



Bundeskartellamt gibt den Erwerb der Vossloh Locomotives GmbH durch die die chinesische CRRC Zhuzhou Locomotives Co. nach umfangreichen Ermittlungen frei

Branche: Rangierlokomotiven

Aktenzeichen: B4-115/19

Datum der Freigabe: 27. April 2020

Das Bundeskartellamt hat durch Beschluss vom 27. April 2020 das Vorhaben des chinesischen Schienenfahrzeug-Herstellers CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd. (Zhuzhou, Volksrepublik China) im Hauptprüfverfahren ohne Nebenbestimmungen freigegeben, den deutschen Hersteller von Rangierlokomotiven Vossloh Locomotives GmbH, Kiel (im Folgenden: **Vossloh Locomotives**), zu erwerben.

Bei CRRC Zhuzhou Locomotives Co., Ltd. handelt es sich um eine Tochtergesellschaft der CRRC Corporation, Ltd. (Beijing, Volksrepublik China, im Folgenden: **CRRC**). CRRC ist börsennotiert und steht zu 51% – über die Holdinggesellschaft CRRC Group Co., Ltd. und die staatliche Beteiligungsverwaltung SASAC – im Eigentum des chinesischen Staats. CRRC ist der weltweit größte Hersteller von Schienenfahrzeugen. Bislang setzt das Unternehmen seine Produkte aber ganz überwiegend in China ab. In Europa hat das Unternehmen trotz intensiver Bemühungen bislang nur überschaubare Erfolge erzielen können.

Vossloh ist ein spezialisierter Hersteller von Rangierlokomotiven und Marktführer in Europa. Das Unternehmen stellt leistungsstarke und streckentaugliche Lokomotiven her, die auch auf dem öffentlichen Schienennetz und nicht nur auf privaten Industriegeländen eingesetzt werden dürfen. Die Vossloh AG, Werdohl, möchte ihre Tochtergesellschaft bereits seit 2014 verkaufen. Seitdem sind Investitionen in neue Antriebstechnologien unterblieben.

Die Entscheidung weist wichtige Besonderheiten in zwei Bereichen auf: Zum einen war absehbar, dass sich die Marktanteile sowohl des Zielunternehmens als auch der Erwerberin im Prognosezeitraum verändern werden, zum anderen mussten die Besonderheiten des Erwerbs durch

ein chinesisches Staatsunternehmen im Rahmen der Prognoseentscheidung berücksichtigt werden. Diese werden im Anschluss an die Marktabgrenzung dargestellt.

I. Der betroffene Markt für Rangierlokomotiven

Das Vorhaben betrifft den Markt für Herstellung und Vertrieb von Rangierlokomotiven im EWR und der Schweiz.

Rangierlokomotiven werden von Eisenbahnverkehrsunternehmen und Industriebetrieben zur Zugbildung oder zum Beladen von Waggons auf Rangierbahnhöfen oder größeren Industrieanlagen (wie Stahlwerken, Raffinerien, Bergbau-, Chemie- oder Hafenanlagen) eingesetzt. Teilweise werden Rangierlokomotiven auch für Fahrten auf dem öffentlichen Schienennetz verwendet, beispielsweise um Waggons von einem Standort zu einem anderen zu transportieren sowie Bau- oder Rettungszüge zu bewegen.

Rangierlokomotiven müssen spezifische Fähigkeiten aufweisen, die bereits bei der Konstruktion berücksichtigt werden müssen. Zudem verfügen Rangierlokomotiven wegen der häufigen Richtungswechsel bei der Zugbildung typischerweise über ein Mittelführerhaus, in dem zwei Steuerstände untergebracht sind; dies unterscheidet sie von Streckenlokomotiven, die typischerweise über Führerstände an beiden Enden der Lokomotive verfügen. Mit Streckenlokomotiven besteht nur eine einseitige Substituierbarkeit: Leistungsfähige Rangierlokomotiven mit der erforderlichen Zugsicherungstechnik und Zulassung können kleinere Streckenlokomotiven ersetzen, umgekehrt können Streckenlokomotiven aber nur in Randbereichen Rangierlokomotiven ersetzen.

