



Bundesnetzagentur

Bericht

Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen



Bericht zu den Märkten für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen

Bericht gemäß §§ 64, 65 Eisenbahnregulierungsgesetz
über die Wettbewerbsverhältnisse und die Regulierung
im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen

Endgültiger Bericht
April 2020

**Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen**

Referat 702 – Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Marktbeobachtung, Statistik

Referat 704 – Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen

Tulpenfeld 4

53113 Bonn

Tel.: +49 228 14-7075

Fax: +49 228 14-6700

E-Mail: werkstattstudie@bnetza.de

Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht	3
Zusammenfassung	5
Zweck des Berichts.....	5
Definition der Märkte für Wartungseinrichtungen	5
Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtungen	6
Regulierung von Wartungseinrichtungen	8
Stellungnahmen zum Berichtsentswurf	9
A Einleitung und Vorgehensweise.....	11
1. Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen.....	11
2. Untersuchungs- und Berichtsauftrag.....	13
3. Methodik und Vorgehensweise der Untersuchung	13
B Definition der Märkte für Wartungseinrichtungen	15
1. Methodik der Marktdefinition	15
2. Sachliche Marktabgrenzung	16
3. Räumliche und zeitliche Marktabgrenzung	17
4. Abweichende Marktdefinition der betriebsnahen Instandhaltung im Schienenpersonennahverkehr	17
5. Übersicht über die Märkte für Wartungseinrichtungen	17
C Methodik und Vorgehensweise der Wettbewerbsprüfung	19
1. Einführung in die Wettbewerbsprüfung.....	19
2. Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung	20
3. Besondere Untersuchungsfelder der betriebsnahen Instandhaltung im Schienenpersonennahverkehr	29
4. Vorgehen.....	33
D Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtungen	39
1. Markt 1: Betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs.....	39
2. Markt 2: Betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des Schienengüterverkehrs	66
3. Markt 3: Schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven	82
4. Markt 4: Betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrs.....	99
5. Markt 5: Schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven.....	117
6. Markt 6: Schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen.....	134
7. Markt 7: Schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen	150
8. Markt 8: Betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen des Schienenpersonenfernverkehrs.....	165
9. Markt 9: Schwere Instandhaltung von Reisezugwagen.....	180

10.	Markt 10: Betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs	195
11.	Markt 11: Schwere Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs	201
12.	Markt 12: Instandhaltung von Güterwagen	207
13.	Markt 13: Instandhaltung von Kesselwagen.....	221
14.	Markt 14: Instandhaltung von Dampflokomotiven.....	234
15.	Markt 15: Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen	249
16.	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	264
17.	Trends und zukünftige Entwicklungen.....	268
E	Regulierung von Wartungseinrichtungen.....	275
1.	Regulierung nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz	275
2.	Europarechtliche Vorgaben und Auswirkungen auf die Regulierung	278
3.	Erkenntnisse aus der Regulierungstätigkeit	280
4.	Einschätzung der Bundesnetzagentur über die künftige Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen	284
F	Konsultation des Marktes.....	289
1.	Stellungnahmen zum Entwurf des Berichts.....	289
2.	Bewertung durch die Bundesnetzagentur.....	293
Anhang		317
	Anhang 1: Eisenbahnregulierungsgesetz (Auszug).....	317
	Anhang 2: Stichprobe der Netze für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs	318
	Anhang 3: Kartografische Darstellung der Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge	320
	Abbildungsverzeichnis.....	337
	Abkürzungsverzeichnis	349
	Impressum	351

Zusammenfassung

Zweck des Berichts

Für die Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen sieht das Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) in §§ 63, 81 Abs. 2 zeitlich befristete Ausnahmen von den allgemeinen Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen vor. Zur Unterstützung des weiteren Gesetzgebungsprozesses formulierte der Gesetzgeber in §§ 64 und 65 ERegG den Auftrag an die Regulierungsbehörde, einen Bericht zu der Frage zu erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen, und darzulegen, ob und inwieweit die Befreiungen nach § 63 ERegG beibehalten werden sollten. Mit dem vorliegenden Bericht legt die Bundesnetzagentur ihre Untersuchungsergebnisse vor.

Definition der Märkte für Wartungseinrichtungen

Zunächst definierte die Bundesnetzagentur Märkte, auf denen sich gleichartige Bedürfnisse von Nachfragern und in Substitutionsbeziehungen stehende Angebote von Betreibern von Wartungseinrichtungen gegenüberstehen. Dies erfolgte unter sachlichen, räumlichen und zeitlichen Gesichtspunkten und auf Grundlage einer gesonderten Erhebung bei den Marktteilnehmern. Abgeleitet wurden 15 Märkte für Wartungseinrichtungen, die sich insbesondere über die Fahrzeugart und den technischen Grad der Instandhaltungsleistungen unterscheiden (Abbildung 1). Der Markt für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) weist die auf Ausschreibungen auf dem Verkehrsmarkt zurückzuführende Besonderheit auf, dass er regional statt bundesweit und zeitlich begrenzt statt kontinuierlich definiert wird, so dass eine höhere Zahl begrenzter einzelner Märkte entstehen.

Märkte für Wartungseinrichtungen

Betriebsnahe Instandhaltung			Schwere Instandhaltung	Betriebsnahe und schwere Instandhaltung
SPNV	SPFV	SGV	alle Verkehrsdienste	alle Verkehrsdienste
M1 Fahrzeuge des SPNV <i>regional und zeitlich abgegrenzte Märkte</i>	M4 Elektrolokomotiven	M2 Diesellokomotiven	M3 Diesellokomotiven	M12 Güterwagen
			M5 Elektrolokomotiven	M13 Kesselwagen
			M6 Dieseltriebwagen	M14 Dampflokomotiven
			M7 Elektrotriebwagen	M15 Gleisbau- und Sonderfahrzeuge
	M8 Reisezugwagen		M9 Reisezugwagen	
	M10 Triebzüge des SPFV		M11 Triebzüge des SPFV	

Abbildung 1: Märkte für Wartungseinrichtungen.

Die Bundesnetzagentur konsultierte das Ergebnis der Marktdefinition mit den Marktteilnehmern und veröffentlichte es in einem separaten Bericht.¹

Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtungen

Untersuchungsfelder

Aufbauend auf der Marktdefinition führte die Bundesnetzagentur eine Prüfung des Grades der Markttöffnung und des Umfangs des Wettbewerbs auf den Märkten für Wartungseinrichtungen durch. Sie basiert auf einer detaillierten Erhebung über die Vergabe und Durchführung von Instandhaltungsleistungen bei allen Marktteilnehmern und ist in fünf Untersuchungsfelder unterteilt:

- **Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer:** Welche Strukturen weisen der Instandhaltungsmarkt und der mit ihm in Verbindung stehende Verkehrsmarkt auf? Welche Erfordernisse der Instandhaltung ergeben sich aus dem Verkehrsbereich?
- **Instandhaltung als Eigenproduktion:** Welchen Anteil haben vertikal integrierte Unternehmen bei der Instandhaltung und worauf begründet sich ihre Entscheidung zur Eigenproduktion? Inwieweit ist eine Behinderung von Konkurrenten durch vertikal integrierte Unternehmen möglich?
- **Instandhaltung als fremdvergebene Leistung:** Wie werden Instandhaltungsleistungen an unternehmensfremde Dienstleister vergeben und welche Anbieter und Nachfrager stehen miteinander in Kontakt? Welche Vertragsbeziehungen bestehen und wie sind diese zustande gekommen?
- **Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels:** Bestehen Strukturen, die ein wettbewerbliches Funktionieren der Märkte, etwa einen Neueintritt von Wettbewerbern oder einen Dienstleisterwechsel eines Nachfragers, behindern?
- **Ggf. weitere Erkenntnisse der Bundesnetzagentur:** Sind der Bundesnetzagentur aus ihrer Tätigkeit als Regulierungsbehörde wettbewerbliche Hindernisse auf den Märkten für Wartungseinrichtungen bekannt?

Der Prüfung des Marktes für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des SPNV liegt ein etwas veränderter Fokus zu Grunde, da sich dieser Markt aufgrund der Ausschreibungen durch Aufgabenträger auf dem Verkehrsmarkt strukturell und funktionell von den anderen Märkten unterscheidet. In den Mittelpunkt der Untersuchung wird die Entscheidung (potentieller) Betreiber von SPNV-Netzen über die betriebsnahe Instandhaltung ihrer Fahrzeuge gestellt. Ausgehend davon werden Rahmenbedingungen, Einflüsse und Präferenzen der Marktteilnehmer analysiert.

¹ Bundesnetzagentur (2017): Bericht der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen. Verfügbar unter www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie.

Ergebnisse

Die Prüfung des Grades der Markttöffnung und des Umfangs des Wettbewerbs auf den Märkten ergab, dass die Märkte für Wartungseinrichtungen unterschiedliche Ausprägungen wettbewerblicher Strukturen aufweisen. Die Märkte können in drei Gruppen eingeteilt werden, die sich durch einen abnehmenden Grad der Markttöffnung und einen sinkenden Umfang des Wettbewerbs zwischen den Betreibern von Wartungseinrichtungen unterscheiden (Abbildung 2).

Einteilung der Märkte für Wartungseinrichtungen nach Grad der Markttöffnung und Umfang des Wettbewerbs

Stabiler Wettbewerb		Moderater Wettbewerb		Fehlender Wettbewerb	
M2	Betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV	M1	Betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV	M10	Betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV
M3	Schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven	M4	Betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SGV und SPFV	M11	Schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV
M6	Schwere Instandhaltung von Dieseletriebwagen	M5	Schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven		
M7	Schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen	M8	Betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen des SPFV		
M12	Instandhaltung von Güterwagen	M9	Schwere Instandhaltung von Reisezugwagen		
M13	Instandhaltung von Kesselwagen	M14	Instandhaltung von Dampflok		
		M15	Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen		

Abbildung 2: Grad der Markttöffnung und Umfang des Wettbewerbs auf den Märkten für Wartungseinrichtungen.

Einen **stabilen Wettbewerb** hat die Bundesnetzagentur auf sechs Märkten erkannt. Die Märkte sind vor allem geprägt durch rege Handelsbeziehungen, ausgewogen verteilte Marktanteile der Anbieter von Instandhaltungsleistungen, eine Vielzahl von Nachfragern und Anbietern, eher niedrigen Markteintrittshürden und einer höheren Zufriedenheit der Marktteilnehmer.

Einen **moderaten Wettbewerb** weisen sieben Märkte auf. Sie zeigen schwächere Handelsbeziehungen als die Märkte mit stabilem Wettbewerb. Bei allen Märkten außer dem Markt für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen sind Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG mit einem hohen Marktanteil vorherrschend. Daraus könnten möglicherweise Diskriminierungspotentiale erwachsen. Auf vielen Märkten ist der Anteil der Eigenproduktion hoch und die Anbietervielfalt auf den Märkten für Fremdvergaben geringer; zum Teil verfügen Anbieter über hohe Marktanteile. Einige Anbieter sind zudem Fahrzeughersteller, die sich auf die Instandhaltung ihrer Produkte spezialisiert haben und für die Instandhaltung von Fahrzeugen anderer Hersteller nicht als Wettbewerber auftreten. Daraus resultiert, dass der Anteil von Direktvergaben gegenüber Ausschreibungen hoch ist und ein nachlassender Wettbewerbsdruck für die Betreiber von Wartungseinrichtungen entsteht. Die Markteintrittshürden für neue Anbieter sowie für Kapazitätserweiterungen sind auf mehreren Märkten hoch, da die durchgeführten Instandhaltungsleistungen

eine höhere technische und personelle Spezialisierung der Wartungseinrichtungen erfordern. Die Einschätzungen der Marktteilnehmer, ob der Wettbewerb auf den Märkten funktioniert, weisen eine hohe Spannweite auf, die Zufriedenheit mit der wettbewerblichen Situation ist insbesondere bei den Nachfragern, die selbst über keine Wartungseinrichtung verfügen, eher gering.

Die Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV werden durch ein räumlich beschränktes Einzugsgebiet der Wartungseinrichtungen, das Streben nach Standardisierungs- und Skaleneffekten durch die Nutzung möglichst weniger, spezialisierter Wartungseinrichtungen sowie die Auffassung vieler Betreiber von SPNV-Netzen, dass die betriebsnahe Instandhaltung ein Geschäftsfeld ihres Unternehmens darstellt, charakterisiert. Teilweise verfügen daher bestehende Wartungseinrichtungen über eine hohe Marktmacht.

Fehlender Wettbewerb ist auf beiden Märkten für die Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) zu verzeichnen. Hier erfasste die Bundesnetzagentur lediglich die Instandhaltung der Triebzüge des Produktes Intercity-Express (ICE) der Deutschen Bahn AG, die in konzerneigenen Wartungseinrichtungen erfolgt. Sollte ein neuer Nachfrager auf dem Markt erscheinen, sähe er sich gegenwärtig lediglich der Deutschen Bahn AG als potentielltem Anbieter mit bereits bestehenden Wartungseinrichtungen gegenüber. Aufgrund der hohen technischen Komplexität von Triebzügen im SPFV bestehen zudem hohe Markteintrittshürden.

Vielen Märkten gemein ist ein hoher Anteil an Eigenproduktion. Über den gesamten Bereich der Fahrzeuginstandhaltung entstehen über 80 Prozent des Umsatzes durch die Instandhaltung von Fahrzeugen in einer eigenen Wartungseinrichtung. Zudem sind die Marktteilnehmer, außer auf den beiden Märkten für die schwere Instandhaltung von Triebwagen, der Ansicht, dass Kapazitäten am Markt bereits heute knapp sind und die Zukunft durch Unterkapazitäten geprägt sein wird. Als wichtigste Markteintrittshürden sehen die meisten Unternehmen die Personalgewinnung sowie die Investitionskosten an. Die Instandhaltung von Fahrzeugen in Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands erfolgt vor allem bei Güter- und Kesselwagen. Auf den anderen Märkten wurde dies nicht bzw. nur in sehr geringem Umfang beobachtet.

Eine ausführliche Darstellung der Untersuchungsergebnisse der Bundesnetzagentur zur Wettbewerbssituation von Wartungseinrichtungen findet sich in Kapitel D.

Regulierung von Wartungseinrichtungen

Aufbauend auf den Ergebnissen der Prüfung analysierte die Bundesnetzagentur, inwieweit auf den Märkten für Wartungseinrichtungen bestimmte Regulierungsansätze zur Unterstützung oder Etablierung eines wettbewerblichen Umfeldes sinnvoll erscheinen. Aus Sicht der Bundesnetzagentur kann der bisherige § 63 ERegG in der derzeitigen Fassung nicht beibehalten werden. Die weitgehende Freistellung gemäß § 63 Abs. 1 ERegG von der Pflicht, Nutzungsbedingungen aufzustellen, ist beispielsweise durch neue europarechtliche Vorgaben in Form der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 (DVO) zum Teil überholt worden. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts besteht insoweit kein Umsetzungsspielraum mehr. Auch hinsichtlich der Einhaltung des Entgeltmaßstabs gemäß § 32 ERegG sollte die generelle Freistellung in § 63 Abs. 2 ERegG gestrichen werden. Sie hat sich aus Sicht der Bundesnetzagentur auch nicht bewährt, weil damit nach ersten Gerichtsentscheidungen für alle Betreiber von Wartungseinrichtungen eine pauschale sowie weitreichende Freistellung von der Regulierung im Entgeltbereich verbunden ist. Dies erscheint der

Bundesnetzagentur aufgrund von Meldungen von Marktteilnehmern sowie vor dem Hintergrund der Vorgaben des Art. 31 Abs. 7 der Richtlinie 2012/34/EU nicht sachgerecht.

Um die Betreiber von Wartungseinrichtungen im Einklang mit den Vorgaben europäischen Rechts von bürokratischen Pflichten zu entlasten, schlägt die Bundesnetzagentur die Nutzung der bestehenden Befreiungsmöglichkeiten des ERegG (§ 2 Abs. 5 und 6) sowie der DVO (Art. 2) vor. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur haben sich die Befreiungsmöglichkeiten bei Betreibern von Serviceeinrichtungen bewährt. Auf denjenigen Märkten für Wartungseinrichtungen, die sich in einer stabilen Wettbewerbssituation befinden (vgl. Abbildung 2), werden voraussichtlich alle Betreiber von Wartungseinrichtungen von Befreiungstatbeständen erfasst. Auf Märkten mit einem moderaten Wettbewerb könnten grundsätzlich alle Betreiber von Wartungseinrichtungen, die Betreiber mit einer hohen Marktmacht ausgenommen, befreit werden. Auf Märkten mit fehlendem Wettbewerb käme eine Befreiung nicht in Betracht. Wie in den gesetzlichen Grundlagen verankert, wird das Vorliegen von Befreiungstatbeständen individuell in Verfahren der Beschlusskammer bei der Bundesnetzagentur aufgrund eines entsprechenden Antrags des einzelnen Betreibers geprüft. Über die Befreiung wird im Einzelfall entschieden. Für die Betreiber von Wartungseinrichtungen könnte so eine bedarfsgerechte Befreiung von Regulierungsvorschriften erreicht werden. Insbesondere kleinere Marktteilnehmer sowie Marktteilnehmer auf wettbewerblichen Märkten werden von bürokratischen Pflichten entlastet. Für die Zugangsberechtigten kann auf diesem Wege ein angemessener, transparenter und nichtdiskriminierender Zugang zu Instandhaltungsleistungen gewährleistet werden.

Im Fall der Einrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV könnte der Gesetzgeber prüfen, ob er rechtliche Regelungen zur Übergabe von Wartungseinrichtungen, die einem bestimmten Verkehrsvertrag zuzuordnen sind, auf ein nachfolgendes Verkehrsunternehmen erlässt.

Eine ausführliche Stellungnahme der Bundesnetzagentur zur künftigen Regulierung von Wartungseinrichtungen findet sich im Kapitel E.

Stellungnahmen zum Berichtsentwurf

Jeder, der eine Wartungseinrichtung betreibt oder ein wirtschaftliches Interesse hinsichtlich des Marktzuganges hat, erhielt die Gelegenheit, zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Bei der Bundesnetzagentur gingen sieben Stellungnahmen ein. Sie können auf der Internetseite der Bundesnetzagentur unter www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie abgerufen werden. Die Bundesnetzagentur setzt sich mit den in den Stellungnahmen aufgeworfenen Themenkomplexen in Kapitel F dieses Berichts auseinander.

A Einleitung und Vorgehensweise

1. Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen

Für die Beförderung von Gütern und Personen auf den Schienenwegen sowie für weitere Dienste, etwa der Instandhaltung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur, werden von den Eisenbahnunternehmen unterschiedlichste Fahrzeuge eingesetzt. Um die Sicherheit, die Verfügbarkeit und den Komfort für Fahrgäste und Personal sicherzustellen, müssen die Fahrzeuge während ihrer Einsatzzeit instandgehalten werden. Aus Sicht der Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) stellt der Instandhaltungsbereich somit eine vorgelagerte Stufe im Sinne einer Wertschöpfungskette dar, wie in Abbildung 3 dargestellt: Die Fahrzeuginstandhaltung ist erforderlich, um im Verkehrsmarkt die Dienstleistung Transport anbieten und Umsatzerlöse erzielen zu können. Im System Bahn steht somit die Fahrzeuginstandhaltung auf derselben Ebene wie etwa die Bereitstellung von Trassen auf den Schienenwegen, Kapazitäten an Personenbahnhöfen oder Verladestellen sowie der Sicherstellung der Fahrzeugenergiezufuhr.

Wertschöpfungskette des Eisenbahnmarktes

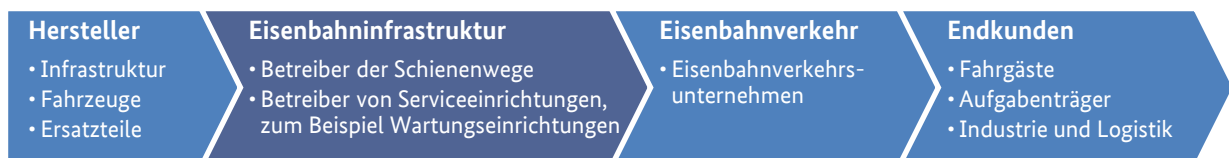


Abbildung 3: Wertschöpfungskette des Eisenbahnmarktes.

Die Instandhaltung an Eisenbahnfahrzeugen erfolgt gewöhnlich in Wartungseinrichtungen, die sich – je nach Anforderungsbereich – etwa in Größe, Ausstattung und Personal stark voneinander unterscheiden können. So können etwa in großen Wartungseinrichtungen durch Arbeitsbühnen oftmals Arbeiten auf verschiedenen Ebenen simultan durchgeführt werden, es stehen Kräne mit hoher Hublast und ein umfangreiches Ersatzteillager zur Verfügung, und das Personal weist einen hohen Erfahrungsschatz auf. Kleinere Wartungseinrichtungen sind in der Regel auf einzelne Tätigkeiten spezialisiert oder führen einfache Arbeiten aus.

Der Bundesnetzagentur wurden 325 deutsche Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge gemeldet. Sie werden von 136 Unternehmen bzw. Konzernen betrieben. Ihr von der Bundesnetzagentur erfasster Umsatz betrug im Jahr 2017 ca. 2,75 Mrd. Euro.² Eher untypisch im Vergleich zu vielen anderen Märkten für Vorleistungen stellt sich die hohe Quote von Instandhaltungsleistungen dar, die in unternehmenseigenen Wartungseinrichtungen erbracht werden (Eigenproduktion): Es wurden Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen des eigenen oder eines unternehmensrechtlich verbundenen Unternehmens (zum Beispiel einer

² Eine Studie der SCI Verkehr im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung gibt für den Instandhaltungsmarkt von Schienenfahrzeugen in Deutschland einen Wert von ca. 2,4 Mrd. Euro für den Eisenbahnbereich und das Jahr 2010 an. Aufgrund des zeitlichen Abstands des vorliegenden Berichts zu dieser Studie erscheint ein Gesamtumsatz von 2,75 Mrd. Euro für das Jahr 2017 plausibel. Vgl. zur Studie SCI Verkehr GmbH (2010): Trends und Perspektiven der Instandhaltung von Schienenfahrzeugen in Deutschland - Chancen und Risiken für die Beschäftigten. Abschlussbericht. Verfügbar unter www.boeckler.de/pdf_fof/96088.pdf, S. 21.

Konzernschwester) im Wert von ca. 2,25 Mrd. Euro erbracht. Etwa 500 Mio. Euro wurden durch die Instandhaltung von Fahrzeugen unternehmensfremder Vertragspartner Erlöst. Die Bandbreite der Unternehmen, die Wartungseinrichtungen betreiben, reicht von der vertikal integrierten Deutschen Bahn AG mit einem deutschlandweiten Netz von Wartungseinrichtungen und einem Umsatz von über 2 Mrd. Euro über die im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) tätigen Unternehmen mit Wartungseinrichtungen in mehreren Regionen bis zu kleinen Lokalbahnen oder Industrie- und Anschlussbahnen, die kleine Wartungseinrichtungen vor allem für den eigenen Bedarf vorhalten. Auch einige Hersteller von Schienenfahrzeugen bieten Instandhaltungsleistungen als Erweiterung ihres Geschäftsmodells an. Dabei ist die Spezialisierung der Wartungseinrichtungen bezüglich der Fahrzeugarten und Baureihen oft hoch. Unabhängige und nicht mit einem Hersteller verbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen treten vergleichsweise selten auf dem Markt auf. Die Nachfrage an Verkehrsschwerpunkten ermöglicht aber zunehmend auch dieses Geschäftsmodell, wie Betriebe im Hamburger Hafen und im Ruhrgebiet zeigen. Daneben erlangt der Bereich der mobilen Instandhaltungsdienste eine wachsende Bedeutung.

230 Unternehmen bzw. Konzerne ließen im Jahr 2017 Instandhaltungsleistungen an ihren Eisenbahnfahrzeugen durchführen. Die Mehrheit von ihnen, knapp 140, betreibt eigene Wartungseinrichtungen. Dabei betreiben große Nachfrager eher eigene Wartungseinrichtungen als kleine Nachfrager. Im Rahmen des vorliegenden Berichts wurde die Instandhaltung von über 215.000 Fahrzeugen, darunter knapp 200.000 Güter- und Kesselwagen, erfasst.³ Die höchsten Kosten der Instandhaltung entstehen jedoch im Schienenpersonenverkehr (SPV). So vereinigten alleine knapp 260 Triebzüge des SPV im Jahr 2017 400 - 700 Mio. Euro⁴ Instandhaltungskosten auf sich.

Im Rahmen der Harmonisierung des europäischen Rechtsrahmens für den Eisenbahnverkehr hat die Europäische Kommission u. a. im Jahr 2011 die Verordnung (EU) 445/2011 erlassen. Sie und andere europarechtliche Regelungen spannen ein System zur Zertifizierung von für die Instandhaltung zuständigen Stellen (Entity in Charge of Maintenance – ECM) sowie von Wartungseinrichtungen für die Instandhaltung von Güterwagen auf. Die ECM kann, muss aber nicht mit dem Eigentümer, Halter oder Betreiber (EVU) des Fahrzeugs übereinstimmen. Es besteht eine Zertifizierungspflicht, wobei ein Anforderungskatalog erfüllt werden muss. Der Fahrzeughalter bestimmt die ECM. Diese trägt die Verantwortlichkeit für den betriebssicheren Zustand des Fahrzeugs sowie für das Management (ECM-Funktion 1). Die ECM kann die Instandhaltungsentwicklung (ECM-Funktion 2), das Fuhrpark-Instandhaltungsmanagement (ECM-Funktion 3) sowie die Instandhaltungserbringung (ECM-Funktion 4) wiederum Dritten übertragen. Es ist somit als Fahrzeughalter möglich, die Verantwortung für die Instandhaltung und die damit verbundenen Tätigkeiten aus dem Unternehmen auszulagern. Gleichzeitig ist für die Betreiber von Wartungseinrichtungen eine Zertifizierung erforderlich. Bislang gelten diese Regelungen ausschließlich für die Instandhaltung von Güterwagen. Es ist jedoch geplant, sie auf alle Eisenbahnfahrzeuge auszuweiten.

³ Die zur vorliegenden Untersuchung erfassten Fahrzeugzahlen wurden mit dem nationalen Fahrzeugeinstellungsregister (NVR) des Eisenbahn-Bundesamtes abgeglichen. Dabei liegt die Zahl der im NVR erfassten Fahrzeuge etwas höher. Das ist u. a. darauf zurückzuführen, dass im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur tatsächlich im Einsatz stehende und instand gehaltene Fahrzeuge erfasst wurden. Das NVR erfasst dagegen zum Beispiel auch Fahrzeuge, die gegenwärtig nicht gewartet werden.

⁴ Werte, die Rückschlüsse auf mögliche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen zulassen, werden in diesem Bericht nicht dargestellt. Bei Bedarf wird stattdessen eine Bandbreite angegeben, vgl. Kapitel C4.2.1.

2. Untersuchungs- und Berichtsauftrag

Für die Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen in Deutschland sieht das ERegG in §§ 63, 81 Abs. 2 zeitlich befristete Ausnahmen von den allgemeinen Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen vor (vgl. Kapitel E1.2). Zur Unterstützung des weiteren Gesetzgebungsprozesses formulierte der Gesetzgeber in § 64 ERegG den Auftrag an die Regulierungsbehörde, einen Bericht zu der Frage zu erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen.

Das Verfahren wird in § 65 Abs. 2, 3 ERegG näher beschrieben: Zunächst war ein Berichtsentwurf zu erstellen, den die Bundesnetzagentur im Oktober 2019 veröffentlichte. Die Marktteilnehmer hatten anschließend Gelegenheit, Stellung nehmen. Es gingen sieben Stellungnahmen ein. Anschließend erstellte die Bundesnetzagentur den vorliegenden endgültigen Bericht. Er ist der Bundesregierung und dem Eisenbahninfrastrukturbeirat zuzuleiten.

§ 65 Abs. 1 ERegG konkretisiert den Auftrag inhaltlich: Zu überprüfen sind der Grad der Marktöffnung sowie der Umfang des Wettbewerbs im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen.

Der Untersuchungs- und Berichtsauftrag war bereits im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG), § 14 Abs. 8 - 10 a. F., enthalten und wurde 2016 in das ERegG überführt. Dabei wurden die inhaltlichen Vorgaben angepasst: Die Regelungen des § 14 Abs. 8 AEG a. F. nahmen konkret Bezug auf das Wettbewerbsrecht, indem sie die Annahme, dass kein wirksamer Wettbewerb herrscht, eng mit der Existenz einer marktbeherrschenden Stellung eines Unternehmens verbanden und für die Entscheidungen des Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt forderten. Die Nichtberücksichtigung dieser Vorgaben im ERegG lässt nach Ansicht der Bundesnetzagentur den Schluss zu, dass ihr für die Untersuchung ein höherer Freiheitsgrad eingeräumt wird, um sachgerechter auf die Umstände und Besonderheiten der Märkte für Wartungseinrichtungen eingehen zu können. Wie in Kapitel C beschrieben, stellt deshalb bei der vorliegenden Untersuchung das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung einen Baustein neben anderen dar, die in einer Gesamtschau gewürdigt werden.

3. Methodik und Vorgehensweise der Untersuchung

§ 14 Abs. 8 AEG a. F. sah ein zweistufiges Vorgehen vor, nach dem etwa auch im Wettbewerbs- und Kartellrecht⁵ oder in der Telekommunikationsregulierung⁶ verfahren wird. Da diese Regelung nicht in das ERegG übernommen wurde, ergibt sich für den vorliegenden Bericht insoweit ein offener Maßstab. Die Bundesnetzagentur hält die Systematik des zweistufigen Vorgehens für sinnvoll und zieht diese für die nach ERegG vorgesehene Prüfung heran. Die von ihr durchgeführte Untersuchung gliedert sich somit in die folgenden Stufen:

1. Marktdefinition

Als erste Stufe untersuchte die Bundesnetzagentur die Orte, an denen Angebot und Nachfrage zusammentreffen. Dies ist nötig, um herauszustellen, in welchem Rahmen eine Konkurrenzsituation

⁵ Vgl. etwa Rittner/Dreher/Kulka (2014): Wettbewerbs- und Kartellrecht. Rn. 728-732 (S. 278-280).

⁶ Vgl. § 10 Abs. 1 Telekommunikationsgesetz.

entstehen kann. Das Ziel ist, gleichartige Bedürfnisse und in Substitutionsbeziehungen stehende Angebote einem Markt zuzuordnen und gegenüber anderen Märkten abzugrenzen.

2. Wettbewerbsprüfung und Regulierung

Auf die erste Stufe aufbauend untersuchte die Bundesnetzagentur anschließend die Konkurrenz- und Wettbewerbsstrukturen auf jedem der definierten Märkte. Dabei standen die konkreten Austauschbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern sowie die Marktstrukturen und wettbewerblichen Besonderheiten im Fokus der Betrachtung.

Das Vorgehen und die Ergebnisse der Marktdefinition wurden im „Bericht der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen“ veröffentlicht und mit den Marktteilnehmern konsultiert. Die Hauptergebnisse werden im folgenden Kapitel B dargestellt. Das Vorgehen zur Wettbewerbsprüfung wird ausführlich in Kapitel C vorgestellt. Die Untersuchungserkenntnisse und Ergebnisse für die Märkte sind in Kapitel D aufgeführt. Darauf aufbauend setzt sich die Bundesnetzagentur in Kapitel E mit der Regulierung von Wartungseinrichtungen auseinander.

B Definition der Märkte für Wartungseinrichtungen

1. Methodik der Marktdefinition

Der Markt bildet den Ort des Zusammentreffens von Angebot und Nachfrage und damit das Feld, auf welchem Wettbewerb entstehen kann. Für eine Analyse ist es erforderlich, seinen Rahmen festzulegen und ihn zu anderen Märkten abzugrenzen. Diese Marktdefinition ist das Ergebnis einer Analyse der Wettbewerbskräfte, denen die Unternehmen unterliegen. Dabei wird untersucht, ob die Eigenschaften eines Produkts oder einer Dienstleistung so gleichartig sind, dass die anbietenden Unternehmen tatsächlich im Wettbewerb stehen. Dies ist dann der Fall, wenn ein wettbewerbsschädliches Verhalten eines Unternehmens durch andere Unternehmen mittels der Verlagerung der Nachfrage sanktioniert werden könnte.⁷ Da sich ein Unternehmen mit einem solchen Verhalten selbst schaden würde, wird es sich wettbewerbskonform verhalten. Kann eine solche Sanktionierung nicht erfolgen, eröffnet sich ein Qualitäts- und Preissetzungsspielraum zulasten der Nachfrager.

Bei der Untersuchung ist regelmäßig die Perspektive der Nachfrager zugrunde zu legen. So wird untersucht, ob ein Nachfrager unterschiedliche Produkte als gegeneinander austauschbar ansieht: Erhöht der Anbieter eines Produkts seinen Verkaufspreis oder verringert er die Produktqualität, ist aus Sicht des Nachfragers zu untersuchen, ob er dieses Produkt grundsätzlich durch andere Produkte substituieren könnte. Trifft dies zu, gehören diese Produkte zu einem gemeinsamen Markt. Ist eine Substitution hingegen nicht möglich, etwa weil die Eigenschaften anderer Produkte nicht zur Deckung des Bedarfs geeignet sind, werden die Produkte unterschiedlichen Märkten zugeordnet.⁸

Die Marktdefinition verwendet sachliche, räumliche und im Einzelfall zeitliche Kriterien zur Abgrenzung der Märkte.

- Bei der sachlichen Marktabgrenzung ist festzulegen, welche Produkte oder Dienstleistungen der relevante Markt gegenständlich umfasst. Dabei kommt es aus Sicht des Nachfragers auf die funktionelle Austauschbarkeit an. Auf der Anbieterseite wird eine gewisse Flexibilität, sich auf eine geänderte Nachfrage einzustellen, angenommen.⁹
- Neben der sachlichen wird eine räumliche Marktabgrenzung vorgenommen. Damit ist die Frage verbunden, in welchem räumlichen Umkreis Anbieter und Nachfrager miteinander agieren. Aus Sicht des Nachfragers ist zu klären, welche geografische Veränderung er bei der Substitution von Produkten bereit ist zu akzeptieren, und damit auch, welche Anbieter konkurrieren.

⁷ Aus Sicht der Nachfrage würde das wettbewerbsschädliche, für sie nachteilige Verhalten eines Unternehmens durch andere Unternehmen kompensiert werden können.

⁸ Vgl. Rittner/Dreher/Kulka (2014): Wettbewerbs- und Kartellrecht. Rn. 733 f. (S. 280-282).

⁹ Vgl. Rittner/Dreher/Kulka (2014): Wettbewerbs- und Kartellrecht. Rn. 736 (S. 282 f.).

- Die Marktabgrenzung kann zeitliche Elemente enthalten. Eine zeitliche Abgrenzung kann etwa erforderlich sein, wenn beispielsweise der Werbemarkt für ein bestimmtes, zeitlich klar umgrenztes Sportereignis betrachtet wird. In vielen Fällen liegt allerdings ein kontinuierliches Marktgeschehen vor, so dass keine zeitliche Abgrenzung erforderlich ist.

In der Untersuchung zum vorliegenden Bericht wurden Instandhaltungsdienstleistungen an Eisenbahnfahrzeugen betrachtet, die in Wartungseinrichtungen erbracht werden. Um zu untersuchen, inwieweit diese Dienstleistungen als gegenseitig substituierbar angesehen werden können, führte die Bundesnetzagentur im Jahr 2016 eine Marktabfrage durch. Als Nachfrager wurden alle in Deutschland zugelassenen EVU sowie Fahrzeughalter (insgesamt ca. 530 Adressaten) und als Anbieter alle Betreiber von Wartungseinrichtungen in Deutschland (ca. 250 Adressaten) angeschrieben. Umfangreiche Daten des Nachfrager- und Anbieterverhaltens für eine Vielzahl von einzelnen Instandhaltungsleistungen wurden erhoben und ausgewertet.

Im Anschluss grenzte die Bundesnetzagentur nach den beschriebenen Kriterien 19 Märkte ab. Die Ergebnisse wurden im „Berichtsentwurf der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen“ veröffentlicht und erläutert. In der Folge bestand für die Marktteilnehmer im Rahmen einer Konsultationsphase die Gelegenheit, sich zum Berichtsentwurf zu äußern. In Berücksichtigung der Konsultationsergebnisse fand eine Modifikation der Abgrenzung auf 15 Märkte statt. Die endgültige Marktabgrenzung wurde im Jahr 2017 im „Bericht der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen“ veröffentlicht.

Die folgenden Kapitel 2 und 3 legen zunächst die Erkenntnisse der Marktdefinition für Instandhaltungsdienstleistungen an Eisenbahnfahrzeugen, die in Wartungseinrichtungen erbracht werden, dar. Kapitel 4 stellt die abweichende Marktdefinition für die Märkte der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV vor. Kapitel 5 bietet eine Übersicht über die nach den zuvor beschriebenen Kriterien definierten Märkte.

2. Sachliche Marktabgrenzung

Im ersten Schritt konnten die einzelnen Instandhaltungsleistungen aus sachlichen Gesichtspunkten den Produktgruppen betriebsnahe bzw. schwere Instandhaltung zugeordnet werden. Die Leistungen der betriebsnahen Instandhaltung sichern dessen tägliche Verfügbarkeit und werden in der Regel am oder in der Nähe des Einsatzortes eines Fahrzeuges erbracht. Das umfasst beispielsweise die Reinigung, das Auffüllen von Betriebsstoffen, häufig wiederkehrende Inspektionen sowie kleinere Reparaturen. Dagegen stellt die schwere Instandhaltung die langfristige Einsetzbarkeit eines Fahrzeugs sicher. Sie ist u. a. durch die lange Lebensdauer von Eisenbahnfahrzeugen von 30 - 40 Jahren (oder mehr) bedingt. In der Vergangenheit waren die im Abstand von sechs bis acht Jahren vorgeschriebenen Hauptuntersuchungen ein Beispiel für die schwere Instandhaltung. Eisenbahnfahrzeuge werden dabei für den weiteren sicheren Betrieb umfassend aufgearbeitet. Die schwere Instandhaltung erfordert häufig mehr Kenntnisse und Gerätschaften als die betriebsnahe Instandhaltung und wird daher an zentralen Standorten vollzogen. Der Gesetzgeber hat diese Abgrenzungsmöglichkeit erkannt, so etwa in der Begriffsbestimmung der schweren Instandhaltung in § 1 Abs. 22 ERegG.

Diese sachliche Abgrenzung findet sich in den meisten der durch die Bundesnetzagentur definierten Märkte. Lediglich bei den vier Märkten der Instandhaltung von Güterwagen, Kesselwagen, Dampflokomotiven und

Sonderfahrzeugen ließ sich diese Unterscheidung nicht aus den Daten herleiten. Die Bundesnetzagentur hat daher für diese Fahrzeuge einheitliche Instandhaltungsmärkte definiert.

Eine weitere sachliche Abgrenzung unterhalb der Unterscheidung von betriebsnaher und schwerer Instandhaltung ist nach den technischen Eigenschaften der Fahrzeuge vorzunehmen. Wartungseinrichtungen sind in der Regel auf bestimmte Fahrzeugarten ausgerichtet und können technisch abweichende Fahrzeuge nicht oder nur unter Schwierigkeiten instand halten. Weil eine spezifische Nachfrage daher nicht in jeder Wartungseinrichtung befriedigt werden kann, ist bei der im Zuge der Marktdefinition zugrunde zu legenden Nachfrageperspektive eine weitere sachliche Abgrenzung vorzunehmen. Im Bereich der schweren Instandhaltung ergeben sich deshalb unterschiedliche Märkte für Lokomotiven und Triebwagen der jeweiligen Traktionsarten sowie für Reisezugwagen und Triebzüge des SPNV. Eine ähnliche Unterteilung ergibt sich im Bereich der betriebsnahen Instandhaltung. Für die im SPNV eingesetzten Fahrzeuge bestehen Besonderheiten, auf die sogleich noch einzugehen ist.

3. Räumliche und zeitliche Marktabgrenzung

Nach der sachlichen Marktabgrenzung ist eine räumliche Abgrenzung vorzunehmen. Dabei ist zu prüfen, über welche Entfernungen Anbieter und Nachfrager miteinander in Beziehungen treten, so dass ein einheitlicher Markt anzunehmen ist. Bei den Märkten für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge besteht die Besonderheit darin, dass die instand zu haltenden Objekte mobil sind und zum Teil deutschlandweit oder gar europaweit eingesetzt werden. Da es grundsätzlich unerheblich ist, ob Instandhaltungsleistungen am Start- oder am Zielort erfolgen, hat die Bundesnetzagentur die meisten Märkte als deutschlandweit definiert.

In zeitlicher Perspektive geht die Bundesnetzagentur von einem kontinuierlichen Marktgeschehen aus, so dass eine zeitliche Eingrenzung nicht erforderlich ist.

4. Abweichende Marktdefinition der betriebsnahen Instandhaltung im Schienenpersonennahverkehr

Eine Sonderrolle nehmen die im SPNV eingesetzten Fahrzeuge ein. Bei diesen ist der räumliche Einsatzradius in der Regel regional beschränkt. Daher gibt es auf dem Gebiet der betriebsnahen Instandhaltung dieser Fahrzeuge keine deutschlandweiten Märkte, sondern regionale Märkte im Umkreis der SPNV-Netze. Die Wartungseinrichtungen müssen zudem technisch auf die Behandlung der eingesetzten Fahrzeuge, überwiegend Triebwagen, zugeschnitten sein.

Eine weitere Besonderheit liegt darin, dass die Verkehrsleistungen im SPNV durch die Aufgabenträger über einen Zeitraum von in der Regel 10 - 15 Jahren vergeben werden. Daher werden auch die Instandhaltungsleistungen in den meisten Fällen über die gesamte Dauer eines Verkehrsvertrages vergeben. In zeitlicher Hinsicht erstreckt sich ein Markt somit über die Dauer des Verkehrsvertrages.

Insgesamt gibt es im SPNV eine Vielzahl von lokal begrenzten Einzelmärkten, die jedoch nur bei der Neuvergabe eines SPNV-Netzes hinsichtlich einer Vertragsanbahnung aktiv werden.

5. Übersicht über die Märkte für Wartungseinrichtungen

Nach Auswertung der in der Marktabfrage erhobenen Daten hat die Bundesnetzagentur eine erste Marktdefinition vorgenommen, zu denen die Marktteilnehmer Stellung nehmen konnten. Nach einer

anschließenden Modifikation hat sich die Bundesnetzagentur für eine endgültige Definition der Märkte für Wartungseinrichtungen in die in Abbildung 4 dargestellten Märkte entschlossen.

Märkte für Wartungseinrichtungen

Sachliche Marktabgrenzung	Leistungsart	Betriebsnahe Instandhaltung			Schwere Instandhaltung	Betriebsnahe und schwere Instandhaltung	
	Verkehrsdienst	SPNV	SPFV	SGV	alle Verkehrsdienste	alle Verkehrsdienste	
	Fahrzeugart	M1 Fahrzeuge des SPNV <i>regional und zeitlich abgegrenzte Märkte</i>	M4 Elektrolokomotiven		M2 Diesellokomotiven	M3 Diesellokomotiven	M12 Güterwagen
						M5 Elektrolokomotiven	M13 Kesselwagen
			M8 Reisezugwagen		M6 Dieseltriebwagen	M14 Dampflokomotiven	
			M10 Triebzüge des SPFV		M7 Elektrotriebwagen	M15 Gleisbau- und Sonderfahrzeuge	
					M9 Reisezugwagen		
					M11 Triebzüge des SPFV		
		regional, temporär	bundesweit, kontinuierlich				
		Räumliche und zeitliche Marktabgrenzung					

Abbildung 4: Von der Bundesnetzagentur definierte Märkte für Wartungseinrichtungen.

Es sind die folgenden Anmerkungen zu beachten:

- Für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV, Markt 1, ist gemäß Kapitel 4 eine regionale und zeitliche Abgrenzung vorzunehmen. Unter Berücksichtigung dieser Kriterien liegt die tatsächliche Zahl der Märkte sehr viel höher. Aus Darstellungsgründen werden sie im Folgenden jedoch stets als „Markt 1“ beschrieben.
- In einer Fortentwicklung der Marktdefinition seit dem im Jahr 2017 veröffentlichten *Bericht der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen* wurde die Bezeichnung der Fahrzeuge der Märkte 10 und 11 von „HGV-Triebzügen“ zu „Triebzügen im SPFV“ verändert.¹⁰ Hintergrund ist die fehlende Definition des Begriffes „Hochgeschwindigkeitszug“. In Deutschland erbringen die hier betrachteten Fahrzeuge weit überwiegend jedenfalls keinen Hochgeschwindigkeits-Personenverkehr¹¹.

¹⁰ Für Zwecke der vorliegenden Marktanalyse Wartungseinrichtungen werden unter der Bezeichnung „Triebzüge des SPFV“ Fahrzeuge in Gestalt einer im Betrieb nicht trennbaren Einheit mit eigenem Antrieb gefasst, die Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr erbringen. Auf den deutschen Schienenwegen fallen darunter vor allem die Triebzüge, die unter den Produktbezeichnungen ICE, Thalys und TGV verkehren.

¹¹ „Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrsdienste“ [sind] Schienenpersonenverkehrsdienste, die ohne fahrplanmäßigen Zwischenhalt zwischen zwei mindestens 200 km voneinander entfernten Orten auf eigens für Hochgeschwindigkeitszüge gebauten Strecken erbracht werden, die für Geschwindigkeiten von im Allgemeinen mindestens 250 km/h ausgelegt sind und im Durchschnitt mit diesen Geschwindigkeiten betrieben werden.“ Richtlinie 2012/34/EU (Neufassung) Artikel 3 Nr. 36.

C Methodik und Vorgehensweise der Wettbewerbsprüfung

1. Einführung in die Wettbewerbsprüfung

Gemäß § 64 ERegG soll der vorliegende Bericht die Frage klären, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Gesetzgeber den unverfälschten Wettbewerb als im Interesse der Allgemeinheit liegend (vgl. § 1 S. 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB) und damit als allgemein anzustrebenden Zustand im Marktgeschehen betrachtet. § 65 Abs. 1 ERegG beschreibt den Prüfauftrag näher: Zu überprüfen sind der Grad der Markttöffnung und der Umfang des Wettbewerbs im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen.

Den Prüfauftrag zugrunde legend, hat sich die Bundesnetzagentur für eine Untersuchung der Märkte für Wartungseinrichtungen nach den folgenden Aspekten entschlossen:

- Welche Strukturen weisen der Instandhaltungsmarkt und der mit ihm in Verbindung stehende Verkehrsmarkt auf? Welche Erfordernisse der Instandhaltung ergeben sich aus dem Verkehrsbereich?
- Welchen Anteil haben vertikal integrierte Unternehmen bei der Instandhaltung und worauf begründet sich ihre Entscheidung zur Eigenproduktion? Inwieweit ist eine Behinderung von Konkurrenten durch vertikal integrierte Unternehmen möglich?
- Wie werden Instandhaltungsleistungen an unternehmensfremde Dienstleister vergeben und welche Anbieter und Nachfrager stehen miteinander in Kontakt? Welche Vertragsbeziehungen bestehen und wie sind diese zustande gekommen?
- Bestehen Strukturen, die ein wettbewerbliches Funktionieren der Märkte, etwa einen Neueintritt von Wettbewerbern oder einen Dienstleisterwechsel eines Nachfragers, behindern?
- Sind der Bundesnetzagentur aus ihrer Tätigkeit als Regulierungsbehörde wettbewerbliche Hindernisse auf den Märkten für Wartungseinrichtungen bekannt?

Diese Aspekte werden in fünf Untersuchungsfelder strukturiert, die Abbildung 5 zu entnehmen sind.

Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung

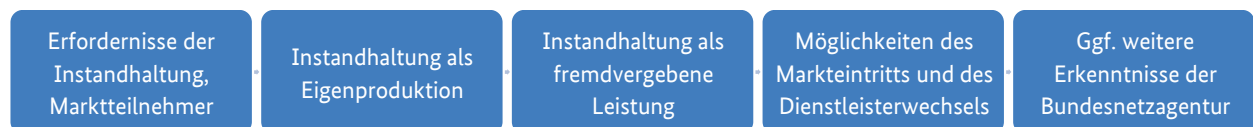


Abbildung 5: Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung.

Für eine Gesamtbewertung der wettbewerblichen Verhältnisse gemäß § 64 ERegG ist aus Sicht der Bundesnetzagentur eine Gesamtschau aller Untersuchungsfelder unter Berücksichtigung der individuellen

Besonderheiten der Märkte notwendig. Dabei sind ebenso die funktionale Verknüpfung der Instandhaltung mit dem Eisenbahnverkehrsmarkt sowie die Ziele der Eisenbahnregulierung gemäß § 3 ERegG zu beachten.

Auf die Prüfungsergebnisse der wettbewerblichen Verhältnisse aufbauend wird anschließend das Erfordernis einer Marktregulierung untersucht:

- Wie schätzen die Marktteilnehmer das Regulierungsbedürfnis ein? Stimmen sie den momentanen Ausnahmen der Wartungseinrichtungen aus der Regulierung von Serviceeinrichtungen zu?
- Welche Regulierungsform und grobe -ausgestaltung wäre aus Sicht der Bundesnetzagentur aufgrund der Erkenntnisse auf dem betrachteten Markt geboten?

Im folgenden Kapitel 2 werden die aus den beschriebenen Untersuchungsaspekten abgeleiteten konkreten Untersuchungsfelder detailliert beschrieben. Für die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV ist aufgrund der in Kapitel B4 beschriebenen Besonderheiten eine modifizierte Untersuchungsmethodik anzuwenden. Insbesondere die Ausschreibungen von langjährigen Verkehren auf SPNV-Netzen durch die Aufgabenträger der Länder haben starke Auswirkungen auf die Planung und Finanzierung der betriebsnahen Fahrzeuginstandhaltung. Kapitel 3 beschreibt die Untersuchungsfelder für diese Märkte.

Kapitel 4 zeichnet die auf die Untersuchungsmethodik ausgelegte Vorgehensweise der Bundesnetzagentur, speziell die durchgeführten Erhebungen von Daten und Angaben der Marktteilnehmer, nach.

2. Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung

2.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

2.1.1 Verknüpfung mit dem Verkehrsmarkt

Wie bereits in Kapitel A1 beschrieben, stellt die Instandhaltung eine vorgelagerte Stufe innerhalb der Wertschöpfungskette eines EVU dar, in dessen Mittelpunkt die Erbringung von Transportleistungen steht. In diesem Untersuchungsfeld werden die sich aus dieser Verknüpfung ergebenden Anforderungen an die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen erarbeitet. Dies ist essentiell für das Verständnis der Bedürfnisse der Nachfrager auf dem Instandhaltungsmarkt und damit für das Verständnis des Rahmens, in dem ein Wettbewerb von Wartungseinrichtungen stattfinden kann. Zum Teil kann dafür auf die Erkenntnisse der Marktdefinition (vgl. Kapitel B) zurückgegriffen werden.

Für ein Verständnis der Marktmechanismen kann zudem die Kenntnis über die zeitliche Entwicklung auf den Verkehrsmärkten sowie den Märkten für Wartungseinrichtungen, insbesondere seit der Liberalisierung des Verkehrsmarktes im Rahmen der Bahnreform 1994, nützlich sein. Ebenso können Trends und technische Entwicklungen, die sich erst in Zukunft auf den Märkten bemerkbar machen, bereits heute zu Anpassungsreaktionen auf den Märkten führen, etwa indem sie Einfluss auf Investitionsentscheidungen nehmen oder neue Markteintritte begünstigen oder erschweren.

2.1.2 Anzahl und Art von Marktteilnehmern

Die Bundesnetzagentur hat untersucht, wie viele Marktteilnehmer auf der Anbieter- bzw. Nachfragerseite des Marktes tätig sind. Prinzipiell steigt die wettbewerbliche Ausprägung eines Marktes mit der Anzahl der Akteure. Dabei ist jedoch u. a. zu beachten, welcher Art die Marktteilnehmer sind. So können etwa Betreiber

von Wartungseinrichtungen gleichzeitig als EVU oder als Wagenhalter für die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen verantwortlich sein. Sie sind dann sowohl als Anbieter als auch als Nachfrager anzusehen und bilden ein vertikal integriertes Unternehmen (vgl. Kapitel 2.2). Betreiber von Wartungseinrichtungen ohne eine eigene Tätigkeit im Verkehrsmarkt sind hingegen ausschließliche Anbieter. Dies gilt auch für Hersteller von Eisenbahnfahrzeugen, die Wartungseinrichtungen betreiben. Für sie stellt innerbetrieblich die Instandhaltung zwar eine nachgelagerte Stufe der Fertigung und des Verkaufs von Eisenbahnfahrzeugen dar, jedoch treten sie nicht als Nachfrager auf dem Markt für Instandhaltungsleistungen auf. EVU, Wagenhalter und sonstige Akteure mit Bedarf nach Instandhaltung, jedoch ohne eigene Wartungseinrichtung, sind ausschließlich Nachfrager.

Die Kenntnis über unternehmensinterne Verbindungen der Marktakteure zu benachbarten Märkten wie dem Verkehrsmarkt, dem Markt für Fahrzeugvermietung oder dem Markt für Fahrzeugbeschaffung ist wichtig, um sich der Geschäftsinteressen und Geschäftsmodelle gewahr zu werden, die das Handeln von Marktakteuren bestimmen können. Aus den jeweiligen Rollen können sich Anreize für eine Geschäftsstrategie ergeben, die ein wettbewerbliches Verhalten auf dem Instandhaltungsmarkt eher begünstigen oder hemmen könnten (vgl. etwa Kapitel 2.2.2).

2.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

2.2.1 Umfang und mögliche Gründe

Unternehmen, welche die Verantwortung für die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen innehaben, wie etwa EVU oder Wagenhalter, und die gleichzeitig Betreiber von Wartungseinrichtungen sind, stellen aus ökonomischer Perspektive ein vertikal integriertes Unternehmen dar. Die Instandhaltung eigener Fahrzeuge in Wartungseinrichtungen des Unternehmens wird dabei als Eigenproduktion bezeichnet.

Im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen ist die Eigenproduktion weit verbreitet: Über 80 Prozent aller Umsätze durch Instandhaltungsleistungen an Eisenbahnfahrzeugen in den Jahren 2015 - 2017 wurden innerhalb vertikal integrierter Unternehmen als Eigenproduktion erzielt (Innenumsätze). Dies hat zum einen historische Gründe: Sowohl die Deutsche Bundesbahn als auch die Deutsche Reichsbahn unterhielten ein flächendeckendes Netz an Betriebs- und Ausbesserungswerken für ihre Fahrzeuge, welches bei der Bahnreform 1994 auf die Deutsche Bahn AG überging. Zwar wurden im Rahmen von Produktivitätssteigerungen und veränderter Verkehrs- und Wartungsbedürfnisse Standorte aufgegeben und Kompetenzen zentralisiert, die Fahrzeuge der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG werden jedoch heute noch fast ausschließlich durch konzerneigene Wartungseinrichtungen instandgehalten. Dies gilt ebenso für nichtbundeseigene Eisenbahnen, die bereits vor der Bahnreform regionale Verkehre durchführten. Zum anderen halten heute viele nach der Bahnreform entstandene EVU ihre Fahrzeuge in eigenen Wartungseinrichtungen instand. Darunter fallen ebenso Wagenhalter, die ihre Fahrzeuge selbst instand halten und ihren Mietern im Rahmen eines „Full-Service“-Vertrags überlassen. Die Wartungseinrichtungen privater EVU wurden meist neu errichtet oder von der Deutschen Bahn AG übernommen.

Für die vorliegende Untersuchung sind aus Sicht der Bundesnetzagentur vor allem jene Gründe zu analysieren und zu bewerten, die zur Entscheidung für die Eigenproduktion als Alternative zum Fremdbezug von Instandhaltungsleistungen führen. So könnten einerseits Effizienzvorteile durch die innerbetriebliche Verzahnung eintreten, da die Abstimmung mit dem Vertragspartner entfällt, oder die Einheit von Wartung und Verkehr aus unternehmenspolitischen und traditionellen Gründen beibehalten wird. Andererseits

könnten sich die integrierten Unternehmen Vorteile auf Kosten ihrer Wettbewerber ausrechnen, indem sie sie bei der Instandhaltung behindern, was ein potentielles Wettbewerbshemmnis darstellen würde.

2.2.2 Diskriminierungspotential durch vertikal integrierte Unternehmen

Durch die Eigenproduktion kann ein potentielles Wettbewerbshemmnis entstehen, wenn vertikal integrierte Unternehmen andere Unternehmen auf dem vorgelagerten Markt behindern, um auf dem nachgelagerten Markt Wettbewerbsvorteile zu erlangen (sog. Schadenstheorie, siehe Abbildung 6).¹² So könnte ein integriertes Verkehrsunternehmen etwa die Preise für Instandhaltungsleistungen erhöhen, die Qualität vermindern oder andere EVU von der Nutzung seiner Wartungseinrichtung (trotz vorhandener Kapazitäten) ausschließen. Durch die Schwächung der (potentiellen) Wettbewerber könnte sich dadurch auf dem nachgelagerten Verkehrsmarkt der Wettbewerbsdruck zugunsten des integrierten Unternehmens verringern. Entgangene Einnahmen aus der Instandhaltung würden durch erhöhte Einnahmen am Verkehrsmarkt überkompensiert.

Schematische Darstellung der Behinderung durch ein vertikal integriertes Unternehmen

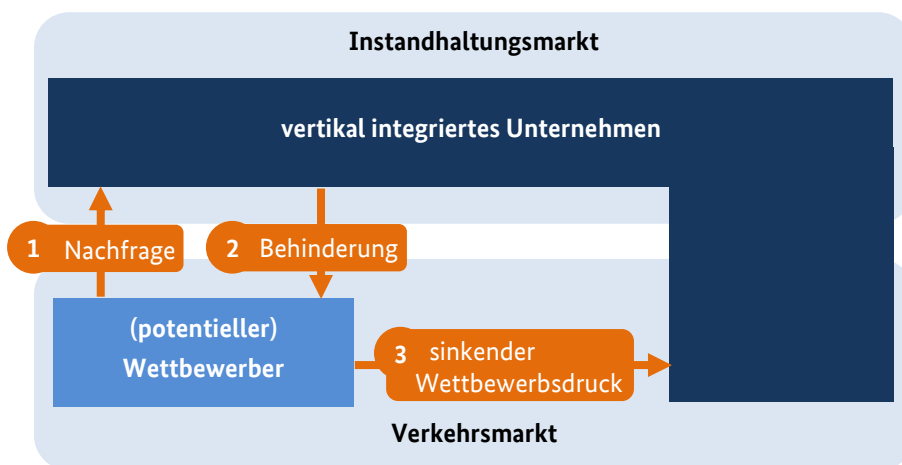


Abbildung 6: Mögliche Behinderung des Wettbewerbs auf dem Verkehrsmarkt durch ein vertikal integriertes Verkehrsunternehmen auf dem Instandhaltungsmarkt.

Das Diskriminierungspotential hängt von der Möglichkeit und dem Anreiz des integrierten Unternehmens ab.¹³ Die *Möglichkeit* hängt dabei zum einen vom Verhältnis der Instandhaltungskosten zu den Gesamtkosten der Wettbewerber ab: Je geringer der Anteil, desto weniger kann eine Diskriminierung andere EVU schädigen. Zum anderen wird die Möglichkeiten einer Behinderung von den Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager auf andere Anbieter bestimmt: Sind die Nachfrager von Instandhaltungsleistungen vom integrierten Unternehmen abhängig, da etwa kein vergleichbarer Anbieter zur Verfügung steht, erhöht sich die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Diskriminierung. Für den *Anreiz* des integrierten Unternehmens ist maßgeblich, wie profitabel eine Diskriminierungsstrategie wäre. In der Regel wirken zwei gegenläufige Effekte: Die Gewinne des integrierten Unternehmens auf dem vorgelagerten Markt sinken, während sie – je

¹² Vgl. Europäische Kommission (2008): Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse (2008/C 265/07). Rn. 31.

¹³ Vgl. zu Möglichkeiten, Anreizen und Auswirkungen detaillierter Europäische Kommission (2008): Leitlinien zur Bewertung nichthorizontaler Zusammenschlüsse (2008/C 265/07). Rn. 32-59.

nach Erfolg – auf dem nachgelagerten Markt steigen. Ein Anreiz besteht dann, wenn die Erwartung besteht, dass der zweite Effekt den ersten überwiegt.

Sollte sich ein integriertes Verkehrsunternehmen diskriminierend verhalten, ist dies nicht im Sinne des anzustrebenden wettbewerblichen Marktzustands. Wettbewerber auf dem Verkehrsmarkt könnten sich dazu gezwungen sehen, eigene Wartungseinrichtungen zu errichten, da sie damit rechnen müssen, vom etablierten Betreiber auf dem vorgelagerten Instandhaltungsmarkt benachteiligt zu werden. Dies würde für neue potentielle Wettbewerber eine Markteintrittshürde darstellen und den Wettbewerb hemmen. Die Bundesnetzagentur hat daher untersucht, inwiefern Diskriminierungspotentiale auf den Märkten für Instandhaltungsleistungen vorliegen.

2.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

2.3.1 Differenzierung von Fremdvergabe und Eigenproduktion

Es ist ferner zu untersuchen, welche Struktur und Rahmenbedingungen der Markt aufweist. Dabei ist insbesondere der Teil eines Marktes von Bedeutung, der durch fremdvergebene Leistungen gekennzeichnet ist, da dieser unmittelbar das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage darstellt. Er kann folglich nach wettbewerblichen Gesichtspunkten (vgl. Kapitel 2.3.2, 2.3.3 und 2.3.4) analysiert werden. Im Gegensatz dazu erfolgt die Eigenproduktion konzern- bzw. unternehmensintern. Sie kann dabei auf zwei Gründen beruhen: Einerseits können Marktmechanismen zur Eigenproduktion führen (etwa günstigere Kosten oder andere Vorteile gegenüber einer Fremdvergabe), so dass die Kräfte des Marktes als Alternative zur Eigenproduktion wirken. Andererseits kann Eigenproduktion auf Gründen beruhen, die nicht wettbewerblicher Natur sind. Hier können Alternativen anderer Marktteilnehmer, auch wenn sie betriebswirtschaftlich vorteilhaft wären, nicht zum Zuge kommen, so dass keine Disziplinierung durch andere Marktteilnehmer erfolgt.

Eine Eigenproduktion tangiert den Markt für fremdvergebene Leistungen nur insofern, als dass der integrierte Nachfrager bzw. Anbieter nicht auf dem Markt als Akteur auftritt – eine Gefahr für den Wettbewerb auf dem Markt liegt insoweit nicht vor, solange das vertikal integrierte Unternehmen kein Diskriminierungspotential nach Kapitel 2.2.2 besitzt und nutzt. Der Markt für Fremdvergaben kann seinerseits die Eigenproduktion beeinflussen, indem seine Ergebnisse als Vergleichsmaßstab zur Verfügung stehen und so für die mittel- und langfristige Strategie der vertikalen Integration miteinbezogen werden.

In die nachfolgende Analyse des Marktes für Fremdvergaben wird der Bereich der Eigenproduktion von vertikal integrierten Unternehmen nicht miteinbezogen. Vergeben vertikal integrierte Unternehmen hingegen Instandhaltungsaufträge an andere Betreiber von Wartungseinrichtungen oder führen Instandhaltungsleistungen für unternehmensfremde Kunden durch, liegen zu berücksichtigende Fremdvergaben vor.¹⁴

¹⁴ Vgl. Bundeskartellamt (2012): Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle. Rn. 29 (S. 13).

2.3.2 Marktanteile

Ein Instrument der Marktstrukturanalyse stellt die Marktanteilsbetrachtung dar.¹⁵ Dazu werden zunächst die Marktanteile – entweder nach Umsatz oder nach Absatzmenge – berechnet und anschließend bewertet. Ein hoher Marktanteil eines Anbieters könnte ein Indiz dafür sein, dass dieser über eine Marktmacht verfügt, die es ihm erlaubt, im Sinne der eigenen Unternehmensziele und zu Ungunsten der Wettbewerber oder Nachfrager auf den Markt einzuwirken. Beispielsweise indem der Marktpreis beeinflusst werden kann (Preissetzungsmacht¹⁶), die Menge, die Auswahl oder die Qualität der Dienstleistung verringert wird, die Investitionen eingeschränkt oder sonstige Wettbewerbsparameter beeinflusst werden.¹⁷ Die Wettbewerber sind für eine Disziplinierung des marktbeherrschenden Unternehmens zu schwach; als Resultat würde von einem nicht-wettbewerblichen Markt ausgegangen werden. Ein hoher Marktanteil eines Nachfragers könnte hingegen auf eine starke Verhandlungsmacht gegenüber Betreibern von Wartungseinrichtungen hindeuten.

In der vorliegenden Untersuchung werden für alle Märkte die Umsätze der Betreiber von Wartungseinrichtungen, die mit Instandhaltungsleistungen für nicht verbundene Nachfrager erzielt wurden (Außenumsätze), miteinander verglichen und daraus umsatzbasierte Marktanteile berechnet. So kann erkannt werden, wenn ein Betreiber im Vergleich zu anderen Betreibern hohe Umsätze erzielt. Als Anhaltspunkte zur Einordnung dienen die im GWB beschriebenen Schwellenwerte:

- Gemäß § 18 Abs. 4 GWB ist zu vermuten, dass ein Unternehmen marktbeherrschend ist, wenn es einen Marktanteil von mindestens 40 Prozent hat (Einzelmarktbeherrschung).¹⁸
- Gemäß § 18 Abs. 6 GWB gilt eine Gesamtheit von Unternehmen als marktbeherrschend, wenn sie zusammen einen Marktanteil von 50 Prozent (bei drei oder weniger Unternehmen) bzw. einen Marktanteil von zwei Dritteln (bei fünf oder weniger Unternehmen) erreichen (gemeinsame Marktbeherrschung).
- Die Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens erfolgt jedoch gemäß § 18 Abs. 3 GWB auch anhand weiterer Kriterien, z. B. Marktzutrittschranken oder vorhandenen Kapazitäten. Zudem schadet eine Marktbeherrschung dem Markt erst zu dem Zeitpunkt, wenn der marktbeherrschende Akteur seine Marktmacht dazu einsetzt, den wettbewerblichen Prozess zu stören, oder wenn einseitige Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, ohne dass andere Marktteilnehmer die Möglichkeit haben, den marktbeherrschenden Akteur mit Aussicht auf Erfolg anzugreifen.¹⁹ Aus diesem Grund stellt die Marktanteilsbetrachtung in der vorliegenden Untersuchung lediglich einen Analysebaustein dar.
- Dasselbe Vorgehen wird auf der Nachfragerseite durchgeführt. Unternehmen, die Instandhaltungsleistungen fremd vergeben, können ebenfalls eine marktbeherrschende Stellung erlangen.

¹⁵ Vgl. Bundeskartellamt (2012): Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle. Rn. 25 f. (S. 10 f.).

¹⁶ In der Wettbewerbstheorie agieren auf einem wettbewerblichen Markt alle Anbieter als Mengenanpasser, das heißt sie nehmen den Marktpreis als gegeben. Würde ein Anbieter einen höheren Preis verlangen, würden andere Anbieter seinen Platz einnehmen.

¹⁷ Vgl. Europäische Kommission (2004): Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse (2004/C 31/03). Rn. 8.

¹⁸ Teilweise werden auch Marktanteile von mindestens 50 Prozent als ein Nachweis für eine marktbeherrschende Stellung angesehen. Vgl. Europäische Kommission (2004): Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse (2004/C 31/03). Rn. 17.

¹⁹ Vgl. Wildemann (2019): „The Winner takes it all“. In: Die Wirtschaftsprüfung, 04/2019, S. 242.

2.3.3 Konzentrationsgrad

Während in der Marktanteilsbetrachtung der Marktanteil eines Unternehmens im Fokus steht, erfasst der Konzentrationsgrad die Marktanteile aller Unternehmen auf einem Markt: Sowohl hohe Marktanteile als auch wenige Markttakteure führen zu einem hohen Wert des Konzentrationsgrades. Er kann daher auch als Marktstrukturindikator bezeichnet und als erstes Indiz für den Wettbewerbsdruck genutzt werden. Sowohl die EU-Kommission als auch die US-amerikanischen Federal Trade Commission nutzen ihn zur Bewertung von Unternehmensfusionen.²⁰

Der Konzentrationsgrad wird mit dem Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) bestimmt. Dieser ergibt sich aus der Summe der quadrierten Marktanteile aller Anbieter auf dem betrachteten Markt, so dass höhere Marktanteile überproportional berücksichtigt werden.²¹ Ein hoher Indexwert legt nahe, dass weite Teile des Marktes von einem oder wenigen Anbietern kontrolliert werden. Ein Monopol weist den Maximalwert von $HHI = 10.000$ auf. Eine Gleichverteilung der Marktanteile über möglichst viele Unternehmen erreicht hingegen den geringsten Wert von $HHI = \frac{10.000}{n}$.

