



Presserohstoff: Gateway Basel Nord

Datum

13.06.2019

I. Zusammenschlussvorhaben

Die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, Hupac SA und Rethmann SE & Co. KG beabsichtigen direkt oder indirekt die gemeinsame Kontrolle über die Gateway Basel Nord AG (GBN) zu erlangen. Die WEKO erhielt am 14. Januar 2019 die vollständige Meldung von diesem Vorhaben.

Die drei Unternehmen beabsichtigen, gemeinsam eine Umschlagsanlage (Terminal) für den kombinierten Verkehr im Raum Basel Nord zu realisieren und zu betreiben. Mit dem Grossterminal mit Gateway-Funktion wollen die drei Unternehmen eine Drehscheibe für den Import- und Exportverkehr sowie den alpenquerenden Transitverkehr schaffen. GBN wird keine Umschlagsleistungen im reinen Binnenverkehr erbringen. In einer ersten Etappe soll eine bimodale Umschlagsanlage für Transporte auf der Strasse (Lastwagen) und Schiene (Zug) entstehen. In einer zweiten Etappe soll die Anlage um ein neues Hafenbecken erweitert werden und als trimodale Anlage Umschlagsleistungen für Transporte auf der Strasse, Schiene und dem Wasser (Schiff) ermöglichen.

Im Unterschied zu bestehenden Anlagen in der Schweiz und im grenznahen Ausland, soll die Umschlagsanlage GBN eine Verteilfunktion für die ganze Schweiz übernehmen. Ein grosser Teil der Güter wird nochmals auf die Schiene umgeschlagen, so dass der Nach- bzw. Vorlauf in der Schweiz ebenfalls auf der Schiene erfolgen kann. Der Anschluss an die Rheinschifffahrt (Etappe 2) erlaubt eine zusätzliche Bündelung schiffseitiger Volumen auf GBN für den anschliessenden Schienentransport in der Schweiz.

II. Gesetzliche Vorgaben und Auflagen des BAV

GBN wird vom Bundesrat als Anlage von nationaler verkehrspolitischer Bedeutung bezeichnet. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) hat für die erste Etappe (Bau einer bimodalen Umschlagsanlage) Investitionsbeiträge in der Höhe von rund 83 Millionen Franken zugesichert. Für die zweite Etappe (Erweiterung zu einer trimodalen Umschlagsanlage) hat das BAV die grundsätzliche Förderwürdigkeit bescheinigt.¹

Für vom Bund geförderte Umschlagsanlagen im kombinierten Verkehr ist gemäss Art. 6 der Gütertransportverordnung der diskriminierungsfreie Zugang zu diesen Anlagen für alle Kundinnen und Kunden zu gewähren. Weiter hat das BAV Auflagen erlassen, welche sicherstellen, dass die gesamte Logistikbranche die neue Anlage zu den gleichen Bedingungen nutzen kann wie die an GBN beteiligten Unternehmen. Dazu gehört die Trennung von Funktionen und des Daten- und Informationsmanagements. Mit diesen Auflagen wird verhindert, dass sich die Eigentümergesellschaften oder ihre Tochterunternehmen ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile verschaffen können (z. B. Informationen zu kundenbezogenen

¹ Vgl. Medienmitteilung «BAV sichert Mitfinanzierung des Gateway Basel Nord zu» vom 9. Juli 2018.

Absatzzahlen, Preisen, Preiselementen, Margen und weiteren Konditionen). GBN wird weiter verpflichtet, allen Kundinnen und Kunden der Umschlagsanlage die erforderlichen Daten und Informatik-Schnittstellen, welche für eine effiziente Auftragsabwicklung erforderlich sind, in der notwendigen Qualität bereitzustellen. Zudem sind die Möglichkeiten der Gewinnausschüttung beschränkt, solange bis die Reserven von GBN nicht vollständig geäuftet sind.²

III. Die am Zusammenschluss beteiligten Unternehmen

SBB Cargo ist im Gütertransport auf der Schiene und der damit verbundenen Logistik tätig, insbesondere in der Schweiz. SBB Cargo betreibt eine Umschlagsanlage in Basel Wolf sowie ein regionales Netz an kleineren Umschlagsanlagen, so in Dietikon, Gossau, Oensingen, Renens, Sion, Lugano, Cadenzano und St. Triphon.