In räumlicher Hinsicht erstreckt sich der relevante Markt über den EWR sowie die Schweiz. Zwar bestehen weiterhin erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Zugsicherungstechnik und der Fahrspannung, sodass Lokomotiven weiterhin separate Zulassungen für jedes einzelne Land benötigen, in dem sie eingesetzt werden sollen. Dabei unterscheiden sich die Zulassungsvoraussetzungen erheblich. Dies wird auch daran erkennbar, dass wichtige Wettbewerber mit Sitz in Osteuropa nicht über Zulassungen für den Einsatz ihrer Fahrzeuge in den meisten Ländern Westeuropas verfügen. Aufgrund der Harmonisierungsbemühungen auf europäischer Ebene, die auch zu substantiellen Änderungen des Zulassungsprozesses geführt haben, ist jedoch in den nächsten Jahren mit einem weiteren Zusammenwachsen der Märkte zu rechnen, sodass die Beschlussabteilung von einem einheitlichen Markt ausgegangen ist, der den gesamten EWR sowie die Schweiz umfasst.

II. Veränderungen in den Marktstellungen der beteiligten Unternehmen

Bei der Analyse der Wettbewerbsbedingungen hatte die Beschlussabteilung einige Besonderheiten des Markts für Rangierlokomotiven zu berücksichtigen:

Zum einen hat der Markt ein langlebiges Wirtschaftsgut zum Gegenstand, von dem jährlich nur eine vergleichsweise geringe Stückzahl abgesetzt wird und der starken Schwankungen unterworfen ist. Neben einer eher stetigen Nachfrage von Industriekunden im Rahmen kleinerer Auf-

träge fragen in unregelmäßigen Abständen auch Staatsbahnen größere Stückzahlen nach. Aufgrund dessen schwanken sowohl das Marktvolumen als auch die Absatzzahlen der einzelnen Nachfrager von Jahr zu Jahr erheblich. Anstelle des Absatzes eines einzelnen Jahres hat die Beschlussabteilung deswegen einen Fünfjahres-Zeitraum betrachtet.

Zum anderen besteht in vielen Fällen ein erheblicher Zeitverzug zwischen Auftragserteilung und Auslieferung der Fahrzeuge. Insbesondere wenn ein Kunde Rangierlokomotiven mit besonderen Merkmalen verlangt, wie es häufig bei Großaufträgen von Staatsbahnen der Fall ist, können die ersten Fahrzeuge erst nach zwei bis drei Jahren ausgeliefert werden. Dies liegt nicht zuletzt am aufwändigen Zulassungsverfahren, das Schienenfahrzeuge durchlaufen müssen. Bei Großaufträgen kommt die Zeitspanne für die Auslieferung hinzu, die je nach Stückzahl ebenfalls mehrere Jahre betragen kann. Aus diesem Grund hat die Beschlussabteilung hier einen längeren Prognosezeitraum von fünf bis zehn anstatt der typischen drei bis fünf Jahre zugrunde gelegt.

Schließlich besteht hier die Besonderheit, dass sich die Marktstellung sowohl von Vossloh als auch von CRRC absehbar verändern wird. Vossloh hat in den letzten Jahren an Wettbewerbsfähigkeit verloren und wird künftig eine schwächere Marktstellung aufweisen als die Marktanteile der vergangenen Jahre anzeigen. CRRC hingegen befindet sich erst im Begriff, in den Markt einzutreten, und baut ihre Marktstellung gerade auf, sodass in den nächsten Jahren eine stärkere Marktstellung zu erwarten ist. Das Unternehmen hat bislang nur einzelne Aufträge für Rangierlokomotiven erhalten, jedoch noch keine entsprechenden Fahrzeuge ausliefern können. Dementsprechend besitzen die historischen Marktanteile beider Unternehmen nur begrenzte Aussagekraft über ihre künftige Marktstellung. Dies gilt umso mehr, als sich parallel dazu das Marktvolumen aufgrund technischer Entwicklungen – insbesondere der Verfügbarkeit umwelt-schonender Antriebstechnologien wie Hybrid- oder sog. Dual-Mode-Lokomotiven – nach Einschätzung der Beschlussabteilung erhöhen wird.

Diese absehbaren Veränderungen hat die Beschlussabteilung in der Prognose berücksichtigt, indem sie die historischen Marktanteile nicht einfach fortgeschrieben, sondern um die absehbaren Änderungen korrigiert hat. Den Möglichkeiten stärkerer Quantifizierung sind bei dynamischen Entwicklungen allerdings enge Grenzen gesetzt. Daher hat die Beschlussabteilung die Prognose qualitativ anhand einer umfassenden Gesamtbetrachtung aller relevanten Einflussfaktoren vorgenommen.