In der vorliegenden Untersuchung wird der Konzentrationsgrad für die Anbieterseite aller Märkte auf Basis der vorher bestimmten Marktanteile berechnet. Als Anhaltspunkte für eine inhaltliche Einordnung werden die nachfolgenden Schwellenwerte herangezogen, die in Abbildung 7 dargestellt werden:²²

- $HHI < 1.500$: Vermutung eines unkonzentrierten bzw. gering konzentrierten Marktes
- $1.500 \leq HHI \leq 2.500$: Vermutung eines moderat konzentrierten Marktes
- $HHI > 2.500$: Vermutung eines hochkonzentrierten Marktes

Herfindahl-Hirschman-Index

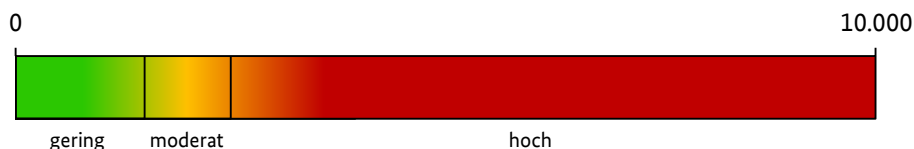


Abbildung 7: Schematische Darstellung des Herfindahl-Hirschman-Index mit Schwellenwerten.

Wie bereits bei der Marktanteilsanalyse ist bei der Betrachtung des Konzentrationsgrades zu beachten, dass der errechnete HHI-Wert lediglich als Indiz für den Wettbewerbsdruck auf dem untersuchten Markt zu bewerten ist. Er stellt einen weiteren Baustein für die gesamtheitliche Bewertung dar.

2.3.4 Vertragsbeziehungen und Handel auf dem Markt

Eine weitere wichtige Thematik stellt das Handelsgeschehen auf den Märkten dar. Es ist zu untersuchen, wie Geschäftsbeziehungen zwischen Nachfragern und Anbietern zustande kommen und welche Vertragsdaten

²⁰ Vgl. Europäische Kommission (2004): Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse (2004/C 31/03). Rn. 16, 19-21; U.S. Department of Justice und Federal Trade Commission (2010): Horizontal Merger Guidelines. S. 3, 18 f.

²¹ Beispiel zur Berechnung: Ein Markt mit vier Anbietern, deren Marktanteile 40, 30, 20 und 10 Prozent betragen, weist einen Indexwert von $HHI = 40^2 + 30^2 + 20^2 + 10^2 = 3.000$ auf.

²² Vgl. U.S. Department of Justice und Federal Trade Commission (2010): Horizontal Merger Guidelines. S. 19.

(etwa Vertragsart, -volumen, -laufzeit) beobachtet werden können. Dabei werden hier nur fremd vergebene Instandhaltungsaufträge betrachtet, da bei Eigenproduktionen oftmals keine Verträge geschlossen werden oder übergeordnete Ziele zu bestimmen Vertragsdetails führen.

Das Ziel ist es, Rückschlüsse auf das Agieren und die Spielräume der Marktteilnehmer bilden zu können. So wäre auf einem wettbewerblichen Markt allgemein zu erwarten, dass die Nachfrager Instandhaltungsaufträge ausschreiben oder dass sie zumindest mit mehreren potentiellen Anbietern Kontakt aufnehmen, um das wirtschaftlichste Angebot zu erhalten. Aufträge, die direkt an einen Anbieter vergeben werden, ohne dass ein Auswahlprozess stattfand, deuten darauf hin, dass der Nachfrager nicht davon ausgegangen ist, von anderen Anbietern (konkurrenzfähige) Angebote zu erhalten. Die Einsicht in die Gründe, auf welchen diese Erwartungshaltung basiert, kann aufzeigen, welche Möglichkeiten die Nachfrager bei der Fremdvergabe von Instandhaltungsleistungen haben. Gleichzeitig kann das Verhalten der Anbieter, etwa ihr Interesse an der Teilnahme an Ausschreibungen, zeigen, welchen Wettbewerbskräften sie sich gegenübersehen und wie sie die Instandhaltungsaufträge generieren. Insgesamt soll es so zu einem besseren Verständnis der Wettbewerbskräfte auf dem Markt kommen.

Mit derselben Zielsetzung werden die Daten von in der jüngeren Vergangenheit abgeschlossenen Instandhaltungsverträgen untersucht. So könnten Aufträge, die mit langen Vertragslaufzeiten und hohen Vertragsvolumina vereinbart werden, sich schlechter für eine Vergabe im Wettbewerb eignen als kurze, kleinere Verträge, da für diese ein breiterer Kreis an Anbietern in Frage kommen könnte. Auf der anderen Seite könnten sich bei umfangreicheren Aufträgen höhere Wirtschaftlichkeitspotentiale für Nachfrager und Anbieter ergeben.

Ebenso werden Kontakte und Verträge mit Betreibern von Wartungseinrichtungen, deren Standort außerhalb Deutschlands liegt, betrachtet. Eine regelmäßige Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Ausschreibungen deutscher Nachfrager oder die Existenz von Vertragsbeziehungen kann zeigen, dass ausländische Anbieter als potentielle Vertragspartner deutscher Nachfrager in Frage kämen und den Wettbewerbsdruck auf dem Markt erhöhen könnten.

2.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

2.4.1 Entscheidung eines Nachfragers über Fremdvergabe und Eigenproduktion

Sowohl Wartungseinrichtungen als auch Eisenbahnfahrzeuge stellen Investitionsgüter mit verhältnismäßig langen Amortisationszeiträumen und hohem Finanzierungsbedarf dar. Beschließt etwa ein EVU, seinen Verkehr auszuweiten oder neu aufzunehmen, ist eine Entscheidung über entsprechende Investitionen zu treffen. Im Falle der Instandhaltung steht das EVU vor der Frage, ob es eine Durchführung durch Dritte anstrebt oder ob die Eigenproduktion gewählt wird.

Für eine angestrebte Fremdvergabe oder einen Wechsel des Dienstleisters muss die Aussicht auf ein ausreichendes Angebot auf dem Markt bestehen. Insbesondere wenn der Nachfrager damit rechnen kann, dass er auf ein ausreichendes Interesse von Anbietern und passable Angebote treffen wird, wird er die Strategie der Fremdvergabe weiterverfolgen. Zu möglichen Anbietern zählen einerseits bereits auf dem Markt tätige Betreiber von Wartungseinrichtungen, die potentiell Interesse an einer Ausweitung ihres Geschäftes haben. Andererseits zählen dazu auch bislang noch nicht tätige Unternehmen wie etwa Fahrzeughersteller, Betreiber, die auf einem anderen Markt für Instandhaltungsleistungen tätig sind, oder Betreiber von ausländischen Wartungseinrichtungen. Bei integrierten Anbietern besteht aus Sicht des Nachfragers die

Möglichkeit, dass sie im Hinblick auf ihre Geschäftstätigkeit auf dem Verkehrsmarkt eine Behinderungsstrategie wählen, wie in Kapitel 2.2.2 dargestellt. Ein Anbieter, der eine marktbeherrschende Stellung innehat, könnte versuchen, diese bei einer Anfrage zu missbrauchen, indem er etwa nicht marktgerechte Vertragsparameter, wie ein überhöhtes Preisniveau, vorgibt. Das Feld in Frage kommender Anbieter kann sich durch eine bereits hohe Auslastung der verfügbaren Kapazitäten verkleinern, so dass Situationen entstehen könnten, in denen nicht grundsätzlich marktbeherrschende Anbieter Marktmacht durchsetzen könnten. Für angestrebte langfristige Verträge ist zudem eine Einschätzung über die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkungen zu treffen, dass während der Vertragslaufzeit ein Anbieterwechsel erfolgen muss (zum Beispiel aufgrund einer Vertragskündigung oder der Insolvenz des Anbieters). Bei sehr langlaufenden Verträgen kann zudem die langfristige Bindung an eine Wartungseinrichtung ein Problem darstellen, ebenso wie die Existenz von erheblichen Wechselkosten aus anderen Gründen.

Eine Eigenproduktion der Instandhaltungsleistungen kann aus mehreren Gründen favorisiert werden. Neben unternehmenspolitischen und -strategischen Gesichtspunkten kann eine eigene Wartungseinrichtung für EVU etwa dadurch attraktiv erscheinen, weil im innerbetrieblichen Austausch zwischen Verkehrs- und Instandhaltungsbereich Effizienzgewinne realisiert werden können, die bei einer Fremdvergabe – auch unter wettbewerblichen Bedingungen – nicht zu erwarten wären. Der Aufwand für die Vertragsanbahnung, die Koordination mit dem Vertragspartner während der Vertragslaufzeit und die Prüfung der geschuldeten Leistung könnte durch eine unternehmensinterne Verknüpfung verringert oder sogar vermieden werden. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist eine Priorisierung der Eigenproduktion gegenüber der Fremdvergabe, die aus diesen Gründen erfolgt, aus wettbewerblicher Perspektive zunächst unproblematisch, da sie keine Folge nicht-wettbewerblicher Marktstrukturen ist.

Näher zu betrachten wären jedoch Märkte, in denen der Nachfrager aufgrund eines unzureichenden Angebots auf dem Markt zur Eigenproduktion gezwungen würde, da damit beispielsweise Marktzutritte erheblich erschwert werden können. Neben der Grundfinanzierung der eigenen Wartungseinrichtung kommen bei der Kalkulation die zu erwartende Auslastung mit eigenen Fahrzeugen und Skaleneffekte zum Tragen: Schwere Instandhaltungsarbeiten etwa fallen vergleichsweise selten an, so dass bei einem kleinen Fahrzeugpark die Wartungseinrichtung über viele Zeitabschnitte nicht genutzt werden würde – fixe Kosten aber zu decken wären. Gerade für kleinere Unternehmen kann so die Eigenproduktion als Alternative zu einer problematischen Fremdvergabe selbst problematisch werden. Aus demselben Grund ist zu beobachten, dass neue Wartungseinrichtungen in der Regel für die betriebsnahe Instandhaltung ausgelegt sind.

Schwierigkeiten in der Instandhaltung können über die EVU auf den Verkehrsmarkt durchscheinen: Für potentielle EVU könnte die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge den Charakter einer Markteintrittshürde darstellen. Bereits existierende EVU könnten an der Ausübung und einem Ausbau ihrer Aktivitäten gehindert werden. Beide Effekte erschweren den Wettbewerb auf der Schiene und können Mehrverkehr verhindern. Die Offenlegung von Gründen, die zur Entscheidung für eine eigene Wartungseinrichtung führten, ist daher ein wichtiger Baustein innerhalb der Wettbewerbsprüfung.

2.4.2 Markteintrittshürden für neue Anbieter

Ein mögliches Korrektiv für Unternehmen, welche die Möglichkeit haben, Marktmacht missbräuchlich einzusetzen, könnte der Markteintritt weiterer Betreiber von Wartungseinrichtungen sein (etwa Neugründungen, Betreiber aus benachbarten Märkten oder EVU, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten). Hier sind die Markteintrittshürden entscheidend: Vor welchen Problemen beim Markteintritt steht

ein solcher „Newcomer“? Je einfacher ein Markteintritt ist, desto stärker wirkt die Disziplinierung des etablierten Unternehmens durch einen potentiell drohenden Markteintritt. Derselbe Effekt gilt für den Kapazitätsausbau von Wettbewerbern: Je weniger aufwendig ein Ausbau der Kapazität ist, desto stärker muss ein etabliertes Unternehmen damit rechnen, dass dieser durch Wettbewerber geschieht.

Wie in Kapitel 2.2.2 beschrieben, können Markteintrittshürden dazu beitragen, dass ein vertikal integriertes oder marktbeherrschendes Unternehmen die Möglichkeit erhält, eine wirksame Behinderungsstrategie anzuwenden. Ein Vorliegen von Markteintrittshürden ist daher aus einer wettbewerblichen Perspektive kritisch zu analysieren. Mögliche Markteintrittshürden könnten zum Beispiel die Finanzierung der Investitionen und der laufenden Kosten, der Aufbau von Know-how, kritische Auslastungsschwellen und Skaleneffekte sowie der Standort und die Anbindung an das Schienennetz sein.

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass existierende Markteintrittshürden einen Wettbewerbsvorteil für bestehende Unternehmen darstellen und zeitgleich für am Verkehrsmarkt tätige Unternehmen hindernd wirken können.

2.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

Die gewonnenen Erkenntnisse werden zusammengefasst und darauf aufbauend das Ergebnis der Wettbewerbsprüfung für den betrachteten Markt aus Sicht der Bundesnetzagentur dargestellt und erläutert.

2.6 Marktregulierung

2.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

In diesem Abschnitt wird die Sicht der Marktakteure auf die Regulierung von Wartungseinrichtungen dargestellt. Wie in Kapitel E1.1 beschrieben wird, unterliegen Betreiber von Wartungseinrichtungen als Betreiber von Serviceeinrichtungen prinzipiell der Regulierung durch die Regulierungsbehörde. Gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen jedoch bis zum 31.12.2020 von einigen deutschen Regulierungsvorschriften ausgenommen, vgl. Kapitel E1.2. Die Fragestellung der Marktabfrage bezieht sich explizit auf die Regelungen des ERegG. Die Regelungen der teilweise überlagernden Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 (DVO) wurden aufgrund ihres Inkrafttretens erst im Jahr 2019 nicht berücksichtigt. Neben den Antworten der Anbieter und Nachfrager wird die Sicht der Nachfrager, die über keine eigene Wartungseinrichtung verfügen und somit vollständig auf Fremdvergaben angewiesen sind, gesondert dargestellt.

2.6.2 Erfordernis einer Marktregulierung

Die Regulierung eines Marktes ist kein Selbstzweck. Einerseits kann sie dazu beitragen, dass Unzulänglichkeiten des Marktes, die zu einer unangemessenen Benachteiligung von Nachfragern oder Wettbewerbern bestehender Anbieter führen, abgemildert werden. Andererseits kann sie jedoch den Markt in seiner Funktion und Entwicklung einschränken und selbst, zum Beispiel für potentielle Wettbewerber, zu einer Markteintrittshürde werden. Es ist daher abzuwägen, ob für den betrachteten Markt eine staatliche Regulierung erforderlich ist und den Wettbewerb, auch mit Blick auf den Verkehrsmarkt, zu stärken vermag. Zur Unterstützung und Herstellung von Wettbewerb kann deshalb ein unterschiedlich intensiver regulierender Eingriff erforderlich sein.

In diesem Unterkapitel wird die Regulierung, die aus Sicht der Bundesnetzagentur aufgrund des Ergebnisses der Wettbewerbsprüfung und der Rückmeldungen der Marktakteure geboten ist, vorgestellt und begründet. Eine Einbettung in den überstehenden Kontext, etwa das nationale und internationale Recht, erfolgt in Kapitel E.

3. Besondere Untersuchungsfelder der betriebsnahen Instandhaltung im Schienenpersonennahverkehr

3.1 Begründung und Herangehensweise

Für die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV hat die Bundesnetzagentur aufgrund der in Kapitel B4 dargelegten Besonderheiten eine abweichende Herangehensweise gewählt. Es ging ihr hier insbesondere um die Erklärung und Validierung der Beobachtung, dass in hohem Maße die Eigenproduktion von Instandhaltungsleistungen durch die Betreiber von SPNV-Netzen gewählt wird, selbst wenn dafür Wartungseinrichtungen neu zu errichten sind. Aus diesem Grund wurde sowohl für die Nachfrager als auch für die Anbieter ein veränderter Fragebogen verwendet, der auf den durch Ausschreibungen der Länder geprägten Verkehrsmarkt im SPNV eingeht (vgl. Kapitel 4.2.2).

Die Untersuchung der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV hat sich vor diesem Hintergrund vor allem den folgenden Aspekten gewidmet:

- Welche verkehrlichen Strukturen weisen die SPNV-Netze der befragten Nachfrager auf?
- Welche Erfordernisse der Instandhaltung ergeben sich aus dem Verkehrsbereich? Wie wird die Instandhaltung durch die befragten Unternehmen organisiert?
- Welchen Anteil hat die Eigenproduktion bei der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV und worauf begründet sich die Entscheidung der Unternehmen zur Eigenproduktion?
- Welchen Anteil hat die Fremdvergabe bei der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV? Wie und warum werden Instandhaltungsleistungen an unternehmensfremde Dienstleister vergeben? Welche Vertragsbeziehungen bestehen und wie sind diese zustande gekommen? Werden ausländische Wartungseinrichtungen genutzt?
- Sind der Bundesnetzagentur aus ihrer Tätigkeit als Regulierungsbehörde wettbewerbliche Hindernisse und Probleme auf den Märkten für Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV bekannt?

Die Aspekte werden, wie in Abbildung 8 dargestellt, in sechs Untersuchungsfelder strukturiert.



Abbildung 8: Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung des Marktes für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des SPNV.

Es folgt eine Gesamtschau aller Aspekte, um zu einer Bewertung der wettbewerblichen Verhältnisse gemäß § 64 ERegG zu gelangen. Anschließend werden die Einschätzungen der Marktteilnehmer sowie der Bundesnetzagentur über ein Regulierungsbedürfnis dargestellt.

3.2 Verkehrliche Strukturen der untersuchten SPNV-Netze

In diesem Untersuchungsfeld hat sich die Bundesnetzagentur der der Instandhaltung vorgelagerten Stufe, dem Verkehr im SPNV, gewidmet. Diese Betrachtung ist essentiell für das Verständnis der Bedürfnisse der Nachfrager auf dem Instandhaltungsmarkt und damit für das Verständnis des Rahmens, in dem ein Wettbewerb von Wartungseinrichtungen stattfinden kann.

Wie bereits in Kapitel B4 beschrieben, werden für Verkehre des SPNV im Rahmen der Daseinsvorsorge Verträge zwischen den Bundesländern (bzw. Aufgabenträgern) und EVU geschlossen, in denen ein EVU beauftragt wird, gegen Ausgleichszahlungen bestimmte Verkehrsleistungen über einen bestimmten Zeitraum zu erbringen. Dabei stehen die Rahmendaten des bestellten Verkehrs ab der Vertragsunterzeichnung weitestgehend für die nächsten Jahre fest, so dass sich die weitere Planung – etwa die der Instandhaltung – auf diese Parameter stützen kann.

In Kapitel D1.1 werden die Strukturen der SPNV-Netze der für diesen Bericht gezogenen Stichprobe vorgestellt. Darunter fallen insbesondere eine Untersuchung der Laufzeiten und der Betriebsleistungen der Verkehrsverträge sowie eine Analyse der EVU. So wird etwa überprüft, ob das gegenwärtig bzw. zukünftig verkehrende EVU bereits Vertragspartner des vorherigen Verkehrsvertrags war. Weiterhin wird die Art der eingesetzten Fahrzeuge analysiert.

3.3 Erfordernisse und Durchführung der betriebsnahen Instandhaltung

Abgeleitet aus den Erkenntnissen über die verkehrlichen Strukturen des SPNV werden in Kapitel D1.2 die Erfordernisse der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV behandelt. Außerdem wird im Hinblick auf die Stichprobe dargestellt, ob das EVU bei seiner Entscheidung über die Durchführungsart der betriebsnahen Instandhaltung frei oder etwa durch Vereinbarungen mit den Aufgabenträgern gebunden war. Als Art der Durchführung von Instandhaltungsleistungen kommen prinzipiell eine Eigenproduktion oder eine Fremdvergabe (oder eine Mischung aus beiden) in Frage. Es wird dargestellt, wie sich die EVU entschieden haben und zu welchem Zeitpunkt – gemessen an der Verkehrsvergabe – diese Entscheidung fiel. Sollte eine Ausschreibung der Instandhaltungsleistungen erfolgt sein, wird diese ebenfalls zeitlich eingeordnet.

Sowohl Wartungseinrichtungen als auch Eisenbahnfahrzeuge stellen Investitionsgüter mit verhältnismäßig langen Amortisationszeiträumen und hohem Finanzierungsbedarf dar. Trotzdem kann eine Eigenproduktion aus verschiedenen Gründen favorisiert werden. Neben unternehmenspolitischen und -strategischen Gesichtspunkten kann eine eigene Wartungseinrichtung etwa dadurch attraktiv erscheinen, dass im innerbetrieblichen Austausch zwischen Verkehrs- und Instandhaltungsbereich Effizienzgewinne realisiert werden können, die bei einer Fremdvergabe – auch unter wettbewerblichen Bedingungen – nicht zu erwarten wären. Der Aufwand für die Vertragsanbahnung, die Koordination mit dem Vertragspartner während der Vertragslaufzeit und die Prüfung der geschuldeten Leistung könnte durch eine unternehmensinterne Verknüpfung verringert werden.

Bei einer angestrebten Fremdvergabe muss die Aussicht auf ein ausreichendes Angebot auf dem Markt bestehen. Nur wenn der Nachfrager damit rechnen kann, dass er auf ein ausreichendes Interesse von Anbietern und passable Angebote treffen wird, wird er die Strategie der Fremdvergabe weiterverfolgen. Näher zu betrachten sind daher Situationen, in denen der Nachfrager aufgrund eines unzureichenden Angebots zur Eigenproduktion gezwungen würde. Für sehr kleine SPNV-Netze kann die Eigenproduktion als Alternative zu einer problematischen Fremdvergabe aufgrund der hohen Fixkosten selbst problematisch werden. Bei großen

Netzen in Ballungsräumen fehlen ggf. geeignete Flächen, auf denen ein neuer Betreiber ausreichend dimensionierte eigene Wartungseinrichtungen errichten kann.

Schwierigkeiten in der Instandhaltung können sich über die EVU auf den Wettbewerb um die SPNV-Netze übertragen, da für potentielle EVU die Instandhaltung der Fahrzeuge im schlimmsten Fall den Charakter einer Markteintrittshürde darstellt. Der Vorbetreiber, der bereits über eine passende Wartungseinrichtung verfügt, könnte so einen Vorteil bei der SPNV-Ausschreibung gegenüber potentiellen Wettbewerbern erzielen.

3.4 Instandhaltung als Eigenproduktion

In Kapitel D1.3 wird die Eigenproduktion durch EVU, die damit ökonomisch als vertikal integriertes Unternehmen angesehen werden können, näher betrachtet. So wird der Umfang der Eigenproduktion in Relation zu der gesamten betriebsnahen Instandhaltung im SPNV gesetzt. Zudem werden die Unternehmen über die Gründe ihrer Entscheidung zugunsten einer Eigenproduktion (und damit gegen eine Fremdvergabe) befragt. Anschließend wird dargestellt, ob für die Eigenproduktion eine neue Wartungseinrichtung errichtet wurde oder ob etwa die Wartungseinrichtung des Vorbetreibers übernommen werden konnte.

3.5 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

3.5.1 Anzahl und Art von Marktteilnehmern

Instandhaltungsleistungen, die durch unternehmensfremde Betreiber von Wartungseinrichtungen und nicht als Eigenproduktion durchgeführt werden, stellen den Kern des Kapitels D1.4 dar. Zunächst widmet sich die Bundesnetzagentur in Kapitel D1.4.1 den Akteuren auf den Märkten für Fremdvergaben. So können etwa Betreiber von Wartungseinrichtungen ein eigenes Interesse am Verkehrsmarkt haben, zum Beispiel als EVU, das ein anderes SPNV-Netz betreibt, oder sie haben keine eigene Tätigkeit im Verkehrsmarkt. Für Hersteller von Eisenbahnfahrzeugen, die Wartungseinrichtungen betreiben, stellt die Instandhaltung eine nachgelagerte Stufe der Fertigung und des Verkaufs von Eisenbahnfahrzeugen dar, die mit Gewinnerzielungsabsicht oder auch zur Kundenbindung angeboten wird. In einigen Fällen wird heute eine Kombination von Fahrzeugherstellung und -instandhaltung von Kunden nachgefragt.

3.5.2 Vertragsbeziehungen und Handel

Als weiteres Untersuchungsfeld werden das Handelsgeschehen und die Geschäftsbeziehungen zwischen Nachfragern und Anbietern thematisiert. Dazu werden die der Bundesnetzagentur im Rahmen des vorliegenden Berichts gemeldeten Verträge ausgewertet (zum Beispiel Vertragsart, -volumen, -laufzeit). Das Ziel ist es, Rückschlüsse auf das Agieren der Marktakteure bilden zu können. So wäre es bei einem wettbewerblichen Markt allgemein zu erwarten, dass die Nachfrager Instandhaltungsaufträge ausschreiben oder dass sie zumindest mit mehreren potentiellen Anbietern Kontakt aufnehmen, um das wirtschaftlichste Angebot zu erhalten. Aufträge, die direkt an einen Anbieter vergeben werden, ohne dass ein Auswahlprozess stattfand, könnten darauf hindeuten, dass der Nachfrager nicht davon ausgegangen ist, von anderen Anbietern (konkurrenzfähige) Angebote zu erhalten, oder dass es in angemessener Entfernung keine weiteren Anbieter gibt.

Die Einsicht in die Gründe, die gegen eine Vergabe im Anbieterwettbewerb sprechen, kann aufzeigen, welche Möglichkeiten die Nachfrager bei der Fremdvergabe von Instandhaltungsleistungen haben. Gleichzeitig kann das Verhalten der Anbieter, etwa ihr Interesse an der Teilnahme an Ausschreibungen, zeigen, welchen

Wettbewerbskräften sie sich gegenübersehen und wie sie die Instandhaltungsaufträge generieren. Insgesamt soll es so zu einem besseren Verständnis der Wettbewerbskräfte auf dem Markt kommen.

Es werden ebenfalls – sofern vorhanden – Kontakte und Verträge mit Betreibern von Wartungseinrichtungen, deren Standort außerhalb Deutschlands liegt, betrachtet. Eine regelmäßige Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Ausschreibungen deutscher Nachfrager oder die Existenz von Vertragsbeziehungen kann zeigen, dass ausländische Anbieter als Vertragspartner deutscher Nachfrager in Frage kommen und den Wettbewerbsdruck auf den Märkten erhöhen könnten.

3.6 Kapazitäten und Marktzutrittschürden

Wesentliche Markteintrittshürden können dazu führen, dass Unternehmen, die bereits am Markt sind und über Marktmacht verfügen, diese zu Ungunsten von Nachfragern einsetzen können. Dies kann etwa der Fall sein, wenn der Markteintritt weiterer Betreiber von Wartungseinrichtungen (etwa Neugründungen, Betreiber aus benachbarten Märkten oder EVU, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten) nur deutlich erschwert möglich ist. Je einfacher dagegen ein Markteintritt ist, desto stärker wirkt die Disziplinierung etablierter Unternehmen durch drohende Markteintritte. Derselbe Effekt gilt für den Kapazitätsausbau von Wettbewerbern: Je weniger aufwendig ein Ausbau der Kapazität ist, desto stärker muss ein etabliertes Unternehmen damit rechnen, dass dieser durch Wettbewerber geschieht.

Dieses Untersuchungsfeld widmet sich – vergleichbar zu Kapitel 2.4.2 – der Frage, vor welchen Problemen ein Anbieter beim Markteintritt steht. Ein Vorliegen von Markteintrittshürden ist aus einer wettbewerblichen Perspektive kritisch zu analysieren. Mögliche Markteintrittshürden könnten zum Beispiel die Finanzierung der Investitionen und der laufenden Kosten, der Aufbau von Know-how und Personal, kritische Auslastungsschwellen und Skaleneffekte sowie der Standort und die Anbindung an das Schienennetz sein.

Im betrachteten Kontext der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV spielen zudem – wie in Kapiteln 3.2 und 3.3 beschrieben – die Ausschreibungen von SPNV-Netzen durch die Aufgabenträger eine große Rolle. Je nach Gewinner der Ausschreibung können regelmäßig Betreiberwechsel stattfinden. Der neue Betreiber (sofern er für die betriebsnahe Instandhaltung der Fahrzeuge verantwortlich ist) ist möglicherweise von Markteintrittshürden betroffen, wenn er die betriebsnahe Instandhaltung mittels Eigenproduktion durchführen möchte und dazu eigene Instandhaltungskapazitäten aufbauen muss. In diesem Kontext spielt die eine bereits bestehende Wartungseinrichtung, die die betriebsnahe Instandhaltung für die Fahrzeuge dieses SPNV-Netzes zuvor erledigt hat, eine wichtige Rolle. So könnte sich der Aufbau einer Eigenproduktion deutlich erleichtern, wenn der Vorbetreiber sich zur Übergabe der bestehenden Wartungseinrichtung bereit erklärt. Auf diesem Wege könnten verschiedene der oben genannten Markteintrittshürden für den neuen Betreiber verringert werden, etwa die Personalgewinnung oder Investitionskosten. In der Umkehrung bedeutet dies jedoch auch, dass bei einer glaubhaften Versicherung des Betreibers zum Zeitpunkt einer Neuausschreibung, die Wartungseinrichtung nicht abgeben zu wollen (etwa, weil er sie für die Instandhaltung von Fahrzeugen anderer Verkehre behalten möchte), wesentliche Markteintrittshürden auf Ebene der Instandhaltung den Wettbewerb um das SPNV-Netz auf Verkehrsebene schwächen und im Sinne des Vorbetreibers beeinflussen könnten.

Im vorliegenden Bericht wird daher auch der Übergang der Instandhaltung bei einem Wechsel des Betreibers des SPNV-Netzes unter Verwendung der vorliegenden Stichprobe untersucht.

3.7 Weitere Erkenntnisse der Bundesnetzagentur

Weitere Erkenntnisse über die Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für betriebsnahe Instandhaltung im SPNV, die in den vorherigen Untersuchungsfeldern noch nicht zur Geltung kamen, können etwa der Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur oder ihrer kontinuierlichen Marktbeobachtung erwachsen. Sie können wichtige Bausteine der Wettbewerbsprüfung darstellen und werden an dieser Stelle beschrieben.

3.8 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

Die in den vorherigen Untersuchungsfeldern gewonnenen Erkenntnisse werden zusammengefasst. Darauf aufbauend wird das Ergebnis der Wettbewerbsprüfung für Markt 1 dargestellt.

3.9 Marktregulierung

3.9.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

Dieses Untersuchungsfeld widmet sich der Sicht der Marktakteure auf die Regulierung von Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen bis zum 31.12.2020 von einigen Regulierungsvorschriften des deutschen ERegG für Serviceeinrichtungen ausgenommen (vgl. Kapitel E1). Die Anbieter und Nachfrager wurden zu den Ausnahmen befragt. Die Abfrage bezieht sich explizit auf die Regelungen des ERegG; die Regelungen der DVO wurden aufgrund ihres Inkrafttretens erst im Jahr 2019 bei der Marktabfrage nicht berücksichtigt. Bei der Darstellung werden Nachfrager, die über keine eigene Wartungseinrichtung verfügen und auf Fremdvergaben angewiesen sind, separat dargestellt, um sie von vertikal integrierten Unternehmen abzugrenzen.

3.9.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Da eine staatliche Regulierung ein Eingriff in den Markt ist und einerseits das Marktgeschehen eines wettbewerblichen Marktes stören, jedoch andererseits die Funktion eines nicht wettbewerblich geprägten Marktes verbessern kann, ist ihr Einsatz stets abzuwägen. Es ist daher zu überprüfen, ob für die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV und den dahinterstehenden Verkehrsmarkt eine staatliche Regulierung der Wartungseinrichtungen hilfreich erscheint und welche Instrumente dabei eingesetzt werden sollten. Dieses Kapitel widmet sich der Einschätzung der Bundesnetzagentur, die dafür auf das Ergebnis der Wettbewerbsprüfung und der Rückmeldungen der Marktakteure über die Regulierung zurückgreift. Eine Einbettung in den überstehenden Kontext erfolgt in Kapitel E3.

4. Vorgehen

4.1 Begriffsbestimmung der Marktteilnehmer

In der Wettbewerbsprüfung ist zu untersuchen, ob die Anbieter, die auf den in Kapitel B definierten Märkten tätig sind, miteinander im Wettbewerb stehen. Dabei kommt es nicht auf die einzelnen Wartungseinrichtungen an, sondern auf das hinter den Wartungseinrichtungen stehende Unternehmen. Die einzelnen Standorte eines Betreibers sind keine unabhängigen Akteure am Markt, sondern können unternehmensweit gesteuert werden. Dies gilt ebenso für die übergeordnete Ebene: Alle abhängigen, beherrschten oder konzernabhängigen Unternehmen sind insgesamt als ein einheitliches Unternehmen anzusehen, da innerhalb eines Konzerns kein wirtschaftliches Interesse an Konkurrenz durch eigene Unternehmen besteht (vgl. dazu § 36 Abs. 2 GWB). Soweit Konzernunternehmen ausnahmsweise doch

eigenständig am Markt agieren, könnte dies durch Weisungen der Konzernleitung jederzeit beeinflusst oder beendet werden.

Als Marktteilnehmer auf Anbieterseite werden aus den vorgenannten Gründen alle Wartungseinrichtungen innerhalb der räumlichen Abgrenzung der Märkte (vgl. Kapitel B3 und B4) auf Ebene der Konzernholding bzw. des beherrschenden Unternehmens aggregiert. Dieselbe Logik trifft auch auf die Nachfragerseite zu, so dass auch dort eine Aggregation aller Fahrzeuge und Instandhaltungsbedarfe erfolgt.

Die Bundesnetzagentur hat bereits im Rahmen der Erhebung darauf hingewiesen, dass die Daten konzernweit anzugeben sind. Zusätzlich waren Angaben zur Verflechtung mit anderen Unternehmen zu machen. Sofern mehrere Unternehmen an der Markterhebung teilgenommen haben, obwohl sie als einheitliches Unternehmen anzusehen sind, hat die Bundesnetzagentur die erhobenen Daten zusammengeführt. Dadurch lassen sich die tatsächlichen Marktverhältnisse abbilden.

4.2 Markterhebung

4.2.1 Vollerhebung in Deutschland

Bislang wurden Daten zum Bereich der Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen durch die Bundesnetzagentur im Rahmen ihrer jährlichen Marktuntersuchung nur stark aggregiert erfasst. Auch andere Veröffentlichungen zu diesem Thema sind aufgrund einer fehlenden Tiefenschärfe, einer nicht mehr gegebenen Aktualität und/oder eines zu großen Schätzanteils für die vorliegende Prüfaufgabe nicht ausreichend. Aus diesem Grund hat die Bundesnetzagentur im Jahr 2018 eine gesonderte Marktabfrage durchgeführt. Um die Repräsentativität auf kleinen Märkten zu wahren, hat sie sich für eine Vollerhebung entschieden. Als Grundgesamtheit auf Nachfragerseite wurden alle in Deutschland zugelassenen EVU, der Bundesnetzagentur bekannte Fahrzeughalter sowie andere in Frage kommende Unternehmen angeschrieben (insgesamt ca. 530 Adressaten). Als Grundgesamtheit auf Anbieterseite wurden alle der Bundesnetzagentur bekannten oder vermuteten Betreiber von Wartungseinrichtungen in Deutschland (ca. 280 Adressaten) angeschrieben.

Von knapp 30 Prozent der Adressaten gingen keine ausgefüllten Fragebögen innerhalb der Antwortfrist bei der Bundesnetzagentur ein, woraufhin Erinnerungs- und Anhörungsschreiben versendet wurden. Nach weiterhin ausbleibenden Einsendungen wurde bei acht Unternehmen durch einen Auskunftsbeseid die Erhebung eines Zwangsgeldes angedroht. Eine Vollstreckung musste nicht erfolgen.

Es stellte sich heraus, dass ca. 280 der angeschriebenen Unternehmen weder über eine Wartungseinrichtung verfügen noch ihnen die Verantwortung über die Instandhaltung von Eisenbahnfahrzeugen obliegt. Diese Unternehmen wurden entsprechend nicht weiter berücksichtigt. Stellten sich hingegen Erkenntnisse über noch nicht einbezogene Unternehmen ein, wurde die Befragung hier entsprechend nachgezogen. Bei unvollständigen oder nicht plausiblen Angaben wurden die Ansprechpartner der Adressaten direkt kontaktiert und um eine Klärung des Sachverhaltes gebeten.

Im Rahmen dieser Marktabfrage wurden über 1.000 marktspezifische Fragebögen eingesendet und ausgewertet.

Aufbauend auf die Untersuchungsfelder (vgl. Kapitel 2) wurden folgende Fragenkomplexe abgefragt:

- Sowohl bei den Betreibern als auch bei den EVU bzw. Wagenhaltern wurden die durch Instandhaltungsleistungen erhaltenen Einnahmen bzw. entstandenen Ausgaben der Jahre 2015 bis 2017, differenziert nach Fremdvergabe und Eigenproduktion, erfragt.
- Im Rahmen des Themengebiets „Markt und Kapazität“ wurden etwa die Auslastung der Wartungseinrichtungen sowie Einschätzungen über Kapazitäten am Markt oder über Möglichkeiten zur vorübergehenden Kapazitätserweiterung erhoben.
- Die Vertragsbeziehungen zwischen Betreibern und ihren Kunden sowie deren Anbahnung wurden detailliert erfasst. Ebenfalls erfragt wurden Vertragsbeziehungen deutscher Kunden mit Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands.
- Wenn ein Nachfrager gleichzeitig über eine Wartungseinrichtung verfügte, wurde er ausführlich über diese Doppelrolle befragt.
- Zudem wurden alle Anbieter und Nachfrager nach einer Einschätzung über die Wettbewerbssituation sowie über das Regulierungsregime auf dem jeweiligen Markt gebeten. Sie bekamen die Möglichkeit, Konflikte mit Vertragspartnern zu beschreiben und erste Vorschläge zu einer Modifikation der Regulierung einzubringen.

Die Fragebögen für die Nachfrager und Anbieter können unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie bezogen werden.

Bei der Darstellung von Untersuchungsergebnissen im vorliegenden Bericht sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie der Vertrauensschutz der Teilnehmer der Marktabfrage zu wahren. Aus diesem Grund werden Aussagen von Teilnehmer anonymisiert widergegeben sowie bei Zahlenwerten Bandbreiten statt Klarzahlen gezeigt, soweit dies notwendig ist.

4.2.2 Erhebung mittels Stichproben für die Nachfrage betriebsnaher Instandhaltung im SPNV

Die Bundesnetzagentur hat, stellvertretend für die gesamte Nachfrage, als Stichprobe 28 EVU im SPNV ausgewählt und als Nachfrager von betriebsnaher Instandhaltung im SPNV an der Marktabfrage beteiligt. Die ausgewählten EVU erhielten in den Jahren 2015 und 2016 den Zuschlag für den Betrieb von SPNV-Netzen bzw. -Netzclustern oder nahmen in diesem Zeitraum den Betrieb auf. Eine Zusammenstellung der 53 berücksichtigten SPNV-Netze bzw. -Netzcluster liegt diesem Bericht in Anhang 2 bei. Der Fragebogen kann unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie bezogen werden.

Die Bundesnetzagentur hält diese Stichprobe für repräsentativ und aussagekräftig. Sie gibt die Verhältnisse auf dem SPNV-Markt angemessen wieder und repräsentiert insbesondere die Marktverhältnisse, die durch den Ausschreibungswettbewerb im SPNV inzwischen zur Regel geworden sind. Ausschreibungen mit Vergabezeitpunkten vor 2015 wurden nicht miteinbezogen, da davon auszugehen ist, dass sie nicht mehr die aktuellen Marktverhältnisse widerspiegeln.

Die in der Stichprobe enthaltenen SPNV-Netze weisen bedeutende Unterschiede auf. Die Bandbreite reicht von Vergaben großen Volumens wie in Baden-Württemberg (zum Beispiel Rems-Fils, Franken-Enz und Murrbahn mit insgesamt ca. 11 Mio. Zugkilometern pro Jahr) oder Mitteldeutschland (Dieselnetz Sachsen-Anhalt und Saale-Thüringen-Südharz mit je ca. 9 Mio. Zugkilometern) bis zu einzelnen Linien mit einem geringeren Volumen an Zugkilometern (zum Beispiel Zollernbahn oder Expresslinie Halle – Jena). Die Zahl der

Vergaben mit einem Wechsel des Betreibers und die Zahl der Vergaben an den bisherigen Betreiber halten sich in etwa die Waage (46 bzw. 54 Prozent). Bei der Vergabe eines Netzes an einen neuen Betreiber sind sowohl Fälle enthalten, in denen die DB-Konzernunternehmen Netze verloren haben, wie auch Fälle, in denen sie Netze von nichtbundeseigenen Betreibern übernommen haben. Insgesamt erhielten Konzernunternehmen der DB bei 20 der 53 betrachteten Netze den Zuschlag.

Gemäß der Marktsegmentierung in Kapitel B4 stellt jedes SPNV-Netz einen räumlich und zeitlich definierten einzelnen Markt dar. Aus diesem Grund erfolgte eine Zusammenfassung von Netzen desselben Betreibers zu Netzclustern nur, wenn dies im Hinblick auf die Organisation und Planung der betriebsnahen Instandhaltung plausibel erscheint (zum Beispiel bei den Linien RB 48 und RE 7 in Nordrhein-Westfalen).

Daten der Anbieterseite wurden, wie bei den anderen Märkten mittels einer bundesweiten Abfrage der Betreiber von Wartungseinrichtungen erhoben. Der Fragebogen kann unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie bezogen werden.

4.2.3 Ausländische Betreiber von Wartungseinrichtungen

Eine Reihe von Nachfragern hat insgesamt 53 Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands benannt, zu denen sie in den vergangenen Jahren geschäftlich in Kontakt traten. Ihre Standorte werden in Abbildung 9 dargestellt. Aufgrund der räumlichen Nähe überlagern sich in einigen Fällen die Markierungen.

Um genauere Informationen über diese Wartungseinrichtungen zu erhalten, wurden ihre Betreiber um die Bearbeitung eines vereinfachten und auf ausländische Anbieter zugeschnittenen Fragebogens gebeten. Der Fragebogen kann unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie bezogen werden. Da die Reaktion der Betreiber auf das Anschreiben der Bundesnetzagentur zunächst verhalten war, wurde mittels eines Erinnerungsschreibens ein weiterer Impuls gesetzt. Insgesamt sind verwertbare Antworten von zwölf Betreibern, die 17 ausländische Wartungseinrichtungen repräsentieren, bei der Bundesnetzagentur eingegangen (Rücklaufquote: 32 Prozent). Die Erkenntnisse werden im Rahmen der Wettbewerbsprüfung des jeweiligen Marktes berücksichtigt.

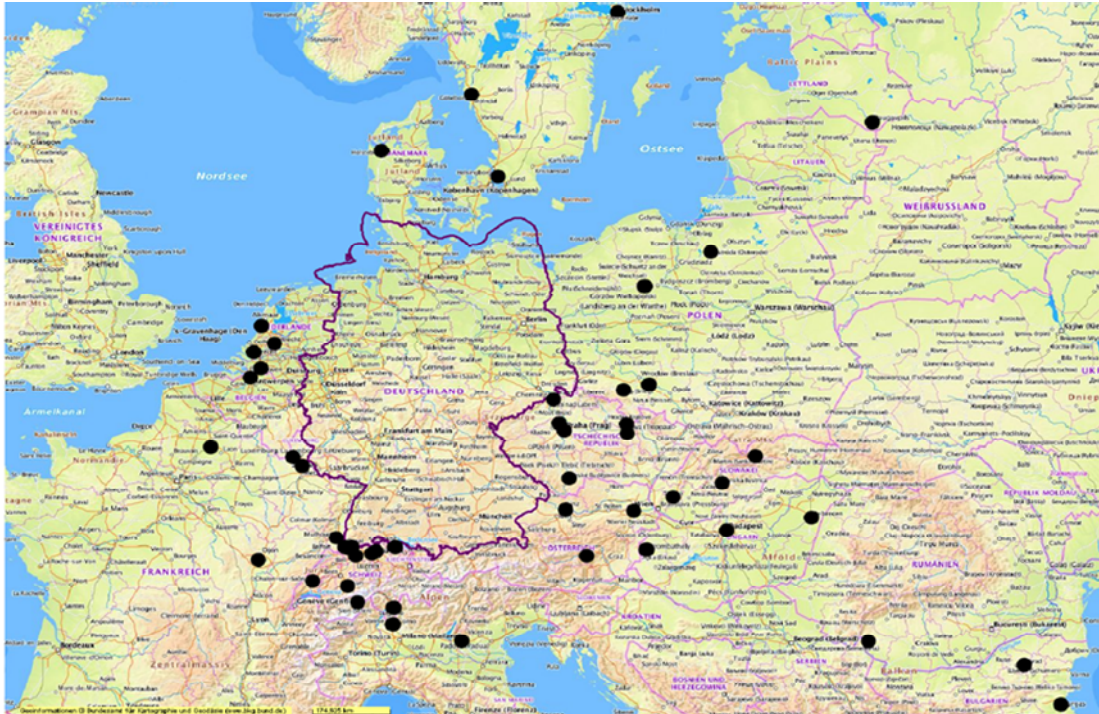


Abbildung 9: Standorte von ausländischen Wartungseinrichtungen.

4.3 Auswertung

Die Bundesnetzagentur hat die von den Marktteilnehmern übermittelten Daten umfassend ausgewertet. Im Vordergrund standen dabei die Angaben zu den Umsätzen in den jeweiligen Teilmärkten. Dabei hat die Bundesnetzagentur auf eine möglichst vollständige Beantwortung hingewirkt und die Angaben auf Plausibilität geprüft. Die Angaben zu den Umsätzen hat die Bundesnetzagentur von Nachfragern und Anbietern erhoben und untereinander abgeglichen. Dabei ergeben sich Abweichungen, die allerdings noch in einem akzeptablen Rahmen liegen. Für manche Nachfrager war beispielsweise die Unterscheidung in betriebsnahe und schwere Instandhaltung nicht aus ihren internen Daten ablesbar. In einigen Fällen sind die Umsätze daher mit einer prozentualen Zuschreibung in die Einzelmärkte eingegangen, die auf einer Schätzung beruht. Insgesamt weisen die Angaben der Anbieter aus Sicht der Bundesnetzagentur eine höhere Verlässlichkeit auf, weil dort der Leistungsbezug besser zu beurteilen ist. Daher hat die Bundesnetzagentur primär die Angaben der Anbieterseite für die Berechnung des Marktvolumens, der Marktanteile und des Konzentrationsgrades herangezogen.

Die Bundesnetzagentur hat Angaben zu den jeweiligen Umsätzen für die Jahre 2015 - 2017 in den Fragebögen abgefragt. Durch die Einbeziehung von drei Jahren beruhen die Daten auf einer breiteren Grundlage. Gerade Leistungen der schweren Instandhaltung fallen zum Teil nicht in jedem Jahr an, so dass das Abstellen auf ein einziges Jahr zu einem unvollständigen Bild führen könnte. Die im Bericht angegebenen Umsatzzahlen geben daher generell den Durchschnitt der Jahre 2015 - 2017 wieder.

Bezüglich der weiteren Fragen zur Einschätzung des Wettbewerbs ist darauf hinzuweisen, dass die Angaben nicht so repräsentativ und belastbar wie die Umsatzangaben sind. Die Unternehmen konnten im Fragebogen angeben, dass sie zu den jeweiligen Fragen keine Angaben machen wollen. Bei der Auswertung dieser Fragekomplexe ist deshalb jeweils die Zahl der antwortenden Teilnehmer angegeben. Diese Zahl ist nicht mit der Zahl der Marktakteure gleichzusetzen, die mit ihren Umsätzen in den Bericht eingegangen sind.

4.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Untersuchungsfelder werden abschließend in einem ersten Schritt zu einem marktindividuellen Einzelergebnis verdichtet. Für die Märkte 2 bis 15 werden die Detailergebnisse dafür mit einer Punktzahl bewertet. Anschließend werden die Punktwerte mit dem Einfluss der jeweiligen Untersuchungsfelder auf den Grad der Marktöffnung und den Umfang des Wettbewerbs gewichtet und zu dem marktindividuellen Einzelergebnis zusammengefügt. Eine hohe Gewichtung erfährt dabei die Einschätzung der Marktteilnehmer über das Funktionieren des Wettbewerbs auf dem Markt.

In einem zweiten Schritt werden die Märkte anhand ihrer individuellen Einzelergebnisse einer von drei Gruppen zugeordnet. Diese Gruppen erlauben einen übersichtlichen Marktvergleich und bilden zugleich eine Grundlage für die in Kapitel E vorgestellte Regulierungseinschätzung. In den drei Gruppen sollen Märkte mit jeweils stabilem, moderatem oder fehlendem Wettbewerb zusammengefasst werden.

Bei der Auswertung der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchungsfelder und die Gruppeneinteilung zu einer Bündelung der Einzelergebnisse führen. Das Endergebnis stellt insofern eine Abstraktion der Einzelergebnisse auf einer hohen Verdichtungsebene dar.

4.5 Darstellung der Standorte von Wartungseinrichtungen

Die Bundesnetzagentur stellt in Anhang 3 die Standorte der Wartungseinrichtungen kartografisch und nach Märkten getrennt dar. Die Darstellung soll die Transparenz auf den Märkten für Wartungseinrichtungen erhöhen.

Unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte bietet die Bundesnetzagentur zudem eine interaktive Karte mit erhöhtem Detail- und Informationsgrad an.

D Wettbewerb auf den Märkten für Wartungseinrichtungen

1. Markt 1: Betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs

1.1 Verkehrliche Strukturen der untersuchten Netze

Wie in Kapitel B4 detailliert beschrieben, ist der Verkehrsmarkt im SPNV durch Ausschreibungen und Direktvergaben der Bundesländer zur Erbringung von regionalen Verkehrsleistungen geprägt. Im Jahr 2017 erbrachten die EVU des SPNV insgesamt eine Betriebsleistung in Höhe von ca. 700 Mio. Zugkm, Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG kamen dabei auf ca. 460 Mio. Zugkm. Pro Jahr werden bundesweit etwa 40 neue Verträge zwischen Aufgabenträgern und EVU abgeschlossen, davon die Mehrheit im Betreiberwettbewerb.²³ In den Jahren 2015 bis 2017 wurden im jährlichen Mittel Betriebsleistungen von ca. 90 Mio. Zugkm/Jahr vergeben, davon knapp 55 Mio. Zugkm/Jahr an Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG.²⁴ Knapp 80 Prozent der Betriebsleistung wurden gemäß der Bundesnetzagentur vorliegender Daten in wettbewerblichen Verfahren vergeben.

In die vorliegende Untersuchung gingen, wie in Kapitel C4.2.2 beschrieben, die Angaben von 53 SPNV-Netzen ein, die vornehmlich in den Jahren 2015 und 2016 und in der Regel im Wettbewerb der EVU vergeben wurden und über eine kurzzeitige Vertragsverlängerung herausgehen.²⁵ Davon wurden 20 Netze an Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG vergeben und 33 an nichtbundeseigene Eisenbahnen. Die Vergaben weisen ein Gesamtvolumen der Betriebsleistung in Höhe von über 200 Mio. Zugkm/Jahr auf, wovon ca. 40 Prozent auf Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG entfallen. Im Mittelwert weisen die Netze eine Betriebsleistung in Höhe von 3,8 Mio. Zugkm/Jahr auf, wobei die Bandbreite von 0,17 Zugkm/Jahr bis 13,7 Mio. Zugkm/Jahr reicht. Die durchschnittliche Laufzeit der erfassten Verträge beträgt 11,5 Jahre, mit einer Bandbreite von zwei bis 23 Jahren.

Wie in Abbildung 10 dargestellt, konnte bei 30 der 53 erfassten Verkehrsverträge das EVU, welches das Netz vorher betrieben hat, die Vergabe für sich entscheiden. Bei den 20 Netzen, die an Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG vergeben wurden, wurden 17 bereits vorher durch sie bedient. Dagegen erfuhr nur 13 von 33 Netzen, die an nichtbundeseigene Bieter vergeben wurden, keinen Betreiberwechsel. Im Falle eines Betreiberwechsels wurde das Netz oftmals vorher durch die DB Regio AG bedient.

²³ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 35.

²⁴ In den Verträgen, die im Jahr 2017 mit Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG geschlossen wurden, sind mit der S-Bahn München und S-Bahn Berlin zwei Vergaben mit jeweils über 20 Mio. Zugkm/Jahr enthalten.

²⁵ SPNV-Netze, die von den Aufgabenträgern getrennt ausgeschrieben wurden, bei den EVU jedoch organisatorisch zusammenhängen, wurden zum Teil zusammengefasst. Durch die gemeinsame Betrachtung der Netze durch das EVU bildet dies die Planung und Durchführung der Instandhaltung angemessen ab. Vergaben früherer Jahre wurden nicht in die Stichprobe miteinbezogen, da davon auszugehen ist, dass sie nicht die aktuellen Marktverhältnisse widerspiegeln.

Wechsel des Betreibers der SPNV-Netze

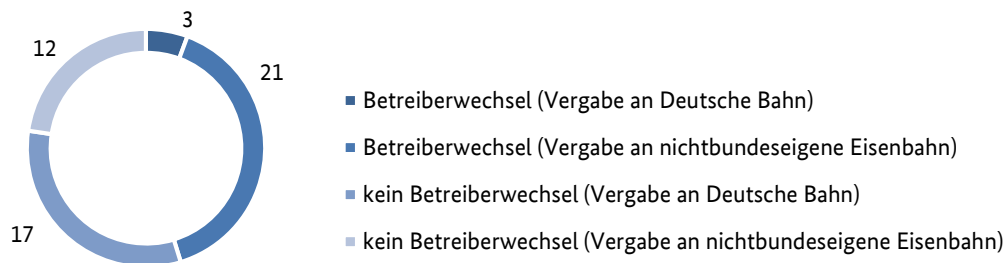


Abbildung 10: Stellung des aktuellen Betreibers zum Vorbetreiber in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.

In der Netzauswahl enthalten sind sowohl Linien im ländlichen Gebiet als auch im städtischen Bereich, sowohl Linien mit geringen als auch hohen Sitzplatzkapazitäten und sowohl eher einfachen als auch anspruchsvollen Bedienkonzepten. Sechs der 53 erfassten Verträge sehen den Einsatz von Lok-Wagen-Zügen vor, 22 den Einsatz von Elektrotriebwagen und 30 den Einsatz von Dieseltriebwagen.²⁶ Insgesamt wurde der vorgesehene Einsatz von 20 Elektro- und 50 Diesellokomotiven, 734 Elektro- und 735 Dieseltriebwagen sowie 256 Reisezugwagen erfasst, wie in Abbildung 11 veranschaulicht. Die nichtbundeseigenen EVU setzen dabei, bis auf eine Ausnahme, ausschließlich Elektro- oder Dieseltriebwagen ein, während Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG in höherem Maße Lok-Wagen-Züge verwenden.

Eingesetzte Fahrzeuge des SPNV

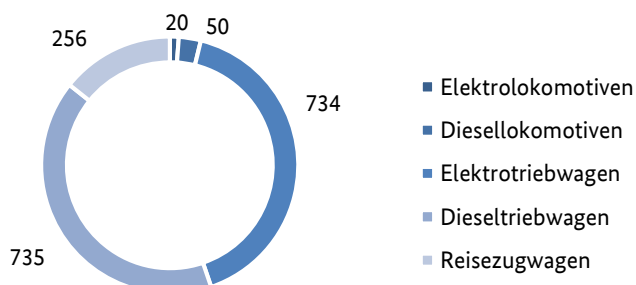


Abbildung 11: Eingesetzte Fahrzeuge in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.

1.2 Erfordernisse und Durchführung der betriebsnahen Instandhaltung

1.2.1 Betriebsnahe Instandhaltung in SPNV-Netzen

Die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV betrifft insbesondere Maßnahmen, die zur Sicherstellung der täglichen Verfügbarkeit und des Komforts für Fahrgäste nötig sind. So sind einerseits technische Leistungen wie das Auffüllen von Betriebsstoffen, häufig wiederkehrende Inspektionen sowie kleinere Reparaturen an Lokomotiven, Triebwagen und Reisezugwagen zu nennen. Andererseits stellen eine Innen- und Außenreinigung, die Wasserbefüllung sowie die Graffiti-beseitigung Komfortmerkmale sicher. Im

²⁶ Einige Verträge sehen auch einen gemischten Einsatz von Lok-Wagen-Kompositionen und Triebwagen bzw. von gemischten Traktionsarten vor, so dass die Summe der Fahrzeugeinsatzkonzepte die Summe der erfassten Verträge übersteigt.

Vergleich zur schweren Instandhaltung stellen die Leistungen weniger hohe Ansprüche an die Ausstattung und die Arbeitskräfte der ausführenden Wartungseinrichtung (vgl. Kapitel B2).

Da die Leistungen in zeitlich kurzen Abständen vorgenommen werden und oftmals aufgrund kurzer Standzeiten der Züge nicht zu lange andauern dürfen, sind lange Überführungsfahrten durch eine netznahe Standortwahl sowie entsprechende Umlaufplanung zu vermeiden (vgl. das Konzept der Marktabgrenzung aus Kapitel B4). Je nach Größe der Fahrzeugflotte sowie der Struktur des Netzes bzw. der Fahrzeugumläufe kann die Nutzung von mehr als einer Wartungseinrichtung sinnvoll sein.

1.2.2 Verantwortlichkeiten der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV – Rolle der Aufgabenträger

Die Verantwortung über die Wahl des Instandhaltungskonzepts sowie der genutzten Wartungseinrichtung(en) wird in vielen Fällen dem in der Vergabe obsiegenden EVU übertragen. Nur wenige Aufgabenträger greifen in die Instandhaltung des EVU ein oder regeln sie ohne Beteiligung des EVU.²⁷ So verfügt die Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen bereits seit längerer Zeit über einen landeseigenen Fahrzeugpool und feste Wartungsverträge mit den Herstellern Alstom und Bombardier. In der jüngeren Vergangenheit wurden solche Wege jedoch öfter beschritten. Beispielhaft sei hier auf das „RRX-Modell“ in Nordrhein-Westfalen mit dem 32 Jahre laufenden Wartungsvertrag für die über 80 Elektrotriebwagen des Rhein-Ruhr-Expresses (RRX) mit dem Fahrzeughersteller Siemens hingewiesen. Siemens fertigt die Fahrzeuge und stellt eine hohe Verfügbarkeit über die gesamte Vertragsdauer sicher. Das Volumen der Wartung beträgt hier über den gesamten Zeitraum 1,7 Mrd. Euro.²⁸ Den beiden EVU, welche die Ausschreibungen über den Betrieb der RRX-(Vorlauf-)Linien gewonnen haben, werden die Fahrzeuge zur Verfügung gestellt. Der Aufgabenträger Verkehrsverbund Rhein-Ruhr beschreibt, dass mit diesem Verfahren eine hohe Wirtschaftlichkeit der Vergaben sichergestellt werden konnte.²⁹

Ein ähnliches Wartungsmodell verfolgt der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr für die Fahrzeuge der S-Bahn Rhein-Ruhr. Hier sollen Neufahrzeuge vom Hersteller Stadler und Gebrauchtfahrzeuge vom bisherigen Eigentümer, der DB Regio AG, instandgehalten werden. Stadler hat dafür eine neue, eigene Wartungseinrichtung in Herne errichtet. Die Eigentümerschaft der Fahrzeuge geht in beiden Fällen auf den Aufgabenträger über, der die Fahrzeuge den Verkehr erbringenden EVU beistellt. Auch in anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg und Bayern sind ähnliche Konzepte zu beobachten.

Aus Sicht eines SPNV-Aufgabenträgers bietet dieses Modell den Vorteil, dass die Fahrzeuge unabhängig von einem Verkehrsvertrag mit einem EVU zur Verfügung stehen und damit eine mögliche Markteinstieghürde für den Wettbewerb um Verkehrsleistungen entfällt. Zudem können besondere Wünsche, etwa ein geringer Energieverbrauch über den gesamten Lebenszyklus oder der Einsatz innovativer Technologien (vgl. Kapitel 17.5), so besser berücksichtigt werden. Eigentümer der Fahrzeuge kann eine landeseigene Gesellschaft, der Hersteller oder ein Dritter, etwa eine private Beteiligungsgesellschaft, sein. Ebenso kann die Instandhaltung unabhängig vom Fahrzeughersteller durch einen anderen Betreiber von Wartungseinrichtungen verantwortet werden, wie etwa im Fall der DB Regio AG bei der S-Bahn Rhein-Ruhr.

²⁷ Für weiteren Informationen zu veränderten Verantwortlichkeiten in der Instandhaltung siehe Kapitel D17.3.

²⁸ Mit schwerer Instandhaltung. Vgl. o. A. (2019): Alles aus einer Hand. In: Privatbahn Magazin 01/2019, S. 24.

²⁹ Vgl. Martin Husmann (2019): Neue Maßstäbe im SPNV. In: Privatbahn Magazin, 01/2019, S. 26-27.

Diese Art der Rahmenverträge muss nicht zwangsläufig eine Einschränkung des Wettbewerbs zur Folge haben. Einerseits ist es denkbar, dass sich mehrere Hersteller und Dritte als Instandhaltungsverantwortliche bewerben. Andererseits setzen die Hersteller teilweise für die Ausführung der Instandsetzung auf Subunternehmer, die sich auf wettbewerblicher Basis gegeneinander durchsetzen müssen.

Wettbewerbseinschränkende Wirkungen kann hingegen ein eingeschränkter Bieterkreis entfalten. So könnte der Fahrzeughersteller einen Wissensvorsprung gegenüber anderen Betreibern von Wartungseinrichtungen über die Technik der Fahrzeuge besitzen. Je nach Fahrzeugerfordernis könnten zudem nur wenige Hersteller, die zugleich Betreiber von Wartungseinrichtungen sind oder werden wollen, in Frage kommen. Auch besondere Bedingungen der Auftraggeber, etwa die Bevorzugung bestimmter Wartungseinrichtungen, könnten wettbewerbshindernd sein.

Von den 53 für die vorliegende Untersuchung erfassten Verkehrsverträgen wurden drei gemeldet, bei denen die Organisation der Instandhaltungsleistungen nicht bei den EVU lag.

1.2.3 Entscheidung über die Durchführung der betriebsnahen Instandhaltung

Die Instandhaltungsleistungen können in Wartungseinrichtungen durchgeführt werden, die unternehmensrechtlich mit dem EVU verbunden sind, und/oder in Wartungseinrichtungen, die von Dritten betrieben werden.³⁰ Abbildung 12 stellt die Verteilung bei den 53 erfassten Verkehrsverträgen dar: Bei 46 Verkehrsverträgen führen ausschließlich unternehmensrechtlich verbundene Wartungseinrichtungen die betriebsnahe Instandhaltung durch (Eigenproduktion). Hier sind drei Netze enthalten, zu denen der Aufgabenträger Vorgaben zur Organisation der Instandhaltung gemacht hat. Bei drei Netzen wird die betriebsnahe Instandhaltung hingegen ausschließlich von Wartungseinrichtungen Dritter durchgeführt (Fremdvergabe). Bei vier weiteren Netzen wird sowohl auf eigene Wartungseinrichtungen als auch auf Wartungseinrichtungen Dritter zurückgegriffen. Bei den Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG ist dabei die Tendenz zur Eigenproduktion stärker ausgeprägt als bei nichtbundeseigenen Eisenbahnen: Alle drei SPNV-Netze mit ausschließlich fremdvergebener Instandhaltung und drei der vier SPNV-Netze mit einer Mischung aus Eigen- und Fremdproduktion werden von nichtbundeseigenen EVU betrieben.

Gesellschaftsrechtliche Verbindung zum Betreiber der Wartungseinrichtungen

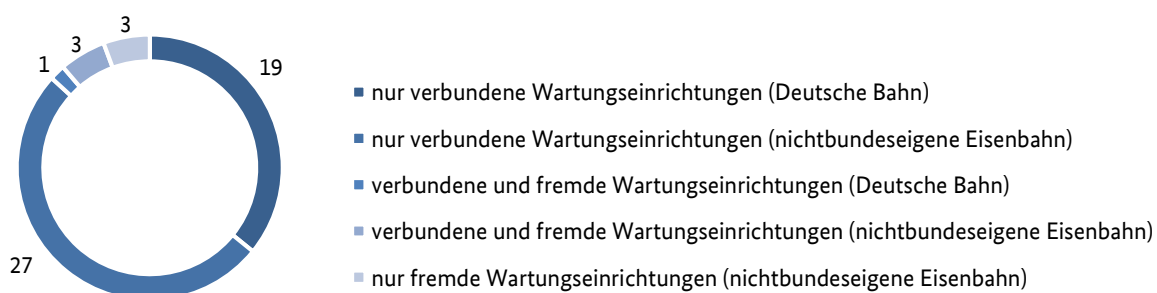


Abbildung 12: Verbindung des SPNV-Betreibers zum Betreiber der Wartungseinrichtungen in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.

³⁰ Zu einer detaillierteren Auseinandersetzung mit der Eigenproduktion siehe Kapitel C2.2.

Die Entscheidung, die betriebsnahe Instandhaltung als Eigenproduktion durchzuführen, ist in knapp 80 Prozent der Fälle bereits spätestens zum Zeitpunkt der Angebotsabgabe für das SPNV-Netz beim Aufgabenträger gefallen. Bei den restlichen Fällen ergeht die Entscheidung zur Eigenproduktion mit Zuschlag des Aufgabenträgers oder noch danach, etwa wenn das Instandhaltungskonzept noch einmal verändert wird. Bei Fremdvergaben wurde der Vertrag mit dem Betreiber der Wartungseinrichtung in der Regel hingegen nach dem Zuschlag des Aufgabenträgers abgeschlossen.³¹ Damit bestätigt sich die Annahme der Bundesnetzagentur, dass insbesondere im Zeitraum vor der Angebotsabgabe des EVU beim Aufgabenträger die Entscheidung zwischen Eigen- und Fremdproduktion fällt und bei einer Fremdvergabe der Vertrag mit dem Betreiber der Wartungseinrichtung erst mit bzw. nach dem Zuschlag geschlossen wird.

Während der Vertragslaufzeit des SPNV-Netzes erscheint ein Wechsel der Wartungseinrichtung bzw. des Betreibers von Wartungseinrichtungen schwierig. Zum einen wird die Auswahl der in Frage kommenden Wartungseinrichtungen durch das Erfordernis ihrer räumlichen Nähe zum SPNV-Netz beschränkt. Zum anderen ist davon auszugehen, dass nur wenige Wartungseinrichtungen genügend freie Kapazitäten aufweisen, um die betriebsnahe Instandhaltung einer Flotte von SPNV-Fahrzeugen zu übernehmen. Hier wäre – neben einer mit hohen Investitionen verbundenen Kapazitätserweiterung oder eines Neubaus – allenfalls der Fall denkbar, dass ausreichend freie Kapazitäten durch die Verlagerung von Instandhaltungsleistungen im Rahmen eines Betriebsübergangs bei einem anderen SPNV-Netz zu einer anderen Wartungseinrichtung entstehen. Als Folge ergibt sich, dass, spätestens sobald die betriebsnahe Instandhaltung für ein SPNV-Netz eingerichtet wurde, der Wettbewerb zwischen den Betreibern von Wartungseinrichtungen stark eingeschränkt wird und die Nachfrager in der Regel Schwierigkeiten haben, ohne höhere Investitionen den Betreiber von Wartungseinrichtungen zu wechseln.

1.2.4 Umfang der betriebsnahen Instandhaltung

Der Bundesnetzagentur wurde für die erfassten SPNV-Netze ein Gesamtvolumen der betriebsnahen Instandhaltung in Höhe von ca. 126 Mio. Euro/Jahr gemeldet.³² Davon entfallen ca. 113 Mio. Euro/Jahr auf die Eigenproduktion, während für Fremdvergaben 13,7 Mio. Euro/Jahr gemeldet wurden. Im Vergleich mit der Betriebsleistung ergibt sich, dass pro gefahrenem Zugkilometer Ausgaben bzw. Kosten für die betriebsnahe Instandhaltung in Höhe von ca. 0,84 Euro anfallen. Pro eingesetztem Fahrzeug ergeben sich Ausgaben bzw. Kosten für die betriebsnahe Instandhaltung in Höhe von ca. 90.000 Euro/Jahr.

Parallel wurden die Betreiber von Wartungseinrichtungen deutschlandweit, das heißt für alle momentan betriebenen SPNV-Netze, nach ihren Wartungseinrichtungen und Umsätzen für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des SPNV gefragt. In Deutschland betreiben 63 Unternehmen 164 Wartungseinrichtungen, in denen betriebsnahe Instandhaltungsleistungen im SPNV durchgeführt werden.³³ Werden Konzernunternehmen unter der Holding zusammengefasst, verbleiben 39 Unternehmen bzw. Konzerne. Den nichtbundeseigenen Eisenbahnunternehmen unterliegen davon

³¹ In einem Fall wurde ein Altvertrag mit einem Betreiber einer Wartungseinrichtung fortgeführt.

³² Für SPNV-Netze, die bereits betrieben wurden, wurde ein Durchschnitt der Umsätze der Jahre 2015 - 2017 gebildet. Für Netze, auf denen der Verkehr noch nicht aufgenommen wurde, wurde die Schätzung für das erste Betriebsjahr verwendet. Ausgewählte Netze wurden nach der Datenprüfung von der Berechnung ausgenommen.

³³ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 243 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

102 Wartungseinrichtungen, so dass auf die Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG auf einen Bestand von 62 Wartungseinrichtungen kommen.

Die Unternehmen meldeten im Jahresdurchschnitt 2015 - 2017 ein Gesamtvolumen für die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV in Höhe von ca. 767,5 Mio. Euro/Jahr, wovon ca. 716 Mio. Euro/Jahr auf Eigenproduktionen entfallen und ca. 51 Mio. Euro auf Fremdvergaben.³⁴ Damit wird über 90 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 13).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

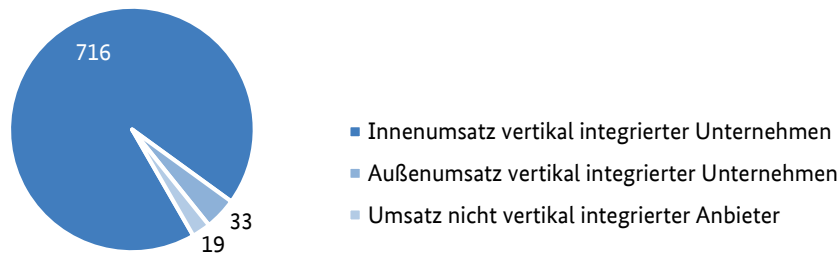


Abbildung 13: Eigenproduktion und Marktumsatz im SPNV, Markt 1.