Hupac ist als Operateurin im kombinierten Verkehr auf der Schiene tätig, primär im Bereich des alpenquerenden Güterverkehrs durch die Schweiz. In der Schweiz betreibt Hupac Umschlagsanlagen in Basel Wolf, Aarau und Chiasso.

Die zu Rethmann gehörende Rhenus-Gruppe ist ein weltweit operierender Logistikdienstleister. Innerhalb der Rhenus-Gruppe ist die **Contargo AG** auf Containertransporte spezialisiert. Contargo betreibt ein Netzwerk von Umschlagsanlagen und Transportlinien inklusive der trimodalen Umschlagsanlage in Basel (Hafenbecken 2).

IV. Was die Parteien in das Gemeinschaftsunternehmen einbringen

SBB Cargo, Hupac und Contargo werden Umschlagsvorgänge ihrer eigenen Anlagen teilweise in die Umschlagsanlage GBN verlagern und einzelne Anlagen zum Teil stilllegen. Dies betrifft insbesondere die beiden Anlagen von Hupac und SBB Cargo in Basel Wolf sowie die Anlage von Hupac in Aarau. Contargo wird gewisse Umschlagsvorgänge von der Anlage «Hafenbecken 2», die kapazitätsmässig am Limit operiert, zu GBN verlagern. SBB Cargo wird das für den Bau der Umschlagsanlage notwendige Grundstück an die Betreibergesellschaft GBN verkaufen.

V. Zusammenschlusskontrolle durch die WEKO

Das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (Kartellgesetz, KG; SR 251) sieht ein zweistufiges Verfahren der Zusammenschlusskontrolle vor: In einer ersten Phase, der vorläufigen Prüfung (Art. 32 KG), soll summarisch geklärt werden, ob Anhaltspunkte für die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung bestehen (Art. 10 Abs. 1 KG). Für die Durchführung der vorläufigen Prüfung hat die WEKO von Gesetzes wegen maximal einen Monat Zeit.

Sofern sich aufgrund der vorläufigen Prüfung Anhaltspunkte für die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung ergeben, sieht das Gesetz als zweite Phase die vertiefte Prüfung vor (Art. 33 KG). Im Rahmen dieser zweiten Phase hat die WEKO abzuklären, ob sich die genannten Anhaltspunkte erhärten lassen und ob durch das Zusammenschlussvorhaben die Möglichkeit der Beseitigung wirksamen Wettbewerbs droht (Art. 10 Abs. 2 Bst. a KG). Ist das der Fall, ist zu prüfen, ob das Zusammenschlussvorhaben zu einer Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in einem anderen Markt führt, welche die Nachteile einer marktbeherrschenden Stellung überwiegt (Art. 10 Abs. 2 Bst. b KG). Für die Durchführung der vertieften Prüfung hat die WEKO von Gesetzes wegen vier Monate Zeit.

Anzumerken bleibt, dass in der Zusammenschlusskontrolle nach Kartellgesetz rein wettbewerbliche und keine verkehrs- und umweltpolitischen Aspekte zu prüfen sind.

² Vgl. BAV Faktenblatt «Mitfinanzierung der ersten Etappe des Gateway Basel Nord» vom 9. Juli 2018.

VI. Von der WEKO näher untersuchte Märkte

Mit Blick auf die zukünftige Geschäftstätigkeit von GBN hat die WEKO Märkte für Umschlagsleistungen für Container, Wechselbehälter und Sattelaufliieger im Import- und Exportverkehr vom bzw. ins Rheineinzugsgebiet sowie im alpenquerenden Transitverkehr näher untersucht.

Die übrigen Geschäftstätigkeiten von SBB, Hupac und Rethmann werden unabhängig weitergeführt und nicht in das Gemeinschaftsunternehmen GBN eingebracht.