Durch die Veränderungen der Marktverhältnisse entstehen zugleich erhebliche Prognoseunsicherheiten. Dennoch kann der Umstand, dass ein Markt eine dynamische Phase durchläuft, nicht per se dazu führen, dass jeglicher Zusammenschluss als unbedenklich hinzunehmen wäre. Jedoch muss sichergestellt sein, dass die Beweismaßstäbe für Verwaltungsentscheidungen immer eingehalten werden. Diesem Spannungsfeld hat die Beschlussabteilung durch eine Bildung von Szenarien Rechnung getragen. Dabei sind Prognosen für mehrere realistische Marktverläufe gebildet und abgewogen worden, die sich aus der erwartbaren Entwicklung der relevanten Einflussfaktoren ergeben können.

Im vorliegenden Fall hat die Beschlussabteilung eine umfassende Analyse vorgenommen. Als Ausgangspunkt sind zunächst die historischen Marktstellungen extrapoliert und anschließend

um die bereits heute absehbaren Veränderungen korrigiert worden. Dazu gehören beispielsweise die Auftragslage, der Erfolg bei größeren Ausschreibungen der letzten Zeit, der technologische Stand sowie die Ressourcen der Unternehmen.

III. Beteiligung von Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften

Der Kauf deutscher Unternehmen durch Firmen aus China wird derzeit intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert. Für das Kartellrecht ist dabei vor allem die Frage relevant, wie sich wirtschaftliche Macht auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auswirkt. Zahlreiche Parameter, die die wettbewerblichen Verhaltensspielräume und das Marktverhalten betreffen, spielen dabei für die Prognose eine Rolle. Aber nicht alle Aspekte, die in der öffentlichen Debatte thematisiert werden, sind hierbei relevant. Bei verschiedenen Wettbewerbsverzerrungen, die europäische Hersteller benennen, handelt es sich vielmehr um Fragen der Handelspolitik oder des Vergaberichts, die mit den Instrumenten des Wettbewerbsrechts nicht gelöst werden können.

Durch die Beteiligung eines Staatsunternehmens aus einer zentral geplanten Volkswirtschaft ergeben sich einige Besonderheiten für die kartellrechtliche Analyse. Denn die Verhaltensspielräume und Begrenzungen, denen privatwirtschaftliche Unternehmen einerseits und Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften andererseits ausgesetzt sind, unterscheiden sich substantiell. Die Besonderheiten von Staatsunternehmen aus Zentralplanungswirtschaften in der Fusionskontrolle sind für das Kartellrecht eine durchaus neue Fragestellung: Denn bislang gab es keine zentral gelenkten Volkswirtschaften, die mit Hilfe ihrer Staatsunternehmen gezielt Märkte in anderen Ländern erschließen wollten.

Die Beschlussabteilung hat mehrere Besonderheiten identifiziert, die unter dem Blickwinkel der Fusionskontrolle Bedeutung besitzen:

Die erste Besonderheit besteht in der Größe des Konzernverbunds. Die vertikale Integration des Verbunds von Staatsunternehmen ist in einer zentral geplanten Volkswirtschaft erheblich. Dadurch entstehen Verbundvorteile. Zudem weisen Staatsunternehmen aus zentral geplanten Volkswirtschaften eine besonders hohe Fertigungstiefe in ihrem Konzernverbund auf, da viele Vorprodukte – teilweise weit nach oben in der Lieferkette – intern hergestellt werden können.

Für die Beurteilung der Größe des Konzernverbunds ist im deutschen Recht die Verbundklausel nach § 36 Abs. 2 GWB maßgeblich. Im vorliegenden Fall greift dabei die Beherrschungsvermutung des § 17 Abs. 2 AktG ein, da die Volksrepublik China mittelbar die Mehrheit der Anteile an CRRC hält. Die Ermittlungen der Beschlussabteilung haben zudem ergeben, dass auch der ausdrückliche Anspruch der staatlichen Beteiligungsverwaltung SASAC besteht, wesentliche Aspekte des wirtschaftlichen Verhaltens ihrer Staatsunternehmen zu beeinflussen. Zudem zeigten interne Dokumente, dass CRRC ihr Verhalten eng an den Vorgaben der derzeit gültigen 13. Fünfjahresplanung ausrichtet.