Die Wartungseinrichtungen der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG vereinigten deutschlandweit ein Umsatzvolumen von deutlich mehr als 500 Mio. Euro/Jahr auf sich. Wesentlich geringer sind die Umsätze der nachfolgenden Konzerne Netinera Deutschland GmbH, Transdev GmbH, Abellio GmbH sowie der Hessischen Landesbahn GmbH.

1.3 Instandhaltung als Eigenproduktion

1.3.1 Überblick

Wie in Abbildung 12 dargestellt, werden in 50 der 53 betrachteten SPNV-Netzen auch oder ausschließlich eigene bzw. unternehmensrechtlich verbundene Wartungseinrichtungen genutzt. Dies entspricht der Eigenproduktion innerhalb einer vertikalen Integration, da aus der Perspektive der Betreiber der SPNV-Netze die betriebsnahe Instandhaltung eine Vorstufe der Erbringung der Verkehrsleistung darstellt. Abbildung 14 stellt die Anzahl von Wartungseinrichtungen je betrachtetes SPNV-Netz dar. Im Mittel werden rechnerisch 1,25 Wartungseinrichtungen je SPNV-Netz verwendet.

³⁴ Es wurde ein Durchschnitt der Umsätze der Jahre 2015 - 2017 gebildet, um jährliche Schwankungen auszugleichen.

Anzahl eigener/verbundener Wartungseinrichtungen

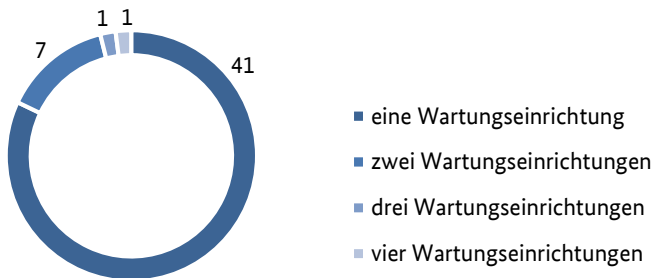


Abbildung 14: Anzahl eigener/verbundener Wartungseinrichtungen je SPNV-Netz, Markt 1.

Deutschlandweit haben der Bundesnetzagentur 29 Unternehmen bzw. Konzerne gemeldet, dass sie die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen im SPNV in Eigenproduktion durchführen. Davon ist die Eigenproduktion der Deutschen Bahn AG mit 500 - 750 Mio. Euro pro Jahr weit am größten. Es folgen die Netinera, Transdev und die Hessische Landesbahn mit Innenumsätzen von jeweils über 10 Mio. Euro pro Jahr. Die restlichen Betreiber von SPNV-Netzen, unter ihnen Abellio, Keolis, die Hohenzollerische Landesbahn sowie die AKN Eisenbahn, weisen Innenumsätze von unter 10 Mio. Euro pro Jahr auf. Hinzu kommen Kleinbahnen und Museumsbahnen, die ebenfalls Personenbeförderung im Nahverkehr durchführen und ihre Fahrzeuge selbst betrieblich instand halten.

1.3.2 Gründe für eine eigene Wartungseinrichtung

Die Bundesnetzagentur hat die Betreiber der SPNV-Netze, die über eine eigene bzw. verbundene Wartungseinrichtung verfügen, mittels plakativer Aussagen über die Gründe für die Eigenproduktion befragt. Abbildung 15 stellt die Verteilung der Zustimmungsqoten der Marktteilnehmer zu den Aussagen dar.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

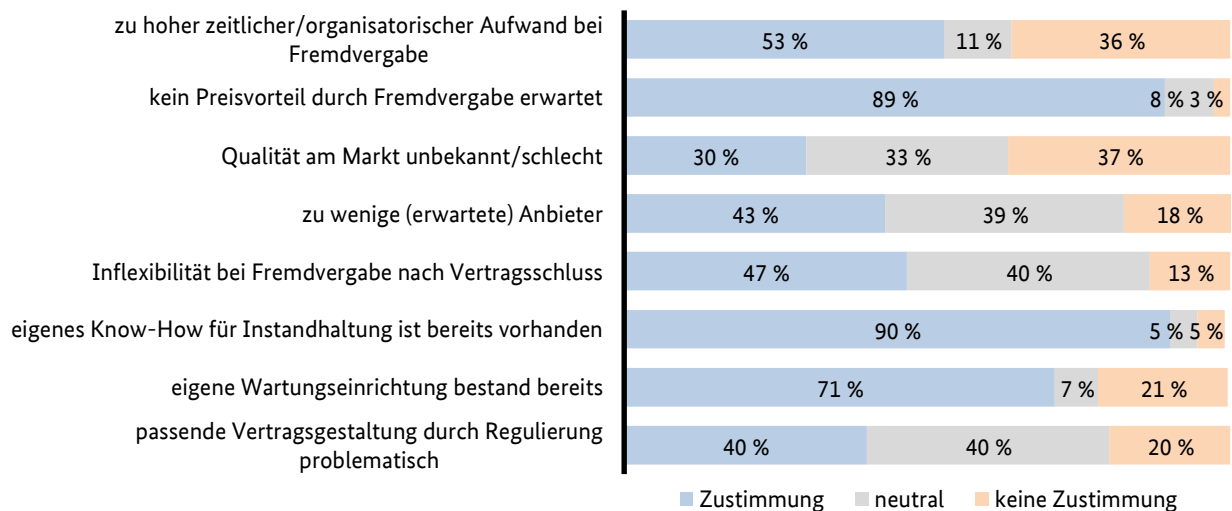


Abbildung 15: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 1 [44 Teilnehmer].

In den meisten Fällen (ca. 90 Prozent) waren insbesondere das bereits vorhandene, eigene Instandhaltungs-Know-how sowie die Erwartung, dass durch eine Fremdvergabe kein Preisvorteil erzielt werden kann, Gründe für die Eigenproduktion. Nach Meldung der Marktteilnehmer bestand in knapp drei Viertel der Fälle die

verwendete eigene Wartungseinrichtung bereits. Für jedes zweite SPNV-Netz erschienen den Marktteilnehmern der zeitliche bzw. organisatorische Aufwand bei einer Fremdvergabe zu hoch und eine Fremdvergabe nach Vertragsschluss zu unflexibel. Über noch 40 Prozent Zustimmung verfügen die Aussagen, dass zu wenige (erwartete) Anbieter für eine potentielle Fremdvergabe zu erwarten seien und dass die Vertragsgestaltung durch Regulierung problematisch sei. Bezüglich einer unbekannten oder schlechten Qualität am Markt sind die Marktteilnehmer unterschiedlicher Meinung.

Es zeigt sich somit, dass viele Betreiber von SPNV-Netzen bereits Know-how über die Instandhaltung aufgebaut haben oder, wie etwa im Falle der Deutschen Bahn AG, die Instandhaltung als integraler Bestandteil ihres Geschäfts verstehen. Dabei gehen sie nicht davon aus, dass die Instandhaltung durch einen fremden Betreiber einer Wartungseinrichtung ihnen einen preislichen Vorteil bieten würde.

Es erscheint sinnvoll, die EVU mit geringer Zustimmungsquote zum eigenen Instandhaltungs-Know-how näher zu betrachten. Bei ihnen verteilen sich die Gründe zu einer eigenen Wartungseinrichtung unterschiedlich: Zwei Marktteilnehmer meldeten, dass die eigene Wartungseinrichtung bereits bestand. Ein anderer Marktteilnehmer, der noch über keine eigene Wartungseinrichtung verfügte, stimmte allen anderen Aussagen mit Ausnahme der Qualitätsaussage zu, wobei die Aussage „zu wenige (erwartete) Anbieter“ die höchste Bewertung erhielt. Dieser SPNV-Betreiber verfügte vorher offenbar über keine Instandhaltungskompetenzen, hat sich jedoch trotzdem aufgrund eher negativer Erwartungen an eine Fremdvergabe für den Aufbau einer Eigenproduktion entschieden.

Die Unternehmen konnten weitere Gründe für eine Eigenproduktion angeben. Hier wurde zweimal der betrieblich ideale Standort der Wartungseinrichtung, zweimal das Bestehen der nun angemieteten Wartungseinrichtung sowie einmal der Entfall der bisherigen Wartungseinrichtung durch ein umfangreiches Ausbauvorhaben des Schienennetzes genannt. Ein Marktteilnehmer formuliert eine einfache Organisation und Wartung seiner Fahrzeuge bei voller Transparenz, während ein anderer die besser steuerbare Qualität und die Kostenkontrolle meldet. Ein weiteres EVU meldet, dass die Wartungseinrichtung eines fremden Unternehmens zwar eine günstigere Lage, aber zu hohe Kosten aufweisen würde.

Die im Vergleich zu den anderen Märkten vorhandene besondere zeitliche und räumliche Dimension der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV (vgl. Kapitel B4) kann somit zu einer Dominanz der Eigenproduktion führen. Räumlich wird die Zahl der möglichen Anbieter prinzipiell durch das jeweilige Netz zuzüglich eines gewissen Umkreises, der von der Bundesnetzagentur auf – je nach Streckenführung – rund 50 Kilometer geschätzt wird, begrenzt. Wegen der anfallenden Überführungskosten ist eine Wartungseinrichtung, die möglichst nahe oder direkt am regelmäßigen Abstellort der Fahrzeuge liegt, von Vorteil. Dadurch ergeben sich besondere Anforderungen an den Standort, die die Zahl der möglichen Anbieter begrenzen. Da die Nachfrage in der Regel alle im jeweiligen Netz eingesetzten Fahrzeuge umfasst und die Wartungseinrichtung auf deren Anforderungen³⁵ zugeschnitten sein muss, ist die Zahl möglicher Anbieter überschaubar. Es gibt aber auch Fälle, in denen für Fahrzeuge verschiedener Bauarten in einem Netz jeweils eine andere Wartungseinrichtung genutzt wird.

³⁵ Wartungseinrichtungen im SPNV sind häufig hinsichtlich der Vorhaltung technischer Einrichtungen und Werkzeuge, der Gleisanzahl und Hallenlänge, der Ersatzteilverräte, aber auch bezüglich des Personals und der Kapazitätsfenster in den Betriebspausen des SPNV-Netzes auf das entsprechende SPNV-Netz ausgerichtet.

1.3.3 Herkunft der Wartungseinrichtungen für die Eigenproduktion

Die Bundesnetzagentur hat die Unternehmen mit Eigenproduktion gefragt, wie die eigene(n) Wartungseinrichtung(en) für die untersuchten SPNV-Netze in ihren jetzigen Bestand gekommen sind. Abbildung 16 zeigt die Antworten. Eine Mehrfachnennung war möglich.

- Dem Trend von Kapitel 1.3.2 folgend, werden bei 35 SPNV-Netzen Wartungseinrichtungen genutzt, die bereits im Bestand des SPNV-Betreibers waren: Bei 27 von ihnen war der jetzige SPNV-Betreiber der Vorbetreiber, so dass das Instandhaltungskonzept weitergeführt werden kann, während es bei acht einen anderen Vorbetreiber gab, aber die Wartungseinrichtung bereits dem obsiegenden SPNV-Betreiber gehörte (etwa weil er andere SPNV-Netze in räumlicher Nähe betreibt).
- Bei zwölf SPNV-Netzen werden neu errichtete Wartungseinrichtungen genutzt, darunter vier Netze, bei denen kein Betreiberwechsel stattfand. Hier könnte ein Neubau aufgrund eines geänderten Betriebs- oder Fahrzeugkonzepts erforderlich gewesen sein. Zudem sind hier vier SPNV-Netze enthalten, bei denen die Wartungseinrichtung zusätzlich zu anderen Wartungseinrichtungen des SPNV-Netzes neu errichtet wurde.
- Bei neun SPNV-Netzen wurden Wartungseinrichtungen erworben oder gepachtet, darunter vier Netze ohne Betreiberwechsel. Zudem sind hier vier SPNV-Netze enthalten, bei denen die Wartungseinrichtung zusätzlich zu anderen Wartungseinrichtungen des SPNV-Netzes erworben oder gepachtet wurde.

Herkunft der Wartungseinrichtungen für die Eigenproduktion

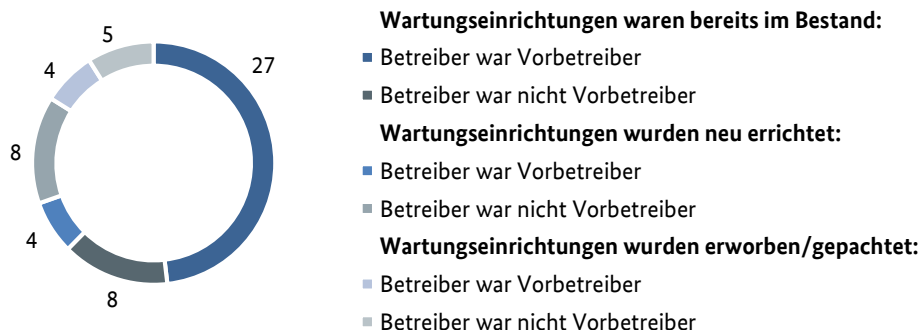


Abbildung 16: Herkunft der Wartungseinrichtungen für die Eigenproduktion, Markt 1.

Bei einem Betreiberwechsel wurden bei knapp 40 Prozent der SPNV-Netze Wartungseinrichtungen neu gebaut, bei weiteren knapp 40 Prozent waren Wartungseinrichtungen bereits im Bestand des neuen Betreibers und bei knapp einem Viertel wurden Wartungseinrichtungen erworben oder gepachtet.

Die Bundesnetzagentur hat sich darauf aufbauend mit der Übernahmemöglichkeit von Wartungseinrichtungen bei einem Betreiberwechsel beschäftigt. Es zeigte sich zunächst, dass die Übernahme der Wartungseinrichtungen nur in einem Fall erfolgreich war und in zwei Fällen Vor- und Neubetreiber des SPNV-Netzes nicht über die Bedingungen übereinkamen. Während einer der Neubetreiber stattdessen auf eine eigene Wartungseinrichtung zurückgreifen konnte, bezieht der andere Neubetreiber nun Instandhaltungsleistungen in einer Wartungseinrichtung eines Dritten. In sechs Fällen wurde eine Übernahme vom Vorbetreiber hingegen aus unterschiedlichen Gründen gar nicht erst erwogen: In drei Fällen

lag die Wartungseinrichtung des Vorbetreibers zu weit vom SPNV-Netz entfernt, in einem Fall werden noch Fahrzeuge eines anderen SPNV-Netzes des Vorbetreibers in der Wartungseinrichtung instand gehalten, in einem weiteren Fall möchte der neue Betreiber selbst Instandhaltungs-Know-how aufbauen und im letzten Fall war bereits eine eigene Wartungseinrichtung mit ausreichend Kapazitäten vorhanden. Bei einem SPNV-Netz, bei dem es keinen Betreiberwechsel gab, wurde gemeldet, dass die vorher genutzte Wartungseinrichtung nicht kompatibel zu den eingesetzten Fahrzeugen sei.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur zeigt sich, dass in den untersuchten Netzen ein Übergang von Wartungseinrichtungen vom Vorbetreiber auf den Neubetreiber nur in seltenen Fällen geschieht. Stattdessen werden eher Wartungseinrichtungen, die bereits vorher zum neuen Betreiber des SPNV-Netzes gehörten, oder neu errichtete Wartungseinrichtungen genutzt. Ursächlich scheinen hier vor allem betriebsplanerische oder strategische Gründe des neuen Betreibers, etwa der gewünschte Standort, aber auch eine eigene weitere Verwendung durch den Vorbetreiber zu sein. In einem Fall wurde der Bundesnetzagentur gemeldet, dass die Übernahme an einem Dissens über die Bedingungen scheiterte.

1.4 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

1.4.1 Anzahl und Art von Marktteilnehmern auf Anbieterseite

Die betriebsnahen Instandhaltungsleistungen für Fahrzeuge des SPNV, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt wurden (Außenumsätze), betrugen bundesweit im Jahresdurchschnitt 2015 bis 2017 ca. 51 Mio. Euro. Dabei stiegen sie von ca. 30 Mio. Euro im Jahr 2015 auf ca. 65 Mio. Euro im Jahr 2017 an.

In den Jahren 2015 bis 2017 wurden 24 Anbieter mit betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen des SPNV beauftragt.

Abbildung 17 stellt die Anbieter in einer Marktanteilsbetrachtung der Außenumsätze dar. Dabei ist jedoch zu beachten, dass gemäß der Marktdefinition in Kapitel B4 die SPNV-Netze einzeln betrachtet werden müssen und die nachfolgende Darstellung daher nur einen Überblick über potentielle Anbieter in den einzelnen Netzen geben kann.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

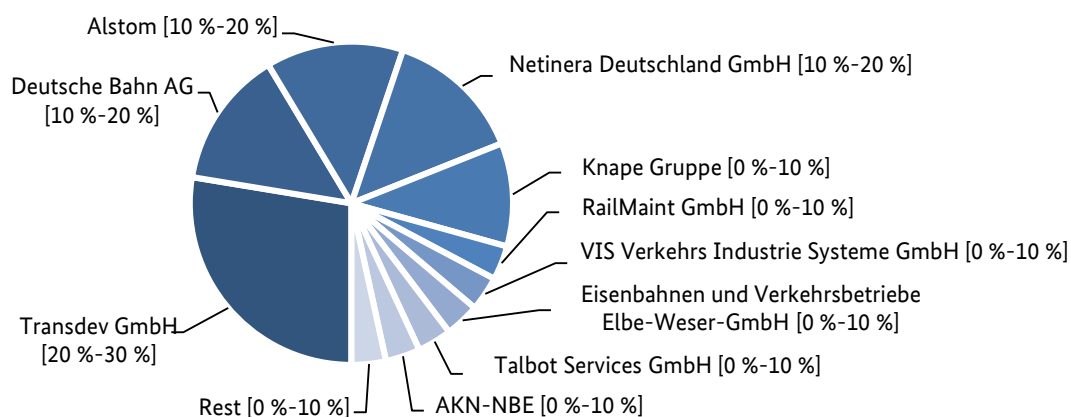


Abbildung 17: Marktanteile der Anbieter, Markt 1.

Die Unternehmen bzw. Konzerne, die als Betreiber von Wartungseinrichtungen fremde Fahrzeuge instand halten und in Abbildung 17 dargestellt sind, lassen sich in drei Gruppen einteilen. Fünf der dargestellten Unternehmen bzw. Konzerne sind als EVU selbst Betreiber von SPNV-Netzen und halten eigene Fahrzeuge in ihren Wartungseinrichtungen instand. Ihnen bietet der Außenumsatz die Möglichkeit, vorhandene Kapazitäten besser auszulasten oder gar ein – neben der Tätigkeit als EVU – weiteres Geschäftsfeld mit bereits vorhandenem Instandhaltungs-Know-how zu erschließen.

Der Alstom-Konzern ist u. a. als Hersteller von Fahrzeugen des SPNV (insbesondere von Elektro- und Diesellokomotiven) tätig. In mehreren Wartungseinrichtungen bietet er zudem Instandhaltungsleistungen für verschiedene Fahrzeugarten an. So ist Alstom für einen Zeitraum von 20 Jahren seit 2015 die Instandhaltung von 20 Elektrolokomotiven des SPNV in Niedersachsen übertragen worden, mit einem anderen EVU konnte ein weiterer langlaufender Vertrag über die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven geschlossen werden. Durch SPNV-Ausschreibungen, welche die Bereitstellung und Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV als Paket bündeln, könnten in den nächsten Jahren die Hersteller noch weitere Instandhaltungsleistungen übernehmen: So betreibt etwa Siemens seit Ende 2018 eine Wartungseinrichtung in Dortmund, um die Fahrzeuge der Netze des RRR betriebsnah instand zu halten.

Die dritte, kleine Gruppe an Anbietern stellen Betreiber von Wartungseinrichtungen dar, deren Hauptgeschäftszweck weder auf dem Verkehrsmarkt noch auf der Herstellung von Schienenfahrzeugen liegt. So ist etwa das Unternehmen RailMaint GmbH auf die Instandhaltung von Schienenfahrzeugen spezialisiert.

Von den 23 Unternehmen bzw. Konzernen, die in den Jahren 2015 - 2017 fremde Instandhaltungsaufträge ausführen, haben zehn keine zusätzliche Eigenproduktion. Sie sind damit ausschließlich als Anbieter tätig.

1.4.2 Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands

Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands werden von den Betreibern der ausgewählten SPNV-Netze nicht genutzt.

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden befragt, ob sie in direkter Konkurrenz zu ausländischen Wartungseinrichtungen stünden. Von 63 Betreibern deutscher Wartungseinrichtungen bejahen die Frage acht. Von einem Betreiber wird als Wettbewerber eine Wartungseinrichtung in den Niederlanden angegeben, ein anderer verweist werkstattenspezifisch auf die Staaten Rumänien, Tschechien/Slowakei („CSR“) sowie Polen. Der dritte Betreiber zeigt sich verwundert, dass von einem EVU eine dänische Wartungseinrichtung genutzt werde, obwohl dessen grenzüberschreitende Nahverkehrslinie in der Nähe des Standortes seiner Wartungseinrichtung ende und das Lohnniveau in Dänemark deutlich höher sei. Die fünf anderen Betreiber von Wartungseinrichtungen geben keine genaueren Angaben zu Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands an.

1.4.3 Vertragsbeziehungen und Handel

Die Bundesnetzagentur hat die Anbieter über ihre Teilnahme an Vergabeverfahren in den letzten drei Jahren sowie über im Jahr 2017 bestehende Verträge befragt.

Fünf Betreiber von Wartungseinrichtungen haben gemeldet, dass sie in den Jahren 2015 bis 2017 Anfragen zur Teilnahme an einer förmlichen Ausschreibung erhalten haben. Darunter sind zwei Betreiber, die eine einstellige Anzahl erhalten haben und ein (unabhängiger) Betreiber einer Wartungseinrichtung mit ca. 40

Anfragen. Ein weiterer Betreiber hat sich ausschließlich an einer einstelligen Anzahl von „bundled contract“-Ausschreibungen, das heißt Ausschreibungen von aus der Fahrzeugbeschaffung und -instandhaltung bestehenden Paketen, beteiligt. Die Teilnahmequote der Betreiber an den Ausschreibungen betrug ca. 90 Prozent. Zu ca. 60 Prozent wurden die Ausschreibungen gewonnen. Das durchschnittliche Volumen der abgeschlossenen Vereinbarungen beträgt ca. 0,2 Mio. Euro/Jahr.³⁶

In den Jahren 2015 bis 2017 haben 13 Betreiber von Wartungseinrichtungen Leistungsanfragen unter Konkurrenz erhalten. Die Anzahl und Volumen der Anfragen variieren stark. Die meisten Betreiber melden eine geringe einstellige Anzahl, während ein (unabhängiger) Betreiber eine dreistellige Zahl nennt und ein anderer Betreiber von täglichen Anfragen von kleineren Leistungen spricht. In Summe wurden 245 Anfragen (ohne die kleinen Leistungen des genannten Betreibers) gemeldet, von denen 224 beantwortet wurden und 139 zu einem Vertragsabschluss führten. Das durchschnittliche Vertragsvolumen beträgt ca. 0,1 Mio. Euro/Jahr, wobei die Spannweite hier zwischen fünf- und mittleren siebenstelligen Eurobeträgen jährlich variiert.

Direktanfragen, das heißt Leistungsanfragen ohne Konkurrenz, meldeten sieben Anbieter. Sie erhielten in den Jahren 2015 bis 2017 27 Anfragen, haben davon 26 beantwortet und bei 20 einen Vertrag abgeschlossen. Das durchschnittliche Vertragsvolumen beträgt hier ca. 3.000 Euro/Jahr, wobei die Spannweite zwischen 1.000 und 25.000 Euro/Jahr beträgt.

Die Bundesnetzagentur hat zusätzlich um Meldung der im Jahr 2017 bestehenden Verträge zur betriebsnahen Instandhaltung im SPNV gebeten. Es wurden 36 Verträge zu fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen gemeldet. Abbildung 18 zeigt die Verteilung der Verträge über das Abschlussjahr, die Laufzeit sowie das Volumen.³⁷ Wie dargestellt, wurden etwa ein Drittel der gemeldeten Verträge im Jahr 2017 und ein weiteres Drittel in den Jahren 2015 oder 2016 abgeschlossen. Etwa ein Fünftel der Verträge ist hingegen älter als 2010. Korrespondierend dazu weist etwa ein Viertel der Verträge eine kurzfristige Laufzeit von bis zu einem Jahr und ca. ein Drittel von über 10 Jahren auf. Gut ein Sechstel der Verträge läuft unbefristet. Das jährliche Volumen beträgt bei knapp einem Drittel der Verträge bis zu 100.000 Euro. Insgesamt weisen ca. vier Fünftel der Verträge ein Volumen von bis zu 1 Mio. Euro/Jahr auf. Fünf Verträge weisen Volumina von bis zu 3,9 Mio. Euro auf.

³⁶ Dieser Wert beruht auf einer kleinen Datengrundlage, da einige Betreiber keine Angaben zu Vertragsvolumen gemeldet haben.

³⁷ Die Differenz zu 36 Verträgen ist auf Nichtmeldungen der Unternehmen zurückzuführen.

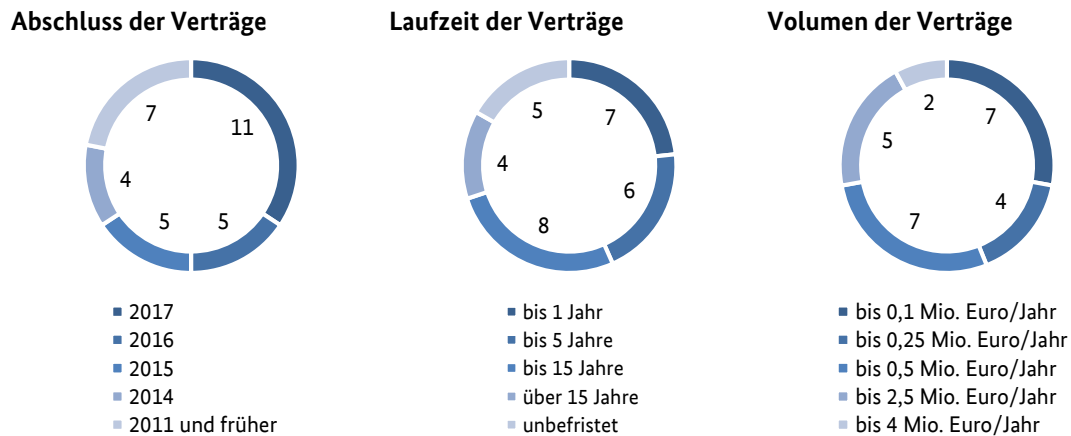


Abbildung 18: Jahr des Abschlusses, Laufzeit und Volumen von Verträgen über fremdvergebene betriebsnahe Instandhaltung im SPNV, Markt 1.

Es zeigt sich somit, dass die gegenwärtigen Verträge eine hohe Bandbreite, was Abschlussjahr, Laufzeit und Volumen betrifft, aufweisen. Während langlaufende Verträge durchaus üblich sind, wurden nur wenige Verträge mit hohen jährlichen Volumina gemeldet.

1.4.4 Vertragsanbahnung und verwendete Wartungseinrichtungen

Anhand der SPNV-Netzauswahl der Bundesnetzagentur wurde untersucht, wie die Fremdvergaben von Instandhaltungsleistungen zustande kamen. Zwei EVU haben jeweils eine Ausschreibung durchgeführt, dabei einmal vor der Abgabe des Angebots für das SPNV-Netz und einmal erst nach dem Zuschlag des Aufgabenträgers zum Betrieb des SPNV-Netzes. Bei einem der Ausschreibungen gingen zwei Angebote von Betreibern von Wartungseinrichtungen ein, beim anderen drei. Beide Ausschreibungen führten zu Verträgen. Der Zuschlag bei einer Ausschreibung wurde aufgrund des Preises und des Know-hows des Betreibers erteilt. Der Vertrag hat eine Laufzeit von acht Jahren.

Bei drei weiteren SPNV-Netzen wurden Leistungsanfragen an jeweils mehrere in Frage kommende Anbieter gestellt. Dabei erfolgten sie bei einem Netz vor der Abgabe des Angebots für den Betrieb des SPNV-Netzes und bei zwei Netzen nach dem Zuschlag des Aufgabenträgers. Die beiden letztgenannten Leistungsanfragen führten im Anschluss zu Verträgen mit Betreibern von Wartungseinrichtungen, während die frühe Leistungsanfrage zu keinem Vertragsschluss führte. Aufgrund langer Vertragslaufzeiten bewegen sich die Volumina im mittleren bis höheren achtstelligen Eurobereich. Bei den Leistungsanfragen wurden jeweils zwei bis drei Anbieter kontaktiert, wobei ein Zuschlag an eine Konzernschwester erteilt wurde.

Bei sechs SPNV-Netzen wurden Direktvergaben angefragt und davon vier schlussendlich per Vertrag durchgeführt. In einigen Netzen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten Leistungen angefragt: Vier Direktanfragen erfolgten vor dem Angebot des EVU zum SPNV-Netz, drei danach, aber noch vor dem Zuschlag des Aufgabenträgers und zwei weitere nach dem Zuschlag des Aufgabenträgers. Darunter sind Verträge, die nicht die gesamte Bandbreite der betriebsnahen Instandhaltung im SPNV abdecken, sondern nur für einzelne Leistungen, die etwa in der eigenen Wartungseinrichtung nicht erbracht werden können, abgeschlossen wurden. Als Grund für den Zuschlag werden hier zum einen der günstige Standort der Wartungseinrichtung, zum anderen das Know-how des Anbieters und von einem Teilnehmer eine gewisse Alternativlosigkeit angegeben.

Um das Vorliegen von Markteintrittsbarrieren besser abschätzen zu können, hat die Bundesnetzagentur die Teilnehmer über die Herkunft der verwendeten Wartungseinrichtung befragt. Zwei Teilnehmer melden, dass die Wartungseinrichtung bereits durch den Vorbetreiber des Netzes verwendet wurde. In beiden Fällen haben die heutigen Betreiber nicht erwogen, die Wartungseinrichtung zu übernehmen. Während das eine EVU meldet, dass die Investitionskosten zu hoch seien (vgl. Kapitel 1.5.2), war im anderen Fall keine Abgabe der Wartungseinrichtung durch dessen Betreiber geplant. Drei andere Teilnehmer verneinen, dass die Wartungseinrichtung bereits von dem EVU, welches zuvor das SPNV-Netz bediente, benutzt wurde. Ein weiteres EVU hat keine Kenntnis darüber. Bei zwei Netzen gab es keinen Betreiberwechsel, so dass sich hier durch die neue Ausschreibung keine strukturelle Änderung ergab.

Acht der Teilnehmer meldeten, dass die Wartungseinrichtung, in der Instandhaltungsleistungen als Fremdvergabe durchgeführt werden, bereits vor der Fremdvergabe bestand. In keinem Fall wurde die Wartungseinrichtung für den Vertrag mit dem Teilnehmer neu errichtet oder durch den jetzigen Betreiber erworben.

1.4.5 Gründe für eine Fremdvergabe auf Nachfragerseite

Die Bundesnetzagentur hat Betreiber der ausgewählten SPNV-Netze, die betriebsnahe Instandhaltungsleistungen fremd vergeben, über die Gründe für die Fremdvergabe – und damit gegen eine Eigenproduktion in einer eigenen Wartungseinrichtung – befragt. Abbildung 19 stellt die Antworten dar.

Nachfrager: Gründe für Fremdvergabe der Instandhaltung

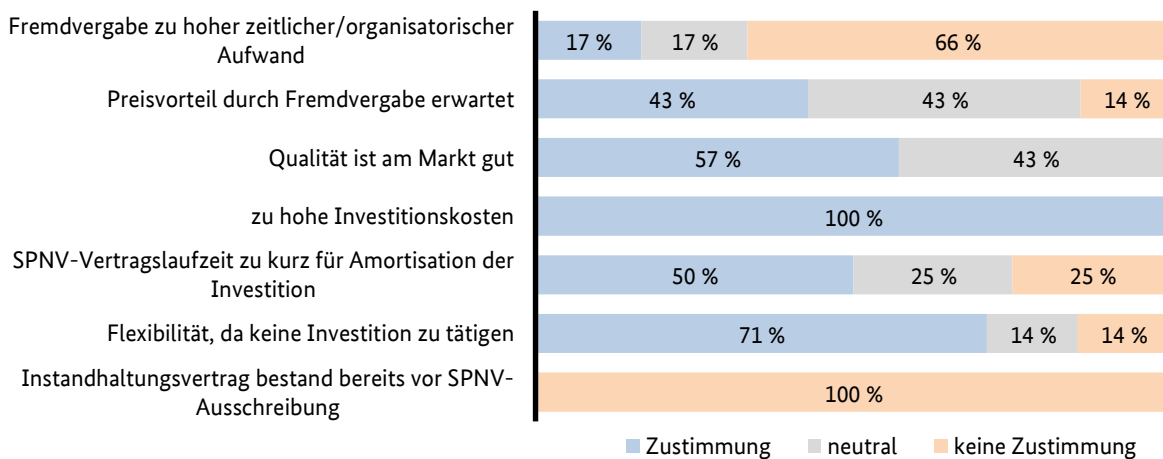


Abbildung 19: Gründe für die Fremdvergabe von Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [8 Teilnehmer].

- Jeder Teilnehmer der Befragung gab an, dass die Investitionskosten für die eigene Wartungseinrichtung zu hoch seien. Dabei stimmt die Hälfte von ihnen ebenfalls der Aussage zu, dass die SPNV-Vertragslaufzeit zu kurz für eine Amortisation der Investition sei: Wird eine Investition mit hohen anfänglichen Kosten getätigt, sollte es die geschätzte Nutzungszeit der Investition erlauben, die Anschaffungskosten durch Ersparnisse im laufenden Geschäft gegenüber den Alternativen, hier gegenüber einer Fremdvergabe, mindestens auszugleichen.
- Für die überwiegende Zahl der Teilnehmer kommt die Schwierigkeit dazu, dass mit der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung die Flexibilität nachlässt. Zum einen ist das Kapital in Form von Anlagegütern gebunden, zum anderen ist man etwa auf den Standort und die verbaute Technik festgelegt. Bei der Fremdvergabe ist man zwar auf die vertraglichen

Regelungen festgelegt, die sich aber durch die Verhandlungen zur Vertragsanbahnung steuern lassen, etwa indem Risiken an den Vertragspartner abgegeben werden.

- Vier von sieben Teilnehmern bewerten die Qualität am Markt gut, noch drei von sieben erwarten einen Preisvorteil durch eine Fremdvergabe gegenüber der Eigenproduktion. Nur ein Teilnehmer hat dagegen keinen Preisvorteil erwartet. Gerade die Zustimmungs- bzw. Ablehnungsquote zum Preisvorteil steht in einem stärkeren Widerspruch zu Abbildung 15, was sich möglicherweise wiederum auf die hier nicht nötige Investition zurückführen lässt.
- Der Instandhaltungsvertrag bestand bei keinem EVU bereits vor der SPNV-Ausschreibung: Alle Instandhaltungsverträge wurden offensichtlich erst zu dem gegenwärtig bedienten SPNV-Vertrag geschlossen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Investitionskosten für eine eigene Wartungseinrichtung ein essentieller Grund für die Entscheidung für eine Fremdvergabe sind, verbunden mit einer höheren Flexibilität. Dabei wird ein vermeintlicher Preisnachteil der Fremdvergabe nicht bestätigt und die Qualität am Markt überwiegend positiv eingeschätzt.

Zusätzlich wurden die SPNV-Netze betrachtet, die neben der Eigenproduktion zusätzlich auf fremdvergebene Leistungen zurückgreifen. So nehmen etwa verschiedene Marktteilnehmer aufgrund der technischen Möglichkeiten bzw. Infrastruktur in anderen Wartungseinrichtungen fremde Leistungen in Anspruch. Ein Marktteilnehmer meldet zusätzlich, dass er aufgrund des zeitlichen Aufwands auf einen externen Betreiber zurückgreife. Ein anderer SPNV-Betreiber hat einen langlaufenden Instandhaltungsvertrag zusätzlich zu seiner eigenen Wartungseinrichtung geschlossen, da einerseits diese bereits ausgelastet ist und andererseits die Qualifikation für die Fahrzeugbaureihe zwar beim Personal des externen Betreibers, nicht aber beim eigenen Personal vorliegt. Zusätzlich sei die externe Wartungseinrichtung für das SPNV-Netz günstig gelegen. Ein weiterer Marktteilnehmer meldet Synergieeffekte und begrenzte Kapazitäten der eigenen Wartungseinrichtung.

1.4.6 Interesse der Betreiber von Wartungseinrichtungen an Fremdaufträgen

Die Bundesnetzagentur hat das generelle Interesse der Betreiber von Wartungseinrichtungen an Fremdaufträgen untersucht. Von 63 Betreibern gaben 22 an, dass sie sich im Jahr 2017 gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung für die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV in ihrer Region entschieden hätten. Sie wurden anschließend zu den Gründen befragt. Ihre Antworten sind in Abbildung 20 dargestellt.

Anbieter: Gründe, an einer Ausschreibung nicht teilzunehmen

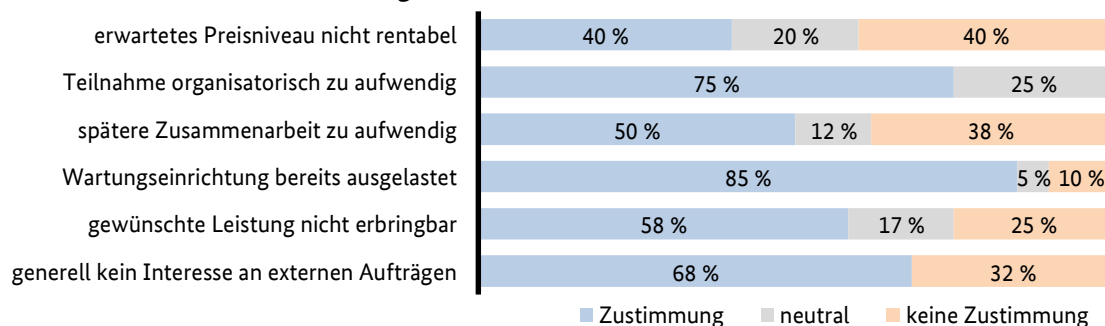


Abbildung 20: Gründe, als Betreiber einer Wartungseinrichtung an einer Ausschreibung nicht teilzunehmen, Markt 1 [20 Teilnehmer].

Die höchste Zustimmungquote erreicht mit 85 Prozent die Aussage, dass die Wartungseinrichtung bereits ausgelastet sei. 75 Prozent der Teilnehmer schätzen zudem die Teilnahme an der Ausschreibung und 50 Prozent die spätere Zusammenarbeit als organisatorisch zu aufwendig ein. Über die Rentabilität des Preisniveaus herrscht unter den Anbietern Uneinigkeit. Schließlich ist zu konstatieren, dass für sieben Anbieter die gewünschte Leistung nicht erbringbar war und 13 Betreiber generell kein Interesse an externen Aufträgen haben.

Die Frage wurde im Anschluss auch bezüglich Leistungsanfragen gestellt: Sechs der 63 Betreiber gaben an, dass sie im Jahr 2017 Leistungsanfragen zur betriebsnahen Instandhaltung im SPNV aus ihrer Region nicht beantwortet oder abgelehnt haben. Abbildung 21 stellt die Gründe dafür dar.

Anbieter: Gründe, eine Leistungsanfrage abzulehnen oder ihr nicht zu antworten

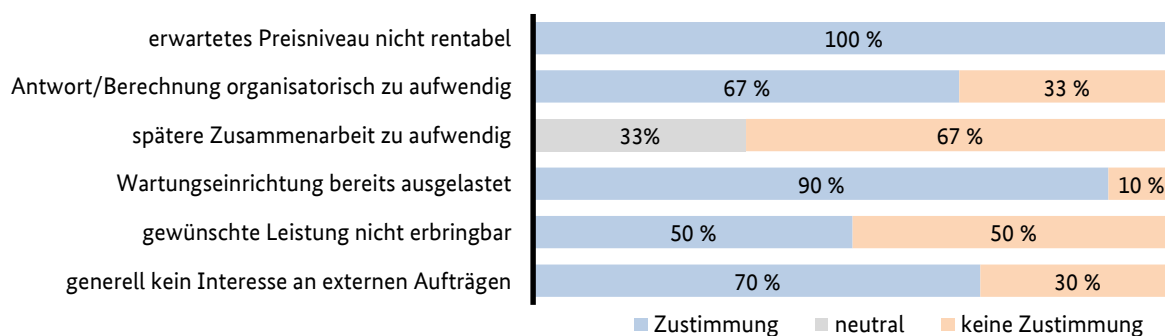


Abbildung 21: Gründe, als Betreiber einer Wartungseinrichtung an einer Ausschreibung nicht teilzunehmen, Markt 1 [10 Teilnehmer].

Den Aussagen „Wartungseinrichtung bereits ausgelastet“ sowie „generell kein Interesse an externen Aufträgen“ stimmten neun bzw. sieben von zehn Anbietern zu. Dass die gewünschte Leistung nicht erbringbar sei, unterstützten drei von sechs Anbietern. Beide hier antwortenden Betreiber stimmten der Aussage zu, dass das erwartete Preisniveau nicht rentabel sei, während zwei von drei die Antwort bzw. Berechnung der Leistungsanfrage als organisatorisch zu aufwendig bewerteten. Die Aussage, dass die spätere Zusammenarbeit zu aufwendig sei, lehnten hingegen zwei von drei Teilnehmern ab.

In einer Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass viele Anbieter aufgrund einer hohen Auslastung ihrer Wartungseinrichtungen potentielle externe Aufträge ablehnen müssen.³⁸ Zudem erscheint die Teilnahme an einer Ausschreibung – auch vor dem Hintergrund der späteren Nichtberücksichtigung durch den Auftraggeber – vielen als organisatorisch zu aufwendig. Möglicherweise als Resultat besteht bei einer höheren Anzahl an Anbietern generell kein Interesse an externen Aufträgen.

1.5 Kapazitäten und Marktzutrittschürden

1.5.1 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Bundesnetzagentur hat alle Betreiber von Wartungseinrichtungen, die betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen des SPNV durchführen, über die Auslastung ihrer

³⁸ Vgl. zur Auslastung und zur Möglichkeit einer Steigerung der Kapazität der Wartungseinrichtungen Kapitel ID1.5.1.

Wartungseinrichtungen befragt. Zudem hat sie gefragt, ob eine Erweiterung der Kapazität der Wartungseinrichtungen um 25 Prozent bei einer vorübergehenden Steigerung der Auftragslage (zum Beispiel zur Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 22 dargestellt.

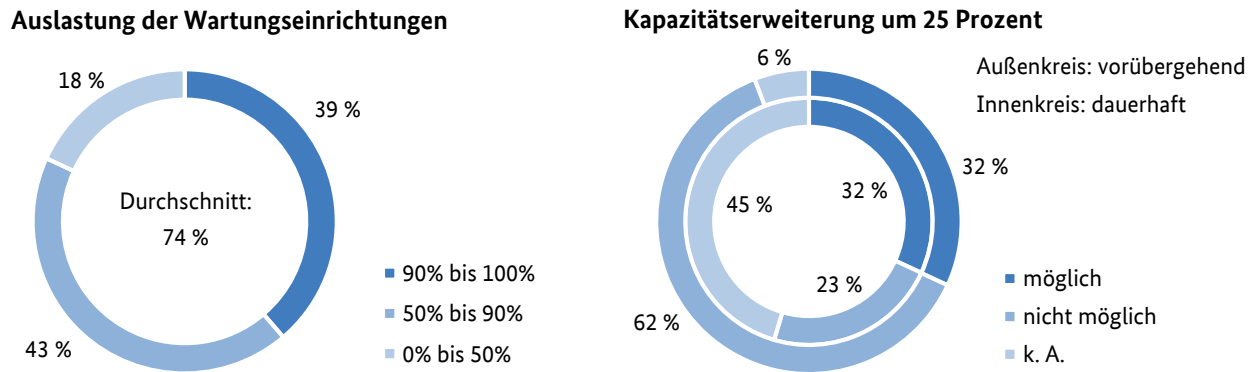


Abbildung 22: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 1.

Die durchschnittliche Auslastung der 164 berücksichtigten Wartungseinrichtungen, bezogen auf die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV, beträgt 74 Prozent. 63 Wartungseinrichtungen weisen dabei eine Auslastung in Höhe von über 90 bis 100 Prozent, 71 Wartungseinrichtungen von über 50 bis 90 Prozent und 30 Wartungseinrichtungen von 0 bis 50 Prozent auf. Viele Wartungseinrichtungen sind somit heute bereits gut ausgelastet.

Für ca. ein Drittel der Betreiber wäre es möglich, ihre Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen, während dies für knapp zwei Drittel nicht möglich erscheint (vgl. Abbildung 22, rechts, Außenkreis). Die Betreiber, die eine Kapazitätserhöhung für möglich erachten, rechnen im Durchschnitt mit einem zeitlichen Vorlauf von gut 3 Monaten und einer Investition von knapp 1 Mio. Euro (vgl. Abbildung 23, jeweils Außenkreis).

In langfristiger Perspektive erscheint für ca. ein Drittel der Betreiber eine dauerhafte Kapazitätserhöhung um 25 Prozent möglich (vgl. Abbildung 22, rechts, Innenkreis). Nicht möglich erscheint dies nun jedoch nur noch etwa ein Viertel der Betreiber. Hier merken einige an, dass infrastrukturbedingt kein Ausbau der Wartungseinrichtung möglich oder die Wartungseinrichtung nur angemietet sei. Knapp die Hälfte aller Betreiber wählt keine der beiden Antwortmöglichkeiten. Dies könnte darauf hinweisen, dass diese Betreiber genauere Untersuchungen durchführen müssten, um etwa den Bedarf eines Ausbaus bzw. Anbaus zu klären oder die Chancen der Fachkräftegewinnung zu eruieren. Im Mittel rechnen die Betreiber, die eine dauerhafte Kapazitätserhöhung für möglich erachten, mit einem benötigten Vorlauf von einem Dreivierteljahr und Investitionskosten von knapp 3 Mio. Euro (vgl. Abbildung 23, jeweils Innenkreis).

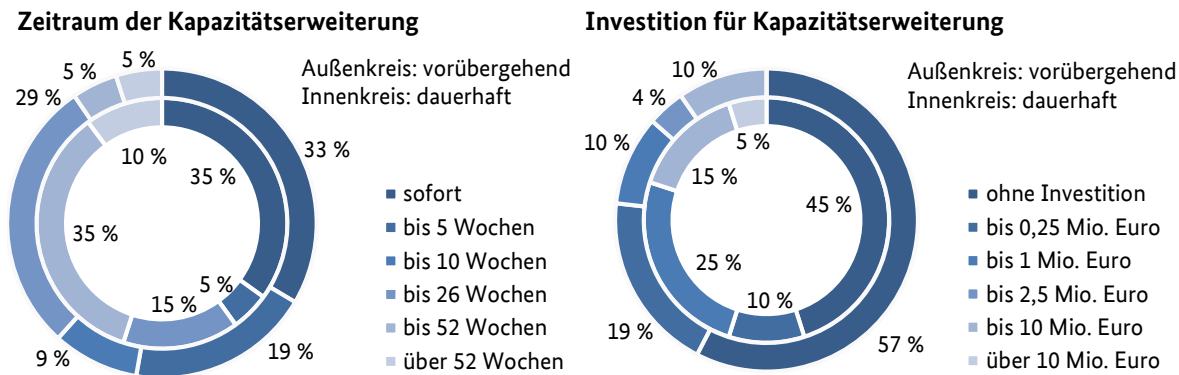


Abbildung 23: Nötiger Vorlauf und Investitionskosten für eine Kapazitätserweiterung um 25 Prozent, Markt 1 [15 Teilnehmer].

Es ist zu erkennen, dass eine vorübergehende Steigerung der Auftragslage um 25 Prozent wesentlich schneller und zu geringeren Kosten umzusetzen wäre. Hier wurde insbesondere die vorübergehende Ausweitung von Schichten, sofern möglich, gemeldet. So melden über 50 Prozent, dass eine temporäre Kapazitätserhöhung innerhalb von 5 Wochen und ohne eine Investition in die Einrichtung möglich wäre. Weitere knapp 40 Prozent benötigen eine Zeit von bis zu einem halben Jahr und Investitionen von bis zu 1 Mio. Euro. Zwei Anbieter würden knapp ein Jahr und Investitionen in Höhe von 5 bis 10 Mio. Euro benötigen.

Bei einer dauerhaften Kapazitätserhöhung rechnen nunmehr 40 Prozent mit einer Vorlaufzeit von maximal 5 Wochen. Alle anderen Betreiber, die eine Kapazitätserweiterung für möglich halten, rechnen jedoch mit einer Vorlaufzeit von mindestens 24 Wochen. Fünf Betreiber setzen ein Jahr an und drei weitere Betreiber melden, dass sie ca. zwei bis 2,5 Jahre benötigen würden. Auch die erwarteten Investitionskosten sind höher: Ohne Investition kommen nun noch 45 Prozent aus. Zwei Betreiber denken, dass sie mit einer Investition von bis zu 250.000 Euro auskommen würden. Auf der anderen Seite der Spannweite rufen drei Betreiber achtstellige Eurobeträge auf (10 bis 20 Mio. Euro). Mehr Betreiber melden, dass die Wartungseinrichtung ausgebaut werden müsste, um die Kapazität dauerhaft steigern zu können.

Insgesamt zeigt sich, dass zunächst zahlreiche Betreiber eine vorübergehende Übernahme von zusätzlichen Aufträgen als schwierig erachten. Betreiber, denen dies möglich erscheint, würden aber eine eher kurze Vorlaufzeit benötigen sowie nur geringe oder keine zusätzlichen Kosten entstehen. Diese Betreiber könnten – sofern sie etwa geografisch in Frage kommen – bei Nachfragern als potentielle Anbieter auftreten und damit evtl. für Konkurrenzsituationen sorgen. Langfristig ist die Möglichkeit der Kapazitätserweiterung für viele Betreiber nicht klar. Zudem würden hier in vielen Fällen Investitionen zu tätigen sein, die prinzipiell eine lange Amortisationszeit aufweisen. Mit einer dauerhaften Kapazitätserhöhung ist daher vor allem zu rechnen, wenn langfristige Verträge vergeben werden, in die die Investition eingepreist werden kann.

1.5.2 Marktzutrittschürden

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen erhielten die Gelegenheit, Marktzutrittschürden, die aus ihrer Sicht Markteintritte verhindern oder erschweren, zu melden:

- Fünf Betreiber melden den Standort der Wartungseinrichtung als wichtige Marktzutrittschranke: So sei die Verfügbarkeit einer Entwicklungsfläche mit einem Zugang zum

Schienenennetz (Gleisanschluss) problematisch und die gegenwärtige Marktlage zum Erwerb schwierig.

- Drei Betreiber schätzen den Fachkräftemangel als hohe Marktzutrittschürde ein. Insbesondere ein Mangel an Mechanikern bzw. Mechatronikern wird gemeldet.
- Drei Betreiber melden die Kapitalintensität einer Neuinvestition, insbesondere bei absehbar begrenzter Vertragslaufzeit, als Marktzutrittschürde.
- Ebenfalls drei Betreiber schätzen als Hürde ein, dass die Werkstattinfrastruktur und -größe ggf. angepasst werden müsse und Diagnosegeräte sowie Prüfstände vorgehalten werden müssten.
- Zwei Betreiber weisen auf das nur regionale Einzugsgebiet einer Wartungseinrichtung im SPNV und ggf. zu lange Zuführungstrecken für potentielle Kunden hin. Ein weiterer Betreiber mit einer Vielzahl eigenen Wartungseinrichtungen meldet, dass es regional bereits zu viele Mitbewerber gäbe.
- Zwei Betreiber melden als Marktzutrittschürde, dass EVU in eigene Wartungseinrichtungen investieren und damit als vertikal integrierte Unternehmen die betriebsnahe Instandhaltung selbst erbringen.
- Weitere zwei Meldungen betreffen den Aufwand für die Zulassung (ECM) bzw. generelle Vorschriften und Normen als Marktzutrittschürden.
- Ebenfalls zwei Meldungen betrifft die spezifische Fahrzeugtechnik der unterschiedlichen Bauarten der Fahrzeuge des SPNV. Es seien daher auf die jeweiligen Fahrzeuge abgestimmte Werkstattkompetenzen erforderlich.
- Zwei weitere Betreiber sehen mittelschwere Probleme bei der Ersatzteilbeschaffung bzw. bei den technischen Fahrzeugdokumentationen.
- Ein unabhängiger Betreiber sieht die Bündelung der Fahrzeugbeschaffung und -instandhaltung durch einige Aufgabenträger kritisch (vgl. dazu Kapitel 1.2.2).
- Jeweils ein weiterer Betreiber meldet einen „überschaubaren Markt“ sowie „Referenzen“.

Vor dem Hintergrund des geografischen Einzugsbereichs einer Wartungseinrichtung scheint die Verfügbarkeit eines geeigneten Standortes ein wesentliches Problem zu sein. Gerade bei SPNV-Netzen in dicht bebauten Regionen, etwa S-Bahn-Netzen, kann der Fall eintreten, dass keine geeigneten Grundstücksflächen für den Neubau einer Wartungseinrichtung verfügbar sind. Dadurch können potentielle Wettbewerber, die im Gegensatz zum bisherigen Betreiber über keine Wartungseinrichtung verfügen, eine Benachteiligung erfahren. Kann keine Lösung, etwa die Übernahme der Wartungseinrichtung vom bisherigen Betreiber oder zumindest eine Mitnutzung zu marktüblichen Bedingungen, gefunden werden, kann dies zu einem wesentlichen Wettbewerbsnachteil von potentiellen Wettbewerbern des bisherigen SPNV-Betreibers führen und ein möglicherweise entscheidendes Wettbewerbshemmnis auf dem Verkehrsmarkt darstellen. Vgl. zu dieser Thematik auch Kapitel E3.3.

Als weitere zentrale Hürden kommen Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung und bezüglich des Investitionserfordernisses hinzu. Zudem existieren etliche weitere Marktzutrittschürden, die von einzelnen Anbietern genannt wurden.

1.6 Weitere Erkenntnisse der Bundesnetzagentur

Die Bundesnetzagentur erreichten einige Meldungen von Marktteilnehmern über Erfahrungen mit anderen Marktakteuren und Beobachtungen von Marktgeschehnissen. Sie werden an dieser Stelle wiedergegeben:

- Ein Betreiber eines SPNV-Netzes, das zugleich eine Wartungseinrichtung für die Eigenproduktion betreibt, berichtete der Bundesnetzagentur von einer Anfrage eines anderen EVU für Instandhaltungsleistungen an seinen Fahrzeugen des SPNV. Die Durchführung wäre technisch zwar in der Wartungseinrichtung möglich, hätte allerdings zu praktischen Problemen bei der Abstimmung zwischen den Akteuren führen können. Ausschlaggebend für die Ablehnung der Anfrage sei aber die Überlegung gewesen, dass allein die Fertigungsstunden abzurechnen wären und ein Volumen von ca. 1 Mio. Euro erreichen würden. Im Hinblick auf Unsicherheiten und Risiken in der Zusammenarbeit mit dem Fahrzeughalter, auf den organisatorischen Aufwand sowie auf den im Vergleich mit der sonstigen Geschäftstätigkeit geringen Umsatz sei die Annahme des Auftrages letztlich wirtschaftlich nicht interessant gewesen.
- Ein Unternehmen beschreibt Beobachtungen zur Instandhaltung bei einem vertikal integrierten Konzern im SPNV: Das als SPNV-Betreiber auftretende Konzernunternehmen habe die Instandhaltung an die als Betreiber von Wartungseinrichtungen auftretende Konzernschwester delegiert, ohne dass diese hinreichende Ressourcen und Kompetenz für die Fahrzeugtypen regional verfügbar gehabt hätte. Im Ergebnis war die Kapazität zur Instandhaltung nicht ausreichend, so dass etliche Lokomotiven und Waggons standen anstatt zu fahren.
- Ein Betreiber einer Wartungseinrichtung für Fahrzeuge des SPNV beschreibt den Vorgang, dass ein EVU trotz Vorliegen eines ECM-Zertifikats aufseiten des Betreibers der Wartungseinrichtung unzureichende technische Kompetenzen reklamierte und statt einer Fremdvergabe eine eigene Eigenproduktion aufbaute, obwohl der Betreiber der Wartungseinrichtung selbst über die vom EVU eingesetzte Fahrzeugbaureihe und damit technisches Knowhow verfüge.
- Ein Betreiber eines SPNV-Netzes, der seine Fahrzeuge in einer fremden Wartungseinrichtung instand halten lässt, moniert die Risikoverteilung im Instandhaltungsvertrag: Das finanzielle Risiko läge überwiegend beim EVU, da der Betreiber der Wartungseinrichtung nach Anzahl der Fertigungsstunden bezahlt würde. Mehrarbeiten und höhere Schadquoten gingen ausschließlich zu Lasten des EVU. Dies sei keine faire Aufteilung.
- Die Bundesnetzagentur hat sich mit einem Konfliktfall zwischen einem EVU und einem Betreiber von Wartungseinrichtungen über Entgelte für betriebsnahe Instandhaltungsleistungen im SPNV beschäftigt. Siehe dazu Kapitel E3.2.
- Vor allem in Ballungsräumen kann die räumlich eingeschränkte Möglichkeit, neue Wartungseinrichtungen zu errichten, zu Schwierigkeiten im Wettbewerb führen. Mögliche Anhaltspunkte können sich in Bezug zur Berliner S-Bahn (vgl. Kapitel E3.3) und – bereits vor einigen Jahren – zur Stuttgarter S-Bahn (Wartungseinrichtung in Plochingen) finden.

1.7 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf den Märkten für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV ein Wettbewerb zwischen bestehenden Wartungseinrichtungen nur selten zu erkennen ist. Stattdessen besteht eine klare Tendenz, als Betreiber eines SPNV-Netzes die betriebsnahe Instandhaltung in Eigenregie durchzuführen und hierfür ggf. neue Einrichtungen zu bauen. Viele EVU sehen dies als eines ihrer Geschäftsfelder an. Das räumlich beschränkte Einzugsgebiet von Wartungseinrichtungen auf diesen Märkten sowie das gleichzeitige Bestreben, die Instandhaltung der gesamten Fahrzeugflotte eines SPNV-Netzes in möglichst wenigen Wartungseinrichtungen zu zentralisieren, verhindern in vielen Fällen ein Entfalten von Wettbewerbskräften für die betriebsnahe Instandhaltung. Im Folgenden werden die einzelnen Untersuchungsfelder zusammengefasst:

- Verkehrsmarkt: Die durchschnittliche Betriebsleistung der Stichprobe der Bundesnetzagentur über die SPNV-Netze beträgt 3,8 Mio. Zugkm/Jahr. Dabei dominiert der Einsatz von Elektro- und Dieseltriebwagen gegenüber Lok-Wagen-Kombinationen. 20 der 53 erfassten Netze werden durch Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG betrieben, die anderen von verschiedenen nichtbundeseigenen EVU.
- Im Durchschnitt werden 1,25 Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung je SPNV-Netz verwendet. Der Anteil der Eigenproduktion ist dabei hoch: In 50 der 53 SPNV-Netze werden eigene oder unternehmensrechtlich verbundene Wartungseinrichtungen auch oder ausschließlich genutzt. Nur bei drei Netzen erfolgt die betriebsnahe Instandhaltung ausschließlich durch fremde Betreiber von Wartungseinrichtungen. Bundesweit werden in der Eigenproduktion ca. 716 Mio. Euro und durch Fremdvergaben von Instandhaltungsleistungen ca. 51 Mio. Euro umgesetzt.
- Fremdvergaben werden vor allem durch nichtbundeseigene EVU durchgeführt. Die Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG warten fast ausschließlich mittels Eigenproduktion.
- Zum Zeitpunkt der Teilnahme an einer Ausschreibung von Aufgabenträgern über den Betrieb eines SPNV-Netzes ist die Entscheidung über die Durchführung der betriebsnahen Instandhaltung als Eigenproduktion oder Fremdvergabe in der Regel bereits gefallen. Im Falle der Fremdvergabe werden die Verträge nach dem Zuschlag durch den Aufgabenträger geschlossen.
- Viele EVU verfügen bereits über Know-how im Instandhaltungsbereich und sehen die betriebsnahe Instandhaltung als einen ihrer Geschäftsbereiche. Oftmals wird kein Preisvorteil durch eine Fremdvergabe gegenüber der Eigenproduktion erwartet.
- Bei der Entscheidung über die Durchführung der betriebsnahen Instandhaltung spielt für die EVU der Standort der Wartungseinrichtungen aufgrund betriebsplanerischer und strategischer Überlegungen eine wichtige Rolle. Die Wartungseinrichtung muss sich in der Nähe des SPNV-Netzes befinden, was die Auswahl an potentiellen Anbietern von Instandhaltungsleistungen stark einschränkt, aber auch bei eigenen Wartungseinrichtungen beachtet werden muss.
- Oft waren die gegenwärtig genutzten Wartungseinrichtungen bereits vor der letzten Ausschreibung des jeweiligen SPNV-Netzes im Besitz des EVU. Während in den meisten dieser Fälle kein Betreiberwechsel stattfand und das jetzige EVU bereits zuvor die Verkehrsleistungen erbracht hat, gibt es auch Fälle, bei denen bereits für andere Verkehre bestehende

Wartungseinrichtungen des EVU für das SPNV-Netz mitgenutzt werden. Zudem wurden viele Wartungseinrichtungen neu errichtet, während eine Übernahme vom Vorbetreiber eher selten erfolgte – dies aber zum Teil vom EVU auch nicht gewünscht wurde. Die Wartungseinrichtungen sind oft speziell für den jeweiligen Verkehrsvertrag und die eingesetzten Fahrzeuge ausgelegt.

- Es wurden nur wenige Fremdvergaben erfasst. Instandhaltungsleistungen werden dabei von anderen EVU, Fahrzeugherstellern oder unabhängigen Betreibern von Wartungseinrichtungen ausgeführt. Aufgrund einiger im Paket mit der Fahrzeugbeschaffung vergebener Instandhaltungsverträge ist in näherer Zukunft eine Erhöhung des Marktanteils der Fahrzeughersteller an den Instandhaltungsleistungen zu erwarten.
- Als Gründe für die Fremdvergabe und gegen eine Eigenproduktion gaben die EVU an, dass sie die Investition in eine Wartungseinrichtung vermeiden und finanziell flexibel bleiben wollen. Die geschlossenen Verträge weisen eine hohe Spannweite der Laufzeit sowie des Volumens auf. Ausschreibungen werden – verglichen mit Leistungsanfragen unter oder ohne Konkurrenz – eher selten durchgeführt. Die Nutzung ausländischer Wartungseinrichtungen durch EVU wurde nicht gemeldet, jedoch gehen einige Betreiber davon aus, dass eine gewisse Konkurrenz zu Betreibern in den Nachbarländern von Deutschland besteht.
- Die Wartungseinrichtungen werden mit durchschnittlich 74 Prozent Auslastung nur mittelstark beansprucht. Es muss jedoch beachtet werden, dass durch die Umlaufplanung der eingesetzten Fahrzeuge oftmals nur ein begrenztes Zeitfenster in der Nacht für betriebsnahe Instandhaltungsleistungen zur Verfügung steht.
- Als stärkste Markteintrittshürde wurde die fehlende Verfügbarkeit eines geeigneten Standortes für die Wartungseinrichtung genannt. Aufgrund der Notwendigkeit der betriebsnahen Instandhaltung kann dies zu einem wesentlichen Wettbewerbshemmnis nicht nur auf dem Instandhaltungsmarkt, sondern auch auf dem Verkehrsmarkt führen (vgl. dazu auch Kapitel E3.3). Zudem wurden der Mangel an geeignetem Personal sowie die Höhe der Investition angeführt. Auch das nur regionale Einzugsgebiet einer Wartungseinrichtung sowie die hohe Anzahl an EVU, die über Instandhaltungskompetenz und eigene Wartungseinrichtungen verfügen, wurden genannt.

1.8 Marktregulierung

1.8.1 Regulierung aus Sicht der Nachfrager

Wie in Kapitel E1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem deutschen ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die Regulierung nach deutschem Recht bewerten (vgl. Kapitel C3.9.1). Die Gruppe der Nachfrager besteht dabei aus den ausgewählten SPNV-Netzen, während die Anbietergruppe alle Betreiber von Wartungseinrichtungen in Deutschland enthält. In Abbildung 24 wird die Meinung der Nachfrager als Gesamtheit, das heißt aller analysierten SPNV-Netze, dargestellt – unabhängig davon, ob die Instandhaltung mittels Eigenproduktion oder Fremdvergabe durchgeführt wird.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen (alle analysierten SPNV-Netze)

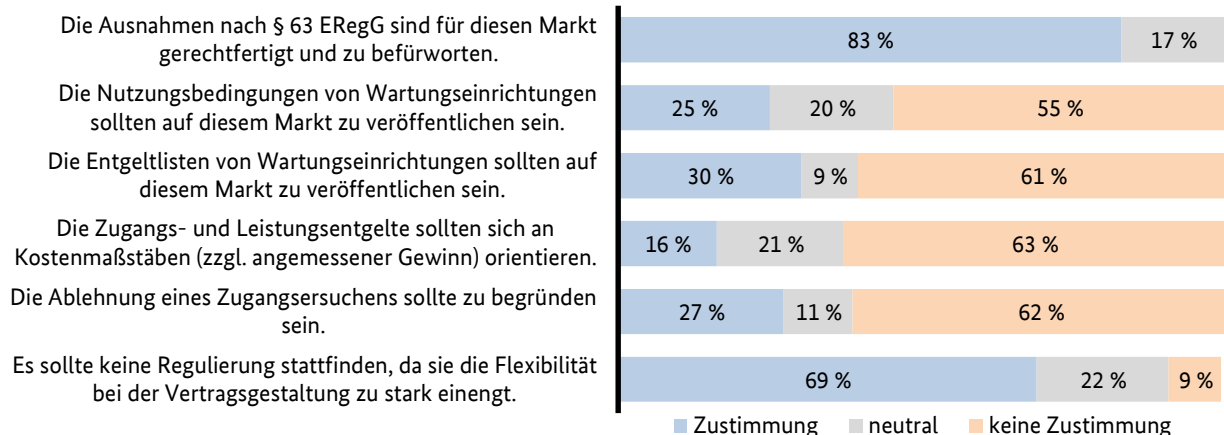


Abbildung 24: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, alle analysierten SPNV-Netze, Markt 1 [46 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Betreiber der überwiegenden Mehrheit der SPNV-Netze die Regulierungsausnahmen gemäß § 63 ERegG begrüßen und der Meinung sind, dass eine Regulierung die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung zu stark einengt. Bei jedem dritten bis vierten Netz vertreten die Betreiber dabei jedoch die Meinung, dass Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten zu veröffentlichen seien und die Ablehnung eines Zugangersuchens zu begründen sein sollte. Bei sieben SPNV-Netzen wünscht sich der Betreiber eine Orientierung der Zugangs- und Leistungsentgelte an Kostenmaßstäben. Insgesamt überwiegt aber klar die Ansicht, dass die Regulierungsausnahmen zu befürworten sind.

In Abbildung 25 werden die Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen fremd vergeben, separiert dargestellt. Dies erscheint sinnvoll, da in vielen SPNV-Netzen die Instandhaltung als Eigenproduktion erbracht wird und die Betreiber des Netzes somit zu vertikal integrierten Unternehmen werden und sie damit auch Interessen als Betreiber von Wartungseinrichtungen vertreten könnten.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen (SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen)

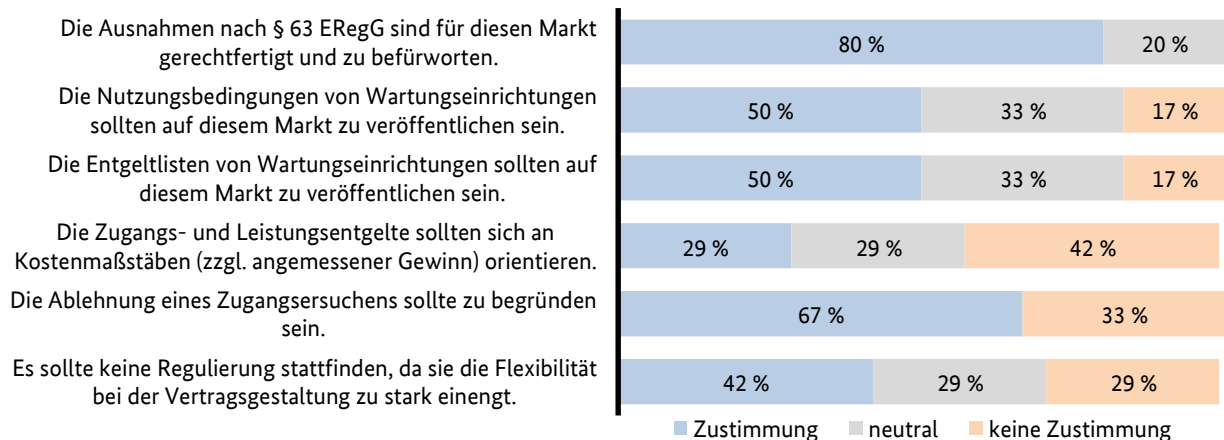


Abbildung 25: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, nur SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [7 Teilnehmer].

