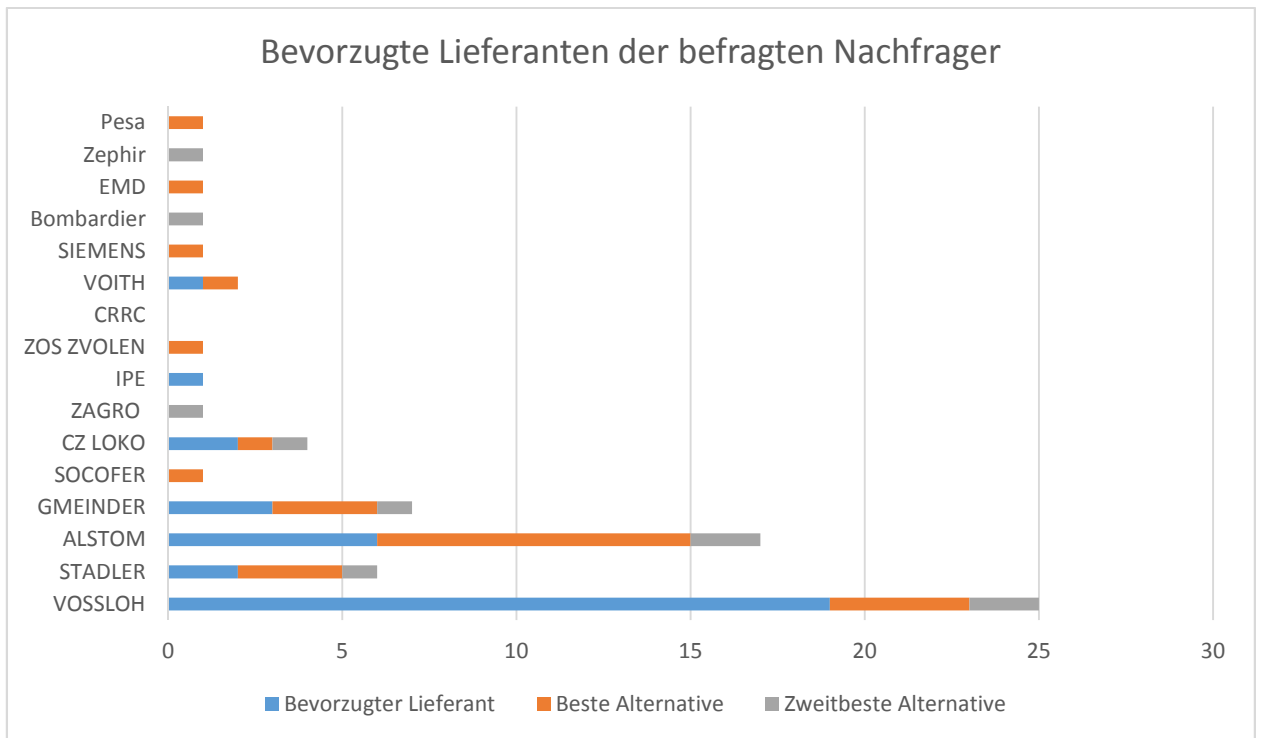


Abbildung 1: Bevorzugte Lieferanten der befragten Nachfrager

(3) Bewertung der Hersteller

237 Die Beschlussabteilung hat die Nachfrager zudem danach befragt, für wie geeignet diese die Hersteller von Rangierlokomotiven halten. Die Nachfrager hatten die Möglichkeit, sämtliche Hersteller zu bewerten (als Kategorien waren „unbekannt“, „ungeeignet“, „weniger geeignet“, „geeignet“, „gut geeignet“ und „besonders geeignet“ vorgegeben). Bei einer Kategorisierung dieser Bewertung nach Schulnoten (besonders geeignet = 1 usw. bis ungeeignet = 5; „unbekannt“ wurde nicht als Schulnote kategorisiert) zeigt sich, dass Vossloh am besten abschneidet: Im Mittel erzielte Vossloh eine Bewertung von 1,82.

238 Der nächstgrößte Wettbewerber Alstom wurde mit 2,58 bewertet, Gmeinder und Stadler jeweils mit 2,5. Die mittelständischen Unternehmen Schöma und Reuschling wurden mit 3,64 bzw. 3,32 bewertet und wurden von 29 bzw. 20 Nachfragern als „unbekannt“ eingestuft; Express Service wurde gar von 41 Nachfragern als „unbekannt“ eingestuft und wurde von keinem einzigen Nachfrager bewertet. Die Analyse der Bewertung der Hersteller zeigt zudem, dass CZ Loko mit 3,06 nur eine mittlere Bewertung erhielt und 24 Nachfragern gar nicht bekannt war.

239 CRRC erhielt eine Bewertung von 3,38 und schnitt damit immerhin besser als Schöma ab. Das Unternehmen wurde von 25 Nachfragern als unbekannt eingestuft.

240 Die Zusammenschlussbeteiligten bemängeln im Hinblick auf die Bewertung der Hersteller erneut die vermeintlich mangelhafte Datenbasis (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 51) und die daraus resultierende geringe Anzahl von Bewertungen von CZ Loko und die positive Bewertung von Vossloh. Hier ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Frage nach der Bewertung der Hersteller von nahezu allen 45 befragten Unternehmen beantwortet worden ist, von denen 18 Unternehmen ihren Sitz im Ausland haben. Es ist vor diesem Hintergrund eher hervorzuheben, dass CZ Loko immerhin von rd. 16 Unternehmen mit Sitz in Westeuropa bewertet werden konnte (mindestens „weniger geeignet“), obwohl das Unternehmen weit überwiegend in Osteuropa tätig ist und über keine einzige Rangierlokomotive mit Zulassung in Deutschland und Frankreich – den bedeutendsten Märkten für Rangierlokomotiven im EWR – verfügt.

(4) Unterschiede in der Positionierung der Unternehmen

241 Die Ergebnisse der Bieteranalyse erscheinen auch plausibel. Denn das Angebot an Rangierlokomotiven ist stark diversifiziert. Je nach Spezialisierung stehen sich die Angebote einzelner Unternehmen näher, wodurch auch der gegenseitige Wettbewerbsdruck höher ist als im Vergleich zu anderen Unternehmen.

242 Die Schwerpunkte der einzelnen Marktteilnehmer wurden bereits oben unter B.II.2.a.bb dargestellt. Daraus ergibt sich, dass insbesondere Alstom und Stadler nächste Wettbewerber zu Vossloh sind, da sie leistungsstarke, streckentaugliche Lokomotiven anbieten. Beide Unternehmen sind große Bahntechnikhersteller mit hoher technischer Kompetenz. Etwas kleinere Fahrzeuge dieser Art werden von CZ Loko angeboten, die aber bislang nur Zulassungen für den Betrieb in Osteuropa und in Italien aufweisen. Zudem weist die Tätigkeit von CZ Loko einen Schwerpunkt bei Modernisierungen auf. CZ Loko zählt bereits zu den entfernten Wettbewerbern von Vossloh (s. dazu auch Rn. 199). Gmeinder stellt derzeit nur Fahrzeuge ohne Zulassung her, zudem verfügt das Unternehmen nur über sehr begrenzte Kapazitäten. Das Unternehmen tritt daher mit Vossloh überwiegend in den Wettbewerb hinsichtlich der Belieferung von Industriekunden mit Rangierlokomotiven. Die übrigen Anbieter sind kleine Hersteller nicht zulassungsfähiger, kleiner Lokomotiven, die nur geringen Wettbewerbsdruck auf Vossloh entfalten.

b. Einschätzung des Zusammenschlussvorhabens durch die Nachfrager

243 Im Rahmen ihrer Marktermittlungen hat die Beschlussabteilung die Nachfrager (Industriekunden und EVUs) zur ihrer Einschätzung im Hinblick auf das Zusammenschlussvorhaben befragt. Ob Nachfrager ein Zusammenschlussvorhaben als negativ oder positiv bewerten,

hat keine präjudizielle Wirkung. Im Rahmen der Würdigung können allerdings genauere Erläuterungen zu der Einschätzung eine Rolle spielen. Aus Sicht der Beschlussabteilung gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Nachfrager strategisch geantwortet haben.

244 Im Konkreten hat die Beschlussabteilung die Nachfrager zum einen danach befragt, welche Veränderungen sie nach der Übernahme von Vossloh durch CRRC auf dem Markt für Rangierlokomotiven erwarten. Zum anderen hat die Beschlussabteilung erfragt, welche Strategie die Nachfrager von CRRC nach einem Zusammenschluss auf den einzelnen europäischen Märkten für Schienenfahrzeuge erwarten.

245 Im Hinblick auf die erwartete Veränderung durch den Zusammenschluss äußerten sich die befragten Nachfrager uneinheitlich. Einige Nachfrager konnten keine Aussage zu den erwarteten Veränderungen treffen. Andere Nachfrager rechnen damit, dass mit dem Zusammenschluss ein Innovationsschub bei der Entwicklung von Rangier-Lokomotiven mit zukunftsfähiger Technik (Dual-Mode und Hybrid-Lokomotiven) erfolgen wird. Auch äußern einige Nachfrager, dass Vossloh als Anbieter (finanziell) wieder stabilisiert werde. Zudem rechnen einige Nachfrager mit günstigeren Preisen für Lokomotiven und Wartungsleistungen.

246 Andere Nachfrager hingegen gaben zu bedenken, dass mit dem Zusammenschluss ein Konkurrenzunternehmen entfalle. Dies werde zu weniger Wettbewerb auf dem Markt für Rangierlokomotiven führen, und damit mittel- bis langfristig zu höheren Preisen für Lokomotiven, aber auch für Ersatzteile. Vereinzelt wurde die Befürchtung nach schlechterem Service geäußert.

247 Befragt nach der Strategie von CRRC nach dem Zusammenschluss äußerten etliche Nachfrager, dass CRRC die Übernahme von Vossloh dazu nutzen werde, über Referenzen im Bereich Rangierlokomotiven und über die Gewinnung von Zulassungs-Know-how in den europäischen Schienenverkehrsmarkt einzutreten, um dort ihre gesamte Produktpalette anbieten zu können.

c. Marktzutrittsschranken

248 Die Herstellung von Rangierlokomotiven weist erhebliche Marktzutrittsschranken auf.

249 Neben der Verfügbarkeit entsprechender Produktionseinrichtungen ist für die Herstellung insbesondere von leistungsstärkeren, streckentauglichen Rangierlokomotiven, wie sie Vossloh herstellt, umfangreiches technisches Know-how erforderlich. Die Entwicklung einer Rangierlokomotive erfordert generell die Kenntnis zahlreicher technischer Normen und die Verfügbarkeit qualifizierter Ingenieure. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich aus dem

Zulassungserfordernis, da das Zulassungsverfahren für Schienenfahrzeuge die Beachtung einer Vielzahl von Vorschriften bereits bei der Konstruktion erfordert. Dementsprechend muss ein Unternehmen bei einem geplanten Marktzutritt vorab hohe Entwicklungskosten aufbringen, die gegebenenfalls durch die Kosten der Zulassung weiter erhöht werden. Darüber hinaus spielen für den erfolgreichen Marktzutritt bei Rangierlokomotiven Referenzen aus Vorprojekten eine große Rolle, um an Ausschreibungen für größere Aufträge überhaupt teilnehmen zu können.

250 Darauf weisen auch die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 17. Februar 2020 hin, indem sie die Schwierigkeiten des Zulassungsverfahrens sowie die Bedeutung von Referenzen für die Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen für größere Aufträge betonen (vgl. Ss. v. 17.02.2020, S. 22). Sie halten die Marktzutrittsschranken für erheblich (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 52 f.). Die Zusammenschlussbeteiligten betonen darüber hinaus, dass für den Eintritt in den europäischen Markt eine lokale Präsenz mit eigenen Produktions- und Wartungseinrichtungen erforderlich sei. Diese könne jedoch nur aufgebaut werden, wenn entsprechende Aufträge vorlägen, da die Investition ansonsten wirtschaftlich nicht tragfähig sei; insofern bestehe ein echtes Henne-Ei-Problem (aaO., S. 53). Die Zusammenschlussbeteiligten ergänzen, die Bedeutung der Marktzutrittsschranken sei unterschiedlich, je nachdem, ob es sich um einen etablierten Hersteller handle, der über das nötige Know-how, Referenzen aus angrenzenden Bereichen und die notwendigen Produktionseinrichtungen verfüge, oder um einen Newcomer (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 54). Im Zusammenhang mit der vermeintlich hohen Angebotsumstellungsflexibilität weisen die Zusammenschlussbeteiligten auf die Marktzutritte von Alstom, Stadler, Toshiba und CAF hin (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 27; siehe dazu bereits oben unter B.II.1.a.bb(2)).

251 Die Anmerkungen der Zusammenschlussbeteiligten stehen nicht im Widerspruch zu den Feststellungen der Beschlussabteilung. Im Einzelnen:

252 Rangierlokomotiven, die ausschließlich auf privaten Industriegeländen eingesetzt werden, benötigen keine Zulassung. Bei ihnen kann insbesondere auf die aufwändige Zugsicherungstechnik verzichtet werden. Für sie genügt eine Betriebserlaubnis nach der Verordnung über den Bau und den Betrieb der Anschlussbahnen (abgekürzt: **BOA**) durch die zuständige Landesbehörde. Soweit ein Unternehmen lediglich kleinere, nicht zugelassene Rangierlokomotiven herstellen möchte, ist der Marktzutritt wesentlich einfacher als bei den größeren, streckentauglichen Rangierlokomotiven.

253 Hingegen benötigen Fahrzeuge, die im Einzelfall auch auf Nebenstrecken eingesetzt werden sollen, besondere technische Einrichtungen sowie eine Zulassung des Eisenbahnun-

desamts (EBA) oder der European Railway Agency (im Folgenden: **ERA**). Dies gilt insbesondere für Rangierlokomotiven, die auch im leichten Streckendienst eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass sich je nach Einsatzzweck die Leistung und damit auch die Konstruktion der Fahrzeuge deutlich unterscheiden.

- 254 Eine besondere Herausforderung für die Herstellung eines Schienenfahrzeugs stellt der Zulassungsprozess dar. Diese Marktzutrittsschranke ist allerdings nur für Rangierlokomotiven relevant, die (auch) auf dem öffentlichen Schienennetz eingesetzt werden sollen.
- 255 Rangierlokomotiven mit und ohne Zulassung unterscheiden sich erheblich in ihrer Komplexität. Dies schlägt sich bereits im Entwicklungsaufwand für eine neue Rangierlokomotive nieder, der deutlich höher ist, wenn ein Fahrzeug zulassungsfähig sein soll. Zu den höheren Entwicklungskosten kommen dann noch die Kosten für den Zulassungsprozess hinzu, der für jedes einzelne Land durchlaufen werden muss, auf dessen öffentlichem Schienennetz das Fahrzeug verkehren können soll.
- 256 Den Zusammenschlussbeteiligten ist darin zuzustimmen, dass es einzelne Schienenverkehrsunternehmen gibt, die die Marktzutrittsschranken leichter überwinden können als komplette Newcomer. Sofern ein Unternehmen bereits andere Lokomotiven herstellt, verfügt es über die Fertigungseinrichtungen, zumindest einen substantiellen Teil des Know-hows, das für die erfolgreiche Zulassung einer Rangierlokomotive erforderlich ist, und über Referenzen. Allerdings müssen auch diese Unternehmen die Kosten für Entwicklung und Zulassung tragen, um in den Markt einzutreten. Diese sind aber auch für sie erheblich und lohnen sich wohl nur dann, wenn sie unmittelbar mit dem Gewinn eines Großauftrages – häufig von einer Staatsbahn – verbunden sind. Auf diesem Weg kam es in den vergangenen Jahren zu den Marktzutritten von Toshiba und Stadler. Diese Unternehmen konnten große Aufträge gewinnen und so in den Markt eintreten. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen selbst darauf hin, dass für diese Unternehmen die entscheidende Frage ist, ob „ihnen das Segment wirtschaftlich interessant“ erscheint (Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 54). Dies bedeutet vor allem, dass die Entwicklungs- und Zulassungskosten durch den Auftrag wieder zurückverdient werden können.
- 257 Die Kosten für die Entwicklung einer neuen Rangierlokomotive sind hoch. Dabei spiegeln sich Unterschiede in der Ausstattung der Rangierlokomotiven auch in den Entwicklungskosten wider. Die Beschlussabteilung hat im Rahmen der Wettbewerber-Befragung die Schienenfahrzeug-Hersteller um ihre Einschätzung gebeten, wie hoch die Entwicklungskosten für unterschiedliche Varianten einer Rangierlok seien. Dabei wurden sowohl die Minimal- als auch die Maximalkosten für die Entwicklung einer Rangierlok mit drei sowie mit

vier Achsen samt der erforderlichen Zeit abgefragt als auch die Kosten für die Zulassung eines derartigen Fahrzeugs (Homologation).

- 258 Für beide Größenklassen haben sich dabei ganz erhebliche Aufwendungen ergeben. Die minimalen Kosten der Entwicklung einer neuen dreiachsigen Lokomotive schätzen die befragten Unternehmen im Mittel auf 9.857.143 EUR, der Median liegt bei 4.000.000 EUR. Der maximale Wert wird durchschnittlich auf 14.571.429 EUR geschätzt, der Median lag bei 8.000.000 EUR. Der Zeitaufwand wurde auf durchschnittlich 28,7 Monate geschätzt, der Medianwert beträgt 24 Monate.
- 259 Auffällig ist dabei, dass insbesondere große Unternehmen deutlich höhere Werte sowohl bei Kosten als auch bei Zeitaufwand geschätzt haben als kleinere Marktteilnehmer. Als Ursachen dafür kommen vielfältige Gründe in Betracht. Naheliegender erscheint, dass ein Zusammenhang mit den angebotenen Ausstattungsmerkmalen der Lokomotiven – insbesondere der Einhaltung der Anforderungen der TSI und der nationalen Vorschriften eines oder mehrerer Länder bei der Konstruktion, sodass eine spätere Zulassung durch die Eisenbahnbehörden möglich ist – besteht. Denkbar ist auch, dass die höheren Entwicklungskosten mit einer höheren Fertigungstiefe zusammenhängen, die von größeren Unternehmen angestrebt werden, während kleinere Hersteller verstärkt auf den Einkauf von fertigen Subsystemen anderer Anbieter setzen. Diese Frage braucht jedoch nicht abschließend geklärt werden, da die Entwicklungskosten in jedem Fall erheblich sind.
- 260 Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den größeren, vierachsigen Lokomotiven, nur auf höherem Niveau. Hier wurde der minimale Entwicklungsaufwand durchschnittlich auf 11.960.000 EUR geschätzt, wobei der Median 6.250.000 EUR betrug. Der Mittelwert der Angaben über den maximalen Entwicklungsaufwand betrug 17.960.000 EUR, der Medianwert lag bei 11.000.000 EUR. Der Zeitaufwand wurde durchschnittlich auf 32,1 Monate geschätzt, der Medianwert lag – wie schon bei den dreiachsigen Lokomotiven – bei 24 Monaten.
- 261 Sollen Rangierlokomotiven auch geeignet sein, auf dem öffentlichen Schienennetz zu verkehren, kommen die Kosten und der Zeitaufwand für die Zulassung der Fahrzeuge (Homologation) zu den zuvor dargelegten Entwicklungskosten hinzu..
- 262 Im Rahmen des Zulassungsverfahrens muss die Einhaltung der geltenden Vorschriften sowie der anerkannten Regeln der Technik durch technische Beschreibungen, Prüfberichte und Gutachten nachgewiesen werden. Insbesondere muss die Einhaltung der Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) sowie der Notifizierten nationalen Vorschriften (NNTV/NNTR) nachgewiesen werden. Bei den TSI handelt es sich um ein europäisches Regelwerk, das die Anforderungen für Konstruktion und Betrieb von Schienenfahrzeugen in Europa beschreibt. Die TSI wurden seit 1996 in verschiedenen europäischen Richtlinien

und Verordnungen entwickelt; die derzeit geltende Rechtsgrundlage ist die Richtlinie (EU) 2016/797. Die TSI werden in Teilbereichen durch nationale Vorschriften ergänzt, beispielsweise um die Kompatibilität mit den vorhandenen technischen Einrichtungen des Schienennetzes eines Landes sicherzustellen. Dies betrifft insbesondere die heute noch in Europa eingesetzten unterschiedlichen Zugsicherungssysteme sowie abweichende Systeme zur Erkennung von Fahrzeugen (vgl. Bl. 561 d.A.). In Deutschland sind sehr umfangreiche nationale Anforderungen bei der EU-KOM notifiziert worden. Die Einhaltung der TSI und der NNTV/NNTR muss vom Hersteller sowohl durch entsprechende Konstruktionsunterlagen als auch durch Probefahrten und Simulationen gegenüber der sog. Benannten Stelle (abgekürzt **NoBo** für „Notified Body“) und der sog. Bestimmten Stelle (abgekürzt **DeBo** für „Designated Body“) nachgewiesen werden. Die national zuständige Behörde, in Deutschland das EBA prüft die vorgelegten Unterlagen samt der Bescheinigungen von NoBo und DeBo (sowie ggf. weiteren Stellen) und erteilt gegebenenfalls die Zulassung.

- 263 Das Zulassungsverfahren wird von den Marktteilnehmern wie auch den Zusammenschlussbeteiligten übereinstimmend als sehr komplex geschildert. In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass es nicht genüge, nur die Vielzahl einschlägiger Normen in unterschiedlichen Regelwerken zu kennen, die bei der Konstruktion einer Lokomotive beachtet werden müssen. Vielmehr hätten sich die Regelungen teilweise über Jahre entwickelt, und die Bedeutung einer Norm lasse sich nur richtig verstehen, wenn man den historischen Kontext und den Zweck der Regelung kenne. Selbst Ingenieure von kompetenten ausländischen Herstellern hätten nach Einschätzung von Wettbewerbern vor diesem Hintergrund kaum eine Chance, alle Anforderungen für die Zulassung ohne Weiteres zu verstehen.
- 264 Zwar stehen grundsätzlich auch Ingenieurbüros und Dienstleister zur Verfügung, die Erfahrung mit Zulassungsverfahren haben und extern Wissen über das Zulassungsverfahren bereitstellen können. Auch große Nachfrager wie die DB verfügen über umfangreiche Kenntnisse des Zulassungsverfahrens. Jedoch kann die Verfügbarkeit von externem Sachverstand die interne Kenntnis der relevanten Normen nicht ersetzen, da Konstruktion und Zulassungsverfahren vielfach interagieren und die nachträgliche Korrektur von Defiziten der Konstruktion, die sich erst im Zulassungsverfahren zeigen, hohen Aufwand verursachen kann. Die Verfügbarkeit externer Dienstleister kann vor diesem Hintergrund genaue Kenntnisse eines Herstellers über das Zulassungsverfahren nur ergänzen, nicht ersetzen.
- 265 Das relevante Know-how ist offenbar so komplex, dass es selbst durch ein Großunternehmen wie CRRC nicht ohne Weiteres aus eigener Kraft aufgebaut werden kann. Zwischen Deutschland und China bestehen im Bereich der technischen Vorschriften erhebliche Ab-

weichungen (vgl. Bl. 558 d.A.). Der Ablauf der Zulassungsverfahren unterscheidet sich zudem substantiell zwischen Deutschland und China. CRRC geht davon aus, dass das Unternehmen einen erheblichen Aufwand, der sehr lange Zeit beansprucht, betreiben müsste, um erfolgreich eine Rangierlokomotive für den Betrieb in Deutschland zuzulassen (vgl. Bl. 565 d.A.).

266 Die Ergebnisse zu dieser Frage aus der Marktbefragung wurden bereits im Rahmen der räumlichen Marktabgrenzung ausführlich geschildert (s. dazu näher unter B.II.1.b). Als grobe Daumenregel hat sich dabei ergeben, dass die Kosten für die erste Zulassung einer Rangierlokomotive im räumlich relevanten Markt etwa ein Viertel der Entwicklungskosten betragen, die Kosten für die Zulassung in einem weiteren Land etwa ein Achtel. Hinzu kommt ein signifikanter Zeitaufwand, der für die Erstzulassung mit eineinhalb bis zwei Jahren, für die weiteren Zulassungen mit ein bis eineinhalb Jahren angegeben wurde.

267 Als weitere Hürde für den Marktzutritt kommt hinzu, dass insbesondere in größeren Ausschreibungen die Vorlage von erfolgreich abgeschlossenen Projekten verlangt wird. Der Nachweis dieser Referenzen ist Teilnahmevoraussetzung für eine große Zahl von Ausschreibungen. Ob und welche Art von Referenzen verlangt wird, entscheiden die Nachfrager. Dabei dienen Referenzen für die Nachfrager primär zur Risikominimierung im Rahmen des Auftrags, indem ein Hersteller vor seinem Gebot nachweisen muss, die technischen Marktzutrittschürden überwinden zu können. Dazu werden Beispiele aus der Vergangenheit verlangt, die typischerweise auch die erfolgreiche Zulassung einschließen. So versuchen die Nachfrager sicherzustellen, dass es bei der Abwicklung des Auftrags nicht zu langwierigen Verzögerungen kommt.

268 Die Beteiligten haben in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 die verlangten Referenzen aus einer Reihe von Ausschreibungen der jüngeren Vergangenheit aufgeführt. Bei den einzelnen Ausschreibungen wurden beispielsweise folgende Nachweise verlangt:

- mindestens eine erfolgte Lieferung eines Elektro-Triebwagens (EMU) samt Zulassung im räumlich relevanten Markt,
- mindestens fünf in der EU zugelassene Diesellokomotiven,
- mindestens ein neues Vollbahnfahrzeug (d.h. keine Modernisierungen) in Deutschland, Österreich oder den Niederlanden in den letzten fünf Jahren zugelassen,
- jeweils eine Referenz für Herstellung, Zulassung, Erlangung des Netzzugangs und Instandhaltung von elektrischen Vollbahn-Fahrzeugen im räumlich relevanten Markt,
- mindestens ein neues Vollbahnfahrzeug (d.h. keine Modernisierungen) in der EU in den letzten sieben Jahren zugelassen sowie Referenzliste über Herstellung zugelassener Vollbahnfahrzeuge in diesem Zeitraum,

- mindestens zwei verschiedene zugelassene Fahrzeuge im räumlich relevanten Markt.

269 Sofern ein Unternehmen diese Voraussetzungen nicht nachweisen kann, scheidet es bereits in der Präqualifikationsphase einer Ausschreibung (einer Art Vorverfahren, in dem vor allem die Leistungsfähigkeit der potentiellen Lieferanten sichergestellt werden soll) aus. Diese Hürde hat auch CRRC in den vergangenen Jahren erhebliche Schwierigkeiten bereitet (vgl. Bl. 2371 d.A.).

270 Ein Marktzutritt lässt sich ohne vorhandene Referenzen nur realisieren, indem ein Unternehmen einen der wenigen Aufträge akquiriert, in denen keine Referenzen verlangt werden. Faktisch stellt das verbreitete Erfordernis der Referenzen eine erhebliche Hürde dar. Die Teilnahme an Ausschreibungen für zugelassene Lokomotiven ist vor diesem Hintergrund nur mit einem Vorlauf von mehreren Jahren möglich, indem zunächst Fahrzeuge im Rahmen eines kleinen Auftrags hergestellt und das Zulassungsverfahren dafür erfolgreich durchlaufen wird. Dies führt zu einem Zeitverzug von mindestens drei Jahren durch das Referenzerfordernis.

271 Sowohl CRRC als auch Wettbewerber stufen die Kenntnisse von Vossloh über die Zulassungsverfahren als einen der ganz zentralen Punkte ein, um den Marktzutritt von CRRC in Europa zu erleichtern. Dies ergibt sich auch aus der Befragung der Nachfrager. Diese sehen die fehlende Erfahrung mit Zulassungsverfahren als das ganz zentrale Manko von CRRC.

272 Zwar dürfte im Bereich der Zulassungsverfahren die Harmonisierung der Vorschriften im Zuge des Aufbaus der ERA zu einer Reduktion der Komplexität führen. Allerdings wird noch einige Zeit vergehen, bevor diese Änderungen tatsächlich Marktwirkungen entfalten. Und auch dies wird die Höhe der Zutrittshürde, die das Zulassungsverfahren darstellt, nur in begrenztem Umfang verringern.

d. Entwicklung des Marktvolumens

273 Die Beschlussabteilung ist im Rahmen ihrer Marktermittlungen zu dem Ergebnis gekommen, dass im Prognosezeitraum mit einem steigenden Marktvolumen zu rechnen ist. Dies ist auf folgende nachfrage- und anbieterseitige Faktoren zurückzuführen: Zum einen ist das derzeitige Durchschnittsalter insbesondere des Lokomotivenbestands der Staatsbahnen sehr hoch. Zum anderen führen anbieterseitige Innovationen dazu, dass gerade die Staatsbahnen als Nachfrager eher dazu bereit sind, Rangierlokomotiven vor Erreichen des maximalen Nutzungsalters durch neue Rangierlokomotiven zu ersetzen. Drittens spricht in diesem Zusammenhang das zuletzt beobachtbare Beschaffungsverhalten der Staatsbahnen

für eine Steigerung des Marktvolumens. Des Weiteren deuten die konkret geplanten Beschaffungszahlen der befragten Nachfrager darauf hin, dass mit einem steigenden Marktvolumen zu rechnen ist.

- 274 Die Zusammenschlussbeteiligten treten dieser Einschätzung entgegen. Sie sind der Auffassung, es sei kein steigendes Marktvolumen zu erwarten (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 5 und 55). Sie verweisen dazu insbesondere auf die bereits erwähnte Studie von SCI Verkehr, die von einem sinkenden Marktvolumen ausgehe. Sie sind der Meinung, die unlängst erfolgten Ausschreibungen von Staatsbahnen seien nicht Ausdruck einer erweiterten Nachfrage (aaO., S. 56). Die Beschlussabteilung könne nicht aufgrund bloßer Mutmaßungen von einem Marktwachstum ausgehen, sondern müsse dies durch Ermittlungen belegen (aaO., S. 56).
- 275 Auch im Lichte der Einwände der Zusammenschlussbeteiligten geht die Beschlussabteilung für die nächsten Jahre von einem steigenden Marktvolumen aus.
- 276 Im Folgenden werden zunächst die Rahmenbedingungen für die Entwicklung des Marktvolumens dargelegt (zum Flottenalter unter B.II.2.d.aa, zum derzeitigen Innovationsschub unter B.II.2.d.bb). Auf die Argumente der Zusammenschlussbeteiligten wird im Zusammenhang mit der Darstellung des Beschaffungsverhaltens der Staatsbahnen (dazu unter B.II.2.d.cc) und den im Rahmen der Ermittlungen festgestellten Beschaffungsprojekten (dazu unter B.II.2.d.dd) eingegangen.

aa. Hohes Flottenalter der Rangierlokomotiven im Bestand der Nachfrager

- 277 Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung ist das Flottenalter der Rangierlokomotiven sehr hoch. Hinweise darauf ergeben sich aus der von den Anmeldern vorgelegten Marktstudie der SCI Verkehr GmbH; konkret zeigen dies aber auch die eigenen Marktermittlungen. Laut der SCI-Studie liegt das Durchschnittsalter bei den Diesellokomotiven in Europa (wobei hier auch Streckenlokomotiven mit einbezogen sind) bei mehr als 35 Jahren. Die Befragung der Nachfrager durch die Beschlussabteilung ergab ein Durchschnittsalter von 28 Jahren, der mit den Mengen gewichtete Durchschnitt liegt bei knapp 33 Jahren. Insbesondere bei den Staatsbahnen liegt das Durchschnittsalter nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung mittlerweile bei etwa 40 Jahren.

bb. Innovationen

- 278 Derzeit zeichnet sich für die Rangierlokomotiven ein Technologiewechsel ab. Es entstehen neue, sparsamere Antriebstechniken, die aufgrund der dadurch realisierbaren Kostensparnisse bei den Betriebskosten Neubeschaffungen Vorteile gegenüber (erneuten) Modernisierungen verschaffen.
- 279 Dabei werden von den Marktteilnehmern insbesondere zwei Entwicklungsrichtungen verfolgt: Zum einen die Entwicklung von Diesel-Hybrid-Fahrzeugen, bei denen eine dieselelektrische Lokomotive zusätzlich mit leistungsstarken Speicherbatterien ausgerüstet wird, um die Energie beim Bremsen rekuperieren zu können. Gerade der Einsatz auf Rangierbahnhöfen ist mit zahlreichen Anfahr- und Anhalte-Vorgängen verbunden. Dadurch kann vergleichsweise viel Energie aus den zahlreichen Bremsvorgängen zurückgewonnen werden, sodass eine signifikante Treibstoffersparnis möglich erscheint. Darüber hinaus werden vermehrt sog. Dual-Mode-Lokomotiven entwickelt, bei denen es sich im Ausgangspunkt um dieselektrische Lokomotiven handelt, die einerseits mit einem Stromabnehmer ausgerüstet sind, um unter Oberleitung mit Fahrstrom betrieben werden zu können, und die andererseits über einen leistungsfähigen Hilfsdiesel verfügen, um auch auf nichtelektrifizierten Nebenstrecken sowie für Rangierfahrten eingesetzt werden zu können. Von den befragten Unternehmen haben acht angegeben, derzeit die Entwicklung einer Diesel-Hybrid-Lokomotive zu betreiben, neun Unternehmen haben dies verneint. Aktiv an der Entwicklung einer Dual-Mode-Lokomotive arbeiten sechs Unternehmen, 12 tun dies nicht.
- 280 Diesellokomotiven mit Diesel-Hybrid-Antrieb bieten derzeit die Unternehmen Alstom (Prima H3), Gmeinder (DE 60 C) und CZ Loko (HybridShunter 400) an. Diese Lokomotiven weisen um die 700 kW Leistung auf, der HybridShunter 400 von CZ Loko etwa die Hälfte. Stärkere Lokomotiven mit Hybrid-Antrieb werden derzeit von den Unternehmen Gmeinder (DE 75 BB) und Stadler (NG Shunter) entwickelt. Auch CRRC bietet in China Hybrid-Lokomotiven an, die allerdings offenbar nicht über Diesel-Aggregate, sondern nur über Elektromotoren verfügen. Eine Elektro-Hybrid-Rangierlokomotive wird derzeit auch von dem spanischen Hersteller CAF für den Pariser Metrobetreiber RATP entwickelt.
- 281 Das Segment der Dual-Mode-Lokomotiven wird momentan von Alstom (Prima H4) und perspektivisch Toshiba bedient. Toshiba entwickelt derzeit im Rahmen eines Auftrags der DB eine Dual-Mode-Hybrid-Lokomotive, die neben Oberleitungsbetrieb auch autark eingesetzt werden kann und zu diesem Zweck über zwei leistungsstarke Dieselaggregate und zusätzliche Speicherbatterien verfügt. Der Zulassungsprozess ist öffentlich verfügbaren Informa-

- tionen nach jedoch noch nicht begonnen worden. Auch Stadler beabsichtigt öffentlich zugänglichen Informationen zufolge, eine Dual-Mode-Variante seines NG Shunter zu entwickeln.
- 282 Die Kosten, die mit diesen Innovationen verbunden sind, sind signifikant. Sie bewegen sich nach den Erwartungen der befragten Unternehmen tendenziell auf dem Niveau der Kosten für die Neuentwicklung einer Rangierlokomotive.
- 283 Im Mittel rechnen die befragten Unternehmen für die Entwicklung eines Hybrid-Antriebs mit Kosten von 16.125.000 EUR, der Medianwert betrug lediglich 4.000.000 EUR. Den Zeitaufwand schätzen die Unternehmen auf durchschnittlich 35 Monate, der Median ist praktisch identisch und liegt bei 36 Monaten. Dabei sind sehr große Unterschiede in der Höhe der erwarteten Entwicklungskosten festzustellen; sie steigen typischerweise mit der Größe des Unternehmens.
- 284 Für eine Dual-Mode-Lokomotive erwarten die befragten Unternehmen Kosten von durchschnittlich 13.219.231 EUR. Der Median war auch hier deutlich niedriger und lag bei 6.000.000 EUR; daran wird wiederum die große Streuung der Angaben deutlich. Der Zeitaufwand wurde hier auf 36 Monate geschätzt; Mittelwert und Median sind insoweit identisch.
- 285 In welchem Maße sich die neuen Antriebstechniken am Markt durchsetzen werden, lässt sich derzeit schwer prognostizieren. Die Angaben der befragten Wettbewerber zum Anteil der Hybrid-Lokomotiven an ihrem Absatz weichen stark voneinander ab. Teilweise hängt dies auch damit zusammen, dass einzelne Unternehmen – wie beispielsweise Toshiba – nur Hybrid-Lokomotiven im Angebot haben und damit einen Absatzanteil von 100% angeben. Die Unternehmen rechnen jedoch im Schnitt mit einer steigenden Bedeutung von Hybridtechnik am Markt. Sie erwarten einen Anteil von 21% im Zeitraum 2020 bis 2022, von 28% im Zeitraum 2023 bis 2025 und von 42% im Zeitraum 2026 bis 2028. Auch die Nachfrager wurden danach befragt, wie hoch sie den Anteil der unterschiedlichen Antriebsarten in den o.g. Zeiträumen schätzen; die Antworten darauf waren aber sehr uneinheitlich.
- 286 Die neuen Antriebstechnologien schaffen insbesondere bei den Staatsbahnen als Betreiber großer Flotten von Rangierfahrzeugen eine zusätzliche Nachfrage. Während das Marktvolumen in den vergangenen Jahren primär durch Aufträge von Industrieunternehmen geprägt war, haben unlängst auch einige Staatsbahnen Aufträge ausgeschrieben. Dabei handelt es sich dann regelmäßig um große Aufträge, die temporär zu einem deutlichen Anstieg des Marktvolumens führen. Diese Neubeschaffungen dürften auch durch strengere Umweltschutzauflagen sowie die Verfügbarkeit emissionsärmerer Dieselmotoren sowie neuer Antriebstechnologien ausgelöst worden sein. Die Zusammenschlussbeteiligten rechnen –

ausgehend von einer Schätzung von CRRC – lediglich mit einem jährlichen Wachstum des Markts von [<5] % (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 44). Dies entspräche nicht einmal [REDACTED] pro Jahr. Vor dem Hintergrund der Beschaffungsvorhaben, die die Nachfrager der Beschlussabteilung bereits im Rahmen der Befragung mitgeteilt haben, erscheint dies nicht als realistisch.