Damit umfasst der Konzernverbund nach § 36 Abs. 2 GWB zumindest alle mehrheitlich im Staatsbesitz stehenden Unternehmen in China. Dies ist für den Umfang der notwendigen Anga-

ben in einer Anmeldung bedeutsam. Der vorliegende Fall hat gezeigt, dass die Kenntnis der Beteiligungsunternehmen, die nach § 39 Abs. 3 GWB mit der Anmeldung zu übermitteln sind, zumindest aus dem betroffenen Sektor sowie vor- und nachgelagerten Bereichen für die materielle Beurteilung wichtig ist. Denn sowohl die wettbewerblichen Verhaltensspielräume als auch die technologischen Fähigkeiten werden durch die Reichweite des Konzernverbunds beeinflusst. Insoweit besitzen gerade auch Gemeinschaftsunternehmen mit westlichen Herstellern in China Bedeutung.

Im vorliegenden Verfahren sind Ermittlungen innerhalb des Konzernverbunds auf Herausforderungen gestoßen. So sind nicht auf alle Auskunftsbeschlüsse die angeforderten Informationen fristgemäß vollständig vorgelegt worden. Dies gilt insbesondere auch für Angaben zu Verbundunternehmen. In diesem Zusammenhang hat sich die Möglichkeit als bedeutsam erwiesen, den Fristenlauf aufgrund der Unvollständigkeit der Anmeldung oder der – bislang nur eingeschränkt anwendbaren – Stop-the-Clock-Regelung des § 40 Abs. 2 S. 5 GWB zu hemmen.

Neben der Größe des Konzernverbunds besteht die zweite Besonderheit in der Fähigkeit und der Bereitschaft zu Niedrigpreisstrategien. Diese sind für das zu erwartende Marktverhalten und die Veränderung der Marktverhältnisse durch den Zusammenschluss ganz entscheidend.

Die systematische Unterbietung von Wettbewerbern kann zu substantiellen Verschiebungen der Marktstellungen führen. Die Anforderungen der Missbrauchsaufsicht an Verdrängungspreisstrategien können zur Beurteilung dieser Frage aber nicht einfach auf die Fusionskontrolle übertragen werden. Insbesondere ist die Möglichkeit zum Recoupment im hier relevanten Kontext für die Wahrscheinlichkeit einer Niedrigpreisstrategie nicht aussagekräftig: Denn bei einer zentral geplanten Volkswirtschaft können neben wirtschaftlichen – und insoweit ökonomisch-rationalen – Zielen auch politische Vorgaben in das Optimierungskalkül einfließen, die von den entscheidungsbefugten politischen Akteuren des Landes gesetzt werden und sich beispielsweise in der Fünfjahresplanung oder nationalen Industriestrategien niederschlagen.

Die Gefahren von Niedrigpreisstrategien bewegen sich dabei in einem Spannungsfeld, da niedrige Preise grundsätzlich nicht als wettbewerbswidrig einzustufen sind. Denn das Bestreben nach einem Ausbau der eigenen Marktstellung durch niedrige Preise ist dem Wettbewerbsgedanken inhärent. Auch zum Zwecke des Markteintritts kann es erforderlich sein, für eine gewisse Zeit sogar Verluste in Kauf zu nehmen. Allerdings bergen Niedrigpreise, die nicht in vollem Umfang mit komparativen Kostenvorteilen unterlegt sind, auf mittlere Sicht die Gefahr, die Wettbewerbsstruktur zu beschädigen. Ob dies zu erwarten ist, hängt maßgeblich von den Möglichkeiten und Anreizen zur Umsetzung entsprechender Niedrigpreisstrategien ab.

In diesem Kontext erlangen der Zugang zu Finanzmitteln und Subventionen sowie das Verhalten von CRRC Bedeutung. Dafür kann auch das Verhalten des Erwerbers auf anderen Märkten – insbesondere im Hinblick auf die Preissetzung – Anhaltspunkte liefern.

CRRC verfügt als Staatsunternehmen, das im Rahmen zweier wichtiger chinesischer Industriestrategien – „Made in China 2025“ und „Neue Seidenstraße“ – gefördert wird, über einen herausragenden Zugang zu Finanzmitteln.