Hier zeigt sich, dass zwar weiterhin Ausnahmen von der Regulierung von Serviceeinrichtungen gewünscht sind, die Zustimmungsquoten zu möglichen Einzelregelungen einer Regulierung durch die Bundesnetzagentur aber deutlich höher ausfallen. So sind die Betreiber von drei von sechs SPNV-Netzen mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen der Ansicht, dass Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten zu veröffentlichen seien. Bei zwei Dritteln wird die Begründung einer Zugangsablehnung positiv gesehen. Bei immerhin zwei von sieben Netzen wird zudem eine Orientierung der Entgelte an Kostenmaßstäben positiv gesehen – jedoch bei drei von sieben weiterhin negativ. Auch wird nun etwas weniger der Aussage zugestimmt, dass keine Regulierung erfolgen solle, da sie die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung zu stark einengt.

Im Vergleich mit den Quoten von Abbildung 24 wird insgesamt deutlich, dass die Nachfrager, die betriebsnahe Instandhaltungsleistungen fremd vergeben, einer Regulierung deutlich offener gegenüberstehen. Bei drei der vier einzeln aufgeführten Regulierungsmaßnahmen ist die Ablehnungsquote niedriger als die Zustimmungsquote.

Eine weitere Auswertung wurde mit Fokus auf nichtbundeseigen betriebene SPNV-Netze erstellt. In vielen Fällen war ein bundeseigenes EVU der Vorgänger des jetzigen Betreibers, zudem verfügt die Deutsche Bahn AG aus ihrer Entstehungsgeschichte als ehemalige Staatsbahn bereits lange über viele Wartungseinrichtungen. Abbildung 26 stellt daher die Einschätzung der Wettbewerber der Deutschen Bahn AG dar.

**Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen
(SPNV-Netze mit nichtbundeseigenem Betreiber)**

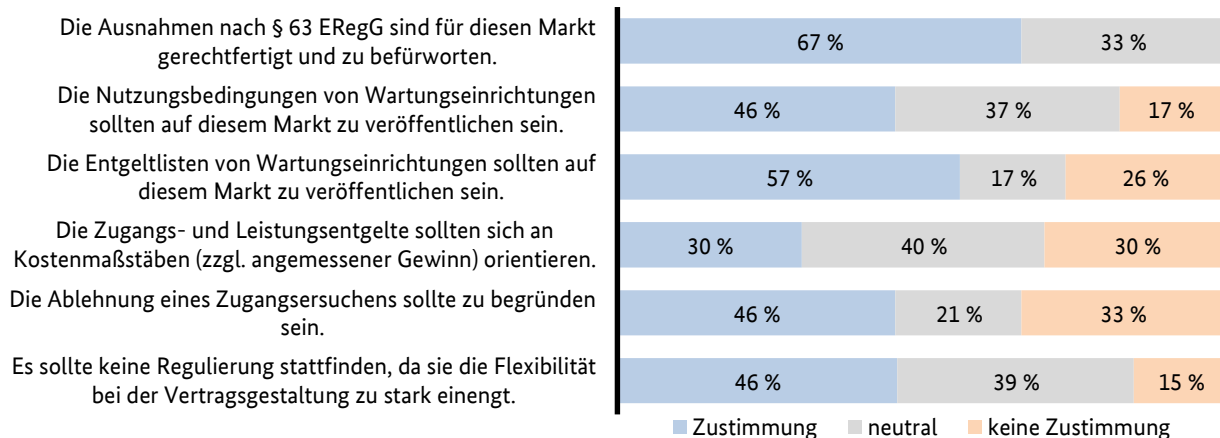


Abbildung 26: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, nur SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [26 Teilnehmer].

In der Gesamtheit ähnelt dieses Abbild der Einschätzungen demjenigen aus Abbildung 25, also der SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen. Zwar beträgt die Zustimmungsquote zu Ausnahmen von der Regulierung nach § 63 ERegG zwei Drittel, bei Betrachtung möglicher Einzelregelungen der Regulierung beträgt die Zustimmungsquote jedoch in drei von vier Fällen ca. 50 Prozent – nur der Orientierung der Entgelte an Kostenmaßstäben haben nur knapp ein Drittel zugestimmt.

Insgesamt zeigt sich damit, dass bei der Einschätzung der nötigen Regulierung für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen im SPNV ein starker Unterschied zwischen bundeseigenen EVU (Regulierung eher nicht nötig) und nichtbundeseigenen EVU (Regulierung eher nötig) besteht.

Die EVU hatten die Möglichkeit, ihrer Bewertung eine schriftliche Bemerkung hinzuzufügen. Diese werden nachstehend dargestellt:

- Ein EVU ist der Meinung, dass die Entgeltregulierung von Serviceeinrichtungen klarstellend gesetzlich geregelt sein sollte.
- Ein anderes EVU, welches die betriebsnahe Instandhaltung als Eigenproduktion erbringt, meldet hingegen, dass Verträge und Preise der Markt regeln würde. Zudem sei keine Wartungseinrichtung mit einer anderen Wartungseinrichtung vergleichbar.
- Einem EVU, das gleichzeitig Betreiber einer Wartungseinrichtung ist, fehlt eine Definition, was ein Zugang zu einer Wartungseinrichtung sei und welche Leistungen dazu gehörten. Eine Abgrenzung sei nicht möglich.

1.8.2 Regulierung aus Sicht der Anbieter

Die Bundesnetzagentur hat neben den Betreibern der ausgewählten SPNV-Netze zusätzlich bundesweit alle Betreiber von Wartungseinrichtungen, die betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen des SPNV leisten, zu ihrer Einschätzung über eine Regulierung und über die deutschen Regelungen befragt (vgl. Kapitel C3.9.1). In Abbildung 27 wird die Meinung der Anbieter dargestellt.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen (bundesweit)

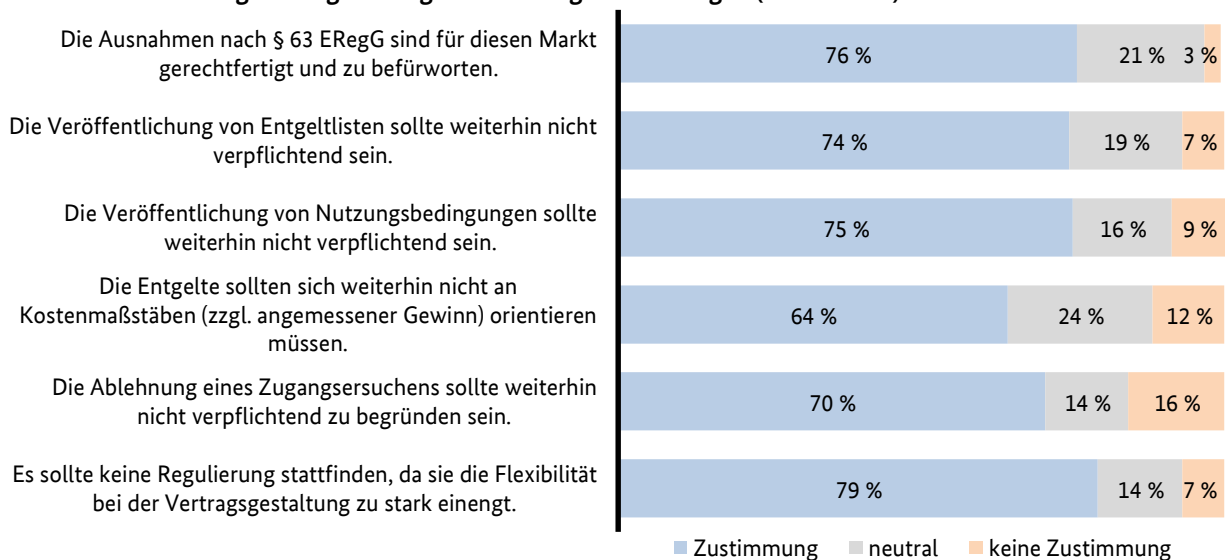


Abbildung 27: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 1 [44 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Anbieter zum großen Teil (ca. drei Viertel) der Meinung sind, dass eine Regulierung auf diesem Markt eher nicht nötig sei und deshalb die derzeitigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG gerechtfertigt und zu befürworten sind. Die geringste Zustimmungquote mit immer noch knapp zwei Drittel betrifft die Aussage, dass die Entgelte nicht an Kostenmaßstäben zu orientieren seien. Die höchste Ablehnungsquote mit

sieben von 44 Teilnehmern besteht bei der Aussage, dass es weiterhin keine Pflicht zur Begründung einer Zugangsablehnung geben solle.

Bei einer selektiven Betrachtung nur der Betreiber von Wartungseinrichtungen, die über einen wesentlichen Außenumsatz-Anteil verfügen, sowie nur der nichtbundeseigenen Betreiber von Wartungseinrichtungen ergibt sich annähernd dasselbe Ergebnis. Auf eine gesonderte Darstellung wird daher verzichtet.

Die Anbieter hatten die Möglichkeit, ihrer Bewertung eine schriftliche Bemerkung hinzuzufügen. Diese werden nachstehend dargestellt:

- Ein Anbieter schreibt, dass zahlreiche Beispiele zeigen würden, dass ein funktionierender Wettbewerb bestehe. Er wird von einem anderen Anbieter unterstützt, der meldet, dass einen „volumfänglich funktionsfähigen“ Markt für Wartungseinrichtungen meldet, so dass kein Regelungsbedarf gegeben sei.
- Zur Entgeltliste schreibt ein Anbieter, dass die Veröffentlichung von Entgelten für Standardleistungen kein Problem darstellen würde. Gerade langlaufende Verträge unterlägen jedoch individuellen vertraglichen Vereinbarungen, für die aber keine Standardentgelte gelten würden.
- Derselbe Anbieter schreibt weiter, dass er ein großes Interesse an Neukunden hätte und daher der Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen nichts im Wege stände.
- Zur Frage, ob die Entgelte an Kostenmaßstäben zu bemessen sein müssten, liegen Meldungen von zwei Betreibern vor. Einer ist der Meinung, dass diese Form der Regulierung in einem funktionierenden Markt schaden würde, während der andere die Offenlegung von Kalkulationen und Kostenstrukturen aus wettbewerblichen Gründen kritisch sieht.
- Einem Anbieter fehlt eine Definition, was ein Zugang zu einer Wartungseinrichtung sei und welche Leistungen dazu gehörten. Eine Abgrenzung sei nicht möglich. Ein anderer Anbieter ist der Meinung, dass interne Prozesse und Auslastung sowie Personal- und Qualifikationsstand nicht an Dritte kommuniziert werden sollten. Ein dritter Anbieter schreibt hingegen, dass Regelungen für den Zugang zu fremden Wartungseinrichtungen mit eigenem Personal als Mietmodell fehlen würden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Mangel an optimal gelegener Infrastruktur herrschte.
- Ein Anbieter schreibt, dass eisenbahnrechtliche Vorgaben zur Sicherheit und Regulierung notwendig seien. Ein weiteres als vertikal integriertes Unternehmen organisierter Anbieter meldet ein anlassbezogenes Eingreifen der Bundesnetzagentur bei fragwürdigem Verhalten von Wartungsanbietern gegenüber Nachfragern.

1.8.3 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aus Sicht der Bundesnetzagentur weisen die Untersuchungsergebnisse auf ein gewisses Erfordernis einer Regulierung hin. Zwar wenden gegenwärtig viele EVU die Eigenproduktion an, es würde die Liberalisierung des Verkehrsmarktes im SPNV jedoch vermutlich stärken, wenn ebenso problemlos eine betriebsnahe Instandhaltung durch unternehmensfremde Betreiber von Wartungseinrichtungen sichergestellt würde, etwa vor dem Hintergrund der beschriebenen Marktzutrittschürden beim Bau einer Wartungseinrichtung.

Aufgrund des regional begrenzten Einzugsbereichs von Wartungseinrichtungen liegen oftmals Situationen vor, in denen nur eine geringe Anzahl an Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung in Frage kommt und neue betrieblich sinnvolle Standorte knapp sind oder ganz fehlen. Hier wäre aus Sicht der Bundesnetzagentur eine Regulierung förderlich, um eine betriebsnahe Instandhaltung in fremden Wartungseinrichtungen zu wettbewerblichen Bedingungen sicherzustellen. Mit Blick auf die Meldungen der EVU, die heute bereits die betriebsnahe Instandhaltung durch Fremdvergaben durchführen lassen, kommen insbesondere die Veröffentlichung bzw. Zugänglichkeit von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten sowie eine verpflichtende Begründung einer Ablehnung des Zugangs in Frage. Um überhöhte Zugangs- bzw. Nutzungsentgelte zu vermeiden, ist aus Sicht der Bundesnetzagentur eine Form der Entgeltprüfung durch die Regulierungsbehörde im Einzelfall hilfreich.

Zu beachten ist, dass zur betriebsnahen Instandhaltung im SPNV die meisten Beschwerden in den letzten Jahren bei der Bundesnetzagentur zum Thema Wartungseinrichtungen eingegangen sind. Diese betrafen zum einen die Höhe der Preise, zum anderen die Verweigerung diskriminierungsfreier Angebotsabgaben im Vorfeld von Angebotsabgaben zu SPNV-Ausschreibungen.

Bei der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV ist der zeitliche Bezug von besonderer Bedeutung. So hat die Untersuchung gezeigt, dass die Betreiber der SPNV-Netze die grundsätzliche Entscheidung über eine Eigenproduktion oder eine Fremdvergabe bereits zur Abgabe des Angebots für die SPNV-Ausschreibung gefällt haben. Dies bedeutet, dass – wenn sie sich für die Fremdvergabe entscheiden – sie es für hinreichend wahrscheinlich einschätzen müssen, über die gesamte Vertragslaufzeit ihre betriebsnahe Instandhaltung in fremden Wartungseinrichtungen durchführen lassen zu können.

Da eine Regulierung eine zusätzliche Belastung für Betreiber von Wartungseinrichtungen bedeuten kann, sollte sie mit Augenmaß erfolgen. So sollten etwa Unternehmen, die eine Wartungseinrichtung neu errichten wollen (etwa als EVU mit Eigenproduktionswunsch oder als reiner Anbieter), zunächst nicht über Gebühr belastet werden. Die Regulierung sollte daher nicht als Marktzutrittschürde wirken und aus Sicht der Nachfrager Fremdvergaben besserstellen als die Eigenproduktion – zumal die Betreiber von Wartungseinrichtungen das Risiko der Investition tragen. So könnte der Fall eintreten, dass die Wartungseinrichtung nach dem Laufzeitende des Verkehrsvertrags aufgrund des Standortbezugs nicht mehr benötigt wird und die Investition als *sunk cost* strategisch wertlos wird.

Es ist zu hinterfragen, ob es volkswirtschaftlich, auch unter Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes, sinnvoll ist, dass in einem bestehenden SPNV-Netz bei einem Wechsel des EVU in der Regel ein Neubau von Wartungseinrichtungen erfolgt und durch die Aufgabenträger finanziert wird. In anderen europäischen Staaten ist der Übergang auch des Betriebs der zugehörigen Wartungseinrichtung bei einem Wechsel des EVU durchaus üblich. Hier hilft aber nicht allein das bestehende Regulierungsrecht bezogen auf Zugang und Entgelte, wie in Kapitel E3.3 geschildert. Nötig wären ein kooperatives Branchenverständnis und/oder eine gesetzliche Grundlage, die einen derartigen Übergang regelt, vgl. dazu Kapitel E4.3.

2. Markt 2: Betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des Schienengüterverkehrs

2.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Diesellokomotiven erfahren in Deutschland aufgrund ihrer Flexibilität eine hohe Verbreitung. Wenn möglich, werden sie jedoch durch Elektrolokomotiven ersetzt, da diese konstruktionsbedingt leistungsfähiger sind und geringere Betriebskosten aufweisen. Im SPV werden Diesellokomotiven im Verbund mit Reisezugwagen hauptsächlich auf nichtelektrifizierten Strecken oder Streckenabschnitten eingesetzt. Das Haupteinsatzgebiet von Diesellokomotiven liegt im SGV. Hier werden Diesellokomotiven sowohl für langlaufende und schwere Züge, etwa, wenn an einem Streckenende ein nicht elektrifizierter Gleisabschnitt liegt, als auch für innerbetrieblichen Transport, zum Beispiel von Kohle oder Stahl, eingesetzt. Hinzu kommen die Bedienung von Anschlussbahnen, der Einsatz beim Gleisbau sowie als Rangierfahrzeuge etwa auf Güterbahnhöfen. Entsprechend dieser vielfältigen Einsatzgebiete lassen sich die in Deutschland eingesetzten Diesellokomotiven in eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungsklassen, Baureihen und Altersklassen einteilen.

Die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV betrifft insbesondere Maßnahmen, die zur Sicherstellung der täglichen Verfügbarkeit des Fahrzeugs nötig sind. Darunter fallen etwa das Auffüllen von Betriebsstoffen, häufig wiederkehrende Inspektionen sowie kleinere Reparaturen. Da sie in zeitlich kurzen Abständen vorgenommen werden und oftmals nicht lange andauern, sollten sie aus Effizienzgründen ohne lange Überführungsfahrten durchgeführt werden können. Einen räumlich größeren Radius haben somit Lokomotiven, die überregional im Einsatz sind und für die aufgrund ihrer Fahreigenschaften Überführungsfahrten unproblematisch sind (insbesondere Streckenlokomotiven). Eine große Rolle spielt der Standort der Wartungseinrichtung hingegen bei Diesellokomotiven, die nur lokal eingesetzt werden und die aufgrund ihrer Konstruktion und Fahreigenschaften, etwa einer geringen Höchstgeschwindigkeit aufgrund ihrer Getriebeübersetzung, keine längeren Überführungsfahrten in Regelmäßigkeit durchführen können (insbesondere Rangierlokomotiven). Hier zeigt sich, dass der Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven im SGV in sich nicht vollständig homogen ist und zumindest für letztgenannte Lokomotivtypen nicht von einem bundesweiten Markt auszugehen ist, so dass das Angebot möglicherweise örtlich verknappt ist.

Im Vergleich zur schweren Instandhaltung stellen die Maßnahmen der betriebsnahen Instandhaltung weniger hohe Ansprüche an die Ausstattung und die Arbeitskräfte der ausführenden Wartungseinrichtung (vgl. Kapitel 3.1 für die schwere Instandhaltung). Die auf Grundlage der Unternehmensangaben berechneten durchschnittlichen Kosten für die betriebsnahe Instandhaltung schwanken stark. Sie betragen im Mittel ca. 53.000 Euro je Lokomotive und Jahr.

Für einige Arbeiten der betriebsnahen Instandhaltung kann die mobile Instandhaltung eine Alternative zur stationären Instandhaltung bieten (vgl. Kapitel 17.4). Die Instandhaltungsleistungen können im Optimalfall direkt beim Kunden durchgeführt werden, was etwa für die Instandhaltung standortgebundener Fahrzeuge von Vorteil sein kann.

Der Bundesnetzagentur wurde die betriebsnahe Instandhaltung von knapp 2.200 Diesellokomotiven des SGV gemeldet. Die Mehrheit der Diesellokomotiven ist den nichtbundeseigenen Eisenbahnen zuzurechnen. Allerdings ist der Bestand der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG noch mehr als zehn Mal so hoch wie der größte Einzelbestand eines nichtbundeseigenen Unternehmens, der ThyssenKrupp Steel Europe AG.

Weitere bedeutende Unternehmen mit jeweils mehr als 50 Fahrzeugen sind die Unternehmenstöchter der SNCF (Captrain), die zur HGK und den Neuss-Düsseldorfer Häfen gehörende RheinCargo GmbH & Co. KG und die Vermietungsgesellschaft northrail GmbH. Im Gesamtdurchschnitt liegt der Fahrzeugbestand an Diesellokomotiven bei den nichtbundeseigenen Eisenbahnen jedoch im einstelligen Bereich.

Insgesamt wurden 137 Nachfrager erfasst. Davon verfügen 60 Unternehmen bzw. Konzerne über keine eigene Wartungseinrichtung. Der erfasste Gesamtumsatz für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV beträgt 109 Mio. Euro. 124 Wartungseinrichtungen wurden von 88 Betreibern in 77 Konzernverbünden bzw. Unternehmen betrieben.³⁹ 59 von den Unternehmen erbringen gleichzeitig Transportleistungen im SGV. 14 Unternehmen bzw. Konzerne können als reine Anbieter von betriebsnaher Instandhaltung an Diesellokomotiven betrachtet werden. Vier weitere Anbieter haben sich zwar als aktive Betreiber in der betriebsnahen Instandhaltung für Diesellokomotiven des SGV benannt, erzielten aber in den Jahren 2015 - 2017 keine Umsätze in diesem Bereich.

2.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

2.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird über 80 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven durch Eigenproduktion generiert.

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

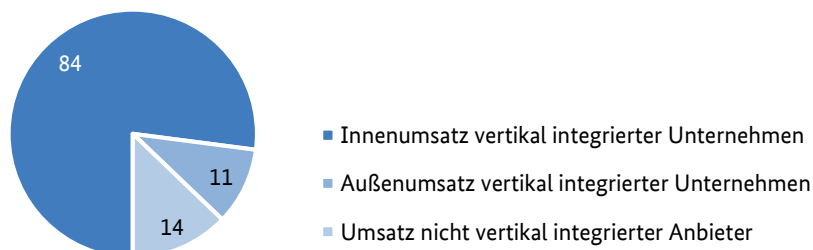


Abbildung 28: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 2.

Als größtes vertikal integriertes Unternehmen ist auf dem analysierten Markt die Deutsche Bahn AG zu nennen. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie setzt heute das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort. Der weit überwiegende Teil der betriebsnahen Instandhaltung von Diesellokomotiven wird von den Konzerngesellschaften, die auf den jeweiligen Verkehrsmärkten tätig sind, in 28 Wartungseinrichtungen durchgeführt. Insgesamt weisen die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von 50 - 60 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz mit 90 - 100 Prozent gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden klar dominiert.

³⁹ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 244 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Daneben haben auch die nichtbundeseigenen Bahnen mit größerem Fahrzeugbestand an Diesellokomotiven sehr hohe Eigenproduktionsraten, sie warten ihre Fahrzeuge also fast ausschließlich in einer eigenen Wartungseinrichtung. Bei einigen Unternehmen liegt der Eigenproduktionsanteil für die betriebsnahe Instandhaltung gar bei 100 Prozent, wie zum Beispiel bei der Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH, der ThyssenKrupp Steel Europe AG, der AG der Dillinger Hüttenwerke oder der Lausitz Energie Bergbau AG. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei den genannten Unternehmen um EVU mit einem regional beschränkten Einsatzradius der Lokomotiven handelt, die hauptsächlich werksinterne Leistungen erbringen.

Die Bundesnetzagentur hat bei allen Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur betriebsnahen Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 29 zeigt die Antworten. Meist war für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven bereits eine Wartungseinrichtung vorhanden. Fast 90 Prozent sahen dies als Grund für die Wartung in der eigenen Werkstatt. Für die befragten Unternehmen sind daneben vor allem die langfristige Planungssicherheit sowie Standortvorteile entscheidend. Es ist anzunehmen, dass insbesondere die Halter von Rangierlokomotiven dem Standort eine hohe Bedeutung beimessen (vgl. dazu Kapitel 2.1).

Hohe Zustimmungswerte erhielten auch die Aussagen zum geringeren organisatorischen Aufwand sowie zu Qualitäts- und Kostenvorteilen. Etwas weniger Zustimmung erhielt die Vermeidung einer Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber, die über die Hälfte der Unternehmen mit Eigenproduktion eher weniger kritisch sehen. Zusammengefasst kann sowohl von einem Bedürfnis nach Planungssicherheit und Kontrolle (etwa über Qualität und Kosten) ausgegangen, als auch auf die Wichtigkeit des Standortes der Wartungseinrichtung geschlossen werden. Zum Zeitpunkt des Aufbaus der eigenen Wartungseinrichtung ist es dem vertikal integrierten Unternehmen möglich, den für den Verkehrsbetrieb optimal geeigneten Standort auszuwählen. Von mehreren Nachfragern wurde konkret darauf hingewiesen, dass sich eine eigene Wartungseinrichtung nur bei einer höheren Fahrzeugzahl lohnen würde. Zudem wurden die hohe Kapitalbindung, die Zertifizierungshürden und fehlendes Know-how als Gegenargumente benannt.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

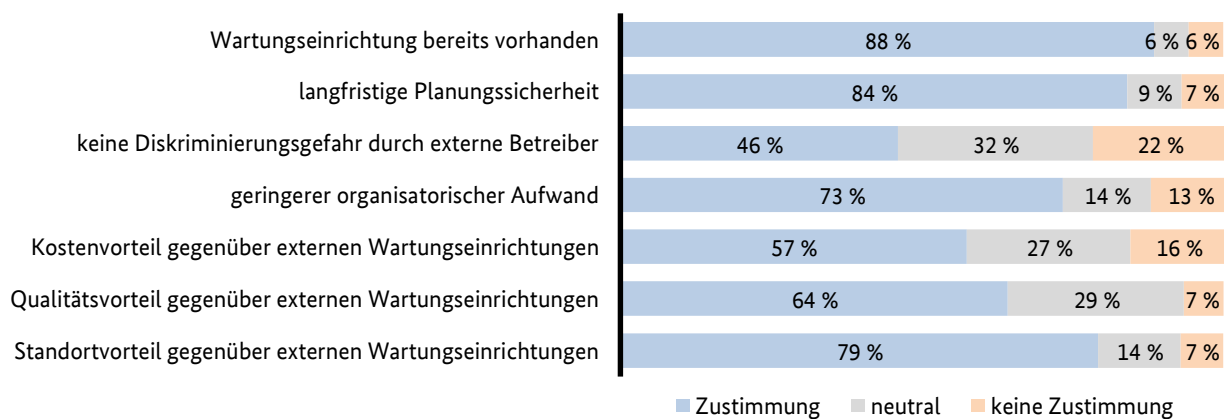


Abbildung 29: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 2 [90 Teilnehmer].

2.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem bei vertikal integrierten Unternehmen, die auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SGV über einen Marktanteil von ca. 50 Prozent (Berichtsjahr: 2017).⁴⁰ Die Wettbewerber verfügen jeweils nur über einstellige Marktanteile. Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Diesellokomotiven hat die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die betriebsnahe Instandhaltung in der Regel durch Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über ein recht engmaschiges Werkstattnetz sowie über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Es könnten Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Geschäft mit Fremdkunden im SGV, welches gegenwärtig etwa 1,5 Mio. Euro/Jahr bzw. ca. drei Prozent des Umsatzes für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven ausmacht, geschmälert werden.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits bereits existierende Anbieter in Frage, unter ihnen auch einige nicht auf dem Verkehrsmarkt tätige Unternehmen. Andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die meisten Nachfrager bereits heute über eigene Wartungseinrichtungen zur betriebsnahen Instandhaltung verfügen - im SGV sind inzwischen wesentliche Strukturen nichtbundeseigener Eisenbahnen und Wartungseinrichtungen gewachsen. Zudem ist in Abbildung 29 deutlich geworden, dass die Motivation für die Eigenproduktion vielfältig ist und nicht hauptsächlich durch potentielle preisliche Vorteile hervorgerufen wird. Hinzu kommt die potentielle Möglichkeit, Wartungseinrichtungen zu nutzen, die im SPNV eingesetzte Diesellokomotiven instand halten.

Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierung aufzeigen würden. Aus den genannten Gründen geht die Bundesnetzagentur für den Zweck des Berichts davon aus, dass möglicherweise zwar Diskriminierungspotentiale existieren, diese aber durch die genannten Faktoren gegenwärtig stark abgeschwächt werden.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

⁴¹ Die Prüfung des Vorliegens einer tatsächlichen Diskriminierung würde den Umfang des vorliegenden Berichts übersteigen und ist daher – auch vor dem Hintergrund derzeit fehlender Verdachtsmomente – ausgeblieben.

2.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

2.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betrugen im Jahresdurchschnitt 2015 bis 2017 ca. 25 Mio. Euro/Jahr. In den Jahren 2015 bis 2017 wurden 41 Anbieter mit betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an fremden Diesellokomotiven des SGV beauftragt.

Abbildung 30 stellt die Verteilung der Marktanteile bei den Außenumsätzen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 dar. Die Vossloh AG kam dabei als bedeutendster Marktakteur lediglich auf 10 - 20 Prozent Marktanteil. Die zehn umsatzstärksten Anbieter kamen auf etwa drei Viertel des Umsatzvolumens, während alle anderen immerhin ein Viertel unter sich aufteilten.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

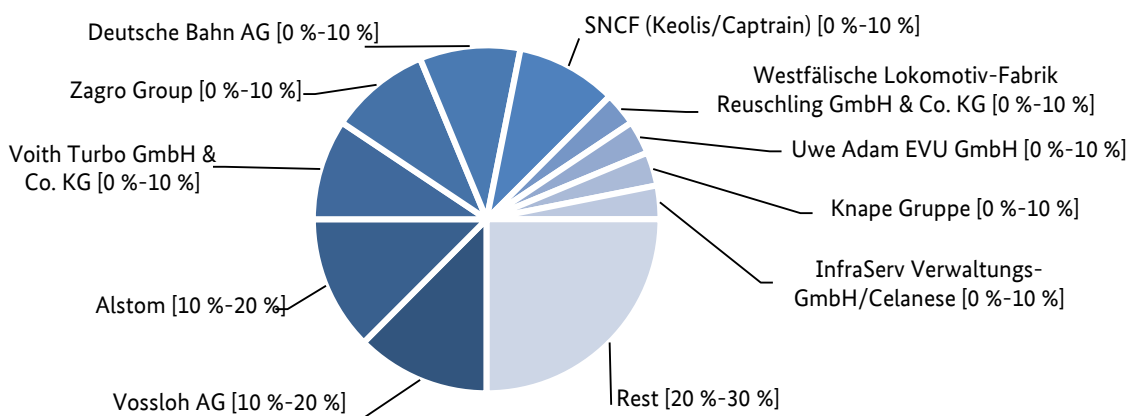


Abbildung 30: Marktanteile der Anbieter, Markt 2.

Verursacht durch die breite Verteilung der Marktanteile beträgt der HHI lediglich 850. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist daher von der Vermutung eines gering konzentrierten Marktes auszugehen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

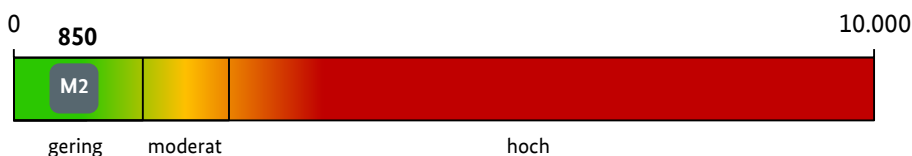


Abbildung 31: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 2.

2.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 110 Nachfrager betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 32 ersichtlich, ist das EVU RheinCargo im Konzernverbund der HGK/Neuss-Düsseldorfer Häfen für die höchsten Außenumsätze verantwortlich (10 - 20 Prozent). Die zehn bedeutendsten Nachfrager decken auf diesem Markt lediglich etwas mehr als die Hälfte des Marktvolumens ab.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

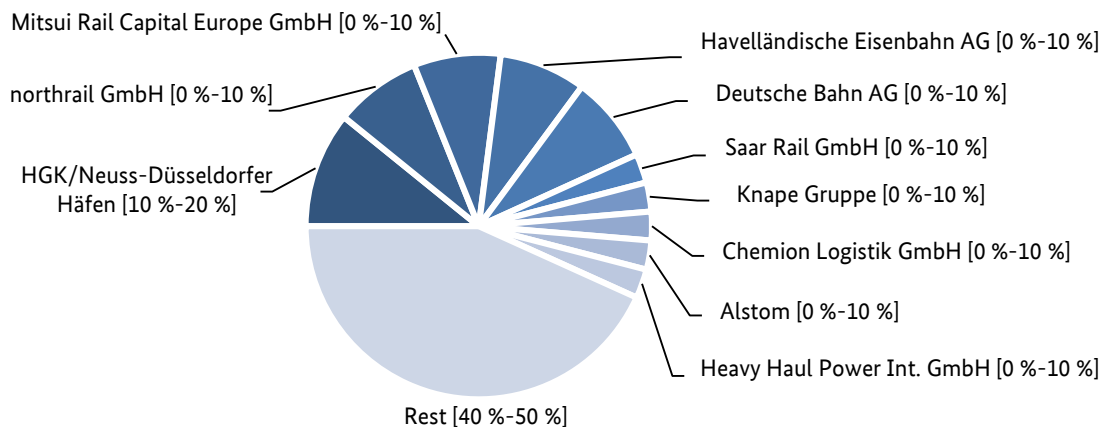


Abbildung 32: Marktanteile der Nachfrager, Markt 2.

Der HHI der Nachfrager beträgt auf diesem Markt 500. Die Nachfrager weisen damit eine noch geringere Konzentration auf als die Anbieter.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

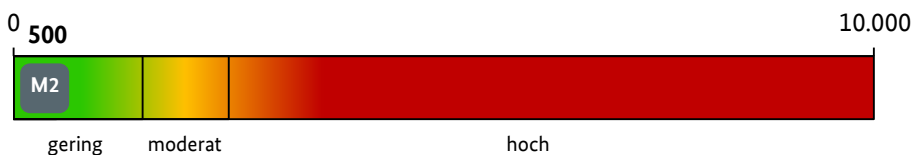


Abbildung 33: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 2.

2.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Fremdvergabe von betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 165 Leistungen gemeldet. Das durchschnittliche Leistungsvolumen lag bei unter 10.000 Euro. Es wurden sechs Ausschreibungen mit einem Volumen von bis 250.000 Euro durchgeführt. Durch Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen wurden 32 Aufträge mit durchschnittlichen Volumina zwischen 10.000 Euro und 5 Mio. Euro vergeben. Die übrigen 127 Aufträge wurden nach Direktvergaben (also ohne Anfrage an konkurrierende Betreiber) durchgeführt, wobei hier das durchschnittliche Auftragsvolumen unter 10.000 Euro betrug.

Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Anbieterwettbewerb entschieden haben. Abbildung 34 stellt die Antworten dar. Fast 90 Prozent der Teilnehmer gaben an, mit dem bisherigen Anbieter zufrieden zu sein, so dass Anfragen an Wettbewerber entbehrlich erscheinen. Etwa drei Viertel der Nachfrager scheuen den zeitlichen und organisatorischen Aufwand und erwarten keinen Preisvorteil. Immerhin noch zwei Drittel erwarten zu wenige Anbieter. Etwas weniger Zustimmung (weniger als die Hälfte) erhielten die Aussagen, dass nach Vertragsschluss eine zu hohe Inflexibilität entstehen würde, dass ein Vertrag mit einer Wartungseinrichtung

bereits bestehe, und dass die Qualität am Markt unbekannt oder schlecht sei. Konkret nach den Gründen der Vergabe befragt, wurden folgende Aussagen getätigt: Die Ausschreibungen wurden aufgrund des Preis-Leistungs-Verhältnisses und der Kompetenz des Anbieters vergeben. Die Leistungsanfragen wurden fast ausschließlich aus Preisgründen vergeben. Bei den Direktvergaben wurden die örtliche Nähe, fehlende Alternativen, Flexibilität, bisherige gute Zusammenarbeit und die Qualifikation des Anbieters als Hauptgründe genannt.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

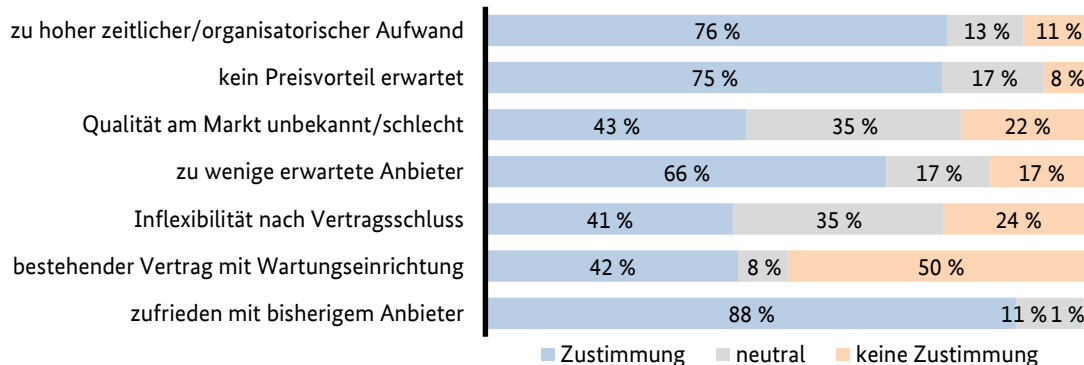


Abbildung 34: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe (Nachfrager), Markt 2 [80 Teilnehmer].

Auf der Anbieterseite haben sich 49 von 80 Betreibern im Jahr 2017 gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 35 stellt die Gründe dar. Jeweils etwa zwei Drittel der Anbieter gaben an, dass sie eine Teilnahme organisatorisch für zu aufwendig hielten und dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet sei. Gut die Hälfte gab an, dass sie die gewünschten Leistungen nicht erbringen könnten. Weniger Zustimmung erhielten die Aussagen, dass das Preisniveau nicht rentabel sei und dass generell kein Interesse an externen Aufträgen bestehe. Kein Grund für den Verzicht auf Ausschreibungen scheint es zu sein, dass die spätere Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber zu aufwendig sei: Nur ein knappes Viertel der Teilnehmer sieht dies als Hinderungsgrund an.

Es lässt sich schlussfolgern, dass, wenn die Leistung erbringbar ist und genügend Kapazität verfügbar ist, die Organisation das Haupthindernis für die Teilnahme an Ausschreibungen ist, während etwa das Preisniveau eine kleinere Rolle spielt.

Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

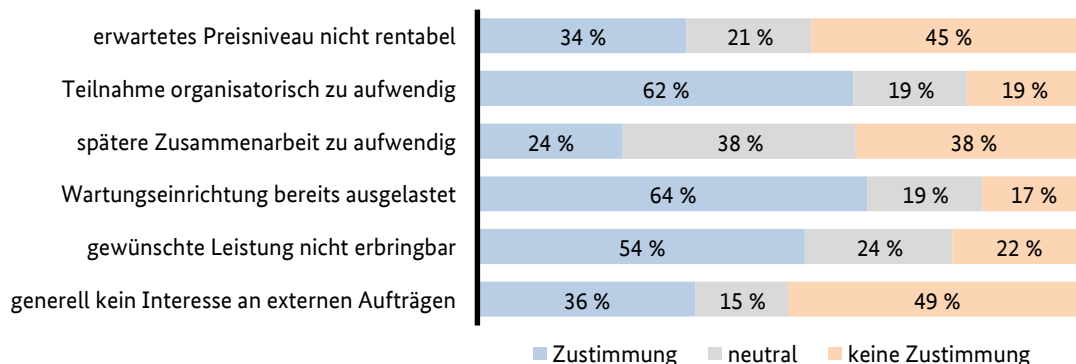


Abbildung 35: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen (Anbieter), Markt 2 [42 Teilnehmer].

Die Laufzeit der Verträge beträgt in der Regel bis zu einem Jahr, längerfristige Verträge bilden die Ausnahme. Mehrere Nachfrager melden, dass sie ihre betriebsnahe Instandhaltung anlass- und ortsbezogen, also mit kurzfristiger Vertragsanbahnung und -laufzeit, vornehmen lassen. Der Bundesnetzagentur wurden 28 langfristige Vertragsabschlüsse gemeldet, davon 19 Direktvergaben, 8 Leistungsanfragen an mehrere Anbieter und eine Ausschreibung. Die langfristigen Verträge weisen Laufzeiten von durchschnittlich fünf Jahren und ein durchschnittliches Auftragsvolumen von 270.000 Euro auf. Als Hauptgrund für den Zuschlag dieser Verträge wurde der Bundesnetzagentur vor allem eine bisherige gute Zusammenarbeit genannt. Auch wurde gemeldet, dass man durch Rahmen- und Kaufverträge an den jeweiligen Anbieter gebunden ist.

2.3.4 Ausländische Vertragspartner

Ausländische Betreiber von Wartungseinrichtungen werden in unregelmäßigen Abständen vorwiegend von Vermietungsgesellschaften genutzt: Vier Nachfrager gaben an, dass sie innerhalb der letzten drei Jahre Vertragsbeziehungen zu insgesamt sieben Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands unterhielten. Dabei werden in der Regel Wartungseinrichtungen in Nachbarländern Deutschlands bzw. an den europäischen Güterkorridoren (Nordseehäfen in Belgien und den Niederlanden, Dänemark, Frankreich) angefahren. Über den dreijährigen Betrachtungszeitraum wurden Instandhaltungsleistungen mit einem Volumen von ca. 3 Mio. Euro durch ausländische Wartungseinrichtungen durchgeführt.

Der Betreiber einer belgischen Wartungseinrichtung gibt an, dass die Verträge mit seinen deutschen Kunden vorrangig durch Leistungsanfragen zustande kommen. Als Hauptvorteil sieht er den Standort und die terminliche Flexibilität, weniger den Preis.

2.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

2.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Neue Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen oder Nachfrager, die den Vertragspartner wechseln oder einen neuen Vertrag über Instandhaltungsleistungen schließen möchten, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, solange sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten. Zum Zeitpunkt der Entscheidung zur Fremdvergabe müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer zur Situation des Wettbewerbs auf dem betrachteten Markt befragt. Die Ergebnisse der Nachfrage werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 36 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 37 stellt hingegen lediglich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, welche die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Etwa 30 Prozent aller Nachfrager (Abbildung 36) haben im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gesammelt, fast genauso viele widersprechen dieser Aussage; die Mehrheit ist hierzu neutral aufgestellt. Ein ähnliches Bild geringer Zustimmungsquoten und hoher neutraler Anteile ergibt sich bei fast allen weiteren Aussagen. Die Aussage, dass der Wettbewerb für angemessene Preise Sorge, erreicht nicht einmal 20 Prozent Zustimmung, jedoch 45 Prozent sind neutral eingestellt. Mit über 40 Prozent erreicht die höchste Ablehnungsquote die Aussage, dass am Markt genügend freie Kapazitäten vorhanden seien.

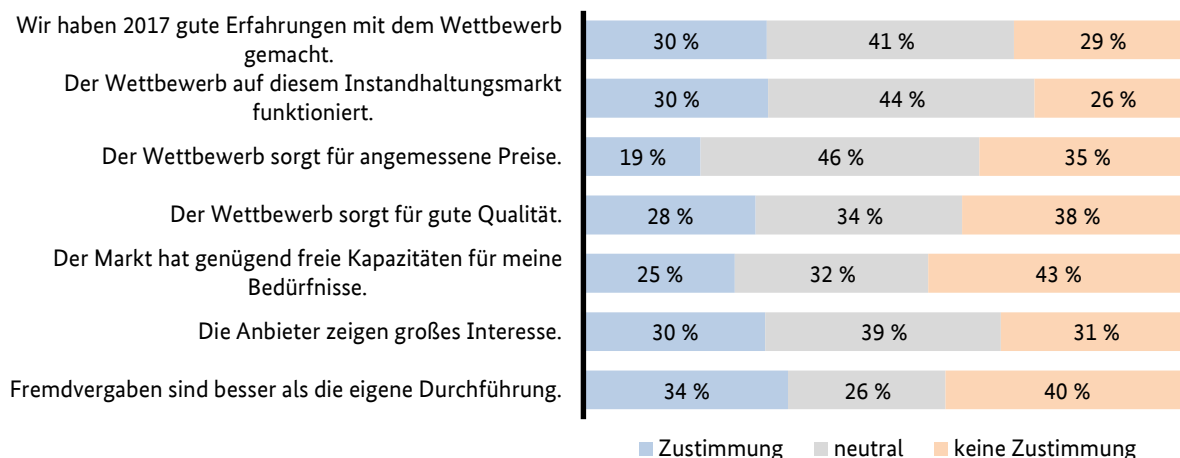
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 36: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 2 [94 Teilnehmer].

Bei den Nachfragern, die über keine eigene Wartungseinrichtung verfügen (Abbildung 37), verhalten sich die Abstimmungswerte ähnlich wie bei allen Nachfragern. Die Zustimmungswerte erreichen bis auf eine Ausnahme keine 30 Prozent; die Mehrheit der Antworten liegt im neutralen Bereich. Insbesondere die Wettbewerbssituation sowie das Preisniveau werden kritisch gesehen. Nichtsdestoweniger stimmt über die Hälfte der reinen Nachfrager der Aussage zu, dass Fremdvergaben besser seien als die Eigenproduktion.

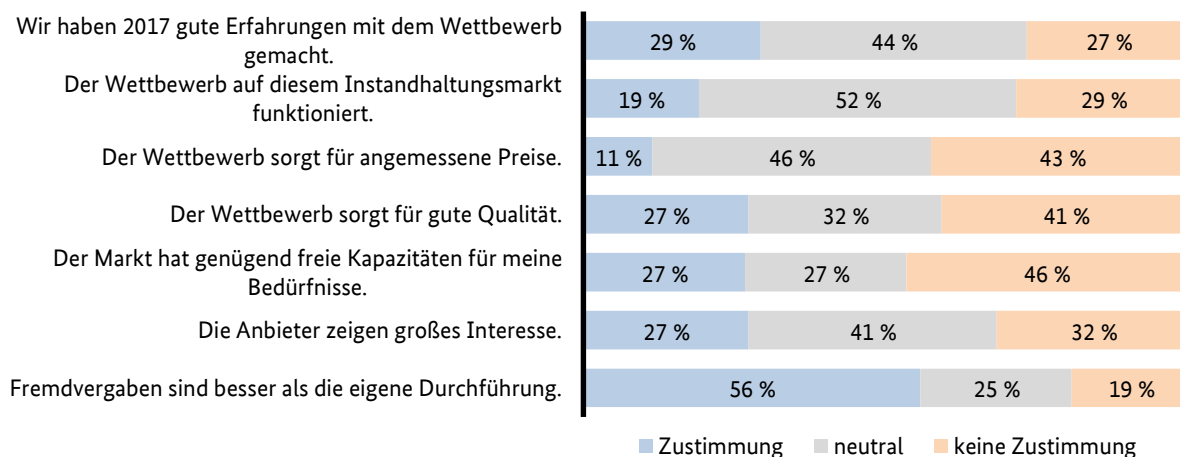
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 37: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 2 [45 Teilnehmer].

Abbildung 38 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich ein nur leicht positiveres Bild als bei den Nachfragern. Etwa ein Drittel der Anbieter hat im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht, 44 Prozent sehen den Wettbewerb als neutral. Knapp die Hälfte der Anbieter, und damit mehr als bei den Nachfragern, meint jedoch, dass der Wettbewerb funktioniere. Das Preisniveau mit weniger als 20 Prozent Zustimmungswerte sowie die vorhandenen Kapazitäten mit fast 50 Prozent Ablehnungsquote werden besonders kritisch gesehen.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

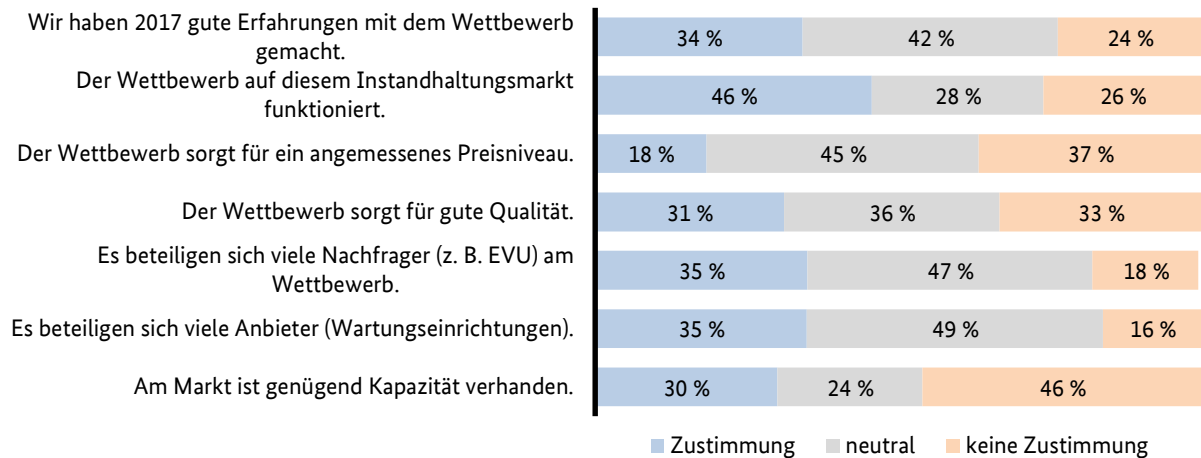


Abbildung 38: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 2 [50 Teilnehmer].

Als Fazit lässt sich feststellen, dass die Nachfrager und die Anbieter den wettbewerblichen Markt überwiegend neutral bewerten. Dabei werden insbesondere das Preisniveau sowie die Instandhaltungskapazitäten als problematisch wahrgenommen.

2.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Eine eigene Fragestellung wurde für die Wahrnehmung der Marktteilnehmer über die Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven aufgenommen. Dabei wurde die heutige und zukünftige Situation thematisiert. Wie in Abbildung 39 dargestellt, stellt über die Hälfte der Nachfrager fest, dass der Markt bereits heute Unterkapazitäten aufweise. Dies sieht ein gutes Drittel der Anbieter genauso. Etwas mehr als die Hälfte der Anbieter sieht hingegen ausreichende Kapazitäten und etwa 10 Prozent sogar Überkapazitäten. Bei der zukünftigen Kapazitätsentwicklung zeigt sich ein ähnliches, wenngleich noch leicht kritischeres Bild. 57 Prozent der Nachfrager nimmt zukünftige Unterkapazitäten auf dem Markt wahr. Ihnen wird von 44 Prozent der Anbieter zugestimmt. Künftige Überkapazitäten werden nur von 7 Prozent der Nachfrager und 10 Prozent der Anbieter vorhergesagt. Es kann somit festgehalten werden, dass viele Marktakteure bereits heute die am Markt befindlichen Kapazitäten als zu gering einschätzen und sie erwarten, dass sich dieses Problem in Zukunft eher verschärfen wird.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

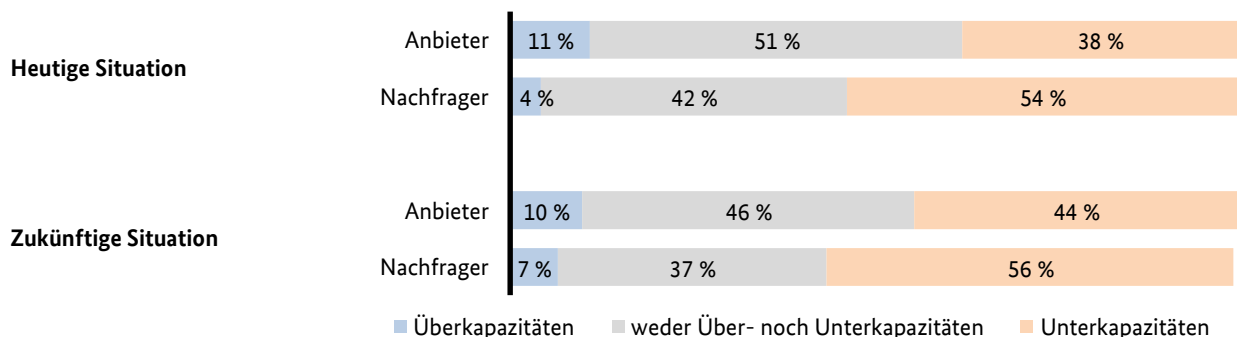
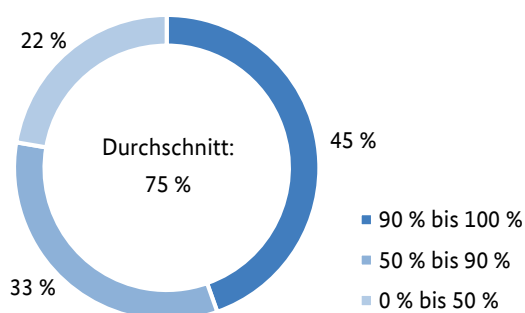


Abbildung 39: Kapazitätseinschätzung, Markt 2 [Anbieter: 82 Teilnehmer; Nachfrager: 95 Teilnehmer].

Sind die Instandhaltungskapazitäten bei den Anbietern bereits ausgelastet, können sie weitere Aufträge (in der kurzen Frist) nicht mehr annehmen. Sie fallen daher für eine potentielle Disziplinierung anderer Anbieter aus. Dies könnte dazu beitragen, dass sich die Wettbewerbskräfte schlechter entfalten können. Gegenläufige Effekte sind etwa Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern die gegenwärtige Auslastung angefragt. Zusätzlich wurde erhoben, ob die Instandhaltungskapazität temporär (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) um 25 Prozent erhöht werden kann. Abbildung 40 stellt die Antworten dar.

Auslastung der Wartungseinrichtungen



Kapazitätserweiterung um 25 Prozent

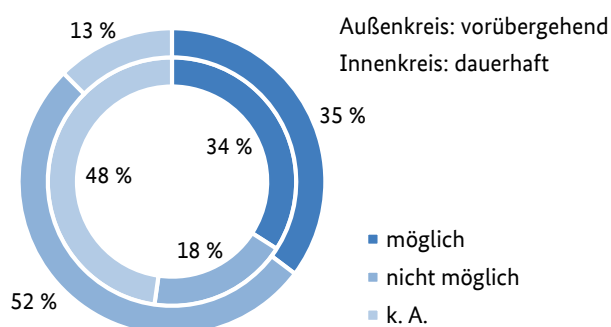


Abbildung 40: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 2.

Die Wartungseinrichtungen für Diesellokomotiven sind mittelgut ausgelastet. Eine Auslastung von über 90 Prozent erreicht knapp die Hälfte der Werkstätten. Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen des Marktes beträgt 75 Prozent.

Nur ein Drittel der befragten Betreiber hält es für möglich, ihre Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen, während es für über 50 Prozent der Betreiber nicht möglich ist. Deutlich weniger Betreiber geben an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten dauerhaft um 25 Prozent zu erweitern, während die Quote der Anbieter, die eine Erweiterung als möglich erachten, konstant bleibt. Knapp die Hälfte der Betreiber kann anscheinend nicht einschätzen, ob eine dauerhafte Erweiterung möglich ist.

2.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Markteintritte können dazu beitragen, kapazitive Engpässe aufzulösen und die Wettbewerbssituation zu verbessern. Nur acht von 79 Anbietern haben einen Markteintritt gemeldet. Für vier dieser Markteintritte wurde ein erfolgreicher Verlauf angegeben.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch potentielle Wettbewerber hängt u. a. von Markteintrittshürden ab. Auch bei Unterkapazitäten am Markt können sie den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Thema beschäftigt und zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 41 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

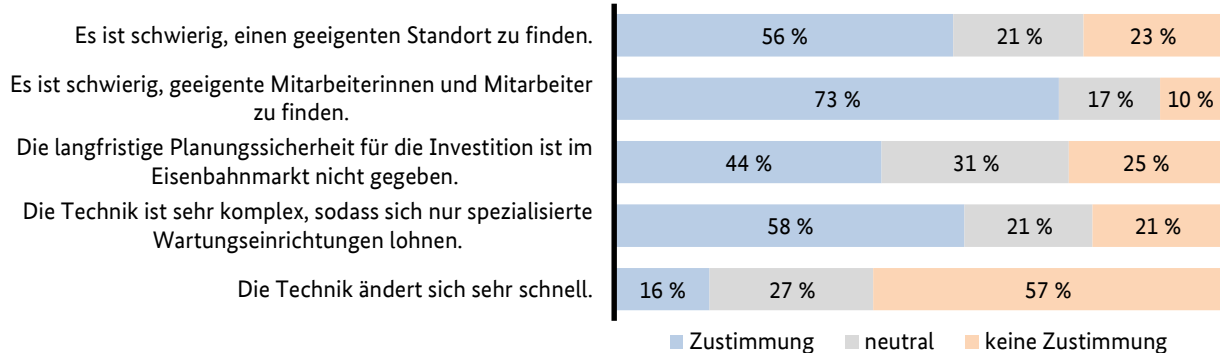


Abbildung 41: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 2 [90 Teilnehmer].

Der Personalbereich ist die größte Herausforderung beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung. Dies wurde von knapp drei Viertel der teilnehmenden Unternehmen bestätigt. Mit einem gewissen Abstand folgen die Schwierigkeit, einen geeigneten Standort für die Wartungseinrichtung zu finden, und die Komplexität der Technik. Etwas weniger als die Hälfte sehen die langfristige Planungssicherheit als Herausforderung an. Am wenigsten Zustimmung – weniger als 20 Prozent der Befragungsteilnehmer – fand die These, dass eine sich schnell ändernde Technik als Herausforderung anzusehen sei.

Die Bundesnetzagentur hat ökonomische Schwellenwerte für eine eigene Wartungseinrichtung am Markt abgefragt. Im Durchschnitt gaben die integrierten Unternehmen an, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die betriebsnahe Instandhaltung ab elf Diesellokomotiven wirtschaftlich sinnvoll sei. Es wären Investitionen in Höhe von ca. 4 Mio. Euro erforderlich; zusätzlich würden knapp 0,3 Mio. Euro pro Jahr laufende Kosten entstehen. Sie melden, dass ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 14 Jahren mit einer Amortisation der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung zu rechnen sei.

Die finanziellen Anforderungen sind zwar erwartungsgemäß geringer als bei der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven (siehe Kapitel 5.4.3). Sie sind jedoch vor dem Hintergrund zu bewerten, dass für die betriebsnahe Instandhaltung die Verbindung zwischen dem festen Standort der Wartungseinrichtung und dem Einsatzbereich des Fahrzeugs eine wichtige Rolle spielt, damit Überführungsfahrten möglichst kurz gehalten werden können – auch im Hinblick auf die Ergebnisse aus Abbildung 29 und Abbildung 41. Eine eigene Wartungseinrichtung ist zum Beispiel dann weniger sinnvoll, wenn die Lokomotiven in ständig wechselnden Regionen im Einsatz sind. Nicht zufällig sind daher wohl auch besonders hohe Quoten an Eigenproduktion bei Werksbahnen, bei denen die Lokomotiven vorrangig im eigenen begrenzten Netz betrieben werden, zu beobachten (vgl. Kapitel 2.2.1).

Konkret äußerten mehrere Nachfrager, dass für ihre geringe Fahrzeugzahl eine eigene Wartungseinrichtung nicht wirtschaftlich sei. Zudem wurde herausgehoben, dass die bürokratischen Hürden für Zulassung, Zertifizierung und Bauauflagen zu hoch seien. Auch das Argument der fehlenden räumlichen Nähe, da die Fahrzeuge oft europaweit unterwegs sind, wurde genannt. Nicht zuletzt wurden auch die hohe Kapitalbindung und das Auslastungsrisiko als Kriterium gegen eine eigene Wartungseinrichtung aufgeführt.

2.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV stärkere Handelsbeziehungen bestehen. Es wurden nur wenige Aspekte beobachtet, die an einer Situation eines unverfälschten Wettbewerbs zweifeln lassen. Insgesamt kommt die Bundesnetzagentur deshalb zum Schluss, dass es sich weitgehend um einen Markt mit stabilem Wettbewerb handelt. Im Folgenden werden die einzelnen Untersuchungsfelder zusammengefasst:

- Aufgrund der technischen Gegebenheiten der betriebsnahen Instandhaltung kommt dem Standort der Wartungseinrichtung ein höherer Stellenwert zu als bei der schweren Instandhaltung, insbesondere bei regional betriebenen bzw. technisch für den lokalen Betrieb ausgelegten Diesellokomotiven. Dementsprechend könnte eine ortsgebundene Wartungseinrichtung durchaus ökonomisch sinnvoll betrieben werden. Nachfrager mit flexibleren Umlaufplänen und größeren Einsatzradien könnten diesem Umstand mit einem Netz an vertraglich gebundenen Wartungseinrichtungen begegnen.
- Eine Behinderungsstrategie, vor allem durch die auf dem Instandhaltungs- und Verkehrsmarkt breit aufgestellte Deutsche Bahn AG, erscheint aufgrund der hohen Dichte an nichtbundeseigenen Wartungseinrichtungen höchstens in einem regional begrenzten Umkreis denkbar. Es liegen der Bundesnetzagentur keine weiteren Kenntnisse vor, so dass von einer gegenwärtigen Anwendung nicht ausgegangen wird.
- Die Anbieter weisen einen Konzentrationsgrad auf, der einem gering konzentrierten Markt entspricht. Die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG verfügen – neben einer umfangreichen Eigenproduktion – bei Fremdvergaben nur über einen sehr geringen Marktanteil. Eine marktbeherrschende Stellung kann daher ausgeschlossen werden. Die Marktanteile der Anbieter sind auf viele Betreiber verteilt.
- Die Fremdvergabe verteilt sich auf eine Vielzahl von Nachfragern. Die meisten Verträge haben eine kurze Laufzeit und ein eher geringes Volumen. Es wurden sowohl Ausschreibungen, Leistungsvergaben unter Anbieterkonkurrenz als auch Direktvergaben durchgeführt. Als Gründe für einen Verzicht auf Ausschreibungen werden neben der hohen Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter vor allem der organisatorische Aufwand und das erwartete Preisniveau genannt.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden in einem gewissen Umfang genutzt, insbesondere solche, deren Standort sich grenznah oder an einer der europäischen Gütermagistralen befindet.
- Über zwei Drittel der Nachfrager und auch der Anbieter schätzt den Wettbewerb auf dem betrachteten Markt als positiv oder neutral ein. Als mangelhafteste Eigenschaft dieses Marktes wird von beiden Seiten die Angemessenheit des Preisniveaus genannt. Mehr als die Hälfte der Nachfrager sieht zudem Unterkapazitäten im Markt.
- In den vergangenen Jahren haben die Marktteilnehmer kaum Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtet. Es bestehen verschiedene Markteintrittshürden, wobei die schwierige Mitarbeitergewinnung am häufigsten genannt wurde.

2.6 Marktregulierung

2.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen sind, wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben, gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Tatbeständen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem deutschen ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird zunächst dargestellt, wie die Nachfrager das deutsche Regulierungssystem bewerten. Abbildung 42 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 43 nur die Stimmen der Nachfrager enthält, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit zwingend auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

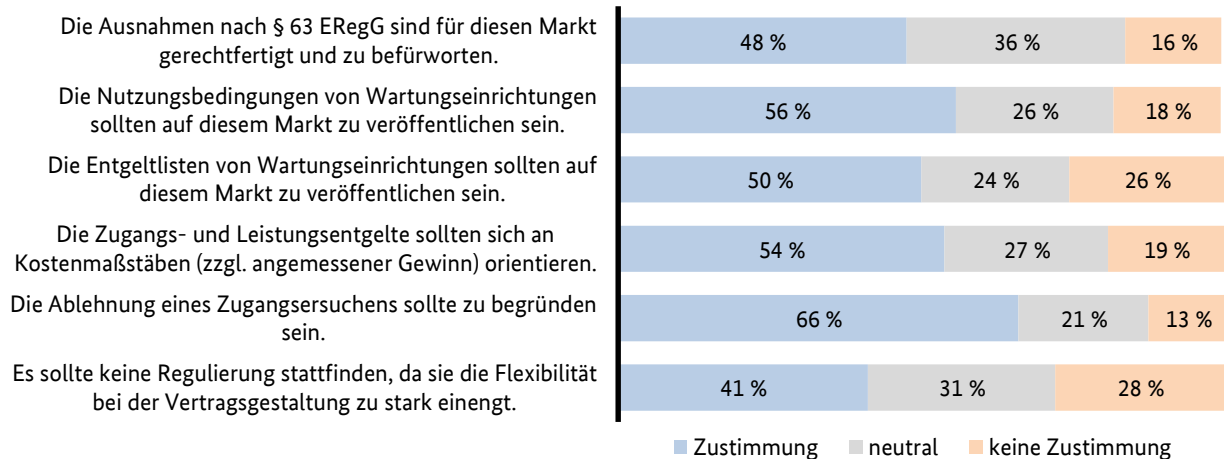


Abbildung 42: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 2 [84 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

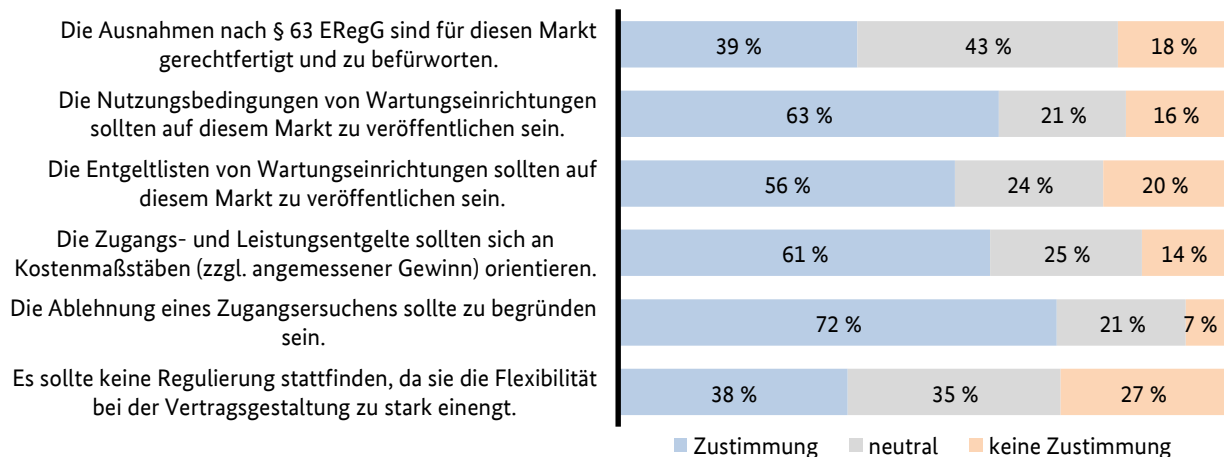


Abbildung 43: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 2 [47 Teilnehmer].

Knapp die Hälfte der Gesamtheit der Nachfrager hält die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt und befürworten sie, was nur bei 39 Prozent der Nachfrager ohne Wartungseinrichtung der Fall ist. Bei

Betrachtung der einzelnen Komponenten der Regulierung bzw. der Regulierungsausnahmen nach § 63 ERegG zeigt sich jedoch ein verändertes Bild: Die überwiegende Mehrheit von etwa zwei Dritteln aller Nachfrager und über 70 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung ist der Meinung, dass eine Ablehnung eines Zugangsersuchens durch den Betreiber der Wartungseinrichtung zu begründen sein sollte. Den weiteren Aussagen, dass Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten veröffentlicht werden sollten und dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten, stimmte etwa die Hälfte der Nachfrager zu. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung ist die Zustimmung mit Werten von 63, 56 und 61 Prozent höher. 41 Prozent aller Nachfrager bzw. 38 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung machen jedoch deutlich, dass eine Regulierung die Flexibilität der Vertragsparteien bei der Gestaltung des Vertrags einengen könnte, und daher besser auf eine Regulierung verzichtet werden sollte. 28 Prozent bzw. 27 Prozent sehen hier hingegen keine Schwierigkeiten.

Bei den freien Antworten treffen die gegensätzlichen Sichtweisen direkt aufeinander. Während einzelne Nachfrager meinen, der Eisenbahnmarkt sei überreguliert, verlangen andere, dass Monopolgesellschaften in jedem Fall reguliert werden müssten.

Abbildung 44 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Die Mehrzahl der Anbieter steht einer Ausweitung der gegenwärtigen Regulierung skeptisch gegenüber. 60 Prozent der Anbieter halten die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt und befürworten diese. Bei Betrachtung der einzelnen Komponenten der Regulierung ergeben sich vergleichbare Zustimmungswerte. Dass die Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten weiterhin nicht verpflichtend sein sollte, wird von einer breiten Mehrheit der Anbieter (68 Prozent) unterstützt. Mit einer Zustimmungsquote von 64 Prozent sprechen sich die Anbieter dafür aus, dass sich die Entgelte weiterhin nicht an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Auf 63 Prozent Zustimmung kommt die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

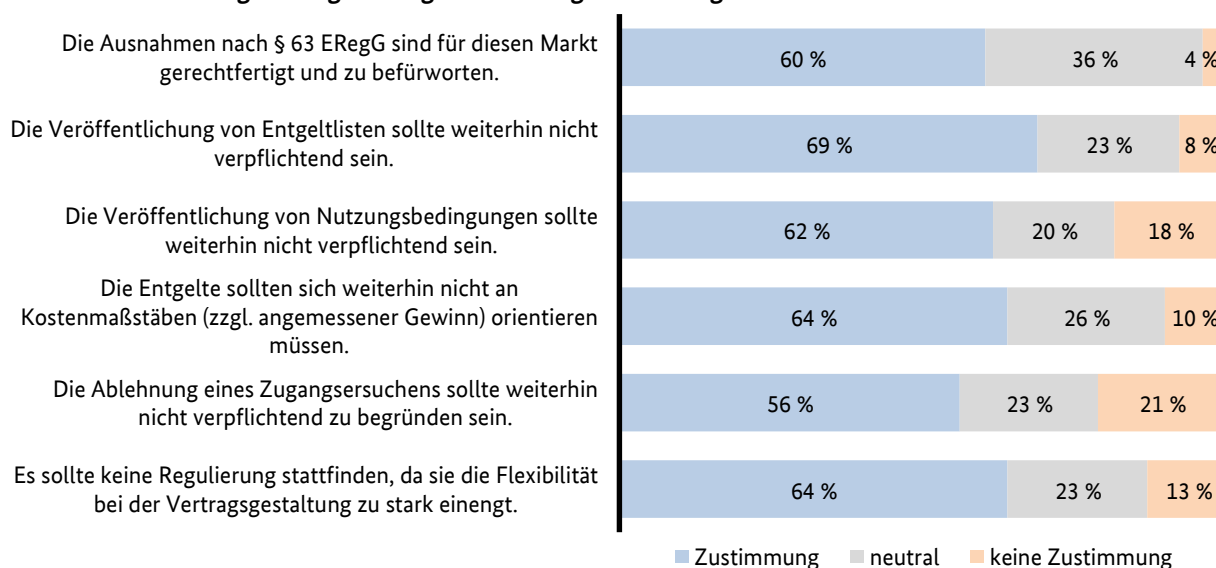


Abbildung 44: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 2 [60 Teilnehmer].