- 287 Große Aufträge haben die französische Akiem (eine Tochtergesellschaft der SNCF), die SBB, die DB und die finnische VR Group erteilt. Die Ausschreibung von Akiem gewann Vossloh, die übrigen Ausschreibungen wurden von Wettbewerbern gewonnen. Mehrere dieser Aufträge haben neue Antriebstechnologien zum Gegenstand. Hybrid-Lokomotiven wurden von der DB bei Toshiba in großer Zahl (100 Stück) bestellt. Für Dual-Mode-Lokomotiven erteilte die SBB bereits den Auftrag zum Bau von 47 Fahrzeugen, und die DB führt derzeit eine Ausschreibung über 200 Dual-Mode-Lokomotiven durch (sog. Zweikraftlok). Akiem und VR-Group haben hingegen emissionsarme, aber konventionelle Diesellokomotiven bestellt.
- 288 Die von der Akiem geordneten 44 Vossloh-Lokomotiven befinden sich ebenso wie die von der SBB geordneten 47 Prima H4-Lokomotiven von Alstom mittlerweile in der Auslieferung. Sowohl von den DE18- als auch von den H4-Lokomotiven wurden im betrachteten Zeitraum bis 2018 aber nur wenige Exemplare an Akiem bzw. die SBB übergeben. Die von der DB bestellten 100 Lokomotiven von Toshiba sollen in den Jahren 2022 bis 2025 ausgeliefert werden, ebenso die von VR Group bestellten 60 Lokomotiven von Stadler. Allein diese Aufträge sorgen in den nächsten Jahren schon für ein Marktvolumen von etwa 50 zusätzlichen Lokomotiven jährlich (bezogen auf einen Fünf-Jahres-Zeitraum), ohne dass die kleineren Aufträge bereits berücksichtigt wären.
- 289 Darüber hinaus hat die DB Cargo AG derzeit eine Ausschreibung für mindestens 200 "Zweikraftloks für Rangier- und Streckenfahrten" laufen. Diese Lokomotiven müssen einerseits für Fahrten unter Oberleitung mit stärkeren Elektromotoren ausgerüstet sein und zusätzlich über einen etwas kleiner dimensionierten Dieselmotor verfügen, um auf Nebenstrecken und Industriegleisen autark fahren zu können. Dabei liegt die geforderte Leistung der Elektromotoren mit 2.000 kW nur geringfügig über der Leistung der Dieselmotoren der DE 18 von Vossloh, die eine Leistung von 1.800 kW aufweist. Die Ausschreibung der DB erlaubt sowohl Endführerstände als auch einen Mittelführerstand. Zudem müssen die Fahrzeuge Rangiertritte an den Lokfronten und ausreichend Bodenfreiheit zum Überfahren von Gleisbremsen aufweisen. Als optionale Zusatzausrüstung verlangt die DB Cargo AG eine Funkfernsteuerung für den Rangierdienst (optional auch Ablaufberge) sowie eine automatische Rangierkupplung. Die laufende Ausschreibung betrifft mithin ebenfalls Lokomotiven, die im

Rangierdienst eingesetzt werden können, und fällt in den relevanten Markt. Ein Ergebnis der Ausschreibung ist noch nicht bekannt gegeben worden.

290 Die großen Ausschreibungen insbesondere der DB und der SBB legen den Schluss nahe, dass die Innovationen auf dem Gebiet der Antriebstechnik für Bahnbetreiber einen zusätzlichen Grund darstellen, ihre häufig aus den 70er- und 80er-Jahren stammenden Fahrzeuge durch neue zu ersetzen.

291 Die o.g. Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Staatsbahnen derzeit bereits dabei sind, ihre bestehenden Flotten (teilweise durch emissionsärmere Rangierlokomotiven) zu erneuern. Es bestehen Anhaltspunkte dafür, dass damit auch im Prognosezeitraum weiter zu rechnen ist. So äußerte ein befragtes EVU, dass man fest damit rechne, in den nächsten fünf Jahren neue Rangierlokomotiven zu beschaffen. Grund hierfür seien Umweltschutz- und (auch) Lärmschutzaufgaben. Das Alter der Rangierlokomotiven des befragten EVUs liegt (erst) zwischen 15 bis 20 Jahren. Die politischen Rahmenbedingungen schaffen Handlungsdruck für die Bahnbetreiber, zumal sich diese häufig als umweltfreundliches Verkehrsmittel positionieren und deshalb im Blick behalten müssen, wie sich der Abgasausstoß ihrer Fahrzeuge entwickelt.

cc. Beschaffungsverhalten der Staatsbahnen

292 Das Beschaffungsverhalten der Staatsbahnen unterscheidet sich nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung von dem Beschaffungsverhalten der Industriekunden. Bei den Industriekunden fällt auf, dass die Beschaffung eher kontinuierlich erfolgt, d.h. die geplanten jährlichen Beschaffungsvolumina scheinen nicht stark zu schwanken. Ein befragter Industriekunde gab an, dass die Anzahl der zu beschaffenden Rangierlokomotiven im Jahr für einen Mehrjahreszeitraum fest steht und dann nur noch die finale Freigabe des Budgets erforderlich sei.

293 Die Staatsbahnen hingegen beschaffen ihre Rangierlokomotiven nicht kontinuierlich über die Jahre verteilt. Sie haben zudem eher keine langfristige Beschaffungsplanung; vielmehr scheint es unregelmäßige Überlegungen bzw. Projekte zu neuen Beschaffungen zu geben. Die Entscheidung zur eigentlichen Beschaffung fällt dann meist relativ kurzfristig. Sie hängt von den politischen Rahmenbedingungen, etwaigen Umweltschutzaufgaben und Budgetentscheidung und -verteilung ab.

294 Diese Tatsache – in Kombination mit den oben erwähnten technologischen Entwicklungen und dem hohen Durchschnittsalter der Rangierlokomotiven im Bestand – lässt darauf

schließen, dass zum einen neue Beschaffungen bei den nicht befragten EVUs im Prognosezeitraum sehr wahrscheinlich sind, zudem liegen auch bei den befragten EVUs im Prognosezeitraum weitere Beschaffungen nahe (s.u.).

dd. Konkrete Beschaffungsplanungen der befragten Nachfrager

295 Die Beschlussabteilung hat ermittelt, wie viele Rangierlokomotiven die befragten Nachfrager in den nächsten Jahren bis einschließlich 2028 beschaffen werden. Hierbei ergab sich für die Jahre 2020-2022 ein geplantes Beschaffungsvolumen von [140-150] Rangierlokomotiven, für die Jahre 2023-2025 ein geplantes Beschaffungsvolumen von [210-220] Rangierlokomotiven und für die Jahre 2026-2028 ein geplantes Beschaffungsvolumen von [150-160] Rangierlokomotiven, mithin im ersten Zeitraum durchschnittlich [40-50] pro Jahr, im zweiten Zeitraum durchschnittlich [70-80] pro Jahr und im dritten Zeitraum durchschnittlich [50-60] pro Jahr.

296 Die Zusammenschlussbeteiligten machen darauf aufmerksam, dass nach diesen Ermittlungen lediglich in einem Zeitraum – von 2023 bis 2025 – das bisherige Marktvolumen von 75 Lokomotiven überhaupt erreicht werde (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 56). Die Beschlussabteilung könne nicht auf Basis von Vermutungen von weiteren großen Beschaffungsvorgängen ausgehen, die sie nicht durch Ermittlungen belegen könne.

297 Die o.g. Zahlen ergeben sich aus den Antworten von den befragten 45 Nachfragern, wobei nur rund zwei Drittel der Nachfrager konkrete Zahlen genannt hat bzw. nennen konnte. Bei diesen Nachfragern waren wesentliche europäische EVUs nicht dabei; gemessen an dem Gesamtbestand an Rangierlokomotiven der befragten Nachfrager (rd. 3.000) deckt die Marktbefragung nur rd. ein Drittel des Marktes ab (lt. Marktstudie "Diesel Locomotives - Global Market Trends 2017" von SCI Verkehr GmbH -Studie liegt der Bestand an Diesel-Rangierlokomotiven im EWR bei knapp 9.000, vgl. S. 49). Zwei Drittel des Marktes wurde durch die Befragung nicht erfasst, diese Unternehmen konnten mithin keine Auskunft über die geplanten Beschaffungszahlen geben. Allein mit dem geplanten Beschaffungsvolumen der befragten Nachfrager wird jedoch zumindest für den zweiten Zeitraum bereits das durchschnittliche Jahresmarktvolumen von rund 75 Rangierlokomotiven der vergangenen Jahre (2014 bis 2018) nahezu erreicht.

298 Soweit die Zusammenschlussbeteiligten rügen, dass damit noch nicht einmal nachgewiesen werden könne, dass das Marktvolumen konstant bleibe, greift dieser Einwand in doppelter Hinsicht zu kurz:

299 Zum einen sind in diese Betrachtung Großaufträge von Staatsbahnen, für die es schon einen Auftrag oder zumindest eine Ausschreibung gibt, zum ganz überwiegenden Teil noch

nicht einbezogen. Schon allein durch die bislang bekannten Großaufträge der Staatsbahnen – sie wurden bereits oben detaillierter beschrieben (s. dazu näher unter B.II.2.d.bb) – wird das bisherige Marktvolumen von etwa 75 Rangierloks pro Jahr in den nächsten Jahren nahezu erreicht. Von folgenden Großaufträgen (nur feste Bestellungen, ohne Optionen) hat die Beschlussabteilung bislang Kenntnis:

▪ Akiem (an Vossloh):	44 Loks
▪ SBB (an Alstom)	47 Loks
▪ DB (an Toshiba)	100 Loks
▪ VR Group (an Stadler)	60 Loks
▪ DB (noch offen, laufende Zweikraftlok-Ausschreibung)	200 Loks
▪ SUMME:	451 Loks

300 Dies entspricht ziemlich genau dem Sechsfachen des bisherigen Marktvolumens von 75 Lokomotiven pro Jahr (dies wären 450 Lokomotiven). Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass der im Moment ausgeschriebene Großauftrag für die Zweikraftlok der DB vermutlich nicht bis Ende 2025 vollständig abgewickelt sein wird, so zeigt sich doch, dass allein schon die Großaufträge der Staatsbahnen in den nächsten sechs Jahren dafür sorgen werden, dass das bisherige Marktvolumen in etwa erreicht wird.

301 Zu dieser Nachfrage der Staatsbahnen kommen noch kleinere Aufträge von Industriekunden und privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen hinzu. In den vergangenen fünf Jahren von 2014 bis 2018 bestand das Marktvolumen aber weitgehend aus dieser privaten Nachfrage. Ausnahmen sind insoweit einige wenige Exemplare aus dem Gravita-Auftrag der DB bei Voith und dem H4-Auftrag der SBB bei Alstom. Darüber hinaus hat CZ Loko in diesem Zeitraum einige Rangierlokomotiven an die tschechische Staatsbahn ČD geliefert; laut öffentlich verfügbarer Quellen handelt es sich dabei um 12 kleine Rangierlokomotiven. Die Staatsbahnen haben in diesem Zeitraum ansonsten keine nennenswerten Auslieferungen erhalten. Es sind in dieser Zeit lediglich Aufträge erteilt worden; diese sind aber von der Beschlussabteilung nicht im Marktvolumen berücksichtigt worden, sondern erlangen erst – wie bereits oben unter B.II.2.a.aa ausgeführt – im Rahmen der Prognose Bedeutung. Die Absätze der vergangenen fünf Jahre von jeweils 75 Lokomotiven im Jahr spiegeln damit zum ganz überwiegenden Teil die Nachfrage privater Kunden wider.

302 Es ist nicht erkennbar, dass die Nachfrage privater Kunden in den nächsten Jahren substantiell zurückgehen würde. Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten auf eine anderslautende Äußerung des Marktforschungsunternehmens SCI Verkehr, das von einer zurückgehenden Nachfrage aufgrund eines weiteren Rückgangs des Einzelwagenverkehrs ausging, hat sich durch eine Änderung der politischen Rahmenbedingungen überlebt (siehe

dazu bereits Rn. 89). Entgegen der dortigen Annahmen wird der Einzelwagenverkehr zumindest in Deutschland ausgebaut; dies spiegelt sich in der großen Ausschreibung der DB für die Zweikraftlok wider.

- 303 Bei der Prognose der Marktentwicklung ist allerdings zu berücksichtigen, dass die derzeit laufenden großen Ausschreibungen der Staatsbahnen zu einem Teil dem Ersatz von alten Rangierlokomotiven dienen, die ggf. als Gebrauchtlokomotiven weiterverkauft werden. Darauf weisen die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 hin (dort S. 31 und S. 58). Zwar dürfte nur ein Teil dieser Fahrzeuge dem Gebrauchtmarkt zur Verfügung stehen, da diese Rangierlokomotiven sehr alt und intensiv genutzt sind und dementsprechend einen hohen Modernisierungsbedarf aufweisen. Jedoch können diese Lokomotiven für einen Teil der privaten Kunden eine Alternative darstellen, jedenfalls für Einsatzzwecke, bei denen die Zuverlässigkeit sowie die Betriebskosten keine entscheidende Rolle spielen. Dies schlägt sich dann auch im Marktvolumen nieder, indem ein Teil des zu erwartenden Neulokomotiven-Absatzes durch Gebrauchtfahrzeuge ersetzt wird.
- 304 In der Summe ist vor diesem Hintergrund damit zu rechnen, dass in den nächsten fünf Jahren etwa 75 Lokomotiven jährlich aufgrund der bereits bekannten Großaufträge von Staatsbahnen abgesetzt werden. Hinzu kommt die Nachfrage privater Kunden, die in den vergangenen Jahren ebenfalls bei etwa 75 Lokomotiven jährlich lag; davon wird ein Teil allerdings durch Gebrauchtlokomotiven ersetzt, die aufgrund der Großaufträge von Staatsbahnen auf dem Gebrauchtmarkt angeboten werden. Genaue Daten zum Teil der Substitutionsmöglichkeit hat die Beschlussabteilung nicht erhoben, da die Zusammenschlussbeteiligten dazu erst im Rahmen des Diskussionspapiers und damit nach Durchführung der Ermittlungen vorgetragen haben. Im Hinblick auf die Nachfragegewohnheiten, die sich in den Ausschreibungsdaten zeigen, die bei mehreren Unternehmen eine kontinuierliche Beschaffung von Neu-Lokomotiven beinhaltet, erscheint ein Ersatz von etwa einem Drittel des bisherigen Marktvolumens als denkbar. Dies sind jährlich 25 Lokomotiven, über einen Zeitraum von fünf Jahren damit 125 Lokomotiven. Darin dürfte bereits ein erheblicher Sicherheitszuschlag zugunsten der Parteien enthalten sein.
- 305 In der Summe ist damit von einer Grundnachfrage von etwa 125 Lokomotiven pro Jahr – 75 aufgrund der Großaufträge, 50 aufgrund der reduzierten Nachfrage von Privatkunden – dieser beiden Nachfragerkreise zu rechnen. Bereits dies entspricht einer substantiellen Steigerung gegenüber den Absatzmengen der vergangenen fünf Jahre.
- 306 Die ermittelten Nachfragevolumina, die nach dem Ergebnis der Nachfragerbefragung für den Zeitraum 2020-2022 ein geplantes Beschaffungsvolumen von [140-150], für die Jahre

2023-2025 von [210-220] und für die Jahre 2026-2028 von [150-160] Rangierlokomotiven ergab, sind darin noch gar nicht enthalten.

307 Die Beschlussabteilung ist trotz der Einwände der Zusammenschlussbeteiligten der Auffassung, dass diese Angaben nicht die gesamte zu erwartende Nachfrage abbilden:

308 Denn einerseits decken die Ermittlungen bei den befragten Unternehmen nur etwa ein Drittel des derzeitigen Rangierlokbestands im EWR und der Schweiz ab. Anders als bei den Herstellern von Rangierlokomotiven handelt es sich bei der Befragung der Nachfrager nicht um eine Vollerhebung. Dies lässt darauf schließen, dass auch weitere Unternehmen Bedarf haben, der jedoch nicht ermittelt ist. Zwar kann mangels Repräsentativität der Stichprobe die Nachfrage nicht linear hochgerechnet werden, der große Teil nicht befragter Unternehmen lässt aber zumindest erwarten, dass der Bedarf nicht vollständig erfasst ist.

309 Andererseits haben die Ermittlungen der Beschlussabteilung ergeben, dass Unternehmen im Markt teilweise einen sehr kurzen Planungshorizont – der teilweise nur das nächste Jahr abdeckt – für ihre Beschaffungsplanung haben. Diese Unternehmen können naturgemäß keine Angaben zu ihrem Bedarf im darüber hinausreichenden Teil des Prognosezeitraums machen. Die Zusammenschlussbeteiligten verkennen mit ihrer Forderung, die Beschlussabteilung könne nicht auf Grundlage von Vermutungen von weiteren großen Beschaffungen ausgehen, sondern müsste die Feststellungen durch Ermittlungen belegen (s. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 56), dass diese Problematik nicht durch Ermittlungen zu lösen ist. Es handelt sich hier um eine Prognose zukünftigen Verhaltens, deren Ergebnis aufgrund der Natur der Sache nicht vorab durch Ermittlungen bestimmt werden kann. Nur die Anknüpfungstatsachen sind dem Strengbeweis zugänglich. Diese hat die Beschlussabteilung jedoch so umfassend wie möglich erhoben. Auf dieser Grundlage muss dann unter Einbeziehung aller Umstände eine Prognose für die weitere Entwicklung angestellt werden. Genau dies hat die Beschlussabteilung getan. Vor diesem Hintergrund bleibt die Beschlussabteilung auch nach nochmaliger Überprüfung bei ihrer Annahme, dass bei Unternehmen, die für die kommenden Jahren das geplante Beschaffungsvolumen mit „0“ angegeben haben, noch zusätzliche Bedarfe entstehen können; dies bestätigte ein EVU, das nach eigenen Angaben einen Planungshorizont von fünf bis sieben Jahren hat.

310 Die Richtigkeit der Prognose der Beschlussabteilung, dass noch von weiteren Staatsbahnen Ausschreibungen von Großaufträgen zu erwarten ist, haben die Zusammenschlussbeteiligten im Übrigen selbst in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 bestätigt. Dort haben sie dargelegt, dass bei den europäischen EVUs mit Ausschreibungen zu rechnen ist und von dem Projekt der österreichischen Staatsbahn ÖBB berichtet, die gegenüber den

Beteiligten angekündigt habe, in Kürze einen Auftrag über bis zu 80 Mittelführerhaus-Lokomotiven ausschreiben zu wollen. Dieses Beschaffungsvorhaben ist in den Ermittlungen der Beschlussabteilung bei den Nachfragern nicht enthalten. Die Zusammenschlussbeteiligten bestätigen damit sogar selbst die Erwartung der Beschlussabteilung, dass zu den bekannten Großaufträgen im Prognosezeitraum noch weitere hinzutreten werden.

311 Letztlich kommt es darauf aber ohnehin nicht an: Denn bereits an der Nachfrage der Staatsbahnen und der privaten Kunden zeigt sich, dass das Marktvolumen in den nächsten fünf Jahren substantiell höher liegen wird als im Zeitraum 2014 bis 2018. Aufgrund der Ermittlungsergebnisse bei den Nachfragern liegt zudem die Erwartung nahe, dass das Marktvolumen sogar noch höher liegen wird als die danach zu erwartenden mindestens 125 Lokomotiven im Jahr. Wie hoch die weitere Steigerung sein wird, lässt sich allerdings nicht präzise vorhersagen. Denn aufgrund der angewendeten Ermittlungssystematik lässt sich nicht vollständig ausschließen, dass Überschneidungen zwischen den Angaben der Nachfrager und den oben aufgeführten Großaufträgen bestehen könnten, sodass es teilweise Doppelzählungen geben kann. Die Frage, ob zusätzlich zu den für 2020-2022 ermittelten [140-150], für 2023-2025 [210-220] und für 2026-2028 [150-160] ermittelten Rangierlokomotiven noch weitere hinzukommen, die gar nicht ermittelt worden sind, lässt sich zahlenmäßig nicht bestimmen; da die weitere Steigerung aufgrund der Doppelzählungs-Problematik aber ohnehin nur als Tendenzaussage angegeben werden kann, kommt es darauf aber ohnehin nicht an.

312 Im Ergebnis ist aber unzweifelhaft, dass das Marktvolumen in den nächsten fünf Jahren substantiell höher liegen wird als im Zeitraum von 2014 bis 2018.

e. Wettbewerbsdruck durch Modernisierungen

313 Die Möglichkeit, die Lebensdauer von Rangierlokomotiven durch Modernisierungen zu verlängern, übt Wettbewerbsdruck auf den Markt für Herstellung und Vertrieb neuer Rangierlokomotiven aus. Denn Unternehmen, die bereits im Besitz einer Rangierlokomotive sind, können sich anstelle der Beschaffung eines Neufahrzeugs auch für die Überholung ihres vorhandenen Fahrzeugs entscheiden. Allerdings besteht diese Ausweichmöglichkeit nur für Unternehmen, die bereits über eigene Fahrzeuge verfügen, und es bestehen wirtschaftliche und technologische Grenzen für die Modernisierung. Dieser Wettbewerbsdruck wirkt dabei nicht unbeschränkt; er konnte beispielsweise nicht verhindern, dass es in den vergangenen Jahren zu erheblichen Preissteigerungen aufgrund von neuen Emissionsstandards gekommen ist (vgl. dazu SCI Verkehr, The Market für Diesel Locomotives in Europe, S. 50 – Bl. 2638 d.A.).

- 314 Etliche der befragten Nachfrager geben dementsprechend an, dass sie planen, in den Jahren 2020 bis 2028 eine bestimmte Anzahl von Lokomotiven modernisieren zu lassen. Hierunter sind sowohl EVUs als auch Industrieunternehmen.
- 315 Ein Vergleich der Anzahl der geplanten neu zu beschaffenden und der zu modernisierenden Rangierlokomotiven im gesamten Zeitraum von 2020 bis 2028 zeigt, dass die Anzahl der zu modernisierenden Lokomotiven rd. 60% der zu beschaffenden Lokomotiven beträgt. Offensichtlich spielen jedenfalls bei den befragten Nachfragern Modernisierungen der Rangierlokomotiven im Bestand als Alternative zur Beschaffung neuer Lokomotiven eine nicht unerhebliche Rolle.
- 316 Wie an anderer Stelle bereits erwähnt, sind jedenfalls vollumfassende Modernisierungen, die auch einen Eigentümerwechsel der Lokomotive umfassen, nach Ansicht der Beschlussabteilung in den Markt mit einzubeziehen.
- 317 Daneben können aber auch Modernisierungen, die nicht zu einer Generalüberholung des Fahrzeugs führen und insofern nicht Teil des Marktes sind, jedenfalls einen Wettbewerbsdruck auf die Hersteller von Rangierlokomotiven ausüben. Im Rahmen dieser Modernisierungen (teilweise auch als „refurbishment“ bezeichnet) werden lediglich einzelne Komponenten des Fahrzeugs ausgetauscht. Diese Modernisierungen nehmen die Nachfrager teilweise in Eigenregie vor, gerade die EVUs haben hierfür eigene Werkstätten. Ein befragtes EVU äußerte, dass derzeit ein Projekt laufe, im Rahmen dessen man erwäge, ob sich noch eine Modernisierung lohne oder ob die bestehende Flotte durch neue Rangierlokomotiven ersetzt werden solle.
- 318 Diesen Modernisierungen sind jedoch Grenzen gesetzt; Modernisierungen dürften sich insbesondere dann betriebswirtschaftlich lohnen, wenn die Rangierlokomotive danach noch eine lange Nutzungsdauer aufweist und nur geringe Umbauten erforderlich sind. Allerdings ist es bei älteren Fahrzeugen schwieriger, neue Antriebstechnologien zu realisieren. Vor diesem Hintergrund begünstigen neue Antriebstechniken, die zu geringeren laufenden Kosten führen, aus Imagegründen oder aufgrund von regulatorischen Vorgaben erforderlich sind, eine Neubeschaffung.
- 319 Eine Neubeschaffung von Rangierlokomotiven wird mit der Möglichkeit der Modernisierung lediglich zeitlich in die Zukunft verlagert, aber nicht substituiert. Auch die Zusammenschlussbeteiligten bestreiten nicht, dass die Lebensdauer von Rangierlokomotiven nicht unendlich verlängert werden kann (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 60). Sie mutmaßen lediglich, dass die Ersatzbeschaffungen erst außerhalb des Prognosezeitraums erfolgen würden. Sie bleiben dafür aber konkrete Anhaltspunkte schuldig. Die im Rahmen der Prognose des Marktvolumens dargelegten Beschaffungsvorhaben von Staatsbahnen und privaten

Nachfragern (vgl. dazu näher im Einzelnen unter B.II.2.d.dd) belegen jedoch, dass diese Pauschalbehauptung unzutreffend ist. Wäre sie richtig, dürfte es diese Beschaffungsvorhaben zumindest insoweit nicht geben, als sie dem Ersatz alter Rangierlokomotiven dienen. Exemplarisch sei insoweit jedoch auf die Großaufträge an Toshiba durch die DB und an Stadler durch die VR Group in Finnland hingewiesen, die genau den Ersatz alter Fahrzeuge zum Gegenstand haben.

320 Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten auf das HELMS-Projekt der DB (Hybrid Electro-Mechanical Shunter), durch das die DB bis zu 300 Lokomotiven ihrer Rangierlokomotiven der Baureihe 294 mit einem elektro-mechanischen Diesel-Hybridantrieb ausrüsten möchte (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 60), ändert daran nichts. Denn Projekte wie dieses zeigen nur, dass die Lebensdauer von Rangierlokomotiven auch über den Auslegungszeitraum der Fahrzeuge hinaus gesteigert werden kann, wenn der Eigentümer bereit ist, einen erheblichen Aufwand dafür zu betreiben. Bei einem Bestand von etwa 9.000 Rangierlokomotiven müssten bei einer Lebensdauer von 30 Jahren jedes Jahr 300 Rangierlokomotiven erneuert werden. Tatsächlich betrug das Marktvolumen für Neulokomotiven in den vergangenen Jahren lediglich 75 neue Fahrzeuge. 225 Fahrzeuge müssten jährlich folglich modernisiert werden oder mangels Bedarfs wegfallen. Ein Widerspruch zu den Feststellungen der Beschlussabteilung entsteht dadurch nicht: Modernisierungen finden weiterhin neben Neubeschaffungen statt. Mithilfe von Modernisierungen wie dem HELMS-Projekt wird es möglich, die Lebensdauer der Fahrzeuge über ihren Auslegungszeitraum hinaus zu steigern. Angesichts der schieren Differenz zwischen kontinuierlichem Ersatz und tatsächlichem Marktvolumen ist eine große Zahl von Modernisierungen erforderlich, um eine betriebsfähige Flotte von Rangierlokomotiven zu erhalten. Dies gilt selbst dann, wenn man – mit der mittlerweile überholten Prognose von SCI Verkehr – unterstellt, dass der Bestand an Rangierloks insgesamt deutlich sinken wird.

321 Dabei ist den Zusammenschlussbeteiligten auch darin zuzustimmen, dass die Entscheidung über Modernisierung oder Ersatzbeschaffung durch die professionellen Nachfrager von Schienenfahrzeugen anhand der Kosten über die Lebensdauer einer Lokomotive getroffen wird (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 60). Dies ändert aber nichts daran, dass die Wartungskosten mit zunehmendem Lebensalter höher werden, manche Teile nicht mehr zu bekommen sind und teilweise regulatorische Anforderungen wie beispielsweise Emissionsnormen durch die Bestandsfahrzeuge nicht mehr erfüllt werden können. Dies lässt auch den Ersatzbedarf höher und eine Modernisierung teurer werden, je älter eine Lokomotive ist und je größer der angestrebte technologische Fortschritt ist. Dies führt dazu, dass die Modernisierung einer alten Lokomotive unwirtschaftlich sein kann.

322 Im Ergebnis ist der von der Modernisierungsmöglichkeit ausgehende Wettbewerbsdruck auf den Markt für die Herstellung von Rangierlokomotiven von der Beschlussabteilung als spürbar einzuschätzen. Der Verlängerung der Lebensdauer sind jedoch Grenzen gesetzt, und der Wettbewerbsdruck durch Modernisierungen wird umso geringer, je größer der angestrebte technologische Fortschritt ist.

f. Nachfragemacht

323 Die Nachfrager von Rangierlokomotiven besitzen nicht durchgehend eine ausreichende Nachfragemacht, um die Ausübung von Marktmacht durch einen marktbeherrschenden Hersteller zu kompensieren. Denn obwohl einzelne Nachfrager mit bestimmten Ausschreibungen aufgrund der hohen Volumina dieser Aufträge durchaus in einer vorteilhaften Position sein mögen, kommt dies nicht automatisch dem gesamten Markt zugute. Denn die Hersteller müssen nicht allen Nachfragern einen identischen Preis anbieten, sondern sie können die Preise differenzieren, beispielsweise zwischen großen und kleinen Nachfragern. Insbesondere kleine Nachfrager können daher von der Nachfragemacht großer Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht profitieren.

324 Die Zusammenschlussbeteiligten sind hingegen der Auffassung, dass sich die Anbieter von Rangierlokomotiven einer besonders stark ausgeprägten Form von Nachfragewettbewerb ausgesetzt sähen, während das Zielunternehmen nahezu über keine Angebotsmacht verfüge (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 65). Als Maßstab für das Vorliegen von Nachfragemacht verweisen die Zusammenschlussbeteiligten auf den „Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle“ des Bundeskartellamts (im Folgenden: **Leitfaden Marktbeherrschung**, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Marktbeherrschung%20in%20der%20Fusionskontrolle.pdf?__blob=publicationFile&v=12). Aufträge der Staatsbahnen seien für die Hersteller unverzichtbar, da diese zur Amortisation von Entwicklungen – sei es zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit oder zum Marktzutritt – erforderlich seien (aaO., S. 66). Die Staatsbahnen würden über die Spezifikationen von Ausschreibungen und die Ausschreibungsbedingungen, die weithin nicht verhandelt werden könnten, die Konditionen diktieren (aaO., S. 68 f.). Sie seien, wie sich am Beispiel des freihändig vergebenen Auftrags der DB an Toshiba für die 100 Rangierlokomotiven zeige, jederzeit in der Lage, einem neuen Wettbewerber den Marktzutritt im EWR zu ermöglichen. Auch der Auftrag der VR Group an Stadler für die 60 Rangierlokomotiven in Finnland zeige, dass große Aufträge zu Marktzutritten führen könnten.

- 325 Auch kleinere Industriekunden verfügten über überlegene Nachfragemacht, da sie ihr Einkaufsverhalten strategisch steuern und auf einen günstigen Moment warten könnten, um einen Auftrag zu erteilen (aaO., S. 71). Die unregelmäßige Vergabe von Großaufträgen führe dazu, dass Hersteller wiederkehrend darauf angewiesen seien, kleinere Aufträge zu akquirieren, um eine Grundauslastung zur Deckung der Fixkosten sicherzustellen. In ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 wiesen die Zusammenschlussbeteiligten darauf hin, dass der Markt aus einer Vielzahl sehr kleiner Aufträge bestehe, sodass die Nachfragemacht bereits bei der Vergabe vergleichsweise geringer Stückzahlen entsprechend hoch sei (vgl. Schriftsatz v. 17.02.2020, S. 32).
- 326 Der Ansicht der Zusammenschlussbeteiligten kann schon aus rechtlichen Gründen nicht gefolgt werden. Zwar legen die Zusammenschlussbeteiligten in ihrer Stellungnahme im Ausgangspunkt zutreffend die Voraussetzungen zugrunde, die das Bundeskartellamt in seinem Leitfaden Marktbeherrschung auf S. 33 formuliert. Sie unterschlagen jedoch die im Absatz zuvor formulierte weitere Anforderung, dass gegengewichtige Marktmacht nicht hinreichend begrenzend wirken kann, „wenn nur einzelne Kunden über gegengewichtige Nachfragemacht verfügen oder diese nur im Hinblick auf einzelne Parameter besteht“ (Leitfaden Marktbeherrschung, S. 32 f.). Genau dies ist hier aber – schon nach der Darstellung der Zusammenschlussbeteiligten selbst – der Fall:
- 327 Die Staatsbahnen stoßen bei großvolumigen Ausschreibungen auf großes Interesse der Hersteller. Die Hersteller sind auf derartige Aufträge angewiesen, um für eine Grundauslastung ihrer Produktionsanlagen zu sorgen. Allerdings endet die starke Stellung der Staatsbahnen bereits, wenn sie Fahrzeuge mit speziellen Anforderungen benötigen. Dies zeigt sich schon am Beispiel der AZ-Lok, die die DB für die S-Bahnen in Hamburg und Berlin beschafft hat: Außer CRRC hat sich kein anderes Unternehmen auf diesen Auftrag beworben. Selbst die Staatsbahnen verfügen nur bei einem Teil ihrer Nachfrage über eine gewisse Marktmacht.
- 328 Erst recht gilt dies für private Nachfrager: Diese können nicht die großen Volumina der Staatsbahnen nachfragen. Sie profitieren damit auch nicht automatisch von den günstigen Konditionen, die Staatsbahnen bei einzelnen Großaufträgen am Markt durchsetzen können. Die Hersteller können vielmehr die Preise differenzieren, da die einzelnen Kunden bekannt sind. Eine andere Situation besteht, wenn für Produkte Börsenpreise oder anderweitig praktisch nicht verhandelbare Preise – wie zum Beispiel in Supermärkten oder an Tankstellen – gelten. Ein solcher Fall liegt hier aber nicht vor. Die Preise können vielmehr individuell auf den einzelnen Kunden angepasst werden. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen selbst darauf hin, dass am Markt eine Vielzahl kleiner Nachfrager auftritt. Diesen

kommt keine auch nur im Ansatz vergleichbare Nachfragemacht zu wie den Staatsbahnen, wenn sie einen Großauftrag ausschreiben.

- 329 Der Hinweis, dass auch die Aufträge kleiner Unternehmen für die Auslastung der Kapazitäten der Hersteller wichtig seien, ändert daran nichts. Selbst wenn einzelne Nachfrager ihre Nachfrage zeitlich steuern und einen Moment abwarten können, in dem ein Hersteller in seinem Angebot inflexibel und auf einen Vertragsschluss angewiesen ist, so trifft dies nicht auf alle Nachfrager zu. Die Auslastungsschwankungen, die durch Großaufträge ausgelöst werden, treten in Zyklen von mehreren Jahren auf, da die Abarbeitung von Großaufträgen häufig über mehrere Jahre hinweg erfolgt. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass alle Nachfrager Investitionsprojekte im Bereich zwischen einer und vier Millionen EUR ohne Weiteres um mehrere Jahre nach vorne oder hinten verschieben könnten.
- 330 Letztlich zeigt dieses Argument nur auf, dass die Sicherung einer Grundauslastung der Werke bei den hier relevanten Produkten wichtig ist, um Deckungsbeiträge zu erzielen. Eine gute Verhandlungsposition der Nachfrager ist dann aber darauf zurückzuführen, dass in den vergangenen Jahren die Nachfrage nach Rangierlokomotiven insgesamt gering war. Die Hersteller bemühen sich in einer solchen schwachen Marktphase intensiv auch um die Aufträge kleiner Nachfrager. Nichts anderes beschreiben die Zusammenschlussbeteiligten, wenn sie darauf hinweisen, dass Industriekunden ihre Aufträge vornehmlich dann vergeben, wenn die Anbieter in einem Unterbietungswettbewerb um die Auslastung freier Kapazitäten stünden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 71). Da Großaufträge nicht kontinuierlich vergeben würden, gebe es strukturell immer Phasen, in denen Anbieter bestrebt seien, ihre Produktion anderweitig auszulasten.
- 331 Dieser Zustand ist aber nicht auf die Verhandlungsmacht der (kleineren) Nachfrager zurückzuführen, sondern auf Besonderheiten der Angebotsseite. Es ist vor dem Hintergrund der oben angestellten Überlegungen zur Entwicklung des Marktvolumens (siehe dazu näher unter B.II.2.d) davon auszugehen, dass die geringe Auslastung der Kapazitäten nicht im selben Maße fortbestehen wird. Die Zusammenschlussbeteiligten wenden sich zwar gegen diese Prognose (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 71). Dies steht aber im Widerspruch zu ihren eigenen Ausführungen auf derselben Seite, wenn sie von dem Moment sprechen, „wenn ein Käufermarkt vorliegt“ und Möglichkeiten industrieller Käufer beschreiben, ihre Nachfrage auf Zeiten der Unterauslastung zu verschieben. Wenig später führen sie selbst aus, dass Großaufträge nicht kontinuierlich vergeben würden, sodass die Produktion anderweitig ausgelastet werden müsste. Sie räumen damit selbst ein, dass eben gerade nicht permanent ein Käufermarkt besteht, sondern nur in bestimmten Phasen.