Dazu gehören zunächst staatliche Subventionen. Staatliche Subventionen können erhebliche Verzerrungen der Wettbewerbsbedingungen hervorrufen. Um derartige Verzerrungen auszuschließen, hat die EU für den Warenverkehr der Mitgliedsstaaten die Beihilferegeln in Artt. 107 ff. AEUV erlassen, über deren Einhaltung mit der EU-KOM eine schlagkräftige supranationale Behörde wacht. Ein vergleichbarer Rechtsrahmen mit einem entsprechenden Grad an Transparenz und staatlicher Durchsetzung ist für staatliche Beihilfen in China nicht erkennbar.

CRRC verfügt tatsächlich über Vorteile durch staatliche Subventionen. So weist das Unternehmen bereits offen Subventionen in Höhe von etwa 75 Mio. EUR in seinem Geschäftsbericht 2018 aus. Die Beschlussabteilung ist in ihrer Würdigung aber darüber hinaus davon ausgegangen, dass auch verdeckte Beihilfen gewährt werden. So zeigt vor allem der Bericht der EU-KOM "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**), der in zahlreichen Anti-Dumping-Entscheidungen der EU-KOM zum Nachweis der Gewährung unzulässiger Subventionen herangezogen worden ist, ein umfassendes System finanzieller Zuwendungen des chinesischen Staats auf. Dazu zählen gesicherte Absätze im geschützten Heimatmarkt, vergünstigte Preise für Vorprodukte, Beihilfen für Forschung und Entwicklung sowie der Zugang zu vergünstigten Krediten bei staatlichen Banken.

Für die Beurteilung der Handlungsspielräume von CRRC ist zudem bedeutsam, dass die Kreditgewährung in China ein wichtiges Instrument zur finanziellen Ausstattung von Staatsunternehmen ist. Der chinesische Bankensektor zeichnet sich durch einen hohen Anteil staatlicher Banken aus, die gezielt zur Erreichung der Ziele der staatlichen Planung eingesetzt werden, u.a. indem sie staatliche (Schwester-)Unternehmen unabhängig von der finanziellen Situation und dem Kreditrisiko mit Krediten zu nicht marktgerechten Zinssätzen finanzieren. Sofern Staatsunternehmen ihre Kredite nicht mehr bedienen können, verhindert die chinesische Regierung bisweilen die Insolvenz und sorgt – trotz fehlender Aussicht auf Rückzahlung der Kredite – für eine Refinanzierung, eine Rettungsaktion ("Bailout") oder eine Restrukturierung der Schulden.

Vor diesem Hintergrund verfügt CRRC über weitreichende Möglichkeiten, Niedrigpreisstrategien durchzuführen. Das bisherige Verhalten von CRRC auf ausländischen Märkten wie auch interne Dokumente lassen darauf schließen, dass CRRC zur Ausweitung seiner Marktstellung auf Auslandsmärkten auch gezielt günstige Preise einsetzt. Darauf deuten einerseits Aufträge für Rangierlokomotiven, die CRRC an die DB und die ungarische RCH verkauft hat, sowie einzelne Lokomotiv- und Triebwagenverträge in anderen Ländern Europas hin. Auch hat CRRC in den letzten Jahren eine ganze Reihe wichtiger Ausschreibungen für Metro-Züge in den USA durch besonders günstige Preise gewonnen.

Schließlich ist in der Prognose zu berücksichtigen, dass gegen chinesische Staatsunternehmen eine Vielzahl von Entscheidungen der EU-KOM wegen Dumping-Praktiken ergangen ist, die zu einem erheblichen Teil noch gegenwärtig in Kraft sind. Diese Entscheidungen sind gegen Unternehmen aus demselben Konzern und damit desselben Eigentümers ergangen. Sie besitzen

Indizwirkung für die Bereitschaft, zur Steigerung des Absatzes zu so niedrigen Preisen anzubieten, dass ein Verstoß gegen Anti-Dumping-Vorschriften in Kauf genommen wird. Von Bedeutung ist dabei, dass auch einige Fahrzeugkomponenten wie Stahl- und Alufelgen oder Reifen für LKW und Busse bereits Gegenstand von Anti-Dumping-Entscheidungen der EU-KOM waren. Daran wird deutlich, dass die Volksrepublik China als mittelbare Eigentümerin von CRRC auch heute noch im Sinne von Anti-Dumping-Vorschriften wettbewerbswidrige Niedrigpreisstrategien ihrer Tochterunternehmen in Ländern des EWR unterstützt.