2.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aus Sicht der Bundesnetzagentur weisen die Untersuchungsergebnisse auf einen Markt mit wenig Regulierungsbedürfnis hin. So sind die ökonomischen Markteintrittshürden kleiner als bei der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven (vgl. Kapitel 3.4.3). Für EVU mit einem standortbezogenen Lokomotivbestand kann daher der Betrieb einer Wartungseinrichtung auch für eine geringere Anzahl an Diesellokomotiven bereits profitabel sein.

Etwa ein Viertel der Umsätze des Marktes werden durch Fremdvergaben von Leistungen erbracht. Der Konzentrationsgrad ist niedrig; die Marktanteile sind auf viele Marktteilnehmer verteilt. Die Bundesnetzagentur geht im Allgemeinen davon aus, dass es sich bei diesen Handelsbeziehungen um typische Marktsituationen für Vorprodukte handelt, für die – neben dem allgemeinen Wettbewerbsrecht – im Gesamtblick kein hervorgehobenes Bedürfnis nach einer staatlichen Regulierung besteht.

Für EVU, die nur über eine geringe Anzahl an Diesellokomotiven verfügen und deren Lokomotiven betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an wechselnden Orten benötigen, könnten sich – auch vor dem Hintergrund der vielfach als zu gering eingeschätzten marktweiten Kapazitäten – in Einzelfällen Probleme ergeben. Bei der betriebsnahen Instandhaltung sind Überführungsfahrten möglichst kurz zu halten und können bei einer Fahrzeugstörung auch technisch nur eingeschränkt möglich sein. Es dürfte jedoch nur in seltenen Fällen zu Situationen kommen, in denen Nachfrager sich in einer schwachen Verhandlungsrolle befinden oder fehlenden Kapazitäten gegenübersehen. Bisher sind der Regulierungsbehörde solche Fälle nicht bekannt. Daher wäre eine weitgehende Befreiung dieses Marktes von Regulierungsvorschriften zu empfehlen.

3. Markt 3: Schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven

3.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Diesellokomotiven erfahren in Deutschland eine Verbreitung innerhalb aller Verkehrsdienste mit klarem Schwerpunkt im SGV. Im Personenverkehr bilden sie oftmals im Verbund mit Reisezugwagen längere Züge. Im SPNV werden insbesondere Züge auf nicht elektrifizierten Strecken mit einem Reisendenaufkommen, das einen sinnvollen Einsatz von Dieseltriebwagen übersteigt, mit Diesellokomotiven bespannt. Im SPFV werden nur noch vereinzelt Diesellokomotiven eingesetzt, da die meisten Strecken, auf denen SPFV durchgeführt wird, Oberleitungen besitzen und von Elektrolokomotiven (vgl. Kapitel 4.1 sowie 5.1) oder Triebzügen (vgl. Kapitel 10.1 sowie 11.1) befahren werden. Im Güterverkehr werden Diesellokomotiven vor allem für die Zugbildung in Rangier- und Anschlusseinrichtungen eingesetzt, die größtenteils in Deutschland nicht oder nur teilweise elektrifiziert sind. Besonders in Terminals ist der Einsatz von Diesellokomotiven notwendig, da keine Oberleitungen unter Verladekränen möglich sind.

Die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven betrifft neben der Reparatur von größeren Schäden etc. insbesondere die Hauptuntersuchung nach § 32 Abs. 2 Eisenbahn Bau- und Betriebsordnung, die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Diesellokomotiven einsetzen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Transportleistungen am Verkehrsmarkt anbieten zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche technische Ausstattung der Wartungseinrichtung nötig. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 25.000 Euro je Diesellokomotive und Jahr, wobei zu beachten ist, dass viele umfangreiche Leistungen der schweren Instandhaltung lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen. Die Kosten für diese Werkstattaufenthalte liegen entsprechend höher.

Der Bundesnetzagentur wurde die schwere Instandhaltung von insgesamt knapp 2.500 Diesellokomotiven gemeldet. Spiegelbildlich zu der Marktstellung auf den Verkehrsmärkten ist die Deutsche Bahn AG mit Abstand der größte Halter von Diesellokomotiven. Eine Vermietungsgesellschaft trägt die Verantwortung über die schwere Instandhaltung von ca. 200 Diesellokomotiven. Die restlichen knapp 1.300 Lokomotiven können EVU und Wagenhaltern unterschiedlichster Unternehmensgröße zugerechnet werden, von denen die meisten weniger als 60 Lokomotiven besitzen. Insgesamt wurden 129 Konzerne bzw. Unternehmen als Nachfrager erfasst.

53 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 82 Wartungseinrichtungen tätig.⁴² Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv sind 16 der 20 umsatzstärksten Unternehmen und Konzerne. Die Alstom GmbH ist hierbei sowohl Hersteller von Eisenbahnfahrzeugen als auch Anbieter und in weit geringerem Umfang Abnehmer von Instandhaltungsleistungen. Die restlichen Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden. Auf der Nachfragerseite können 76 Unternehmen als reine Nachfrager, das heißt ohne eigene Wartungseinrichtung, angesehen werden. Der erfasste Gesamtumsatz für schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven beträgt ca. 85 Mio. Euro.

⁴² Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 245 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Mehrere Hersteller geben als ihr Geschäftsmodell an, dass sie neben dem einzelnen Lokomotivenverkauf auch Komplettpakete, bestehend aus dem Lokomotivenverkauf und einer langfristigen Instandhaltungsvereinbarung, anbieten. Zudem bieten sie auch die reine Instandhaltungsleistung an.

3.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

3.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird knapp die Hälfte des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 45).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

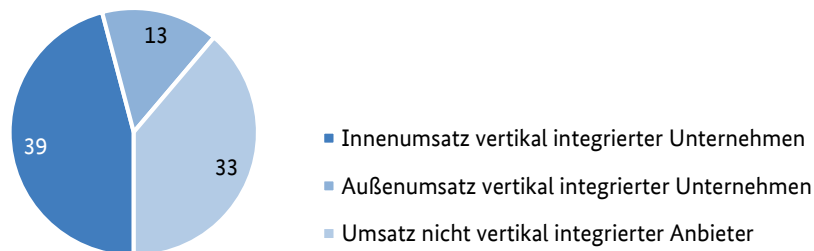


Abbildung 45: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 3.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist zunächst die Deutsche Bahn AG zu bewerten. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie verfügt über ihre Tochter DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH über zwei Wartungseinrichtungen, in denen vor allem die schwere Instandhaltung der Diesellokomotiven ihrer Konzernunternehmen durchgeführt wird. Sie setzt dabei das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort. Insgesamt weisen die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von ca. 30 - 40 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz mit über 80 Prozent gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden dominiert.

Neben der Deutschen Bahn AG sind als vertikal integrierte Unternehmen bzw. Konzerne mit Eigenproduktion nach der Definition aus Kapitel C2.2 verschiedene Betreiber von Wartungseinrichtungen zu nennen, etwa die Netinera Deutschland GmbH, die Thyssenkrupp Steel Europe AG oder die ENON GmbH & Co. KG.

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 46 zeigt die Antworten. Das Argument mit der meisten Zustimmung ist, dass die Wartungseinrichtung für die Eigenproduktion bereits im eigenen Besitz war. Für die befragten Unternehmen sind weiterhin eine langfristige Planungssicherheit und Standortvorteile entscheidend. Etwas weniger Zustimmung, aber immer noch von über der Hälfte der Nachfrager, erhielten Kosten- und Qualitätsvorteile gegenüber Wartungseinrichtungen Dritter sowie ein geringerer organisatorischer Aufwand als bei einer Fremdvergabe. Eine Diskriminierungsgefahr durch externe Wartungseinrichtungen sehen etwas weniger als die Hälfte der Befragten als Grund für die Eigenproduktion. Aus Sicht der Befragungsteilnehmer scheint somit eine langfristige Planungssicherheit ausschlaggebend, die durch den Bestand einer eigenen Wartungseinrichtung an einem günstig gelegenen Standort garantiert ist. Von mehreren Nachfragern wurde konkret darauf hingewiesen, dass sich eine eigene Wartungseinrichtung

erst bei einer größeren Fahrzeugflotte lohnen würde. Zudem wurden die hohen Investitionen, die Kapitalbindung, der Zertifizierungsaufwand und fehlendes Know-how als Gegenargumente benannt.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

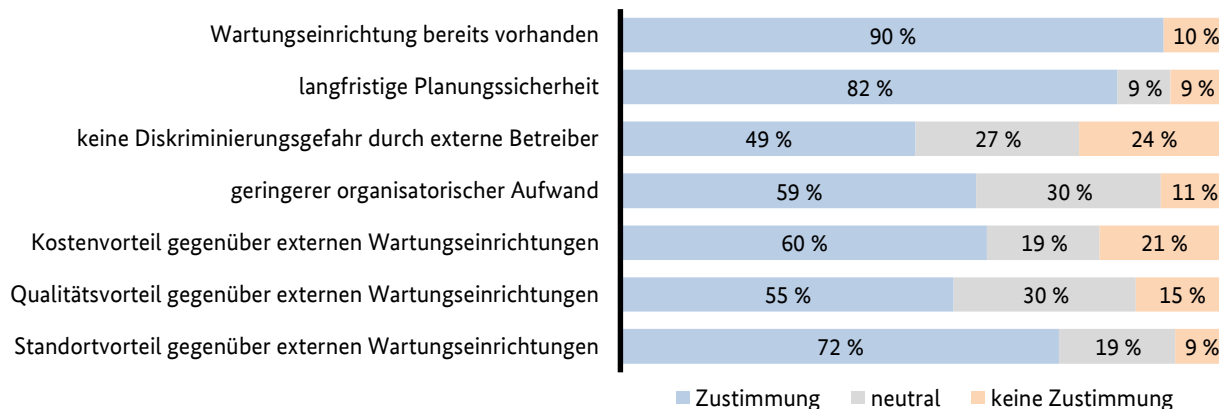


Abbildung 46: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 3 [95 Teilnehmer].

3.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SGV über ca. 50 Prozent Marktanteil (Berichtsjahr: 2017).⁴³ Auf dem Instandhaltungsmarkt hat die Deutsche Bahn AG auf der Nachfragerseite einen Marktanteil in Höhe von 30 - 40 Prozent und auf der Anbieterseite in Höhe von 40 - 50 Prozent. Aufgrund der vielfältigen Anbieter- und Nachfragerstrukturen mit vielen weiteren nichtbundeseigenen Marktakteuren scheinen auf diesem Markt keine wesentlichen Diskriminierungspotentiale vorzuliegen. Eine Aussicht darauf, dass die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken wären, erscheint wenig vielversprechend. Der Bundesnetzagentur liegen ebenso keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer solchen Diskriminierung aufzeigen würden.

3.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

3.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betrugen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 ca. 45 Mio. Euro/Jahr. Dabei wurden 23 Anbieter beauftragt.

Abbildung 47 stellt die Verteilung der Marktanteile bei den Außenumsätzen dar. Die Alstom Lokomotiven Service GmbH ist der stärkste Anbieter auf dem Markt, gefolgt von der Vossloh AG, der Netinera Deutschland GmbH, der Westfälischen Lokomotiv-Fabrik Reuschling GmbH & Co. KG und der Deutschen Bahn AG mit ebenfalls jeweils zwischen 10 und 20 Prozent Marktanteil. Die weiteren Marktteilnehmer besitzen bis auf die Voith Turbo GmbH & Co. KG mit etwa 10 Prozent nicht über 2 Prozent Marktanteil. Auf Basis dieser

⁴³ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

Marktaufteilung trifft die Vermutung einer marktbeherrschenden Stellung auf kein Unternehmen zu (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

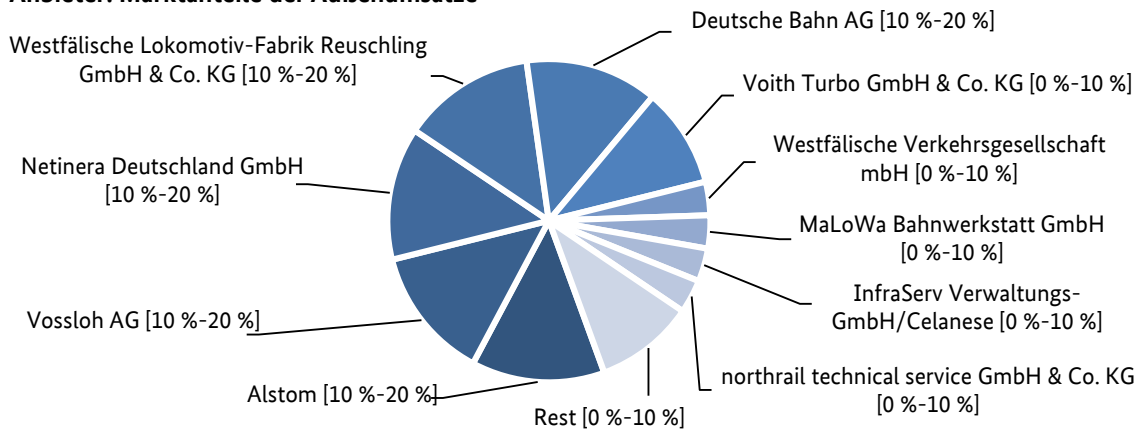


Abbildung 47: Marktanteile der Anbieter, Markt 3.

Durch die gleichmäßige Marktaufteilung beträgt der HHI lediglich 1.350. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist daher von der Vermutung eines höchstens gering konzentrierten Marktes auszugehen (Abbildung 48).

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter



Abbildung 48: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 3.

3.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 113 Unternehmen bzw. Konzerne als Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 49 ersichtlich, sind die Vermietungsgesellschaften Alpha Trains und Mitsui Rail Capital Europe GmbH für die höchsten Außenumsätze verantwortlich. Es folgen die Leipziger Eisenbahngesellschaft mbH, die Eisenbahn-Bau- und Betriebsgesellschaft und die thyssenkrupp Steel Europe AG mit Marktanteilen zwischen 5 und 10 Prozent. Weitere fünf EVU, darunter die Deutsche Bahn AG, folgen mit bis zu 5 Prozent Marktanteil. Alle übrigen 103 EVU, die Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven fremd vergeben, wiesen im Durchschnitt der Jahre 2015 - 2017 einen Marktanteil von bis zu 2 Prozent auf.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

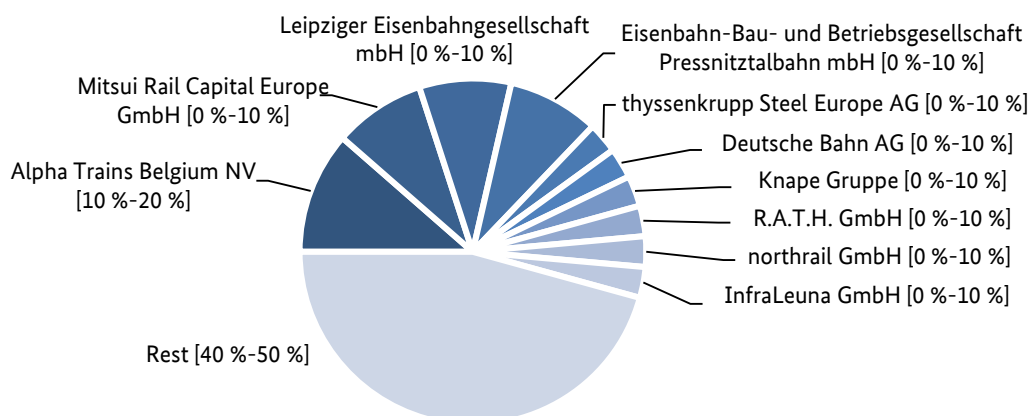


Abbildung 49: Marktanteile der Nachfrager, Markt 3.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt 450. Die Nachfrager des betrachteten Marktes für schwere Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven weisen somit eine noch deutlich schwächere Konzentration auf als die Anbieter, vgl. Kapitel 3.3.1, und sind als gering konzentriert zu betrachten.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager



Abbildung 50: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 3.

3.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei Anbietern als auch bei Nachfragern wurde abgefragt, wie die externe Vergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 277 Leistungen gemeldet. Das Auftragsvolumen zeigte eine hohe Spannweite: 43 Prozent der gemeldeten Verträge weisen ein Auftragsvolumen von maximal 100.000 Euro auf. Das Auftragsvolumen weiterer 45 Prozent der gemeldeten Verträge liegt zwischen 100.000 und 1 Mio. Euro. Die restlichen Verträge (12 Prozent) weisen ein Volumen von über 1 Mio. Euro auf.

Es wurden 91 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben, während 179 durch Direktvergaben initiiert wurden. Zudem wurden sieben Ausschreibungen durchgeführt. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 51 zeigt die Antworten der Nachfrager.

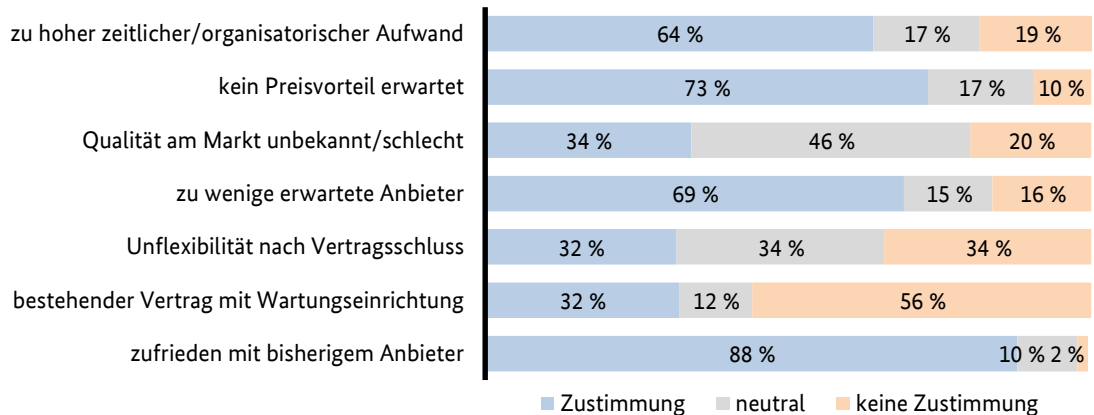
Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

Abbildung 51: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 3 [63 Teilnehmer].

Für einen Großteil der hier befragten Nachfrager erschien eine wettbewerbliche Vergabe entbehrlich, da sie mit dem bisherigen Anbieter zufrieden waren. Viele erwarteten zudem keine Preisvorteile. Gegen die wettbewerbliche Vergabe sprachen zudem, dass viele Nachfrager die Teilnahme zu weniger Anbieter erwarteten und den zeitlichen und/oder organisatorischen Aufwand als unverhältnismäßig hoch einschätzten.

Im Jahr 2017 haben sich auf der Anbieterseite 22 von 34 Betreiber gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 52 stellt die Gründe dafür dar.

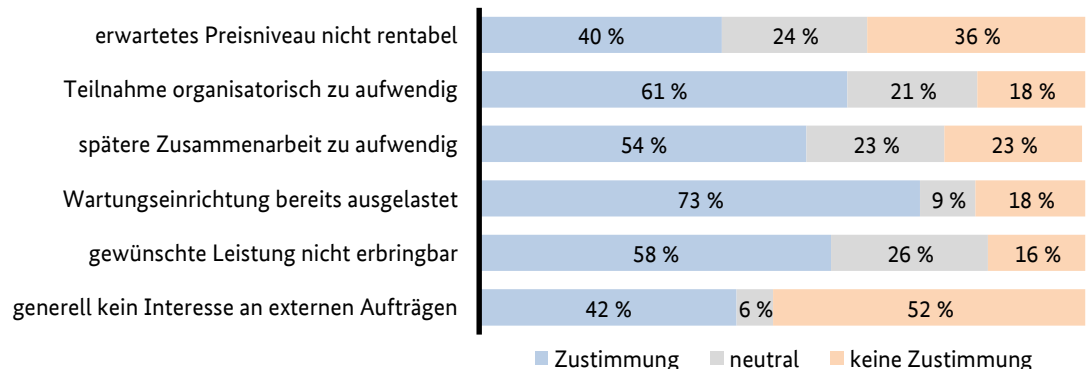
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 52: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 3 [33 Teilnehmer].

Etwa 40 Prozent der befragten Anbieter gaben an, dass bei ihnen generell kein Interesse an externen Aufträgen bestünde. Etwa 50 Prozent verneinten diese Aussage, bei ihnen kann dementsprechend von einem allgemeinen Interesse an externen Aufträgen ausgegangen werden. Der Einzelgrund gegen die Teilnahme an Ausschreibungen mit der höchsten Zustimmungsrate von ca. drei Viertel der befragten Anbieter war die bereits volle Auslastung der in Frage kommenden Wartungseinrichtung. Etwa 60 Prozent stimmten zudem den Aussagen zu, dass für sie die Teilnahme an einer Ausschreibung organisatorisch zu aufwendig sei und dass die gewünschte Leistung in ihrer Wartungseinrichtung nicht erbringbar wäre.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Für die Ausschreibungen wurden konkret die Qualifikation und der Preis als Zuschlagsgründe genannt, bei den Leistungsanfragen unter Konkurrenz waren es am häufigsten das Preis-Leistungs-Verhältnis, vorhandene Kompetenzen und verfügbare Kapazitäten. Als häufigste Gründe für Direktvergaben wurden die räumlichen Nähe, die Erfahrung der Wartungseinrichtung und ein bestehender Rahmenvertrag mit dem Anbieter aufgeführt. Zudem wurde mehrfach berichtet, dass die Instandhaltung aufgrund vertraglicher Bestimmungen zwingend und ausschließlich durch den Hersteller erfolgen müsse.

Die Laufzeit der geschlossenen Verträge beträgt in der Regel bis zu einem Jahr. Etwa zwei Drittel der Nachfrager mit Fremdvergaben meldeten, dass im Jahr 2017 keine langfristigen Verträge, das heißt mit einer Vertragslaufzeit länger als ein Jahr, bestanden, während etwa ein Drittel langfristige Verträge meldeten.

Es erfolgte eine genauere Analyse der Vergabe dieser langfristigen Verträge. Hier dominiert die Direktvergabe ohne konkurrierende Wettbewerber (13 langfristige Verträge) gegenüber der Vergabe unter Konkurrenz (3 Verträge). Zudem wurden zwei Verträge, die durch Ausschreibungen geschlossen wurden, gemeldet. Langfristige Verträge wurden aufgrund des Preises oder fehlender Alternativen geschlossen. Als Begründung gegen eine wettbewerbliche Vergabe von langfristigen Aufträgen wurden die Zufriedenheit mit dem bisherigen Geschäftspartner sowie ein zu hoher Aufwand für eine wettbewerbliche Vergabe genannt. Das Vertragsvolumen von langfristigen Verträgen variiert zwischen 10.000 Euro und mehreren Mio. Euro, der Durchschnitt beträgt ca. 430.000 Euro. Die mittlere Vertragslaufzeit beträgt 4 Jahre.

3.3.4 Ausländische Vertragspartner

Drei Nachfrager gaben an, dass sie innerhalb der letzten Jahre Instandhaltungen in Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands durchführen ließen, namentlich in Spanien und in den Niederlanden. Eine wichtige Rolle spielt das Einsatzgebiet vieler Lokomotiven: Wenn die Fahrzeuge für internationale Verkehre grenzüberschreitend eingesetzt werden und damit Überführungsfahrten verkürzt werden, kann auch eine Instandhaltung in ausländischen Wartungseinrichtungen zunehmend attraktiv werden. Eine darüber hinaus gehende Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Vergaben haben die Nachfrager nicht gemeldet. Aus Sicht der Betreiber inländischer Wartungseinrichtungen werden Wartungseinrichtungen in Österreich als direkte Konkurrenz angegeben.

3.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

3.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, und ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Markttakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 53 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Dies können sowohl Nachfrager sein, die eine eigene Wartungseinrichtung betreiben und zusätzlich Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, als auch Nachfrager, die keine eigene Wartungseinrichtung betreiben.

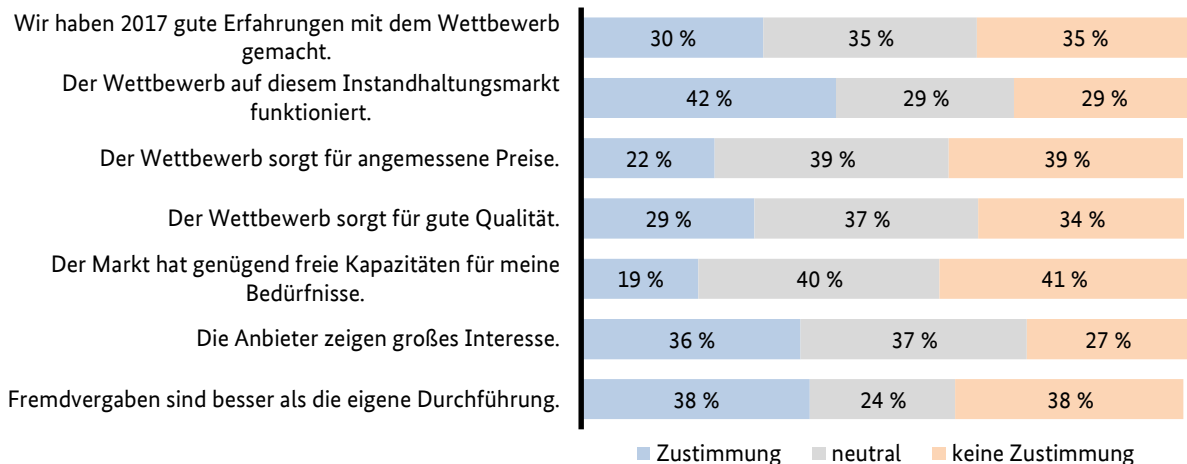
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 53: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 3 [88 Teilnehmer].

Zunächst kann festgehalten werden, dass 35 von 85 Teilnehmern melden, dass der Wettbewerb auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven funktioniert, während je 25 einen nicht funktionierenden Wettbewerb sehen oder neutral abstimmten. Mit ca. 30 Prozent erhielt die Aussage, dass im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gesammelt wurden, etwas weniger Zustimmung. Jeweils 35 Prozent der Nachfrager lehnten die Aussage ab oder stimmten neutral. Etwa 40 Prozent der Nachfrager stehen den Aussagen ablehnend gegenüber, dass der Wettbewerb für angemessene Preise Sorge und der Markt genügend freie Kapazitäten aufweisen würde. Ungefähr je 20 Prozent stimmten hingegen diesen Aussagen zu. Auch die Qualität auf dem Markt wird eher kritisch bewertet. Dennoch sind knapp 40 Prozent der Nachfrager der Meinung, dass eine Fremdvergabe von Leistungen besser sei als die eigene Durchführung. 36 Prozent sind zudem der Meinung, dass die Anbieter großes Interesse zeigen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur können die Antworten auf mangelnde Kapazitäten am Markt hindeuten, was sich in der Folge etwa auf das Preisniveau ausgewirkt haben kann.

In der folgenden Abbildung 54 werden Nachfrager, die keine eigene Wartungseinrichtung betreiben, gesondert dargestellt, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

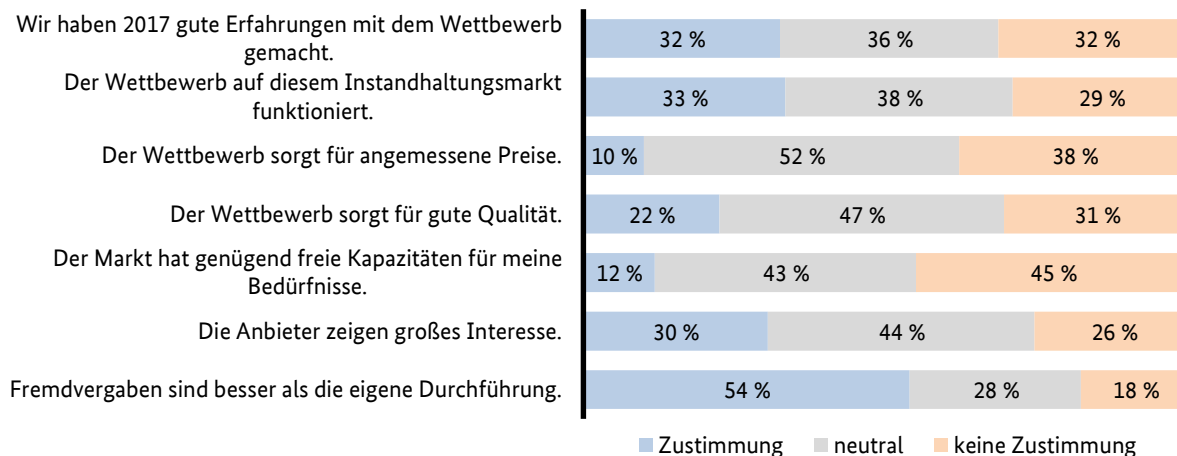
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 54: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 3 [51 Teilnehmer].

Die Mehrheit der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung stimmt zu, dass Fremdvergaben besser seien als die eigene Durchführung. Ansonsten verschlechtern sich alle Zustimmungsquoten im Vergleich zu der vorherigen Betrachtung aller Nachfrager. Nur die Zustimmungsquote zu der Frage, ob im Jahr 2017 gute Erfahrungen im Wettbewerb gemacht worden sind, ist in etwa gleich hoch. Insgesamt wird deutlich, dass viele Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen eher wenige wettbewerbliche Kennzeichen auf dem betrachteten Markt erkennen. Ein Drittel meldet, der Wettbewerb funktioniere, während jeweils etwa genauso viele diese Aussage ablehnen oder ihre neutral gegenüberstehen. Besonders schwach bewertet wurden das Preisniveau und die freien Kapazitäten mit nur ca. 10 Prozent Zustimmung und ca. 40 Prozent Ablehnung.

Zwei Nachfrager gaben im Freitextfeld an, dass Fertigungstermine nicht eingehalten würden und beauftragte Leistungen nicht ausgeführt worden seien. Ein anderer Nachfrager berichtet von Schlechtleistung, die zum Totalausfall der Lokomotive geführt habe.

Abbildung 55 stellt die Antworten der Betreiber von Wartungseinrichtungen dar. Etwa jeweils ein Drittel der Befragten hat im Jahr 2017 positive, neutrale und negative Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Über 40 Prozent der Teilnehmer stimmt der Aussage zu, dass der Wettbewerb auf dem Markt funktioniert. Die Frage, ob genügend Kapazität am Markt vorhanden ist, beantworten die Anbieter fast gegensätzlich zu den Nachfragern, nämlich zu 45 Prozent positiv. Die Anbieter beantworten die Fragen, ob der Wettbewerb für ein angemessenes Preis- und gutes Qualitätsniveau Sorge, neutral bis leicht kritisch und stimmen hier mit den Nachfragern weitestgehend überein, während die reinen Nachfrager deutlich kritischer sind.

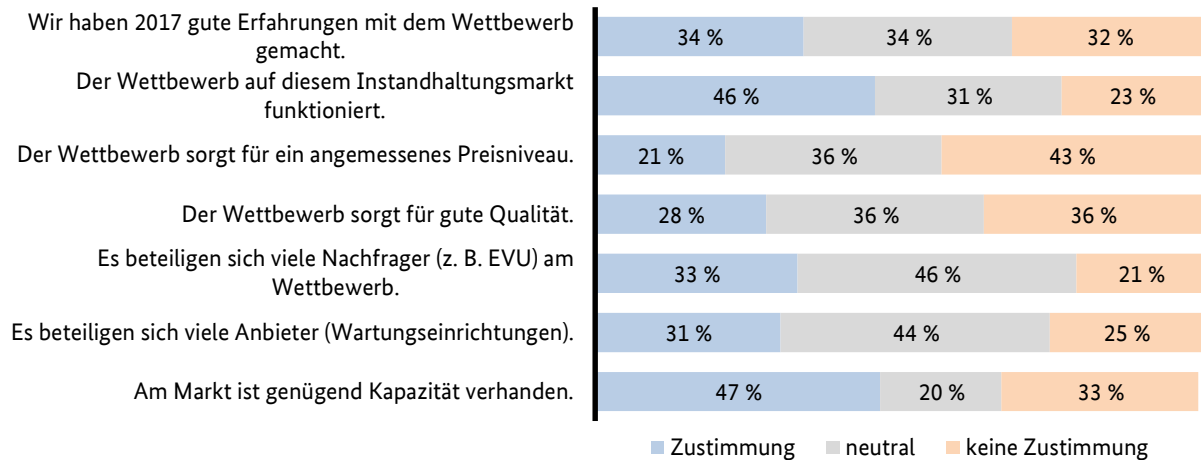
Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 55: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 3 [42 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Nachfrager, insbesondere solche ohne eigene Wartungseinrichtung, den wettbewerblichen Markt kritischer sehen als die Anbieter. Bedeutende Kritikpunkte sind das Preisniveau und auch die Qualität - und damit Faktoren, bei denen die beiden Marktseiten gegensätzliche Interessen haben. Die Kapazitäten werden von vielen Nachfragern kritisch gesehen, während sie von den Anbietern eher als zufriedenstellend gemeldet wurden.

3.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation und zukünftigen Entwicklung durch die Anbieter und Nachfrager. Das Ergebnis wird in Abbildung 56 dargestellt und im Folgenden zusammengefasst:

- Etwa die Hälfte der 70 teilnehmenden Nachfrager und etwa ein Drittel der teilnehmenden Anbieter sehen die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute kritisch. Dies sind vergleichbare Werte mit denen aus Kapitel 3.4.1. Überkapazitäten nehmen 15 Prozent der Betreiber und so gut wie keine Nachfrager wahr. Jeweils etwa die Hälfte melden weder Über- noch Unterkapazitäten.
- Für die zukünftige Marktentwicklung wird die Quote der Unternehmen, die eine Situation mit Unterkapazitäten erwarten, höher: Nun sehen 60 Prozent der Nachfrager und knapp die Hälfte der Anbieter Unterkapazitäten.

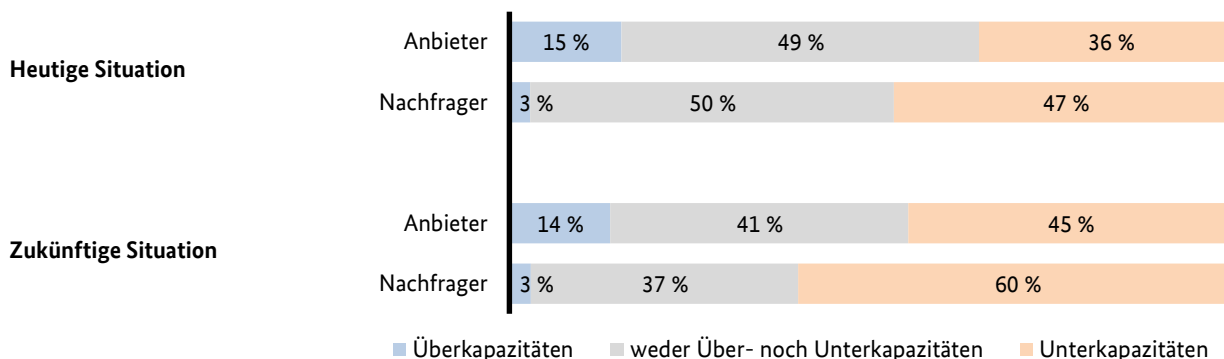
Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

Abbildung 56: Kapazitätseinschätzung, Markt 3 [Anbieter: 65 Teilnehmer; Nachfrager: 70 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 57 dargestellt.

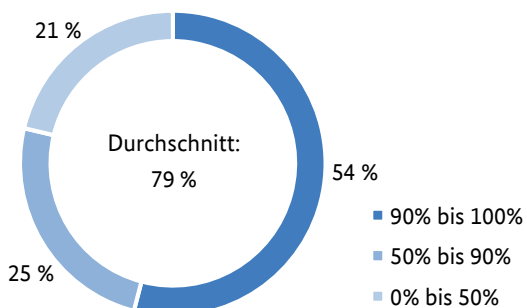
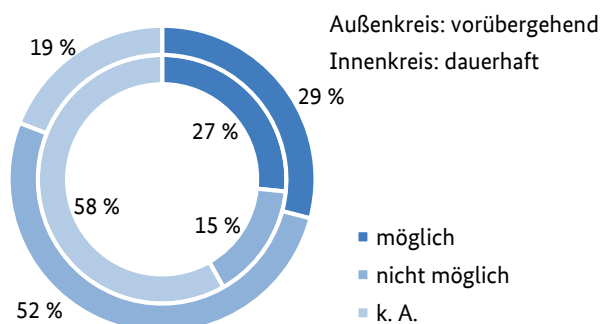
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 57: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 3.

Gut die Hälfte der Wartungseinrichtungen ist heute gut ausgelastet (über 90 Prozent). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 79 Prozent. Für knapp ein Drittel der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen. Für gut die Hälfte ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der hohen Auslastung kann dies auf eine gewisse Inflexibilität auf kurzfristige Änderungen im Marktgeschehen hindeuten. Langfristig geben deutlich weniger Betreiber an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten um 25 Prozent zu erweitern.

3.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber oder der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Fünf Anbieter von 71 haben einen Markteintritt gemeldet. Nach Meldung zweier dieser Anbieter seien diese Markteintritte erfolgreich verlaufen. Zwei waren der Meinung, dass sie nur teilweise erfolgreich verlaufen wären. Die restlichen Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 58 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

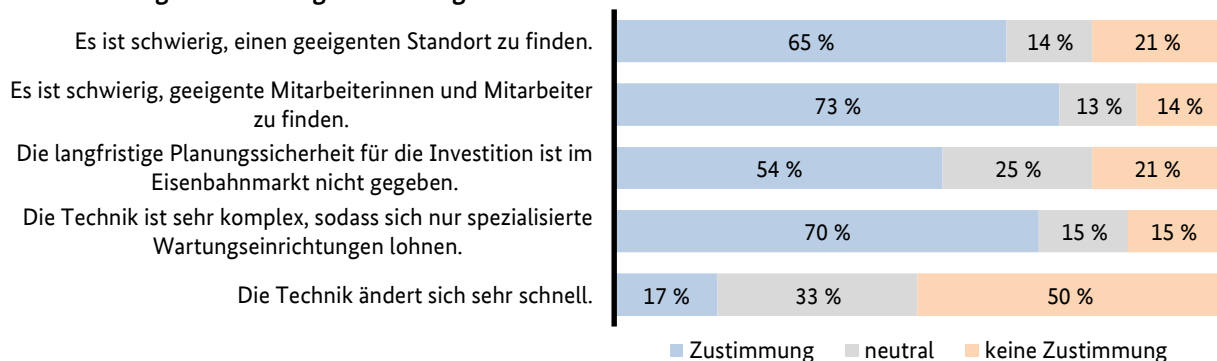


Abbildung 58: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 3 [95 Teilnehmer].

Die stärkste Zustimmung fanden die schwierige Rekrutierung geeigneten Fachpersonals (73 Prozent) und die Komplexität der Technik, die sehr spezialisierte Wartungseinrichtungen nötig macht (71 Prozent). Für knapp zwei Drittel aller Befragten stellt zudem das Finden eines geeigneten Standorts eine Herausforderung dar.

Die integrierten Unternehmen haben im Durchschnitt angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung ab ca. 13 Diesellokomotiven ökonomisch sinnvoll sei. Sie rechnen mit knapp fünf Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von über 0,3 Mio. Euro jährlich. Sie melden außerdem, dass ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 15 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. In Kombination mit dem in Abbildung 58 gezeigten Meinungsbild wird deutlich, dass viele Unternehmen diesen Planungshorizont für problematisch halten. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur bedeutet dies, dass aus ökonomischer Perspektive hohe Markteintrittshürden in den betrachteten Markt bestehen.

Zudem hatten alle Betreiber von Wartungseinrichtungen die Gelegenheit, sich zu Marktzutrittschürden zu äußern. Es gingen 65 Antworten von 27 Anbietern ein. Jeweils 13 Meldungen betreffen die Bereiche

„Rekrutierung geeigneten Fachpersonals“ sowie „Zulassungen, Zertifizierungen und Vorschriften“. Weitere elf Meldungen adressieren hohe Investitionskosten sowie eine lange Amortisationsdauer. Acht Meldungen beziehen sich auf die Standortsuche für eine neue Wartungseinrichtung, hier insbesondere auf die Verfügbarkeit geeigneter Immobilien mit Gleisanbindung. Sechs der 65 Meldungen thematisieren den Zugriff auf Fahrzeugdokumentationen und Ersatzteile: So würden etwa Exklusivverträge zwischen Komponentenlieferanten und Fahrzeughersteller bestehen und Komponentenlieferanten verfügten zum Teil über monopolartige Marktstellungen. Bei vier weiteren Meldungen steht die technische Ausstattung der Wartungseinrichtung im Vordergrund. In vier anderen Antworten wird gemeldet, dass eine als Marktzutrittshürde wirkende Konkurrenzsituation (Preisdruck und Überkapazitäten) bestehen würde. Die letzten sechs Meldungen zu Marktzutrittshürden betreffen Aspekte wie die Baureihenspezialisierung, die Digitalisierung, Referenzen, die Außenwirkung sowie die Qualität.

3.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für schwere Instandhaltung an Diesellokomotiven Handelsbeziehungen in vielfältigem Umfang bestehen und heute insgesamt eine vergleichsweise stabile Situation eines wettbewerblichen Umfelds vorhanden ist. Dabei gibt es sowohl Untersuchungsfelder, deren Ergebnisse auf wettbewerbliche Strukturen bzw. wettbewerbsfördernde Rahmenbedingungen hindeuten, als auch Untersuchungsfelder, deren Ergebnisse eher auf wettbewerbsbeschränkende Rahmenbedingungen hindeuten.

- Die technischen Erfordernisse an die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven sowie der – etwa im Vergleich zur betriebsnahen Instandhaltung – seltene Bedarfsfall führen zu positiven Skaleneffekten und fördern eine Spezialisierung von Wartungseinrichtungen.
- Die Deutsche Bahn AG verfügt über einen gesamten Marktanteil von ca. 40 Prozent. Dieser stammt insbesondere aus einer starken Eigenproduktion. Bei Fremdvergaben verfügt sie über einen niedrigen Marktanteil. Diskriminierungspotentiale durch sie oder andere vertikal integrierte Unternehmen erscheinen auf dem betrachteten Markt wenig wahrscheinlich. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor.
- Weniger als die Hälfte der schweren Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven werden als Eigenproduktion erbracht – im Vergleich zu anderen Märkten ein eher geringer Wert. Der Markt für Fremdvergaben ist mit einem Volumen von ca. 44 Mio. Euro pro Jahr vergleichsweise groß.
- Auf dem Markt für Fremdvergaben hält kein Anbieter einen Marktanteil von über 20 Prozent. Eine marktbeherrschende Stellung ist nicht zu erkennen. Der Konzentrationsgrad spricht für einen nur gering konzentrierten Markt.
- Mehrere Fahrzeughersteller treten als Betreiber von Wartungseinrichtungen auf. Da sie sich in der Regel auf die Instandhaltung der von ihnen gebauten Fahrzeuge spezialisieren, stehen sie nur eingeschränkt im Wettbewerb zu anderen Anbietern von Instandhaltungsleistungen.
- Für die Vertragsanbahnung bei Fremdvergaben wurden selten Ausschreibungen, öfter Leistungsanfragen, am häufigsten jedoch Direktvergaben gewählt. Der meistgenannte Grund gegen eine Vergabe im Wettbewerb war die Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter. Zudem spielten die Erwartungen, dass durch eine wettbewerbliche Vergabe kein Preisvorteil zu erwarten sei und dass sich zu wenige Anbieter beteiligen würden, eine Rolle.

- Ausländische Wartungseinrichtungen werden nur von wenigen Nachfragern genutzt. Sie beteiligen sich nur äußerst selten an Vergabeverfahren.
- Die Marktakteure sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt heterogen und im Ergebnis weitgehend neutral. Es zeigte sich, dass viele Nachfrager die am Markt vorhandenen Kapazitäten heute und in Zukunft als unzureichend einschätzen. Auch wird das Preisniveau kritisiert – sowohl von vielen Nachfragern als auch Anbietern.
- Über die Hälfte der Wartungseinrichtungen weisen eine hohe Auslastung (90 - 100 Prozent) auf, auch die durchschnittliche Auslastung auf dem Markt ist vergleichsweise hoch.
- In den vergangenen Jahren waren kaum Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Investitionskosten, Normen und Zertifizierungen, Personalgewinnung sowie in der Standortfindung.

3.6 Marktregulierung

3.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die Regulierung bewerten. Abbildung 59 stellt dabei die Einschätzung der Gesamtheit der Nachfrager dar. Etwa die Hälfte aller Nachfrager halten die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt und befürworten sie. Werden jedoch die Details betrachtet, zeigt sich ein etwas verändertes Bild:

- 60 Prozent der Nachfrager stimmen der Aussage zu, dass die Nutzungsbedingungen von Wartungseinrichtungen zu veröffentlichen sein sollten.
- Etwas über 60 Prozent der Nachfrager stimmen der Aussage zu, dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens ihnen gegenüber zu begründen sei.
- Bezüglich des Entgelts für die Instandhaltungsleistungen wünschen sich viele Nachfrager mehr Transparenz: Die Hälfte der Nachfrager halten es für sinnvoll, dass Entgeltlisten zu veröffentlichen seien.
- Die Hälfte der Nachfrager ist ebenso der Meinung, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten.
- Etwas weniger als die Hälfte der Nachfrager teilen die Sorge, dass eine Regulierung die Flexibilität der Vertragsparteien bei der Gestaltung des Vertrags stark einengen könnte.
- Ein Nachfrager hat sich dahingehend geäußert, dass Monopolgesellschaften reguliert werden müssten. Ein anderer Nachfrager meint, dass der Eisenbahnmarkt überreguliert sei, allerdings auch monopolistisch strukturiert sei.

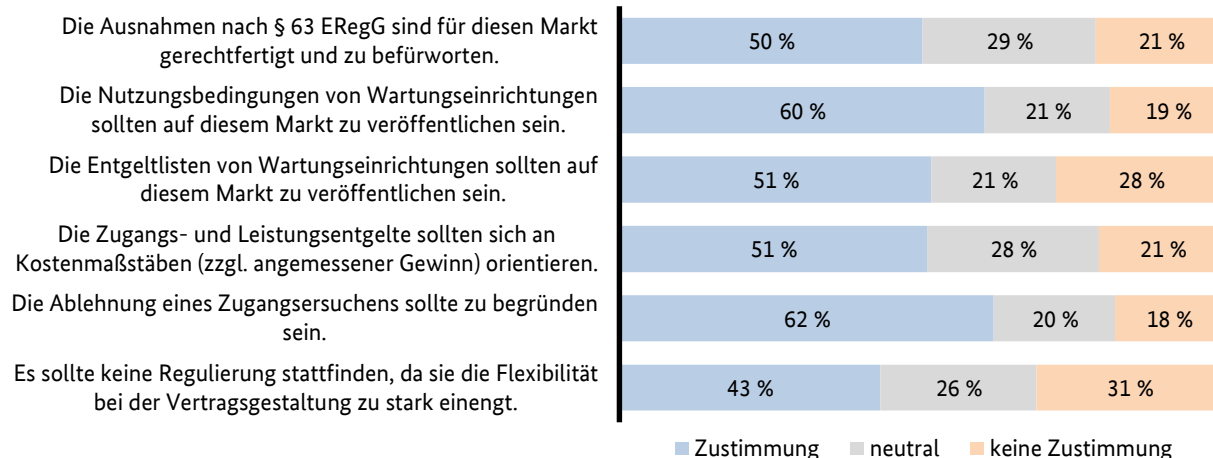
Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 59: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 3 [68 Teilnehmer].

Abbildung 60 zeigt die Einschätzungen nur der Nachfrager, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind. Die Zustimmungsquote zu Regulierungsausnahmen schrumpft im Vergleich zur Einbeziehung aller Nachfrager auf gut ein Drittel. Gleichfalls steigen die Zustimmungsquoten für einzelne Regulierungsnormen an:

- Drei Viertel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung sind der Meinung, dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens ihnen gegenüber zu begründen sei.
- Zwei Drittel melden, dass die Nutzungsbedingungen von Wartungseinrichtungen veröffentlicht werden sollten.
- Mit 60 Prozent findet eine deutliche Mehrheit zudem, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten und dass Entgeltlisten veröffentlicht werden müssten.
- Ein Drittel der Nachfrager ohne Wartungseinrichtungen teilt jedoch die Sorge, dass eine Regulierung die Flexibilität der Vertragsparteien bei der Gestaltung des Vertrags stark einengen könnte. Ein weiteres Drittel widerspricht dieser Aussage, während das letzte Drittel neutral antwortet.
- Bei den freien Antworten treffen die gegensätzlichen Sichtweisen direkt aufeinander. Während einzelne Nachfrager melden, der Eisenbahnmarkt sei überreguliert, verlangen andere, dass Monopolgesellschaften in jedem Fall reguliert werden müssten.

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

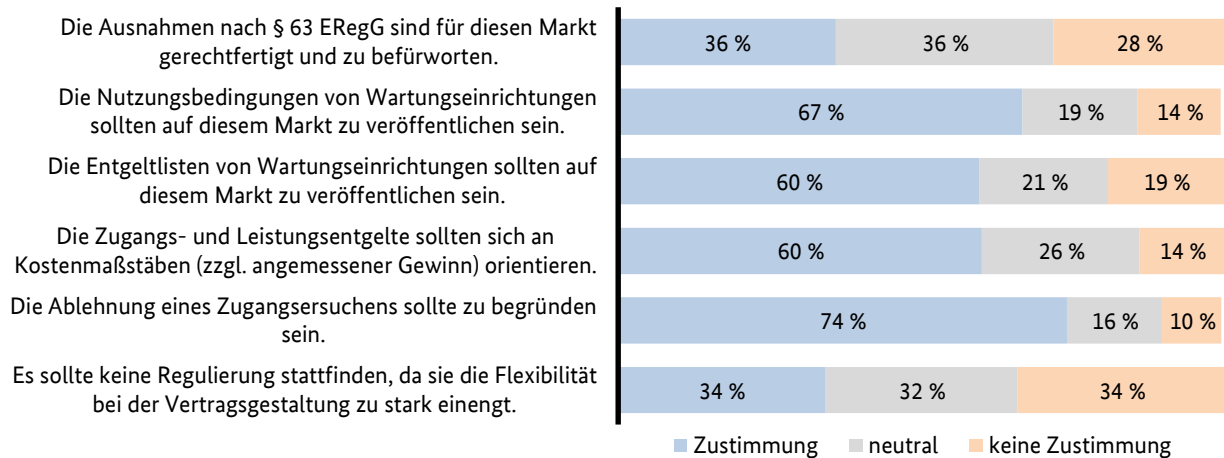


Abbildung 60: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 3 [52 Teilnehmer].

Abbildung 61 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Verbreiterung der gegenwärtigen Regulierung skeptisch gegenübersteht: Fast zwei aller Anbieter befürworten die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG, etwa genauso viele stehen jeweils auch den zur Bewertung gestellten Einzelnormen kritisch gegenüber.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

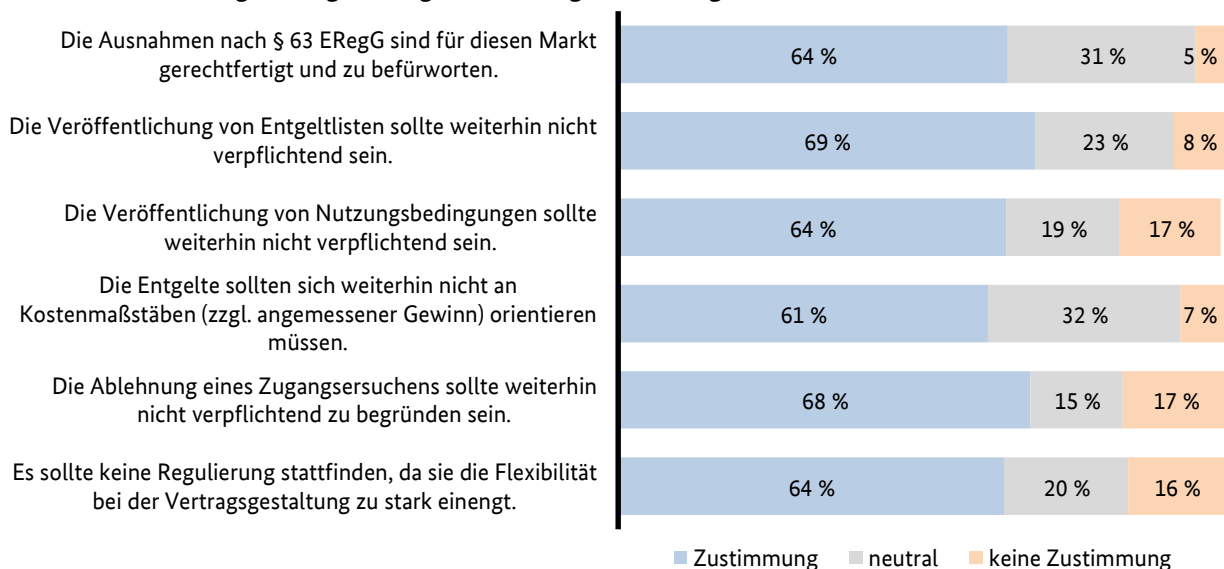


Abbildung 61: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 3 [48 Teilnehmer].

Es ist auch auf zwei schriftliche Eingaben und eine mündliche Meldung von Betreibern von Wartungseinrichtungen zu verweisen:

- Ein Anbieter wünscht sich konkret eine anlassbezogene Eingreifmöglichkeit der Bundesnetzagentur bei fragwürdigem Verhalten von Wartungsanbietern gegenüber Nachfragern.

- Ein anderer Anbieter plädiert für eine grundsätzliche Pflicht zu Ausschreibungen mit Angebotsabgaben.
- Ein weiterer Anbieter, ein Fahrzeughersteller, weist darauf hin, dass er auch mal eine Lokomotive zum Selbstkostenpreis instand hält, um beim nächsten Auftrag wieder einen Gewinn zu erzielen.

3.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aus verschiedenen Erkenntnissen der Untersuchungsfelder lässt sich ableiten, dass auf dem betrachteten Markt für schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven wettbewerbliche Verhältnisse bestehen. Kapazitäten am Markt sowie das Preisniveau von vielen Marktteilnehmern werden teilweise als unzureichend empfunden (vgl. etwa Abbildung 54 und Abbildung 56). Der Kapazitätsausbau wird durch Marktzutrittschürden erschwert (vgl. Kapitel 3.4.3).

Regulierung dürfte in diesem Markt jedoch eher als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt und den Verkehrsmärkten. Aus diesem Grund ist eine Regulierung sorgfältig abzuwägen und sollte auf dem betrachteten Markt nur in Einzelfällen (zum Beispiel bei Beschwerden) erfolgen.

4. Markt 4: Betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrs

4.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Elektrolokomotiven erfahren in Deutschland eine hohe Verbreitung innerhalb aller Verkehrsdienste. Von den EVU werden sie, sofern möglich, Diesellokomotiven vorgezogen, da sie konstruktionsbedingt leistungsfähiger sind und geringere Betriebskosten aufweisen. Im Personenverkehr bilden sie oftmals im Verbund mit Reisezugwagen längere Züge. Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) werden fast ausschließlich Elektrolokomotiven eingesetzt, soweit nicht Triebzüge verwendet werden (vgl. Kapitel 10 und 11), im SGV werden Elektrolokomotiven vor allem für langlaufende sowie schwere Züge eingesetzt. Für viele Transportleistungen wären Elektrolokomotiven nur unter Inkaufnahme von Kosten- und Leistungseinbußen ersetzbar. Der steigende Marktanteil nichtbundeseigener Eisenbahnen im SGV wäre ohne eine gesicherte Verfügbarkeit einsatzbereiter Elektrolokomotiven auch für nichtbundeseigene Eisenbahnen nicht denkbar. Seit der Bahnreform wurde der deutsche Bestand an Elektrolokomotiven zum großen Teil erneuert. Insbesondere im Güterverkehr wurden dabei viele Elektrolokomotiven von nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie Gesellschaften zur Fahrzeugvermietung beschafft.

Die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven betrifft insbesondere Maßnahmen, die zur Sicherstellung der täglichen Verfügbarkeit nötig sind. Hierunter fallen – analog zu den Diesellokomotiven – das Auffüllen von Betriebsstoffen, häufig wiederkehrende Inspektionen sowie kleinere Reparaturen. Da sie in zeitlich kurzen Abständen vorgenommen werden und oftmals nicht lange andauern, sollten sie aus Effizienzgründen ohne lange Überführungsfahrten durchgeführt werden können. Im Vergleich zur schweren Instandhaltung stellen diese Maßnahmen weniger hohe Ansprüche an die Ausstattung und die Arbeitskräfte der ausführenden Wartungseinrichtung (vgl. Kapitel 5.1). Einige Leistungen der betriebsnahen Instandhaltung können ebenso mobil, das heißt ohne stationäre Wartungseinrichtung, durchgeführt werden, was vor allem die Flexibilität deutlich erhöht (vgl. Kapitel 17.4).

Die auf Grundlage der Unternehmensangaben berechneten durchschnittlichen Kosten für die betriebsnahe Instandhaltung schwanken stark. Sie betragen im Mittel ca. 72.000 Euro je Lokomotive und Jahr. Viele Unternehmen des SGV weisen einen geringeren Wert auf, während im SPFV höhere Kosten gemeldet wurden.

Der Bundesnetzagentur wurde die betriebsnahe Instandhaltung von über 1.600 Elektrolokomotiven des SGV und ca. 220 des SPFV gemeldet. Dem DB-Konzern sind davon mehr als die Hälfte zuzurechnen. Drei Vermietungsgesellschaften tragen die Verantwortung über die betriebsnahe Instandhaltung von über 500 Elektrolokomotiven, die vor allem im SGV eingesetzt werden und als „Full Service“-Komplettpaket (Bereitstellung instandgehaltener Lokomotiven) angeboten werden. Bei ca. 100 weiteren vermieteten Lokomotiven ist das mietende EVU für die betriebsnahe Instandhaltung zuständig. Die restlichen knapp 200 Lokomotiven können EVU und Wagenhaltern unterschiedlichster Unternehmens- und Lokomotivenbestandsgröße zugeordnet werden. Insgesamt wurden 37 Nachfrager erfasst. Davon verfügen 20 Unternehmen über keine eigene Wartungseinrichtung, darunter vor allem die drei o.g. Vermietungsgesellschaften sowie auf dem SGV-Markt tätige EVU. Der erfasste Gesamtumsatz für betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV beträgt ca. 120 Mio. Euro.

Insgesamt werden 54 Wartungseinrichtungen von 21 Konzernen bzw. Unternehmen betrieben.⁴⁴ Elf von den Unternehmen erbringen gleichzeitig Transportleistungen im SGV oder/und SPFV, darunter die Deutsche Bahn AG, die im SGV das größte EVU und im SPFV das marktbestimmende EVU ist, oder im SGV tätige Tochterunternehmen der SNCF. Die Lausitz Energie Bergbau AG ist Betreiber einer Werksbahn für den Transport von Braunkohle im Lausitzer Revier (Brandenburg/Sachsen) und entsprechenden Wartungseinrichtungen. Ihre Fahrzeuge werden ausschließlich im Werksverkehr eingesetzt. Die ENON GmbH & Co. KG ist eine Beteiligungsgesellschaft mit zwei im SGV aktiven Tochterunternehmen (ABEG und EPG) und mehreren Wartungseinrichtungen unter dem Dach der Deutsche Eisenbahn Service DESAG. Die Centralbahn GmbH betreibt insbesondere Charterverkehre im SPFV. Weitere sechs Betreiber sind im Verkehrsmarkt des SGV tätig.

Mit der Siemens AG ist auch ein Hersteller von Elektrolokomotiven auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung vertreten. Die northrail GmbH erledigt zwar Arbeiten der betriebsnahen Instandhaltung auch an Elektrolokomotiven, vermietet selbst jedoch nur Diesellokomotiven.

Sieben Unternehmen können als reine Anbieter von betriebsnaher Instandhaltung an Elektrolokomotiven, das heißt ohne primäres Interesse an den Verkehrsmärkten des SGV und SPFV, betrachtet werden.

4.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

4.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird über drei Viertel des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 62).

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

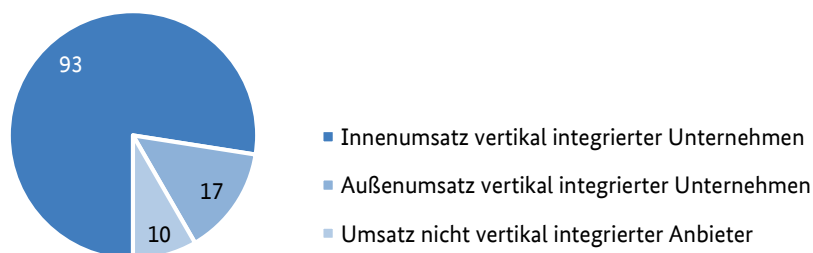


Abbildung 62: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 4.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist auf dem analysierten Markt zunächst die Deutsche Bahn AG zu nennen. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie setzt heute das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort. Der weit überwiegende Teil der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven wird von den Konzerngesellschaften, die auf den jeweiligen Verkehrsmärkten tätig sind, in

⁴⁴ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 246 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

27 Wartungseinrichtungen durchgeführt. Insgesamt weisen die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von ca. 90 - 110 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden deutlich dominiert.

Daneben können u. a. auch die Deutschlandbeteiligungen der SNCF, die ENON GmbH & Co. KG mit Beteiligungen sowohl im Verkehrs- als auch im Instandhaltungsmarkt sowie die Lausitz Energie Bergbau AG als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion nach der Definition aus Kapitel C2.2 bezeichnet werden. Insgesamt wird fast 75 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf diesem Markt durch Eigenproduktion erbracht (Innenumsatz).

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur betriebsnahen Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 63 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen sind vor allem die langfristige Planungssicherheit sowie Standort-, Organisations- und Qualitätsvorteile entscheidend. Deutlich weniger Zustimmung erhielten die Vermeidung einer Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber sowie der Kostenvorteil einer Eigenproduktion. Zusammengefasst kann einerseits von einem großen Bedürfnis nach Kontrolle (etwa über die Qualität) und Planungssicherheit von Seiten der Nachfrager ausgegangen werden. Andererseits ist zu erkennen, dass in der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven die Wichtigkeit des Standortes eine große Rolle spielt. Bei Einrichtung der eigenen Wartungseinrichtung ist es dem vertikal integrierten Unternehmen möglich, den für den Verkehrsbetrieb optimal geeigneten Standort auszuwählen. Bürokratische Hürden und kleine Flottengrößen werden als Gegenargumente benannt. Konkret weisen Nachfrager darauf hin, dass es selten attraktive Wartungseinrichtungen zu kaufen gäbe oder ein elektrifizierter Standort mit Oberleitung schwer zu finden sei.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

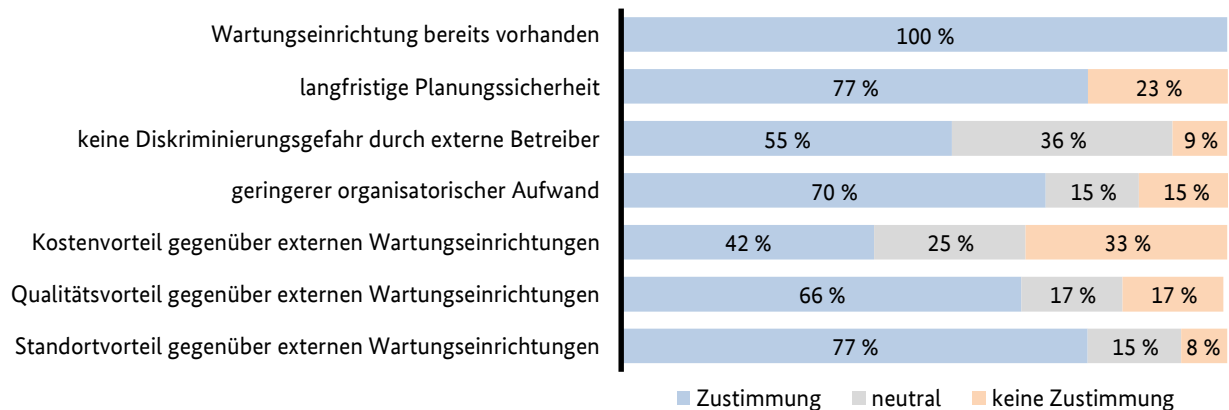


Abbildung 63: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 4 [26 Teilnehmer].

4.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem bei vertikal integrierten Unternehmen, die auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SPfV über einen Marktanteil von über

99 Prozent und beim SGV über ca. 50 Prozent (Berichtsjahr: 2017).⁴⁵ Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Elektrolokomotiven hat die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die betriebsnahe Instandhaltung in der Regel durch Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Es könnten Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Geschäft mit Fremdkunden, hauptsächlich des SGV, welches gegenwärtig etwa 16 Mio. Euro/Jahr bzw. ca. 15 Prozent des Umsatzes für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven ausmacht, geschmälert werden.

Die Kosten der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven machen im SGV und SPFV zwischen 1,5 und 2 Prozent der durchschnittlichen Erlöse der EVU aus.⁴⁶ Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits bereits existierende Anbieter in Frage, unter ihnen auch einige nicht auf dem Verkehrsmarkt tätige Unternehmen. Andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die meisten Nachfrager bereits heute über eigene Wartungseinrichtungen zur betriebsnahen Instandhaltung verfügen. Im SGV sind inzwischen wesentliche Strukturen nichtbundeseigener Eisenbahnen und Wartungseinrichtungen gewachsen. Abbildung 63 zeigt, dass die Motivation für die Eigenproduktion vielfältig ist und nicht hauptsächlich durch preisliche Vorteile hervorgerufen wird. Aufgrund der technischen Entwicklung wurden die technischen Abgrenzungen zwischen den Verkehrsdiensten aufgeweicht: Moderne Universallokomotiven können oftmals in allen Verkehrsdiensten (ggf. in Doppeltraktion) eingesetzt werden, so dass Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen verkehrsdienstübergreifend agieren können. Eine Vielzahl an Elektrolokomotiven wird durch Vermietungsgesellschaften zur Verfügung gestellt. Aufgrund ihrer Größe können sie als potentielle Stabilisierungsfaktoren betrachtet werden.

Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die eine Diskriminierung aufzeigen. Aus den genannten Gründen geht die Bundesnetzagentur davon aus, dass möglicherweise zwar Diskriminierungspotentiale existieren, diese aber durch die genannten Faktoren gegenwärtig stark abgeschwächt werden.⁴⁷

4.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

4.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betrugen im Jahresdurchschnitt 2015 bis 2017 ca. 27 Mio. Euro/Jahr. Dabei stiegen sie von ca. 18 Mio. Euro im

⁴⁵ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

⁴⁶ Die Werte ergeben sich durch die Verteilung der Kosten der schweren Instandhaltung von im Mittel ca. 55.000 Euro/Jahr auf eine geschätzte mittlere Laufleistung von 300.000 km/Jahr im SPFV und 150.000 km/Jahr im SGV sowie durch einen Rückgriff auf die Erlöse der EVU (im SPFV: ca. 30 Euro/km und im SGV: ca. 21 Euro/km; vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 25 f.).

⁴⁷ Die Prüfung des Vorliegens einer tatsächlichen Diskriminierung würde den Umfang des vorliegenden Berichts übersteigen und ist daher – auch vor dem Hintergrund derzeit fehlender Verdachtsmomente – ausgeblieben.

Jahr 2015 auf ca. 40 Mio. Euro im Jahr 2017 an, hauptsächlich verursacht durch höhere Außenumsätze der Deutschen Bahn AG. In den Jahren 2015 bis 2017 wurden 16 Anbieter mit betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an fremden Elektrolokomotiven des SPFV und SGV beauftragt.