- 332 Dass Industriekunden in gewissen Zeitabständen die Möglichkeit haben, bei Herstellern, die in Ausschreibungen für Großaufträge unterlegen sind, günstige Angebote zu bekommen, genügt jedenfalls – anders als die Zusammenschlussbeteiligten offenbar in ihrem Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 72 offenbar meinen – nicht, um die Marktmacht eines beherrschenden Herstellers zu kompensieren. Denn es kann schon nicht darauf ankommen, dass man sich bei dem unterlegenen Hersteller eindecken muss, und die Nachfragemacht kann auch nicht davon abhängen, zu welchem Zeitpunkt ein Kunde nachfragt. Um das Vorliegen gegengewichtiger Marktmacht zu bejahen, müssten jedoch – neben weiteren Voraussetzungen – die jeweiligen Abnehmer wirtschaftlich so bedeutend sein, dass ein möglicher Verlust nicht kurzfristig durch die Akquirierung anderer Kunden kompensiert werden kann. Dies ist im betroffenen Markt in Bezug auf die industriellen Kunden aber offenbar nicht einmal nach Einschätzung der Zusammenschlussbeteiligten der Fall.
- 333 Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten schließlich auf die Möglichkeiten der großen Nachfrager wie der DB, eine gezielte Marktpflege zu betreiben und neue Anbieter aufzubauen, kann ebenfalls nicht begründen, dass etwaige wettbewerblich nicht hinreichend kontrollierte Verhaltensspielräume durch die Stärke der Nachfrager systematisch begrenzt würden. Auch große Nachfrager können nicht darauf verwiesen werden, dass sie aufgrund bestehender Marktmacht der Anbieter zur Eigenfertigung übergehen oder komplett neue Lieferanten aufbauen sollen. Das von den Zusammenschlussbeteiligten genannte Beispiel Toshiba ist daher schon im Ausgangspunkt nicht geeignet, die behauptete Nachfragemacht zu plausibilisieren.

g. Prognose der Marktstellungen ohne Zusammenschluss

aa. Besonderheiten der Prognose

- 334 Die Prognose der Marktstellungen von Vossloh wie auch von CRRC wirft in mehrerlei Hinsicht Besonderheiten auf.
- 335 Zum einen verändern sich die Marktstellungen sowohl von Vossloh als auch von CRRC derzeit. Vossloh weist eine sehr starke Marktstellung in den vergangenen Jahren auf, die aber durch Marktzutritte und strategische Entscheidungen des Unternehmens zuletzt unter Druck geraten ist. CRRC hingegen ist erst im Marktzutritt begriffen und hat bislang nur damit begonnen, seine Marktstellung aufzubauen. Zwar liegen erste Aufträge, aber noch keine Absätze vor. Es ist daher zu erwarten, dass die Marktstellung wachsen wird. Die Prognose der Marktstellung kann in beiden Fällen daher nicht allein auf Grundlage der historischen Marktstellung erfolgen (dazu näher unter B.II.2.g.aa(1)).

336 Zum anderen handelt es sich bei CRRC um ein chinesisches Staatsunternehmen. Dies wirft die Frage auf, wie der Umstand in der Prognose der Marktverhältnisse zu berücksichtigen ist, dass sich ein staatliches Unternehmen aus einer zentral gesteuerten Volkswirtschaft um Aufträge in einer offenen Marktwirtschaft bemüht (dazu näher unter B.II.2.g.aa(2)). Die damit zusammenhängenden Fragen sind für das Kartellrecht neu: Denn bislang gab es keine zentral gelenkten Volkswirtschaften, die mit Hilfe ihrer Staatsunternehmen gezielt Märkte in anderen Ländern erschließen wollten, wie es bei der Volksrepublik China seit einigen Jahren der Fall ist. Die Staaten Osteuropas beschränkten sich vielmehr während des Kalten Kriegs auf ihr eigenes Territorium, Außenhandelskontakte stellten eine Ausnahmesituation dar. Eine Konstellation wie im vorliegenden Fall, dass der weltweit größte Hersteller einer Branche – der lediglich im räumlich betroffenen Markt noch nicht signifikant tätig ist – den Marktführer des lokalen Markts erwerben möchte, wodurch es zu einer erheblichen Ressourcenkombination kommt, ist bislang noch nicht zu entscheiden gewesen.

337 Diese Umstände werden im Folgenden näher betrachtet.

(1) Märkte in dynamischen Marktphasen

338 Der Markt für Rangierlokomotiven befindet sich derzeit in Bewegung.

339 Zum einen sind die Marktanteile von Vossloh in den letzten Jahren gesunken. Neben internen Strategieentscheidungen steht dies auch im Zusammenhang mit dem Markteintritt dreier größerer Schienenfahrzeughersteller.

340 Parallel dazu tritt die Erwerberin CRRC in den Markt ein. Das Unternehmen erhielt bislang im Rangierlok-Markt zwar nur vergleichsweise kleine Aufträge der DB AG und der ungarischen RCH, jedoch ist auch bei CRRC zu erwarten, dass das Unternehmen eine nachhaltige Marktstellung aufbauen können wird.

341 Hinzu kommt, dass sich das Marktvolumen verändert. Nach Jahren sehr niedriger Nachfrage treten erste Staatsbahnen wieder als Nachfrager auf, die bestrebt sind, ihre sehr alten Bestände an Rangierlokomotiven durch neue zu ersetzen. Neben dem hohen Alter der Fahrzeugflotten spielt dabei der Umstand eine Rolle, dass auch für Lokomotiven mit neuen Antriebstechniken wie Diesel-Hybriden oder Dual-Mode-Fahrzeugen experimentiert wird und erhebliche Einsparungen bei den Betriebskosten möglich erscheinen (siehe dazu näher unter B.II.2.d). Die Markteintritte von Alstom, Stadler und Toshiba sind auch vor dem Hintergrund der ersten größeren Ausschreibungen von Staatsbahnen zu sehen, die diese Unternehmen gewonnen haben.

- 342 Anstelle der eher statischen Vorgehensweise bei der Prognose, die in Märkten ohne größere Veränderungen typischerweise angewendet wird, ist hier die Berücksichtigung dynamischer Faktoren erforderlich. Denn sowohl der Marktanteil von Vossloh als auch der von CRRC sind in Bewegung, wenn auch in entgegengesetzten Richtungen. Eine statische Betrachtung würde hier zu unangemessenen Ergebnissen führen. Letztlich sehen dies auch die Zusammenschlussbeteiligten so, indem sie der Ansicht sind, es müsse in Fusionskontrollverfahren um eine Prognose der künftigen Marktverhältnisse gehen und nicht um eine Bewertung historischer Wettbewerbsbeziehungen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 37).
- 343 Das typische Vorgehen bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts in statischen Märkten besteht im Ausgangspunkt darin, die historische Marktstellung zu extrapolieren und dabei zu unterstellen, dass sich die Marktanteile in der Zukunft nicht wesentlich verändern. Diese Analyse aufgrund historischer Werte stellt im Kartellrecht den Regelfall dar, entspricht sie doch der Erfahrung, dass die historischen Marktanteile regelmäßig Ausdruck der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Unternehmens sind. Diese kann ein Unternehmen auch in Zukunft einsetzen, und es ist typischerweise zu erwarten, dass es dies auch tun wird. Dieses fortgesetzte gleichzeitige Bemühen aller Marktteilnehmer, die von ihnen errungene Marktstellung gegenüber ihren Wettbewerbern zu behaupten, führt zu einer relativen Stabilität der Marktanteile. In der überwiegenden Zahl der vom Bundeskartellamt zu entscheidenden Fälle, in denen Marktanteile über einen längeren Zeitraum untersucht worden sind, sind die Marktanteile so auch weitgehend konstant geblieben.
- 344 Im vorliegenden Fall würde die zu erwartende Marktstellung sowohl von Vossloh als auch von CRRC ohne den Zusammenschluss, die den Ausgangspunkt für die Zusammenschlusswirkungen bildet, durch eine Extrapolation der Marktstellung in der Vergangenheit dagegen signifikant falsch eingeschätzt. Im Fall von Vossloh würde der künftige Marktanteil überschätzt. Im Fall von CRRC würde die künftige Marktstellung dagegen unterschätzt, würde man historische Ergebnisse schlicht fortschreiben.
- 345 Die absehbaren Veränderungen der jeweiligen Marktstellungen müssen vor diesem Hintergrund in der Prognose berücksichtigt werden. Es entspricht gerade dem Wesen einer Prognose, absehbare Veränderungen, die erst noch eintreten müssen, zu antizipieren. Die zu erwartenden Veränderungen lassen sich allerdings nicht mit rechnerischen Mitteln bestimmen. Den Möglichkeiten stärkerer Quantifizierung sind bei dynamischen Entwicklungen enge Grenzen gesetzt. Denn selbst für Simulationsmodelle, deren Anwendung im Rahmen eines effektbasierten Ansatzes bisweilen gefordert wird, ist anerkannt, dass sie dynamische Aspekte unberücksichtigt lassen (vgl. Kerber/Schwalbe, in: Münchener Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht, Einl. Rn. 401). Daher muss in einem sich wandelnden

Markt die Prognose qualitativ anhand einer umfassenden Gesamtbetrachtung aller relevanten Einflussfaktoren erfolgen.

- 346 Die Folge der Berücksichtigung qualitativer Veränderungen ist eine höhere Prognoseunsicherheit. Letztlich beruht diese höhere Prognoseunsicherheit jedoch nicht auf der Einbeziehung qualitativer Faktoren in die Prognose als solcher, sondern sie geht darauf zurück, dass der Markt Veränderungen unterworfen ist.
- 347 Die Kartellrechtsanwendung stellt dies vor besondere Herausforderungen. Die Prognosen in Fusionskontrollverfahren müssen immer den Beweismaßstäben für Verwaltungsentscheidungen entsprechen. Dies bedeutet, dass die Kartellbehörde für ihre Eingriffsentscheidung grundsätzlich die Beweislast trägt (sofern nicht als Beweiserleichterung eine Vermutungsregelung eingreift, wie sie § 18 GWB aufstellt). Dennoch kann der Umstand, dass ein Markt gerade eine dynamische Phase durchläuft, nicht per se dazu führen, dass jeglicher Zusammenschluss als unbedenklich hinzunehmen ist. Vielmehr ist stets zu prüfen, inwiefern die mit dem Zusammenschluss einhergehende Strukturveränderung geeignet ist, die gegenwärtig dynamische Marktentwicklung innerhalb des Prognosezeitraums nachteilig zu verändern. Dementsprechend ordnet auch § 36 Abs. 2 Nr. 2 GWB für neu entstehende Märkte das Eingreifen der Zusammenschlusskontrolle ohne Rücksicht auf das Marktvolumen an.
- 348 Je ausgeprägter die Veränderungen sind, desto höher wird die Prognoseunsicherheit. Diese höhere Prognoseunsicherheit äußert sich darin, dass die Spannbreite plausibler erscheinender Marktergebnisse – z.B. ausgedrückt durch die prognostizierten künftigen Marktanteile der einzelnen Unternehmen – je nach Verlauf des Markts größer wird. Für die Prognose müssen dann unterschiedliche Szenarien für die Marktentwicklung betrachtet werden, in denen den Unterschieden in der erwartbaren Entwicklung der relevanten Einflussfaktoren Rechnung getragen wird.
- 349 Mit den kartellrechtlichen Beweisanforderungen gerät diese Szenarienbildung erst dann in Konflikt, wenn bei der Beweiswürdigung vernünftige Zweifel daran bestehen bleiben, dass bei allen realistischen Marktverläufen die Untersagungsvoraussetzungen vorliegen. Anders formuliert: Wenn in der Prognose ein Teil der realistischen Marktverläufe zum Vorliegen der Untersagungsvoraussetzungen führt, während zumindest einer das Vorhaben unkritisch erscheinen lässt, so wäre das Vorhaben aufgrund einer Beweislastentscheidung freizugeben, sofern nicht die Vermutungsregelung eingreift. Die Entscheidung stützt sich daher im Folgenden wesentlich auf die Betrachtung verschiedener Szenarien und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts.

(2) Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften

- 350 Die hier zu beurteilende Konstellation wirft die Besonderheit auf, dass ein ressourcenstarkes Staatsunternehmen aus einer zentral gelenkten Volkswirtschaft den Marktführer in Europa erwerben möchte.
- 351 Die etablierten Marktteilnehmer fürchten eine unkontrollierte Expansion der Marktstellung von CRRC, sollte dem Unternehmen der Eintritt in die europäischen Märkte für Schienenfahrzeuge gelingen. Dafür verweisen sie auf erhebliche Wettbewerbsverzerrungen, die es ihnen unmöglich machten, wettbewerblichen Vorstößen dieses chinesischen Staatsunternehmens zu begegnen. Daraus ziehen mehrere befragte Wettbewerber den Schluss, dass CRRC vollständige Kontrolle über den Markt für Rangierlokomotiven im EWR und der Schweiz gewinnen könnte.
- 352 Nur durch internes Wachstum wird es nach Einschätzung der Beschlussabteilung für CRRC kaum möglich sein, auf mittlere Sicht eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen. Es ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass CRRC aus der engen Verbindung mit dem chinesischen Staat Vorteile ziehen kann, die privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen und selbst Staatsunternehmen, die aus marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften stammen, nicht zur Verfügung stehen.
- 353 Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Meinung, die Besonderheiten chinesischer Staatskonzerne spielten keine Rolle für die Beurteilung des Zusammenschlussvorhabens (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 96). Sie wenden sich dagegen, dass die Beschlussabteilung das Bild eines intransparenten, alle Bereiche der Bahntechnik durchdringenden Unternehmens zeichne, das – über das Vehikel Gemeinschaftsunternehmen – beliebig Zugriff auf Know-how und Produktportfolios aller bedeutsamen Bahntechnikhersteller habe und dem aufgrund seiner Verbindung mit dem chinesischen Staat als indirektem Mehrheitseigentümer unbegrenzte finanzielle Ressourcen zur Verfügung stünden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 9).
- 354 Die Rahmenbedingungen, unter denen chinesische Staatsunternehmen agieren, können entgegen der Meinung der Zusammenschlussbeteiligten bei der fusionskontrollrechtlichen Prüfung nicht ausgeblendet werden. Denn sie führen dazu, dass bei der Bewertung des Marktverhaltens chinesischer Staatsunternehmen im hier relevanten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Besonderheiten zu berücksichtigen sind, die in einzelnen Punkten zu maßgeblichen Abweichungen von den Annahmen führen, die der kartellrechtlichen Beurteilung typischerweise zugrunde gelegt werden. Denn die Verhaltensspielräume und Begrenzungen, denen privatwirtschaftliche Unternehmen einerseits und Staatsunternehmen

aus zentral geplanten Volkswirtschaften andererseits ausgesetzt sind, unterscheiden sich substantiell.

- 355 Im Unterschied zu einem Privatunternehmen zielt das Handeln eines Staatsunternehmens aus einer zentral gelenkten Volkswirtschaft in der Regel nicht nur auf die Gewinnerzielung, sondern zusätzlich auf weitergehende Ziele – wie das einer Planerreicherung – ab. Die Orientierung derartiger Staatsunternehmen an den Zielen der (Fünfjahres-)Planung kann dazu führen, dass neben wirtschaftlichen – und insoweit durchaus ökonomisch-rationalen – Zielen auch politische Vorgaben in das Marktverhalten einfließen, die von den entscheidungsbefugten politischen Akteuren des betreffenden Landes gesetzt werden. Dazu können beispielsweise Prestige des Landes, Beschäftigungspolitik, strategische Entwicklung in wirtschaftlicher oder militärischer Hinsicht, persönlicher Einfluss und vieles andere mehr gehören. Derartige Zielsetzungen lassen sich mit dem Gewinnmaximierungskalkül, das insbesondere den ökonomischen Modellen der Neo-Klassik zugrunde liegt, nicht fassen.
- 356 Es trifft vor diesem Hintergrund nicht zu, dass die Ausführungen zu den Besonderheiten der Betätigung von Staatsunternehmen aus zentral gelenkten Volkswirtschaften „weitgehend irrelevant“ wären (so im Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 96). Vielmehr ist die Kenntnis der Rahmenbedingungen, unter denen die Erwerberin operiert, erforderlich, um Besonderheiten identifizieren zu können, die Abweichungen von typischen Verhaltensannahmen erforderlich machen.
- 357 Allerdings sind bei weitem nicht alle Problembereiche, die von den Marktteilnehmern als wettbewerbsverzerrend benannt werden (s. dafür exemplarisch: Positionspapier des Verband der Bahnindustrie in Deutschland e.V. (im Folgenden: VDB) "Vorn bleiben. Mind-the-Gap-Strategie für einen freien und fairen globalen Wettbewerb in der Bahnindustrie.", abrufbar unter <https://bahnindustrie.info/fileadmin/VDB-Positionspapiere/VDB-Diskussionspapier-Vorn-Bleiben.pdf>), für das Wettbewerbsrecht tatsächlich relevant. Mehrere Aspekte betreffen andere Rechtsgebiete oder sind nur durch politische Entscheidungen zu ändern. Selbst wenn die dabei benannten Problembereiche durchaus nachvollziehbar sein mögen und im Ergebnis zu Wettbewerbsnachteilen der etablierten Anbieter aus dem EWR und der Schweiz führen können, darf eine Kartellbehörde trotzdem nur diejenigen Umstände in ihrer Analyse berücksichtigen, die einem Staatsunternehmen zusätzliche Handlungsspielräume für sein Verhalten am Markt verschaffen. Alle übrigen Umstände, mögen sie auch das Level-Playing-Field im internationalen Wettbewerb beeinträchtigen, müssen in den Feldern gelöst werden, in denen sie spielen.
- 358 Keinen Aspekt, der im Kartellrecht berücksichtigt werden könnte, stellt beispielsweise die vielfach gerügte fehlende Gegenseitigkeit (Reziprozität) dar. Das Kartellrecht kann und darf

Schief lagen in den Handelsbeziehungen nicht korrigieren. Daraus resultierende Probleme können durch Änderungen am kartellrechtlichen Analyserahmen, die den tatsächlichen Wettbewerbsbedingungen nicht entsprechen, nicht gelöst werden. Insbesondere die Fiktion tatsächlich nicht existenter Weltmärkte, die nicht der ökonomischen Realität entsprechen, geht an den Ursachen der behaupteten Probleme vorbei und schafft zugleich eher neue Probleme, indem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen aufgrund der typischen Probleme vermachteter Märkte auf mittlere Sicht beschädigt wird. Eine nachhaltige Lösung lässt sich im Bereich der Gegenseitigkeit nur durch den Gesetzgeber herbeiführen, indem die Ursachen der Wettbewerbsverzerrungen im Bereich des Handelsrechts beseitigt werden.

359 Umgekehrt kann und muss das Kartellrecht diejenigen Aspekte berücksichtigen, die für das Marktverhalten von Staatsunternehmen im Rahmen der Prognose relevant sind. Insbesondere ist das zu erwartende Preisverhalten bedeutsam, da dieses unmittelbaren Einfluss auf die Marktstellung hat.

360 Die Grenzen sind dabei fließend: Die Zusammenschlussbeteiligten weisen zutreffend darauf hin, dass das Bestreben nach einem Ausbau der eigenen Marktstellung keineswegs wettbewerbsfremd, sondern dem Wettbewerbsgedanken inhärent ist (s. StN der Zusammenschlussbeteiligten v. 17.02.2020, S. 46). Dies kann auch beinhalten, dass zum Zwecke des Markteintritts für eine gewisse Zeit Verluste in Kauf genommen werden müssen.

361 Jedoch bekommt das Preissetzungsverhalten nicht – wie die Zusammenschlussbeteiligten meinen – erst dann Relevanz für das Wettbewerbsrecht, wenn die Preissetzung das Niveau einer Verdrängungsstrategie erreicht. Dies mag für den Missbrauchsbereich zutreffen, ist jedoch im Rahmen der Fusionskontrolle aus mehreren Gründen nicht der richtige Maßstab:

362 Denn die Fusionskontrolle muss primär die Frage beantworten, wie sich die Marktstellung der beteiligten Unternehmen in der Prognose verändern wird. Dafür können einerseits schon Niedrigpreisstrategien deutlich oberhalb des Verdrängungsniveaus bedeutsam sein, wenn sie attraktiv genug sind, einen signifikanten Teil der Nachfrage auf sich zu ziehen. Andererseits muss nicht jeder Preis unter Kosten im Rahmen der Fusionskontrolle Anlass zu wettbewerblichen Bedenken geben. Denn je nach Marktstruktur kann für den Marktzutritt auch die Inkaufnahme erheblicher Anlaufverluste erforderlich sein.

363 Vor diesem Hintergrund ist für die kartellrechtliche Prognose insbesondere das Preissetzungsverhalten im Prognosezeitraum relevant. In diesem Zusammenhang ist hier bei der Analyse insbesondere der Umstand zu berücksichtigen, dass die Volksrepublik China eine staatlich gelenkte Volkswirtschaft ist, bei der eine große Zahl bedeutsamer Unternehmen

im Besitz des Staates ist, deren Verhalten zentral gesteuert wird. Dies hat einerseits Auswirkungen auf den Umfang der verfügbaren finanziellen und technischen Ressourcen und andererseits auf deren Einsatz. Daraus können wettbewerbliche Verhaltensspielräume entstehen, die signifikanten Einfluss auf die Wettbewerbsverhältnisse haben können, insbesondere wenn ein Staatsunternehmen eine Niedrigpreispolitik zur Ausweitung der eigenen Marktanteile betreibt.

364 Diesen Punkten wird im Folgenden nachgegangen.

(i) Beteiligungen der Volksrepublik China

365 Das Eigentum an Unternehmen eines Staats wie der Volksrepublik China führt dazu, dass sich die schiere Zahl der Unternehmen, die von demselben (hier: staatlichen) Eigentümer kontrolliert wird, stark von der Größe des Verbunds privater Konzerne wie auch vom Anteilsbesitz privatwirtschaftlich organisierter Staaten unterscheidet. Dies wird schon an dem Ausschnitt der Beteiligungsunternehmen der Volksrepublik China deutlich, die CRRC auf Drängen der Beschlussabteilung offengelegt hat:

366 Dabei zeigt sich, dass CRRC – vermittelt über Einheiten, die direkt oder indirekt über Stellen der Zentralregierung sowie über regionale oder lokale Verwaltungsbehörden die Kontrolle ausüben – mit einer großen Zahl von Unternehmen verbunden ist, die Vorprodukte für die Herstellung von Lokomotiven produzieren oder die fertigen Fahrzeuge abnehmen. Die Erwerberin weist damit einen erheblichen Grad an vertikaler Integration auf. Die relevanten Tätigkeiten von Staatsunternehmen der Volksrepublik China umfassen eine Vielzahl von Komponenten, die für die Herstellung von Schienenfahrzeugen erforderlich sind und beinhalten beispielsweise die Produktion von Traktionsmotoren, Traktionsumrichtern, Zugsteuerungen, Zugsicherungssystemen, Sensoren, Lagern, Getrieben, Bremssystemen und -komponenten, Türen, Toiletten, Scheiben, Achsen, Aluminium, Stahl und vielen weiteren Produkten. Die vertikale Integration umfasst dabei nicht nur die Herstellung der bearbeiteten Produkte, sondern weist eine hohe Wertschöpfungstiefe auf und geht häufig weit in der Lieferkette nach oben.

367 Hinzu kommt, dass die bislang übermittelten Informationen noch nicht einmal alle Unternehmen der betroffenen Branche beinhalten, die mit CRRC verbunden sind. Die Beschlussabteilung hat darauf bestanden, dass zumindest sämtliche horizontal oder vertikal verbundenen Unternehmen mitgeteilt werden, insbesondere auch Joint Ventures mit westlichen Herstellern für Bahntechnik, da darüber Technologietransfer stattfindet und dies zur Beurteilung der Fähigkeiten der verbundenen Betriebe bedeutsam ist. Darüber hinaus hat die Beschlussabteilung verlangt, von den Vorprodukten insbesondere die verbundenen Unter-

nehmen für Stahl und Batterien aufzuführen. Diesen Anforderungen ist CRRC nicht in vollem Umfang nachgekommen. Es ist davon auszugehen, dass der Konzernverbund noch größer ist und noch weitere Ressourcen im relevanten Bereich aufweist, als der Beurteilung hier zugrunde gelegt wurde.

368 Der interne Zugriff auf die hier dargestellten Komponenten stellt damit allenfalls einen Ausschnitt der Ressourcen dar, die CRRC tatsächlich zur Verfügung stehen. Bereits dieser Teil des Unternehmensverbunds zeigt aber, dass CRRC zusammen mit den übrigen Unternehmen im Eigentum der Volksrepublik China über einen unerreichten Grad an vertikaler Integration verfügt. Dies erlaubt es dem Unternehmen, Vorprodukte aus dem Konzernverbund der zentral gesteuerten Volkswirtschaft zu beziehen.

369 Dies bringt drei Vorteile für CRRC:

370 Zum einen hat das Unternehmen bevorzugten Zugriff auf die betreffenden Produkte bei Neuentwicklungen und in Knappheitssituationen. Dabei handelt es sich allerdings um Situationen, die nicht permanent, sondern nur in – möglicherweise größeren – zeitlichen Abständen auftreten.

371 Wichtiger dürfte vor diesem Hintergrund der zweite Vorteil sein, der aus dem Konzernverbund mit den Herstellern wichtiger Vorprodukte erwächst, und der permanent wirkt: CRRC kann durch die vertikale Integration das Problem der sog. "double marginalization" vermeiden. Dieses entsteht, wenn in einer vertikalen Lieferkette mehrere Unternehmen eigene Gewinnaufschläge erheben. Der dadurch entstehende mehrfache Gewinnaufschlag führt dazu, dass der Gesamtgewinn der Unternehmen geringer ist, da durch den höheren Preis des Endproduktes insgesamt eine geringere Menge abgenommen wird. Vertikale Integration ist eine Lösungsmöglichkeit für dieses Problem, da dadurch eine einheitliche Kalkulation auf Basis des Endprodukts möglich wird. Diese Lösungsmöglichkeit steigert in der Theorie nicht nur den Gewinn der Unternehmen, sondern auch die Konsumentenrente. Im Ergebnis verfügt CRRC durch die Möglichkeit der einheitlichen Kalkulation entlang der Wertschöpfungskette über Kostenvorteile gegenüber weniger stark vertikal integrierten Anbietern.

372 Die Zusammenschlussbeteiligten weisen in diesem Zusammenhang auf zweierlei hin: Einerseits könne CRRC aufgrund seiner Größe nicht zentral gesteuert werden, sondern die einzelnen Konzernteile verhielten sich eher wie selbständige Unternehmen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 98). Zudem habe die Beschlussabteilung zu Unrecht nicht ermittelt, wie hoch die Wettbewerbsintensität auf Zuliefermärkten sei (aaO.). Andererseits gehe die KOM in ihren Vertikal-Leitlinien (ABl. 2008, C 265/6, Rn. 13) davon aus, dass die Vermeidung

von Double Marginalization ein Effizienzgewinn sei (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 99 m.w.N.). Dieser könne nicht zulasten der Unternehmen ausgelegt werden.

- 373 Die Beschlussabteilung stimmt mit den Zusammenschlussbeteiligten überein, dass es sich – wie es beispielsweise in den zitierten Leitlinien der KOM zum Ausdruck kommt – bei der Vermeidung von Double Marginalization durch vertikale Integration um einen Effizienzgewinn handelt, der zum gesicherten Grundbestand der Wettbewerbspolitik gehört. Dieser wird hier aber keineswegs zulasten der Beteiligten ausgelegt, sondern lediglich zur Beschreibung der Vorteile eines vertikal stark integrierten Verbunds staatlicher Unternehmen verwendet. Denn es geht im vorliegenden Fall nicht darum, eine weitere Integration der Staatsbeteiligungen Chinas zu beurteilen: Die Unternehmen im Besitz der Volksrepublik China sind bereits zusammengeschlossen, und daran ändert sich durch den vorliegenden Zusammenschluss auch nichts. Es geht hier lediglich darum zu erläutern, warum vertikale Integration wie im vorliegenden Fall – anders als die Zusammenschlussbeteiligten an anderer Stelle behaupten (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 11) – für das Kartellrecht durchaus nicht irrelevant ist, sondern einem Unternehmen Vorteile verschaffen kann.
- 374 Schließlich kann CRRC davon profitieren, wenn an einer beliebigen Stelle der vertikalen Lieferkette staatliche Unterstützungsleistungen gewährt werden, die in Gestalt besonders niedriger Preise innerhalb des Konzernverbunds weitergereicht werden. Auch auf diesem Wege kann CRRC Kostenvorteile erlangen.
- 375 Die Zusammenschlussbeteiligten wenden dagegen ein, CRRC kaufe auch von anderen Staatsunternehmen der Volksrepublik China auf „Arm’s Length“-Basis ein (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 97). Das Unternehmen habe keinen Zugriff auf die Ressourcen der Volksrepublik China, vielmehr kaufe das Unternehmen insbesondere für das internationale Geschäft umfassend bei europäischen Herstellern ein. Dieser Einkauf belege, dass eine einfache Substituierung innerhalb des Konzerns der Volksrepublik China nicht möglich sei.
- 376 Der Vortrag der Zusammenschlussbeteiligten steht der Einschätzung der Beschlussabteilung nicht entgegen. Die Darstellung des Verhältnisses zu anderen Staatsunternehmen mag aus der Perspektive der handelnden Akteure durchaus zutreffen. Harte Verhandlungen mit Schwestergesellschaften müssen auch in einer zentral geplanten Volkswirtschaft keine Fiktion sein. Jedoch unterscheidet sich ihre Perspektive deutlich von der derjenigen des Zentralplaners, der die strategische Steuerung der einzelnen Teile der chinesischen Volkswirtschaft, ganz besonders aber der im (Mehrheits-)Eigentum des Staats stehenden Unternehmen wie CRRC, vornimmt. Denn an dieser Stelle können die Parameter, welche Unternehmen gefördert und welche Handlungsspielräume ihnen eingeräumt werden, ohne Weiteres verändert werden.

(ii) Zentral gesteuerter Einsatz von Ressourcen

- 377 CRRC ist der Ansicht, die Vermutung des § 17 Abs. 2 AktG sei widerlegt, da CRRC als börsennotiertes Unternehmen alle kommerziellen Entscheidung vollständig autonom von der Mehrheitsgesellschafterin CRRC Group Co. treffen müsse (vgl. Stellungnahme v. 17.02.2020, S. 4). CRRC beruft sich zum Nachweis auf den Umstand, dass CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd. von ihrer Muttergesellschaft eine Zustimmung zum Erwerb von Vossloh erlangen musste. Dies befinde sich im Einklang mit den Regelungen des chinesischen Rechts, dass staatliche Stellen, die mit der Vermögensverwaltung im Rahmen staatlicher Beteiligungen betraut sind, nicht in selbständige kommerzielle Angelegenheiten von Beteiligungsunternehmen eingreifen sollten. So erfordere der „Code of Corporate Governance for Listed Companies der CSRC“, dass mindestens ein Drittel der Vorstandsmitglieder unabhängig von den Gesellschaftern und nur dem Wohle der Gesellschaft verpflichtet sein müsse (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 100). Die Unabhängigkeit zeige sich auch daran, dass der chinesische Staat nach der Satzung von CRRC nicht alleine, sondern nur mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln über Aufspaltung, Fusion und Auflösung der Gesellschaft entscheiden könne. Die Zusammenschlussbeteiligten heben hervor, dass die staatliche Beteiligungsverwaltung SASAC auf einer Pressekonferenz im Umfeld des 13. Volkskongresses betont habe, dass Staatsunternehmen unabhängige Marktteilnehmer sein sollten (vgl. dazu näher Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 100).
- 378 Die staatliche Beteiligung an CRRC beläuft sich hier auf 51,34%. Die Vermutung des § 17 Abs. 2 AktG, dass in Mehrheitsbesitz stehende Unternehmen von der Muttergesellschaft abhängig seien, ist damit erfüllt.
- 379 Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten auf Minderheitenschutzrechte, die für börsennotierte Unternehmen gelten oder die typischen Minderheitenschutzrechten entsprechen, die auch im deutschen Recht üblich sind (wie die qualifizierten Mehrheitserfordernisse in der Satzung von CRRC für Aufspaltung, Fusion und Auflösung der Gesellschaft), vermag die Vermutung des § 17 Abs. 2 AktG nicht zu erschüttern. Denn bei dieser Art von Geschäften handelt es sich gerade nicht um Geschäfte des laufenden Geschäftsbetriebs, die für die Beurteilung der Beherrschung maßgeblich wären. Zudem kann eine Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung der Gesellschaft schon rein zahlenmäßig durch die unabhängig von den Gesellschaftern berufenen Vorstandsmitglieder nicht begründet werden. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund, dass persönliche Abhängigkeiten in zentral geplanten Volkswirtschaften auch auf zahlreichen anderen Wegen, beispielsweise über die Parteizugehörigkeit, hergestellt werden können.

380 Dass gerade in einem Staat, der explizit eine zentrale Planung der Volkswirtschaft betreibt, der Einfluss der staatlichen Eigentümer stärker zurück genommen sein sollte als bei Privatunternehmen, wirkt konstruiert. Genau das wollen die Zusammenschlussbeteiligten mit dem Zitat aus der Pressekonferenz der SASAC belegen.

381 Dass dem nicht so ist, zeigen Äußerungen staatlicher Stellen sowie die internen Dokumente, die CRRC im Lauf des Verfahrens hat vorlegen müssen. Es sprechen im vorliegenden Fall gewichtige Umstände dafür, dass in voller Übereinstimmung mit der Vermutung des § 17 Abs. 2 AktG auch tatsächlich beherrschender Einfluss durch den Staat auf CRRC ausgeübt wird.

382 So wird CRRC von der staatlichen Beteiligungsverwaltung SASAC, der "State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council" auf ihrer Homepage als Beteiligungsunternehmen geführt. In ihrer Tätigkeitsbeschreibung ("What we do") führt SASAC auf der Homepage unter anderem aus, zu ihren Aufgaben gehörten die folgenden Aufgaben (hier nur auszugsweise wiedergegeben): 1. die Eigentümerrechte auszuüben und das Management zu beaufsichtigen, [...], 3. die Reform und die Restrukturierung von Staatsbetrieben voranzutreiben, 4. das Top-Management zu ernennen und zu entlassen, 5. für die Abführung der Gewinne an den Staat zu sorgen, 6. dafür zu sorgen, dass die "guiding principles", politische Vorgaben ("policies") u.ä. eingehalten werden. Dieser eigene Anspruch des Mehrheitseigentümers des Unternehmens steht in deutlichem Widerspruch zu der von CRRC behaupteten Unabhängigkeit von staatlichen Vorgaben.

383 Aber auch unabhängig von den Äußerungen der SASAC erscheint die Darstellung von CRRC nicht überzeugend, dass das Unternehmen unabhängig von seinem staatlichen Eigentümer handeln könne. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass die Leitung der Wirtschaft in China durch zentral aufgestellte Fünfjahrespläne erfolgt, an denen sich die Unternehmen orientieren. Dies gilt gerade auch im Fall von CRRC. Das Unternehmen hat auf die Mahnung der Beschlussabteilung hin unter anderem den "Entwicklungsplan der CRRC Corp. zum 13. Fünfjahreszeitraum" vorgelegt (Bl. 987 f. d.A.). In dem schließlich vorgelegten ungeschwärzten Dokument "Anlage 1: Internationalisierter Betrieb im 13. Fünfjahreszeitraum - Entwicklungsplan der CRRC Corporation Limited" (Bl. 1061 ff. d.A.) finden sich mehrere Hinweise darauf, dass CRRC seine Unternehmensstrategie sehr wohl an den Vorgaben der staatlichen Stellen ausrichtet. So will CRRC [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] (Bl. 1063 d.A.). Auch bei den Aus-

führungen zur [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

(Bl. 1074 d.A.).

- 384 Die Zusammenschlussbeteiligten merken dazu an, es handle sich bei dem Entwicklungsplan nicht um einen nachgeordneten Plan zum 13. Fünfjahresplan, sondern um einen selbständigen Businessplan. Zum Nachweis führen sie an, dass auch private Unternehmen aus China wie Alibaba Fünfjahres-Geschäftspläne vorlegten, die auf den staatlichen Fünfjahresplan Bezug nähmen (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 101). Eine auf politische Rahmenbedingungen abgestimmte Geschäftsplanung sei nicht ungewöhnlich.
- 385 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesem Vortrag erübrigt sich. Denn die Ausführungen der Beteiligten sind schon in rechtlicher Hinsicht nicht geeignet, die aktienrechtliche Beherrschungsvermutung zu erschüttern. Maßstab für deren Widerlegung ist nicht, dass der chinesische Staat nicht mehr Einfluss nimmt, als es ein Privateigentümer an seiner Stelle tun würde. Entscheidend ist, dass tatsächlich kein Einfluss vom Staat auf CRRC genommen wird. Dafür geben die Beispiele der Zusammenschlussbeteiligten aber nichts her.
- 386 An dieser Stelle sei zudem darauf hingewiesen, dass die Beschlussabteilung im vorliegenden Verfahren bislang keine Analyse der personellen Verflechtungen zwischen dem Management von CRRC und der Kommunistischen Partei Chinas durchgeführt hat. Beispielhaft sei insofern auf den CEO von CRRC, Herrn Liu Hualong, hingewiesen, der laut Homepage von CRRC zugleich der Parteisekretär von CRRC und Mitglied der Zentralen Disziplinarkommission der Kommunistischen Partei Chinas ist. Die enge Verknüpfung zwischen Kommunistischer Partei und Management von CRRC lässt sich auch bei verschiedenen weiteren zentralen Führungspersonen schon anhand der Homepage des Unternehmens nachvollziehen. Auch dies steht einer Widerlegung der Beherrschungsvermutung des § 17 Abs. 2 AktG entgegen.
- 387 Für weitere Ausführungen über das chinesische Wirtschaftsmodell und die Bedeutung der zentralen Steuerung der Wirtschaftsunternehmen, insbesondere der Staatsunternehmen, wird auf den KOM-Bericht "Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" vom 20. Dezember 2017 (abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:52017SC0002>; im Folgenden: **China-Bericht der EU-KOM**) verwiesen. In diesem Dokument hat die EU-Kommission umfassende Informationen über das chinesische Wirtschaftsmodell für die Zwecke von Anti-Dumping-Verfahren zusammengetragen. Dort werden auch die Mechanismen der zentralisierten Einflussnahme in der chinesischen Wirtschaft dargestellt und die rechtlichen Rahmenbedingungen im Detail erörtert.

388 In ihrer Kurz-Stellungnahme vom 17. April 2020 meint die Erwerberin, die Beschlussabteilung begründe ihre Schlussfolgerungen nicht mit den finanziellen Ressourcen des Unternehmens, sondern mit den finanziellen Ressourcen der gesamten Volksrepublik China und suggeriere so, CRRC sei eine „Marionette“ des chinesischen Staates und könne frei von normalen wirtschaftlichen Rationalitäten agieren. Dies wird hier allerdings weder pauschal behauptet noch suggeriert. Die Beschlussabteilung geht vielmehr anhand konkreter Belege – wozu auch die o.g. internen Dokumente gehören – davon aus, dass der chinesische Staat tatsächlich konkreten Einfluss auf CRRC nimmt (s. hierzu auch Abschnitt cc(3)(iv)).