Bei den Zusammenschlussparteien handelt es sich indes um vertikal integrierte Unternehmen, die neben den Märkten für Umschlagsleistungen auch auf vor- bzw. nachgelagerten oder benachbarten Märkten tätig sind und teils über sehr hohe Marktanteile verfügen. Dies ist insbesondere auf gewissen Märkten des Güterverkehrs auf der Schiene sowie für Operateurleistungen auf der Schiene der Fall. Aufgrund der vertikalen Integration ergeben sich einerseits Vorteile für die Zusammenschlussparteien wie beispielsweise, dass Angebote aus einer Hand angeboten werden können. Andererseits birgt die vertikale Integration zusammen mit den teilweise sehr hohen Marktanteilen aber auch ein Potenzial für Marktabschottung und Diskriminierung von anderen Marktteilnehmern. Aufgrund der Schlüsselstellung von Umschlagsanlagen im kombinierten Verkehr, den potenziellen vertikalen Effekten und der teils starken Marktstellung der Zusammenschlussparteien ist grundsätzlich von Wechselwirkungen zwischen diesen Märkten auszugehen. Die WEKO hat deshalb auch die Wettbewerbswirkungen des Zusammenschlusses auf die Märkte für Operateurleistungen auf der Schiene und die Märkte für Gütertransport auf der Schiene sowie die von diesen Bereichen ausgehenden Auswirkungen auf den Bereich Umschlagsleistungen näher geprüft.

Im Rahmen der vorläufigen Prüfung ergaben sich dann Anhaltspunkte, dass der Zusammenschluss im Bereich Umschlagsleistungen für Container, Wechselbehälter und Sattelaufliieger im Import- und Exportverkehr sowie im alpenquerenden Transitverkehr eine marktbeherrschende Stellung begründen oder verstärken könnte. Zudem bestanden solche Hinweise auch für vor- bzw. nachgelagerte Märkte in den Bereichen Operateurleistungen und Gütertransport auf der Schiene.

VII. Begründung der WEKO

Die WEKO kann einen Zusammenschluss nur dann untersagen oder ihn mit Bedingungen und Auflagen zulassen, wenn eine marktbeherrschende Stellung, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann, begründet oder verstärkt wird und der Zusammenschluss keine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in einem anderen Markt bewirkt, welche die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung überwiegt.

Die Prüfung des Zusammenschlussvorhabens hat ergeben, dass Gateway Basel Nord eine solche marktbeherrschende Stellung beim Umschlag von Containern, Wechselbehältern und Sattelaufliegern im Import- und Exportverkehr begründet oder verstärkt. Dies ist namentlich auf den Märkten für Umschlagsleistungen für Container, Wechselbehälter und Sattelaufliieger für den Umschlag von der Schiene auf die Schiene und den Umschlag vom Schiff auf die Schiene im Import- und Exportverkehr vom bzw. ins Rheineinzugsgebiet der Fall. Die starke Marktstellung der Zusammenschlussparteien auf den vor- bzw. nachgelagerten Märkten – insbesondere die starke Stellung von SBB Cargo im Vor- bzw. Nachlauf der Import- und Exportverkehre auf der Schiene im Binnenverkehr – ermöglicht dabei die Bündelung dieser Umschläge auf der Umschlagsanlage GBN. Es ist davon auszugehen, dass die Umschlagsanlagen der Wettbewerber beim Umschlag von der Schiene auf die Schiene und vom Schiff auf die Schiene nach dem Bau und der Inbetriebnahme von GBN aufgrund der hohen Kosten- und Zeitvorteile durch den Umschlag in GBN nicht im Stande sein werden, eine hinreichend disziplinierende Wirkung auf das Verhalten auf GBN auszuüben. Hingegen kann bei anderen Umschlagsarten, insbesondere bei Umschlägen von der Schiene auf die Strasse und vom Schiff auf die Strasse, nicht von einer möglichen Beseitigung des wirksamen Wettbewerbs ausgegangen werden. So stellen in diesen Bereichen auch kleinere Umschlagsanlagen zukünftig mögliche Alternativen zu GBN dar.