Abbildung 64 stellt die Verteilung der Marktanteile bei den Außenumsätzen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2017 dar. Die Deutsche Bahn AG verfügte über einen Marktanteil von 50 - 60 Prozent und übertrifft damit den Schwellenwert der Vermutung einer marktbeherrschenden Stellung (vgl. Kapitel C2.3.2). Die mgw Service GmbH & Co. KG folgte mit 20 - 30 Prozent. Alle anderen Anbieter kamen lediglich auf Marktanteile in Höhe von 0 - 10 Prozent.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

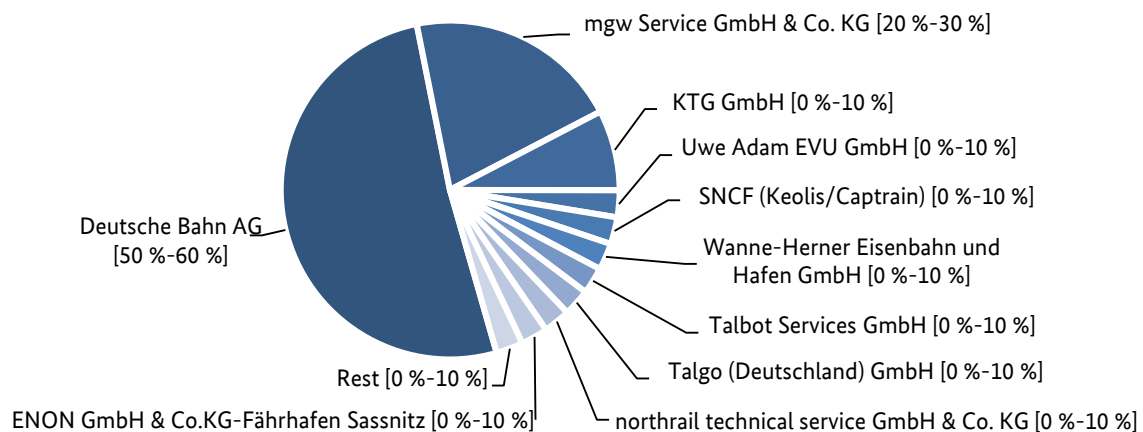


Abbildung 64: Marktanteile der Anbieter, Markt 4.

Insbesondere verursacht durch den hohen Marktanteil der Deutschen Bahn AG beträgt der HHI 3.950; nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist von der Vermutung eines hochkonzentrierten Marktes auszugehen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

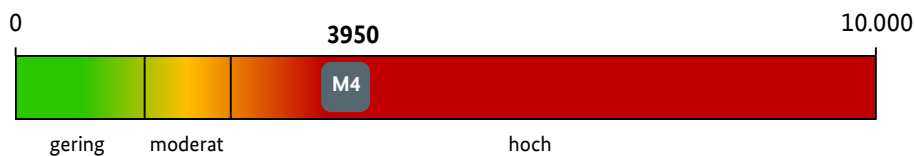


Abbildung 65: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 4.

4.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 32 Nachfrager betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 66 ersichtlich, ist die Vermietungsgesellschaft MRCE für die höchsten Außenumsätze verantwortlich (50 - 60 Prozent), gefolgt von Railpool (10 - 20 Prozent). Hinzu kommen verschiedene EVU, die betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an Elektrolokomotiven fremd vergeben.

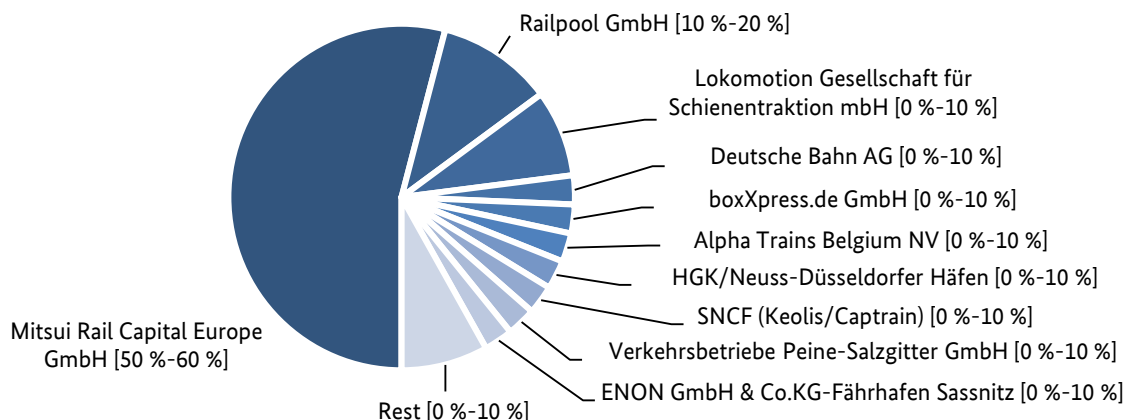
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 66: Marktanteile der Nachfrager, Markt 4.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt auf diesem Markt 2.950, vor allem hervorgerufen durch den hohen Anteil von MRCE. Nichtsdestoweniger weist die Nachfragerseite eine weniger hohe Konzentration auf als die Anbieterseite.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

Abbildung 67: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 4.

4.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Fremdvergabe von betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an Elektrolokomotiven im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von knapp 5.300 Leistungen gemeldet, davon alleine ca. 5.000 Leistungen durch einen einzelnen Nachfrager. Das durchschnittliche Leistungsvolumen bei diesem Nachfrager liegt bei ca. 3.000 Euro, so dass diese Aufträge im Gegensatz zur schweren Instandhaltung eine Vielzahl von kleinen, wenig umfangreichen Instandhaltungsleistungen im alltäglichen Betrieb umfassen (vgl. Kapitel 5.3.3). Insgesamt wurden sechs Ausschreibungen durchgeführt. Durch Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen wurden 43 Aufträge mit einem durchschnittlichen Volumen von ca. 20.000 Euro vergeben. Einige weitere Leistungsanfragen wurden eingeleitet, aber nicht abgeschlossen. Der Rest, über 5.200 Aufträge, wurde nach Direktvergaben (also ohne Anfrage an konkurrierende Betreiber) durchgeführt, wobei hier das durchschnittliche Auftragsvolumen ca. 5.000 Euro betrug. Ohne die ca. 5.000 Leistungen des größten Nachfragers beträgt das durchschnittliche Auftragsvolumen der Direktvergaben ca. 65.000 Euro.

Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Anbieterwettbewerb entschieden haben. Abbildung 68 stellt die Antworten dar. 20 von

23 Teilnehmern geben an, dass für sie eine wettbewerbliche Vergabe ein zu hoher zeitlicher/organisatorischer Aufwand bedeuten würde. Über drei Viertel der Nachfrager erwarten keinen Preisvorteil, zudem seien zu wenige Anbieter zu erwarten. Der Wunsch, beim bisherigen Betreiber zu bleiben, stellt ebenfalls für viele Nachfrager einen Grund gegen eine wettbewerbliche Vergabe dar. Im Vergleich weniger Zustimmung erhalten die Aussagen, dass die Qualität am Markt unbekannt oder schlecht sei und dass nach Vertragsschluss eine zu hohe Inflexibilität entstehen würde.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

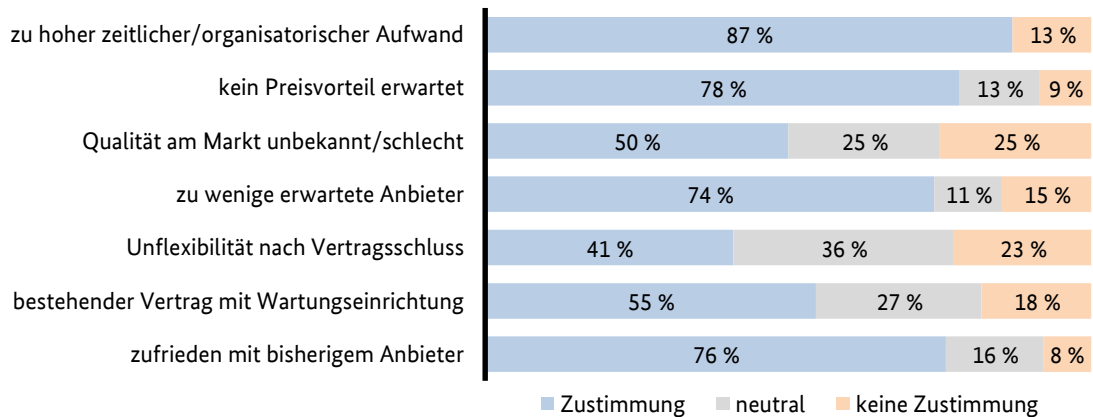


Abbildung 68: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe (Nachfrager), Markt 4 [28 Teilnehmer].

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 9 von 22 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 69 stellt die Gründe dar. Jeweils über zwei Drittel der Anbieter gaben an, dass sie eine Teilnahme organisatorisch für zu aufwendig hielten und dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet sei. Die Hälfte gab an, dass sie die gewünschten Leistungen nicht erbringen könnten. Weniger Zustimmung erhielten die Aussagen, dass das Preisniveau nicht rentabel sei und dass die spätere Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber zu aufwendig sei. Knapp zwei Drittel verneint die Aussage, dass sie generell kein Interesse an externen Aufträgen hätten.

Es lässt sich schlussfolgern, dass, wenn die Leistung erbringbar ist und genügend Kapazität verfügbar ist, die Organisation das Haupthindernis für die Teilnahme an Ausschreibungen ist, während etwa das Preisniveau eine kleinere Rolle spielt.

Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

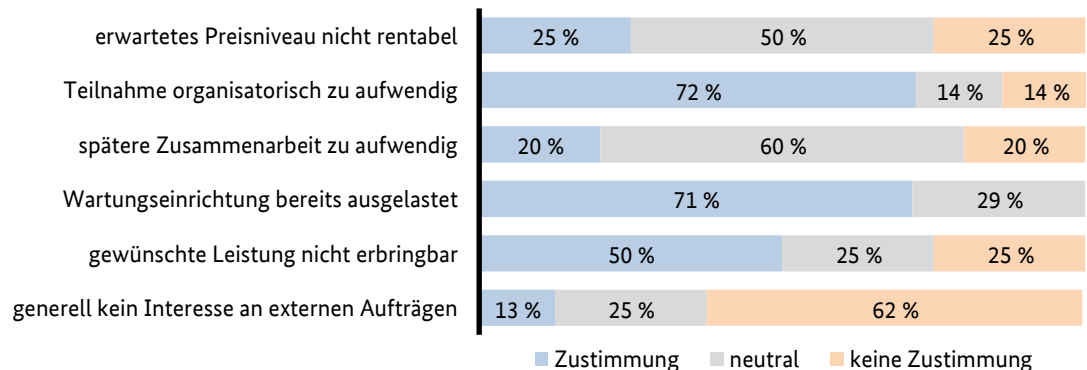


Abbildung 69: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen (Anbieter), Markt 4 [8 Teilnehmer].

Bei den Nachfragern wurden die Hauptgründe für einen Zuschlag an Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei Leistungsanfragen mit Konkurrenz waren unterschiedliche Faktoren ausschlaggebend: Bei vier Verträgen war es die verfügbare Kapazität des Betreibers, bei weiteren drei Verträgen die örtliche Nähe. Bei einem Vertrag wurde das gute Preisniveau genannt. Auch bei Direktverträgen wurden verschiedene Einflüsse genannt: Bestehende Fullservice- bzw. Rahmenverträge führten zu elf Verträgen. Jeweils sechs weitere Meldungen betreffen den vorteilhaften Standort der Wartungseinrichtung sowie das vorhandene, evtl. baureihenspezifische Fachwissen. Zwei Verträge wurden aufgrund fehlender alternativer Anbieter vergeben. Zudem spielten eine langjährige Zusammenarbeit und Zeitdruck bei Direktvergaben eine Rolle.

Die Laufzeit der Verträge beträgt in der Regel bis zu einem Jahr, längerfristige Verträge bilden die Ausnahme. Mehrere Nachfrager melden, dass sie ihre betriebsnahe Instandhaltung anlass- und ortsbezogen, also mit kurzfristiger Vertragsanbahnung und -laufzeit, vornehmen lassen. Der Bundesnetzagentur wurden zehn langfristige Verträge gemeldet, davon sechs Direktvergaben und vier Vergaben nach Leistungsanfragen an mehrere Anbieter. Durch Ausschreibungen vergebene langfristige Verträge wurden nicht angezeigt. Die langfristigen Verträge weisen Laufzeiten von vier bis zehn Jahren und ein durchschnittliches Auftragsvolumen von ca. 450.000 Euro auf. Als Hauptgründe für den Zuschlag dieser Verträge wurden der Bundesnetzagentur vor allem ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis, die örtliche Lage der Wartungseinrichtung und eine langjährige gute Zusammenarbeit genannt. Auch wurde gemeldet, dass einige Instandhaltungsleistungen nur durch den Hersteller der Komponente/des Fahrzeugs durchgeführt werden könnten.

4.3.4 Ausländische Vertragspartner

Ausländische Betreiber von Wartungseinrichtungen werden in unregelmäßigen Abständen vorwiegend von Vermietungsgesellschaften genutzt: Zwei Vermietungsgesellschaften und ein nichtbundeseigenes EVU des SPFV gaben an, dass sie innerhalb der letzten drei Jahre Vertragsbeziehungen zu insgesamt sechs Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands unterhielten. Dabei werden in der Regel Wartungseinrichtungen in Nachbarländern Deutschlands (Österreich, Schweiz, Polen) oder an den europäischen Güterkorridoren (Nordseehäfen in Belgien/den Niederlanden, Zielland Italien) angefahren. Es ist davon auszugehen, dass letzteres insbesondere mehrsystemfähige Elektrolokomotiven im internationalen Güterverkehr betrifft, die bei Bedarf vor Ort gewartet werden.

Einige der Wartungseinrichtungen werden von Herstellern der Elektrolokomotiven betrieben. Über den dreijährigen Betrachtungszeitraum wurden Instandhaltungsleistungen mit einem Volumen von ca. vier Mio. Euro durch ausländische Wartungseinrichtungen durchgeführt.

Einige wenige Anbieter betonen insbesondere im Fall der Wartungseinrichtungen im Alpenraum die Grenznähe zu deutschen Wartungseinrichtungen und verweisen zudem auf die Mehrsystemfähigkeit vieler Elektrolokomotiven. Erwähnenswert ist, dass die Mehrzahl der Wartungseinrichtungen von (ehemaligen) Staatsbahnen betrieben wird.

Zudem geben Betreiber ausländischer Wartungseinrichtungen an, dass deutsche Kunden ihre Fahrzeuge bei ihnen instand halten lassen, beispielsweise aus der Schweiz. Die Vertragsanbahnung geschieht dabei über Leistungsanfragen deutscher Kunden. Als Hauptvorteile gegenüber deutschen Wartungseinrichtungen sehen die ausländischen Konkurrenten übereinstimmend die Qualität und ein aufgebautes Vertrauensverhältnis; weniger den Preis.

4.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

4.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Neue Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, oder Nachfrager, die den Vertragspartner wechseln oder einen neuen Vertrag über Instandhaltungsleistungen schließen möchten, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, solange sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung zur Fremdvergabe müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer zur Situation auf dem betrachteten Markt befragt. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 70 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 71 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, welche die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

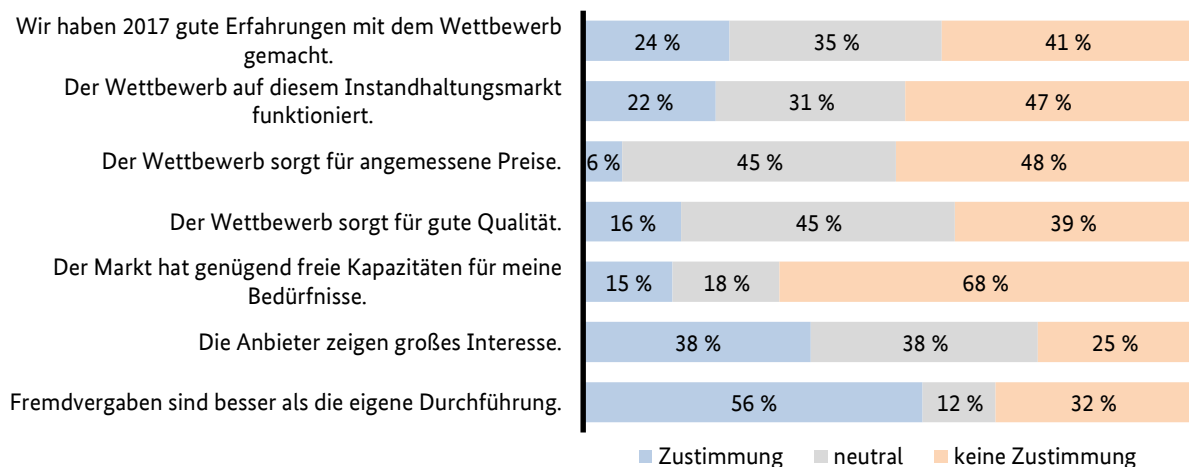


Abbildung 70: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 4 [34 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

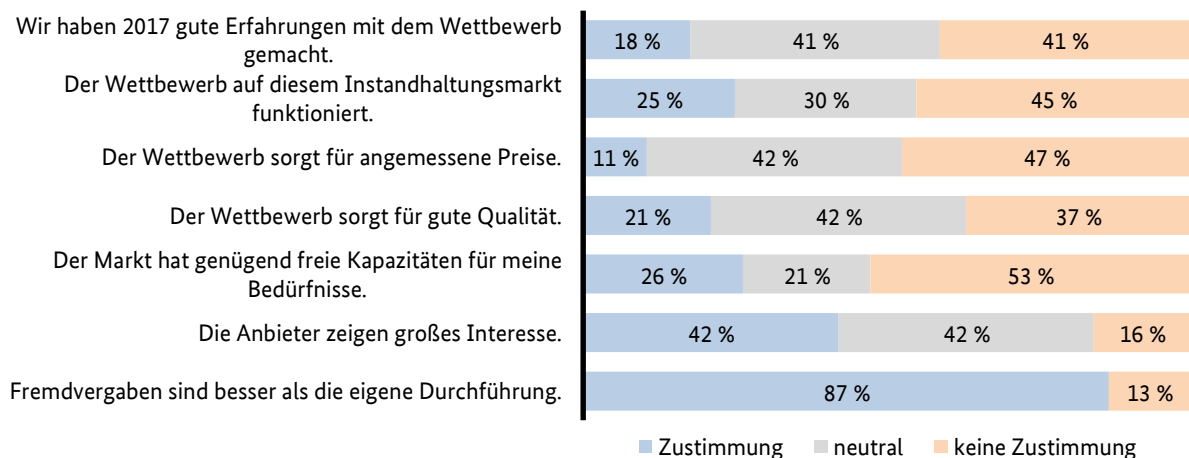


Abbildung 71: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 4 [20 Teilnehmer].

Knapp ein Viertel aller Nachfrager hat im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gesammelt. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtungen gilt dies nur für drei Nachfrager, während sieben dieser Aussage ablehnend gegenüberstehen. Die Nachfrager sehen den Wettbewerb auf dem Markt für betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven im SPFV/SGV überwiegend kritisch. Fast 50 Prozent aller Nachfrager kommen zum Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt nicht funktioniert, während weniger als ein Viertel einen funktionierenden Wettbewerb sieht. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtungen lässt sich eine ähnliche Quote feststellen.

Der Hauptkritikpunkt ist das Preisniveau auf dem Markt. Nur zwei von 31 Nachfragern stimmt der Aussage zu, dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau Sorge, während mit 15 Nachfragern fast die Hälfte die Aussage ablehnen. Auch die entsprechenden Aussagen zu einer „guten Qualität“ und zu „genügend freien Kapazitäten“ werden deutlich negativ eingestuft. Dabei sehen Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung diese Aussagen tendenziell kritischer als Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung. Etwas gegenläufig erscheinen die Antworten zur Aussage, dass die Anbieter großes Interesse zeigen würden: Hier ist eine eher zustimmende Haltung der Nachfrager festzustellen. Hohe Zustimmung unter den Befragten erfährt auch die Aussage, dass Fremdvergaben besser seien als die eigene Durchführung. Über die Hälfte der Nachfrager stimmen der Aussage zu, während ihr ca. ein Drittel ablehnend gegenüber steht. Von den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung stimmen nur zwei der Aussage nicht zu.

Ein Nachfrager hat angegeben, dass ein Hersteller von Elektrolokomotiven seine Marktmacht bei Ersatzteilen hinsichtlich deren Verfügbarkeit sowie Kosten ausnutzen würde. Ein anderer Nachfrager mit im SPFV eingesetzten Elektrolokomotiven beklagt sich über den Marktführer bezüglich dessen Arbeitsqualität, den Zeitraum für die Arbeiten, von ihm verschuldete Fehler und deren langwieriger Behebung, so dass es zu großen Nutzungsausfällen gekommen sei. Eine weitere Meldung betraf fehlende Kapazitäten, die zu einer Ablehnung einer zeitnahen Auftragsabwicklung geführt hätten.

Abbildung 72 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich ein etwas positiveres Bild als bei den Nachfragern. Für sich betrachtet bildet es jedoch in vielen Kategorien gegenläufige Stimmungslagen ab. Vier Anbieter haben gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht, drei melden das Gegenteil und fünf bewegen sich in der Mitte. Vier Anbieter sehen einen funktionierenden Wettbewerb, acht Anbieter stimmen mit „neutral“ ab und ein Anbieter lehnt die Aussage ab. Dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau und für gute Qualität Sorge, bejahen drei, während vier verneinen. Die Hälfte der Anbieter sehen die Kapazität am Markt als ausreichend an. Dass sich viele Nachfrager am Wettbewerb beteiligen, finden fünf von zwölf Anbietern; dass sich viele Anbieter beteiligen, finden nur drei von zwölf Anbietern.

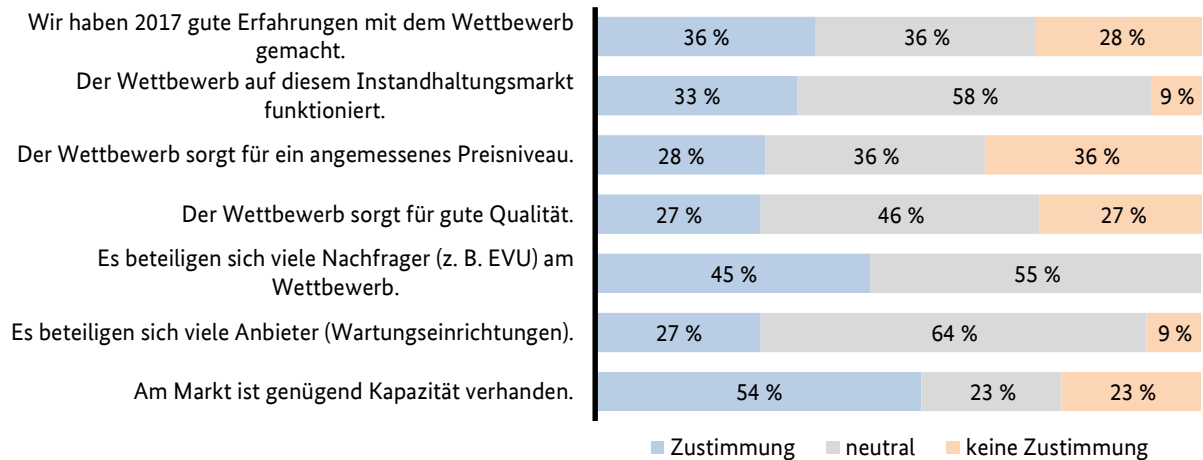
Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 72: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 4 [13 Teilnehmer].

Als Fazit lässt sich feststellen, dass die Nachfrager den wettbewerbsfähigen Markt kritischer als die Anbieter bewerten. Dabei wird insbesondere das Preisniveau als problematisch wahrgenommen. Auch die Qualität und die verfügbare Kapazität werden kritisiert.

4.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Eine eigene Fragestellung wurde für die Wahrnehmung der Marktteilnehmer über die Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPfV und SGV aufgenommen. Dabei wurde die heutige und zukünftige Situation thematisiert. Wie in Abbildung 73 dargestellt, stellt über die Hälfte der 30 Nachfrager fest, dass der Markt bereits heute Unterkapazitäten aufweisen würde. Dies sehen sieben Anbieter genauso, während weitere sieben ausreichende Kapazitäten und fünf sogar Überkapazitäten wahrnehmen. Bei der zukünftigen Kapazitätsentwicklung sieht über zwei Drittel der Nachfrager Unterkapazitäten auf dem Markt. Ihnen wird von knapp der Hälfte der Anbieter zugestimmt. Künftige Überkapazitäten werden nur von einem Nachfrager und drei Anbietern vorhergesagt. Es kann somit festgehalten werden, dass viele Marktakteure bereits heute die am Markt befindlichen Kapazitäten als zu gering einschätzen und sie erwarten, dass sich dieses Problem in Zukunft eher noch verschärfen wird.

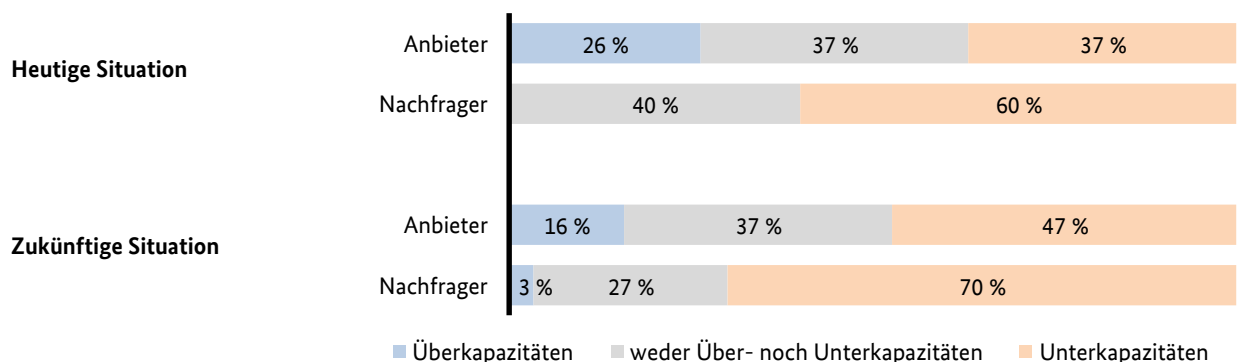
Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

Abbildung 73: Kapazitätseinschätzung, Markt 4 [Anbieter: 19 Teilnehmer; Nachfrager: 30 Teilnehmer].

Sind die Instandhaltungskapazitäten bei Anbietern bereits ausgelastet, können sie weitere Aufträge (in der kurzen Frist) nicht mehr annehmen. Sie fallen daher für eine potentielle Disziplinierung anderer Anbieter aus. Dies könnte dazu beitragen, dass sich die Wettbewerbskräfte schlechter entfalten können.

Gegenläufige Effekte sind Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern die gegenwärtige Auslastung angefragt. Zusätzlich wurde erhoben, ob die Kapazität vorübergehend (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) um 25 Prozent erhöht werden kann. Abbildung 74 stellt die Antworten dar.

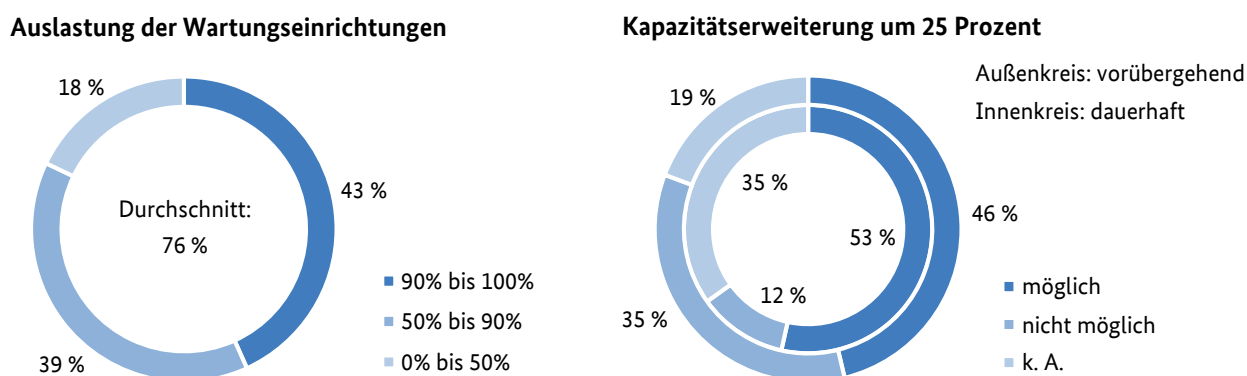


Abbildung 74: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 4.

Viele Wartungseinrichtungen sind heute bereits gut ausgelastet (über 90 Prozent Auslastung). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen des Marktes beträgt 76 Prozent. Fast die Hälfte der befragten Betreiber hält es für möglich, ihre Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen, während es für 35 Prozent nicht möglich ist. Dauerhaft geben deutlich weniger Betreiber an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten um 25 Prozent zu erweitern, während die Quote der Anbieter, die eine Erweiterung als möglich erachten, geringfügig auf 53 Prozent ansteigt.

4.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Markteintritte können dazu beitragen, kapazitive Engpässe aufzulösen und die Wettbewerbssituation verbessern. Zwei von 21 Anbietern haben einen Markteintritt gemeldet. Nach Meldung eines dieser Anbieter sei dieser Markteintritt erfolgreich verlaufen. Die restlichen 19 Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Der Bundesnetzagentur bekannt ist eine im Jahr 2018 neu eröffnete Wartungseinrichtung im Gebiet des Hamburger Hafens, dem Start- bzw. Endpunkt vieler langlaufender Güterzuglaufstrecken. Sie wird von einem bereits in Instandhaltungsbereich tätigen Unternehmen betrieben, das nicht zu den vertikal integrierten Unternehmen im Sinne von Kapitel 4.2.1 gehört, sondern Instandhaltungsarbeiten vor allem an gemieteten Arbeitsständen durchführt. Das Ziel ist, Leistungen der betriebsnahen Instandhaltung mit kurzen Durchlaufzeiten auszuführen, wobei auch die Positionierung im Hamburger Hafen beitragen soll.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch potentielle Wettbewerber hängt u. a. von Markteintrittshürden ab. Auch bei Unterkapazitäten am Markt können sie den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Thema beschäftigt und zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 75 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

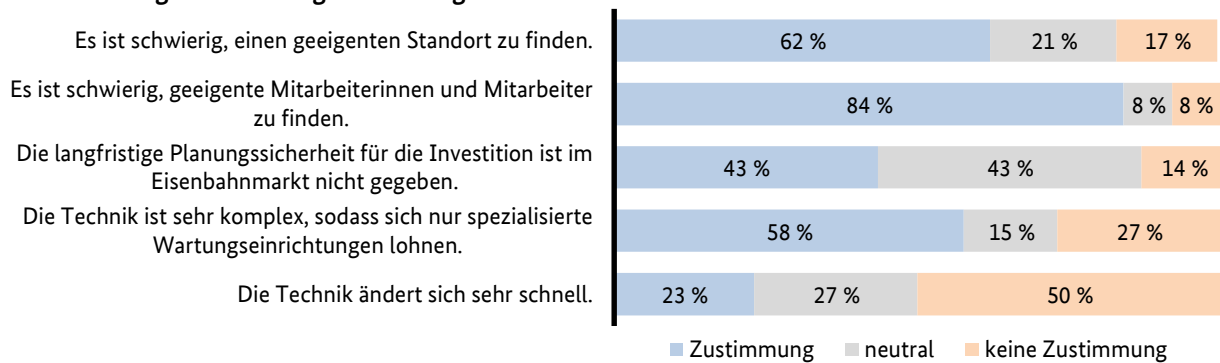


Abbildung 75: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 4 [26 Teilnehmer].

Dass der Personalbereich eine Herausforderung beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung sei, wurde von 21 der 25 teilnehmenden vertikal integrierten Unternehmen bestätigt. Mit einem gewissen Abstand folgt die Schwierigkeit einen geeigneten Standort für die Wartungseinrichtung zu finden, und die Komplexität der Technik. Etwas weniger als die Hälfte sehen die langfristige Planungssicherheit als Herausforderung an. Am wenigsten Zustimmung – nur knapp ein Viertel der Befragungsteilnehmer – fand die These, dass eine sich schnell ändernde Technik als Herausforderung anzusehen sei.

Die Bundesnetzagentur hat Schwellenwerte für eine eigene Wartungseinrichtung am Markt abgefragt. Im Durchschnitt gaben die integrierten Unternehmen an, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die betriebsnahe Instandhaltung ab ca. 31 Elektrolokomotiven ökonomisch sinnvoll sei. Es wären Investitionen in Höhe von ca. 6,4 Mio. Euro erforderlich; zusätzlich würden ca. 570.000 Euro pro Jahr an laufenden Kosten entstehen. Sie melden, dass ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 15 Jahren mit einer Amortisation der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung zu rechnen sei. Die finanziellen Anforderungen sind erwartungsgemäß geringer als bei der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven (siehe Kapitel 5.4.3). Im Hinblick auf Abbildung 75 sind sie jedoch vor dem Hintergrund zu bewerten, dass für die betriebsnahe Instandhaltung die Verbindung zwischen dem festen Standort der Wartungseinrichtung und dem Einsatzbereich des Fahrzeugs eine wichtige Rolle spielt, damit Überführungsfahrten möglichst kurz gehalten werden können. Eine eigene Wartungseinrichtung ist zum Beispiel dann weniger sinnvoll, wenn die Lokomotiven in ständig wechselnden Regionen im Einsatz sind.

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen 25 Antworten von zehn Anbietern ein. Davon zielten insgesamt sieben Meldungen auf Schwierigkeiten der Personalgewinnung, dem erforderlichen Wissensstand und dem Personalmangel in Ballungsräumen. Jeweils fünf weitere Meldungen benennen hohe Investitionskosten, Zulassungs- und Zertifizierungsnormen sowie

Infrastrukturprobleme (mangelhafte Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke/Immobilien oder fehlende Oberleitung am vorgesehenen Standort) als Markteintrittshürden. Zwei Meldungen betreffen das Erfordernis, Ersatzteile für die Lokomotiven zu beschaffen. Ein Anbieter meldet Überkapazitäten als Markteintrittshürde.

4.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV bereits stärkere Handelsbeziehungen bestehen. Allerdings wurden auch verschiedene Aspekte beobachtet, die an einer Situation eines unverfälschten Wettbewerbs zweifeln lassen. Insgesamt kommt die Bundesnetzagentur deshalb zum Schluss, dass es sich nicht um einen Markt mit stabilem, unverfälschtem Wettbewerb handelt.

- Aufgrund der technischen Gegebenheiten der betriebsnahen Instandhaltung kommt dem Standort der Wartungseinrichtung ein höherer Stellenwert zu als bei der schweren Instandhaltung. Je nach Geschäftsmodell und Umlaufplänen der Nachfrager kann sich ein ökonomisch sinnvoller Betrieb einer ortsgebundenen Wartungseinrichtung als schwierig erweisen.
- Eine Behinderungsstrategie, vor allem durch die auf dem Instandhaltungs- und Verkehrsmarkt breit aufgestellte Deutsche Bahn AG, erscheint grundsätzlich denkbar, es liegen der Bundesnetzagentur jedoch keine genaueren Kenntnisse vor, so dass nicht von einer gegenwärtigen Anwendung ausgegangen wird.
- Die Anbieterseite weist einen Konzentrationsgrad auf, der für einen hochkonzentrierten Markt spricht. Die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG verfügen - neben einer umfangreichen Eigenproduktion - auch bei Fremdvergaben über einen hohen Marktanteil. Eine marktbeherrschende Stellung könnte daher vermutet werden.
- Für Fremdvergaben sorgen auf der Nachfragerseite insbesondere Vermietungsgesellschaften. Die meisten Verträge haben eine kurze Laufzeit und ein eher geringes Volumen. Es wurden einige Ausschreibungen und Leistungsvergaben unter Anbieterkonkurrenz durchgeführt. Das Gros der Leistungen wird jedoch nach Direktvergaben durchgeführt. Sowohl die meisten Nachfrager als auch Anbieter führen den organisatorischen Aufwand als Hinderungsgrund wettbewerblicher Vergaben an. Auch die Zufriedenheit mit dem bisherigen Vertragspartner sowie der Erwartung, dass eine wettbewerbliche Vergabe zu keinem Preisvorteil führe und mit zu wenigen Anbietern gerechnet werden müsse, wurden von vielen Nachfragern angegeben.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden in einem gewissen Umfang genutzt, insbesondere solche, deren Standort sich grenznah oder an einer der europäischen Gütermagistralen befindet.
- Die Hälfte der Nachfrager und ein Viertel der Anbieter nimmt einen nicht funktionierenden Wettbewerb auf dem betrachteten Markt wahr. Von den Nachfragern werden vor allem ungenügend freie Kapazitäten – bereits heute und noch stärker zukünftig – und ein nicht angemessenes Preisniveau wahrgenommen. Nur ein Viertel hat im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Über die Hälfte aller Nachfrager gibt jedoch auch an, dass Fremdvergaben besser seien als die eigene Durchführung.
- In den vergangenen Jahren waren kaum Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Es bestehen verschiedene Markteintrittshürden, wobei die Mitarbeitergewinnung und die Verfügbarkeit eines geeigneten Standortes am häufigsten genannt wurden. Hinzu kommen die

nötigen Investitionsmittel sowie Zulassungs- und Zertifizierungsnormen. Auch die Ersatzteilbeschaffung wurde genannt.

4.6 Marktregulierung

4.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen sind, wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben, gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Tatbeständen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird zunächst dargestellt, wie die Nachfrager das deutsche Regulierungssystem bewerten. Abbildung 76 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 77 nur die Stimmen der Nachfrager enthält, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit zwingend auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

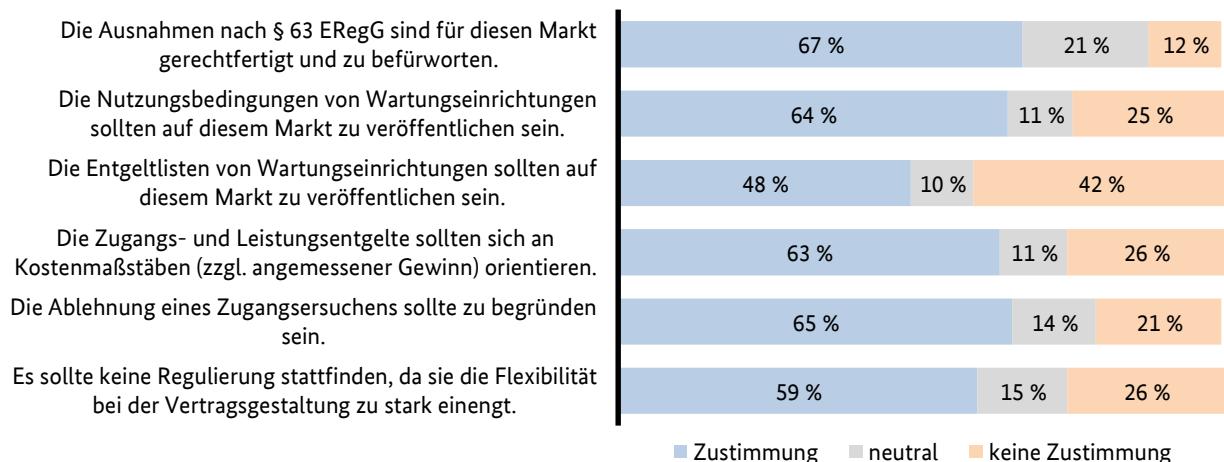


Abbildung 76: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 4 [29 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

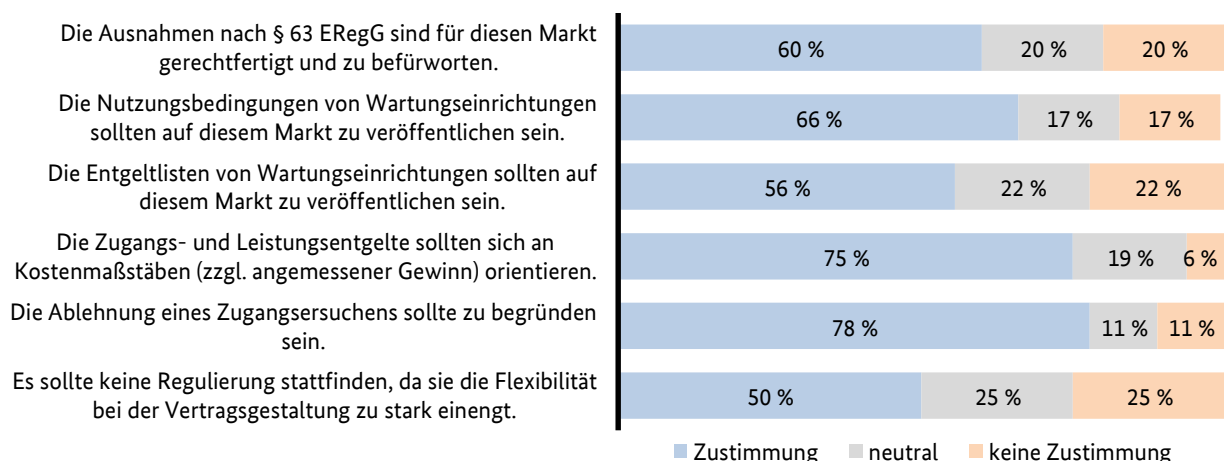


Abbildung 77: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 4 [18 Teilnehmer].

Etwa zwei Drittel aller Nachfrager, darunter 60 Prozent der Nachfrager ohne Wartungseinrichtung, halten die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt und befürworten sie. Bei Betrachtung der einzelnen Komponenten der Regulierung zeigt sich jedoch ein verändertes Bild: Die überwiegende Mehrheit aller Nachfrager und sogar knapp 80 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung ist der Meinung, dass eine Ablehnung eines Zugangsersuchens durch den Betreiber der Wartungseinrichtung zu begründen sein sollte. Drei Viertel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung sind zudem der Meinung, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Auch erzielten die Aussagen, dass Nutzungsbestimmungen und Entgeltlisten von Wartungseinrichtungen zu veröffentlichen sein sollten, sowohl bei allen Nachfragern, aber insbesondere bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung hohe Zustimmungswerte. Zwei Nachfrager haben gemeldet, dass sie Konflikte mit dem Betreiber einer Wartungseinrichtung über dessen Nutzungsbedingungen bzw. Instandhaltungsunterlagen gehabt hätten.

Über die Hälfte aller Nachfrager bzw. exakt die Hälfte der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung machen jedoch deutlich, dass eine Regulierung die Flexibilität der Vertragsparteien bei der Gestaltung des Vertrags einengen könnte, und daher besser auf eine Regulierung verzichtet werden sollte. Ein großer Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung hat sich dahingehend geäußert, dass durch regulatorische Maßnahmen Marktkräfte außer Kraft gesetzt würden und Halter mit größerem Fahrzeugbestand möglicherweise keine Synergien mehr heben könnten.

Abbildung 78 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Die weit überwiegende Zahl der Anbieter steht einer Ausweitung der gegenwärtigen Regulierung skeptisch gegenüber. Über 80 Prozent halten die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt und zu befürworten. Dass die Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten nicht verpflichtend sein sollte, wird ebenfalls von einer deutlichen Mehrheit der Anbieter unterstützt. Ein Anbieter merkt dazu an, dass die Nutzungsbedingungen bereits heute dem Kunden vor Vertragsschluss zur Verfügung gestellt würden. Ein anderer Anbieter legt dar, dass er die Offenlegung der internen Kalkulationen aus wettbewerblichen Gründen kritisch sähe. Mit einer Zustimmungsquote fast 60 Prozent sprechen sich die Anbieter dafür aus, dass sich die Entgelte weiterhin nicht an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Auf knapp 75 Prozent Zustimmung kommt die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

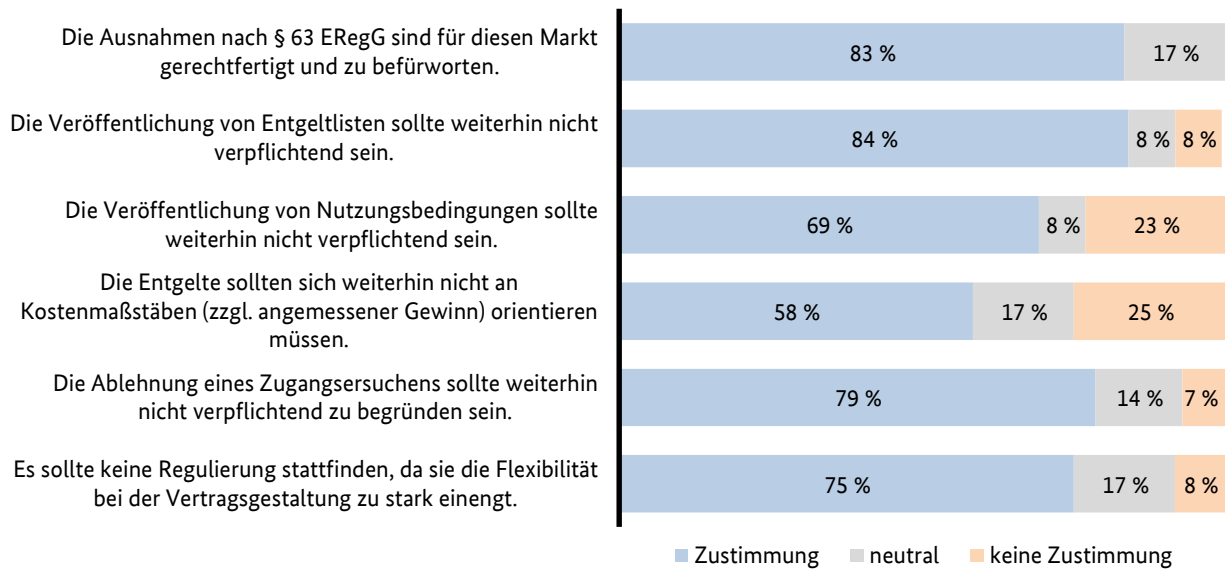


Abbildung 78: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 4 [14 Teilnehmer].

4.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aus Sicht der Bundesnetzagentur sind die Untersuchungsergebnisse mit Blick auf ein Regulierungsbedürfnis des Marktes differenziert zu betrachten. So erscheinen die ökonomischen Markteintrittshürden kleiner zu sein als bei der schweren Instandhaltung (vgl. Kapitel 4.4.3 und 5.4.3). Für unabhängige, nicht vertikal integrierte Anbieter sowie für EVU mit einem ausreichend großen standortbezogenen Lokomotivbestand kann daher die Eröffnung einer Wartungseinrichtung an nachfragestarken Standorten profitabel sein. Etwa ein Viertel der Umsätze des Marktes werden durch Fremdvergaben von Leistungen erbracht, jedoch handelt es sich hier um einen hochkonzentrierten Markt (vgl. Kapitel 4.3.1).

Für EVU, die nur über eine geringe Anzahl an Elektrolokomotiven verfügen und deren Lokomotiven betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an wechselnden Orten benötigen, können sich – auch vor dem Hintergrund der vielfach als zu gering eingeschätzten marktweiten Kapazitäten – Probleme ergeben. Bei der betriebsnahen Instandhaltung sind Überführungsfahrten möglichst kurz zu halten und können bei einer Fahrzeugstörung auch technisch nur eingeschränkt möglich sein. Es kann zu Situationen kommen, denen Nachfrager sich in einer schwachen Verhandlungsrolle befinden und einem quasi-monopolistischen Angebot gegenübersehen. Um den Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt zu unterstützen, sieht die Bundesnetzagentur hier ein mögliches Bedürfnis für eine staatliche Regulierung auf Zugangs- und Entgeltebene: Eine Wartungseinrichtung in einem angemessenen Umkreis stellt in dieser Marktsituation eine kritische Infrastruktureinrichtung dar, ohne die das Erbringen von Verkehrsleistungen möglicherweise gefährdet wird. Ihr Betreiber könnte daher etwa durch eine Geschäftsverweigerung oder durch ein Beharren auf nicht marktgerechten Vertragskonditionen einen unangemessenen Vorteil erlangen und – als integriertes Unternehmen – den konkurrierenden Nachfrager von der Erbringung von Verkehrsleistungen abhalten. Dies wäre nach Ansicht der Bundesnetzagentur als ein Fall von Marktversagen anzusehen.

Als Hauptprobleme der wettbewerblichen Situation werden von den Nachfragern vor allem das Entgelt- und Qualitätsniveau sowie der Zugang (verfügbare Kapazitäten) wahrgenommen (vgl. Kapitel 4.4.1). Mit einer – möglicherweise erst auf Hinweis eines Zugangsberechtigten vorgenommenen – Überprüfung des Entgeltes

bezüglich einer Kostenorientierung sowie einer Zugangsregulierung könnte die Position der Nachfrager gestärkt werden, so dass sie auch in den oben geschilderten Situationen eine Wartungseinrichtung zu angemessenen Konditionen nutzen und eine Verkehrsleistung anbieten können.

5. Markt 5: Schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven

5.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Elektrolokomotiven erfahren in Deutschland eine hohe Verbreitung innerhalb aller Verkehrsdienste. Von den EVU werden sie, sofern möglich, Diesellokomotiven vorgezogen, da sie konstruktionsbedingt leistungsfähiger sind und geringere Betriebskosten aufweisen. Im Personenverkehr bilden sie oftmals im Verbund mit Reisezugwagen längere Züge. Im SPFV werden fast ausschließlich Elektrolokomotiven eingesetzt, soweit nicht Triebzüge verwendet werden (vgl. Kapitel 10 und 11), im SPNV werden insbesondere Züge, die ein hohes Fahrgastaufkommen und ein herausforderndes Fahrprofil aufweisen, oftmals mit Elektrolokomotiven bespannt. Im Güterverkehr werden Elektrolokomotiven vor allem für langlaufende sowie schwere Züge eingesetzt. Für viele Transportleistungen wären Elektrolokomotiven nur unter Inkaufnahme von Kosten- und Leistungseinbußen ersetzbar, der steigende Marktanteil nichtbundeseigener Eisenbahnen im SGV wäre ohne eine gesicherte Verfügbarkeit einsatzbereiter Elektrolokomotiven auch für nichtbundeseigene Eisenbahnen nicht denkbar. Seit der Bahnreform wurde der deutsche Bestand an Elektrolokomotiven fast komplett erneuert. Insbesondere im Güterverkehr wurden dabei viele Elektrolokomotiven von nichtbundeseigenen Eisenbahnen sowie Gesellschaften zur Fahrzeugvermietung beschafft.

Die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven betrifft – neben der Reparatur von größeren Schäden etc. – insbesondere die Hauptuntersuchung nach § 32 Abs. 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Elektrolokomotiven einsetzen wollen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Transportleistungen am Verkehrsmarkt anbieten zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 28.000 Euro je Lokomotive und Jahr für die schwere Instandhaltung, wobei zu beachten ist, dass viele umfangreiche Leistungen der schweren Instandhaltung lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen. Die Kosten pro Wartungsauftrag liegen dann entsprechend höher.

Der Bundesnetzagentur wurde die schwere Instandhaltung von insgesamt über 2.600 Elektrolokomotiven gemeldet. Spiegelbildlich zu den Marktanteilen an den Verkehrsmärkten sind davon den Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG deutlich mehr als die Hälfte zuzurechnen. Drei Vermietungsgesellschaften tragen die Verantwortung über die schwere Instandhaltung von über 600 Elektrolokomotiven. Die restlichen etwa 200 Lokomotiven können EVU und Wagenhaltern unterschiedlichster Unternehmens- und Lokomotivenbestandsgröße zugeordnet werden. Insgesamt wurden 34 Nachfrager erfasst.

Elf Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 34 Wartungseinrichtungen tätig.⁴⁸ Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv sind davon die Deutsche Bahn AG, die ENON GmbH & Co. KG, die Lausitz Energie Bergbau AG, die Siemens AG und die Westfälische Verkehrsgesellschaft mbH. Die Deutsche Bahn AG erbringt Verkehrsleistungen in allen Verkehrsdiensten und ist dort auch jeweils das größte EVU. Die ENON GmbH & Co. KG ist eine Beteiligungsgesellschaft mit zwei im SGV aktiven Tochterunternehmen (ABEG und EPG), einer

⁴⁸ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 247 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

im SPNV tätigen Tochter (HANSeatische Eisenbahn) und mehreren Wartungseinrichtungen (unter dem Dach der Deutsche Eisenbahn Service DESAG). Die Lausitz Energie Bergbau AG (LAEG) ist Betreiber einer Werksbahn für den Transport von Braunkohle im Lausitzer Revier (Brandenburg/Sachsen). Ihre Fahrzeuge werden ausschließlich im Werksverkehr eingesetzt. Die Westfälische Verkehrsgesellschaft mbH (WVG) ist ein Zusammenschluss von kommunalen Verkehrsunternehmen in Westfalen, die vorwiegend regional, aber auch deutschlandweit im SGV tätig sind. Mit der Siemens AG ist auch ein Hersteller von Elektrolokomotiven auf dem entsprechenden Instandhaltungsmarkt vertreten. Die restlichen sechs Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden. Auf der Nachfragerseite können 29 Unternehmen als reine Nachfrager, das heißt ohne eigene Wartungseinrichtung, angesehen werden, darunter auch die drei Vermietungsgesellschaften. Der erfasste Gesamtumsatz für schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven beträgt ca. 70 Mio. Euro.

5.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

5.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird ca. 80 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 79).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

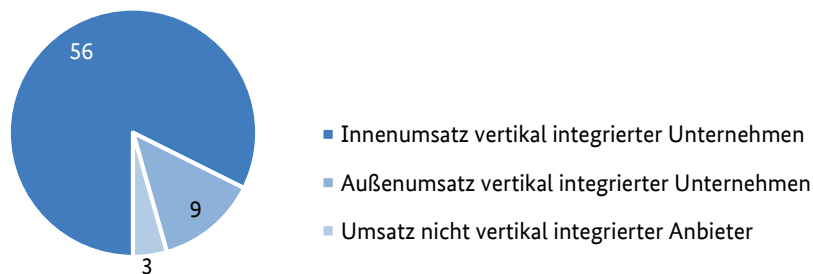


Abbildung 79: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 5.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist zunächst die Deutsche Bahn AG zu bewerten. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie verfügt über vier Wartungseinrichtungen, in denen der weit überwiegende Teil der schweren Instandhaltung der Elektrolokomotiven ihrer Konzernunternehmen durchgeführt wird. Sie setzt dabei das Konzept fort, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand. Heute wird die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven insbesondere durch das Konzernunternehmen DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH durchgeführt. Insgesamt weisen die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von ca. 50 - 70 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz mit über 80 Prozent gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden dominiert.

Daneben sind als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion nach der Definition aus Kapitel C2.2 auch die ENON GmbH & Co. KG mit Beteiligungen sowohl im Verkehrs- als auch im Instandhaltungsmarkt, die Lausitz Energie Bergbau AG⁴⁹ und die Westfälische Verkehrsgesellschaft mbH zu bezeichnen.

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 80 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen sind vor allem Qualitäts-, Organisations- und Standortvorteile entscheidend, es wird aber auch eine langfristige Planungssicherheit als Grund angegeben. Etwas weniger Zustimmung erhielten der Kostenvorteil sowie die Vermeidung einer Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber. Aus Sicht der Befragungsteilnehmer scheint somit ein Effizienzgewinn insbesondere durch die Verzahnung zwischen Betrieb und Instandhaltung (Qualitätsvorteil, organisatorischer Aufwand und langfristige Planungssicherheit) einzutreten. Einzelne Nachfrager weisen darauf hin, dass ein elektrifizierter Standort mit Oberleitung schwer zu finden sei und die Wirtschaftlichkeit bei kleinen Flotten nicht gegeben sei.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

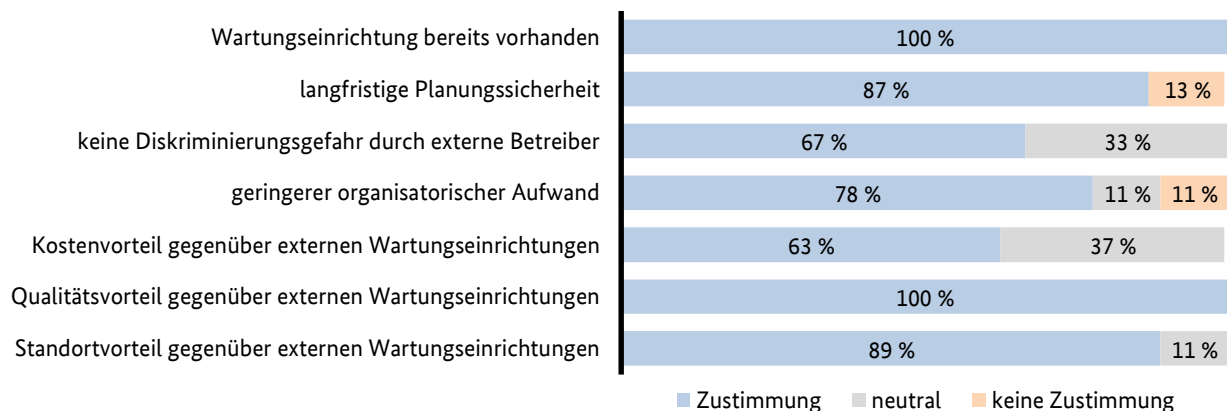


Abbildung 80: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 5 [25 Teilnehmer].

5.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SPFV über einen Marktanteil von über 99 Prozent, beim SPNV über ca. 75 Prozent und beim SGV über ca. 50 Prozent (Berichtsjahr: 2017).⁵⁰ Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Elektrolokomotiven hat die Instandhaltungsstrategie der Deutschen Bahn AG auch einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten. Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Geschäft mit Fremdkunden, hauptsächlich des SGV,

⁴⁹ Die Lausitz Energie Bergbau AG erbringt Verkehrsleistungen im Rahmen ihrer Braunkohleförderung auf einem separaten Netz und insofern auf einem abgeschlossenen Markt.

⁵⁰ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

welches gegenwärtig etwa 5 - 10 Mio. Euro/Jahr bzw. ca. 10 - 15 Prozent der Instandhaltungsumsätze ausmacht, geschmälert werden.

Die Kosten der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven betragen im Mittel ca. 9 Cent/km im SPFV, ca. 14 Cent/km im SPNV und ca. 18 Cent/km im SGV.⁵¹ Diese Werte machen unter einem Prozent der durchschnittlichen Erlöse der EVU je km aus.⁵² Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits bereits existierende Anbieter in Frage, andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden (vgl. Kapitel 5.4.3). Im SGV und auch im SPNV sind inzwischen Strukturen nichtbundeseigener Eisenbahnen und Wartungseinrichtungen gewachsen. Aufgrund der technischen Entwicklung wurden die technischen Abgrenzungen zwischen den Verkehrsdiensten aufgeweicht: Moderne Universallokomotiven können oftmals in allen Verkehrsdiensten (ggf. in Doppeltraktion) eingesetzt werden, so dass Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen verkehrsdienstübergreifend agieren können. Eine Vielzahl an Elektrolokomotiven wird durch Vermietungsgesellschaften zur Verfügung gestellt. Aufgrund ihrer Größe können sie als potentielle Stabilisierungsfaktoren betrachtet werden.

Auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven könnten nach Ansicht der Bundesnetzagentur Diskriminierungspotentiale bestehen, die von gegenläufigen Faktoren beschränkt werden. Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer solchen Diskriminierung aufzeigen würden.

5.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

5.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betragen ca. 12 Mio. Euro/Jahr. Dabei werden neun Anbieter beauftragt.

Abbildung 81 stellt die Verteilung der Marktanteile dar. Die Deutsche Bahn AG verfügt über einen Marktanteil von 60 - 70 Prozent. Die mgw Service GmbH & Co. KG folgt mit einem Marktanteil von 10 - 20 Prozent, die Siemens AG mit 0 - 10 Prozent. Die anderen sechs Anbieter kommen lediglich auf Marktanteile von unter 5 Prozent. Für die Deutsche Bahn AG kann eine marktbeherrschende Stellung vermutet werden (vgl. Kapitel C2.3.2).

⁵¹ Die Werte ergeben sich durch die Verteilung der Kosten der schweren Instandhaltung von im Mittel ca. 28.000 Euro/Jahr auf eine geschätzte mittlere Laufleistung von 300.000 km/Jahr im SPFV, 200.000 km/Jahr im SPNV und 150.000 km/Jahr im SGV.

⁵² Erlöse der EVU im SPFV: ca. 30 Euro/km, im SPNV: ca. 15 Euro/km, im SGV: ca. 21 Euro/km. Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 24-26.

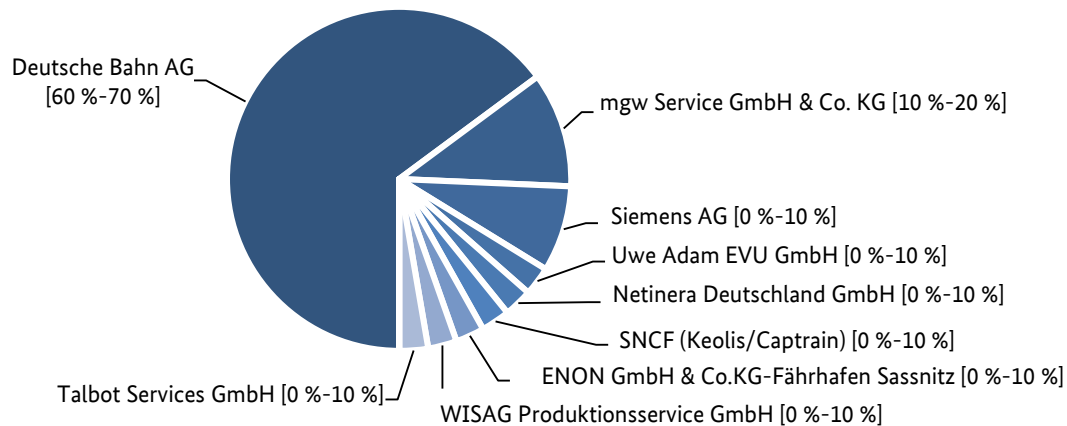
Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

Abbildung 81: Marktanteile der Anbieter, Markt 5.

Insbesondere verursacht durch den hohen Marktanteil der Deutschen Bahn AG beträgt der HHI 4.750; nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist von der Vermutung eines hochkonzentrierten Marktes auszugehen.

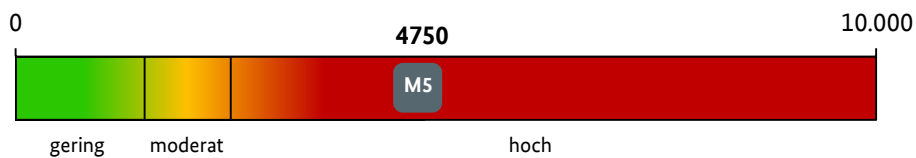
Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

Abbildung 82: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 5.

5.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 31 Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 83 ersichtlich, sind die Vermietungsgesellschaften MRCE (30 - 40 Prozent), Alpha Trains (20 - 30 Prozent) und auch Railpool (0 - 10 Prozent) für die höchsten Außenumsätze verantwortlich. Hinzu kommen verschiedene EVU, die Instandhaltungsleistungen an Elektrolokomotiven fremd vergeben.

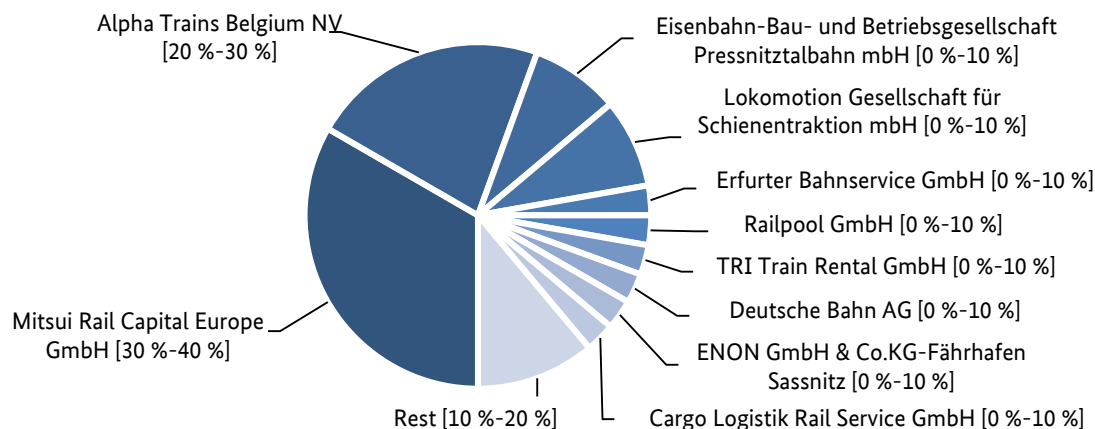
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 83: Marktanteile der Nachfrager, Markt 5.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt 2.050. Die Nachfragerseite des betrachteten Marktes für schwere Instandhaltungsleistungen an Elektrolokomotiven weist somit insgesamt eine weit weniger hohe Konzentration auf als die Anbieterseite, nach Kapitel C2.3.3 ist von einem moderat konzentrierten Markt auszugehen.

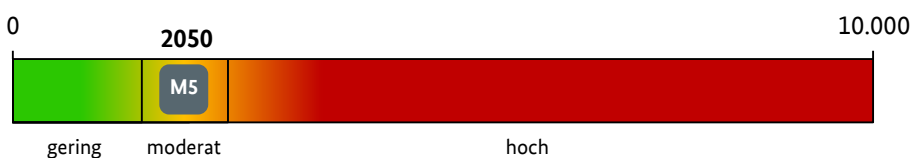
Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

Abbildung 84: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 5.

5.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Elektrolokomotiven im Jahr 2017 erfolgte (ohne Eigenproduktion).

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 35 Leistungen gemeldet. Das Auftragsvolumen zeigte eine hohe Spannweite: So wurden mehrere Aufträge von bis zu 25.000 Euro Auftragswert abgeschlossen, aber auch Verträge mit mehreren Mio. Euro Volumen. Es wurden 19 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben, während 16 durch Direktvergaben initiiert wurden. Ausschreibungen wurden keine durchgeführt. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, darauf aufbauend befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 85 zeigt die Antworten der Nachfrager.

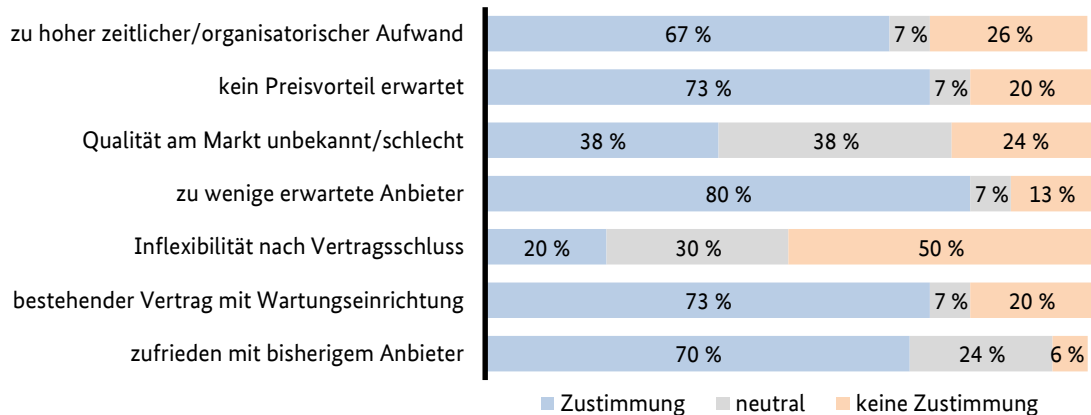
Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

Abbildung 85: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 5 [17 Teilnehmer].

Außer einer möglichen Inflexibilität nach dem Vertragsschluss stimmen die Nachfrager grundsätzlich allen durch die Bundesnetzagentur vorgeschlagenen Gründen zu. Zwar stellen nach Ansicht der Nachfrager ein hoher zeitlicher/organisatorischer Aufwand sowie ihr Wunsch, beim bisherigen Betreiber zu bleiben, wichtige Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe dar. Mit der höchsten Zustimmungsquote, 80 Prozent, wird jedoch gemeldet, dass für eine Vergabe unter Konkurrenz zu wenige Anbieter zu erwarten seien und mit 73 Prozent, dass kein Preisvorteil erwartet werden könne. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur können insbesondere diese Ergebnisse so bewertet werden, dass die Nachfrager für die dahinterstehenden Leistungen keinen ausreichenden wettbewerblichen Markt sehen, so dass sie keine Verbesserung durch eine Einbeziehung des Marktes gegenüber Direktvergaben erwarten.

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 10 von 17 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 86 stellt die Gründe dafür dar.

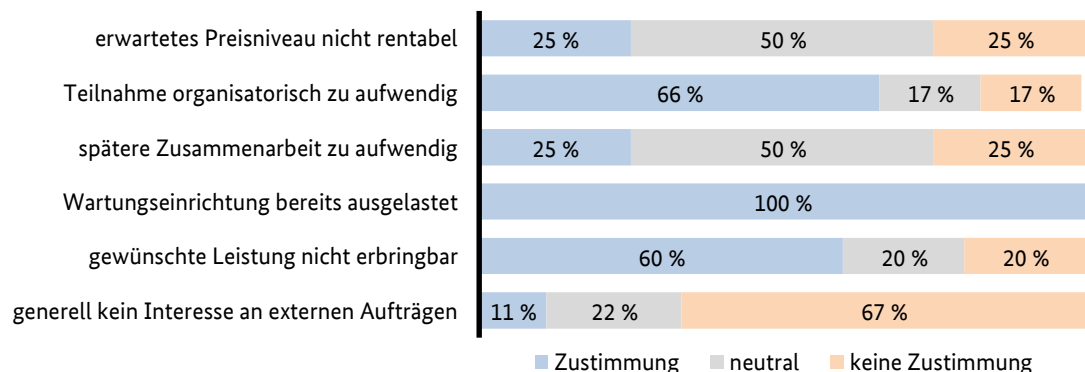
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 86: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 5 [9 Teilnehmer].