(iii) Umfang der verfügbaren Ressourcen

389 Besondere Bedeutung kommt im vorliegenden Fall den Ressourcen zu, die CRRC für ihr Verhalten im Markt einsetzen kann.

390 Die Wettbewerber machen darauf aufmerksam, dass CRRC verschiedene Vorteile durch ihre enge Verbindung mit dem chinesischen Staat habe, die ihnen nicht in vergleichbarer Weise offen stünden. Dadurch sehen sie den Wettbewerb in erheblicher Weise zu ihren Ungunsten verzerrt.

391 Dabei wird insbesondere auf versteckte Förderungen durch den chinesischen Staat hingewiesen, die europäischen Unternehmen aufgrund der Beihilferegeln der EU schon gar nicht gewährt werden dürften. In diesem Zusammenhang nennen die Wettbewerber insbesondere die Forschungsförderung durch den chinesischen Staat, von der CRRC profitiere.

392 Darüber hinaus verfüge CRRC über Kostenvorteile durch niedrigere Löhne sowie geringere Sozialstandards. Die Wettbewerber erwarten, dass CRRC keine oder nur eine geringe lokale Produktion im EWR etablieren und versuchen werde, einen möglichst großen Teil der Wertschöpfung nach China zu verlagern, wo zu geringeren Arbeitskosten produziert werden könne.

393 Von mehreren Wettbewerbern wird zudem auf die herausragenden Finanzmittel von CRRC verwiesen. Insoweit lenken die Wettbewerber den Blick zunächst auf die hohen Gewinne, die CRRC auf dem geschützten chinesischen Heimatmarkt erziele. Aus den Geschäftsberichten von CRRC für die Jahre 2015 und 2016 ergebe sich eine Bruttomarge von über 20% im Bereich Schienenfahrzeuge. Der chinesische Markt sei für ausländische Anbieter nicht adressierbar (sog. fehlende Reziprozität), CRRC verfüge über ein de-jure-Monopol für den Absatz von Schienenfahrzeugen in China. Darüber hinaus werde CRRC gezielt vom chinesischen Staat gefördert und dadurch in die Lage versetzt, besondere Risiken einzugehen und unerreichbar günstige Preise anzubieten. Von der EU-KOM werden darüber hinaus

verzerrte Inputpreise, verbilligte Gewerbeflächen sowie marktwidrig niedrige Finanzierungskosten thematisiert (vgl. zuletzt beispielsweise KOM v. 10.10.2019, ABl. 2019 L 259/15, Rn. 70 – Anti-Dumping-Zölle auf Stahlräder aus der Volksrepublik China).

- 394 Die angesprochenen Umstände erfordern eine differenzierte Behandlung.
- 395 Für die fusionskontrollrechtliche Bewertung sind aufgrund des Normzwecks des § 36 GWB im Ausgangspunkt nur diejenigen Umstände bedeutsam, die das Marktverhalten eines Unternehmens beeinflussen können, insbesondere indem sie die wettbewerblichen Verhaltensspielräume eines Unternehmens erweitern.
- 396 Der Prognose des künftigen Verhaltens muss dabei grundsätzlich regelkonformes Verhalten zugrunde gelegt werden: Es kann nicht unterstellt werden, ein Unternehmen werde sich verbotswidrig verhalten, nur weil es die Möglichkeit dazu besitzt. Ausnahmen von dieser Regel können im Einzelfall allerdings angezeigt sein, wenn zum Beispiel ein Regelungsbe- reich von einem systematischen Vollzugsdefizit betroffen ist oder ein Marktteilnehmer be- reits eine Historie von Rechtsverstößen – aus dem Bereich des Kartellrechts beispielsweise missbräuchliche Verhaltensweisen – aufweist und zu erwarten ist, dass das verbotswidrige Verhalten fortgesetzt wird, wenn es etwa durch einen Zusammenschluss erleichtert wird. Sofern allerdings kein derartiger Ausnahmefall vorliegt, spielen denkbare Rechtsverletzun- gen keine Rolle für die fusionskontrollrechtliche Beurteilung. Es ist vielmehr Aufgabe der jeweils zuständigen Behörden, für normkonformes Verhalten der Unternehmen in den je- weils betroffenen Rechtsgebieten zu sorgen.
- 397 Die von den Wettbewerbern vorgetragene Rahmenbedingungen für das Marktverhalten von CRRC im EWR und der Schweiz werden im Folgenden anhand dieses Maßstabs auf ihre Relevanz für die fusionskontrollrechtliche Prüfung hin betrachtet. Die Erwerberin weist in ihrer Kurz-Stellungnahme vom 17. April 2020 darauf hin, dass die von der Beschlussab- teilung vorgenommene Behandlung von handelsrechtlichen Themen wie Reziprozität und Dumpingaktivitäten und die daraus resultierenden Erwägungen ein Misstrauen gegenüber chinesischen Staatsunternehmen zeige, das keinen Platz in einer Fusionskontrollentscheidung haben sollte (Kurz-Stellungnahme v. 17.04.2020, S. 2). Dem ist aber nicht zu folgen. Die genannten Rahmenbedingungen wurden von den Wettbewerbern vorgetragen. Die Be- schlussabteilung hält es im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes für geboten, diese zu prüfen. Der Umstand, dass eine Fragestellung vorwiegend handelsrechtliche Bedeutung besitzt, führt jedoch nicht automatisch dazu, dass sie fusionskontrollrechtlich irrelevant ist. Sofern einzelne Besonderheiten der Rahmenbedingungen auch eine fusionskontrollrechtli- che Komponente besitzen, müssen diese insoweit in die Beurteilung einfließen und können

nicht – wie es die Erwerberin offenbar erwartet – schlicht unerwähnt bleiben. Die Entscheidung ist dabei insgesamt von dem Bemühen getragen, zwischen relevanten und nicht relevanten Faktoren zu unterscheiden und die relevanten Einflussgrößen anhand belastbarer Fakten zu beurteilen. Dabei werden in der Prognose nur diejenigen Umstände berücksichtigt, die für das Marktverhalten eines Unternehmens bedeutsam sind.

(iv) Zugang zu staatlichen Subventionen

398 Hinsichtlich CRRC ist weiterhin davon auszugehen, dass das Unternehmen über einen bevorzugten und – jedenfalls im Hinblick auf den hier betroffenen Markt – theoretisch unbegrenzten Zugang zu staatlichen Subventionen verfügt.

399 Staatliche Subventionen können erhebliche Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen hervorrufen. Sie ermöglichen Unternehmen, ihre Produkte zu Preisen anzubieten, die sich unter Wettbewerbsbedingungen am Markt nicht bilden könnten. Um derartige Verzerrungen auszuschließen, hat die EU für den Warenverkehr der Mitgliedsstaaten die Beihilferegeln der Art. 107 ff. AEUV erlassen, über deren Einhaltung mit der EU-KOM eine schlagkräftige supranationale Behörde wacht. Der entsprechende Rechtsrahmen führt innerhalb der Europäischen Union zu einem hohen Grad an Transparenz und behördlicher sowie gerichtlicher Kontrolle bei der Gewährung von staatlichen Beihilfen. Ein vergleichbarer Rechtsrahmen mit einem entsprechenden Grad an Transparenz für staatliche Beihilfen ist für China schon im Ansatzpunkt nicht erkennbar.

400 Soweit die Zusammenschlussbeteiligten in diesem Zusammenhang darauf verweisen, dass sich die gewährten Beihilfen vollständig dem Geschäftsbericht von CRRC entnehmen ließen, die zutreffend sein müssten, um den Transparenzvorschriften der Börse zu entsprechen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 102), ist dem entgegen zu halten, dass börsenrechtliche Transparenzvorschriften schon im Ansatz nicht dazu geeignet sind, auch verdeckte Beihilfen zu erfassen und einen den Art. 107 ff. AEUV entsprechenden Grad an rechtlicher Kontrolle herzustellen.

401 Anders als die Zusammenschlussbeteiligten meinen, ist die Beschlussabteilung nicht verpflichtet, die Finanzströme zwischen CRRC und der Volksrepublik China umfassend zu ermitteln, um in der Vergangenheit gewährte Beihilfen im Detail nachzuweisen. Nichts anderes verlangen die Beteiligten aber, wenn sie den konkreten Nachweis weiterer, nicht im Geschäftsbericht wiedergegebener Beihilfen fordern. Dies ist weder tatsächlich möglich noch für die Zwecke der hier zu treffenden Prognoseentscheidung erforderlich:

402 Eine Ermittlung weiterer, nicht im Geschäftsbericht wiedergegebener – insbesondere verdeckter – staatlicher Beihilfe kommt absehbar nicht in Betracht: Denn CRRC selbst sah sich

schon vor unüberwindliche Schwierigkeiten gestellt, auf den Auskunftsbeschluss der Beschlussabteilung vom 19. März 2020 hin die derzeit vorliegenden Aufträge ihrer Schwes-tergesellschaften in der geforderten Form offenzulegen; Informationen über die Auftragge-ber seien nicht zu erlangen. Sieht sich CRRC aber bereits außerstande, selbst so einfache Angaben bereitzustellen, kann davon ausgegangen werden, dass die zu einer umfassenden Prüfung verdeckter staatlicher Subventionen erforderlichen komplexen Finanzdaten erst recht nicht vorgelegt werden könnten. Theoretisch möglich wären derartige Ermittlungen aber durchaus: Die Beschlussabteilung könnte erforderlichenfalls die Finanzströme zwischen CRRC und dem chinesischen Staat mithilfe von Auskunftsbeschlüssen und Wirt-schaftsprüfern aufarbeiten. Allerdings hätte dies eine solche Abfolge von Auskunftsbe-schlüssen, Zwangsgeldandrohungen und Stop-the-Clock-Beschlüssen zur Folge, dass eine monatelange Verzögerung des Verfahrens eintreten würde. Dies dürfte weder im Interesse von CRRC noch des chinesischen Staats als Eigentümer liegen, da es auf eine faktische Verhinderung von Fusionsvorhaben durch CRRC hinauslaufen würde.

403 Ein konkreter, beziffernder Nachweis verdeckter staatlicher Subventionen in der Vergan-genheit ist jedoch auch für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens nicht geboten: Denn hinreichend für die Zwecke der nach § 36 Abs. 1 GWB zu treffenden Prognoseentscheid-ung ist eine Betrachtung der Wahrscheinlichkeit und des möglichen Umfangs künftiger strategischer Subventionierung, d.h. der *Zugang* zu staatlichen Subventionen im Bedarfs-fall. Diese hängen ab von der *Bereitschaft* des betreffenden Staates zur Subventionierung und seinen rechtlichen und wirtschaftlichen *Möglichkeiten* zur Subventionierung. Insofern ist davon auszugehen, dass CRRC im Hinblick auf den Zugang zu staatlichen Subventionen über einen immensen Vorsprung vor seinen europäischen Wettbewerbern verfügt.

404 Die grundsätzliche Möglichkeit und Bereitschaft des chinesischen Staates zur Subventio-nierung von CRRC ergibt sich bereits aus dem „Hellfeld“ der im Geschäftsbericht von CRRC ausgewiesenen Subventionen: Diese betragen etwa 75 Mio. EUR (vgl. CRRC, Annual Re-port 2018, S. 220, abrufbar unter <https://www.crrcgc.cc/g5251.aspx>, zuletzt besucht am 26.02.2020) und werden auch von den Zusammenschlussbeteiligten nicht bestritten (siehe dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 103). Diese staatlichen Zuwendungen erfolgten nach den Angaben im Geschäftsbericht vor allem für Forschung und Entwicklung, den Kauf von Grundstücken, Fabriken und Ausrüstung sowie vorausbezahlte Leasingzahlungen, um das Wachstum des Unternehmens zu fördern (vgl. CRRC, Annual Report 2018, S. 222). Wofür genau diese Zuwendungen gewährt worden sind, lässt sich dem allerdings nicht konkret entnehmen, erst recht nicht, ob es sich um die gesamten Unterstützungen handelt.

- 405 Hinsichtlich des „Dunkelfeldes“ verdeckter Subventionen schätzt der Wettbewerber Alstom, dass sich die staatlichen Beihilfen tatsächlich auf etwa 200 Mio. EUR belaufen. Die Zusammenschlussbeteiligten bestreiten dies (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 103). Die genaue Höhe der Subventionen kann jedoch dahinstehen.
- 406 Denn die Annahme einer *Bereitschaft* des chinesischen Staates zur Subventionsgewährung an CRRC zur Unterstützung seiner Wettbewerbsposition wird bereits von anderen Umständen getragen:
- 407 Zur Subventionsbereitschaft im Allgemeinen ist dabei zunächst auf den China-Bericht der EU-KOM hinzuweisen. Dieser Bericht ist in zahlreichen Anti-Dumping-Entscheidungen der EU-KOM zum Nachweis der Gewährung von unzulässigen Subventionen herangezogen worden. Er dient in diesen Eingriffsverfahren als Beweismittel, auf das weitgehende Maßnahmen gestützt werden und ist bereits vielfach unangefochten angewandt worden. Wenn dieser Bericht als Grundlage für die Feststellungen in konkreten Anti-Dumpingentscheidungen herangezogen werden kann, kann er auch in Fusionskontrollverfahren zur Beurteilung des Zugangs zu staatlichen Subventionen herangezogen werden. In diesem Bericht sind umfassende Informationen über das chinesische Wirtschaftsmodell für die Zwecke von Anti-Dumping-Verfahren zusammengetragen. Darin werden die Wirkmechanismen beschrieben, durch die in China der zentrale steuernde Einfluss des Staats sichergestellt wird, und wie Staatsunternehmen eingesetzt werden, um strategische staatliche Zielsetzungen am Markt umzusetzen. Die Lenkung der Wirtschaft erfolgt in China durch eine mehrstufige, ausdifferenzierte Vorgabe von abstrakten Zielen, die die einzelnen Betriebe umsetzen sollen. Die Planung besteht dabei auf den oberen Planungsebenen nicht in der Vorgabe konkreter Stückzahlen, sondern formuliert vielmehr strategische Ziele, in welche Richtung die Wirtschaft im Allgemeinen und der einzelne Betrieb im Konkreten weiterentwickelt werden soll. Diese werden in verschiedenen Dokumenten vorgegeben und aufeinander abgestimmt, die sich in ihrem Geltungsbereich und Konkretisierungsgrad unterscheiden (s. dazu auch KOM v. 09.10.2019, VO 2019/1693 – Anti-Dumping-Zölle auf Stahlfelgen aus China, Rn. 69). Zentrale Bedeutung besitzen überwölbende staatliche Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung, in denen die Zentralregierung strategische Pläne für die Entwicklung einzelner Sektoren vorgibt, die als zukunftsfähig angesehen werden.
- 408 Zur Subventionsbereitschaft des chinesischen Staates speziell im Hinblick auf CRRC ist in Rechnung zu stellen, dass das Unternehmen mit seinem Produktportfolio im Schnittpunkt gleich zweier besonders zentralen staatlichen Strategien steht, nämlich der Industriestrategie "Made in China 2025", die auch die Herstellung moderner Schienenfahrzeuge als einen der zehn Schwerpunktsektoren definiert, und der "One Belt, One Road"-Strategie ("Neue

Seidenstraße"), die Infrastrukturprojekte zum Ausbau interkontinentaler Handelswege, insbesondere auch von Eisenbahnverbindungen, zum Gegenstand hat.

409 Diese übergreifenden Strategien werden in Fünfjahresplänen umgesetzt; derzeit gilt der 13. Fünfjahresplan. CRRC wird dabei für die 13. Fünfjahresperiode die zentrale Aufgabe zugewiesen, mit innovativen, modernen Schienenfahrzeugen Anteile an den weltweiten Schienenfahrzeugmärkten zu erlangen. Mit der Zuweisung dieser Aufgabe geht auch die umfassende Unterstützung des Staats bei der Erreichung der Ziele einher (siehe dazu näher mit Beispielen für CRRC unter B.II.2.g.cc(3)(iv)).

410 Unter dem Aspekt der Bereitschaft des chinesischen Staates zur Gewährung verdeckter Subventionen ist weiterhin der Umstand zu berücksichtigen, dass CRRC auf dem chinesischen Heimatmarkt eine faktische Monopolstellung als Lieferant von Schienenfahrzeugen genießt, die aus der – von staatlichen Maßnahmen herbeigeführten – Abschottung des chinesischen Markts gegenüber ausländischen Anbietern resultiert. Darauf weisen die Wettbewerber zu Recht hin. Während in der Europäischen Union das unionsrechtlich verwurzelte Vergaberecht einen möglichst offenen Wettbewerb um staatliche Aufträge sicherstellt, ist die Beteiligung an Ausschreibungen in China nicht offen, sondern bedarf einer vorherigen Zulassung. Diese ist oft daran geknüpft, dass eine lokale Produktion aufgebaut wird. So stellt Art. 10 des Government Procurement Law of the People's Republic of China (vgl. http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_2099_0_7.html) eine sog. "Buy Chinese"-Regel auf, die nur in wenigen Ausnahmesituationen den Rückgriff auf ausländische Produkte erlaubt. Im Zusammenspiel mit weiteren Regelungen führt dies zu einer Diskriminierung ausländischer Anbieter (s. dazu näher "Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" v. 20.12.2017, 159 ff.). Der Verband der Europäischen Schienenfahrzeughersteller UNIFE hat einen Index für die Marktzugänglichkeit errechnet. Dabei hatte UNIFE einen Ausgangswert von 65% im Zeitraum 2009 bis 2011 errechnet, der für den Zeitraum 2015 bis 2017 auf 18% gefallen war (vgl. UNIFE, Annual Report 2018, S. 30; abrufbar unter <http://www.unife.org/publication-press/publications/163-annual-report-2018.html>, zuletzt besucht am 02.03.2020). Ein Beispiel für den Wirkmechanismus ist beispielsweise eine Ausschreibung von China Railway Group für 252 Hochgeschwindigkeitszüge aus dem Jahr 2014, in dem die Bildung von Konsortien in den Ausschreibungsbedingungen ausgeschlossen war. Dadurch stand die Ausschreibung nur noch lokalen chinesischen Unternehmen offen (vgl. <https://www.railjournal.com/passenger/high-speed/china-issues-tenders-for-232-high-speed-trains/>, zuletzt abgerufen am 27.01.2020).

411 Eine lokale Produktion ist jedoch regelmäßig nur im Rahmen von Joint Ventures möglich und damit mit einem Technologietransfer verbunden.

- 412 Der Hinweis der Zusammenschlussbeteiligten, dass auch verschiedene westliche Bahn-technik-Hersteller erfolgreich in China tätig sind (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 105), ändert daran nichts. Soweit es sich – wie im Fall von Knorr-Bremse – nur um Komponentenhersteller handelt, ist dies für die Frage nach einer faktischen Monopolstellung auf dem Fahrzeugmarkt schon unerheblich, da keine kompletten Fahrzeuge hergestellt werden. Und auch in dem Fall, dass eine Beteiligung an der Ausschreibung für die Fahrzeuge nur in einem Konsortium mit einem chinesischen Unternehmen (CRRC) möglich ist, unterstreicht dies allenfalls das faktische Monopol von CRRC. Denn dann entscheidet CRRC im Rahmen der Gründung des Konsortiums, welchen Wettbewerber es an dem Projekt beteiligt.
- 413 Staatliche Unterstützung bei Forschungs- und Entwicklungsprojekten zeigt sich darüber hinaus vor allem im Rahmen der Beteiligungsunternehmen von CRRC. Darin sind verschiedene Kooperationen mit Universitäten aufgeführt, die explizit der Entwicklung spezifischer, von CRRC benötigter Komponenten dienen. Laut ihrem Geschäftsbericht hat CRRC im Jahr 2018 1,4 Mrd. EUR für Forschung und Entwicklung (im Folgenden: F&E) ausgegeben, die teilweise vom Staat finanziert wurden.
- 414 Von den Wettbewerbern nicht explizit angesprochen, aber durchaus bedeutsam sind in diesem Kontext auch weitere Hilfsmaßnahmen, durch die der chinesische Staat Staatsunternehmen im Wettbewerb unterstützt. Dazu zählen unter anderem vergünstigte Preise für Inputs, insbesondere niedrige Preise für Vorprodukte und privilegierter und/oder vergünstigter Zugang zu Gewerbeflächen (vgl. KOM v. 10.10.2019, ABl. 2019 L 259/15, Rn. 70 – Anti-Dumping-Zölle auf Stahlräder aus der Volksrepublik China, Rn. 111).
- 415 Die wirtschaftlichen und rechtlichen *Möglichkeiten* einer Subventionierung von CRRC im wettbewerblichen Bedarfsfalle begegnen ebenfalls keinen Zweifeln:
- 416 Die wirtschaftlichen Möglichkeiten der Volksrepublik China sind – verglichen mit den Ressourcen der Wettbewerber im relevanten Markt – nahezu unerschöpflich. Einen Preiskampf im Bereich der Rangierlokomotiven könnte CRRC in jedem Fall länger durchhalten als seine Wettbewerber. Denn für den Fall, dass die Ressourcen eines großen Staats auf einen einzelnen Markt konzentriert werden, übersteigen diese bei Weitem die Möglichkeiten privater Wettbewerber, welche ihre Tätigkeit im Bereich der Herstellung von Rangierlokomotiven am Kapitalinteresse ihrer Gesellschafter ausrichten müssen und nicht an langfristigen industriestrategischen Planungen.
- 417 Effektive rechtliche Schranken gegenüber einer Subventionierung von CRRC im hier relevanten Bereich sind ebenfalls nicht ersichtlich: Handelsrechtliche Maßnahmen der Europäischen Union sind an ein schwerfälliges Verfahren gebunden und bergen zudem die Gefahr von handelspolitischen Gegenmaßnahmen, so dass die Entscheidung über sie stets eher

eine politische als eine rechtliche Frage ist. Zudem zielt das handelsrechtliche Instrumentarium auf die Erhebung von Schutzzöllen auf Importe ab, nicht aber auf die Verhinderung einer Subventionierung der Produktion von innerhalb der EU gelegenen Tochtergesellschaften wie Vossloh. Ein den Art. 107 ff. AEUV entsprechender Rechtsrahmen für China ist nicht ersichtlich.

418 Ob und inwieweit die theoretisch nahezu unbegrenzt zur Verfügung stehenden Subventionen im Falle von CRRC eingesetzt werden könnten, wird weiter unten (siehe dazu näher unter B.II.2.h.cc) betrachtet. Dafür kann insbesondere das Marktverhalten der Vergangeneit wichtige Anhaltspunkte liefern.

(v) Kostenvorteile

419 Zahlreiche Wettbewerber machen auf die Kostenvorteile aufmerksam, über die CRRC durch seinen großen Fertigungsanteil in der Volksrepublik China und den damit zusammenhängenden niedrigeren Löhnen verfügt. CRRC werde dadurch in die Lage versetzt, günstigere Preise als seine Wettbewerber anzubieten und so mittel- bis langfristig den Markt zu dominieren.

420 Die damit gerügte Umsetzung von Kostenvorteilen in niedrigere Preise ist jedoch in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht im Ausgangspunkt nicht zu beanstanden. Darauf weisen auch die Zusammenschlussbeteiligten zu Recht hin (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 46). Zwar ist es durchaus vorstellbar, dass daraus mittel- bis langfristig erhebliche Marktanteilszuwächse für CRRC entstehen. Jedoch handelt es sich dabei grundsätzlich um unternehmerische Leistungen, die für die Abnehmer von Schienenfahrzeugen (Kosten-)Vorteile bringen und die Effizienz einer Volkswirtschaft steigern. Komparative Kostenvorteile sind einer der zentralen Gründe für die wohlfahrtssteigernde Wirkung offener internationaler Handelsbeziehungen.

421 Die Zusammenschlussbeteiligten weisen zudem in tatsächlicher Hinsicht darauf hin, dass vom Institut der deutschen Wirtschaft für China sogar schon höhere Arbeitskosten als in Rumänien und Bulgarien ermittelt wurden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 106).

422 In welchem Umfang komparative Kostenvorteile von ausländischen Wettbewerbern genutzt werden können, ist primär keine Frage des Kartell-, sondern des Handelsrechts. Sofern niedrigere Löhne oder Sozialstandards als Bedrohung für die etablierten Hersteller im eigenen Territorium angesehen werden, ist es Recht und Aufgabe des Gesetzgebers, eine Neujustierung in den Handelsbeziehungen herbeizuführen. Das Kartellrecht ist dazu nicht geeignet. Insoweit ist auch zu bedenken, dass dem Gesetzgeber die Möglichkeit offensteht,

bei öffentlichen Ausschreibungen das Erfordernis lokaler Produktion vorzuschreiben oder zumindest zu erlauben.

(vi) Finanzmittel

423 CRRC verfügt als Staatsunternehmen über den Zugang zu den finanziellen Ressourcen des chinesischen Staats. Als Unternehmen, das im Schnittpunkt gleich zweier wichtiger Wirtschaftsstrategien der Zentralregierung steht, ist damit zu rechnen, dass dem Unternehmen auch die erforderlichen finanziellen Mittel gewährt werden, die es zur Erfüllung seiner Ziele im aktuell geltenden 13. Fünfjahresplan benötigt.

424 Neben direkten Staatshilfen ist die Kreditgewährung in China ein wichtiges Instrument zur finanziellen Ausstattung von Staatsunternehmen.

425 Der chinesische Bankensektor zeichnet sich durch einen hohen Anteil staatlicher Banken aus. Diese werden – wie die übrigen Staatsunternehmen auch – gezielt zur Erreichung der Ziele der staatlichen Planung eingesetzt.

426 Ein Mittel dabei ist die Gewährung von Krediten mit niedrigeren Zinsen, als sie dem Marktniveau entsprechen. Die KOM weist in ihrem China-Bericht darauf hin, dass in mehreren Beihilfeverfahren festgestellt wurde, dass die betroffenen chinesischen Unternehmen Kredite zu niedrigeren Zinsen als dem Marktniveau erhalten haben, unabhängig von der finanziellen Situation des Unternehmens und seinem Kreditrisiko (Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" v. 20.12.2017, 242 m.w.N.). Dabei habe es sich jeweils um Unternehmen gehandelt, die in strategisch geförderten Sektoren tätig waren.

427 In einigen Sektoren der chinesischen Industrie sind auf diese Weise mittlerweile ernste Kreditrisiken entstanden, insbesondere in den Bereichen Kohle und Stahl (vgl. Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" v. 20.12.2017, 248 m.w.N.). In Fällen, in denen Staatsunternehmen ihre Kredite nicht mehr bedienen können, verhindert die chinesische Regierung eine Insolvenz und sorgt für eine Refinanzierung trotz fehlender Aussicht auf Rückzahlung der Kredite, eine Rettungsaktion ("Bailout") oder eine Restrukturierung der Schulden. Von diesem Phänomen sind insbesondere Sektoren betroffen, in denen Überkapazitäten aufgebaut worden sind (Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" v. 20.12.2017, 251 m.w.N.). Auch die staatliche chinesische Eisenbahngesellschaft China Railway, eine Schwestergesellschaft von

CRRC, weist nach öffentlich verfügbaren Informationen eine Verschuldung auf, die nach Presseberichten bereits eine kritische Höhe erreicht habe.

428 Ein weiteres Instrument zur Unterstützung staatlicher Unternehmen ist die inkonsequente Anwendung des Insolvenzrechts. Im "Enterprise Bankruptcy Law of the People's Republic of China" v. 27.08.2006 werden zwar ähnliche Prinzipien wie in den Insolvenzordnungen anderer Länder niedergelegt. Jedoch wird das chinesische Insolvenzrecht nicht konsequent durchgesetzt (vgl. für eine nähere Darstellung der geltenden Regeln und der Anwendungspraxis: Commission Staff Working Document: On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations" v. 20.12.2017, 139 ff.).

429 In der Summe resultieren für Staatsunternehmen aus diesen Rahmenbedingungen nahezu unbegrenzte Möglichkeiten, auf Finanzmittel zuzugreifen, um wettbewerbliche Vorstöße am Markt zu finanzieren. Dies gilt auch für die Erwerberin, gerade vor dem Hintergrund, dass CRRC im Fokus sowohl der Handelsstrategien "Made in China 2025" als auch "One Belt, One Road" steht.

430 Ob derartige Verhaltensweisen handelsrechtlich zulässig sind, ist dabei für die Fusionskontrolle irrelevant; daraus entstehende Probleme müssen in den dafür vorgesehenen Beihilfe- oder Dumpingverfahren adressiert werden. Auch hier ist für die Kartellrechtsanwendung wiederum nur von Belang, dass die Erwerberin über umfassende, von den Wettbewerbern unerreichte Möglichkeiten verfügt, ihr Marktverhalten zu finanzieren.

bb. Prognose der Marktstellung von Vossloh ohne Zusammenschluss

431 Die Beschlussabteilung geht angesichts des Markteintritts dreier neuer Wettbewerber sowie von CRRC davon aus, dass Vossloh im Prognosezeitraum ohne den Zusammenschluss nicht marktbeherrschend sein wird.

432 Die mengenmäßige Marktstellung von Vossloh ist in den letzten Jahren – wie bereits oben unter B.II.2.a.cc im Rahmen der Entwicklung der Marktstruktur beschrieben – gesunken. Dennoch lag der wertmäßige Marktanteil im Jahr 2018 oberhalb der Vermutungsschwelle des § 18 Abs. 4 GWB von 40%. Im Zeitraum von 2014 bis 2018 liegt der Marktanteil von Vossloh sowohl mengen- als auch wertmäßig deutlich oberhalb der Vermutungsschwelle bei [40-50]%. Doch obwohl die Vermutung des § 18 Abs. 4 GWB damit rechnerisch erfüllt ist, geht die Beschlussabteilung aufgrund der Ermittlungsergebnisse davon aus, dass Vossloh im Prognosezeitraum nicht marktbeherrschend sein wird.

433 Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Ansicht, dass Vossloh durch die Versäumnisse der vergangenen Jahre einen irreparablen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit erlitten habe (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 77). [REDACTED]

434 Auf die Argumente der Zusammenschlussbeteiligten wird im Rahmen der Prognose im Detail eingegangen. Für die Prognose, wie sich die Marktstellung von Vossloh künftig entwickeln wird, sind dabei mehrere Umstände zu berücksichtigen: So hat sich die Wettbewerbssituation durch den Eintritt dreier weiterer Schienenfahrzeughersteller in den Markt für Rangierlokomotiven verändert (dazu unter B.II.2.g.bb(1)), darüber hinaus hat sich die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh in den letzten Jahren aufgrund von unterbliebenen Investitionen nachhaltig verschlechtert (dazu unter B.II.2.g.bb(2)). Bei der Würdigung der Verschiebungen im Markt ist aber das hohe Ansehen von Vossloh bei den Kunden zu berücksichtigen (vgl. dazu unter B.II.2.g.bb(3)). Diese Einflussfaktoren werden abschließend umfassend gewürdigt und Szenarien für den Marktverlauf gebildet, der sich abhängig von der Entwicklung der einzelnen Einflussfaktoren einstellen können. Gerade bei Vossloh besteht insoweit eine erhebliche Schwankungsbreite der realistisch erscheinenden Marktergebnisse (s. dazu näher unter B.II.2.g.bb(4)).

(1) Wettbewerb durch neue Anbieter

435 Mit Alstom, Toshiba und Stadler sind drei neue Anbieter von Rangierlokomotiven in den Markt eingetreten. Zumindest Alstom und Stadler sind größere Hersteller von Schienenfahrzeugen, die über eine etablierte europäische Präsenz verfügen. Toshiba ist ein renommiertes Unternehmen im Bereich der Schienenfahrzeuge, das bislang aber nicht in nennenswertem Umfang in Europa tätig ist.

436 Die Zusammenschlussbeteiligten meinen, zudem sei auch CAF in den Markt eingetreten (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 76). Dies ist jedoch nicht zutreffend: Tatsächlich hat der spanische Hersteller CAF einen Auftrag der französischen RATP über die Lieferung von zwölf Hybrid-Rangierlokomotiven mit Elektroantrieb und Fahrbatterie für das Pariser Metro-Netz erhalten. Die Lokomotiven werden nicht über einen Dieselmotor verfügen. Bei diesen Lokomotiven handelt es sich um Spezialfahrzeuge, die nicht als Ersatz für Rangierlokomotiven mit Dieselantrieb in Betracht kommen. Denn die Fahrzeuge sind nicht in der Lage, als Rangierlokomotive in Industriebetrieben oder Rangierbahnhöfen eingesetzt zu werden. Auch daran zeigt sich, dass – entgegen der Vermutung der Zusammenschlussbeteiligten – das Mittelführerhaus nur eines von mehreren Kriterien für die Abgrenzung des

Markts ist. Im Übrigen führen die Zusammenschlussbeteiligten selbst an anderer Stelle aus, „Hybrid-Lokomotiven mit Elektroantrieb und ohne Diesellaggregate“ seien „ein anderes Produkt, das in einem anderen Markt angeboten wird, in dem es völlig andere Anforderungen gibt“ (Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 122). CAF ist folglich nicht als weiterer Wettbewerber anzusehen.

437 Dennoch sind schon die Auswirkungen der tatsächlich erfolgten drei Markteintritte auf die Marktstellung von Vossloh schwierig zu prognostizieren. Marktanteile von [50-70]%, die Vossloh noch in den Jahren 2014 und 2015 erzielen konnte, dürften kaum mehr erreichbar sein. Denn Alstom, Toshiba und Stadler ist es gelungen, durch einzelne Großaufträge eine gesicherte Grundauslastung ihrer Produktion in den nächsten Jahren sicherzustellen.

438 Allerdings bestehen Zweifel, ob es diesen Unternehmen gelingen wird, nach dem Gewinn eines großen Erstauftrags Folgeaufträge zu erhalten. Die Veränderungen durch den Zutritt dieser drei Unternehmen können daher nur mit Unsicherheiten bestimmt werden.

439 Die Marktstellung der drei Unternehmen hat sich bislang wie folgt entwickelt:

440 Alstom hat für seine große Rangierlokomotive Prima H4 im Jahr 2015 eine Ausschreibung der Schweizer Staatsbahn SBB über 47 Dual-Mode-Lokomotiven gewonnen. Folgeaufträge sind bislang nicht bekannt; den soeben erwähnten Auftrag zur Herstellung von Rangierlokomotiven für die Pariser Metro-Gesellschaft RATP hat Alstom im Jahr 2017 gegen den spanischen Hersteller CAF verloren. Laut Presseberichten hatte das Unternehmen jedenfalls bis zu diesem Zeitpunkt noch keine weiteren Aufträge für seine Prima H4 erhalten. Für die kleinere, dreiachsige Diesel-Hybrid-Lokomotive Prima H3 hat Alstom kontinuierlich Aufträge erhalten, bislang allerdings in überschaubarem Umfang. Entgegen der Auffassung der Zusammenschlussbeteiligten hat die Beschlussabteilung dabei durchaus berücksichtigt, dass Alstom im Zeitraum von 2014 bis 2018 Marktanteile von 10-20% erzielt hat, die wesentlich auf dem Absatz der Prima H3 beruhen (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 76).

441 Toshiba hat im Jahr 2018 ohne Ausschreibung den Auftrag zur Lieferung von 100 Hybrid-Rangierlokomotiven von der Deutschen Bahn erhalten. Auch bei Toshiba ist bislang nichts über Folgeaufträge bekannt. Das Unternehmen befindet sich derzeit allerdings noch in der Entwicklung seines neuen Fahrzeugs.

442 Die Ankündigung von Stadler, eine neue Rangierlokomotive entwickeln zu wollen, erfolgte im April 2019. Das Unternehmen gewann damals eine Ausschreibung der finnischen VR Group über die Lieferung von 60 schweren Rangierlokomotiven. Es ist noch nichts über weitere Aufträge des Unternehmens für seine neue Rangierlokomotive bekannt.

- 443 Die Historie des Rangierlok-Markts legt jedoch nahe, das Auftreten neuer Wettbewerber im Bereich der Rangierlokomotiven nicht damit gleichzusetzen, dass diese auch nachhaltig substantielle Marktanteile erringen können: Die Konkurrenz durch Alstom besteht bereits seit vier Jahren, sie hat – trotz der Ressourcen und der Fähigkeiten des Unternehmens – bislang nicht dazu geführt, dass sich die Marktverhältnisse substantiell verschoben hätten. Zwar ist es Alstom durchaus gelungen, einige Exemplare ihrer kleineren Hybrid-Rangierlokomotive Prima H3 zu verkaufen und so eine Marktstellung mit kontinuierlichem Absatz aufzubauen. Ein großer Durchbruch mit einer durchgreifenden Verschiebung der Marktverhältnisse ist bis heute aber nicht eingetreten.
- 444 Für eine Beurteilung der Auswirkungen der Markteintritte von Toshiba und von Stadler ist es auf Grundlage empirischer Betrachtungen noch zu früh, der Markteintritt liegt erst zu kurz zurück.
- 445 Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext aber, dass es Voith – einem im Bereich der Komponenten für Schienenfahrzeuge sehr renommierten Unternehmen – nicht gelungen ist, weitere Aufträge für ihr Rangierlok-Modell Gravita zu finden. Stattdessen ist das Unternehmen für einen Großauftrag der DB über 130 Rangierlokomotiven, den das Unternehmen zwischen 2008 und 2013 ausgeführt hat, in den Markt eingetreten, anschließend aber wieder ausgetreten. Nach Abwicklung dieses Auftrags wurde der Lokomotivbau wieder eingestellt, die Fabrik in Kiel wird nur noch für Wartungsarbeiten genutzt.
- 446 Die Zusammenschlussbeteiligten heben hervor, dass ein einzelner Marktaustritt nicht verallgemeinert werden dürfe (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 77). Zudem sei zu bedenken, dass Voith lediglich dieselhydraulische Lokomotiven angeboten habe, die vom Markt nicht mehr nachgefragt würden. Diese Darstellung der Zusammenschlussbeteiligten bedarf in tatsächlicher Hinsicht insoweit der Korrektur, als auch die Hersteller Schalker Eisenhütte und Gmeinder in Insolvenz waren. Letztgenanntes Unternehmen konnte als Gmeinder Lokomotiven GmbH unter dem Dach der Zagro Group weitergeführt werden. In beiden Fällen versuchten die Unternehmen, eine größere Rangierlokomotive mit Streckenzulassung herzustellen. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Marktbefragung überdies zu den Marktchancen dieselhydraulischer Antriebe auch andere Auffassungen geäußert, als die von den Zusammenschlussbeteiligten wiederholt vorgetragene Einschätzung, diese Technik werde nicht mehr nachgefragt.
- 447 Vor diesem Hintergrund deuten die Schwierigkeiten von Alstom, weitere Abnehmer für ihre Prima H4 zu finden, darauf hin, dass es für einen neuen Marktteilnehmer – auch wenn es sich um einen etablierten Anbieter handelt – nicht selbstverständlich ist, dauerhaft substan-

tielle Marktanteile zu gewinnen. Insbesondere im Bereich der Industriekunden und der Privatbahnen scheint es für neue Anbieter schwierig, sich zu etablieren. Es ist aber zu erwarten, dass es zumindest Alstom und Stadler als etablierten und renommierten Herstellern von Schienenfahrzeugen gelingen wird, eine nachhaltige Marktstellung aufzubauen und sich dauerhaft im Markt zu etablieren. In welchem Umfang dies gelingen wird, ist jedoch vor allem für Stadler schwierig vorherzusehen.