IV. Prognose

Für die Prognose der Zusammenschlusswirkungen hat die Beschlussabteilung gemäß der obigen Grundsätze für die Prognose in einem dynamischen Marktumfeld zunächst Szenarien für die Entwicklung der Marktstellungen von Vossloh und von CRRC ohne den Zusammenschluss gebildet. In einem zweiten Schritt hat die Beschlussabteilung dann diejenigen Szenarien ausgeschlossen, die bei einem Zusammenschluss nicht mehr eintreten können. Für die verbleibenden Szenarien hat die Beschlussabteilung dann betrachtet, ob sie einen hinreichend zuverlässigen Schluss auf das Vorliegen der Untersagungsvoraussetzungen tragen. Dies hat die Beschlussabteilung im Ergebnis letztlich nicht frei von vernünftigen Zweifeln feststellen können und das Vorhaben daraufhin freigegeben.

Auf Grundlage der Umsätze in den Jahren 2014 bis 2018 beliefen sich die Marktanteile von Vossloh auf [40 bis 50]%. Der Abstand zum nächstgrößten Wettbewerber, dem tschechischen Unternehmen CZ Loko, war erheblich, vor allem in Anbetracht der Tatsache, dass CZ Loko nicht über Rangierlokomotiven mit einer Zulassung für Deutschland oder Frankreich verfügt. CZ Loko ist demzufolge als entfernter Wettbewerber einzustufen.

Bei der Beurteilung der weiteren Entwicklung von Vossloh ohne den Zusammenschluss war für die Beschlussabteilung aber entscheidend, dass das Unternehmen in den letzten Jahren erheblich an Wettbewerbsfähigkeit verloren hat. Durch den langen Verkaufsprozess sind wichtige Investitionen, insbesondere in moderne Antriebstechnologien, unterblieben. Die Entwicklung einer Hybrid- oder Dual-Mode-Rangierlok kostet einen Millionenbetrag und erfordert einen Vorlauf von mehreren Jahren. Gleichzeitig sind in den letzten Jahren Alstom, Stadler und Toshiba neu in den Markt eingetreten. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um etablierte Hersteller, die über eine große Expertise auch bei anderen Schienenfahrzeugen verfügen und die schon heute fertige Produkte auf dem Markt oder zumindest große Aufträge gewonnen haben, für die sie innovative Produkte entwickeln. Dadurch ist Vossloh in einen wettbewerblichen Rückstand geraten.

Als unteres Szenario hat die Beschlussabteilung angesehen, dass für Vossloh kein Käufer gefunden wird und die Muttergesellschaft Vossloh AG den Betrieb des Unternehmens kurzfristig beendet. Bei diesem Szenario wäre der Marktanteil von Vossloh möglicherweise innerhalb der nächsten drei Jahre auf Null abgesunken.

Daneben hat die Beschlussabteilung zwei mittlere Szenarien gebildet, die die Fortführung von Vossloh zum Gegenstand haben. Im Szenario der unteren Mitte findet die Vossloh AG keinen

Käufer für Vossloh, führt das Unternehmen aber fort, ohne ihm die nötigen Finanzmittel zuzuführen, um seine Wettbewerbsfähigkeit wiederherzustellen. In diesem Szenario erwartet die Beschlussabteilung einen langsam sinkenden Marktanteil von Vossloh, der in fünf bis zehn Jahren deutlich unterhalb der Schwelle der Marktbeherrschung liegen würde.

Im Szenario der oberen Mitte werden Vossloh die nötigen Finanzmittel zur Wiederherstellung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zugeführt, nachdem ein Käufer das Unternehmen übernommen oder die Vossloh AG ihre Strategie geändert hat. Für diesen Fall hält die Beschlussabteilung einen Marktanteil von um die 40% für möglich, vermag dies aber nicht mit der notwendigen Sicherheit zu prognostizieren. Es könnte auch nur ein Marktanteil von 30%, möglicherweise sogar noch darunter, erreicht werden. Ganz entscheidend ist dafür die Frage, wie groß der wettbewerbliche Rückstand ist, den Vossloh in den letzten Jahren gegenüber den neuen Wettbewerbern erlitten hat. Die Beschlussabteilung konnte nicht mit hinreichender Sicherheit ausschließen, dass ein großer wettbewerblicher Rückstand entstanden ist, der es Vossloh auch bei einem engagierten neuen Eigentümer nicht erlaubt, innerhalb des Prognosezeitraums ihre alte Stärke wiederzuerlangen.