Alle Anbieter gaben an, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet gewesen sei. 60 Prozent gaben zudem an, dass die gewünschte Leistung in ihrer Wartungseinrichtung nicht erbringbar wäre. Etwa zwei Drittel gaben auch an, dass die Teilnahme an einer Ausschreibung organisatorisch zu aufwendig sei; ein ebenso hoher Teilnehmeranteil verneint aber, dass generell kein Interesse an externen Aufträgen bestehe. Es

lässt sich somit schlussfolgern, dass – wenn die Leistung erbringbar ist und genügend Kapazität vorhanden ist – die Organisation das Haupthindernis für die Teilnahme an Ausschreibungen ist.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Leistungsanfragen unter Konkurrenz waren unterschiedliche Faktoren ausschlaggebend: Bei jeweils einem Vertrag gaben das Preisniveau, freie Slots, die geografische Lage sowie das Know-how den Ausschlag. Bei einem weiteren gab es nur einen Anbieter. Drei Direktvergaben wurden aufgrund fehlender alternativer Anbieter geschlossen, ebenso viele aufgrund bestehender Rahmenverträge einschließlich des Herstellerservice. Bei jeweils zwei Direktvergaben gaben das Know-how sowie die Zuverlässigkeit bzw. die Zusammenarbeit den Ausschlag. Das Preis-Leistungs-Verhältnis wurde als Argument für eine Direktvergabe genannt.

Die Laufzeit der geschlossenen Verträge beträgt in der Regel bis zu einem Jahr oder zwischen vier und fünf Jahre. Dementsprechend geben von 40 Nachfragern 25 an, dass im Jahr 2017 keine langfristigen Verträge, das heißt mit einer Vertragslaufzeit länger als ein Jahr, bestünden, während 15 Nachfrager langfristige Verträge melden. Ein ähnliches Verhältnis weisen auch die Anbieter auf.

Es erfolgte eine genauere Analyse der Vergabe von langfristigen Verträgen, die im Jahr 2017 galten. Hier dominiert die Direktvergabe ohne konkurrierende Wettbewerber (6 langfristige Verträge) über die Vergabe unter Konkurrenz (4 Verträge). Verträge, die durch Ausschreibungen geschlossen wurden, wurden nicht gemeldet. Als Begründung gegen eine wettbewerbliche Vergabe von langfristigen Aufträgen wurden – ähnlich zu Abbildung 85 – u. a. das Fehlen oder die angenommene Nichteignung von konkurrierenden Anbietern sowie die Zufriedenheit mit dem bisherigen Geschäftspartner genannt. Das Vertragsvolumen von langfristigen Verträgen variiert zwischen 10.000 Euro und mehreren Mio. Euro, der Durchschnitt beträgt ca. 400.000 Euro. Die mittlere Vertragslaufzeit beträgt 4 Jahre.

Mehrere Unternehmen melden, dass langfristige Verträge mit dem Fahrzeughersteller über die schwere Instandhaltung oder Teile davon, etwa der Motoren-Wartung, bestünden. Dies gilt auch für eine neuentwickelte Lokomotive mit Hybrid-Antrieb.

5.3.4 Ausländische Vertragspartner

Fünf Nachfrager, vor allem EVU im SGV sowie Vermietungsgesellschaften, gaben an, dass sie innerhalb der letzten Jahre Vertragsbeziehungen zu insgesamt drei Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands, eine grenznah in Österreich, je eine weitere in der Schweiz und in Italien, unterhielten. Während die österreichische Wartungseinrichtung wegen der Nähe zur deutschen Grenze für Nachfrager eine Alternative zu inländischen Wartungseinrichtungen darstellen kann, spielt das internationale Einsatzgebiet vieler Lokomotiven eine wichtige Rolle: Insbesondere im SGV sind Elektrolokomotiven oftmals mehrsystemfähig und können daher für internationale Verkehre grenzüberschreitend eingesetzt werden. Damit können auch Wartungseinrichtungen an den internationalen Korridoren in die Reichweite der Nachfrager rücken, wie auch einige Anbieter – auch mit Blick auf französische Wartungseinrichtungen – anmerken.

Eine darüber hinaus gehende Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Vergaben haben die Nachfrager nicht gemeldet.

5.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

5.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, oder ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 87 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 88 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, welche die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

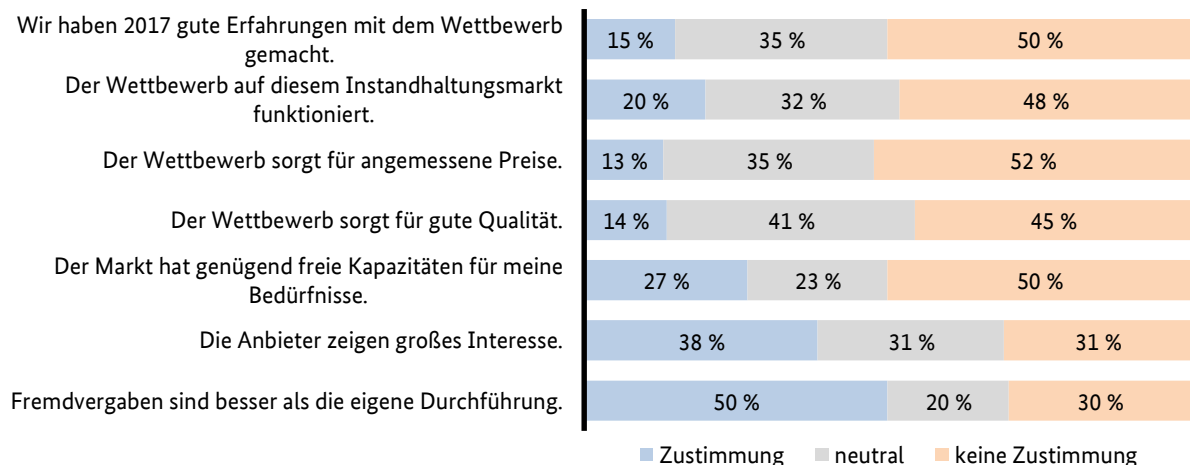


Abbildung 87: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 5 [26 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

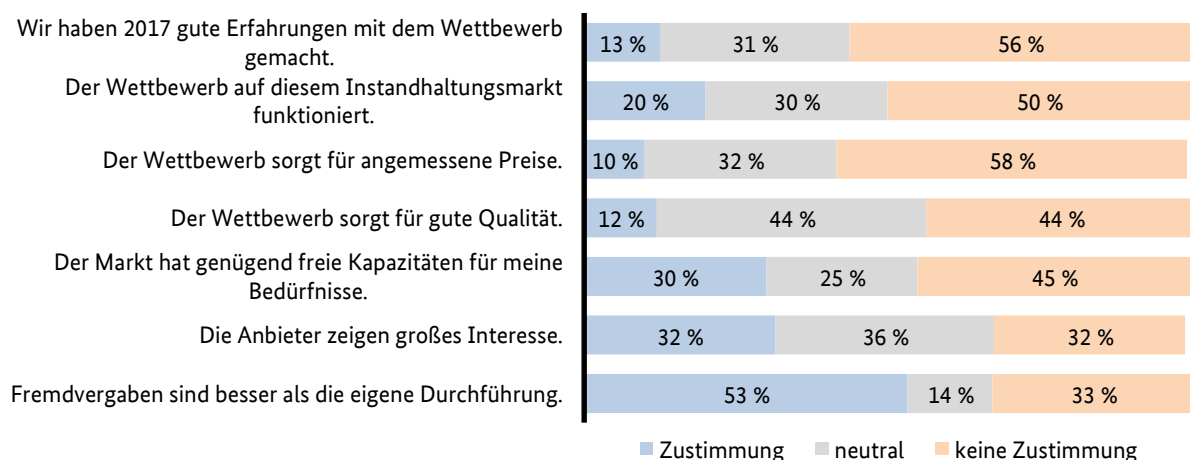


Abbildung 88: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 5 [20 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt mehrheitlich skeptisch sehen. Fast 50 Prozent aller Nachfrager kommen zum Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt nicht funktioniert, lediglich 20 Prozent sehen hingegen einen funktionierenden Wettbewerb. Gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb hat lediglich jeder sechste Nachfrager gesammelt, während jeder zweite Nachfrager dieser Aussage ablehnend gegenübersteht. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtungen verschlechtern sich diese Quoten nochmals.

Etwa die Hälfte der Nachfrager widerspricht den Aussagen, dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau und eine gute Qualität sorgen würde. Der Aussage, dass genügend freie Kapazitäten am Markt für ihre Bedürfnisse vorlägen und dass die Anbieter großes Interesse zeigen würden, stimmen knapp ein Drittel der Nachfrager zu. Ebenso viele sind jedoch der Meinung, dass die Anbieter kein großes Interesse zeigen würden. Ein Nachfrager gibt an, dass ein Hersteller von Elektrolokomotiven seine Marktmacht bei Ersatzteilen und Aufarbeitungsleistungen hinsichtlich deren Verfügbarkeit sowie Kosten ausnutzen würde. Ein anderer Nachfrager mit im SPFV eingesetzten Elektrolokomotiven beklagt sich über den Marktführer bezüglich dessen Arbeitsqualität, den Zeitraum für die Arbeiten, von ihm verschuldete Fehler und deren langwieriger Behebung, so dass es zu großen Nutzungsausfällen gekommen sei. Eine weitere Meldung betraf fehlende Kapazitäten, die zu langen Wartezeiten geführt hätten.

Trotz der Schwierigkeiten am Markt, die ein hoher Anteil von Nachfragern sieht, stimmt über die Hälfte der Nachfrager (mit und ohne Wartungseinrichtung) der Aussage zu, dass eine Fremdvergabe besser als die eigene Durchführung sei. Dies könnte etwa durch die Existenz von Markteintrittshürden für Betreiber von Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 5.4.3) erklärt werden.

Abbildung 89 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich zwar ein positiveres Bild als bei den Nachfragern, doch auch einige Anbieter sehen wettbewerbliche Schwierigkeiten auf dem Markt. So stimmt lediglich jeder dritte Anbieter der Aussage zu, dass der Wettbewerb funktioniere und er gute Erfahrungen gemacht hätte. Dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau Sorge, verneinen fünf von zwölf Anbietern, während lediglich drei zustimmen. Dass sich viele Anbieter und Nachfrager am Wettbewerb beteiligen, findet weniger als die Hälfte der Anbieter.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

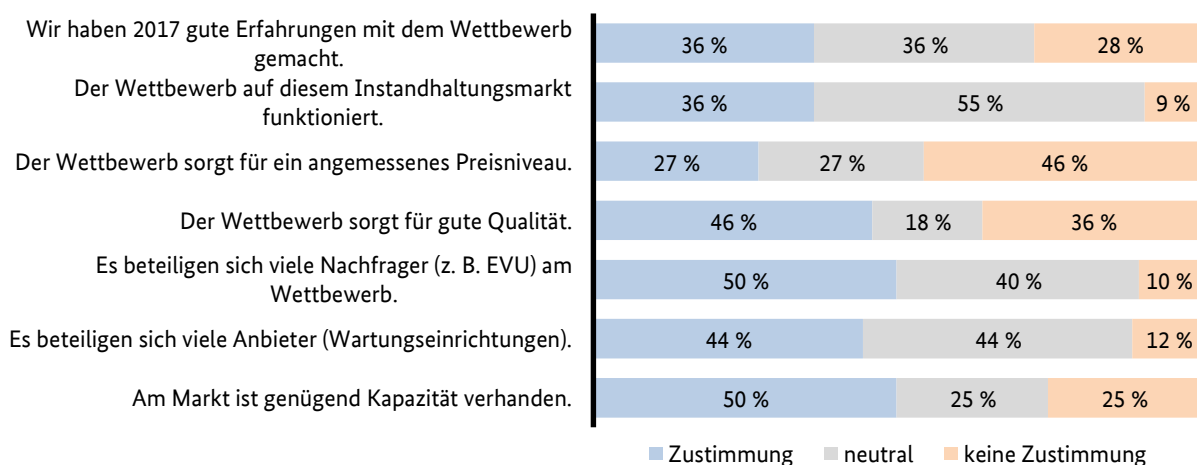


Abbildung 89: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 5 [12 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Nachfrager den wettbewerblichen Markt kritischer sehen als die Anbieter. Nur eine deutliche Minderheit der Nachfrager habe 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Viele Akteure beider Gruppen finden, dass der Wettbewerb für kein angemessenes Preisniveau Sorge. Die Qualität steht insbesondere bei den Nachfragern in Kritik.

5.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation, aber auch auf der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 90 dargestellt, sehen die Nachfrager die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute sehr kritisch: Knapp zwei Drittel der 32 teilgenommenen Nachfrager geben an, dass der Markt Unterkapazitäten aufweisen würde. Dies sehen lediglich ein Viertel der Anbieter genauso, während ein weiteres Viertel von ihnen auch Überkapazitäten wahrnimmt. Für die zukünftige Marktentwicklung sehen zwei Drittel der Nachfrager weiterhin eine Situation der Unterkapazität. Dieser Ausblick wird von sieben der 16 teilgenommenen Anbieter gestützt.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

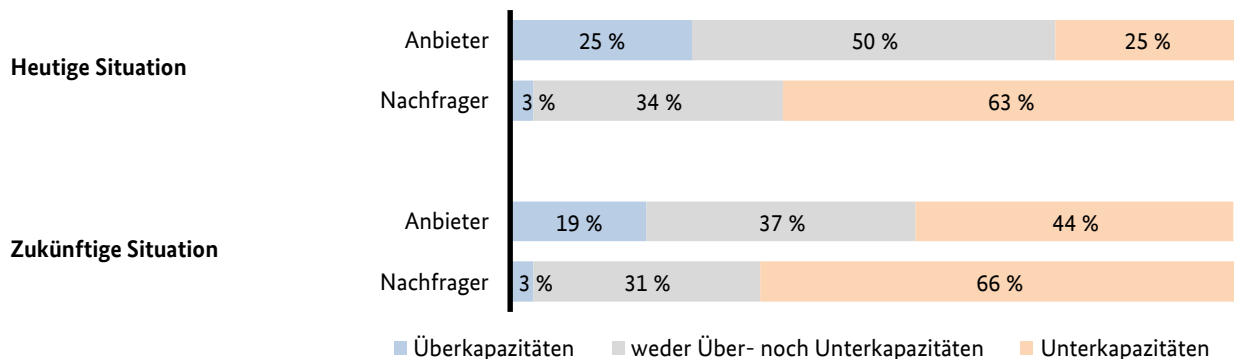


Abbildung 90: Kapazitätseinschätzung, Markt 5 [Anbieter: 16 Teilnehmer; Nachfrager: 32 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 91 dargestellt.

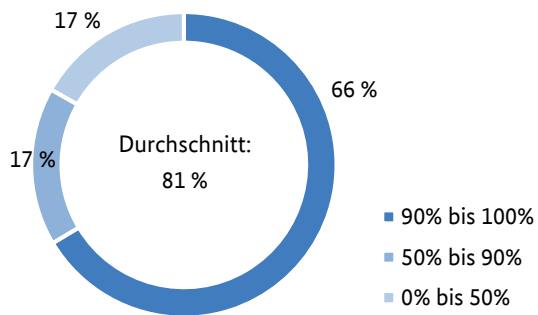
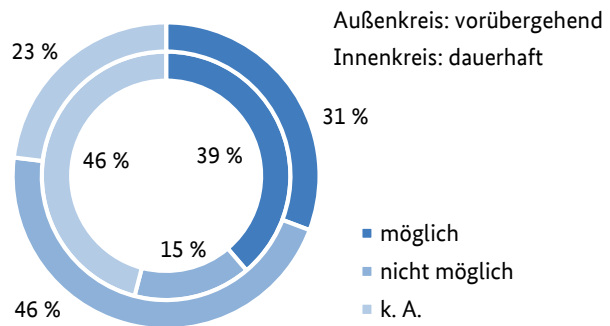
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 91: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 5.

Zwei Drittel der Wartungseinrichtungen sind heute gut ausgelastet (über 90 Prozent). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 81 Prozent. Für knapp ein Drittel der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen. Für knapp die Hälfte ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann dies auf eine gewisse Inflexibilität auf dem Markt hindeuten. Dauerhaft geben deutlich weniger Betreiber an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten um 25 Prozent zu erweitern, während die Quote der Anbieter, die eine Erweiterung als möglich erachten, auf knapp 40 Prozent ansteigt.

5.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber – oder auch der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter – zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Zwei Anbieter von 19 haben einen Markteintritt gemeldet. Nach Meldung eines dieser Anbieter sei dieser Markteintritt erfolgreich verlaufen. Die restlichen Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 92 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

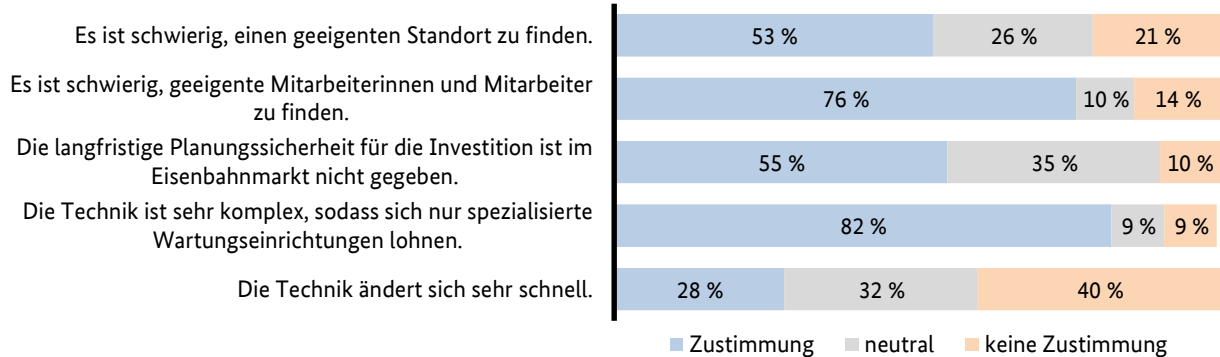


Abbildung 92: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 5 [25 Teilnehmer].

Die stärkste Zustimmung fanden die Thematiken der Komplexität der Technik, die sehr spezialisierte Wartungseinrichtungen nötig macht (82 Prozent), sowie der schwierigen Rekrutierung geeigneten Fachpersonals (75 Prozent). Viele Akteure sehen zudem die langfristige Planungssicherheit für die nötigen Investitionen als nicht gegeben an (58 Prozent). Für die Hälfte aller Befragten stellt zudem das Finden eines geeigneten Standorts eine Herausforderung dar.

Die integrierten Unternehmen haben (im Durchschnitt) angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung erst ab 58 Elektroloks ökonomisch sinnvoll ist: Sie rechnen mit knapp 10 Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von ca. 1 Mio. Euro. Sie melden außerdem, dass erst ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 15 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. In Kombination mit dem in Abbildung 92 gezeigten Meinungsbild wird deutlich, dass viele Unternehmen den Planungshorizont von 15 Jahren für problematisch halten und auch die teilweise komplexe Technik, die einen Hauptgrund für den Investitionsbedarf darstellt, als kritisch erachten. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sprechen die Erkenntnisse dafür, dass auch aus ökonomischer Perspektive hohe Markteintrittshürden in den betrachteten Markt bestehen.

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen 20 Antworten von acht Anbietern ein. Davon zielen fünf Meldungen auf Schwierigkeiten der Personalgewinnung und jeweils drei auf hohe Investitionskosten und Infrastrukturprobleme. Genannt wurden auch weitere Hürden wie gesetzliche Normen (zum Beispiel Zulassungen; fünf Meldungen) sowie das Erfordernis, Ersatzteile und Dokumentationen für die Lokomotiven von den Herstellern zu beschaffen (vier Meldungen).

5.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für schwere Instandhaltung an Elektrolokomotiven zwar Handelsbeziehungen in einem gewissen Umfang bestehen, insgesamt aber keine stabile Situation eines unverfälschten Wettbewerbs vorhanden ist.

- Die technischen Erfordernisse an die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven sowie der – etwa im Vergleich zur betriebsnahen Instandhaltung – seltene Bedarfsfall führen zu Skaleneffekten und fördern eine Konzentration von Wartungseinrichtungen. Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kunden- oder eigenen Fahrzeugen ist ökonomisch schwierig.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint denkbar. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur allerdings nicht vor. Zudem wirken der Fahrzeugeinsatz über die Verkehrsdienste hinweg und die Vermietungsgesellschaften, die über eine große Flotte an Elektrolokomotiven verfügen, dagegen.
- Neben der hohen Eigenproduktion verfügt die Deutsche Bahn AG auch bei Fremdvergaben über einen hohen Marktanteil. Eine marktbeherrschende Stellung könnte daher vermutet werden. Der Konzentrationsgrad spricht dementsprechend für einen hochkonzentrierten Markt.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden keine Ausschreibungen, jedoch eine höhere Anzahl an Direktvergaben gemeldet. Der meistgenannte Grund war die Erwartung zu weniger potentieller Anbieter. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben auch an, dass Ausschreibungen einen hohen organisatorischen Aufwand verursachen würden.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden bislang nur von wenigen Nachfragern genutzt. Dies gilt ebenso für die Einbindung in Vergabeverfahren.
- Insbesondere die Nachfrager, aber auch einige Anbieter, sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt kritisch. Es zeigte sich, dass die Nachfrager mit dem Preis- und Qualitätsniveau auf dem Markt in weit überwiegendem Anteil nicht zufrieden sind. Auch werden die am Markt vorhandenen Kapazitäten heute und in Zukunft vor allem durch die Nachfrager als nicht ausreichend wahrgenommen. Die durchschnittliche Auslastung der Wartungseinrichtungen ist heute hoch.
- In den vergangenen Jahren waren kaum Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Investitionskosten und Skaleneffekte, Personalgewinnung und Expertise sowie Ersatzteilbeschaffung, Standort und gesetzliche Anforderungen.

5.6 Marktregulierung

5.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 93 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 94 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

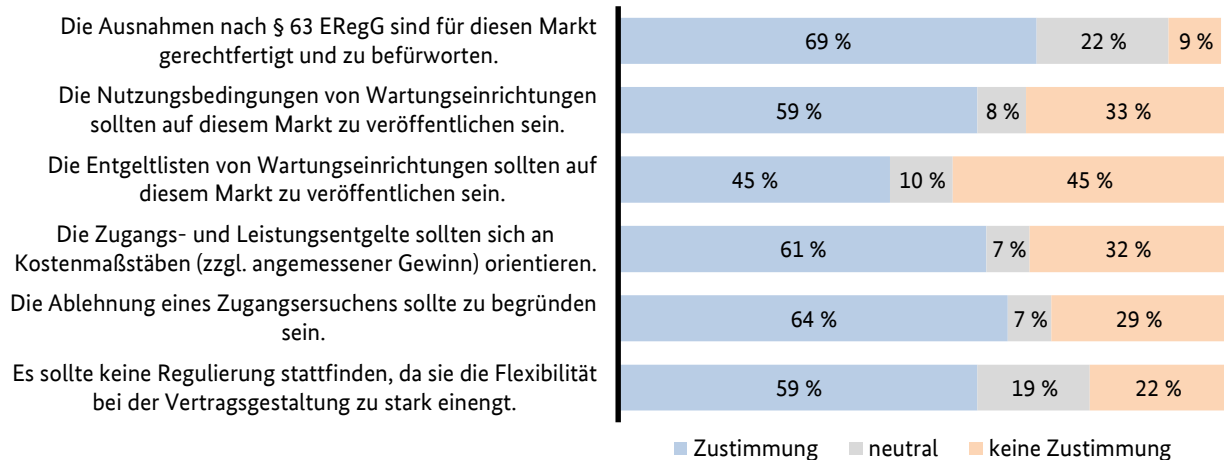


Abbildung 93: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 5 [29 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

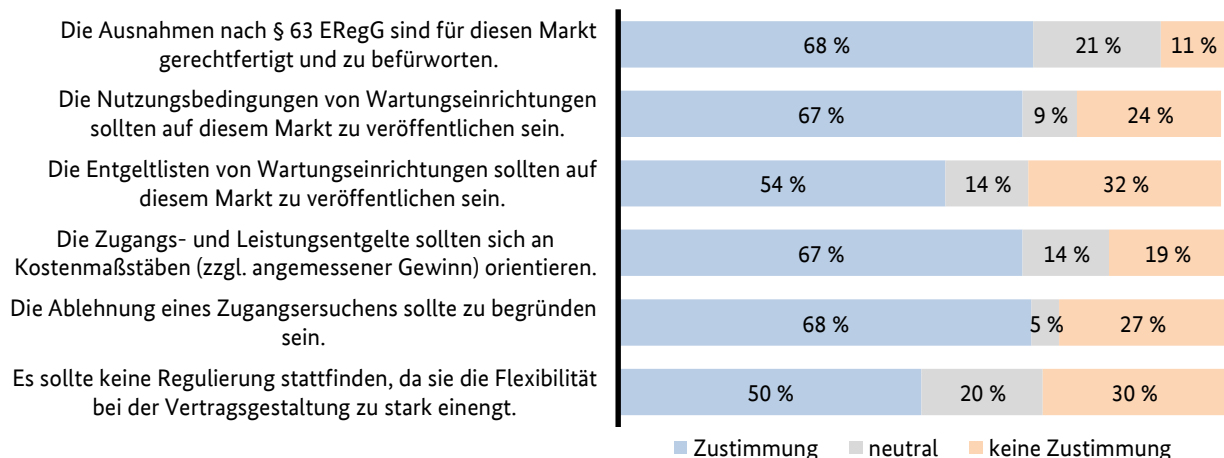


Abbildung 94: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 5 [22 Teilnehmer].

Zunächst ist zu bemerken, dass etwa zwei Drittel der Nachfrager die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt halten und sie befürworten. Werden jedoch die Details betrachtet, zeigt sich ein verändertes Bild: Knapp zwei Drittel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung stimmen der Aussage zu, dass die Nutzungsbedingungen von Wartungseinrichtungen veröffentlicht werden sollten. Auch bezüglich des Entgelts für die Instandhaltungsleistungen wünschen sich viele Nachfrager Transparenz: 43 Prozent aller Nachfrager und über 50 Prozent der Nachfrager ohne Wartungseinrichtung halten es für sinnvoll, dass Entgeltlisten zu veröffentlichen seien. Zwei Drittel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung sind der Meinung, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten.

Über 60 Prozent der Nachfrager bzw. über 50 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung teilen jedoch die Sorge, dass eine Regulierung die Flexibilität der Vertragsparteien bei der Gestaltung des Vertrags

stark einengen könnte. Ein großer Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung hat sich dahingehend geäußert, dass durch regulatorische Maßnahmen Marktkräfte außer Kraft gesetzt würden und Halter mit größerem Fahrzeugbestand möglicherweise keine Synergien mehr heben könnten.

Abbildung 95 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Ausweitung der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten 90 Prozent die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Dass Entgeltlisten nicht zu veröffentlichen seien und dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens nicht verpflichtend zu begründen sei, finden über 90 Prozent richtig. Ein Anbieter legt hierzu dar, dass er die Offenlegung der internen Kalkulationen aus wettbewerblichen Gründen kritisch sähe. Mit einer Zustimmung von zwei Dritteln kommt der Aussage eine etwas geringere Quote zu, dass die Entgelte sich nicht an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Auf 92 Prozent Zustimmung kommt die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

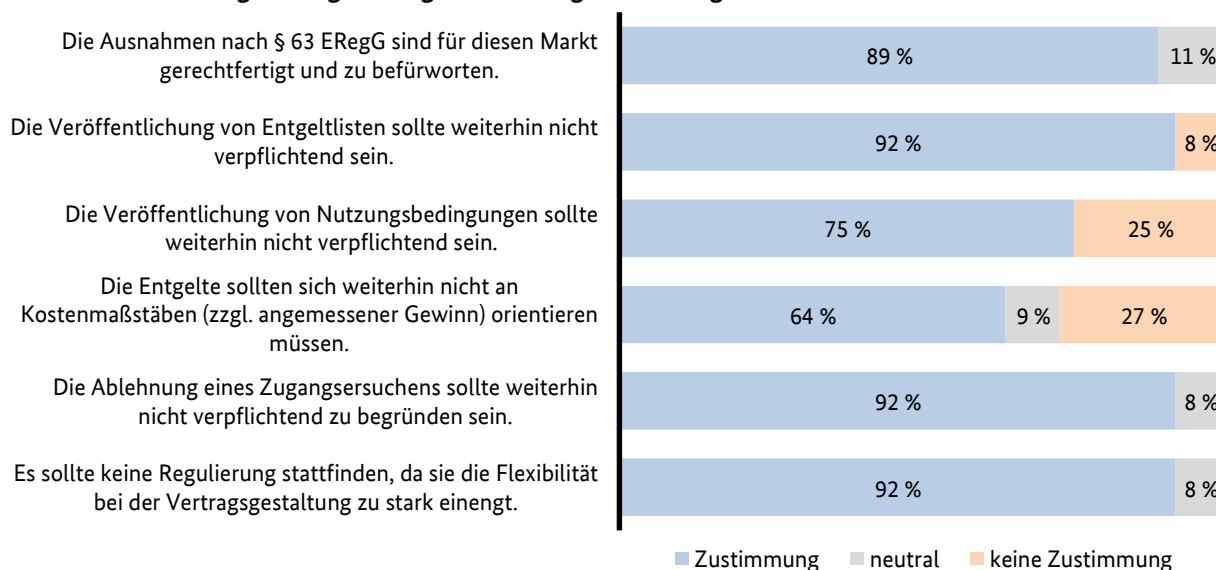


Abbildung 95: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 5 [12 Teilnehmer].

5.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse (vgl. ausführlicher zu den Ergebnissen Kapitel 0) deuten auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Elektroloks darauf hin, dass eine Regulierung den Wettbewerb sowohl auf dem Instandhaltungsmarkt als auch auf den Verkehrsmärkten unterstützen könnte. So sind der Marktanteil des größten Anbieters und der Konzentrationsindex auf dem Markt für externe Vergaben hoch. Gleichzeitig liegen insbesondere durch Skaleneffekte Markteintrittshürden vor, die den potentiellen Wettbewerb erschweren. Die Nachfrager sind mit den Marktergebnissen eher unzufrieden und stimmen mehrheitlich dem Erfordernis einiger Regulierungsinstrumente zu. Eine Regulierung könnte dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt, vermehrt Marktergebnisse erzielt werden, die auch aus Sicht der Nachfrager wettbewerblichen Verhältnissen entsprechen, sich die Anzahl der Marktakteure erhöht und die Marktkonzentration verringert.

Jedoch könnte eine Regulierung auch als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt und den Verkehrsmärkten. Aus diesem Grund ist eine Regulierung sorgfältig abzuwägen. Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven kann aus Sicht der Bundesnetzagentur aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen zweierlei geschlussfolgert werden:

- Die Nachfrager äußern sich kritisch insbesondere bezüglich der Entgelte und der Qualität. Um auf mögliche Preisdiskriminierungen mit Wirkung bis zum Verkehrsmarkt reagieren zu können, sollte die Überprüfbarkeit eines angemessenen Preisniveaus – unter Zuhilfenahme eines Kostenmaßstabes – durch die Regulierungsbehörde möglich sein.
- Um kleine Unternehmen nicht übermäßig zu belasten und um ein potentiell wettbewerbshemmendes Verhalten zu verhindern, sollte sich die Regulierung vor allem auf das größte Unternehmen auf dem betrachteten Markt fokussieren.

6. Markt 6: Schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen

6.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Dieseltriebwagen werden in Deutschland fast ausschließlich im SPNV eingesetzt. Die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung sind höher und die Leistung geringer als bei Elektrotriebwagen. Wenn möglich, werden deshalb von den EVU die Elektrotriebwagen den Dieseltriebwagen vorgezogen. Die Gründe dafür sind auch in umweltpolitischen Zielsetzungen zu sehen. Viele Förderprogramme und Ausschreibungen der Aufgabenträger verlangen Elektroantrieb oder andere alternative Antriebsmethoden. Dennoch decken die Dieseltriebwagen einen erheblichen Anteil des Nahverkehrsmarktes ab, weil viele Nahverkehrsstrecken nicht mit einer Oberleitung überspannt sind und daher vielerorts gegenwärtig noch keine Alternative zum Verbrennungsmotor besteht (vgl. zu Alternativen zum Verbrennungsmotor Kapitel 17.5).

Die schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen betrifft – neben der Reparatur von größeren Schäden etc. – insbesondere die Hauptuntersuchung nach § 32 Abs. 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO), die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Dieseltriebwagen einsetzen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Transportleistungen am Verkehrsmarkt erbringen zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 38.000 Euro je Triebwagen und Jahr für die schwere Instandhaltung.

Der Bundesnetzagentur wurde die schwere Instandhaltung von insgesamt knapp 2.400 Dieseltriebwagen gemeldet. Spiegelbildlich zu den Marktanteilen an den Verkehrsmärkten sind davon dem DB-Konzern, insbesondere dem Konzernunternehmen DB Regio AG, ca. 1.300 Dieseltriebwagen zuzurechnen.⁵³ Die restlichen etwa 1.100 Dieseltriebwagen können EVU und Wagenhaltern unterschiedlichster Größe zugeordnet werden. Insgesamt wurden 34 Konzerne bzw. Unternehmen als Nachfrager erfasst.

23 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 34 Wartungseinrichtungen tätig.⁵⁴ 15 davon sind gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv. Neben der Deutschen Bahn AG gibt es in diesem Markt fünf weitere vertikal integrierte Unternehmen, die einen internen Umsatz von mehr als einer Million Euro ausweisen. Dies sind die Transdev GmbH, die Hohenzollerische Landesbahn AG, die Bodensee-Oberschwaben-Bahn GmbH & Co. KG und die AKN Eisenbahn AG. Die restlichen zehn Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden. Auf der Nachfragerseite können 14 von 34 Unternehmen als reine Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen angesehen werden, darunter auch drei Vermietungsgesellschaften.

Der erfasste Gesamtumsatz für schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen beträgt etwas mehr als 100 Mio. Euro pro Jahr.

⁵³ Die Deutsche Bahn AG gibt für DB Regio für das Jahr 2018 einen Bestand von 1.485 Dieseltriebzügen und für das Jahr 2017 einen Bestand von 1.308 Dieseltriebzügen an. Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 21.

⁵⁴ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 248 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

6.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

6.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird ca. 70 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 96).

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

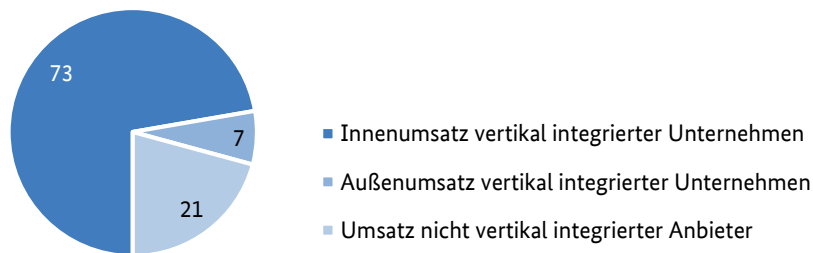


Abbildung 96: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 6.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist zunächst die Deutsche Bahn AG zu bewerten. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie verfügt deutschlandweit über mehrere Wartungseinrichtungen, in denen der weit überwiegende Teil der schweren Instandhaltung der Dieseltriebwagen ihrer Konzernunternehmen durchgeführt wird. Sie setzt dabei das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort. Insgesamt weisen heute die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von 50 bis 60 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz mit mehr als 90 Prozent gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden dominiert.

Daneben sind als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion u. a. auch die Netinera Deutschland GmbH, die Transdev GmbH und die Hohenzollerische Landesbahn AG zu bezeichnen. In diesem Markt, der fast ausschließlich im SPNV stattfindet, kommen des Öfteren neue vertikal integrierte Unternehmen hinzu, wenn diese sich nach einer gewonnenen Ausschreibung um eine Nahverkehrsleistung dazu entscheiden, eigene Wartungseinrichtungen für die SPNV-Fahrzeuge zu bauen, die neben der betriebsnahen Instandhaltung auch die schwere Instandhaltung erledigen sollen.

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 97 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen sind vor allem Kosten- und Standortvorteile entscheidend, es wird aber auch eine langfristige Planungssicherheit, ein Qualitätsvorteil und ein geringerer organisatorischer Aufwand als Grund angegeben. Etwas weniger Zustimmung erhielt die Vermeidung einer Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber. Aus Sicht der Bundesnetzagentur scheinen in diesem Markt somit kurze Wege zur eigenen Wartungseinrichtung sowie die Kosten und Qualität der eigenen Wartungseinrichtung, möglicherweise gestützt durch Synergieeffekte mit der betriebsnahen Instandhaltung derselben Fahrzeuge, sowie mit Abstrichen die langfristige Planungssicherheit ausschlaggebend zu sein.

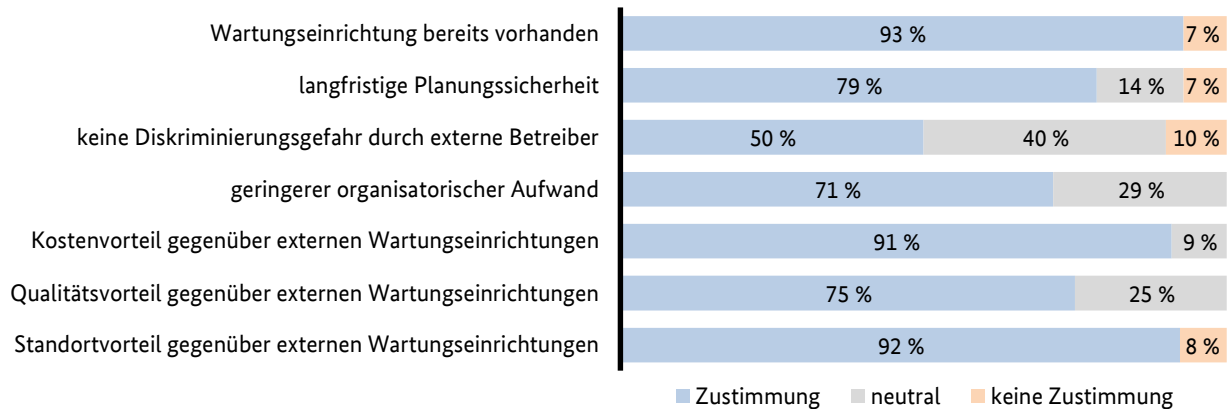
Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

Abbildung 97: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 6 [35 Teilnehmer].

6.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügte im Jahr 2017 auf dem Verkehrsmarkt SPNV über ca. 75 Prozent Marktanteil.⁵⁵ Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Diesellokomotiven hat die Instandhaltungsstrategie der Deutschen Bahn AG auch einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung durch Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten. Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Geschäftsaktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Instandhaltungsgeschäft mit Fremdkunden, welches gegenwärtig einen einstelligen Millionenbetrag pro Jahr bzw. unter zehn Prozent der Instandhaltungsumsätze der Deutschen Bahn AG auf dem betrachteten Markt ausmacht, geschmälert werden. Die Wettbewerber könnten sich so einerseits dazu gezwungen sehen, höhere Kosten für die schwere Instandhaltung bei ihren Angeboten auf SPNV-Ausschreibungen einzupreisen, was für sie einen Wettbewerbsnachteil bedeuten würde. Sollte ein Wettbewerber die SPNV-Ausschreibung jedoch gewinnen, können die eigenen Aktivitäten der Deutschen Bahn AG auf dem Verkehrsmarkt durch die Diskriminierung des Wettbewerbers nicht mehr gestärkt werden. Die vorhandenen Wartungseinrichtungen bzw. die darin erbrachten Leistungen wären dann noch bestmöglich zu vermarkten.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager zum einen bereits existierende Anbieter in Frage, zum anderen könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden, und schließlich könnte auch auf den Fahrzeughersteller zurückgegriffen werden. Viele Fahrzeughersteller bieten im Rahmen eines Rundum-Kundendienstes auch Instandhaltungsleistungen an; in manchen Verkehrsverträgen wird die Wartung und Instandhaltung dem Fahrzeughersteller von Anfang an übertragen. Im SPNV sind im Laufe der letzten Jahre

⁵⁵ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

und Jahrzehnte funktionierende Strukturen zwischen nichtbundeseigenen Eisenbahnen, Fahrzeugherstellern und Wartungseinrichtungen gewachsen.

Es liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer solchen Diskriminierung aufzeigen würden. Insgesamt kann die Bundesnetzagentur auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen gegenwärtig keine Diskriminierung erkennen.

6.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

6.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die mittels einer Fremdvergabe beauftragt wurden (das heißt ohne die Eigenproduktion vertikal integrierter Unternehmen), wiesen in den Jahren 2015 - 2017 ein Volumen von ca. 28 Mio. Euro/Jahr auf. Dabei wurden 13 Anbieter beauftragt.

Abbildung 98 stellt die Verteilung der Marktanteile des Zeitraums 2015 bis 2017 dar. Alstom verfügt über einen Marktanteil von 40 - 50 Prozent. Die Deutsche Bahn AG und die RailMaint GmbH verfügen über einen Marktanteil von je 10 - 20 Prozent. Nennenswerte Marktanteile in Höhe von 0 - 10 Prozent sind noch bei VIS Verkehrs Industrie Systeme, der Stadler Pankow GmbH und der Netinera Deutschland GmbH zu verzeichnen. Die anderen sieben Anbieter kommen lediglich auf Marktanteile von bis zu 1 Prozent. Die Schwelle von 40 Prozent Marktanteil, ab der eine marktbeherrschende Stellung vermutet wird, erreicht Alstom knapp (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

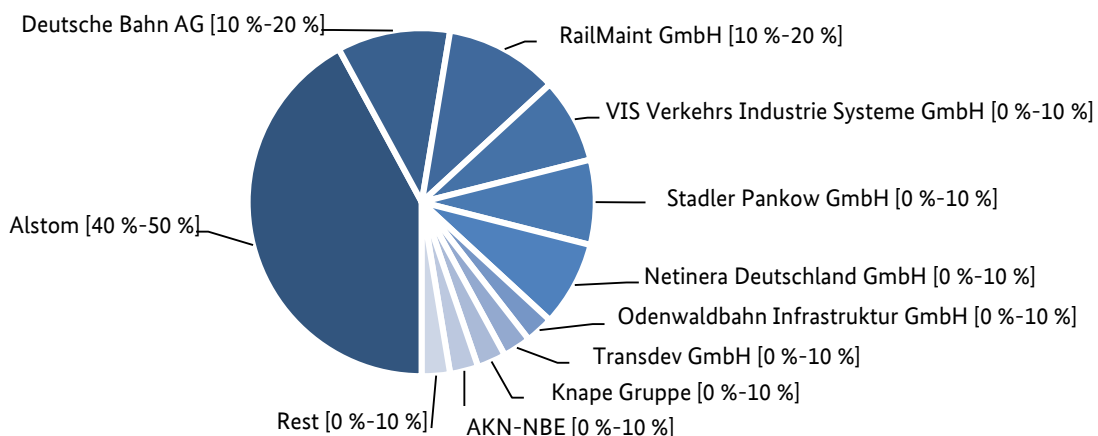


Abbildung 98: Marktanteile der Anbieter, Markt 6.

Der HHI beträgt in dem Markt für schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen ca. 2.500. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten liegt dieser Wert auf der Grenze vom moderat konzentrierten Markt zum hochkonzentrierten Markt.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

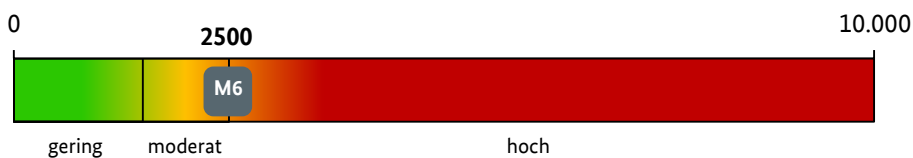


Abbildung 99: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 6.

6.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 25 Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 100 ersichtlich, werden Instandhaltungsleistungen überwiegend von EVU vergeben. Die sechs größten Nachfrager SNCF (Keolis/Captrain), Erfurter Bahn GmbH, Transdev, BeNEX, Hessische Landesbahn GmbH und Bodensee-Oberschwaben-Bahn GmbH & Co. KG bewegen sich alle zwischen 10 Prozent und 20 Prozent des Gesamtumsatzes. Hinzu kommen 19 weitere EVU, die Instandhaltungsleistungen an Dieseltriebwagen fremd vergeben und insgesamt zu gut 15 Prozent des Gesamtumsatzes beitragen.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

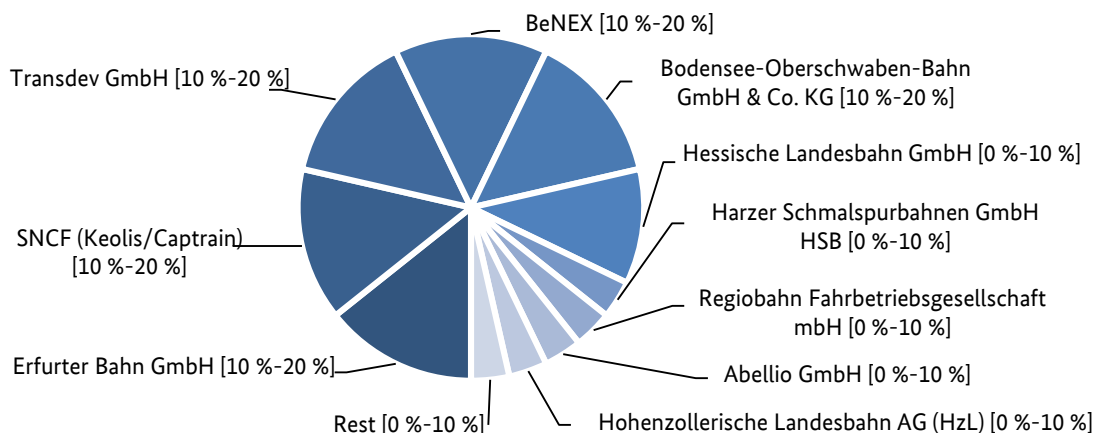


Abbildung 100: Marktanteile der Nachfrager, Markt 6.

Der HHI der Nachfragerseite des betrachteten Marktes für schwere Instandhaltungsleistungen an Dieseltriebwagen beträgt ca. 1.200. Die Nachfragerseite weist somit insgesamt eine weit weniger hohe Konzentration auf als die Anbieterseite und kann nach Kapitel C2.3.3 als gering konzentriert betrachtet werden.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

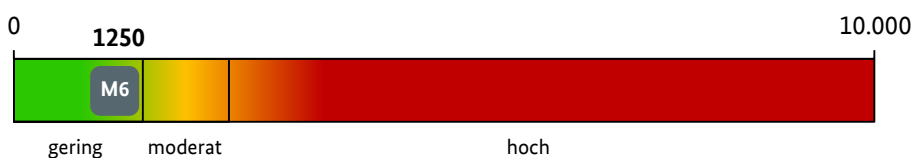


Abbildung 101: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 6.

6.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vertragsvergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Dieselmotoren im Jahr 2017 erfolgte (ohne Eigenproduktion).

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 84 Verträgen gemeldet. Das Auftragsvolumen zeigte eine hohe Spannweite. So wurden viele Verträge von bis zu 25.000 Euro Auftragswert abgeschlossen, aber auch einige Verträge mit Volumen von ein- und zweistelligen Millionen-Euro-Werten. Es wurden vier Verträge nach Ausschreibungen, 38 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern und 42 Verträge nach Direktvergaben (also ohne Anfrage an konkurrierende Betreiber) abgeschlossen. Bei den Ausschreibungen nahmen drei bis acht, im Durchschnitt etwa vier Anbieter teil. Durchschnittlich ein Angebot entsprach dabei nicht den Anforderungen. Bei den Leistungsanfragen wurden im Mittel über vier Anbieter angeschrieben, geantwortet haben durchschnittlich drei.

Die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, hat die Bundesnetzagentur befragt, warum sie sich gegen eine wettbewerbliche Vergabe mit der Beteiligung mehrerer Betreiber entschieden haben. Abbildung 102 zeigt die Antworten.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

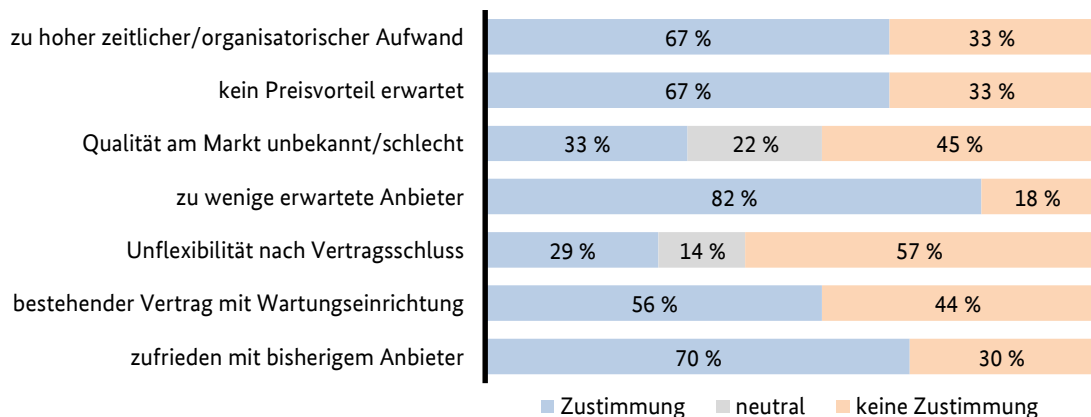


Abbildung 102: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 6 [12 Teilnehmer].

Mit der höchsten Zustimmungsquote von ca. 80 Prozent wird gemeldet, dass für eine Vergabe unter Konkurrenz zu wenige Anbieter zu erwarten seien. 70 Prozent der Nachfrager meldeten, dass man zufrieden mit dem bisherigen Anbieter sei. Etwa zwei Drittel der Teilnehmer erwartet keinen Preisvorteil und scheut den zu hohen zeitlichen und organisatorischen Aufwand. Über die Hälfte der befragten Nachfrager meldet, dass sie mit einem bestehenden Vertrag gebunden seien. Eine weniger starke Rolle spielen die Qualität am Markt sowie eine mögliche Inflexibilität nach Vertragsschluss.

Im Jahr 2017 haben sich auf der Anbieterseite zwölf von 28 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 103 stellt die Gründe dafür dar.

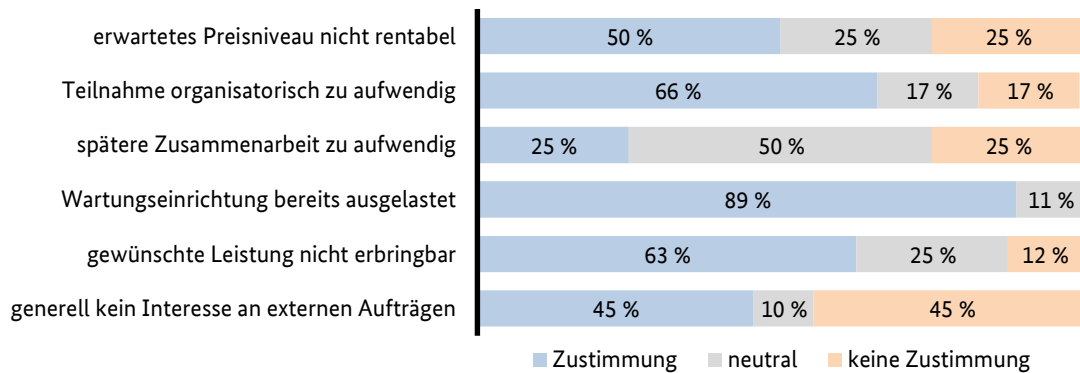
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 103: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 6 [11 Teilnehmer].

Fast alle Anbieter gaben an, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet gewesen sei. Etwa zwei Drittel gaben an, dass die Teilnahme an einer Ausschreibung organisatorisch zu aufwendig sei. Etwa genauso viele gaben zudem an, dass die gewünschte Leistung in ihrer Wartungseinrichtung nicht erbringbar sei. Generell kein Interesse an externen Ausschreibungen sowie ein unrentables Preisniveau sahen etwa die Hälfte der Teilnehmer. Es lässt sich somit schlussfolgern, dass, wenn die Leistung erbringbar ist und genügend Kapazität vorhanden ist, zwar zum Teil Interesse für Ausschreibungen vorhanden wäre, die Organisation aber das Haupthindernis für die tatsächliche Teilnahme ist.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Ausschreibungen sowie den Leistungsanfragen unter Konkurrenz waren die Faktoren Preis/Leistung, Know-how und die Durchlaufzeit des Auftrags ausschlaggebend. Bei den Direktvergaben sind die Faktoren vielfältiger: Drei Meldungen stellten das Know-how in den Vordergrund, drei weitere eine langfristige Zusammenarbeit. Auch die Verlässlichkeit und Pünktlichkeit spielt eine Rolle. Eine Direktvergabe wurde aufgrund fehlender alternativer Anbieter getätigt.

Die Analyse der Laufzeit der Verträge ergab, dass auf dem betrachteten Markt für die schwere Instandhaltung von Dieselmotoren sowohl kurz- als auch langfristige Verträge geschlossen werden. Während Direktvergaben und Leistungsanfragen an mehrere Anbieter eher kürzere Laufzeiten (oft nicht länger als ein Jahr) aufweisen, sind durch Ausschreibungen initiierte Verträge eher langfristig (angegeben wurden vier bis zehn Jahre). Dementsprechend spielt bei langfristigen Verträgen die Ausschreibung als Vergabeart eine vergleichbare Rolle wie die Direktvergaben. Das Vertragsvolumen langfristiger Verträge kann mehrere Mio. Euro erreichen und beträgt im Durchschnitt ca. 1 Mio. Euro. Viele langfristige Verträge weisen eine Laufzeit von zwei bis fünf Jahren auf, aufgrund einiger langlaufender Verträge liegt der Marktdurchschnitt jedoch bei etwa fünf Jahren. Bei der Vergabe langfristiger Verträge spielte in den meisten Fällen der Preis bzw. das Preis-Leistungs-Verhältnis die Hauptrolle (zehn Meldungen). Jeweils einmal wurden die fachliche Kompetenz, der Standort sowie fehlende alternative Anbieter genannt.

6.3.4 Ausländische Vertragspartner

Für den Markt der schweren Instandhaltung von Dieselmotoren wurden keine Leistungen ausländischer Wartungseinrichtungen gemeldet.

6.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

6.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, oder ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, ist von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichtet werden soll. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen diese Nachfrager davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt für Fremdvergaben einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 104 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 105 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen. Mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen können somit ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

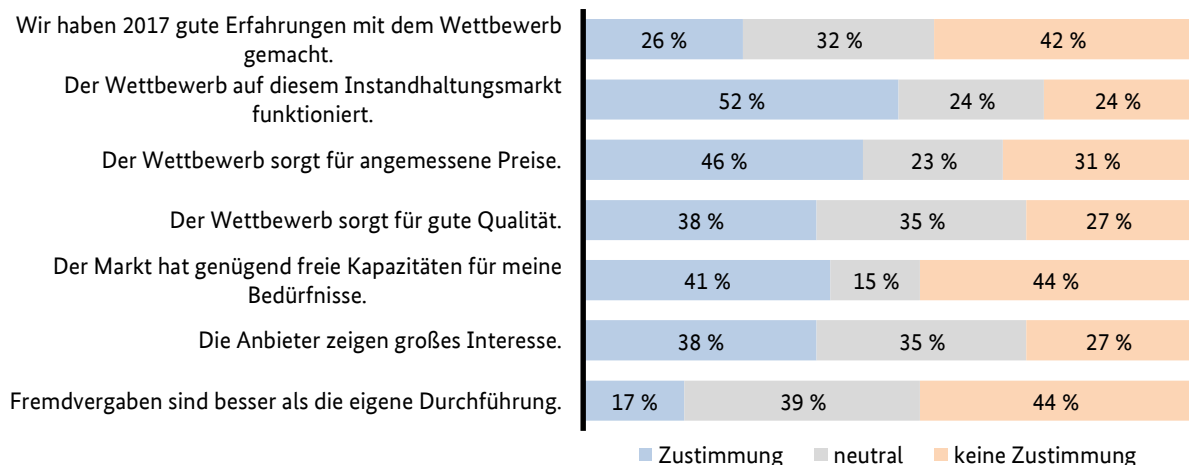


Abbildung 104: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 6 [27 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

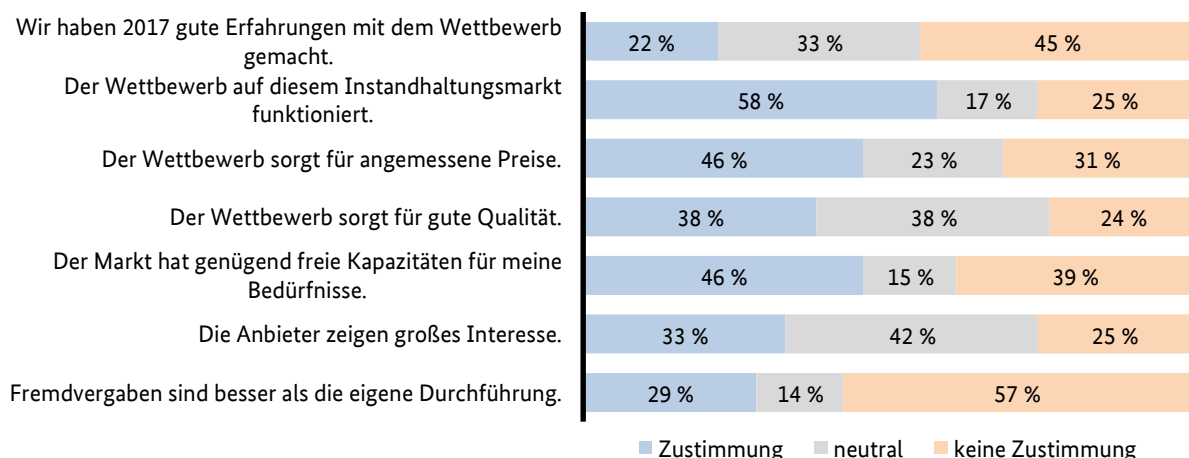


Abbildung 105: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 6 [13 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass bei den Nachfragern ein gemischtes Bild über den Wettbewerb auf dem betrachteten Markt vorliegt. Gut die Hälfte aller Nachfrager bzw. 58 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen sind der Meinung, der Wettbewerb auf diesem Markt funktioniere. Allerdings machten wesentlich weniger Nachfrager positive Erfahrungen mit dem Wettbewerb, nämlich nur 26 Prozent der Nachfrager und nur 22 Prozent derer ohne eigene Wartungseinrichtungen, während jeweils über 40 Prozent dieser Aussage nicht zustimmen wollen.

Uneinheitlich äußerten sich die Nachfrager auch zu den Fragen, ob der Wettbewerb für angemessene Preise und gute Qualität sorgt, ob der Markt genügend freie Kapazitäten hat und ob die Anbieter großes Interesse an den Aufträgen zeigen. Die Unterschiede zwischen allen Nachfragern und denen ohne eigene Wartungseinrichtungen sind gering; letztere sehen die Wettbewerbssituation leicht positiver.

Nur 17 Prozent der Nachfrager sind der Meinung, Fremdvergaben seien besser als die eigene Durchführung der Instandhaltungsleistungen. Betrachtet man nur die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen, sind es immerhin knapp 30 Prozent. Dies lässt sich eventuell dadurch erklären, dass die Nachfrager mit eigenen Wartungseinrichtungen von Grund auf skeptischer gegenüber Fremdvergaben sind. Dieselftriebwagen werden fast ausschließlich im SPNV verwendet. Da eigene Wartungseinrichtungen im SPNV stärker verbreitet sind als in den anderen Verkehrsdiensten, kann dadurch die allgemein negative Meinung zu den Fremdvergaben angenommen werden.

Abbildung 106 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich ein deutlich positiveres Bild als bei den Nachfragern. 80 Prozent der Anbieter sehen einen funktionierenden Wettbewerb, zwei Drittel sind der Meinung, es beteiligen sich viele Nachfrager und Anbieter am Wettbewerb, und am Markt sei genügend Kapazität vorhanden. Lediglich bei den Punkten, ob der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau und für eine gute Qualität sorgt, sieht rund ein Drittel der Anbieter wettbewerbliche Schwierigkeiten auf dem Markt. Insbesondere die geringe Zustimmungsrates von 28 Prozent zu der Aussage, dass der Wettbewerb für gute Qualität Sorge, sticht heraus. Über die Hälfte der Anbieter haben aber gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht, nur ein Anbieter stimmt dieser Aussage nicht zu.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

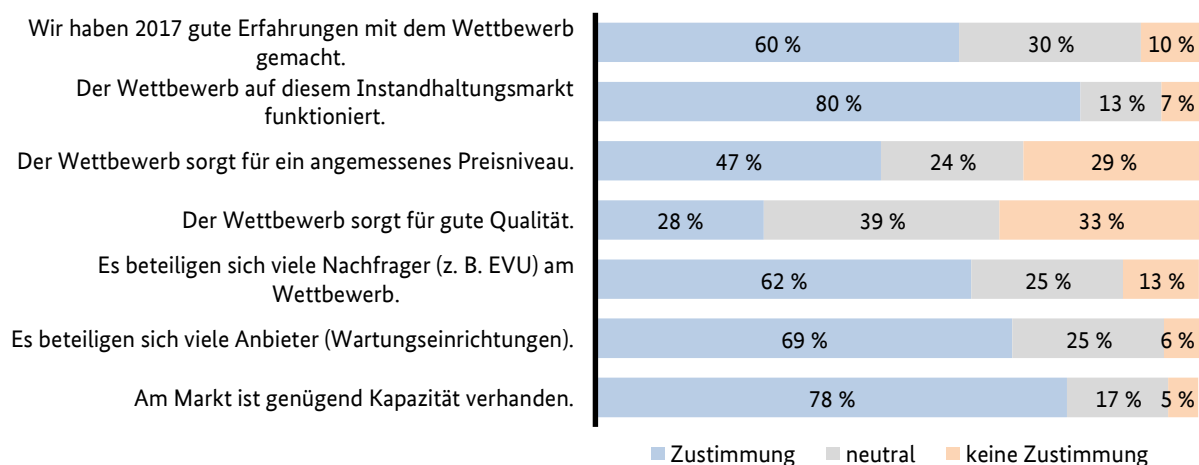


Abbildung 106: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 6 [18 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Nachfrager den wettbewerblichen Markt wesentlich kritischer sehen als die Anbieter. Im Gegensatz zu den Anbietern hat nur eine deutliche Minderheit der Nachfrager 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Insbesondere die Fragen, ob genügend Kapazität vorhanden wäre, und ob es genügend interessierte Anbieter gäbe, bewerteten die Anbieter und die Nachfrager stark gegensätzlich.

6.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation und der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 107 dargestellt, sieht ein Drittel der Nachfrager die heute verfügbaren Kapazitäten am Markt kritisch. Für die Zukunft rechnet die Hälfte der Nachfrager mit Unterkapazitäten. Dies sehen lediglich 15 Prozent der Anbieter für die aktuelle Situation und 23 Prozent für die Zukunft genauso. Überkapazitäten werden sowohl heute als auch in Zukunft von höchstens 21 Prozent aller Anbieter und Nachfrager wahrgenommen.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

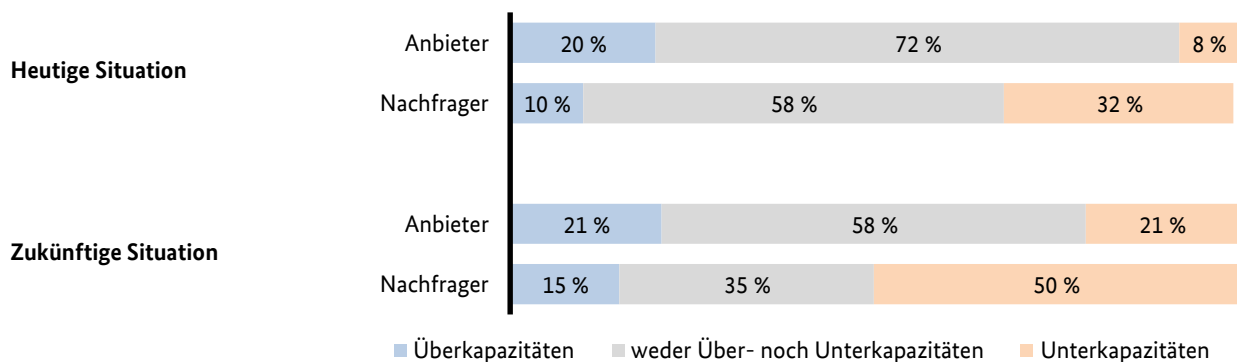


Abbildung 107: Kapazitätseinschätzung, Markt 6 [Anbieter: 27 Teilnehmer; Nachfrager: 20 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr Aufträge annehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur Übernahme eines Auftrags) und langfristig (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 108 dargestellt.

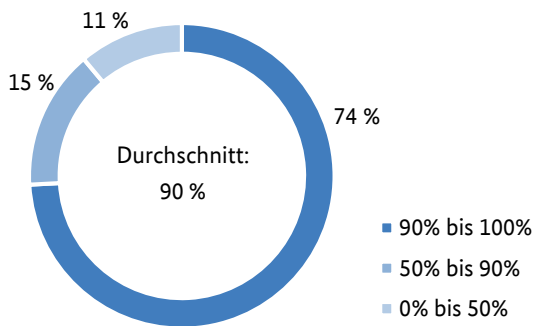
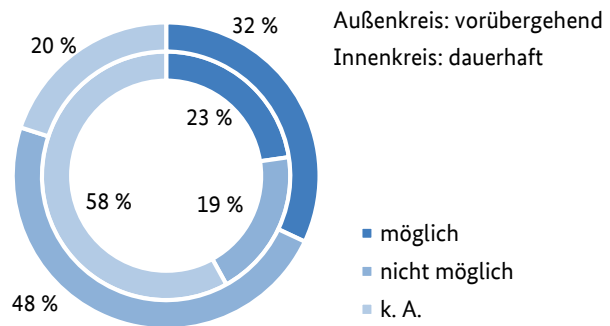
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 108: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 6.

Drei Viertel der Wartungseinrichtungen ist heute gut ausgelastet (Auslastungsgrad über 90 Prozent) und weitere 14 Prozent der Wartungseinrichtungen sind zwischen 50 und 90 Prozent ausgelastet. Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 90 Prozent. Für knapp ein Drittel der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen, für knapp die Hälfte ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann dies auf eine gewisse Inflexibilität auf dem Markt hindeuten. Dauerhaft machten fast zwei Drittel der Betreiber keine Angaben. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass dem Verbrennungsmotor keine Zukunft, zumindest keine Wachstumsraten zugetraut und deshalb keine Investitionen in diese Technologie vorgenommen werden. Von den antwortenden Anbietern kann sich etwa die Hälfte eine Kapazitätserweiterung vorstellen.

6.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber sowie der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Einem Anbieter von 30 waren drei Markteintritte bekannt; fünf Anbieter meldeten einen bis zwei Markteintritte. Nach Meldung eines Anbieters sei ein Markteintritt nur teilweise erfolgreich verlaufen. Alle anderen Markteintritte waren nach Angaben der Anbieter erfolgreich. Die restlichen 24 Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 109 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

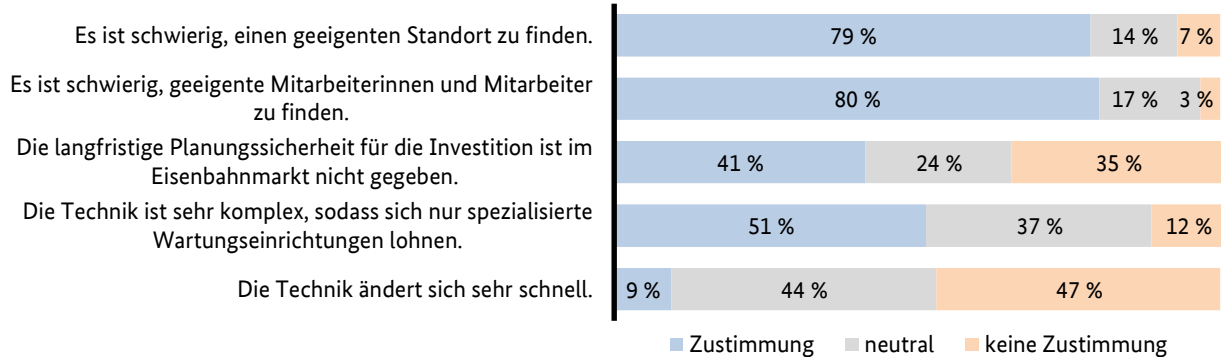


Abbildung 109: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 6 [35 Teilnehmer].