(2) Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh

448 Das Zielunternehmen hat in den letzten Jahren an Wettbewerbsfähigkeit verloren. Dies zeigt sich einerseits an einer reduzierten Modellpalette, andererseits an einem Rückstand bei der Entwicklung von innovativen Antriebstechnologien. Insbesondere die reduzierte Modellpalette hat zu einem Rückgang der Produktionszahlen von 2015 auf 2016 geführt.

449 Inwieweit es gelingen kann, diese Defizite zu beseitigen, dürfte stark vom künftigen Verhalten der künftigen Anteilseigner von Vossloh abhängen. Es spricht aus Sicht der Beschlussabteilung viel dafür, dass die Beschreibung des wettbewerblichen Rückstands des Zielunternehmens und seiner technologischen Defizite durch die Zusammenschlussbeteiligten stark übertrieben ist. Jedoch bleiben Zweifel bestehen, ob es gelingen kann, den wettbewerblichen Rückstand von Vossloh im Prognosezeitraum wieder aufzuholen.

450 Die Zusammenschlussbeteiligten stellen Vossloh in ihren Stellungnahmen vom 17. Februar 2020 und vom 27. März 2020 als Unternehmen dar, das in den nächsten Jahren immer weiter an Bedeutung verlieren werde (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 17 f. und 34 ff.). Bei dem Zielunternehmen handle es sich um ein Unternehmen, das [REDACTED]

[REDACTED] Vossloh biete mit der DE12/DE18 lediglich ein Produkt an, das angesichts des Technologiewandels nicht mehr wettbewerbsfähig sei. Die DE12/DE18 sei eine reine Diesellokomotive, bei der [REDACTED]

[REDACTED] Es bedürfe vielmehr einer vollständigen Neuentwicklung mit dem entsprechenden zeitlichen und finanziellen Aufwand.

451 Die Beschlussabteilung hat Zweifel, dass diese Einschätzung zutrifft. Jedoch vermag sich die Beschlussabteilung nicht die abschließende Gewissheit zu bilden, dass die Darstellung der Zusammenschlussbeteiligten nicht zutrifft.

452 Zwar widerspricht die jetzige Darstellung der Zusammenschlussbeteiligten im Verfahren dem Bild, das beide Zusammenschlussbeteiligte im Rahmen des Verkaufsprozesses von Vosslohs Wettbewerbsfähigkeit gezeichnet haben. So stellt Vossloh sowohl die Breite als auch das Entwicklungspotential seines Produktportfolios in einer Präsentation für CRRC

aus dem Sommer 2018 wesentlich zukunftsfähiger dar: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

453 Auch die Zeitplanung wird von Vossloh in der internen Darstellung wesentlich optimistischer eingeschätzt als in ihrer Stellungnahme gegenüber dem Amt. Eine Folie mit der Darstellung der weiteren Entwicklung (Bl. 668 d.A.) [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

454 Auch CRRC geht in ihrer Planung davon aus, die DE12/DE18-Plattform weiter nutzen zu können, worauf die Zusammenschlussbeteiligten selbst hinweisen (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 38). Dort heißt es in einem Zitat aus dem Machbarkeitsbericht von CRRC für die Akquisition: [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

455 Die Zusammenschlussbeteiligten treten dem entgegen und weisen darauf hin, dass die von der Beschlussabteilung zitierte Vossloh-Präsentation eine Verkaufsunterlage darstelle und dementsprechend die Situation des Unternehmens zu positiv darstelle (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 78). Sie stamme zudem aus dem Sommer 2018 und sei mittlerweile überholt. Die Zusammenschlussbeteiligten stellen ausführlich dar, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

456 Die konkreten Hinweise der Zusammenschlussbeteiligten, [REDACTED] stehen der Einschätzung der Beschlussabteilung nicht entgegen. Denn die von der Beschlussabteilung herangezogene Unterlage von Vossloh ging [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED] Überdies zeigt nicht zuletzt das HELMS-Projekt der DB, auf das die Zusammenschlussbeteiligten in anderem Zusammenhang selbst hinweisen (vgl. dazu Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 61), dass eine solche Konfiguration auch unter den beengten Platzverhältnissen einer existierenden Lokomotive möglich sein kann, die für den reinen Diesel-Betrieb ohne zusätzliche Fahrstrom-Batterie konzipiert ist. Im Rahmen dieses Vorhabens plant die DB, alte Rangierlokomotiven der Baureihe 294 mit zwei kleineren Diesel-Aggregaten und einer Fahrstrombatterie auszurüsten.

457 Der Vortrag der Zusammenschlussbeteiligten zur [REDACTED] [REDACTED] erscheint im Lichte der internen Unterlagen von Vossloh und CRRC zu den Potentialen der DE12/DE18 daher nicht plausibel.

458 Stärkere Zweifel bestehen allerdings hinsichtlich der Möglichkeit, die dieselhydraulischen Modelle von Vossloh wiederzubeleben und zu verkaufen. [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

459 Die von Vossloh im Jahr 2015 vorgenommene Umstellung der Modellpalette hat zu einem erheblichen Rückgang der abgesetzten Fahrzeuge des Unternehmens geführt. Im Jahr 2016 wurde – mit Ausnahme einzelner Exemplare des dreiachsigen Modells G6, die noch im Jahr 2017 ausgeliefert wurden – die Produktion dieselhydraulischer Lokomotiven eingestellt. In diesem Zuge wurde die Produktion der aktuellen Modelle G6, G12/G18 sowie der älteren Modelle G1000 und G1206 beendet. Anschließend bot Vossloh nur noch die neuen dieselelektrischen Modelle DE12/DE18 an. [REDACTED]

[REDACTED]

460 Insbesondere die dreiachsige Lokomotive G6 adressiert ein anderes Marktsegment als die verbliebenen DE12/DE18-Lokomotiven. Die G6 ist leistungsschwächer und leichter und richtet sich mithin an Kunden mit einem anderen Bedarf als die vergleichsweise schweren und leistungsstarken DE12/DE18-Lokomotiven.

461 Die Zusammenschlussbeteiligten bestreiten dezidiert, [REDACTED]

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

462 Die Beschlussabteilung hat keine umfassenden Ermittlungen zu den künftigen Absatzpotentialen von dieselhydraulischen Lokomotiven vorgenommen. Die Beschlussabteilung hält es jedoch weiterhin für möglich, dass die G6- und die G12/G18-Plattformen von Vossloh grundsätzlich wieder an den Markt gebracht werden könnten, wenn der künftige Eigentümer die nötigen Investitionen für zwischenzeitlich erforderlich gewordene Anpassungen vornehmen und die Fahrzeuge erneut zulassen würde.

463 Diese Einschätzung der Beschlussabteilung findet sich auch in dem auf Juli 2019 datierten Dokument "MID-Projekt Machbarkeitsstudienbericht" von CRRC wieder, in dem das Unternehmen [REDACTED] Im Abschnitt [REDACTED] heißt es (Bl. 1108 f. d.A.; Übersetzung durch CRRC):

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

464 Daran wird deutlich, dass für die dieselhydraulischen Modelle von Vossloh zwar die Absatzmöglichkeiten perspektivisch zurückgehen dürften, [REDACTED] Soweit die Zusammenschlussbeteiligten dagegen einwenden, der zitierte Text gehe ebenfalls von der DE12/DE18 als Hauptprodukt aus, die mittlerweile zum einzigen Produkt geworden sei, so blendet dies einerseits aus, dass bereits im Zeitpunkt der Erstellung des zitierten Dokuments durch CRRC die Produktion der dieselhydraulischen Modelle eingestellt und die DE12/DE18 schon damals das einzige Produkt darstellte. [REDACTED] Andererseits formuliert CRRC, [REDACTED] Dies steht im Widerspruch zur Behauptung der Zusammenschlussbeteiligten, die Nachfrage nach dieselhydraulischen Lokomotiven sei komplett versiegt.

465 Mit letzter Gewissheit vermag sich die Beschlussabteilung aber dennoch nicht die Überzeugung zu bilden, dass auch weiterhin eine hinreichend große Nachfrage nach dieselhydraulischen Lokomotiven bestünde. Darauf deuten vereinzelte Hinweise von Nachfragern hin,

die sich von dem Zusammenschluss einen Innovationsschub hin zu alternativen Antriebstechnologien erhoffen. Zudem wird dies auch durch den Umstand unterstrichen, dass Voith als maßgeblicher Hersteller seine dieselhydraulischen Getriebe nicht mehr als Hauptprodukt ansieht.

466 Noch gravierender ist, dass Vossloh im Hinblick auf die Innovationen im Bereich der Antriebstechnik seit dem Jahr 2014 in Rückstand zu anderen Herstellern geraten ist. Alstom, Toshiba und Stadler haben bereits fertige Produkte mit Hybrid- und/oder Dual-Mode-Antriebstechnik auf dem Markt oder entwickeln diese im Hinblick auf bestehende Großaufträge. So verfügt Alstom mit seiner Prima H3-Lokomotive über eine fertige Diesel-Hybrid-Lokomotive, die Prima H4 ist ein fertiges Dual-Mode-Modell. Toshiba befindet sich in einem fortgeschrittenen F&E-Prozess für die Entwicklung einer Hybrid-Lokomotive. Stadler entwickelt derzeit im Hinblick auf den Auftrag der VR-Group eine neue Rangierlokomotiven-Plattform, die auch Hybrid- oder Dual-Mode-Antriebe umfassen soll. Für die tatsächlich beauftragten Lokomotiven von VR-Group sind derzeit aber lediglich moderne, emissionsarme Dieselmotoren erforderlich. Auch Gmeinder bietet bereits eine Hybrid-Lokomotive an. Dies gilt auch für CZ Loko. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen zudem darauf hin, dass CZ Loko vor wenigen Tagen verschiedene neue Hybrid- und Dual-Mode-Modelle vorgestellt habe (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 82).

467 Das Fehlen von Produkten mit Hybrid- und/oder Dual-Mode-Antrieb hat für Vossloh dazu geführt, dass das Unternehmen bei einigen größeren Ausschreibungen der vergangenen Jahre nicht mitbieten konnte. So verfügte Vossloh über kein passendes Fahrzeug für die Dual-Mode-Ausschreibung der SBB im Jahr 2015, bei der Alstom den Auftrag zur Lieferung von 47 Prima H4-Lokomotiven erhielt. Auch für den Auftrag der DB an Toshiba über die Lieferung von 100 Hybrid-Lokomotiven hatte Vossloh kein passendes Produkt im Portfolio (vgl. hierzu StN v. 17.02.2020, S. 17).

468 Zum Rückstand bei Forschung und Entwicklung ist festzustellen, dass Vossloh entsprechende Entwicklungsprojekte bislang unterlassen hat. [REDACTED]
[REDACTED] Im Jahr 2018 stellte Vossloh dennoch auf der Innotrans eine Plug-in-Hybrid-Variante des Modells DE18 vor. Das Bestreben des Unternehmens ist erkennbar, innovative Antriebslösungen anzubieten. [REDACTED]
[REDACTED]

469 Das Unternehmen hat in einer Besprechung am 28. Januar 2020 geschildert, dass es seit 2014 [REDACTED]
[REDACTED]



- 473 Bei der Prognose, inwieweit der Rückstand von Vossloh auf seine Wettbewerber aufzuholen ist, ist aber zu berücksichtigen, dass diese deutlich früher mit innovativen Produkten auf den Markt kommen als Vossloh. Darauf weisen die Zusammenschlussbeteiligten in ihrer Stellungnahme vom 27. März 2020 zu Recht hin (dort S. 83). Daraus entsteht ein Vorsprung, der durch Vossloh nur mit großem Aufwand aufzuholen sein wird. Denn die neuen Wettbewerber – insbesondere Alstom und Stadler – haben auf diese Weise die Möglichkeit, in der Zwischenzeit die Fähigkeiten ihrer Fahrzeuge zu demonstrieren und so neue Kunden von ihren Produkten zu überzeugen.
- 474 Der Umstand, dass in letzter Zeit einige Großaufträge vergeben worden sind, hat dabei aber nicht zur Folge, dass die Struktur des Markts bereits determiniert wäre und Vossloh keine Aufträge mehr erringen könnte. Dafür sind zwei Gründe ausschlaggebend: Einerseits machen die bislang vergebenen Aufträge nur einen Teil des Marktvolumens aus. Andererseits handelt es sich bei diesen Aufträgen um Ersatzbeschaffungen der großen Staatsbahnen, die das Marktvolumen vergrößern; sie werden voraussichtlich auch nicht die letzten während des Prognosezeitraums sein. Die Beschlussabteilung rechnet damit, dass das Marktvolumen während des Prognosezeitraums im Vergleich zu den vergangenen fünf Jahren steigen wird (s. dazu näher unter B.II.2.d).
- 475 Zu den Großaufträgen ist zunächst anzumerken, dass es sich bei allen drei Auftraggebern – SBB (an Alstom), DB (an Toshiba) wie auch VR Group (an Stadler) – um ehemalige Staatsbahnen handelt, die ihren überalterten Maschinenpark erneuern. Alle Fahrzeuge entsprechen neuen Emissions-Standards. Die Aufträge von SBB und DB haben zudem moderne Dual-Mode- und/oder Hybrid-Lokomotiven zum Gegenstand. Letztlich sind alle diese Aufträge Ausdruck des Technologiesprungs, der sich derzeit vollzieht: Verschiedene Staatsbahnen nehmen die zunehmende Verfügbarkeit der nächsten Generation von Antriebstechnologie zum Anlass, um ihren in die Jahre gekommenen Bestand an Rangierlokomotiven auszutauschen.
- 476 Die Aufträge von SBB, DB (Hybridlok) und VR-Group werden zwar einen substantiellen Teil der Auslieferungen im Zeitraum bis 2025 ausmachen, sie decken aber dennoch nur einen

begrenzten Teil des Marktvolumens ab, sodass Vossloh in den nächsten Jahren noch Gelegenheit zur Bewerbung um Aufträge nach Wiedererlangung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bleiben wird. Die derzeit laufende Ausschreibung der DB für die Zweikraft-Rangierlokomotiven zeigt beispielhaft, dass mit den bisher vergebenen drei Großaufträgen der Kuchen nicht bereits verteilt wäre (s. Abschnitt B.II.2.d zur Entwicklung des Marktvolumens).

- 477 Allerdings bestehen Zweifel, inwieweit es Vossloh dabei gelingen kann, die Vorsprungsvorteile der neuen Wettbewerber wieder zu kompensieren. Denn diese können die Schwäche von Vossloh auch in den nächsten Jahren noch ausnützen, um ihre Marktstellung auszubauen. Diese zu bestreiten, wird Vossloh vor erhebliche Schwierigkeiten stellen.
- 478 Dabei ist weniger die reine Zahl noch zu vergebender Aufträge das Problem als vielmehr der Umstand, dass Vossloh mit neuen Wettbewerbern konkurrieren muss, die aus einer sicheren Position heraus operieren können.

(3) Kundenzugang von Vossloh

- 479 Vossloh besitzt traditionell eine Stärke im Geschäft mit Industriekunden, die dem Unternehmen einen besonders guten Zugang zu den Abnehmern verschafft.
- 480 Von den neuen Marktteilnehmern Toshiba und Stadler sind bislang keine weiteren Aufträge für ihre Fahrzeuge bekannt, insbesondere nicht aus dem Industriebereich. Möglicherweise ändert sich dies noch, wenn die Fahrzeuge von Toshiba und Stadler fertig entwickelt sind. Allerdings ist die Akquise weiterer Aufträge offenbar kein Selbstläufer, denn auch Voith ist es nicht gelungen, in dieser wichtigen Kundengruppe Anschlusskunden zu finden. Das Unternehmen ist nach Abwicklung seines DB-Auftrags wieder aus dem Markt ausgeschieden. Auch Alstom verfügt jedenfalls öffentlichen Quellen zufolge noch über keinen einzigen Folgeauftrag für sein größeres Modell Prima H4 neben dem Großauftrag der SBB. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen allerdings zu Recht darauf hin, dass Alstom durchaus Verkäufe ihres kleineren Modells Prima H3 erzielt habe (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 86). Allerdings liegen diese zahlenmäßig noch deutlich unterhalb der Absätze von Vossloh.
- 481 Die beobachtbaren Schwierigkeiten von Voith und von Alstom, Lokomotiven an industrielle Kunden und private Bahnbetreiber zu verkaufen, legen zusammen mit den hohen Absatzzahlen von Vossloh in diesem Bereich nahe, dass Vossloh über einen besonders guten Zugang zu Kunden verfügt.
- 482 Dies zeigte letztlich auch die Befragung der Nachfrager nach der Geeignetheit der Lieferanten, nach der Vossloh eindeutig am besten abschnitt. Die Ergebnisse der Befragung

wurden bereits oben unter B.II.2.a.dd(2) dargestellt; auf diese Ausführungen wird verwiesen.

483 Allerdings scheint es eher eine Frage der Zeit zu sein, bis Alstom, Stadler und möglicherweise auch Toshiba jedenfalls grundsätzlich aufgrund ihrer Referenzprojekte für die Nachfrager eine alternative Bezugsquelle darstellen. Hinzu kommt, dass auch Gmeinder in den vergangenen Jahren eine Ausweitung ihrer Marktstellung gelungen ist. Die langjährigen Kundenbeziehungen von Vossloh werden dem Unternehmen in diesem Bereich aber auch in Zukunft Vorteile verschaffen. Allerdings wirkt sich insoweit der Vorsprungsvorteil der Wettbewerber bei der Entwicklung innovativer Produkte zulasten von Vossloh aus, sodass künftig damit zu rechnen ist, dass Vossloh sich auch im Industriekundenbereich mit stärkerer Konkurrenz wird auseinandersetzen müssen.

(4) Gesamtwürdigung und Szenarien

484 In der Summe ist der Marktanteil von Vossloh in den nächsten Jahren unter Druck. Allerdings weist das Unternehmen aus seiner etablierten Marktstellung heraus Stärken auf, die Wettbewerber erst aufwändig und über Jahre hinweg erarbeiten müssen. Andererseits ist nicht zu ignorieren, dass Vossloh von ihrer Muttergesellschaft seit Jahren keine Finanzmittel für Investitionen mehr zur Verfügung gestellt worden sind.

485 Diese Ausgangsbedingungen erschweren es, die künftige Marktstellung von Vossloh ohne den Zusammenschluss zu prognostizieren. Die Beschlussabteilung hält es für erforderlich, zur Bestimmung der Zusammenschlusswirkungen angesichts der dynamischen Ausgangssituation mehrere Szenarien zu bilden, die in Abhängigkeit von der Entwicklung wichtiger Einflussfaktoren entstehen können. Grundsätzlich erscheinen dabei vier Szenarien (unteres Szenario, Szenario der unteren Mitte und Szenario der oberen Mitte, oberes Szenario) denkbar:

486 Als unteres Szenario mit den geringsten resultierenden Marktanteilen geht die Beschlussabteilung davon aus, dass der Vossloh AG auf mittlere Sicht die Veräußerung nicht gelingt und sich die Muttergesellschaft entschließt, den Geschäftsbetrieb von Vossloh einzustellen. In diesem Szenario wäre denkbar, dass der Marktanteil von Vossloh bis in etwa drei Jahren auf Null absinkt. [REDACTED]

487 Eine noch kurzfristigere Einstellung des Geschäftsbetriebs erscheint der Beschlussabteilung aber nicht als realistische Variante. Dagegen sprechen einerseits die Investitionen in

die erst vor zwei Jahren bezogene neue Fabrik in Kiel und andererseits [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] muss der Betrieb noch mindestens so lange fortgeführt werden, bis der laufende Akiem-Auftrag über 44 Lokomotiven abgewickelt ist, da für diesen bereits signifikante Vorleistungen durch Vossloh erbracht worden sind.

488 Als Szenario der unteren Mitte geht die Beschlussabteilung wiederum davon aus, dass der Vossloh AG die Veräußerung nicht gelingt, sie sich aber in Abweichung vom unteren Szenario dazu entschließt, den Geschäftsbetrieb fortzuführen, ohne Vossloh jedoch während des Prognosezeitraums mit ausreichenden Finanzmitteln zur Absicherung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit auszustatten.

489 In diesem Szenario geht die Beschlussabteilung davon aus, dass der Marktanteil von Vossloh über die Jahre langsam absinken wird. Die Wettbewerbsfähigkeit ginge langsam verloren, wobei der Prozess durch leistungsfähige, am Markt anerkannte Wettbewerberprodukte beschleunigt werden könnte. Insofern ist zu berücksichtigen, dass neben Alstom, Toshiba und Stadler ohne Fusion auch CRRC in Wettbewerb zu Vossloh treten würde. Darauf weisen auch die Zusammenschlussbeteiligten hin (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 17).

490 Innerhalb des Prognosezeitraums wäre damit zu rechnen, dass sich der Marktanteil bis in zehn Jahren in etwa halbiert hätte und dann bei 20% läge. Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Meinung, dass jedenfalls ein Marktanteil von 20% noch erheblich zu hoch angesetzt wäre (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 89 f.). Ob der Marktanteil nun in zehn Jahren bei etwa 10% liegen wird, wie die Zusammenschlussbeteiligten meinen, oder eher bei 20%, wie es die Beschlussabteilung für richtig hält, kann offenbleiben. Denn letztlich kommt es darauf – wie noch zu zeigen sein wird – gar nicht an (s. dazu näher unter B.II.2.h).

491 Für das Szenario der oberen Mitte legt die Beschlussabteilung die Situation zugrunde, dass es der Vossloh AG gelingt, das Unternehmen kurzfristig zu verkaufen oder sich die Muttergesellschaft bei einem Verbleib von Vossloh im Konzern für einen grundlegenden Strategiewechsel entscheidet, in dessen Zuge sie die Tochtergesellschaft mit hinreichenden Finanzmitteln ausstattet, um ihre volle Wettbewerbsfähigkeit wiederzuerlangen. Ein solcher Zustand kann in allen Situationen eintreten, in denen das Unternehmen von einem etablierten Bahntechnikunternehmen oder einem Finanzinvestor übernommen oder von der Vossloh AG unter veränderten Vorzeichen fortgeführt wird.

- 492 Die Beschlussabteilung hält es in diesem Fall für möglich, dass Vossloh seinen technologischen Rückstand aufholen und wettbewerbsfähige Produkte anbieten könnte. Allerdings bleiben Restzweifel bestehen, ob dies in vollem Umfang gelingen kann. Mit Blick auf die neu eingetretenen Wettbewerber (einschließlich CRRC) ist davon auszugehen, dass jedenfalls Marktanteile jenseits der 50%-Marke der Vergangenheit angehören.
- 493 Eine Marktstellung von um die 40%, wie sie Vossloh aber im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre und damit seit der Umstellung ihrer Produktpalette erzielte, erscheint der Beschlussabteilung möglich. Dies lässt sich aber nicht mit Gewissheit prognostizieren. Denn insoweit kommt der verstärkte Wettbewerbsdruck zum Tragen, mit dem sich Vossloh nach dem Markteintritt von Alstom, Toshiba und Stadler wird auseinander setzen müssen.
- 494 Dabei ist zu erwarten, dass jedenfalls während einer Übergangszeit von zwei bis vier Jahren die Marktanteile von Vossloh noch etwas weiter absinken würden, bevor die Folgen des in diesem Szenario vorausgesetzten Strategiewechsels sichtbar werden. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen zutreffend darauf hin, dass sich die Folgen der unterbliebenen Investitionen der vergangenen Jahre aufgrund der zeitlichen Verzögerung zwischen Auftragsvergabe und Auslieferung erst mit einer Verzögerung von teilweise mehreren Jahren zeigen würden („zeitlicher Nachlaufeffekt“, StN v. 17.02.2020, S. 17). Ebenso würde sich eine Änderung der Strategie, wie sie dem Szenario der oberen Mitte zugrunde gelegt ist, erst in einigen Jahren in gestiegenen Auslieferungszahlen niederschlagen. Dieser Effekt findet sich auch in der Ausschreibungsanalyse wieder, die die Beschlussabteilung durchgeführt hat (s. dazu näher B.II.2.a.dd(1)). Vossloh könnte aber bereits ab dem Moment der Strategieänderung wieder offensiv in Wettbewerb treten und innovative Produkte anbieten. Allerdings ist auch hier der Zeitverzug zwischen Auftragsvergabe und Auslieferung zu berücksichtigen, in dem Vossloh – wie die Wettbewerber auch – nur Produkte anbietet, die zunächst noch entwickelt werden müssen.
- 495 Ob es Vossloh bei dieser Ausgangslage gelingen wird, die entstandenen Vorsprungsvorteile dieser Unternehmen wieder vollständig einzuholen und die Marktstellungen der neuen Wettbewerber zu dezimieren, vermag die Beschlussabteilung zum jetzigen Zeitpunkt nicht mit der erforderlichen Sicherheit abzusehen.
- 496 Angesichts dessen ist im Szenario der oberen Mitte zugunsten der Zusammenschlussbeteiligten davon auszugehen, dass möglicherweise nur ein Marktanteil von 30%, möglicherweise sogar noch darunter, erreicht werden kann.
- 497 Für das obere Szenario geht die Beschlussabteilung von dem Zustand aus, dass sich die Situation vergleichbar entwickelt wie im Szenario der oberen Mitte, Vossloh also seine volle

Wettbewerbsfähigkeit zurückerlangt, zusätzlich aber die Ausschreibung für die 200 Zweikraft-Lokomotiven der DB gewinnt, [REDACTED]

498 In diesem Fall würde das Marktvolumen über einen Zeitraum von fünf Jahren zusätzlich um weitere 40 Lokomotiven jährlich aus dem Zweikraft-Lok-Auftrag der DB wachsen. Damit würde sich das Marktvolumen durch die Nachfrage der Staatsbahnen im Vergleich zu den letzten fünf Jahren mehr als verdoppeln. Der Marktanteil von Vossloh würde durch den gewonnenen DB-Auftrag temporär steigen.

499 Nach Abwicklung des Auftrags wäre aber zu erwarten, dass der Marktanteil von Vossloh in etwa wieder auf die Werte des Szenarios obere Mitte absinkt. [REDACTED]

cc. Prognose der Marktstellung von CRRC ohne Zusammenschluss

500 Die Beschlussabteilung ist angesichts der bereits gewonnenen Aufträge überzeugt, dass CRRC der Markteintritt im Prognosezeitraum gelingen wird. Es ist damit zu rechnen, dass das Unternehmen auch ohne den Zusammenschluss eine spürbare Marktstellung aufbauen kann. Aber nicht einmal unter Berücksichtigung der gewaltigen Ressourcen und der Entschlossenheit von CRRC ist damit zu rechnen, dass es dem Unternehmen als Newcomer gelingen könnte, sich gegen die etablierten Anbieter von Rangierfahrzeugen wie Vossloh, Alstom und Stadler so stark durchzusetzen, dass wettbewerblich nicht kontrollierte Verhaltensspielräume entstehen könnten. Unter den bestehenden Rahmenbedingungen ist es aus Sicht der Beschlussabteilung ausgeschlossen, dass CRRC ohne den Zusammenschluss innerhalb des Prognosezeitraums eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnte.

501 Die Beschlussabteilung hat bei der Prognose die besonderen Ausgangsvoraussetzungen und die Rolle von CRRC umfassend berücksichtigt. Das Tätigwerden von gezielt protegierten Staatsunternehmen aus zentral gesteuerten Volkswirtschaften muss, worauf zahlreiche Wettbewerber hinweisen, bei der Prognose ihrer Marktstellung berücksichtigt werden. Aus fusionskontrollrechtlicher Sicht ist dabei – wie bereits oben dargestellt (s. dazu näher B.II.2.g.aa(2)) – das zu erwartende Preissetzungsverhalten von besonderer Bedeutung.

502 Die Zusammenschlussbeteiligten sind der Ansicht, die Beschlussabteilung verkenne, dass sich die Markteintrittsbemühungen von CRRC schwerpunktmäßig auf andere Märkte als Rangierlokomotiven bezögen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 107). Strategisches Ziel sei vielmehr, Triebwagen, Reisezugwagen und Hochgeschwindigkeitszüge zu bauen.

503 Der Umstand, dass CRRC mit der Akquisition auch weitergehende Ziele verbinden mag, ist für die Beurteilung des hier betroffenen Rangierlok-Markts ohne Belang. Denn CRRC bemüht sich in seinem bisherigen Marktverhalten – unabhängig vom Zusammenschluss – zumindest auch um den Markt für Rangierlokomotiven, auf dem es bereits zwei kleinere Verträge mit Staatsbahnen gewonnen hat.

504 Im Folgenden wird zunächst auf diese tatsächlichen Marktzutrittsbemühungen eingegangen (dazu unter B.II.2.g.cc(1)), anschließend auf die technische Leistungsfähigkeit von CRRC (dazu unter B.II.2.g.cc(2)) und das Marktverhalten (dazu unter B.II.2.g.cc(3)). Abschließend findet eine Gesamtwürdigung aller relevanten Umstände statt und es wird die zu erwartende Marktstellung von CRRC prognostiziert (dazu unter B.II.2.g.cc(4)). Im Ergebnis geht die Beschlussabteilung davon aus, dass ohne Zusammenschluss lediglich mit einer Marktstellung von etwa 10% zu rechnen ist (unteres Szenario), die allerdings durch einen Erfolg bei der Ausschreibung für die Zweikraftlok der DB vorübergehend deutlich steigen würde (oberes Szenario).

(1) Bemühen um Marktzutritt

505 CRRC wird es auch ohne den Zusammenschluss gelingen, in den Markt für Rangierlokomotiven einzutreten und eine spürbare Marktstellung aufzubauen.

506 Die Erwerberin hat bereits vor dem Zusammenschluss glaubhafte, intensive Bemühungen unternommen, im Markt für Rangierlokomotiven im EWR (ebenso wie in anderen Schienenfahrzeugmärkten) Erfolge zu erzielen. CRRC hat bereits zwei Verträge über die Lieferung von Rangierlokomotiven geschlossen. Obwohl diese noch nicht ausgeliefert sind, ist doch davon auszugehen, dass in den nächsten zwei Jahren Umsätze im relevanten Markt erzielt werden.

507 So erhielt CRRC im Sommer 2018 einen Auftrag der Deutschen Bahn über die Lieferung von [REDACTED] Rangierlokomotiven mit Dual-Mode- und Hybrid-Batterie-Antrieb (vgl. Bl. 236 d.A.). Die [REDACTED] Lokomotiven aus diesem Auftrag, die für die Hamburger S-Bahn bestimmt sind, wurden mittlerweile nach Hamburg geliefert und befinden sich derzeit in einem fortgeschrittenen Stadium der Zulassung. [REDACTED]

508 Darüber hinaus erteilte die ungarische Rail Cargo Hungaria, eine Tochter der Österreichischen Bundesbahn (ÖBB), einen Auftrag über die Lieferung von zwei Rangierlokomotiven mit Hybrid-Antrieb an CRRC. Der Auftrag umfasst zusätzlich zwei elektrische Hybrid-Streckenlokomotiven mit Last-Mile-Modul.

- 509 Damit liegen CRRC schon heute Aufträge für Rangierlokomotiven im relevanten Markt vor, die in Kürze ausgeliefert werden. CRRC ist mithin der Marktzutritt bereits geglückt.
- 510 Diese Aufträge fügen sich in eine Reihe intensiver Marketing-Bemühungen von CRRC in den vergangenen Jahren. Das Unternehmen hat in Wien eine Niederlassung aufgebaut, die sich aktiv um Aufträge in Europa bemüht. Dabei sind die Bemühungen nach Wahrnehmung einzelner Marktteilnehmer in den letzten Jahren verstärkt worden. Insoweit sind insbesondere die folgenden Ausschreibungen oder Verkaufsverhandlungen zu nennen:
- 511 Die österreichische Westbahn, ein Gemeinschaftsunternehmen des österreichischen Industriellen Haselsteiner und der SNCF, verhandelte im Jahr 2019 über die Beschaffung 15 neuer elektrischer Doppelstock-Triebwagen für die Bahnlinie Wien-Salzburg. Dabei setzte sich Stadler gegen CRRC durch. Dieses Bietergefecht wies jedoch einige Besonderheiten auf, da die neuen Fahrzeuge baugleiche, etwas ältere Fahrzeuge von Stadler ersetzen sollten, die die Westbahn derzeit nutzt. Diese waren zu den seinerzeit üblichen ungünstigeren Finanzierungsbedingungen beschafft worden und sollten nun an die DB für den Einsatz in Deutschland verkauft werden. Vor diesem Hintergrund spielte ein unterbrechungsfreier Übergang von den alten auf die neuen Züge eine große Rolle, zudem ein ausgefeiltes Wartungskonzept, da die Züge eine sehr hohe Verfügbarkeit aufweisen müssen. Schließlich mussten die alten Züge in Deutschland zugelassen werden, wobei Stadler als Hersteller bessere Unterstützung leisten konnte.
- 512 Bei dem tschechischen Bahnbetreiber LeoExpress gelang es hingegen CRRC im Jahr 2016, einen Auftrag für drei einstöckige elektrische Triebwagen zu gewinnen. Von diesen Zügen traf der erste im September 2019 in Tschechien ein. Die Fahrzeuge müssen jetzt noch zugelassen werden.
- 513 Außerhalb des relevanten Markts erhielt CRRC zudem in Nord-Mazedonien mehrere Aufträge für Triebwagen. Bereits im Juni 2014 hatte CRRC den Auftrag zur Lieferung von zwei elektrischen und vier Diesel-betriebenen Triebwagen erhalten. Die Fahrzeuge wurden 2015 fertiggestellt. Als Kaufpreis wurde in der Presse 25 Mio. EUR genannt. Darüber hinaus wurde CRRC im Jahr 2016 damit beauftragt, vier elektrische Streckenlokomotiven für den Güterverkehr zu liefern. Als Kaufpreis werden in der Presse acht Millionen EUR genannt, also etwa zwei Millionen EUR pro Stück. Die erste von diesen vier Lokomotiven wurde im Jahr 2019 ausgeliefert und wird getestet. Diese Lokomotiven sollen erstmals die Anforderungen der TSI erfüllen.
- 514 Darüber hinaus lieferte CRRC im Januar 2017 zwei schwere elektrische Lokomotiven an eine Industriebahn in Serbien.

- 515 CRRC ist auch im Bereich der Straßenbahnen aktiv um Aufträge bemüht. So gewann das Unternehmen im Dezember 2019 einen Auftrag über 18 Straßenbahnen in Porto. Auch für die Stadtbahn in Lissabon hatte CRRC geboten, unterlag jedoch einem Konsortium aus Stadler und Siemens.
- 516 Schon aufgrund des DB-Auftrags und der bereits ausgelieferten Fahrzeuge für andere Schienenfahrzeugmärkte im EWR und der Schweiz ist absehbar, dass CRRC in Kürze Rangierlokomotiven im relevanten Markt ausliefern wird. Hinzu kommt, dass die serbische E-Lok auch den europäischen TSI und damit den Kern-Anforderungen für die Zulassung entsprechen soll. CRRC ist offenbar in der Lage, Fahrzeuge herzustellen, die den europäischen Zulassungsvorschriften entsprechen. Die Rangierlokomotiven für die S-Bahn in Hamburg dürften in Kürze auch den Nachweis führen, dass es dem Unternehmen gelingt, Zulassungsprozesse in Deutschland erfolgreich abzuschließen. Da der deutsche Markt aufgrund seiner vielfältigen, historisch gewachsenen Anforderungen neben der Schweiz als der anspruchsvollste Markt in Europa gilt, steht zu erwarten, dass CRRC mittlerweile die Fähigkeiten besitzt, Fahrzeuge für alle Länder Europas herzustellen.
- 517 Die Befragung der Nachfrager hat ergeben, dass diese im Durchschnitt mit einem stetigen Anstieg des Marktanteils CRRC rechnen. Diejenigen Nachfrager, die eine Einschätzung abgegeben haben, erwarten im Mittel für den Zeitraum 2023 bis 2025, dass CRRC einen Marktanteil von 7,6% erreicht; der Medianwert liegt bei 5%. Für den Zeitraum von 2026 bis 2028 gehen die Nachfrager davon aus, dass CRRC im Mittel einen Marktanteil von 13,8% erreicht, der Median liegt bei 10%. Unabhängig von der genauen Bewertung dieser Angaben, die weiter unten (s. dazu unter B.II.2.g.cc) erfolgen wird, zeigt dies aber doch, dass auch viele Nachfrager damit rechnen, dass CRRC der Marktzutritt im Prognosezeitraum gelingen wird und das Unternehmen eine spürbare Marktstellung aufbauen kann.
- 518 Interessant sind in diesem Zusammenhang die Begründungen für die Einschätzungen für die erwarteten Marktanteile von CRRC. Zwar konzедieren einige Nachfrager, dass die Angaben reine Schätzungen bzw. sogar Vermutungen darstellen. Ein EVU beruft sich für seine Einschätzung auf die sehr gute Qualität und Stabilität in den Prozessen von CRRC. Selbst bei denjenigen Nachfrager, die die hohen Zulassungsherausforderungen als kritisch für CRRC ansehen, gehen viele von Marktanteilen von CRRC $\geq 5\%$ in den Zeiträumen 2023-2025 und 2026-2028 aus. In der Summe erscheinen die Angaben der Nachfrager daher plausibel.