In einem oberen Szenario hat die Beschlussabteilung schließlich noch den Fall betrachtet, dass Vossloh den derzeit ausgeschriebenen Auftrag der DB für die sog. „Zweikraftlok“ gewinnen würde, der die Lieferung von 200 Dual-Mode-Lokomotiven zum Gegenstand hat. Das Ergebnis dieser Ausschreibung stand zum Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht fest. In diesem Szenario würde der Marktanteil von Vossloh sogar noch weiter ansteigen, anschließend aber – und noch innerhalb des Prognosezeitraums – wieder absinken.

Für CRRC geht die Beschlussabteilung in einem unteren Szenario davon aus, dass dem Unternehmen in den nächsten fünf bis zehn Jahren der Marktzutritt – schon aufgrund der bereits erteilten Aufträge der DB und der ungarischen RCH – gelingt. Die Beschlussabteilung erwartet, dass CRRC in den nächsten fünf bis zehn Jahren eine gesicherte Marktstellung aufbauen kann. Allerdings erachtet es die Beschlussabteilung als ausgeschlossen, dass CRRC im Prognosezeitraum aus eigener Kraft eine marktbeherrschende Stellung erlangen könnte. Denn dafür kann es dem Unternehmen aufgrund des großen Zeitverzugs zwischen Auftragserteilung und Auslieferung im Markt für Rangierlokomotiven nicht gelingen, innerhalb des Prognosezeitraums die nötige Reputation, vor allem hinsichtlich Langlebigkeit und Zuverlässigkeit ihrer Produkte, aufzubauen. Die Beschlussabteilung rechnet daher in fünf bis zehn Jahren mit einem Marktanteil von etwa 10% für CRRC.

In einem oberen Szenario ist die Beschlussabteilung auch hier von dem möglichen Gewinn der Zweikraft-Ausschreibung der DB ausgegangen, der zu einem temporären Anstieg der Marktstellung von CRRC führen, aber danach auch wieder absinken würde.

Im Falle des Zusammenschlusses kommen für Vossloh das untere Szenario (Ausscheiden aus dem Markt) und das Szenario der unteren Mitte (weiterer Verlust an Wettbewerbsfähigkeit wegen fehlender Finanzmittel) nicht mehr in Betracht. Denn CRRC wird Vossloh die nötigen Finanzmittel zuführen, sodass ein weiterer Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ausgeschlossen werden kann. Die oberen Szenarien bei Vossloh und bei CRRC (Gewinn des Zweikraftlok-Auftrags)

müssen nicht näher betrachtet werden, da sie einerseits unsicher und andererseits für die Prüfung nicht relevant sind, da es sich nicht um den Verlauf mit der schwächsten realistisch möglichen Marktstellung für das zusammengeschlossene Unternehmen handelt.

Damit war die Kombination des Szenarios der oberen Mitte für Vossloh und des unteren Szenarios für CRRC für die Beurteilung der Zusammenschlusswirkungen heranzuziehen.

Die Beschlussabteilung kann nicht mit der nötigen Wahrscheinlichkeit prognostizieren, dass durch den Zusammenschluss innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahre eine marktbeherrschende Stellung entstehen wird. Die Beschlussabteilung hat dabei berücksichtigt, dass CRRC komplementäre technische Fähigkeiten, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit den hohen Spannungen des Eisenbahnstroms sowie Hybrid-Antrieben, einbringen kann. Auch die Auswirkungen einer Niedrigpreisstrategie im Rahmen einer Zwei-Marken-Strategie sind dabei einbezogen worden. Jedoch bleibt die Möglichkeit bestehen, dass sich die Wettbewerber in der Schwächephase, die in den nächsten zwei bis vier Jahren vor Vossloh liegt, so stark im Markt etablieren können, dass dies anschließend nicht mehr korrigiert werden kann. Dann könnte auch die zu erwartende Niedrigpreisstrategie von CRRC nicht mehr zu einer substantiellen Änderung der Marktverhältnisse führen, da die neuen Wettbewerber bereits zu große Bedeutung für die Kunden erlangt hätten.

Darüber hinaus konnten erhebliche unilaterale oder koordinierte Effekte ausgeschlossen werden.

Aus diesen Gründen war das Vorhaben im Ergebnis freizugeben.