Der Beeinträchtigung der Wettbewerbsverhältnisse beim Güterumschlag stehen jedoch erhebliche Verbesserungen im Gesamtsystem des kombinierten Verkehrs gegenüber: Durch die Bündelung der Import- und Exportverkehre auf GBN ergeben sich substantielle Kosten- und Zeiteinsparungen, welche sämtlichen Akteuren im kombinierten Verkehr offenstehen. Im Bereich des Gütertransports auf der Schiene wird es GBN erlauben, internationale Güterzüge von bis zu 750 Metern Länge abzuwickeln. Zudem führen die sechs parallelen Gleise von GBN dazu, dass die internationalen Züge nicht getrennt werden müssen und die Güter direkt auf die nationalen Zugverbindungen umgeschlagen werden können. Dadurch reduziert sich der Rangieraufwand deutlich und die Abfertigung eines internationalen Zuges kann schneller abgewickelt werden. Die Mengenbündelung auf GBN reduziert zudem die Standzeiten der eingesetzten Züge und Binnenschiffe und senkt voraussichtlich auch die Standzeiten der Ladeeinheiten. Die Prüfung hat ergeben, dass die durch den Zusammenschluss entstehenden Einsparungen beträchtlich sind und zu einem grossen Teil in den anderen Gliedern des kombinierten Verkehrs wie beispielsweise dem Transport auf der Schiene anfallen. Diese Einsparungen sind auch im Verhältnis zu den gesamten Transportkosten und der Dauer des Transports substantiell.

Die gesetzlichen Vorgaben der Gewährung des diskriminierungsfreien Zugangs zu GBN und die weiteren vom BAV verfügbaren Auflagen stellen dabei sicher, dass diese Vorteile auch anderen im kombinierten Verkehr tätigen Unternehmen als den Zusammenschlussparteien zugutekommen. Somit ist davon auszugehen, dass diese Kosten- und Zeiteinsparungen und die von der Bündelung der Verkehre auf GBN ausgehenden Vorteile die Wettbewerbsverhältnisse in verschiedenen Bereichen des kombinierten Verkehrs verbessern. Diese Vorteile des Zusammenschlussvorhabens überwiegen die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung von GBN, zumal die Kosten für den eigentlichen Umschlag im Verhältnis zu den gesamten Transportkosten nur einen kleinen Teil ausmachen.

VIII. Fazit

Die Prüfung hat ergeben, dass das Zusammenschlussvorhaben eine marktbeherrschende Stellung im Bereich Umschlagsleistungen für Container, Wechselbehälter und Sattelaufleger im Import- und Exportverkehr beim Umschlag von der Schiene auf die Schiene sowie vom Schiff auf die Schiene begründet oder verstärkt, durch die wirksamer Wettbewerb beseitigt werden kann (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. a KG). Allerdings führt das Zusammenschlussvorhaben zu einer Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse in anderen Bereichen des kombinierten Verkehrs, insbesondere im Gütertransport auf der Schiene, welche die Nachteile der marktbeherrschenden Stellung im Bereich Umschlagsleistungen überwiegt (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. b KG).

Daher waren die Voraussetzungen für eine Untersagung oder Zulassung nur unter Auflagen und Bedingungen nicht gegeben.

Glossar

Kombinierter Verkehr: Transport von Gütern in standardisierten Ladeeinheiten (Container, Wechselbehälter, Sattelaufleger etc.) mit zwei oder mehreren Verkehrsträgern (Schiene, Strasse und Schiff).

Umschlagsanlage: Anlage, die es ermöglicht Behälter des kombinierten Verkehrs zwischen Verkehrsträgern umzuschlagen.

Gateway: Anlage, in welcher Ladeeinheiten des kombinierten Ladungsverkehrs zwischen verschiedenen Zügen umgeschlagen werden (Schiene auf Schiene), z.B. zwischen Ferngüterzügen sowie Fern- und Nahgüterzügen. Das spezifische Layout eines Gateways ermöglicht die Feinverteilung und Bündelung von Verkehren auf der Schiene.

Operateur: Operateure organisieren und vermarkten die Transporte im kombinierten Verkehr und sind dabei das Bindeglied zwischen den Akteuren (Betreiber von Umschlagsanlagen, Eisenbahnunternehmen, Spediteur, Verloader, etc.).