(2) Technische Fähigkeiten

- 519 Es bestehen keine Zweifel, dass CRRC die technischen Fähigkeiten besitzt, Rangierlokomotiven herzustellen, die den Qualitätsanforderungen europäischer Nachfrager entsprechen.
- 520 Dies zeigt sich schon an der Vergabe des Auftrags für die AZ-Loks durch die DB an CRRC. Bei diesen Rangierlokomotiven handelt es sich um technisch anspruchsvolle Hybrid- und Dual-Mode-Lokomotiven. Der deutsche Markt gilt dabei, nicht zuletzt aufgrund der Qualitätsanforderungen der DB sowie der Zulassungsvoraussetzungen, weltweit als einer der Leitmärkte mit den höchsten technischen Anforderungen. CRRC nimmt diese Herausforderungen an, und die DB traut dem Unternehmen angesichts der erfolgten Auftragserteilung auch zu, das Projekt erfolgreich abzuschließen.
- 521 Ein Nachfrager hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass in China in wenigen Jahren das größte Hochgeschwindigkeitsnetz der Welt aufgebaut worden sei. CRRC habe die Fahrzeuge dazu geliefert, und der Verkehr werde erfolgreich abgewickelt. Das Unternehmen sei angesichts dessen mit Sicherheit in der Lage, auch funktionsfähige Rangierlokomotiven herzustellen. Dem Unternehmen fehlten lediglich Kompetenzen im Bereich der Zulassung sowie Referenzen aus Europa.
- 522 Diese Einschätzung spiegelt sich auch in den Antworten der übrigen Nachfrager zu ihren Einschätzungen von CRRC wider. Die Unternehmen wurden in elf vorgegebenen und zwei offenen Kategorien um ihre Einschätzung gebeten, ob sie CRRC bei den einzelnen Kriterien für besser oder für schlechter hielten als Vossloh. Dabei ergab sich ein differenziertes Bild mit Unterschieden in einzelnen Punkten, die durchaus plausibel wirken. Für die Zwecke der Auswertung wurden aus den Antwortkategorien Mittelwerte berechnet, die folgende Bedeutung haben: 1 = deutlich besser, 2 = besser, 3 = gleich, 4 = schlechter, 5 = deutlich schlechter.
- 523 CRRC hat in den hier interessierenden technischen Kategorien gute Werte erhalten. Dies gilt insbesondere, wenn man in Erinnerung ruft, dass die Fragestellung auf einen Vergleich mit Vossloh gerichtet war, also dem von fast zwei Dritteln der Unternehmen als präferierten Lieferant bezeichneten Marktführer (s. dazu näher B.II.2.a.dd(2)).
- 524 Dabei haben die befragten Unternehmen CRRC sogar einen geringfügig besseren technologischen Entwicklungsstand bescheinigt als Vossloh (2,8). In den Kategorien Bedienkomfort (3,18) und Sicherheit (3,12) schnitt CRRC nur geringfügig schlechter ab als Vossloh. Spürbar schlechtere Werte wurden hingegen in den Kategorien Langlebigkeit (3,56) und Zuverlässigkeit (3,31) vergeben; die hier erzielten Werte bewegen sich bereits in Richtung

des Referenzwerts für die Antwort "schlechter" von 4,0, liegen aber immer noch nahe bei Vossloh.

- 525 Der Vollständigkeit halber sollen hier auch die Ergebnisse für die übrigen Kategorien aufgeführt werden: Bei den kommerziellen Punkten ergab sich ein gemischtes Bild. Die befragten Unternehmen halten CRRC bei den Anschaffungskosten für etwas günstiger (2,29) und erwarten nur geringfügig höhere laufende Kosten für Verbrauch und Wartung (3,06). Bei den Finanzierungskonditionen halten die befragten Unternehmen CRRC für etwas besser (2,8).
- 526 Vergleichsweise schwache Werte erzielte CRRC in den Kategorien, die die bisherige Tätigkeit von CRRC auf dem relevanten Markt zum Gegenstand haben. So wurde in der Kategorie Reputation der Wert 3,62 vergeben, bei den Referenzprojekten erhielt das Unternehmen 3,5 und bei Erreichbarkeit/Präsenz 3,62. In diesen drei Kategorien kommt der gerade begonnene Markteintritt zum Tragen, vor allem im Vergleich zu Vossloh mit seiner langjährigen Tradition und einer großen Zahl von ausgelieferten Fahrzeugen.
- 527 Drei Unternehmen haben zudem die vorgegebenen Kategorien um weitere, ihnen wichtige Kategorien ergänzt. Ein Unternehmen gab an, dass CRRC hinsichtlich des Projektmanagements schlechter sei, ein anderes Unternehmen bewertete die Produktionsqualität schlechter als Vossloh; ein weiteres Unternehmen fügte hinzu, dass die Einsetzbarkeit der Rangierlokomotiven von CRRC für die Zwecke des eigenen Unternehmens deutlich schlechter als Vossloh sei.
- 528 Für die Entwicklung der technologischen Fähigkeiten von CRRC sind auch die oben aufgeführten Joint Ventures mit europäischen Bahntechnikherstellern bedeutsam (s. dazu unter A.I.1). CRRC betreibt – gemeinsam mit weiteren (Schwester-)Staatsunternehmen – eine Vielzahl von Gemeinschaftsunternehmen, die eine breite Palette von zentralen Komponenten von Schienenfahrzeugen wie auch ganze Züge herstellen. Das prominenteste Beispiel für die technologische Kooperation zwischen CRRC und einem westlichen Bahntechnikhersteller ist das Unternehmen Bombardier Sifang (Qingdao) Transportation Ltd., das erfolgreich den chinesischen Hochgeschwindigkeitszug herstellt.
- 529 Im Rahmen dieser Gemeinschaftsunternehmen erlangt CRRC technologisches Know-how für die Herstellung von Produkten auf westlichem Niveau. CRRC weist in ihrem Schriftsatz vom 11. Februar 2020 darauf hin, dass die im Rahmen dieser Gemeinschaftsunternehmen hergestellten Produkte [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] (vgl. Bl. 2199 f. d.A.). Die Unternehmen

produzierten ausschließlich für den chinesischen Markt und könnten nicht in den EWR exportieren. Zudem würden die Joint-Venture-Partner darauf achten, dass von ihnen eingebrachtes Know-how nicht durch CRRC für den Export verwendet würde. Dieses Know-how sei vertraglich und gesetzlich geschützt.

- 530 Dieser Hinweis trifft nur begrenzt zu. Zwar ist es richtig, dass die Verwendung von Komponenten in Schienenfahrzeugen im EWR regelmäßig sowohl einer Zertifizierung des Produktionsprozesses durch den Kunden (oder eher: durch Leitkunden wie die DB oder die SNCF) als auch einer Zulassung durch die staatliche Eisenbahnaufsicht, in Deutschland durch das EBA, bedarf. Beides sind jedoch keine unüberwindlichen Hürden. CRRC weist in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 selbst darauf hin, dass es dem Unternehmen gelungen ist, sich mit ihrem Werk in Zhouzhou als Q1-Lieferant für Lokomotiven bei der DB zu qualifizieren; diesen Status haben neben CRRC lediglich noch Siemens und Alstom (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 25). Nach den Ermittlungen der Beschlussabteilung verfügen schon heute einige Fertigungsstätten in China von Zulieferern für Komponenten, beispielsweise im Bereich der Herstellung von Wagenkästen, über die erforderlichen Zertifizierungen. Der Aufwand dafür sei mit einem Zeitbedarf von etwa [REDACTED].
- 531 Entgegen der Darstellung von CRRC ist es vor diesem Hintergrund möglich, die erforderliche Zertifizierung durch den (Groß-)Kunden zu erlangen. Überdies handelt es sich dabei um ein Erfordernis, das in der Hand des Kunden liegt und das dieser bei Bedarf jederzeit aufgeben kann.
- 532 Hinzu tritt der Aufwand für die Zulassung neuer Komponenten beim EBA oder anderen nationalen Eisenbahnbehörden. Dabei handelt es sich aber um einen typischen Aufwand, den jeder Hersteller auf sich nehmen muss, der im EWR oder der Schweiz Bahntechnik-Komponenten verkaufen möchte. Die Zulassung kann dabei durchaus aufwändig sein. Jedoch liegt darin wiederum keine unüberwindliche Hürde, insbesondere für ein Unternehmen mit umfangreichen F&E-Kapazitäten wie CRRC.
- 533 Darüber hinaus verfügt CRRC aufgrund ihrer breiten Produktpalette und der großen Flotte ausgelieferter Fahrzeuge über umfangreiches Know-how. Dies bedeutet einerseits, dass bei CRRC breites Wissen über Konstruktion und Dauerbetrieb von Komponenten vorhanden ist. Dies umfasst gerade auch Bereiche, in denen Vossloh über kein eigenes Wissen verfügt, wie beispielsweise die Anforderungen für die Entwicklung der beim Bahnbetrieb üblichen Komponenten mit Hochspannungen und Starkströmen. Durch die große Zahl hergestellter Fahrzeuge verfügt CRRC zudem über große Erfahrungen, wie sich die gewählten Auslegungen im Praxiseinsatz bewähren.

534 Daran wird deutlich, dass CRRC schon jetzt ein technisch leistungsfähiges Unternehmen ist, das in der Lage ist, Produkte für den Absatz im EWR und der Schweiz herzustellen. Dies bestätigt die Wahrnehmung der Marktteilnehmer, dass es sich bei CRRC um ein technisch leistungsfähiges Unternehmen handelt. Die beobachteten Defizite betreffen insbesondere die Reputation von CRRC – Langlebigkeit, Zuverlässigkeit, Reputation und Referenzobjekte – und sind über die Jahre behebbar.

(3) Marktverhalten

535 CRRC hat in den vergangenen Jahren einige Aufträge in ausländischen (auch europäischen) Schienenfahrzeugmärkten erhalten und dazu bisweilen zu sehr niedrigen Preisen angeboten (dazu unter B.II.2.g.cc(3)(i)). Die Bereitschaft, für die Erreichung der gewünschten Marktdurchdringung – gerade auch im Fahrzeug(-komponenten-)bau – im EWR auf länger andauernde Niedrigpreisstrategien zurückzugreifen, wird durch eine Vielzahl von Anti-Dumping-Entscheidungen illustriert, die die EU-KOM gegen chinesische Staatsunternehmen (und damit denselben Konzern) erlassen hat (dazu unter B.II.2.g.cc(3)(ii)). CRRC verfügt schließlich über die nötigen finanziellen Mittel, um eine Niedrigpreisstrategie auch über längere Zeit durchzuhalten, da es auf die Unterstützung des chinesischen Staats zählen kann (dazu unter B.II.2.g.cc(3)(iv)XYZ).

(i) Tatsächliches Preisverhalten

536 Bei den Projekten, für die CRRC in den letzten Jahren Angebote eingereicht hat, haben günstige Preise oft eine große Bedeutung besessen.

537 Der Beschlussabteilung liegen Angaben mehrerer Wettbewerber zu den von CRRC angebotenen Preisen im Rahmen einiger Projekte vor, die ihnen im Rahmen des Bieterverfahrens bekannt geworden sind, allerdings immer in Relation zum eigenen Preis. Schon um die Preise nicht zu offenbaren, die die Wettbewerber in den Ausschreibungen geboten hatten, können die konkreten Preisabstände bei den einzelnen Projekten nicht genannt werden. Die Wettbewerber haben jedoch übereinstimmend darauf hingewiesen, dass CRRC jeweils 25% bis 40% günstiger angeboten, wobei das Unternehmen teilweise noch zusätzlich bedeutsame finanzielle Risiken übernommen habe.

538 Die Zusammenschlussbeteiligten treten den Angaben der Wettbewerber teilweise entgegen. Sie führen an, dass bei verschiedenen Projekten die Preise tatsächlich gar nicht wesentlich niedriger gewesen seien als die Angebote etablierter Anbieter bei vergleichbaren Ausschreibungen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 108). Die Informationen seien teilweise unzutreffend. Sie weisen zudem darauf hin, dass CRRC derzeit gezwungen sei, attraktive

Gesamtkonditionen anzubieten, da Nachfrager noch unter Erklärungsdruck stünden, wenn sie CRRC beauftragen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 109).

- 539 Über die beiden Rangierlokomotiven für die ungarische ÖBB-Tochter Rail Cargo Hungaria (im Folgenden: RCH) hat RCH bekannt gemacht, dass die Fahrzeuge von CRRC auf eigene Kosten entwickelt, produziert und zugelassen werden (vgl. Bl. 2058 d.A.). Die Fahrzeuge werden dann an RCH im Rahmen eines Leasingvertrags mit einer Laufzeit von vier Jahren vermietet. RCH kann anschließend entscheiden, ob es die Fahrzeuge weiterverwenden möchte. Wettbewerber haben darauf hingewiesen, dass CRRC bei diesem Auftrag darauf verzichte, die Entwicklungs- und Zulassungskosten zu amortisieren und zudem das vollständige Risiko des Wiederverkaufs der Lokomotiven trage.
- 540 Für die Rangierlokomotiven für Hamburg und Berlin, die die DB bei CRRC im Jahr 2018 bestellte, wird in der Presse ein Preis von 2,5 Mio. EUR pro Stück genannt. Dabei handelt es sich um Lokomotiven, die sowohl Dual-Mode- als auch Diesel-Hybrid-fähig sind. Berücksichtigt man die komplizierte Technik der Lokomotive sowie die sehr kleine Stückzahl von acht Fahrzeugen, handelt es sich ebenfalls um ein sehr preisgünstiges Angebot. Der Auftrag wurde an CRRC im Verhandlungsverfahren vergeben, nachdem sich auf eine europaweite Ausschreibung kein Anbieter beworben hatte.
- 541 Die beiden schweren E-Lokomotiven für den serbischen Energieversorger Elektroprivreda Srbije, von denen die erste im Jahr 2017 ausgeliefert wurde, kosteten laut Presseberichten 2,2 Mio. EUR pro Stück. Nach den Angaben der Nachfrager liegt der durchschnittliche Preis für eine Streckenlok zwischen drei und vier Mio. EUR.
- 542 Diese Beispiele für das Angebot günstiger Preise werden von den Zusammenschlussbeteiligten nicht in Zweifel gezogen.
- 543 Die vier mazedonischen E-Loks, die das mazedonische Bahnunternehmen MŽ Transport im Jahr 2017 bestellte und von denen die erste zu Testzwecken im Mai 2019 ausgeliefert wurde, kosteten laut Presseberichten lediglich 2,0 Mio. EUR pro Stück. Die Zusammenschlussbeteiligten weisen darauf hin, dass Siemens die sog. Smartron-Lokomotive für 2,5 Mio. EUR pro Stück anbiete. Die Smartron sei etwas stärker und besser ausgestattet als die CRRC-Lokomotive (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 109). Jedoch handelt es sich bei der Smartron um ein vereinfachtes Lokomotivmodell, bei dem der Kunde keinerlei Einfluss auf die Ausstattung nehmen kann und das nur für den innerdeutschen Verkehr zugelassen ist. Die Lokomotive kann über das Internet auf Basis eines Standardvertrags bestellt werden. Das Fahrzeug wird von Siemens ausdrücklich als besonders kosteneffizient beworben. Diese Besonderheiten der Smartron machen eine Vergleichbarkeit schwierig. Es trifft aber zu, dass die Smartron etwas stärker und schneller ist als die CRRC-Lok für MŽ Transport.

Der Preis für die MŽ Transport-Lok liegt aber immer noch 20% unterhalb des Niveaus der Siemens-Lokomotive. Nicht ausgeschlossen ist, dass sie immer noch günstiger sein könnte als im Markt üblich.

- 544 Für die Ausschreibung von Triebwagen für LeoExpress, die CRRC im Jahr 2017 gewonnen hat, tragen die Zusammenschlussbeteiligten vor, dass ihr Preis – bezogen auf einen einzelnen Wagen – in etwa auf dem Niveau anderer Anbieter lag. Tatsächlich sind die Preise vergleichbar mit den in der Presse berichteten Preisen von Wettbewerbern bei verschiedenen anderen Projekten. Auffällig ist insoweit lediglich die kleine Stückzahl von drei Fahrzeugen, die fest bestellt worden ist; diese ist deutlich geringer, als bei den zum Vergleich herangezogenen Projekten. Dies ist vor allem für die Möglichkeit zur Amortisation von Entwicklungs- und Zulassungskosten relevant. Allerdings besteht eine Option über zahlreiche weitere Fahrzeuge.
- 545 Im September 2019 gab die rumänische Eisenbahn Reform-Behörde bekannt, dass CRRC in einem Konsortium mit einem türkischen Unternehmen den günstigsten Preis angeboten habe. Bei dieser Ausschreibung, die 40 elektrisch angetriebene Triebwagen (EMUs) zum Gegenstand hatte, wurde der Preis mit 80% bewertet. Dabei ist CRRC mit 89 Punkten bewertet worden, Alstom mit 78,69 und Siemens mit 78,47. Angesichts der großen Bedeutung des Preises in der Wertung muss CRRC mit großem Abstand billiger angeboten haben. Zeitungsberichten ist zu entnehmen, dass sowohl Siemens als auch Alstom Rechtsmittel eingelegt haben.
- 546 Konstant niedrige Preise bot CRRC auch bei mehreren großen U-Bahn-Ausschreibungen an, die CRRC in den vergangenen Jahren in den USA gewann. So erhielt das Unternehmen zwei Aufträge in Boston über 284 (2014) und weitere 120 Metro-Züge (2016), im Jahr 2016 einen großen Auftrag in Chicago über die Lieferung von 846 Fahrzeugen und einen kleineren Auftrag in Los Angeles für die Lieferung von 282 Fahrzeugen, ebenfalls im Jahr 2017.
- 547 Dabei hatte Bombardier – als teuerster Bieter – für die beiden Aufträge in Boston mehr als doppelt so teure Angebote (über 3 Mio. US-\$ pro Fahrzeug) unterbreitet. Gegenüber dem zweitgünstigsten Bieter Hyundai Rotem (mit ca. 2,54 Mio. EUR) war CRRC mit ca. 2,0 Mio. US-\$ aber immerhin noch gut 20% preiswerter. Bei dem großen Auftrag für die U-Bahn in Chicago stieg ein westlicher Bahntechnik-Hersteller mit einem Preis von 1,82 Mio. US-\$ pro Fahrzeug sogar auf das Bostoner Preisniveau ein, wurde von CRRC aber dennoch mit einem Preis von 1,55 Mio. US-\$ um etwa 15% unterboten. Die Ausschreibung für die 120 Züge in Boston im Jahr 2016 gewann CRRC als einziger Bieter. Bei der deutlich kleineren Ausschreibung im selben Jahr in Los Angeles im Jahr 2017 hob CRRC sein Gebot

auf 2,29 Mio. US-\$ deutlich an, erhielt aber dennoch mit einem etwa 4% günstigeren Angebot den Zuschlag.

548 Die Zusammenschlussbeteiligten weisen dabei zu Recht darauf hin, dass im Jahr 2019 die Ausschreibung über 354 Fahrzeuge in Atlanta an Stadler, nicht an CRRC ging. Die Zusammenschlussbeteiligten versäumen dabei allerdings den – für die Beurteilung ihrer These, dass CRRC keine Niedrigpreisstrategie verfolge, entscheidenden – Hinweis, dass CRRC auch bei dieser Ausschreibung das niedrigste Gebot abgegeben hatte. Das Unternehmen hat den Zuschlag jedoch aus anderen Gründen und trotz eines von CRRC angestrebten Vergaberechtsstreits nicht erhalten

549 Die Zusammenschlussbeteiligten machen weiter darauf aufmerksam, dass in dieser Aufstellung eine große Ausschreibung für die U-Bahn in New York fehlt, die bis zu 1.612 Fahrzeuge umfasst und im Jahr 2018 von Kawasaki gewonnen wurde. CRRC hatte in einem Konsortium mit Bombardier an dieser Ausschreibung teilgenommen, das laut Presseberichten aber aus anderen Gründen von der Ausschreibung ausgeschlossen worden war.

550 Schließlich führen die Zusammenschlussbeteiligten einen Auftrag für Fahrzeuge in San Diego auf, den Siemens Mitte 2019 gewonnen hatte. Dabei handelt es sich um einen kleineren Auftrag mit 25 Festbestellungen und einer Option auf 60 weitere Fahrzeuge.

551 Selbst wenn die ursprüngliche Annahme der Beschlussabteilung damit nicht zutrifft, dass es seit dem Markteintritt von CRRC keinem anderen Hersteller mehr gelungen wäre, einen Auftrag für Metros in den USA zu gewinnen, ist daran doch zweierlei auffällig: Einerseits hat der Eintritt von CRRC in den Markt zu einer deutlichen Senkung des Preisniveaus geführt. Dabei hat CRRC auf einen sehr großen Preisabstand zu den Wettbewerbern, der noch in der Ausschreibung für Boston im Jahr 2014 bestand, reagiert und ihre Preise angehoben. Eine Niedrigpreisstrategie scheint damit für CRRC kein Selbstzweck zu sein. Das Unternehmen hat seine Preise jedoch nur so weit angehoben, dass es weiterhin einen großen Teil der Ausschreibungen gewonnen hat. Andererseits sind mehrere Wettbewerber der Auffassung, dass die Preise von CRRC nicht kostendeckend möglich waren. Denn auch CRRC ist den strengen "Buy American"-Regeln unterworfen, die damals bereits galten und die zu signifikanten Lohnkostensteigerungen für CRRC führten, da das Unternehmen – wie die Wettbewerber auch – in den USA produzieren musste. Zur Abwicklung der Aufträge musste CRRC Fabriken in den USA errichten, entsprechende Fahrzeuge entwickeln und diese zulassen. Angesichts der recht ähnlichen Kostenstrukturen ist tatsächlich nicht nachvollziehbar, wie CRRC die gegenüber dem Ausgangsniveau deutlich reduzierten Preise darstellen konnte.

- 552 Im Ergebnis hat der Marktzutritt von CRRC in das Metro-Segment in den USA dazu geführt, dass die etablierten Marktteilnehmer in den vergangenen fünf Jahren zahlreiche Ausschreibungen an CRRC verloren haben. Daran wird die potentiell disruptive Wirkung eines Marktzutritts von CRRC in Bahntechnik-Märkte deutlich. Für den Erfolg ihrer Niedrigpreisstrategie ist nicht erforderlich, dass CRRC absolut erheblich günstiger ist, sondern es genügt, dass CRRC – kaufmännisch vernünftig – die Kostenstrukturen der Wettbewerber und ihr Preisbildungsverhalten zutreffend einschätzt, um sich mit dem eigenen Angebot mit einem gewissen Abstand, der hier zwischen fünf und zehn Prozent betrug, darunter zu legen.
- 553 Starke Preisunterschiede wurden auch für die Metro-Ausschreibung in Lissabon berichtet, die Stadler vor Kurzem gewann.
- 554 Von starken Preisunterschieden berichtet auch die Deutsche Leasing AG in ihrem Fragebogen. Demzufolge habe sie im Bereich Güterwaggons bereits Berührungspunkte mit dem Hersteller CRRC gehabt. Nach Aussage der Deutsche Leasing AG sollte die Produktion in China erfolgen unter Berücksichtigung europäischer und deutscher Qualitätsstandards. Der Preis für die Fahrzeuge lag deutlich – mehr als 20% – unterhalb des Angebots osteuropäischer Hersteller.
- 555 Die Zusammenschlussbeteiligten machen geltend, dass CRRC in Europa schon aus vergaberechtlichen Gründen keine Niedrigpreisstrategie verfolgen könne. Denn Angebote mit ungewöhnlich niedrigen Preisen oder solche, die auf rechtswidrigen staatlichen Beihilfen basieren, müssen ausgeschlossen werden (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 111). Dieses Argument greift jedoch aus zwei Gründen nicht durch:
- 556 Denn erstens gilt auch hier, dass das Angebot niedriger Preise – wie bereits oben angesprochen – für CRRC kein Selbstzweck sein muss. Stattdessen dürfte für CRRC sogar erstrebenswert sein, Aufträge mit einem möglichst geringen Preisabstand zu gewinnen, so dass das Unternehmen den Auftrag gerade noch erhält. Darauf deuten die oben angeführten Metro-Ausschreibungen in den USA hin. Ein solches Verhalten wäre jedenfalls rational, da es die Einkünfte optimiert, ohne mit der Erreichung der politischen Planziele in Konflikt zu geraten. Angesichts dessen geht die Beschlussabteilung nicht davon aus, dass der Preisabstand auf Dauer auffällig groß sein muss. Es ist vor diesem Hintergrund nicht damit zu rechnen, dass Angebote schon allein aufgrund des massiven Preisabstands ausgeschlossen werden könnten.
- 557 Zweitens ist im Vergabeverfahren eine detaillierte Analyse der chinesischen Kostenstrukturen aufgrund der engen Fristen des Nachprüfungsverfahrens nicht realistisch. Genauso

wenig kann von den Vergabekammern im laufenden Nachprüfungsverfahren ermittelt werden, ob verbotene Beihilfen – die ohnehin erst vom europäischen Beihilferecht erfasst sein müssten – gewährt worden sind.

558 Die von den Zusammenschlussbeteiligten aufgeführten Sicherungsmechanismen gegen eine Niedrigpreisstrategie bleiben daher theoretisch und sind nicht geeignet, die Beobachtungen zum tatsächlichen Marktverhalten zu entkräften.

559 CRRC verfolgt nachdrücklich die Strategie, in die europäischen Schienenfahrzeugmärkte einzutreten. Der Vorsitzende der Geschäftsführung der Erwerberin, Zhou Qinghe, ließ sich bei der Unterzeichnung des Vertrags mit dem tschechischen Bahnbetreiber LeoExpress mit der Aussage zitieren, dass die europäischen Märkte eine große Chance für chinesische Ingenieursleistungen böten und dass CRRC ZELC bedeutende Ressourcen für seine Expansion in Europa einsetzen wolle (vgl. Blatt 2096 d.A.).

560 Die Expansion in die europäischen Märkte entspricht dabei auch genau den Vorgaben der chinesischen Zentralplanung. Der aktuell gültige Fünfjahresplan von CRRC benennt in seiner "Anlage 1: Internationalisierten Betriebs von '13. Fünfjahreszeitraum' - Entwicklungsplan der CRRC Corporation Limited" als Ziel eine Wachstumsrate für den CRRC-Absatz [REDACTED] vor (vgl. Bl. 1091 d.A.), die damit bewusst weit über das erwartete Wachstum des Markts von [REDACTED] gelegt wird. Dazu benennt der Fünfjahresplan offen den Preiswettbewerb als gegenwärtiges Instrument zur Marktanteilsausweitung. So heißt es auf Bl. 1092 d.A.:

[REDACTED]

561 In diesem Zitat wird die Strategie für CRRC in kondensierter Form formuliert. Der gegenwärtige Preiswettbewerb ist danach nicht als Selbstzweck zu verstehen, sondern er dient dem Aufbau einer starken Marktstellung. Dies entspricht genau den Beobachtungen, die

die Wettbewerber bei den Metro-Ausschreibungen in den USA gemacht haben. Etwas weiter im selben Dokument wird diese Strategie noch etwas detaillierter dargelegt (Bl. 1094 d.A.):

[REDACTED]

562 Damit weisen sowohl die Beobachtungen der Wettbewerber als auch die internen Dokumente von CRRC in dieselbe Richtung: CRRC gewährt besonders vorteilhafte Konditionen, um gezielt seine Marktstellung auf- und auszubauen.

563 Die Übernahme dieser Kosten und Risiken muss, anders als einige Wettbewerber meinen, dabei nicht per se Ausdruck wettbewerbswidrigen Verhaltens sein. Im Gegenteil kann der Eintritt in einen Markt mit hohen Zutrittsschranken, wie er hier vorliegt, es sogar erforderlich machen, dass ein neuer Marktteilnehmer Anfangsverluste auf sich nimmt. Gerade, wenn es darum geht, skeptische Kunden von der Qualität der eigenen Produkte zu überzeugen, kann es erforderlich sein, Risiken als Hersteller selbst zu übernehmen, um den Kunden zum Kauf zu bewegen. Dies gilt ganz besonders für Entwicklungs- und Zulassungskosten, die gerade bei kleinen Aufträgen zweifelnde Kunden kaum übernehmen werden, solange sich ihnen Ausweichmöglichkeiten bieten. Ebenso kann es sinnvoll sein, die Kunden vom Restwertrisiko der Fahrzeuge zu entlasten, um erste Referenzprojekte zu gewinnen und eine Reputation aufzubauen. Dies gilt umso mehr, als die Möglichkeit, Fahrzeuge erfolgreich beim Kunden zuzulassen, *conditio sine qua non* für den erfolgreichen Marktzutritt ist. Denn ohne qualifizierte Referenzen kann CRRC an einigen wichtigen Ausschreibungen nicht teilnehmen. Es erscheint *prima facie* daher sogar naheliegend, fehlende Referenzen durch besonders günstige Konditionen für die Kunden zu kompensieren. Ebenso kann die Weitergabe von Kostenvorteilen aufgrund niedrigerer Lohn- und Preisniveaus nicht per se als wettbewerbswidrig eingestuft werden. Dies gilt auch für den Einkauf kostengünstigerer Teile, die möglicherweise sogar aus dem eigenen Konzern stammen. In allen derartigen Verhaltensweisen liegt im Ausgangspunkt kein wettbewerbschädigendes Verhalten, sondern es handelt sich um fusionsbedingte Synergien, die vom Wettbewerbsrecht grundsätzlich begrüßt werden.

564 Allerdings kann diese grundsätzlich berechnete Vorgehensweise je nach Art und Umfang der Verlustübernahme aber auch in eine verbotene Verdrängungsstrategie umschlagen, wenn die niedrigen Preise gezielt zur Schädigung von Wettbewerbern eingesetzt werden. Besonders problematisch wird eine solche Verhaltensweise, wenn sie erst durch finanzielle Zuwendungen eines Staats, der auf diesem Wege einen National Champion unterstützen möchte, möglich wird. Das Kartellrecht hält für derartige Subventionen nur in begrenztem Umfang Instrumente bereit, um daraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen zu begegnen. Zu diesem Zweck sind spezielle Regelungen wie das Beihilferecht oder die Dumpingregeln geschaffen worden und vorrangig; auch dem Vergaberecht kommt hier eine wichtige Rolle zu. Soweit diese bedeutsame Wettbewerbsverzerrungen nicht wirksam verhindern können, ist der Gesetzgeber aufgerufen, für die nötigen Änderungen zu sorgen.

565 Ob CRRC mit seiner Preisgestaltung Verhaltensanforderungen verletzt, ist für die hier anzustellende Prognose aber letztlich auch unerheblich. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass die Preissetzung von CRRC die Voraussetzungen einer Verdrängungspreisstrategie erfüllt, um im Rahmen der Fusionskontrolle Bedeutung zu erlangen. Entscheidend ist für die fusionskontrollrechtliche Prognoseentscheidung lediglich, dass CRRC bereit ist, den Nachfragern niedrige Preise anzubieten, um seine Marktstellung im relevanten Markt auszuweiten, und die damit gegebenenfalls verbundenen Verluste zu tragen.

(ii) Niedrigpreisstrategien desselben Konzerns in anderen Märkten

566 Für die Frage, ob eine Niedrigpreisstrategie durch CRRC zur Ausweitung ihrer Marktstellung zu erwarten ist, muss auch die Vielzahl von Anti-Dumping-Entscheidungen in den Blick genommen werden, die bis in die jüngste Vergangenheit von der EU-KOM erlassen worden sind.

567 Die Zusammenschlussbeteiligten bestreiten, dass Anti-Dumping-Entscheidungen gegen andere chinesische Staatsunternehmen einen Rückschluss auf das zukünftige Preisverhalten von CRRC zuließen (vgl. Stellungnahme v. 27.03.2020, S. 113). Denn die Entscheidungen gegen andere chinesische Unternehmen seien CRRC nicht zuzurechnen. Zudem ließe sich aus Dumpingpreisen noch keine Verdrängungsstrategie ableiten (aaO.).

568 Zwar ist gegen CRRC selbst bislang noch keine Anti-Dumping-Entscheidung ergangen. Die Entscheidungen aus anderen Bereichen besitzen aber insoweit Aussagekraft, als sie die Fähigkeit und die Bereitschaft des Konzerns, zu dem auch CRRC gehört, illustrieren, auf ausgeprägte Niedrigpreisstrategien zurückzugreifen. Ihnen kommt indizielle Bedeutung zu.

569 Die Zusammenschlussbeteiligten halten dies für einen viel zu großzügigen Zurechnungsmaßstab (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 115). Abgesehen von dem Umstand, dass die

Volksrepublik China Anteile an den betreffenden Unternehmen halte, bestehe keinerlei Verbindung. Darin liegt aber genau der entscheidende Punkt: Die Volksrepublik China ist Mehrheitseigentümer von CRRC. Genau dieser Eigentümer hat in einer Vielzahl von Fällen in der Vergangenheit unter Beweis gestellt, dass er zur Erreichung seiner Ziele bereit und in der Lage ist, Produkte zu Dumpingpreisen auf den Markt zu bringen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum gerade CRRC nicht in den Genuss derartiger Unterstützung kommen sollte. Die Dumpingpraktiken anderer chinesischer Staatsunternehmen stellen – anders als CRRC es sehen möchte – nach deutschem Kartellrecht ein Vorverhalten desselben Unternehmens dar. Bei der Beurteilung der Frage, mit welchen Verhaltensweisen bei einem Unternehmen zu rechnen ist, besitzt das Vorverhalten – ganz besonders, wenn es auch aktuell noch praktiziert wird – eine wichtige Hinweiskategorie, die im Rahmen der Prognose einzu-beziehen ist.

570 Nach einer Übersicht des österreichischen Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sind derzeit Anti-Dumping-Zölle gegen 61 Produktgruppen aus China in Kraft. Dabei werden in den Entscheidungen der EU-KOM für bestimmte Produkte Schutz-zölle festgesetzt, deren Höhe in vielen Fällen für die betroffenen Unternehmen individuell festgelegt wird.

571 Die derzeit erhobenen Anti-Dumping-Zölle gegen Waren aus der Volksrepublik China be-treffen insbesondere folgende Produkte:

- chemische Erzeugnisse (wie Acesulfam, Aspartam, Bariumcarbonat, Melamin, Mo-nonatriumglutamat, Natriumcyclamat, Natriumgluconat, Oxalsäure, Peroxosulfate, Sulfanilsäure, Richlorisocyanursäure, Weinsäure oder Zitronensäure),
- Stahl- und Aluminiumerzeugnisse (wie Betonstabstahl, gewalzte Flacheisenerzeug-nisse aus Silicium-Elektrostahl, kaltgewalzte Flacheisenerzeugnisse aus nicht-ros-tendem Stahl, warmgewalzte Flacheisenerzeugnisse aus Eisen u.a., kaltgewalzte Flachstahlerzeugnisse, Aluminiumfolien, Folien und dünne Bänder aus Aluminium, Grobbleche aus Stahl, einzelne Gusseisen-Waren, Kabel und Seile aus Stahl, Rohre aus Eisen u.a. (nahtlos und geschweißt, auch aus nicht-rostendem Stahl), Rohrformstücke u.a. aus Eisen oder Stahl (mit und ohne Gewinde), korrosionsbe-ständiger Stahl, organisch beschichtete Stahlerzeugnisse, Walzdraht),
- Bügelbretter,
- Garne und Stoffe (bestimmte Waren aus Endlosglasfaserfilamenten, hochfeste Garne aus Polyester, offenmaschiges Glasfasergewebe,
- Palettenhubwagen,
- Keramikprodukte (Geschirr und Fliesen).

- 572 Insbesondere sind zusätzlich auch für verschiedene Fahrzeugteile Anti-Dumping-Entscheidungen ergangen. Diese werden im Folgenden näher dargestellt, da es sich um benachbarte Bereiche zur Bahntechnik handelt.
- 573 So sind durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1693 der KOM vom 9. Oktober 2019 für die Einfuhren von Stahlrädern für Kraftfahrzeuge und Anhänger („Stahlfelgen“) mit Ursprung in der Volksrepublik China in die Union Antidumpingzölle zwischen 50,3% und 66,4% erlassen worden. Der zentrale Vorwurf lautete, dass die Preise bzw. die Kosten der Waren, einschließlich der Rohstoffe und der Energie- und Arbeitskosten, aufgrund staatlicher Eingriffe in die chinesische Wirtschaft im Allgemeinen und die Stahl- und Automobilindustrie im Besonderen nicht das Ergebnis freier Marktkräfte, sondern einer staatlichen Einflussnahme seien. Von derartigen Eingriffen seien insbesondere die Stahlindustrie, der Finanzsektor und die Automobilbranche betroffen. Für den betroffenen Markt ermittelte die KOM eine Dumpingspanne von 69,4%.
- 574 Durch die Durchführungsverordnung (EU) 2019/1379 der KOM vom 28. August 2019 sind Anti-Dumping-Zölle gegenüber den Einfuhren von Fahrrädern mit Ursprung in der Volksrepublik China erlassen worden. Die KOM verhängte Antidumpingzölle zwischen 19,2% und 48,5%. Wie in allen Fällen wurden erhebliche staatliche Eingriffe in den Markt festgestellt, sodass die Rohstoff-, Energie- und Arbeitskosten nicht das Ergebnis eines freien Marktes, sondern Resultat staatlicher Maßnahmen seien. So stünden die für die Fahrradproduktion notwendigen Rohstoffe Stahl, Aluminium und Kautschuk bzw. deren Gewinnung unter staatlicher Kontrolle. Der durchschnittliche Verkaufspreis der chinesischen Einfuhren unterbiete die Preise der Unionshersteller deutlich und die Produktionskapazitäten in China seien gemessen an der Produktionsmenge nicht ausgelastet.
- 575 Im Rahmen der Durchführungsverordnung (EU) 2019/73 der KOM vom 17. Januar 2019 erließ die EU-KOM Antidumpingzölle gegen die Einfuhren von Fahrrädern mit Elektrohilfsmotor aus China. Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass der Wirtschaftszweig der Union angesichts der gedumpten Einfuhren aus China nicht in der Lage sei, den wachsenden Markt für Elektrofahrräder gewinnbringend zu nutzen. Es sei eine bedeutende Schädigung des Wirtschaftszweigs der Union zu verzeichnen. Die Preise der chinesischen Einfuhren seien 16% bis 43% günstiger als die der Unionshersteller. Die Dumpingspanne liege zwischen 32,8% und 100,3%. Der daraus resultierende Umsatzdruck wirke sich negativ auf die Produktionshöhe, die Lagerbestände, die Kapazitäten und die Kapazitätsauslastung sowie die Beschäftigung aus. Die daraufhin verhängten Antidumpingzölle lagen zwischen 10,3% und 70,1%.

- 576 Durch die Durchführungsverordnung (EU) 2018/1579 der KOM vom 18. Oktober 2018 erließ die KOM einen Antidumpingzoll auf die Einfuhr neuer oder runderneuerter Luftreifen aus Kautschuk mit einer Tragfähigkeitskennzahl von mehr als 121 für Omnibusse und LKW aus der Volksrepublik China. Die Höhe der Zölle wurde auf eine Spanne von 42,73 EUR bis 61,76 EUR je Stück festgesetzt. Durch die chinesischen Einfuhren stünden die Unionshersteller unter erheblichem Druck, welcher zu sinkenden Produktionskapazitäten und Investitionstätigkeiten sowie rückläufigem Beschäftigungsniveau führe. Die Einfuhren aus China unterböteten die Preise der Unionshersteller erheblich und die Dumpingspanne betrage 56,8% bis 106,7%.
- 577 Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2206 der KOM vom 29. November 2017 verlängerte die KOM einen Antidumpingzoll auf die Einfuhr von manuellen Palettenhubwagen und wesentlichen Teilen davon, d.h. Chassis und Hydraulik. Ein Anhalten des Preisdumpings durch die Volksrepublik China sei überaus wahrscheinlich. Hauptanknüpfungspunkt für diese Feststellung waren die beträchtlichen Produktionskapazitäten und Produktionsreserven in der Volksrepublik China, das Ausfuhrverhalten der ausführenden Hersteller auf anderen Drittmärkten und die Attraktivität des Unionsmarktes. Die durchschnittliche Dumpingspanne wurde mit 29,2% berechnet. In der Folge wurden Antidumpingzölle zwischen 54,1% und 70,8% verhängt.
- 578 In der Durchführungsverordnung (EU) 2017/109 der KOM vom 23. Januar 2017 verlängerte die KOM Antidumpingzölle auf die Einfuhr von Fahrzeugrädern aus Aluminium („Alufelgen“). Nach Ansicht der KOM sei es wahrscheinlich, dass eine Aufhebung der Dumpingmaßnahmen zu weiteren beträchtlichen Einfuhrmengen zu gedumpten Preisen aus China führen werde. So betrage die durchschnittliche Dumpingspanne zwischen 8,9% und 25,9%, was einen erheblichen Druck auf den Unionsmarkt verursache. Im Ergebnis wurde ein Antidumpingzollsatz von 22,3% verhängt.
- 579 Die geschilderten Beispiele für Antidumpingzölle aus dem Fahrzeugbereich zeigen, dass die Volksrepublik China in angrenzenden Sektoren teilweise schon seit mehreren Jahren Niedrigpreisstrategien verfolgt, die im EWR zu verzerrten Wettbewerbsbedingungen führen. Sie lassen erwarten, dass auch im Bereich der Bahntechnik die Bereitschaft besteht, die entsprechenden Mittel einzusetzen, sofern dies zur Erreichung der Ziele der Zentralplanung erforderlich ist.
- 580 Anders als die Zusammenschlussbeteiligte meinen, setzt die Beschlussabteilung dabei auch nicht Dumping- mit Verdrängungsstrategien gleich (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 114). Dies wäre auch der falsche kartellrechtliche Maßstab: Für die Prog-

nose im Rahmen der Fusionskontrolle ist es nicht erforderlich nachzuweisen, dass ein Unternehmen seine Wettbewerber vom Markt verdrängen möchte, um seine Marktstellung auszuweiten. Für die Prognose im Rahmen der Fusionskontrolle ist vielmehr die maßgebliche Frage, ob mit einem Marktverhalten zu rechnen ist, das zu einer substantiellen Ausweitung der Marktanteile eines Unternehmens führen wird. Es kommt nicht auf die Absicht an, Wettbewerber zu verdrängen. Dementsprechend ist auch nicht erforderlich, dass eine Niedrigpreisstrategie ein bestimmtes Kostenniveau unterschreiten muss, das die Wettbewerber nicht mehr erreichen können. Entscheidend ist nur, dass mit einer Preisgestaltung zu rechnen ist, die zu einer substantiellen Veränderung der Marktverhältnisse führen wird.

581 In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass bei dem hier in Rede stehenden Erwerb durch ein Staatsunternehmen aus einer zentral geplanten Volkswirtschaft die typischen Überlegungen zum Recoupment im Rahmen einer Niedrigpreisstrategie nicht anwendbar sind. Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass ein Staatsunternehmen aus einer solchen Volkswirtschaft sein Handeln nicht allein am Maßstab der Gewinnmaximierung ausrichtet, sondern primär an der Erreichung der Ziele der Zentralplanung. In diesem Kontext wird die Erreichung der Planziele maximiert, nicht der Gewinn der Einzelunternehmung. Die Voraussetzung, die Verluste einer Verdrängungsstrategie nach deren Ende durch höhere Preise zurückverdienen zu können, sind nur mit starken Einschränkungen auf die hier vorliegende Konstellation übertragbar.

(iii) Keine abweichende Anreizstruktur bei Rangierlokomotiven

582 Es bestehen keine plausiblen Gründe, warum CRRC gerade im Bereich der Rangierlokomotiven eine weniger offensive Vorgehensweise zur Erreichung des angestrebten Marktanteils anwenden könnte, als dies in anderen Märkten zu beobachten ist.

583 Die Zusammenschlussbeteiligten weisen in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 darauf hin, dass es aus Sicht von CRRC nicht vernünftig wäre, Produktionskapazitäten in China für den europäischen Markt zu verwenden. Zwar sei eine Produktion von Rangierlokomotiven in China theoretisch möglich, [REDACTED]

[REDACTED] Die Zusammenschlussbeteiligten behaupten in ihrem Schriftsatz vom 17. Februar 2020 einen Zeitaufwand von [REDACTED] für die Umstellung ihrer Produktion auf Rangierlokomotiven (vgl. StN vom 17.02.2020, S. 43). Zudem seien die Produktionskapazitäten für Diesel- und Rangierlokomotiven von CRRC gering und bereits für die nächsten fünf Jahre zu [REDACTED] ausgelastet (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 21 f. und 43). Es sei daher kaufmännisch nicht vernünftig, die Produktionsanlagen mit Rangierlokomotiven anstelle der margenstärkeren Streckenlokomotiven auszulasten (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 21).

seinen Fertigungsstraßen sowohl E-Loks als auch Diesellokomotiven herstellen. Der von den Zusammenschlussbeteiligten genannte Umbauaufwand ist jedoch nicht mit den Kosten in Übereinstimmung zu bringen, die dafür aufgerufen werden. Weder die Installation eines Rauchabzugs noch die einer Oberleitung schlägt mit [REDACTED] EUR zu Buche. Die Angaben der Zusammenschlussbeteiligten zum Umstellungsaufwand erscheinen unzutreffend.

587 Die Umstellung von Streckenlokomotiven mit Dieselantrieb auf Rangierlokomotiven ist auch nach Darstellung der Zusammenschlussbeteiligten ohne großen Aufwand möglich.

588 Durch die Antworten auf den Auskunftsbeschluss hat sich auch die Behauptung von CRRC als unzutreffend herausgestellt, dass die Kapazitäten von CRRC [REDACTED] zu [REDACTED] ausgelastet seien.

589 Danach sind sowohl die Auslastungswerte als auch der Auftragsbestand substantiell niedriger, als von den Zusammenschlussbeteiligten behauptet. Selbst auf Basis der nunmehr von CRRC vorgelegten stark reduzierten Kapazitätsangaben betrug die Auslastung der Fabriken von CRRC im Lokomotivbereich 2016 nur [REDACTED] und im Jahr 2019 wiederum [REDACTED]. Damit bestanden bei CRRC massive Überkapazitäten.

590 Noch gravierender ist die Abweichung beim Auftragsbestand. CRRC verfügt im gesamten Konzern über Aufträge für [REDACTED] Lokomotiven. Anstelle der behaupteten Vollauslastung für die nächsten fünf Jahre verfügt das Unternehmen damit über einen Auftragsbestand von nicht einmal [REDACTED]. Zwar weist das Unternehmen darauf hin, [REDACTED] [REDACTED] und weiterhin ambitionierte Projekte für den Ausbau des Schienenverkehrs in China verfolgt würden. Damit hängt das Unternehmen aber zu einem wesentlichen Teil von kurzfristigen Aufträgen eines hoch verschuldeten Unternehmens ab. Seine Erwartung zusätzlicher Aufträge stützt CRRC dabei bezeichnender Weise auf den Fünfjahresplan. Da der 13. Fünfjahresplan allerdings in diesem Jahr endet und die Vorarbeiten für den nächsten Fünfjahresplan, der ab 2021 gelten soll, erst im September beginnen, besteht insoweit noch keine Planungssicherheit.

591 Der geringe Auftragsbestand befindet sich in Übereinstimmung mit dem von CRRC vorgelegten Dokument „Anlage 1: Internationalisierten Betriebs von „13. Fünfjahreszeitraum“ – Entwicklungsplan der CRRC Corporation Limited“. Dieser enthält eine Übersicht über die Auftragsbestände von CRRC und der weltweiten Wettbewerber. Daraus ergibt sich aus [REDACTED]

Kosten und Risiken auf sich genommen, um diese Aufträge zu erhalten. Die Behauptung, der Markt für Rangierlokomotiven sei für CRRC uninteressant, wird daher schon durch das eigene Verhalten des Unternehmens widerlegt.

597 In ihrer Kurz-Stellungnahme vom 17. April 2020 weist die Erwerberin darauf hin, dass die vorgelegten Dokumente belegten, dass der Fokus von CRRC nicht auf Rangierlokomotiven liege, sondern Vossloh nur einen Baustein in der Strategie von CRRC bilde, um auf anderen Schienenverkehrsmärkten im EWR besser Fuß fassen zu können. Es sei daher bedenklich, dass die Dokumente einseitig im Sinne der Schadenstheorie interpretiert werden (Kurz-Stellungnahme v. 17.04.2020, S. 3 f.). Dieser Vorwurf vermag jedoch nicht zu verfangen. Zum einen ist nicht zu bestreiten, dass die Dokumente belegen, dass CRRC beabsichtigt, auf dem europäischen Schienenverkehrsmarkt insgesamt Fuß zu fassen. Zum anderen belegen – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – andere interne Dokumente, dass (auch) der Bereich Rangierlokomotiven im Fokus von CRRC steht; so soll die Plattform von Vossloh zur Herstellung der DE12/18 in Zukunft für die Herstellung von Rangierlokomotiven mit u.a. dieselhydraulischem Antrieb genutzt werden. Im Übrigen ist die Beschlussabteilung der Auffassung, dass die Prüfung der Schadenstheorie auf einem Markt, auf dem es (potentiell) zu horizontalen Überschneidungen kommt, nicht davon abhängen kann, ob ein Erwerber versucht glaubhaft zu vermitteln, dass es ihm auf diesen Markt gar nicht ankäme.

598 Soweit die Zusammenschlussbeteiligten auf S. 47 ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 darauf hinweisen, dass der Markt für Rangierlokomotiven klein und eine Verdrängungsstrategie auf einem derartigen Nischenmarkt kommerziell nicht sinnvoll sei, verkennen sie, dass die zu einem späteren Zeitpunkt erzielbaren Gewinne überschaubar sein mögen, die damit verbundenen Kosten aber auch. Auch das weitere Argument kann nicht überzeugen, dass aufgrund des zeitlichen Verzugs zwischen Auftragserteilung und Umsatzerzielung ein langer Zeitraum verstreichen könne, bis sich die Wirkungen einer Verdrängungsstrategie zeigen könnten, sodass über einen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren Verluste in Kauf genommen werden müssten. Denn die langsame Reaktion des Markts ist für alle Schienenfahrzeugmärkte typisch.

599 Der Markteintritt erfordert – wie nicht zuletzt das Beispiel von CRRC zeigt – einen langen Atem, auch (aber nicht nur) im Markt für Rangierlokomotiven. Die Kosten für den Aufbau einer Marktstellung sind dabei letztlich nicht vom konkreten Schienenfahrzeugmarkt abhängig: Sie unterscheiden sich zwar in der absoluten Höhe, das Verhältnis von Kosten zu erzielbaren Gewinnen bleibt aber ungefähr gleich, sodass die Rentabilität der Investition in den Aufbau einer Marktstellung für alle Schienenfahrzeugmärkte ähnlich ist. Daraus folgt, dass die Bereitschaft zur Inkaufnahme von Verlusten für den Aufbau einer Marktstellung

bei Rangierlokomotiven nicht größer oder kleiner sein muss als bei Streckenlokomotiven, Triebwagen oder Hochgeschwindigkeitszügen.

(iv) Gezielte Förderung durch den chinesischen Staat

600 CRRC werden die nötigen Finanzmittel für seine Expansion vom chinesischen Staat bereitgestellt und ehrgeizige Ziele für das Wachstum auf den ausländischen Märkten für Schienenfahrzeuge vorgegeben.

601 So heißt es in "Anlage 1: Internationalisierten Betriebs von '13. Fünfjahreszeitraum' - Entwicklungsplan der CRRC Corporation Limited" (Bl. 1074 d.A.):

[REDACTED]

602 Im folgenden Abschnitt heißt es zu den Konsequenzen der Industriestrategie "Neue Seidenstraße" für CRRC (Bl. 1075 d.A.):

[REDACTED]

603 In diesem Zusammenhang spielt auch die sog. "Hochgeschwindigkeitszüge-Diplomatie" eine große Rolle, um die Exportmöglichkeiten von CRRC mit Hilfe der staatliche Diplomatie zu unterstützen (Bl. 1075 d.A.):

[REDACTED]

[REDACTED]

604 CRRC hat in seinem Fünfjahresplan ambitionierte Ziele für die Geschäftstätigkeit im Ausland formuliert (vgl. Bl. 1084 d.A.). Danach liegt bis zum Jahr 2020 das sog. "internationale Marktumsatzziel" bei [REDACTED] der internationale Marktanteil von Schienenverkehrsmitteln bei [REDACTED]. Dabei soll auch ein erheblicher Teil der Umsätze mit Hilfe von ausländischen Unternehmen erzielt werden; [REDACTED]

605 Dabei gibt der Fünfjahresplan insbesondere in den Bereichen Lokomotiven und Güterwaggons eine massive Ausweitung der Auslandsaktivitäten vor. Demnach sollen im Jahr 2020 bereits [REDACTED] der Umsätze mit Lokomotiven im Ausland erzielt werden, bei Güterwaggons sogar [REDACTED] (vgl. Bl. 1085 d.A.). Angesichts der hohen Zahlen in China verkaufter Lokomotiven, bedeutet dies eine große Zahl abgesetzter Lokomotiven im Ausland. Ohne signifikante Marktanteile im EWR ist ein solcher Auslandsanteil für CRRC nicht erreichbar. Die Planung sieht daher eine massive Ausweitung des Fahrzeugabsatzes im EWR vor. Für den Auslandsabsatz von Lokomotiven gibt der Fünfjahresplan folgende Umsatzziele vor (Bl. 1087 d.A.):

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

606 Diese Umsätze sollen im 13. Fünfjahreszeitraum vorrangig in [REDACTED] erzielt werden. Für Europa (vgl. Bl. 1089 f. d.A.) sieht der Fünfjahresplan zunächst nur überschaubare Aufträge für eigene Produktexporte im Wert von jeweils [REDACTED] in den Jahren 2019 und 2020 vor. Allerdings gibt der Fünfjahresplan auch vor, durch Fusionen im Jahr 2017 Umsätze in Europa von [REDACTED], im Jahr 2018

ebenfalls von [REDACTED], im Jahr 2019 von [REDACTED] und im Jahr 2020 von [REDACTED] zu erzielen.

607 Diese Ziele wird CRRC klar verfehlen. Dennoch besteht angesichts der oben aufgeführten Zielvorgaben kein Zweifel an der Entschlossenheit von CRRC, in die europäischen Märkte für Schienenfahrzeuge einzutreten, und dafür die erforderlichen Mittel bereitzustellen.

(4) Gesamtwürdigung und Szenarien

608 Die Beschlussabteilung geht davon aus, dass es in den nächsten fünf bis zehn Jahren zu einem behutsamen Aufbau der Marktstellung von CRRC kommen wird.

609 Dabei ist die Prognose der Marktstellung von CRRC ohne den Zusammenschluss mit weniger Unwägbarkeiten behaftet als bei Vossloh. Dies hängt damit zusammen, dass aufgrund der äußeren Rahmenbedingungen zwei extreme Marktverläufe nicht realistisch erscheinen:

610 Die Beschlussabteilung hält es angesichts der intensiven Bemühungen um den Marktzutritt sowie der bereits erteilten Aufträge zur Herstellung von Lokomotiven für die DB sowie für RCH für ausgeschlossen, dass CRRC seinen Marktzutrittsversuch im Prognosezeitraum abbricht.

611 Für gleichermaßen ausgeschlossen erachtet die Beschlussabteilung, dass CRRC im Prognosezeitraum aus eigener Kraft eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnte. Dafür wäre Voraussetzung, dass CRRC kurzfristig eine hervorragende Reputation aufbauen und zugleich dauerhaft preislich signifikant günstiger anbieten könnte als die Wettbewerber. Während die zweite Voraussetzung zwar als möglich erscheint, ist es jedoch ausgeschlossen, dass CRRC ohne externes Wachstum in kurzer Zeit eine so gute Reputation aufbauen könnte, dass die verbreitete Skepsis der Nachfrager hinsichtlich der Wertigkeit der CRRC-Produkte, wie sie sich in den oben dargestellten Werten zur Langlebigkeit und Zuverlässigkeit zeigt (s. dazu näher unter B.II.2.g.cc(2)), überwunden werden könnte. Denn angesichts der langen Zeitspanne zwischen Auftragserteilung und Auslieferung von Rangierlokomotiven könnten entsprechende Fahrzeuge von CRRC erst ab etwa der Mitte des Prognosezeitraums die Aufmerksamkeit erwecken, die erforderlich wäre, um zweifelnde Marktteilnehmer zu überzeugen und dafür zu sorgen, dass sich eine andere Einschätzung im Markt durchsetzt. Für eine gesicherte Einschätzung der Kunden wäre zudem erforderlich, dass die neuen Fahrzeuge hinreichend lange betrieben wurden, um ihre Zuverlässigkeit und Langlebigkeit einschätzen zu können. Dafür ist der Prognosezeitraum allerdings zu kurz, diese Schritte können nicht innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre erfolgen.

- 612 Zwei Szenarien hält die Beschlussabteilung bei CRRC für realistisch:
- 613 Als unteres Szenario geht die Beschlussabteilung von der Situation aus, dass CRRC [die Ausschreibung für die Zweikraft-Lokomotive nicht gewinnt.] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
- 614 Für diesen Fall geht die Beschlussabteilung davon aus, dass CRRC einen Marktanteil von etwa 10% in den nächsten fünf bis zehn Jahren erlangen kann. Eine Marktstellung in dieser Größenordnung ist angesichts der intensiven Bemühungen von CRRC um den Markteintritt realistisch. CRRC investiert erhebliche Mittel in den Marktzutritt. Insbesondere sorgt das Unternehmen dafür, dass Kunden die Fahrzeuge von CRRC mit geringem Risiko testen können, wie es gerade bei RCH der Fall ist. Dafür nimmt CRRC erhebliche Kosten und Risiken auf sich, indem das Unternehmen beispielsweise Entwicklungskosten trägt und das Risiko der Wertentwicklung übernimmt.
- 615 Diese Bereitschaft von CRRC, jedenfalls die Anfangsverluste zu tragen, die mit dem Marktzutritt und dem Aufbau einer Marktstellung verbunden sind, tragen maßgeblich zu der Prognose der Beschlussabteilung bei, dass es CRRC gelingen wird, im Prognosezeitraum eine gefestigte Marktstellung in der Größenordnung von 10% zu erlangen.
- 616 Die Zusammenschlussbeteiligten halten diese Prognose für spekulativ (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 118). Die Beschlussabteilung könne anhand der gewonnenen Aufträge nicht belegen, woraus sich dieser Marktanteil speisen könnte. Bereits an anderer Stelle ist darauf hingewiesen worden, dass die Prognose des Marktanteils als künftige Tatsache dem Strengbeweis nicht zugänglich ist (vgl. dazu näher unter B.II.2.d). Anders als die Zusammenschlussbeteiligten meinen, ist die Beschlussabteilung nicht verpflichtet, für die Prognose der Marktstellung schon jetzt sämtliche Aufträge nachweisen zu können, aus denen sich die künftige Marktstellung ergibt. Darin unterscheidet sich der vorliegende Markt nicht von anderen Märkten mit kurzfristigeren Transaktionen. Die Beschlussabteilung hat in der gebotenen Weise die verfügbaren Anknüpfungstatsachen, die Einfluss auf die künftige Marktstellung von CRRC haben können, ermittelt und in ihre Prognose einbezogen.
- 617 Die Einschätzung der Beschlussabteilung wirkt erst recht vor dem Hintergrund realistisch, dass CRRC sich mittlerweile das erforderliche Entwicklungs- und Zulassungs-Know-how selbständig angeeignet hat. Darauf weisen die Zusammenschlussbeteiligten selbst hin (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 7).
- 618 Als oberes Szenario hält die Beschlussabteilung die Situation für denkbar, dass CRRC [den Auftrag für die Zweikraft-Lokomotiven der DB gewinnt.] [REDACTED]

[REDACTED]

619 In diesem Fall würde das Marktvolumen für fünf Jahre – wie oben beschrieben (s. dazu näher B.II.2.g.bb(4)) – temporär deutlich steigen. Blicke der im unteren Szenario für realistisch gehaltene Absatz gleich, könnte CRRC durch den Auftrag der DB einen Marktanteil von etwa 30% bis 40% erzielen.

620 [REDACTED]

[REDACTED] Nach Abwicklung des Auftrags wäre damit zu rechnen, dass der Marktanteil von CRRC wieder etwas absinkt. Bei dem hier zugrunde gelegten Prognosezeitraum von fünf bis zehn Jahren wäre davon auszugehen, dass dieses Absinken des Marktanteils von CRRC noch in den Prognosezeitraum fällt. Wie hoch der Marktanteil tatsächlich wäre, der sich bei diesem Szenario am Ende des Prognosezeitraums einstellt, lässt sich nicht mehr realistisch abschätzen. Dafür ist vor allem entscheidend, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Dies lässt sich nicht mehr belastbar absehen. Naheliegend erscheint nur, dass der Marktanteil dann zwischen 10% und 30% liegen dürfte.

h. Zusammenschlusswirkungen (Verstärkung)

621 Im Ergebnis geht die Beschlussabteilung davon aus, dass durch das Vorhaben die Unterungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind.

622 Bei einem Zusammenschluss von Vossloh mit CRRC können verschiedene der oben gebildeten Szenarien nicht mehr eintreten. Insbesondere die Marktverläufe, bei denen Vossloh aufgrund fehlender Finanzmittel weiter an Wettbewerbsfähigkeit verlieren würde, sind nach einem Zusammenschluss mit CRRC unrealistisch. Denn CRRC wird – wie jeder andere Käufer auch – die nötigen Finanzmittel bereitstellen, um die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh wiederherzustellen.

623 Damit können das untere Szenario und das Szenario untere Mitte für die Marktstellung von Vossloh ausgeschlossen werden. Zugleich scheiden alle Szenarien aus, die nach einem etwaigen Zusammenschluss der Beteiligten in Kombination mit diesen beiden unrealistischen Szenarien denkbar wären.

624 Vor diesem Hintergrund sind auch die wiederholt vorgetragenen Einwände der Zusammenschlussbeteiligten gegen die Prognose der Beschlussabteilung für die Marktstellung von

Vossloh unerheblich (vgl. dazu im Einzelnen Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 6, 88 ff. und 120). Denn es spielt keine Rolle, ob Vossloh – wie die Beschlussabteilung erwartet – im unteren Szenario bis in drei Jahren aus dem Markt ausscheiden würde oder noch früher. Ebenso ist unerheblich, ob der Marktanteil von Vossloh im Szenario der unteren Mitte auf etwa 20% absinken wird, wie die Beschlussabteilung annimmt, oder noch etwas weiter. Denn beide Szenarien können im Falle eines Zusammenschlusses nicht mehr eintreten, da CRRC die nötigen Finanzmittel zuführen wird, um die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh wiederherzustellen.

625 Da sich die verbleibenden Szenarien vor allem hinsichtlich der Frage unterscheiden, ob die Ausschreibung für die Zweikraft-Lok der DB gewonnen wird, [REDACTED] bleiben letztlich nur zwei mögliche Kombinationen: Zum einen das Szenario obere Mitte bei Vossloh zusammen mit dem unteren Szenario bei CRRC und zum anderen das obere Szenario bei Vossloh in Verbindung mit dem oberen Szenario bei CRRC.

626 Zentral bei beiden relevanten Szenarien für Vossloh ist, dass das Unternehmen nach einem Zusammenschluss wieder mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet wird und damit wieder effektiv in Wettbewerb treten kann. Bei CRRC besagen die beiden verbleibenden Szenarien im Kern, dass das Unternehmen aus eigener Kraft den Marktzutritt weiter betreibt und im Markt Fuß fasst. Unterschiede bestehen jeweils nur hinsichtlich der Frage, ob die Ausschreibung der DB-Zweikraftlokomotive [REDACTED] gewonnen wird.

627 Die Kombination der beiden oberen Szenarien [REDACTED] würde dabei gegenüber den beiden übrigen Szenarien zu einer stärkeren Marktstellung der Beteiligten führen. Die Untersagungs Voraussetzungen wären im Fall der beiden oberen Szenarien mithin eher erfüllt. Angesichts dessen ist für die Prognose der Zusammenschlusswirkungen die Kombination der beiden schwächeren Szenarien – obere Mitte bei Vossloh, unteres Szenario bei CRRC – maßgeblich, da bei diesem Verlauf am ehesten die Untersagungs Voraussetzungen erfüllt sein können. Denn nach dem oben Gesagten wäre das Vorhaben freizugeben, sofern bei einem der realistischen Marktverläufe die Untersagungs Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Dies müsste am deutlichsten bei der Kombination der beiden schwächsten denkbaren Marktverläufe zutage treten.

628 Für das Szenario obere Mitte für Vossloh prognostiziert die Beschlussabteilung zugunsten der Beteiligten, dass das Unternehmen seine Wettbewerbsfähigkeit durch einen neuen Eigentümer oder einen Strategiewechsel bei der Vossloh AG zurückerlangt und Marktanteile

von etwa 30%, möglicherweise noch etwas darunter, in den nächsten fünf bis zehn Jahren erzielen wird (vgl. dazu oben unter B.II.2.g.bb(4)).

629 Beim unteren Szenario für CRRC prognostiziert die Beschlussabteilung, dass dem Unternehmen der Markteintritt aus eigener Kraft gelingen wird, es aber nur langsam seine Marktstellung ausweiten kann, da es zunächst eine eigene Reputation aufbauen muss, was im betroffenen Markt viel Zeit in Anspruch nimmt. Daher rechnet die Beschlussabteilung mit einem Marktanteil von etwa 10%, den CRRC in den nächsten fünf bis zehn Jahren ohne Fusion erzielen könnte.

630 Am Rande sei erwähnt, dass der Vorwurf der Zusammenschlussbeteiligten zu kurz geht, die Beschlussabteilung würde bei dieser Prognose einseitig zulasten der Beteiligten die Entwicklung der Marktanteile auf die Absatzzahlen stützen (vgl. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 122). Vielmehr stützt sich die Annahme fehlender Wettbewerbsfähigkeit auch bei Vossloh ganz wesentlich auf die künftige Auftragslage des Unternehmens, da die Marktanteile des Unternehmens – wie oben erwähnt – noch immer oberhalb der Vermutungsschwelle liegen. Die absehbaren Veränderungen der Marktstellung werden von der Beschlussabteilung in der gebotenen Weise bei beiden Beteiligten in der Prognose berücksichtigt.

aa. Wirkungen der Ressourcenkombination

631 Fusionieren die beiden Unternehmen, so ist zunächst damit zu rechnen, dass sich die beiden Marktstellungen addieren. Darüber hinaus ergänzen sich die Kompetenzen und Ressourcen der beteiligten Unternehmen stark. Die komplementären technischen Fähigkeiten der Zusammenschlussbeteiligten werden nach Einschätzung der Beschlussabteilung mit dazu beitragen, dass Vossloh seine Wettbewerbsfähigkeit zurückerlangen kann.

632 Die Addition der prognostizierten Marktstellungen führt in einen kritischen Bereich. Nach Einschätzung der Beschlussabteilung werden die Beteiligten nach dem Zusammenschluss auf Marktanteile von 40%, möglicherweise auch etwas darunter, in fünf bis zehn Jahren kommen. Dabei ist zu betonen, dass die Angabe künftiger Marktanteile lediglich ein greifbares Label für die Würdigung einer Vielzahl von Faktoren ist, die in die Bewertung eingeflossen sind. Sie dienen als Maß für die Wettbewerbsfähigkeit, die die Beschlussabteilung für die Unternehmen aufgrund der gesamten Umstände, die in die Prognose eingeflossen sind, erwartet.

633 An dieser Stelle zeigen sich aber die Prognoseunsicherheiten deutlich, ob Vossloh durch die Versäumnisse der vergangenen Jahre seine Wettbewerbsfähigkeit dauerhaft beschädigt hat oder ob die Defizite wieder beseitigt werden können. Es spricht viel dafür, dass

Vossloh seine Wettbewerbsfähigkeit wieder herstellen kann. Jedoch bleiben die bei der Prognose der Marktstellung von Vossloh ohne Zusammenschluss beschriebenen Unsicherheiten bestehen, dass die Wettbewerber in der Schwächephase, die in den nächsten zwei bis vier Jahren vor Vossloh liegt, sich so stark im Markt etablieren könnten, dass dies anschließend nicht mehr korrigiert werden kann. Die Erwartung der Beteiligten, dass Vossloh ohne Zusammenschluss kurzfristig aus dem Markt ausscheiden müsste, spielt in diesem Zusammenhang hingegen keine Rolle, da Vossloh nach der Fusion wieder über die nötigen Mittel verfügen wird, um seine Wettbewerbsstellung zurückzuerlangen. Dies spiegelt sich in den Rahmenbedingungen für das hier relevante Szenario der oberen Mitte wider.

634 An dieser Einschätzung ändert auch der Umstand nichts, dass CRRC mit der Übernahme von Vossloh komplementäre technische Fähigkeiten einbringen kann. Der Zusammenschluss erleichtert es zwar, die zentralen Hindernisse zu überwinden, die derzeit einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des jeweils anderen Unternehmens im Wege stehen. Allerdings bleiben Zweifel bestehen, ob dies genügen kann, um tatsächlich eine marktbeherrschende Stellung erreichen und absichern zu können. Im Einzelnen:

635 Vossloh würde durch den Zusammenschluss mit CRRC neben den bereits erwähnten finanziellen Ressourcen, die bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh helfen, zusätzliches technisches Know-how hinsichtlich Elektroantrieben und Fahrstrom-Batterien gewinnen, über das CRRC bereits verfügt. Dies könnte die anstehende Entwicklung von Hybrid- und/oder Dual-Mode-Fahrzeugen für Vossloh wesentlich verbilligen. So verfügen die Ingenieure von CRRC bereits über umfangreiche Erfahrungen mit Fahrstrom (in beiden Ländern arbeiten die Eisenbahnstromnetze mit hohen Spannungen: das chinesische Netz mit 25.000 Volt und 50 Hz, das deutsche mit 15.000 Volt und 16 2/3 Hz), die für die Konstruktion von Dual-Mode-Fahrzeugen genutzt werden können. Zudem verfügt CRRC über Know-how im Bereich der Hybridtechnik, das das Unternehmen in die fusionierte Einheit einbringen kann. Denn das Unternehmen hat bereits Hybrid-Lokomotiven im Programm und entwickelt derzeit die AZ-Lok für die DB, die auch über einen Dieselantrieb verfügen wird. Soweit die Zusammenschlussbeteiligten nunmehr bezweifeln, dass vorhandene Erfahrungen mit den neuen Antriebsarten, insbesondere Vorerfahrungen mit Hybrid-Antrieben, die Entwicklung substantiell erleichtern könnten (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 122), ist dem entgegenzuhalten, dass sie sich damit in Widerspruch zu ihren Ausführungen an anderer Stelle setzen: Im Zusammenhang mit den Zutritten neuer Wettbewerber führen die Zusammenschlussbeteiligten nämlich aus, dass es sich bei Alstom, CAF, Toshiba und Stadler um erfahrene und etablierte Hersteller handle, die über moderne Hybrid- oder Dual-Mode-Antriebe verfügten und sich daher problemlos auf dem Markt für Rangierlokomotiven etablieren könnten (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 77).

636 Zudem könnte Vossloh auf zweierlei Weise Kostenvorteile beim Einkauf generieren, nämlich erstens, indem die Einkaufsportfolios beider Unternehmen abgeglichen und Kostenvorteile von CRRC bei den entsprechenden europäischen Lieferanten genutzt werden (sog. Bestwertabgleich), und zweitens, indem sukzessive teurere Teile von Zulieferern durch günstigere Teile aus dem CRRC-Konzern ersetzt werden, die gegebenenfalls in China produziert werden können. Auch dadurch wird die Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh gestärkt.

637 Die Zusammenschlussbeteiligten halten die Einkaufsvorteile für sehr begrenzt und beziffern diese unter Verweis auf den Machbarkeitsbericht von CRRC mit [REDACTED] Mio. EUR (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 123). Sie sind der Auffassung, die Beschlussabteilung behaupte unzutreffend, das Zielunternehmen könne teurere Teile von Zulieferern durch günstigere Teile aus dem CRRC-Konzern ersetzen. Dies gelte vor allem vor dem Hintergrund, dass Kunden sich bei sog. A-Teilen – Kernkomponenten wie Bremsen, Motor, Steuerung, Zugsicherung oder Getriebe – häufig eine separate Freigabe vorbehalten. Auf die A-Komponenten entfalle jedoch die Hälfte der Materialkosten einer Lokomotive.

638 Dem widersprechen bereits die Ausführungen von CRRC selbst in ihrem Machbarkeitsbericht. Hier weist das Unternehmen darauf hin, dass CRRC neben einem Bestwertabgleich [REDACTED]
[REDACTED]. Wörtlich heißt es im Machbarkeitsbericht auf S. 27 (Bl. 1126 d.A.):

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

639 Die Beschlussabteilung [REDACTED]
[REDACTED]. Die Ersetzung von Komponenten europäischer Zulieferer in den Produkten von Vossloh kann dabei nicht von einem Tag auf den nächsten erfolgen. Dies hat die Beschlussabteilung aber auch nicht behauptet, sondern darauf hingewiesen, dass ein derartiger Wechsel „sukzessive“ erfolge. Die fehlende Zertifizierung chinesischer Anbieter und Fabriken, auf die die Zusammenschlussbeteiligten hinweisen (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 123), ist kein unüberwindbares Hindernis. In ihrer Antwort auf den Auskunftsbeschluss vom 19. März 2020 gibt CRRC an, dass der Aufwand

640 Hinzu kommen die Vorteile, die CRRC durch das Zulassungs- und Entwicklungs-Know-how von Vossloh erlangen kann. Denn diese Ressourcen würden dem Unternehmen den angestrebten Marktzutritt wesentlich erleichtern:

641 So verfügt Vossloh erstens über die erforderliche Erfahrung mit der Durchführung von Zulassungsverfahren vor dem Eisenbahnbundesamt. CRRC scheint derzeit zwar mit der AZ-Lok für die DB auf einem guten Weg zu sein, diese Marktzutrittschranke auch aus eigener Kraft zu überwinden. Dies bestätigen die Zusammenschlussbeteiligten in ihrem Schriftsatz vom 27. März 2020 (dort S. 124). Dennoch bleiben die Kenntnis des Verfahrens sowie ein gewachsenes Verständnis der deutschen Normen wertvoll, um künftige Zulassungen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

642 Zweitens verfügt Vossloh über eine große installierte Basis von Fahrzeugen im EWR und der Schweiz. Je nach konkreten Ausschreibungsbedingungen können diese herangezogen werden, um die erforderlichen Referenzen in der Präqualifikationsphase bei öffentlichen Ausschreibungen nachzuweisen.

643 Drittens verfügt Vossloh über einen Stab von Ingenieuren und qualifizierten Facharbeiter, die über das nötige Know-how verfügen, um qualitativ hochwertige Produkte zu produzieren, die den Qualitäts-Anforderungen der Kunden im EWR und der Schweiz genügen.

644 Viertens besitzt Vossloh Wartungseinrichtungen in Deutschland sowie Frankreich, Italien und Schweden. Die Fähigkeit, neben attraktiven Fahrzeugen auch anspruchsvolle Service-Konzepte für Kunden anbieten zu können, durch die eine sehr hohe Verfügbarkeit der Fahrzeuge bei gleichzeitig niedrigen Wartungskosten sichergestellt wird, kann insbesondere beim Absatz an Privatbahnen wichtig sein. Das Fehlen von Wartungseinrichtungen in Europa stellt für CRRC bislang einen Wettbewerbsnachteil dar. Große Bahnunternehmen, insbesondere die Staatsbahnen, übernehmen die Wartung häufig selbst, sodass das Fehlen von Wartungseinrichtungen die Wettbewerbsstellung von CRRC zwar bei Ausschreibungen dieser Unternehmen nicht verschlechtert. Bei privaten Eisenbahnverkehrsunternehmen wird der Service allerdings häufig gemeinschaftlich oder sogar alleine durch den Hersteller durchgeführt. Sofern ein Hersteller diese After-Sales-Services nicht anbieten kann, stellt dies in manchen Ausschreibungen einen schwer zu überwindenden Nachteil dar.

645 Diese Fähigkeiten von Vossloh für den Absatz ihrer eigenen Produkte zu nutzen entspricht genau den Plänen von CRRC. Das Unternehmen schreibt in seinem Dokument

[REDACTED]

646 Trotz dieser Vorteile aus dem Zusammenschluss lässt sich nicht zweifelsfrei prognostizieren, dass die Bedeutung dieser Vorteile so groß ist, dass die Zusammenschlussbeteiligten tatsächlich eine marktbeherrschende Stellung erlangen können.

bb. Verstärkung durch Zwei-Marken-Strategie

647 Diese Zweifel werden auch nicht dadurch überwunden, dass nach dem Zusammenschluss eine Zwei-Marken-Strategie durch CRRC zu erwarten ist. Dies bedeutet, dass CRRC die Marke Vossloh samt ihrer Produkte und ihrer Reputation im Markt erhalten, aber die Produktpalette durch weitere Produkte ergänzen wird, die unter der – preisgünstigeren – Marke CRRC angeboten werden können. In einer Rede, die von einem CRRC-Verantwortlichen vor Mitarbeitern von Vossloh am 28.08.2019 gehalten wurde, erläuterte ein Firmenvertreter von CRRC (Bl. 637 f. d.A.; Übersetzung von CRRC):



- 648 An diesen Ausführungen wird deutlich, dass CRRC die Marke Vossloh samt ihrer qualitativ hochwertigen Produkte erhalten und nutzen möchte. Die Marktstellung von Vossloh soll mit dem breiten Produktspektrum von CRRC kombiniert werden. Dies bedeutet, dass zusätzliche Modelle angeboten werden sollen, die auf bestehende CRRC-Konstruktionen zurückgehen.
- 649 In einer Zwei-Marken-Strategie liegt eine kaufmännisch vernünftige Vorgehensweise, da sie helfen kann, eine Kannibalisierung der Produkte von Vossloh und CRRC im Bereich der Rangierlokomotiven zu minimieren. Denn durch die Einführung einer billigeren Produktlinie können zusätzliche Kundengruppen angezogen und Kunden vom Wechsel der Marke hin zu einem Wettbewerber abgehalten werden. Diese zusätzlichen CRRC-Produkte dürften zu einem guten Teil in Konkurrenz zu CZ Loko treten, die etwas preiswertere Produkte anbietet. Auf diese Weise lässt sich die anspruchsvolle bisherige Käuferschicht von Vossloh halten und dennoch der Absatz ausweiten, indem Anbieter von etwas günstigeren Rangierlokomotiven durch Konkurrenzprodukte unter der Marke CRRC angegriffen werden. Für CRRC bietet dies – neben den Vorteilen für die Marktstellung des zusammengeschlossenen Unternehmens – zugleich den Vorteil, dass die Produkte der günstigeren Produktlinie mit einem hohen Produktionsanteil in China hergestellt werden können.
- 650 Der Begriff der Zwei-Marken-Strategie hat dabei eine Produktdifferenzierung durch ein Unternehmen zum Gegenstand, indem Produkte desselben Herstellers für unterschiedliche Zielgruppen konzipiert und unter verschiedenen Markennamen vertrieben werden. Mehrmarkenstrategien sind unter anderem im Automobilbereich anzutreffen; so bietet VW mehrere LKW- und PKW-Marken an. Die einzelnen Marken unterscheiden sich beispielsweise nach Produkteigenschaften, Preis oder kommunikativem Auftritt (vgl. Bl. 2129 d.A.). Dabei ist wichtig, dass die Kunden einen glaubwürdigen Unterschied zwischen den Produkten wahrnehmen können (vgl. Bl. 2134 d.A.).
- 651 Auch ein befragter Nachfrager gibt an, dass er damit rechne, dass CRRC nach dem Zusammenschluss eine Zweimarkenstrategie einführen werde.

652 In einer Besprechung am 28. Januar 2020 im Bundeskartellamt haben Vertreter von CRRC

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Ein Widerspruch zu den Ausführungen

in der oben zitierten Rede vor Vossloh-Mitarbeitern entsteht dadurch jedoch nicht. Es ist kein Grund ersichtlich, warum CRRC bei Rangierlokomotiven anders verfahren sollte als bei anderen Schienenfahrzeugen und Kunden kein preisgünstigeres CRRC-Produkt verkaufen sollte, wenn diese nicht auf einem Vossloh-Produkt bestehen. Das von CRRC in der Besprechung am 28. Januar 2020 [REDACTED] [REDACTED], ist von den Ausführungen in der Rede nicht gedeckt. Dies ergibt sich insbesondere aus dem Kontext dieser Äußerung. Denn die Zwei-Marken-Strategie wird in unmittelbarem Zusammenhang mit den bisherigen Tätigkeiten und den Fähigkeiten von Vossloh im Rangierbereich genannt. Auf diesen wird im folgenden Absatz ausdrücklich eingegangen.

653 Dort wurde argumentiert (Bl. 637 f. d.A., Übersetzung durch CRRC):

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

654 Dies erlaubt keinen anderen Schluss, als dass CRRC die naheliegende Vorgehensweise plant, die Stärken von Vossloh beizubehalten und das Segment preiswerterer Rangierlokomotiven, das derzeit nicht von Vossloh abgedeckt wird, mit CRRC-Produkten unter eigenem Namen zu bedienen. Diese Erweiterung der Produktpalette wird die vorhandene Marktstellung von Vossloh weiter stärken, indem zusätzliche Kunden gewonnen werden können. Ob es zu Wechseln zwischen den beiden Marken des fusionierten Unternehmens kommt, ist für die mengenmäßige Marktstellung nicht entscheidend. Lediglich für die wertmäßige Marktstellung kann der Wechsel größerer Kundengruppen von der teureren Marke Vossloh zu der billigeren Marke CRRC Auswirkungen haben. Jedoch handelt es sich dabei um eine Optimierungsfrage, die von CRRC alleine bestimmt werden kann, indem die Produkteigenschaften und die relativen Preise der beiden Marken entsprechend verändert werden.

655 Die Zusammenschlussbeteiligten äußern Zweifel, dass eine Zwei-Marken-Strategie im Markt für Rangierlokomotiven sinnvoll sein könnte, da der Kauf einer Lokomotive einer bestimmten Marke – anders als etwa bei PKW – nicht mit zusätzlichem Prestige verbunden sei (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 129). Bei den Nachfragern handle es sich durchweg um professionelle Einkäufer. Die Zusammenschlussbeteiligten lassen dabei aber außer Betracht, dass eine Lokomotive „Made in Germany“ auch für diese Einkäufer einen höheren Wert hat als eine Lokomotive „Made in China“.

656 Die Zusammenschlussbeteiligten weisen an anderer Stelle selbst darauf hin, dass Einkäufer derzeit noch unter Erklärungsdruck gerieten, wenn sie ein chinesisches Produkt kaufen würden (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 109). [REDACTED]

[REDACTED] Diese Problematik wird nach Einschätzung der Beschlussabteilung durch den Zusammenschluss nicht komplett beseitigt; dies ist auch den Zusammenschlussbeteiligten klar (s. dazu Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 135). Vor diesem Hintergrund ist es eine durchaus rationale Strategie, die hochpreisigen Vossloh-Modelle mit europäischen Komponenten beizubehalten, zugleich aber die Verbreitung in China gebauter Lokomotiven mit Hilfe günstigerer Preis zu fördern. Ob dies explizit durch die Verwendung unterschiedlicher Marken oder im Rahmen getrennter Produktlinien erfolgt, ist dabei gleichgültig.

cc. Abschreckungswirkung durch finanzielle Ressourcen

657 Letztlich ebenfalls keine sichere Erwartung, dass durch den Zusammenschluss die Untersagungsvoraussetzungen erfüllt werden, vermag sich die Beschlussabteilung unter Berücksichtigung der unerreichten finanziellen Ressourcen zu bilden, die durch CRRC in den Verbund eingebracht werden.

658 Zwar ist zu erwarten, dass von dem fusionierten Unternehmen aufgrund seiner Finanzkraft und der geringen Vorhersehbarkeit, wie weit CRRC in einem Preiskampf gehen würde, eine erhebliche Abschreckungswirkung ausgehen wird. Über die Möglichkeit, seine Marktstellung durch Preiskämpfe auszuweiten, verfügt CRRC aber schon jetzt. Die Erfolge sind bislang dennoch überschaubar. So hat CRRC auf dem Markt für Rangierlokomotiven zwar Aufträge von RCH und der DB über einige Lokomotiven gewonnen. Durchschlagende Erfolge konnte CRRC bislang aber noch nicht erringen. Dies kann sich frühestens mit der laufenden DB-Ausschreibung für die Zweikraftlok ändern, deren Ergebnis aber im Moment noch nicht vorherzusehen ist.

659 Entscheidend für die Möglichkeit, mit Hilfe von Niedrigpreisen eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen, ist mithin die Ausgangsposition, von der aus die Ausweitung der

Marktanteile erfolgen soll. Auch an dieser Stelle ist damit wieder die wettbewerbliche Stellung von Vossloh entscheidend. Angesichts der verbliebenen Zweifel, die bei der Beschlussabteilung über die Frage bestehen, ob Vossloh seine alte Marktstärke zurückerlangen kann, erachtet die Beschlussabteilung die Marktstellung von Vossloh zugunsten der Beteiligten nicht als ausreichend, um einer Niedrigpreisstrategie zu so viel Erfolg zu verhelfen, dass das zusammengeschlossene Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung erreichen kann.

660 Dies bringt die Beschlussabteilung letztlich zu der Einschätzung, dass CRRC aufgrund seiner engen Verbindung mit dem chinesischen Staat in einem Preiskampf zwar überlegene Möglichkeiten gegenüber den etablierten Anbietern besitzt. Ob ein Preiskampf aber erfolgreich ist und letztlich zu einer durchgreifenden Veränderung der Marktverhältnisse führt, hängt von der Reaktion der Kunden ab. Für diese Einschätzung ist maßgeblich, wie stabil die Marktstellung ist, die die Wettbewerber in der Zwischenzeit erringen konnten, bis Vossloh seine Wettbewerbsfähigkeit wiedererlangt. Insoweit geht die Beschlussabteilung hier aufgrund der oben beschriebenen verbleibenden Zweifel an der weiteren Marktentwicklung zugunsten der Zusammenschlussbeteiligten von einer erheblichen Marktstellung aus.

661 Im Einzelnen sind dafür die folgenden Überlegungen maßgeblich:

662 Für das Bestehen wettbewerblich nicht hinreichend kontrollierter Verhaltensspielräume ist charakteristisch, dass die übrigen Marktteilnehmer auf das Verhalten des Marktbeherrschers Rücksicht nehmen und sich daran ausrichten. Diese unkontrollierten Verhaltensspielräume können sich auch darin äußern, dass der Marktbeherrscher entscheiden kann, welche Aufträge er selbst ausführen möchte und welche er anderen Unternehmen überlässt. Die Durchsetzung dieser Marktführerschaft wird durch wirksame Sanktionsmöglichkeiten wesentlich erleichtert. Denn wenn der Marktführer seinen Wettbewerbern glaubhaft vermitteln kann, dass für sie wettbewerbliche Vorstöße zu seinen Lasten nicht gewinnbringend sein können, da er sie bei späteren Aufträgen sanktionieren würde, werden solche Vorstöße unterbleiben.

663 Mehrere Wettbewerber erwarten nach ihren Ausführungen über die Strategie von CRRC, dass das Unternehmen anstrebt, mit Hilfe seiner finanziellen Ressourcen und niedriger Preise seine Marktstellung so weit auszuweiten, bis es den Markt dominiert.

664 Die Zusammenschlussbeteiligten wenden dagegen ein, die Beschlussabteilung stelle an dieser Stelle einseitig auf die Meinung der Wettbewerber ab und suche sich die passenden Meinungen heraus (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 132). Bei den herangezogenen Meinungen handle es sich aber nicht einmal um die Mehrheit der Wettbewerber. Die Meinung der Nachfrager werde sogar komplett ausgeblendet.

- 665 Damit verkennen die Zusammenschlussbeteiligten aber die Bedeutung der Einschätzungen von Marktteilnehmern, die im Rahmen eines Verfahrens an die Beschlussabteilung herangetragen werden. Denn bei der Befragung der Marktteilnehmer geht es keineswegs darum, im Sinne einer Abstimmung die Mehrheitsmeinung einer oder beider Marktseiten zu ermitteln und daraus das Ergebnis abzuleiten. Die Einschätzungen der Marktteilnehmer dienen vielmehr dazu, die Wettbewerbskräfte zu verstehen, die in einem Markt wirken. Entscheidend ist vor diesem Hintergrund, welche Aussagen plausibel die Wirkmechanismen erklären können, die das Eintreten behaupteter Ergebnisse vor dem Hintergrund der Ermittlungen, der Entscheidungen der Kartellgerichte und der Kartellbehörden sowie der ökonomischen Theorie plausibel darlegen können.
- 666 Im vorliegenden Fall erscheinen die Darlegungen der Wettbewerber plausibel, denn für diese stellt sich die Frage, ob ein wettbewerblicher Vorstoß zulasten von CRRC überhaupt noch lohnend sein könnte. Denn sie könnten Aufträge im Rahmen einer Auseinandersetzung mit dem fusionierten Unternehmen – das nach dem Zusammenschluss über die Ressourcen von Vossloh verfügen würde und damit keine Nachteile mehr bei Qualität, Service, Referenzen oder Zulassungs-Know-how hätte – nur um den Preis gewinnen, dass sie Verluste in Kauf nehmen. Für ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen ist dies nur sinnvoll, wenn nach der Preiskampf-Phase damit zu rechnen ist, dass die erlittenen Verluste durch höhere Preise (über-)kompensiert werden können.
- 667 Eine Prognose, wie lange eine Preiskampfphase dauern würde und ob die gesetzten Ziele erreicht werden könnten, lässt sich bei einem Unternehmen, dem von seinem staatlichen Eigentümer über verbundene Staatsbanken und seinen Staatshaushalt letztlich beliebig viel Geld zugeführt werden kann, nicht belastbar anstellen. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht gesichert ist, ob das Staatsunternehmen sein Verhalten ausschließlich nach privatwirtschaftlichen Maßstäben optimiert oder ob auch andere Nutzen-Überlegungen – beispielsweise (beschäftigungs-)politische Erwägungen, Ansehen, Abschreckung oder Planerfüllung – in das Optimierungskalkül eingehen. Sofern aber nicht einigermaßen gesichert vorhergesehen werden kann, wann ein Preiskampf wieder enden würde, wäre ein wettbewerblicher Vorstoß für die Wettbewerber mit unkalkulierbaren Risiken verbunden, die sogar die eigene Existenz gefährden können. Es wäre nicht rational, einen solchen Preiskampf einzugehen.
- 668 Etwas anderes würde nur gelten, wenn die Wettbewerber darauf vertrauen könnten, dass die Kunden zu einem erheblichen Teil trotz verlockender Preise von CRRC und Vossloh weiterhin bei ihnen bestellen werden. In diesem Fall müssten sich die etablierten Hersteller allenfalls zu einem Teil auf die Niedrigpreise einlassen. Die Kampfpreise könnten in diesem Fall nicht ihre volle Wirkung entfalten. Damit rückt wieder die Frage in den Blick, in welchem

Ausmaß es den etablierten Herstellern von Bahntechnik während der Schwächephase von Vossloh in den nächsten zwei bis vier Jahren gelingen wird, ihre Marktstellung auszubauen.

669 Wie bereits mehrfach erläutert, bestehen bei der Beschlussabteilung Zweifel fort, dass Vossloh wieder zu alter Stärke zurückkehren können. Die Beschlussabteilung vermag dabei auch nicht mit der erforderlichen Sicherheit zu prognostizieren, dass die mit Vossloh erworbene Marktstellung für CRRC eine hinreichend große Ausgangsbasis darstellen wird, um mithilfe einer Niedrigpreisstrategie eine marktbeherrschende Stellung zu erringen. Auch insoweit ist die Beschlussabteilung nicht überzeugt, dass der wettbewerbliche Rückstand von Vossloh, der in den vergangenen Jahren entstanden ist, überwunden werden kann.

670 An dieser Einschätzung ändert auch der Umstand nichts, dass bei Wirksamkeit der Niedrigpreisstrategie nicht damit zu rechnen wäre, dass die Wettbewerber sich in der Preiskampfphase durchsetzen oder nach einem Ausscheiden aus dem Markt wieder zurückkehren würden, sobald die Preise wieder steigen. Denn in diesem Fall würden die privaten Wettbewerber vor Preiskämpfen zurückschrecken und die impliziten Vorgaben der fusionierten Einheit bezüglich des Marktgeschehens akzeptieren. Dabei spielt es auch keine Rolle, wie groß die Ressourcen der Wettbewerber sind. Denn obwohl sowohl Siemens als auch Alstom ebenfalls über erhebliche finanzielle Ressourcen verfügen, sind diese Unternehmen ihren Aktionären Rechenschaft schuldig. Ihnen steht daher nicht die Möglichkeit offen, in ökonomisch nicht rationaler Weise Geld in einen Preiskampf um Rangierlokomotiven zu investieren. Vor diesem Hintergrund wäre am Ende einer längeren Preiskampfphase damit zu rechnen, dass Marktteilnehmer mangels Gewinnaussichten aus dem Markt für Rangierlokomotiven ausscheiden.

671 Angesichts der beträchtlichen Ressourcen der westlichen Wettbewerber kommt zwar in Betracht, dass ein ausgeschiedenes Unternehmen wieder in den Markt zurückkehrt, sobald die Preiskampfphase beendet ist und der Marktführer seine neu gewonnene Marktmacht dazu nutzt, die Preise anzuheben. Jedoch erscheint eine solche Reaktion aus zwei Gründen unrealistisch:

672 Zum einen verpasst ein ausgeschiedenes Unternehmen die technische Weiterentwicklung seiner früheren Produkte. Mit wachsender Dauer eines Preiskampfs steigt daher die Wahrscheinlichkeit, dass eine komplette Neuentwicklung einer Rangierlokomotive erforderlich wäre, die mit einem entsprechend hohen Aufwand für Entwicklung und Zulassung verbunden wäre. Diese würde das Unternehmen aber nur bei einer entsprechend hohen Gewinnerwartung auf sich nehmen, sprich: Es müsste eine realistische Aussicht haben, einen großen Auftrag zu hohen Preisen zu gewinnen, der die Marktzutrittskosten amortisiert. Dabei ist in Erinnerung zu rufen, dass ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen – anders

als ein Staatsunternehmen aus einer zentral geplanten Volkswirtschaft – über einen Marktzutritt ganz maßgeblich anhand der Profitabilität entscheidet.

- 673 Zum anderen ist die Erwartung künftiger Gewinne nur dann realistisch, wenn sich die Rahmenbedingungen so geändert haben, dass ein erneuter Preiskampf ausgeschlossen werden kann. Denn die typische Reaktion eines Marktbeherrschers liegt darin, bei einem Angriff auf seine Marktstellung durch die Senkung seiner Preise zu reagieren und dadurch die Rentabilität des neu Zutretenden zu stören. Daraus folgt, dass sich die Wettbewerbsbedingungen entweder durch Änderungen am Rechtsrahmen, beispielsweise bei den Ausschreibungs- bzw. Vergabebedingungen, oder der Marktstruktur, beispielsweise einem Austritt des Marktführers, fundamental geändert haben müssen, bevor mit einer Rückkehr einmal ausgetretener Marktteilnehmer zu rechnen wäre.
- 674 Ohne das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist aber selbst bei leistungsfähigen Wettbewerbern nicht damit zu rechnen, dass diese bei einer zeitweiligen Anhebung der Preise wieder in den Markt zurückkehren und so die Verhaltensspielräume des zusammengeschlossenen Unternehmens begrenzen würden.
- 675 Nicht maßgeblich ist hingegen der von den Zusammenschlussbeteiligten hervorgehobene Aspekt, dass CRRC keinen ökonomischen Anreiz zu einer Niedrigpreisstrategie habe (vgl. Schriftsatz v. 27.03.2020, S. 133). Auch CRRC würde Verluste aus einer Niedrigpreisstrategie nicht als Selbstzweck tragen.
- 676 Das Argument ist vor dem Hintergrund nicht zutreffend, dass bei CRRC als chinesischem Staatsunternehmen nicht davon ausgegangen werden kann, dass dieses immer ökonomisch rational handelt. Dies ist bereits oben erläutert worden (siehe dazu näher unter B.II.2.g.aa(2)): Bei Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften kann nicht der gesamte Grundbestand an ökonomischen Verhaltensannahmen unverändert angewendet werden, da bei diesen Unternehmen nicht ganz vorrangig die Gewinnerzielung, sondern die Planerreichung im Vordergrund steht. Der Erfolg einer Niedrigpreisstrategie müsste sich folglich nicht allein daran messen lassen, dass die Kosten dieser Strategie zurückverdient werden können, sondern es würden in diese Bewertung auch die Zielvorgaben der Fünfjahresplanung einfließen. Die Überlegungen der Zusammenschlussbeteiligten, inwieweit etwaige Verluste einer Niedrigpreisstrategie im konkreten Marktumfeld später überkompensiert werden könnten, greifen vor diesem Hintergrund zu kurz.
- 677 In diesem Kontext ist auch wichtig, dass zur Abschreckung der Wettbewerber nicht erforderlich ist, permanent zu Niedrigpreisen anzubieten. Entscheidend ist vielmehr, dass die Wettbewerber jederzeit damit rechnen müssen, bei einer Abweichung von dem vom Marktführer gewünschten Verhalten Sanktionen zu erleiden, die einen wettbewerblichen Vorstoß

unrentabel machen. Dazu kann eine Niedrigpreisstrategie für einen begrenzten Zeitraum in Verbindung mit konsequenten Sanktionen bei wettbewerblichen Vorstößen genügen. Anders als die Zusammenschlussbeteiligten in ihrer Stellungnahme vom 17. Februar 2020 offenbar annehmen, ist nicht erforderlich, dass die zusammengeschlossene Einheit ihre Kostenvorteile in Gestalt niedriger Preise dauerhaft an die Kunden weitergibt (vgl. StN v. 17.02.2020, S. 46).

678 Letztlich kommt es auf diese Erwägungen aber ohnehin nicht mehr an. Denn entscheidend für die Beurteilung des Zusammenschlussvorhabens ist, dass die Beschlussabteilung nicht mit der erforderlichen Gewissheit vorhersehen kann, dass die Marktstellung von Vossloh künftig hinreichend stark sein würde, um CRRC ihren Ausbau zu einer Marktbeherrschung zu erlauben.

dd. Keine unilateralen Effekte unterhalb der Einzelmarktbeherrschung“

679 Zusammenschlüsse können auch dann die Untersagungs Voraussetzungen erfüllen, sofern sie unterhalb der Schwelle und außerhalb des Regelbeispiels der Einzelmarktbeherrschung aufgrund nicht-koordinierter bzw. unilateraler Effekte eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs erwarten lassen. Die Voraussetzungen für eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs außerhalb des Regelbeispiels der Einzelmarktbeherrschung liegen bei diesem Zusammenschlussvorhaben jedoch ebenfalls nicht vor. Hierfür sind folgende Erwägungen ausschlaggebend:

680 Die Analyse der Marktstruktur in Abschnitt B.II.2.a zeigt, dass CRRC noch nicht über Marktanteile im relevanten Gebiet des EWR und der Schweiz verfügt. CRRC hat bisher im Bereich Rangierlokomotiven nur einen Auftrag der DB für ■■■ Rangierlokomotiven gewinnen können (s. B.II.2.a.cc). Den Nachfragern stehen mit den Unternehmen Alstom, Gmeinder und CZ Loko weitere Anbieter zur Verfügung, die über relevante Marktanteile verfügen, die diese auch in den vergangenen Jahren zu Lasten von Vossloh steigern konnten. Darüber hinaus zeigt die Analyse des tatsächlichen Wettbewerbsgeschehens (s. dazu näher unter B.II.2.a.dd), dass CRRC und Vossloh keine engen Wettbewerber sind. CRRC verfügt im EWR und der Schweiz auch nicht über einen guten Kundenzugang.

681 In Bezug auf die zukünftig zu erwartenden Auswirkungen des Zusammenschlussvorhabens z.B. hinsichtlich Preissetzungsspielräumen oder drohenden Beschränkungen des Innovationswettbewerbs liegen der Beschlussabteilung keine hinreichenden Nachweise dafür vor, dass diese in solchem Maße eintreten werden, dass es im Prognosezeitraum zu einer erheblichen Behinderung wesentlichen Wettbewerbs kommt.

682 Eine erhebliche Behinderung wirksamen Wettbewerbs unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung aufgrund unilateraler Effekte ist somit nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

ee. Keine koordinierten Wirkungen des Zusammenschlussvorhabens

683 Auch wenn die Unternehmen Vossloh, Alstom und CZ Loko in den vergangenen Jahren gemeinsame Marktanteile jenseits der Schwellen des § 18 Abs. 6 GWB auf sich vereinten und somit die Vermutungsschwellen für gemeinsame Marktbeherrschung im hier relevanten Markt übertroffen werden, kann diese Vermutung als widerlegt gelten.

684 Hierfür spricht sowohl das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen, welches von mehreren Marktzutritten von etablierten Schienenverkehrsunternehmen und dem erheblichen Rückgang der Marktstellung von Vossloh geprägt ist, als auch die deutliche Asymmetrie der genannten drei Unternehmen. Vossloh, Alstom und CZ Loko sind gänzlich verschieden aufgestellt und verfolgten in den vergangenen Jahren unterschiedliche Strategien im Bereich der Rangierlokomotiven. Auch aufgrund der zu erwartenden erheblichen Verschiebungen in der Marktstruktur in den nächsten Jahren – unter anderem durch den Eintritt von Stadler, Toshiba und CRRC – sind keine koordinierten Effekte durch den Zusammenschluss zu erwarten. Eine vertiefte Prüfung koordinierter Effekt erübrigt sich hierdurch.

ff. Gesamtwürdigung

685 In der Gesamtschau ist nicht damit zu rechnen, dass durch den Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb erheblich behindert würde. Insbesondere ist nicht mit der Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung zu rechnen.

686 Die kombinierten Ressourcen der beteiligten Unternehmen lassen nicht mit hinreichender Sicherheit erwarten, dass unkontrollierte Verhaltensspielräume entstehen. Daran ändern auch die zu erwartende Zwei-Marken-Strategie sowie die Abschreckungswirkung, die von den finanziellen Ressourcen von CRRC ausgeht, nichts.

687 Die Zusammenschlussbeteiligten haben mit Datum vom 11. März 2020 vorsorglich vorgebracht, dass es durch den Zusammenschluss zu Verbesserungswirkungen auf anderen Märkten kommt. Aufgrund der Tatsache, dass die Beschlussabteilung zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die Untersagungs Voraussetzungen auf dem Markt für Rangierlokomotiven nicht vorliegen, erübrigen sich weitere Ausführungen hierzu.

C. Gebühren

- 688 Die Freigabe eines Zusammenschlussvorhabens ist als Amtshandlung der Kartellbehörde nach § 40 GWB gemäß § 80 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB gebührenpflichtig. Die Kartellbehörde kann hierfür Gebühren bis zu 50.000 €, bei besonders großer wirtschaftlicher Bedeutung und außergewöhnlich hohem Verwaltungsaufwand bis zu 100.000 € erheben (§ 80 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 in Verbindung mit Satz 3 GWB). Die Anmeldung eines Zusammenschlusses nach § 39 Abs. 1 GWB ist gemäß § 80 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GWB ebenfalls gebührenpflichtig. Auf die Gebühr für die Freigabe ist die Gebühr für die Anmeldung des Zusammenschlusses anzurechnen (§ 80 Abs. 1 Satz 4 GWB).
- 689 Die Höhe der Gebühr bestimmt sich gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 GWB nach dem personellen und sachlichen Aufwand der Kartellbehörde (Kostendeckungsprinzip) unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung, die der Gegenstand der gebührenpflichtigen Handlung hat (Äquivalenzprinzip). Dabei kommt der wirtschaftlichen Bedeutung des Zusammenschlusses die relativ größere Bedeutung zu. Sie ergibt sich regelmäßig aus den von dem Zusammenschluss erwarteten wirtschaftlichen Vorteilen für die anmeldenden Unternehmen und den Auswirkungen auf den betroffenen Markt. Für die wirtschaftlichen Vorteile des Zusammenschlusses auf Seiten der Unternehmen sind wiederum indiziell deren Umsätze auf den relevanten Märkten und die Marktanteile von Bedeutung (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16. April 2008, VI-Kart 2/08 (V) m.w.N.). Dabei ist innerhalb des Gebührenrahmens dem durchschnittlichen Fall die Mittelgebühr als angemessene Gebühr zuzuordnen. Diese beträgt nach dem derzeit geltenden Gebührenrahmen 25.000 EUR. Von diesem Mittelwert sind, abhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Bedeutung und dem Arbeitsaufwand, Zu- oder Abschläge vorzunehmen, deren Höhe im Ermessen der Kartellbehörde liegt (vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16. April 2008, VI-Kart 2/08 (V) m.w.N.).
- 690 Im Hinblick auf die nach §§ 80 Abs. 1 S. 2 Nr. 1, Abs. 2 Sätze 1 und 2 Nr. 1 GWB, 1 Kart-KostV zu erhebende Gebühr misst die Beschlussabteilung dem Vorhaben eine über dem Durchschnitt liegende wirtschaftliche Bedeutung zu. Der personelle und sachliche Aufwand war herausragend, da eine große Zahl von Marktteilnehmern, von denen ein erheblicher Teil im Ausland ansässig ist, befragt werden musste und da wiederholt Nachfragen zu Beteiligungsunternehmen sowie der Beantwortung von Auskunftersuchen bei CRRC erforderlich waren. Angesichts dessen wurde die Verwaltungsgebühr gem. § 80 Abs. 2 S. 3 GWB festgesetzt auf [REDACTED] (in Worten: [REDACTED] Euro).
- 691 Die gesondert zu erhebende Gebühr für die Anmeldung des Zusammenschlussvorhabens wurde entsprechend der obigen Ermessenerwägungen auf [REDACTED] (in Worten: [REDACTED] Euro) festgesetzt. Diese Gebühr wird gemäß § 80 Abs. 1 Satz 4 GWB

auf die Gebühr für den Freigabebeschluss angerechnet; sie muss daher neben der Gebühr für die Freigabe nicht gesondert bezahlt werden.

692 Kostenschuldner sind nach § 80 Abs. 6 S. 1 Nr. 2 i.V.m § 80 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, § 40 GWB die Beteiligte zu 1. bis 9.

693 Die Gebühren in Höhe von

[REDACTED],
in Worten: [REDACTED] Euro,

sind mit Zustellung dieses Beschlusses fällig und binnen eines Monats nach Zustellung zu überweisen auf das Konto der

Bundeskasse Trier
IBAN: DE81 5900 0000 0059 0010 20
Deutsche Bundesbank, Filiale Saarbrücken
BIC: MARKDEF1590

Bitte geben Sie als Verwendungszweck unbedingt das Kassenzzeichen

810600415067

und das Datum des Beschlusses an; ansonsten kann die Zahlung nicht bearbeitet werden.

694 Sollte bis zum Ablauf eines Monats nach dem Tag der Zustellung keine oder keine vollständige Zahlung erfolgen, so können für jeden angefangenen Monat der Säumnis Säumniszuschläge von eins vom Hundert des rückständigen Betrages erhoben werden (§ 80 Abs. 8 GWB, § 1 Abs. 2 KartKostVO i.V.m. § 18 Abs. 1 VwKostG). Bei Überweisungen aus dem Ausland fallen im Allgemeinen Bankspesen an. In diesen Fällen ist sicherzustellen, dass dem Konto des Bundeskartellamts die volle Gebühr gutgeschrieben wird.

695 Die als Auslagen neben den Gebühren festzusetzenden Kosten i.S.d. § 80 Abs. 1 Satz 3 GWB werden gesondert erhoben.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde zulässig. Sie ist schriftlich binnen einer mit Zustellung des Beschlusses beginnenden Frist von einem Monat beim Bundeskartellamt, Kaiser-Friedrich-Straße 16, 53113 Bonn, einzureichen. Es genügt jedoch, wenn sie innerhalb dieser Frist bei dem Beschwerdegericht, dem Oberlandesgericht Düsseldorf, eingeht.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt zwei Monate. Sie beginnt mit der Zustellung der angefochtenen Verfügung und kann auf Antrag vom Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdebegründung muss die Erklärung enthalten, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Tatsachen und Beweismittel angeben, auf die sich die Beschwerde stützt.

Beschwerdeschrift und Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung. Auf Antrag kann das Beschwerdegericht die aufschiebende Wirkung ganz oder teilweise anordnen.

Temme

Schmücker

Dr. Barth

Frau Schmücker ist wegen dienstlicher Abwesenheit an der Unterschriftsleistung gehindert.

Temme

D. INHALT

A.	Sachverhalt	2
I.	Beteiligte Unternehmen.....	4
1.	CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd.	4
2.	Vossloh Locomotives GmbH.....	7
II.	Verfahrensgang.....	8
1.	Anmeldung und Frist.....	8
2.	Ermittlungen	10
a.	Beteiligte	10
b.	Wettbewerber.....	11
c.	Nachfrager	12
3.	Rechtliches Gehör	12
B.	Rechtliche Würdigung	13
I.	Formelle Untersagungs Voraussetzungen	13
1.	Anwendungsbereich des GWB	13
2.	Zusammenschlusstatbestände	14
II.	Materielle Untersagungs Voraussetzungen.....	14
1.	Betroffene Märkte	14
a.	Sachliche Marktabgrenzung	16
aa.	Keine weitere Unterteilung nach Leistung oder Ausstattung der Rangierloks	19
bb.	Diesel-Streckenlokomotiven	20
(1)	Fehlende Austauschbarkeit.....	21
(2)	Keine Angebotsumstellungsflexibilität	28
cc.	Zweiwegefahrzeuge.....	30
dd.	Gebrauchtfahrzeuge.....	31
b.	Räumliche Marktabgrenzung.....	34
2.	Wettbewerbliche Beurteilung	37
a.	Marktstruktur	38
aa.	Bestimmung der Marktanteile und Prognosezeitraum.....	38
(1)	Zeitraum für die Marktanteilsbestimmung und für die Prognose ..	39
(2)	Ermittlung der Marktanteile	41
bb.	Profile der wichtigsten Anbieter von Rangierlokomotiven.....	44

cc.	Marktstellung der Unternehmen.....	47
dd.	Tatsächliches Wettbewerbsgeschehen und Nähe der Wettbewerbsbeziehungen	57
	(1) Bieteranalyse	58
	(2) Bevorzugte Lieferanten	64
	(3) Bewertung der Hersteller.....	66
	(4) Unterschiede in der Positionierung der Unternehmen	67
b.	Einschätzung des Zusammenschlussvorhabens durch die Nachfrager	67
c.	Marktzutrittschranken	68
d.	Entwicklung des Marktvolumens	74
aa.	Hohes Flottenalter der Rangierlokomotiven im Bestand der Nachfrager	75
bb.	Innovationen.....	76
cc.	Beschaffungsverhalten der Staatsbahnen	79
dd.	Konkrete Beschaffungsplanungen der befragten Nachfrager.....	80
e.	Wettbewerbsdruck durch Modernisierungen	84
f.	Nachfragemacht.....	87
g.	Prognose der Marktstellungen ohne Zusammenschluss	90
aa.	Besonderheiten der Prognose	90
	(1) Märkte in dynamischen Marktphasen.....	91
	(2) Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften.....	94
	(i) Beteiligungen der Volksrepublik China	97
	(ii) Zentral gesteuerter Einsatz von Ressourcen	100
	(iii) Umfang der verfügbaren Ressourcen	103
	(iv) Zugang zu staatlichen Subventionen.....	105
	(v) Kostenvorteile.....	110
	(vi) Finanzmittel.....	111
bb.	Prognose der Marktstellung von Vossloh ohne Zusammenschluss	112
	(1) Wettbewerb durch neue Anbieter	113
	(2) Wettbewerbsfähigkeit von Vossloh.....	116
	(3) Kundenzugang von Vossloh.....	123
	(4) Gesamtwürdigung und Szenarien	124
cc.	Prognose der Marktstellung von CRRC ohne Zusammenschluss..	127
	(1) Bemühen um Marktzutritt	128
	(2) Technische Fähigkeiten	131
	(3) Marktverhalten	134

(i)	Tatsächliches Preisverhalten	134
(ii)	Niedrigpreisstrategien desselben Konzerns in anderen Märkten	141
(iii)	Keine abweichende Anreizstruktur bei Rangierlokomotiven..	145
(iv)	Gezielte Förderung durch den chinesischen Staat.....	150
(4)	Gesamtwürdigung und Szenarien	152
h.	Zusammenschlusswirkungen (Verstärkung).....	154
aa.	Wirkungen der Ressourcenkombination	156
bb.	Verstärkung durch Zwei-Marken-Strategie.....	160
cc.	Abschreckungswirkung durch finanzielle Ressourcen.....	163
dd.	Keine unilateralen Effekte unterhalb der Einzelmarktbeherrschung“	168
ee.	Keine koordinierten Wirkungen des Zusammenschlussvorhabens	169
ff.	Gesamtwürdigung	169
C.	Gebühren	170