Die größten Herausforderungen sahen die Betreiber beim Finden eines geeigneten Standortes und der Personalgewinnung. Etwa 40 Prozent der Teilnehmer sah die Gefahr, dass für die Investition keine langfristige Planungssicherheit gegeben sei. Etwa die Hälfte schätzt die Technik der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven als so komplex ein, dass sich nur spezialisierte Wartungseinrichtungen lohnten. Ein Teilnehmer gab zusätzlich an, dass sich die Investition nicht lohnen würde, und ein weiterer meldete, dass die Anforderungen zur Marköffnung zu hoch seien.

Die integrierten Unternehmen wurden zudem nach ökonomischen Kennzahlen zu einem Neubau befragt. Die Angabe, ab wie vielen Fahrzeugen eine Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven ökonomisch sinnvoll ist, schwankt zwischen 1 und 20 mit einem Mittelwert von 8 Fahrzeugen. Die angegebenen Investitionskosten weisen eine Schwankungsbreite zwischen 1 und 10 Mio. Euro auf (Durchschnitt: 5 Mio. Euro), die gemeldeten Kosten für den laufenden Betrieb liegen bei durchschnittlich 140.000 Euro/Jahr (2.000 - 500.000 Euro). Die befragten Unternehmen melden außerdem, dass ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 15 Jahren (5 - 25 Jahre) mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. In Abbildung 109 dominieren jedoch eher nichtfinanzielle Themenfelder wie die Standortsuche sowie die Gewinnung geeigneter Mitbewerber.

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden weiterhin gezielt zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen über 40 Antworten von 19 Anbietern ein. Davon zielen neun Meldungen auf hohe Investitionskosten bzw. eine lange Amortisationsdauer sowie acht Meldungen auf Schwierigkeiten der Gewinnung von geeignetem Fachpersonal, etwa Mechanikern und Mechatronikern. Sechs Meldungen betreffen Vorschriften, Normen und benötigte Zertifikate. Genannt wird in diesem Zusammenhang, dass die ECM-Verordnung in Zukunft eine Hürde insbesondere für kleine Unternehmen darstellen könnte. Fünf weitere Meldungen benennen das Problem, einen geeigneten und verfügbaren Standort (mit Zugang zum Schienennetz) zu finden. Drei Meldungen merken an, dass bauartbedingte technische Unterschiede zu einer hohen Spezialisierung und zu unterschiedlichen Instandhaltungskonzepten führten, für die eine breite Nachfrage fehlte. Laut weiterer drei Meldungen seien bereits ausreichend freie oder Überkapazitäten auf dem Markt vorhanden. In zwei Meldungen wurde ein zu geringes Preisniveau genannt. Weitere Meldungen betreffen die Kurzfristigkeit von Aufträgen, die einer gleichmäßigen Auslastung entgegenstünde, sowie Hürden aufgrund von Fahrzeugherstellern, die etwa nur eine eingeschränkte Fahrzeugdokumentation zur Verfügung stellen

und den Wettbewerb nicht unterstützten. Eine Meldung zweifelt die Zukunftsfähigkeit und Rechtslage von Dieselfahrzeugen an („Dieselskandal“).

6.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für schwere Instandhaltung an Dieseltriebwagen Handelsbeziehungen in einem größeren Umfang bestehen. Insgesamt scheint eine Situation mit stabilem Wettbewerb der Anbieter vorhanden zu sein.

- Die technischen Erfordernisse an die schwere Instandhaltung von Dieseltriebwagen sowie der – etwa im Vergleich zur betriebsnahen Instandhaltung – seltene Bedarfsfall führen zu Skaleneffekten und fördern eine Konzentration von Wartungseinrichtungen. Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kunden- oder eigenen Fahrzeugen ist ökonomisch schwierig. Da die räumliche Distanz zur Wartungseinrichtung eine untergeordnete Rolle spielt, stehen in den meisten Fällen mehrere Anbieter für die gewünschten Leistungen zur Verfügung.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint wenig denkbar. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Da sich der externe Umsatz auf mehrere Betreiber verteilt, darunter auch eine Anzahl nicht vertikal integrierter Unternehmen, sind die Möglichkeiten zur Diskriminierung begrenzt.
- Die Deutsche Bahn AG als Betreiber von Wartungseinrichtungen verfügt über eine sehr hohe Eigenproduktion und über den zweitgrößten Marktanteil bei Fremdvergaben.
- Auf dem Markt für Fremdvergaben verfügt ein Unternehmen über einen größeren Marktanteil. Daneben gibt es noch fünf weitere Unternehmen mit relevanten Marktanteilen. Insgesamt kann von einem moderat konzentrierten Markt ausgegangen werden.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden wenige Ausschreibungen und eine höhere Anzahl an Direktvergaben gemeldet. Der meistgenannte Grund gegen die Durchführung von Ausschreibungen war die Erwartung zu weniger potentieller Anbieter. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben auch an, dass Ausschreibungen einen hohen organisatorischen Aufwand verursachen würden.
- Ausländische Wartungseinrichtungen wurden bislang nicht genutzt.
- Insbesondere die Anbieter, aber auch über die Hälfte der Nachfrager, sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt positiv. Es zeigte sich jedoch, dass die Kapazitäten heute und in Zukunft vor allem durch die Nachfrager als nicht ausreichend wahrgenommen werden. Die Auslastung der Wartungseinrichtungen ist heute überwiegend hoch.
- In den vergangenen Jahren waren nur wenige Eintritte neuer Anbieter in den Markt zu beobachten. Es bestehen Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Investitionskosten, Fachpersonalgewinnung, Standortwahl und gesetzliche Anforderungen.

6.6 Marktregulierung

6.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige Regulierung nach dem ERegG bewerten (vgl. Kapitel C2.6.1). In Abbildung 110 wird zunächst die Bewertung der Gesamtheit der Nachfrager gezeigt. Etwa zwei Drittel aller Nachfrager halten die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt. Zwölf von 15 Nachfragern befürworten die Aussage, es sollte keine Regulierung stattfinden, da sie die Flexibilität der Vertragsgestaltung zu stark einschränke. Werden die Details betrachtet, bestätigt sich dieses Bild. Nur ein Viertel der Nachfrager möchte die Entgeltlisten für Wartungseinrichtungen veröffentlicht sehen und je ein Drittel ist der Meinung, Nutzungsbedingungen sollten veröffentlicht werden sowie die Zugangs- und Leistungsentgelte sollten sich an Kostenmaßstäben orientieren. Immerhin 40 Prozent der Nachfrager vertreten die Auffassung, dass die Ablehnung eines Zugangsanspruchs begründet werden soll. Die Quoten der Meldungen, die die Aussagen ablehnen, sind jedoch stets höher.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

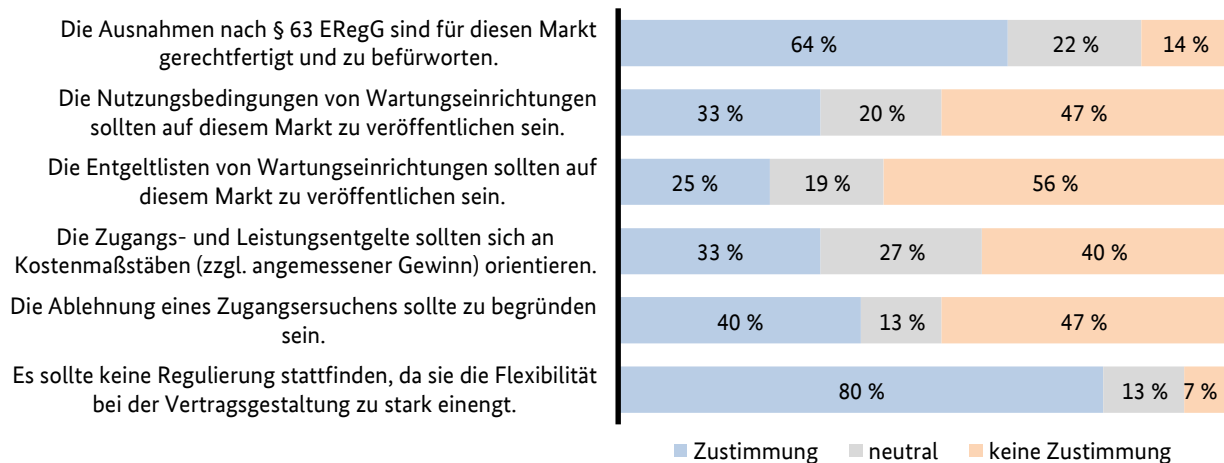


Abbildung 110: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 6 [16 Teilnehmer].

In Abbildung 111 werden nur die Nachfrager gezeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind. Es stimmen noch 45 Prozent der Aussage zu, dass die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG gerechtfertigt sind. Eine mit 58 Prozent mehrheitliche Zustimmung erfährt die Aussage, dass aufgrund einer eingengten Flexibilität bei der Vertragsgestaltung keine Regulierung stattfinden solle. Auch bei den Details fallen die Antworten der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung etwas kritischer aus. So ist nun die jeweilige Zustimmungsquote zu den Fragen, ob Nutzungsbedingungen von Wartungseinrichtungen veröffentlicht werden sollten, abgelehnte Zugangsersuchen begründet werden sollten und ob sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten, höher oder gleich der jeweiligen Ablehnungsquote. Über ein Drittel wünscht sich bezüglich des Entgelts für die Instandhaltungsleistungen mehr Transparenz und hält eine Veröffentlichung von Entgeltlisten für sinnvoll. Einzelne Nachfrager verweisen darauf, dass sich der Markt selbst regulieren würde und zum Beispiel bei geringerer Eigenauslastung das Interesse an Leistungen für Dritte steigen würde.

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

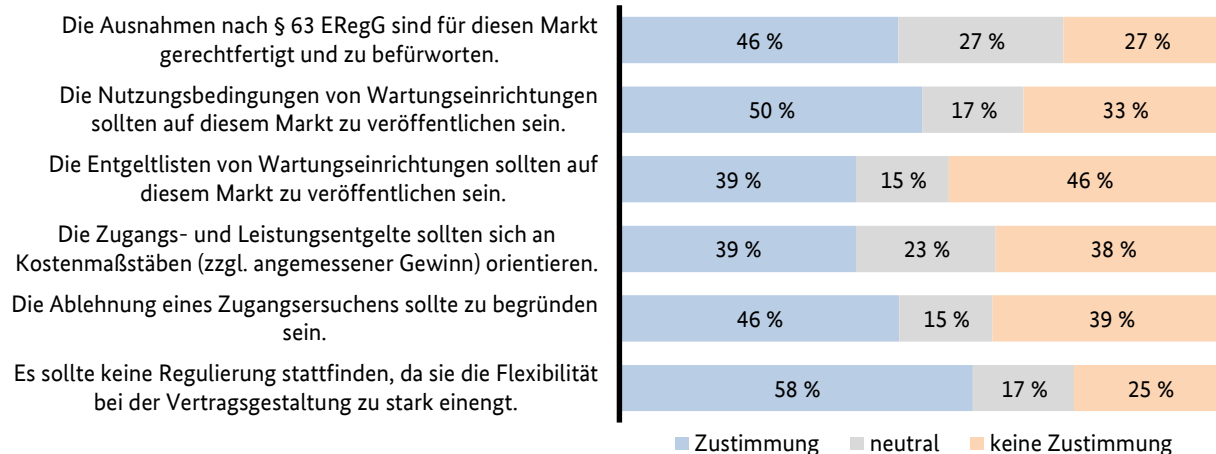


Abbildung 111: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 6 [13 Teilnehmer].

Abbildung 112 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter eine Ausweitung der Regulierung ablehnt und skeptischer als die Nachfrager ist. So befürworten über 80 Prozent die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Dass Entgeltlisten nicht zu veröffentlichen seien und dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens nicht verpflichtend zu begründen sei, findet eine große Mehrheit der Anbieter richtig. Mit etwas geringerer, aber dennoch hoher Zustimmung ist man auf der Anbieterseite der Meinung, dass die Nutzungsbedingungen nicht veröffentlicht werden müssten und dass die Entgelte sich weiterhin nicht an den Kostenmaßstäben orientieren müssten. Auf 85 Prozent Zustimmung kommt schließlich die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

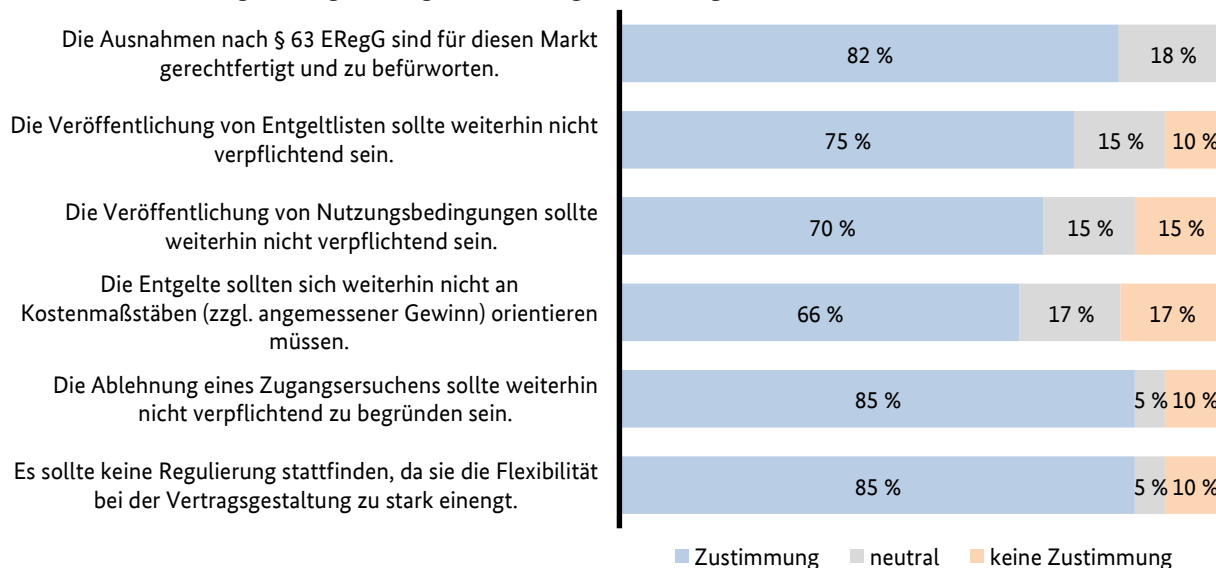


Abbildung 112: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 6 [20 Teilnehmer].

6.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse (vgl. für eine Zusammenfassung der Ergebnisse Kapitel 6.5) deuten auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Dieselfahrzeugen darauf hin, dass eine Regulierung den Wettbewerb sowohl auf dem Instandhaltungsmarkt als auch auf den Verkehrsmärkten nur begrenzt unterstützen könnte. So sind die Marktanteile auf dem Markt für externe Vergaben auf sechs größere Anbieter verteilt und die Konzentration moderat. Es bestehen Markteintrittshürden, die jedoch eher durch die Suche eines geeigneten Standortes und die Gewinnung qualifizierten Personals gekennzeichnet ist, als durch Folgen einer Konzentration auf wenige Anbieter. Insbesondere Nachfrager sind mit den Marktergebnissen in wenigen Fällen zwar unzufrieden, sehen aber mehrheitlich einen funktionierenden Markt und stimmen gegen das Erfordernis einer Regulierung.

Eine umfangreiche Regulierung könnte als Hürde des Markteintritts sowie der wettbewerblichen Tätigkeiten (Transaktionskosten) für potentielle oder bestehende Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb.

Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Dieselfahrzeugen sollte aus Sicht der Bundesnetzagentur aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen auf eine umfangreiche Regulierung verzichtet werden.

7. Markt 7: Schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen

7.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Elektrotriebwagen werden in Deutschland weit überwiegend im SPNV eingesetzt (zu den Triebzügen des SPNV siehe Kapitel 10 und 11). Im Allgemeinen sind die Kosten für den Betrieb und die Instandhaltung niedriger und die Leistung höher als bei den Dieseltriebwagen. Wenn möglich, werden deshalb von den EVU die Elektrotriebwagen den Dieseltriebwagen vorgezogen. Die Gründe dafür sind auch in umweltpolitischen Zielsetzungen zu sehen. Viele Förderprogramme und Ausschreibungen der Aufgabenträger verlangen Elektroantrieb oder andere alternative Antriebsmethoden. Letztere sind zwar verstärkt in der öffentlichen Diskussion, tatsächlich aber noch nicht sehr weit verbreitet. Des Weiteren sollen verstärkt bisher mit Diesel betriebene Nahverkehrsstrecken elektrifiziert werden. Deshalb dürfte die Tendenz eher zu einer größeren Zahl von Elektrotriebwagen gehen.

Die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen betrifft – neben der Reparatur von größeren Schäden etc. – insbesondere die Hauptuntersuchung nach § 32 Abs. 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Elektrotriebwagen einsetzen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Transportleistungen am Verkehrsmarkt erbringen zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 33.500 Euro je Triebwagen und Jahr für die schwere Instandhaltung.

Der Bundesnetzagentur wurde die schwere Instandhaltung von insgesamt knapp 3.200 Elektrotriebwagen gemeldet. Spiegelbildlich zu den Marktanteilen an den Verkehrsmärkten sind davon dem DB-Konzern, insbesondere dem Konzernunternehmen DB Regio AG, ca. 2.500 Elektrotriebwagen zuzurechnen.⁵⁶ Die restlichen etwa 650 Elektrotriebwagen können EVU und Wagenhaltern unterschiedlichster Größe zugeordnet werden. Insgesamt wurden 15 Konzerne bzw. Unternehmen als Nachfrager erfasst.

Sechs Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 19 Wartungseinrichtungen tätig.⁵⁷ Drei davon sind gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv. Neben der Deutschen Bahn AG gibt es in diesem Markt die vertikal integrierten Konzerne Transdev GmbH und Netinera Deutschland GmbH. Die drei weiteren Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden, nämlich die Talbot Services GmbH sowie die Fahrzeughersteller Alstom und Stadler. Auf der Nachfragerseite können somit von 15 Unternehmen 8 als reine Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen angesehen werden.

Der erfasste Gesamtumsatz für schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen beträgt knapp 110 Mio. Euro pro Jahr.

⁵⁶ Die Deutsche Bahn AG gibt für DB Regio für das Jahr 2018 einen Bestand von 815 Gleichstrom-S-Bahnen, 1.094 Wechselstrom-S-Bahnen sowie 678 Elektrotriebzügen an (gesamt: 2.587 Fahrzeuge). Für das Jahr 2017 wird ein Bestand von 2.505 Elektrotriebzügen und S-Bahnen angegeben. Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 21.

⁵⁷ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 249 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

7.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

7.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird ca. 90 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 113).

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

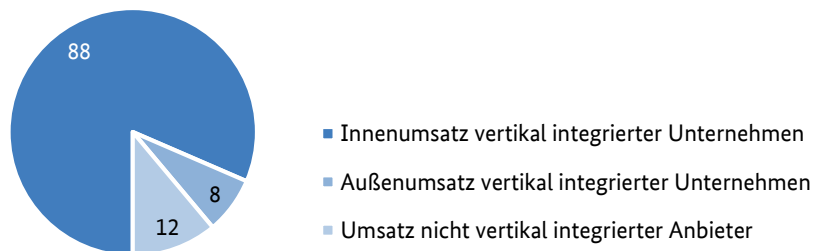


Abbildung 113: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 7.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist zunächst die Deutsche Bahn AG zu bewerten. Ihr Hauptgeschäftszweck ist die Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr. Sie verfügt deutschlandweit über mehrere Wartungseinrichtungen, in denen der weit überwiegende Teil der schweren Instandhaltung der Elektrotriebwagen ihrer Konzernunternehmen durchgeführt wird. Sie setzt dabei das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort. Insgesamt weisen heute die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von 75 - 100 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Innenumsatz mit mehr als 90 Prozent gegenüber dem Umsatz mit externen Kunden dominiert.

Daneben sind als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion nach der Definition aus Kapitel C2.2 auch die Transdev GmbH und die Netinera Deutschland GmbH zu bezeichnen. In diesem Markt, der fast ausschließlich im SPNV stattfindet, können neue vertikal integrierte Unternehmen hinzukommen, wenn diese sich nach einer gewonnenen Ausschreibung um eine Nahverkehrsleistung dazu entscheiden, eigene Wartungseinrichtungen für die SPNV-Fahrzeuge zu bauen, die neben der betriebsnahen Instandhaltung auch die schwere Instandhaltung erledigen sollen.

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 114 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen sind vor allem die langfristige Planungssicherheit und der Qualitätsvorteil von großer Bedeutung. Sehr häufig genannt wurden aber auch Kosten- und Standortvorteile, der geringere organisatorische Aufwand und dass bereits eine geeignete Wartungseinrichtung vorhanden war. Lediglich die Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber sahen die Nachfrager als geringes oder gar kein Problem. Aus Sicht der Bundesnetzagentur scheinen in diesem Markt somit in erster Linie Qualitätsvorteile der eigenen Wartungseinrichtung, möglicherweise gestützt durch Synergieeffekte mit der betriebsnahen Instandhaltung derselben Fahrzeuge, sowie die langfristige Planungssicherheit ausschlaggebend zu sein.

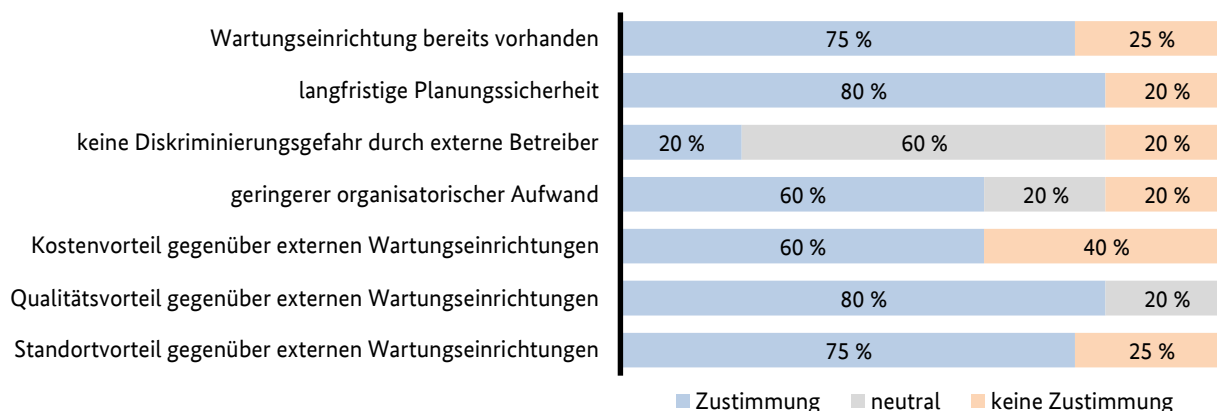
Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

Abbildung 114: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 7 [17 Teilnehmer].

7.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügte im Jahr 2017 auf dem Verkehrsmarkt SPNV über ca. 75 Prozent Marktanteil.⁵⁸ Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Elektrotriebwagen hat die Instandhaltungsstrategie der Deutschen Bahn AG auch einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung durch Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Geschäftsaktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Instandhaltungsgeschäft mit Fremdkunden, welches gegenwärtig 5 - 10 Mio. Euro/Jahr bzw. unter 10 Prozent der Instandhaltungsumsätze der Deutschen Bahn AG auf dem betrachteten Markt ausmacht, geschmälert werden. Die Wettbewerber könnten sich so dazu gezwungen sehen, höhere Kosten für die schwere Instandhaltung bei ihren Angeboten auf SPNV-Ausschreibungen einzupreisen, was für sie einen Wettbewerbsnachteil bedeuten würde. Sollte ein Wettbewerber die SPNV-Ausschreibung jedoch gewinnen, können die eigenen Aktivitäten der Deutschen Bahn AG auf dem Verkehrsmarkt durch die Diskriminierung des Wettbewerbers nicht mehr gestärkt werden, da die Vergabeentscheidung über die Verkehrserbringung bereits gefallen ist. Die vorhandenen Wartungseinrichtungen bzw. die darin erbrachten Leistungen wären dann noch bestmöglich zu vermarkten.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager zum einen bereits existierende Anbieter in Frage, zum anderen könnte eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden, und schließlich könnte auf den Fahrzeughersteller zurückgegriffen werden. Viele Fahrzeughersteller bieten im Rahmen eines Rundum-Kundendienstes auch Instandhaltungsleistungen an; in manchen Verkehrsverträgen wird die Wartung und Instandhaltung dem Fahrzeughersteller von Anfang an übertragen. Im SPNV sind im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte

⁵⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

funktionierende Strukturen zwischen nichtbundeseigenen Eisenbahnen, Betreibern von Wartungseinrichtungen und Fahrzeugherstellern gewachsen.

Es liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierung auf dem betrachteten Markt aufzeigen würden. Insgesamt kann die Bundesnetzagentur auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen gegenwärtig keine Diskriminierung erkennen.

7.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

7.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die mittels einer Fremdvergabe beauftragt wurden (das heißt ohne die Eigenproduktion vertikal integrierter Unternehmen), wiesen in den Jahren 2015 - 2017 ein durchschnittliches Volumen von ca. 20 Mio. Euro/Jahr auf. Dabei wurden fünf Anbieter beauftragt.

Abbildung 115 stellt die Verteilung der Marktanteile des Zeitraums 2015 - 2017 dar. Die Deutsche Bahn AG verfügt über einen Marktanteil von 30 - 40 Prozent. ALSTOM und die Talbot Services GmbH verfügen über einen Marktanteil von je 20 - 30 Prozent. Nennenswerte Marktanteile sind noch bei der Stadler Pankow GmbH in Höhe von 10 - 20 Prozent und der Netinera Deutschland GmbH in Höhe von 0 - 10 Prozent zu verzeichnen. Die Schwelle von 40 Prozent Marktanteil, ab der eine marktbeherrschende Stellung vermutet wird, erreicht keines der im Markt aktiven Unternehmen (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

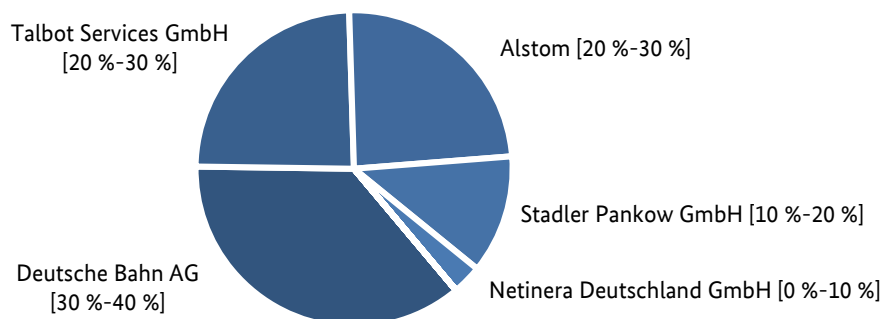


Abbildung 115: Marktanteile der Anbieter, Markt 7.

Der HHI auf der Anbieterseite liegt in dem Markt für schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen bei ca. 2.700. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten weist dieser Wert auf einen hochkonzentrierten Markt hin. Die Grenze zum moderat konzentrierten Markt ist allerdings nur geringfügig überschritten.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter



Abbildung 116: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 7.

7.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben elf Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 117 ersichtlich, werden Instandhaltungsleistungen überwiegend von EVU vergeben. Ein Umsatz von jeweils mehr als einer Million Euro entfällt dabei auf die sechs Verkehrskonzerne bzw. EVU SNCF (Keolis/Captrain), BeNEX/agilis, Hessische Landesbahn GmbH, Transdev, Saarbahn Netz GmbH und Abellio GmbH. Hinzu kommen vier weitere EVU, die Instandhaltungsleistungen an Elektrotriebwagen fremd vergeben und insgesamt zu weniger als 5 Prozent des Gesamtumsatzes beitragen.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

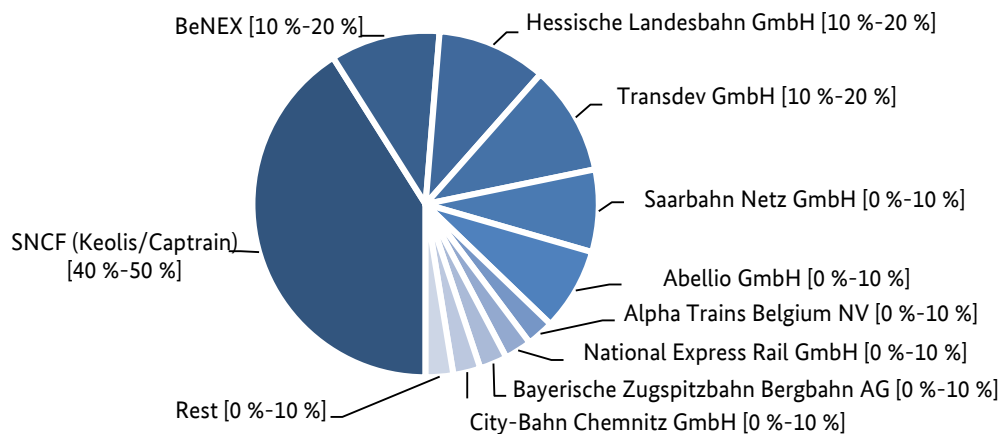


Abbildung 117: Marktanteile der Nachfrager, Markt 7.

Der HHI der Nachfragerseite des betrachteten Marktes für schwere Instandhaltungsleistungen an Elektrotriebwagen liegt bei 2.650. Die Nachfragerseite weist somit eine ähnlich hohe Konzentration auf wie die Anbieterseite und kann nach Kapitel C2.3.3 als hochkonzentriert betrachtet werden. Auch hier wird die Grenze vom moderat konzentrierten Markt nur geringfügig überschritten.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

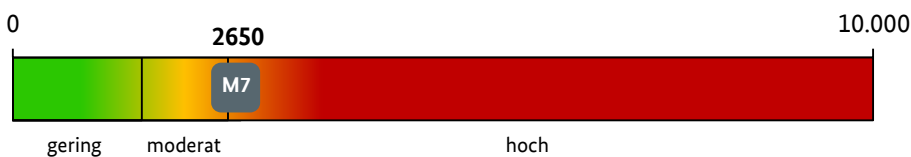


Abbildung 118: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 7.

7.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vertragsvergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Elektrotriebwagen im Jahr 2017 erfolgte (Fremdvergabe).

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von acht Verträgen gemeldet. Das Auftragsvolumen lag in einem Korridor zwischen unter 10.000 Euro bis zu 250.000 Euro. Zwei Verträge kamen nach einer

Leistungsanfrage mit konkurrierenden Betreibern und sechs Verträge nach Direktvergaben (also ohne Anfrage an konkurrierende Betreiber) zustande. Auf förmliche Ausschreibungen wurde verzichtet.

Die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, hat die Bundesnetzagentur befragt, warum sie sich gegen eine wettbewerbliche Vergabe mit der Beteiligung mehrerer Betreiber entschieden haben. Viele Marktteilnehmer wählten die Antwortmöglichkeit „keine Angabe“ für mindestens einen Teil der Fragen. Je Frage bestehen deshalb maximal drei auswertbare Antworten. Abbildung 119 zeigt diese.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

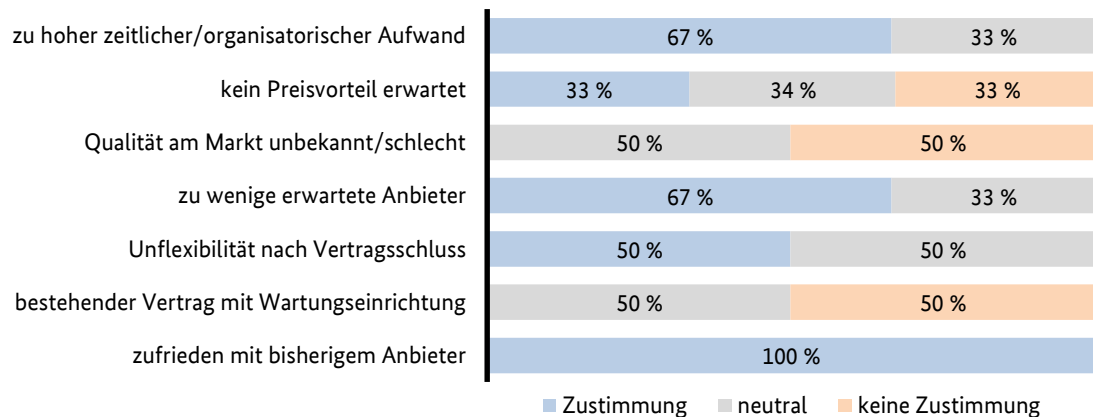


Abbildung 119: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 7 [3 Teilnehmer].

Die antwortenden Nachfrager sind mit ihrem bisherigen Anbieter zufrieden. Zwei von drei scheuten den zu hohen zeitlichen und organisatorischen Aufwand. Ob durch eine wettbewerbliche Vergabe ein Preisvorteil entstehen könnte, ist unter den antwortenden Nachfragern umstritten.

Abbildung 120 stellt die Gründe dafür dar, dass sich Betreiber von Wartungseinrichtungen gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden haben. Wie bereits bei den Nachfragern gaben viele Anbieter keine auswertbare Antwort ab.

Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

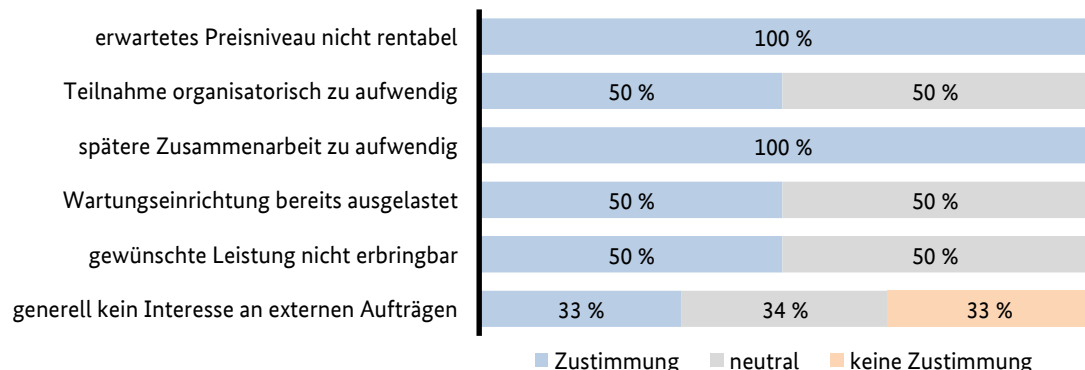


Abbildung 120: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 7 [3 Teilnehmer].

Jeweils ein Anbieter gab ein unrentables Preisniveau und eine erwartete aufwendige Zusammenarbeit an. Jeweils eine von zwei auswertbaren Antworten unterstützte die Aussagen, dass die Wartungseinrichtung

bereits ausgelastet gewesen sei und dass die Teilnahme an einer Ausschreibung organisatorisch zu aufwendig sei. Zwei von drei auswertbaren Antworten sagen aus, dass die gewünschte Leistung nicht zu erbringen sei. Über die Aussage, dass generell kein Interesse an externen Ausschreibungen bestünde, herrscht Uneinigkeit zwischen den Teilnehmern.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 erfragt. Bei den Ausschreibungen sowie den Leistungsanfragen unter Konkurrenz waren die Faktoren Preis/Leistung, Qualität und Know-how ausschlaggebend. Bei den Direktvergaben sehen die Nachfrager in erster Linie keine leistungsstarken Wettbewerber, die die speziellen Arbeiten ausführen können. Die direkte Vergabe erfolgte beispielsweise aufgrund der vorhandenen technischen Kompetenz und der kurzfristig vorhandenen Kapazitäten.

Die Analyse der Laufzeit der Verträge ergab, dass auf dem betrachteten Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen sowohl kurz- als auch langfristige Verträge geschlossen werden. Während Direktvergaben und Leistungsanfragen an mehrere Anbieter eher kürzere Laufzeiten (oft nicht länger als ein Jahr) aufweisen, sind durch Ausschreibungen initiierte Verträge eher langfristig (angegeben wurden in den meisten Fällen drei bis vier Jahre; in einem Einzelfall über 10 Jahre). Das Vertragsvolumen langfristiger Verträge erreicht mehrere Mio. Euro und beträgt im Durchschnitt ca. 2,7 Mio. Euro. Viele langfristige Verträge weisen eine Laufzeit von zwei bis fünf Jahren auf, aufgrund einiger langlaufender Verträge liegt der Marktdurchschnitt jedoch bei knapp fünf Jahren. Als Gründe für die langfristige Vergabe werden neben dem Preis vor allem die Qualität und die Erfahrung genannt.

7.3.4 Ausländische Vertragspartner

Für den Markt der schweren Instandhaltung von Elektrotriebwagen wurden keine Leistungen ausländischer Wartungseinrichtungen oder entsprechende Anfragen gemeldet.

7.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

7.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, oder ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, ist von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichtet werden soll. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen diese Nachfrager davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt für Fremdvergaben einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 121 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 122 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, welche die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen. Mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen können damit ausgeschlossen werden können.

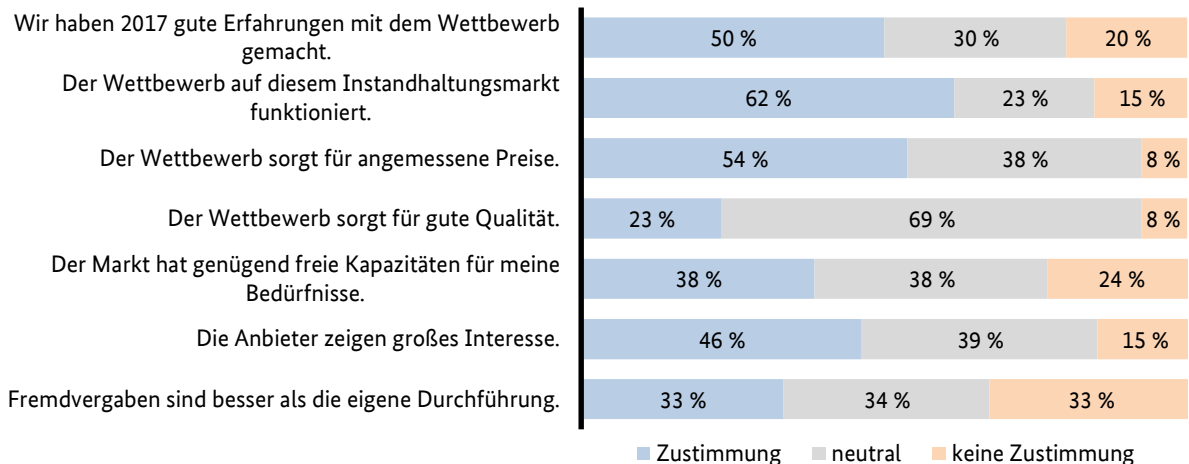
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 121: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 7 [13 Teilnehmer].

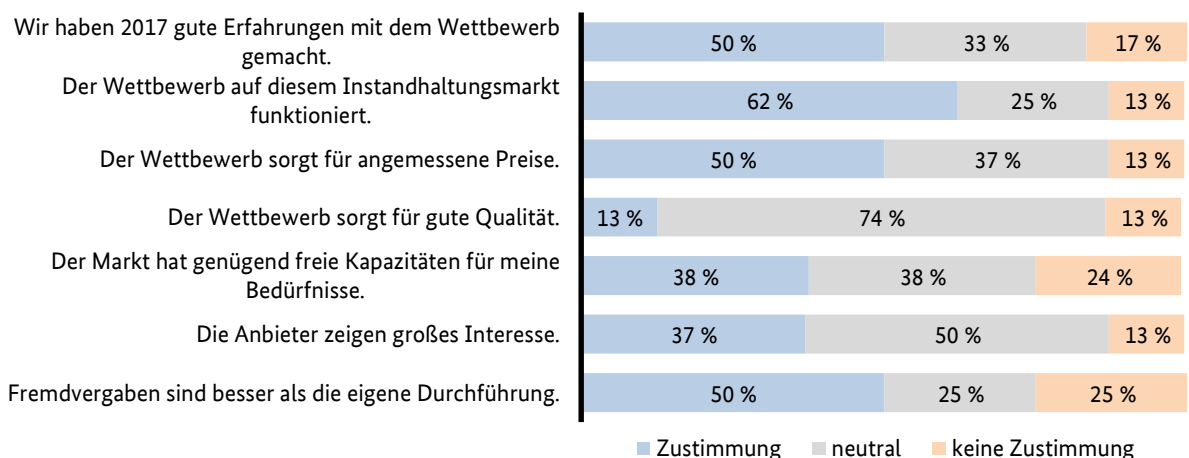
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 122: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 7 [8 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass bei den Nachfragern in Gesamtheit und den reinen Nachfragern ein sehr ähnliches Bild über den Wettbewerb auf dem betrachteten Markt vorliegt. Jeweils etwa die Hälfte der Nachfrager haben gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht und vertreten die Ansicht, dass der Wettbewerb für angemessene Preise sorgt. Knapp zwei Drittel sind der Meinung, der Wettbewerb auf diesem Markt funktioniere. Viele Nachfrager beantworten die Aussage, dass Wettbewerb für gute Qualität Sorge, neutral. Dabei weisen reine Nachfrager eine geringere Zustimmungsquote als vertikal integrierte Unternehmen auf. Gut ein Drittel stimmt den Aussagen zu, dass der Markt genügend freie Kapazitäten für die benötigten Leistungen hat, und dass die Anbieter großes Interesse zeigen. Dass Fremdvergaben besser als die eigene Durchführung seien, findet jeder zweite reine Nachfrager, während vertikal integrierte Unternehmen hier weit weniger zustimmen. Dies lässt sich auch dadurch erklären, dass im SPNV eigene Wartungseinrichtungen wesentlich stärker verbreitet sind als in den anderen Verkehrsdiensten (vgl. Kapitel 1) und die betrachteten Elektrotriebwagen im SPNV verwendet werden.

Abbildung 123 stellt die Antworten der Anbieter dar. Der Aussage, der Wettbewerb funktioniere, stimmen fünf von sieben Anbietern zu. Gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb hat jedoch nur ein Anbieter von fünf gemacht – ein gegenüber den Nachfragern abweichendes Bild. Der Aussage, der Wettbewerb Sorge für ein angemessenes Preisniveau und gute Qualität, stimmen drei bzw. einer von sieben Anbietern zu. Eine stärkere Zustimmung mit vier von sieben Anbietern betrifft die Aussage, dass sich viele Nachfrager am Wettbewerb beteiligten, während dies nur drei von sieben in Bezug auf die Anbieterseite so sehen (bei ebenfalls drei Ablehnungen). Die Hälfte der teilnehmenden Anbieter ist der Meinung, am Markt sei genügend Kapazität vorhanden.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

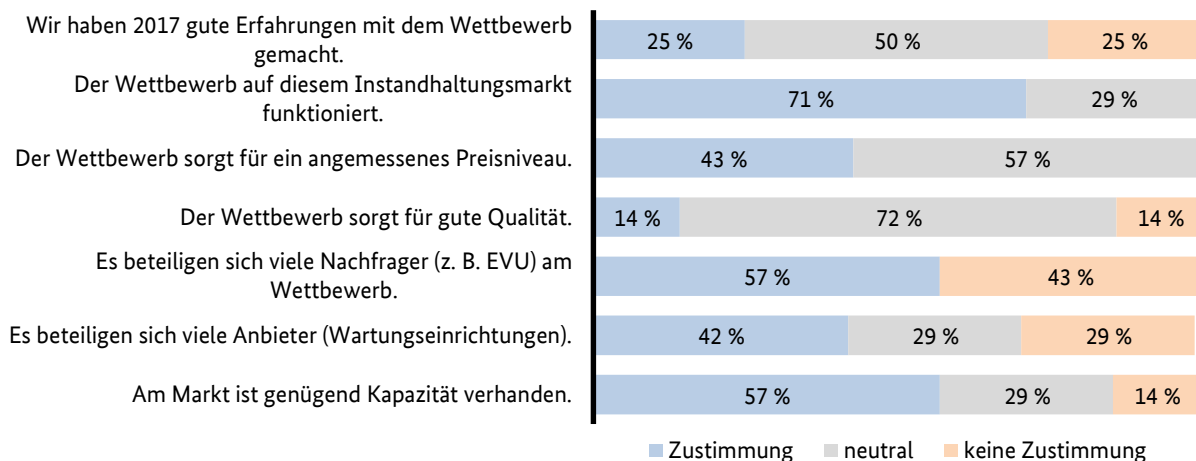


Abbildung 123: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 7 [7 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Nachfrager den wettbewerblichen Markt ähnlich sehen wie die Anbieter. Lediglich die Frage nach guten Erfahrungen mit dem Wettbewerb bewerteten die Anbieter und die Nachfrager stark gegensätzlich. Die Mehrheit sieht einen funktionierenden Markt, einzelne Aspekte werden jedoch teilweise sehr kritisch bewertet.

7.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation und der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 124 dargestellt, variiert die Einschätzung der Anbieter stark, was die heute und zukünftigen Kapazitäten am Markt betrifft: Es werden zu etwa gleichen Anteilen sowohl Unter- als auch Überkapazitäten sowie zum Marktbedürfnis passende Kapazitäten erkannt. Bei Betrachtung der Nachfrager stellt sich die Erkenntnis ein, dass hier weniger Überkapazitäten erkannt werden, insbesondere in der heutigen Situation. Die Mehrheit der Nachfrager sieht heute weder Über- noch Unterkapazitäten.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

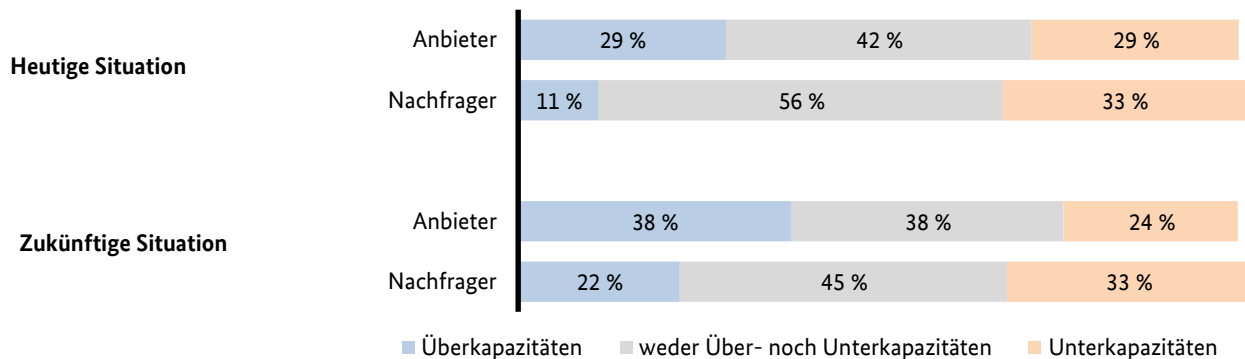
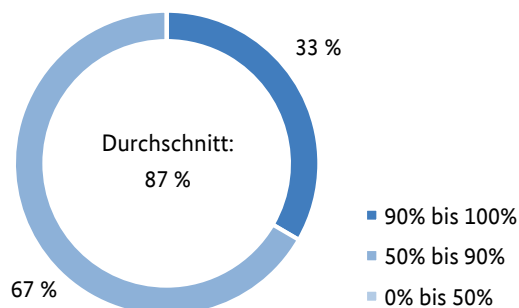


Abbildung 124: Kapazitätseinschätzung, Markt 7 [Anbieter: 9 Teilnehmer; Nachfrager: 9 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt – erkannt von ca. einem Drittel der Teilnehmer – können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr Aufträge annehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 125 dargestellt.

Auslastung der Wartungseinrichtungen



Kapazitätserweiterung um 25 Prozent

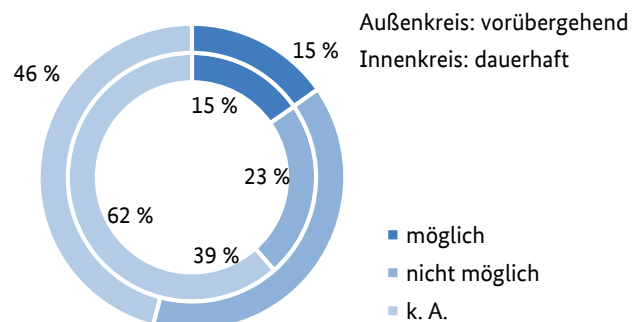


Abbildung 125: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 7.

Ein Drittel der Wartungseinrichtungen ist heute gut ausgelastet (Auslastungsgrad über 90 Prozent). Die anderen zwei Drittel der Wartungseinrichtungen sind zwischen 50 und 90 Prozent ausgelastet. Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 87 Prozent. Für 14 Prozent der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen, für knapp die Hälfte ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann dies auf eine gewisse Inflexibilität auf dem Markt hindeuten. Dauerhaft sahen es ebenfalls 14 Prozent der Betreiber als möglich an, ihre Kapazität zu erweitern. Die Ablehnungsquote sank jedoch auf 22 Prozent. Der Rest von knapp zwei Dritteln der Betreiber machte keine Angaben.

7.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber sowie der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Einem Anbieter von neun waren mehr als vier Markteintritte bekannt; drei Anbieter meldeten einen bis zwei Markteintritte. Nach Meldung eines Anbieters sei ein Markteintritt nur teilweise erfolgreich verlaufen. Alle anderen Markteintritte waren nach Angaben der Anbieter erfolgreich. Die restlichen fünf Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 126 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

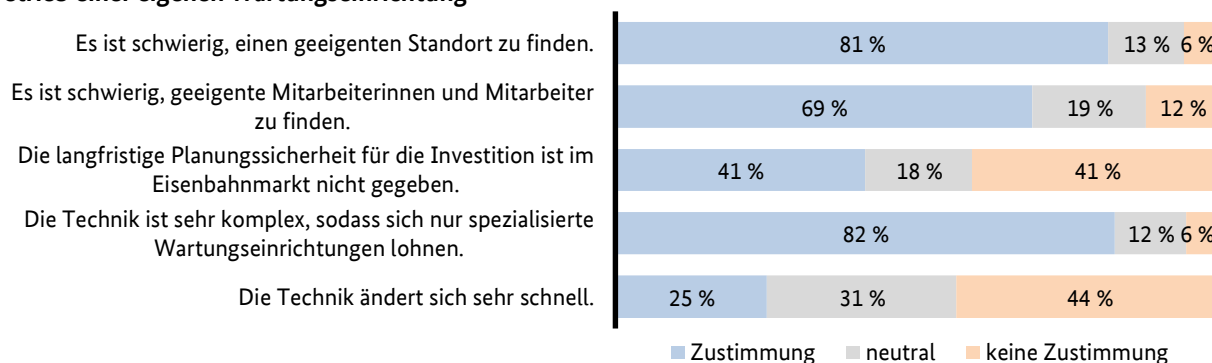


Abbildung 126: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 7 [17 Teilnehmer].

Die größten Herausforderungen sahen die Betreiber bei der komplexen Technik, beim Auffinden eines geeigneten Standortes und bei der Personalgewinnung. Etwa 40 Prozent der Teilnehmer sah die Gefahr, dass für die Investition keine langfristige Planungssicherheit gegeben sei, genauso viele äußern sich jedoch gegensätzlich.

Die integrierten Unternehmen haben zudem (im Durchschnitt) angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung ab 25 Elektrotriebwagen ökonomisch sinnvoll ist. Sie rechnen mit etwa 6,5 Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von ca. 625.000 Euro pro Jahr; Werte, die vergleichbar etwa mit der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven (vgl. Kapitel 4.4.3) und höher als die der schweren Instandhaltung von Dieseltriebwagen (vgl. Kapitel 6.4.3) sind. Einen Einfluss auf die Werte hat sicherlich die komplexe Technik, die in Abbildung 126 vom Großteil der integrierten Unternehmen gemeldet wurde. Die integrierten Unternehmen melden außerdem, dass ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 15 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. Bei gleichzeitiger Betrachtung des in Abbildung 126 gezeigten Meinungsbildes wird

deutlich, dass für einige Unternehmen der Planungshorizont von 15 Jahren problematisch sein könnte, da sie eine langfristige Planungssicherheit für die Investition nicht gesichert sehen.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sprechen die Erkenntnisse dafür, dass aus ökonomischer Perspektive Markteintrittshürden in den betrachteten Markt bestehen.

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen 21 Antworten von acht Anbietern ein. Davon betrafen je drei Meldungen das Erfordernis an hoher Spezialisierung bei gleichzeitig fehlender bzw. unregelmäßiger Nachfrage, den hohen Investitionsbedarf, der schwierigen Rekrutierung von Fachpersonal sowie die benötigten Qualifikationen und Zertifikate. Jeweils zwei Meldungen haben die Schwierigkeit der Suche nach einem geeigneten Standort sowie eine am Markt als ausreichend beobachtete Kapazität zum Inhalt. Weiter wurden fehlende Referenzen, Konzepte und Dokumentationen sowie eine anzupassende Werkstattinfrastruktur genannt. Eine Meldung betrifft die Fahrzeughersteller, welche die freien Wettbewerber nicht unterstützen würden, da sie selbst in der schweren Instandhaltung als Konkurrenz tätig seien.

7.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für schwere Instandhaltung an Elektrotriebwagen Handelsbeziehungen in einem größeren Umfang bestehen. Insgesamt ist ein stabiler Wettbewerb vorhanden.

- Die technischen Erfordernisse an die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen sowie der – etwa im Vergleich zur betriebsnahen Instandhaltung – seltene Bedarfsfall führen zu Skaleneffekten und fördern eine Konzentration von Wartungseinrichtungen.
- Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kunden- oder eigenen Fahrzeugen ist ökonomisch schwierig. In den meisten Fällen stehen jedoch mehrere Anbieter für die gewünschten Leistungen zur Verfügung, da die räumliche Distanz zur Wartungseinrichtung für die Nachfrager eine eher untergeordnete Rolle spielt.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint gering. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Da sich der externe Umsatz auf mehrere Betreiber verteilt, sind die Möglichkeiten zur Diskriminierung begrenzt.
- Die Deutsche Bahn AG verfügt über eine sehr hohe Eigenproduktion, hat aber bei den Fremdvergaben vier Mitbewerber. Eine marktbeherrschende Stellung ist bei keinem Anbieter zu vermuten. Da nur wenige Anbieter nennenswerte externe Marktanteile haben, spricht vieles für einen moderat konzentrierten Markt, auch wenn der HHI diese Schwelle geringfügig überschreitet.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden kaum Ausschreibungen, jedoch eine höhere Anzahl an Direktvergaben gemeldet. Der meistgenannte Grund war die Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben auch an, dass Ausschreibungen einen hohen organisatorischen Aufwand verursachen würden.
- Ausländische Wartungseinrichtungen wurden bislang nicht genutzt.

- Insbesondere die Anbieter, aber auch die überwiegende Mehrzahl der Nachfrager, sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt positiv. Es zeigte sich, dass die Kapazitäten heute und in Zukunft von der Mehrzahl der Marktteilnehmer als ausreichend wahrgenommen werden. Die Auslastung der Wartungseinrichtungen ist heute überwiegend hoch.
- In den vergangenen Jahren waren wenige Eintritte neuer Anbieter in den Markt zu beobachten. Es bestehen Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Investitionskosten, Personalgewinnung, Standortwahl und gesetzlicher Anforderungen.

7.6 Marktregulierung

7.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteilnehmer

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 127 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 128 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

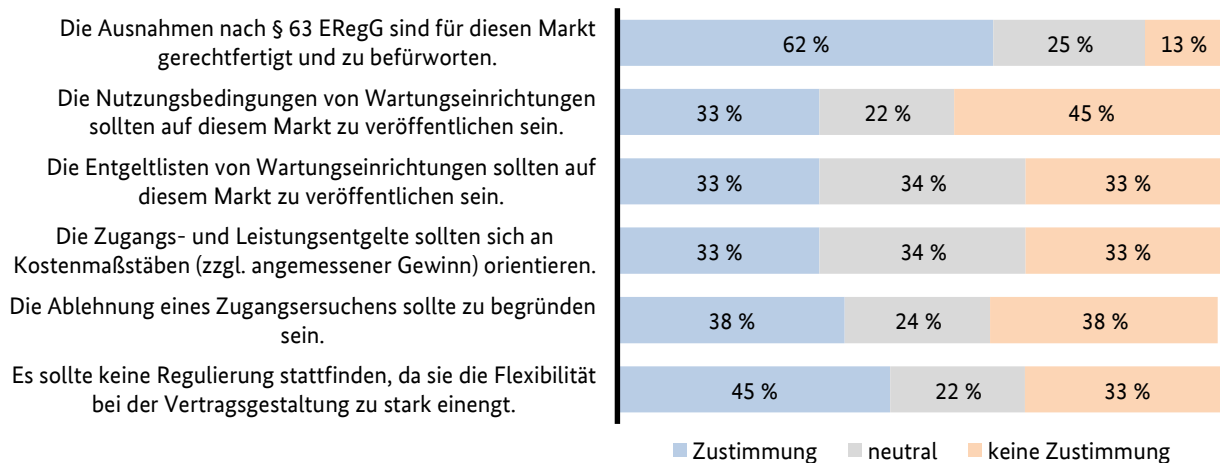


Abbildung 127: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 7 [9 Teilnehmer].

Zunächst ist zu bemerken, dass knapp zwei Drittel der Nachfrager die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt halten. Werden die Details betrachtet, zeigt sich jedoch ein uneinheitliches Bild: Jeweils ein Drittel der Nachfrager ist der Meinung, dass Nutzungsbedingungen sowie Entgeltlisten für Wartungseinrichtungen veröffentlicht werden sollten und die Zugangs- und Leistungsentgelte sich an Kostenmaßstäben orientieren sollten. Etwa genauso viele Nachfrager widersprechen diesen Aussagen. Ein vergleichbares uneinheitliches Meinungsbild betrifft die Begründung der Ablehnung eines Zugangsanspruchs. 45 Prozent der Nachfrager befürworten die Aussage, es sollte keine Regulierung stattfinden, da sie die Vertragsflexibilität zu stark einengen würde.

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

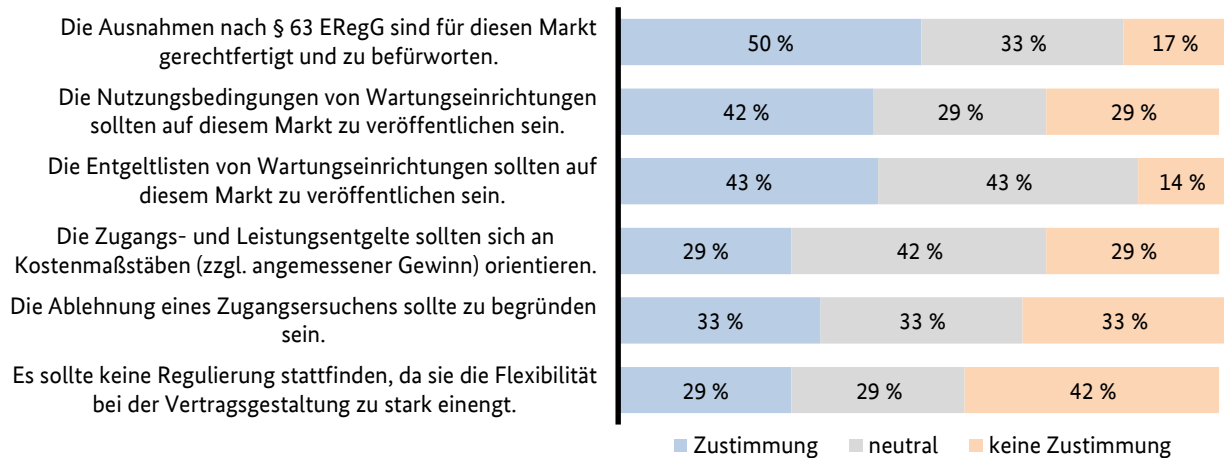


Abbildung 128: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 7 [7 Teilnehmer].

Betrachtet man nur die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, so zeigt sich ein etwas verändertes Bild: Nun stimmt noch die Hälfte der Aussage zu, dass die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG gerechtfertigt seien. Die Zustimmungsqoten zur Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten steigen an, erreichen jedoch nicht 50 Prozent. Die Frage, ob sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten, bejahten 29 Prozent der reinen Nachfrager, während 42 Prozent der Aussage neutral entgegenstehen. Dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens zu begründen sei, meinen 33 Prozent, genauso viele lehnen diese Aussage ab. Ein deutlicher Rückgang der Zustimmung von 45 Prozent auf 29 Prozent betrifft die Aussage, es solle keine Regulierung stattfinden, da sie die Vertragsflexibilität mindere. Bei den reinen Nachfragern lehnen 42 Prozent diese Aussage ab.

Abbildung 129 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Regulierung wesentlich skeptischer als die Nachfrager gegenübersteht und eine Ausweitung der Regulierung ablehnt. So befürworten 75 Prozent der Anbieter die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Dass Entgeltlisten und Nutzungsbedingungen nicht zu veröffentlichen seien, findet eine Mehrheit der Anbieter (71 und 57 Prozent). Unterschiedliche Ansichten gibt es bei der Aussage, ob Entgelte sich weiterhin nicht an den Kostenmaßstäben orientieren sollten (57 Prozent Zustimmung, 29 Prozent Ablehnung). Eine deutlichere Zustimmung erfährt die Aussage, dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens nicht verpflichtend zu begründen sei (86 Prozent). Auf 72 Prozent Zustimmung kommt schließlich die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde und unterbleiben solle.

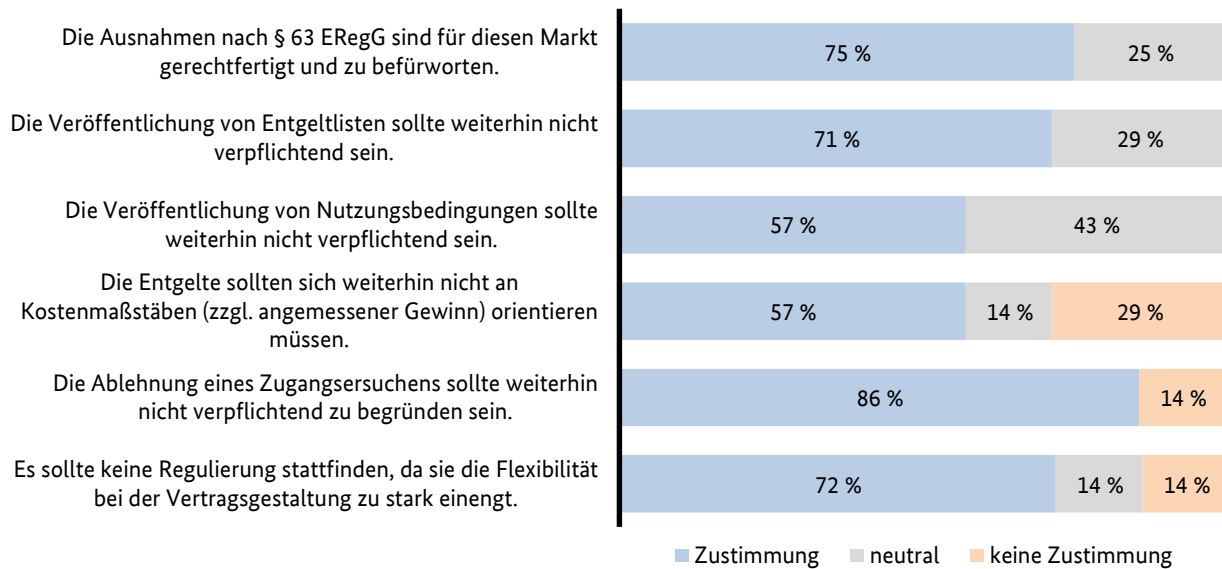
Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 129: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 7 [7 Teilnehmer].

7.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse (vgl. ausführlicher zu den Ergebnissen Kapitel 7.5) deuten auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen darauf hin, dass eine Regulierung den Wettbewerb sowohl auf dem Instandhaltungsmarkt als auch auf den Verkehrsmärkten, wenn überhaupt, nur begrenzt unterstützen könnte. So sind die bedeutenden Marktanteile auf fünf größere Anbieter verteilt.

Markteintrittshürden bestehen eher durch die Suche eines geeigneten Standortes und die Gewinnung qualifizierten Personals, als durch die Konzentration auf wenige Anbieter. Die Marktteilnehmer sehen mehrheitlich einen funktionierenden Wettbewerb. Bei der Frage des Erfordernisses einer Regulierung ergab sich ein geteiltes Meinungsbild. Eine Regulierung könnte dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt. Aufgrund der strukturellen Gegebenheiten könnten eine Erhöhung der Marktakteure und eine Verringerung der Marktkonzentration jedoch schwierig zu erreichen sein.

Eine umfangreiche Regulierung könnte als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt und den Verkehrsmärkten. Aus diesem Grund ist eine Regulierung sorgfältig abzuwägen. Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen könnte das Vorhalten von Nutzungsbedingungen die Transparenz auf dem Markt weiter erhöhen.

8. Markt 8: Betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen des Schienenpersonenfernverkehrs

8.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der SPFV in Deutschland ist geprägt durch den Einsatz von Reisezugwagen. Sie werden von der Deutschen Bahn AG in den Zuggattungen Intercity oder EuroCity meist in Kombination mit Elektrolokomotiven, in Einzelfällen mit Diesellokomotiven gefahren. Der Wagenbestand ist mehrheitlich mehrere Jahrzehnte alt. Die Wagen wurden zwischenzeitlich mehrmals modernisiert. Seit 2015 sind zur Erneuerung und Erweiterung der DB-Flotte doppelstöckige Reisezugwagen des Typs Bombardier Twindexx auf Zugläufen des Intercitys als „Intercity 2“ im Einsatz. Zudem werden einstöckige Zuggarnituren für ausgewählte Strecken beschafft. Abgesehen davon ist mittel- bis langfristig geplant, viele Zugläufe durch Triebzüge des SPFV als Intercity-Express zu bedienen.

Im nichtbundeseigenen Bereich sind nur wenige Eigentümer bzw. Vermieter im Reisezugwagenmarkt aktiv. Die drei größten, gemessen am Wagenbestand, sind die Heros Rail Rent, BTE BahnTouristikExpress GmbH und SVG Schienenverkehrsgesellschaft mbH. Zusammengenommen besitzen die nichtbundeseigenen Unternehmen 220 Reisezugwagen, während die Konzernunternehmen der Deutsche Bahn AG, insbesondere die DB Fernverkehr AG, auf ca. 1.500 Wagen kommen.⁵⁹ Insgesamt sind der Bundesnetzagentur zwölf Nachfrager mit 1.720 Reisezugwagen bekannt, wovon die Hälfte Museums- oder Traditionsbahnen mit weniger als jeweils zehn Wagen sind.

Die betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen betrifft insbesondere Leistungen wie die Innenreinigung, Wasserbefüllung, Außenreinigung, Graffitiabseifung und kleinere Reparaturen, die aufgrund der Zeit- und Kosteneffizienz möglichst standortnah und während der kurzen Standzeiten der Züge durchgeführt werden sollten. Diese Maßnahmen stellen weniger hohe Ansprüche an die Ausstattung und die Arbeitskräfte der ausführenden Wartungseinrichtung als schwere Instandhaltungsleistungen (vgl. Kapitel B2). Die der Bundesnetzagentur gemeldeten Instandhaltungskosten variieren pro Fahrzeug stark. Während die nichtbundeseigenen EVU durchschnittlich ca. 6.500 Euro pro Fahrzeug und Jahr angeben, sind es bei der Deutschen Bahn AG mehr als das Zehnfache pro Fahrzeug. Dies könnte durch die unterschiedliche Nutzungsintensität zu erklären sein: Unter die nichtbundeseigenen EVU fallen Gesellschaften, die unregelmäßige Charterverkehre anbieten, sowie Wagenhalter von Nostalgiezügen, während die meisten Wagen der Deutschen Bahn AG im Taktverkehr, zum Teil mit mehreren Umläufen am Tag, eingesetzt werden.

Acht Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 22 Wartungseinrichtungen tätig.⁶⁰ Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv ist – neben einigen Museumsbahnen – die Deutsche Bahn AG. Der erfasste jährliche Gesamtumsatz für die betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen beträgt ca. 120 Mio. Euro.

⁵⁹ Die Deutsche Bahn AG gibt für DB Fernverkehr für die Jahre 2017 und 2018 einen Bestand von 1.481 Reisezugwagen an. Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 19.

⁶⁰ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 250 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

8.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

8.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Etwa 95 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen wird durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, vgl. Abbildung 130).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

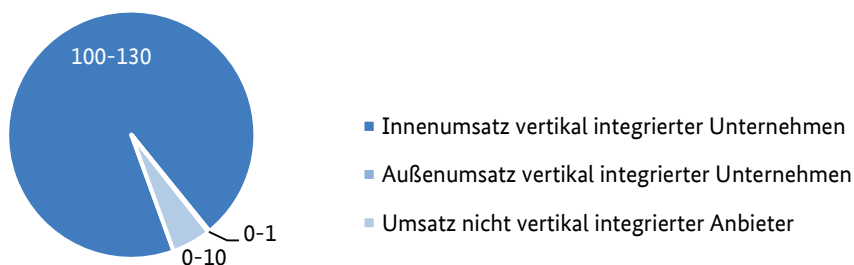


Abbildung 130: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 8.

Die DB Fernverkehr AG, ein Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG, erbringt als vertikal integriertes Unternehmen über 99 Prozent des Innenumsatzes aller Marktteilnehmer. Sie verfügt über zehn Wartungseinrichtungen, in denen die betriebsnahe Instandhaltung ihrer Reisezugwagen durchgeführt wird, und setzt damit das Konzept der Eigenproduktion fort, welches bereits vor der Bahnreform mit den bundes- und reichsbahneigenen Werken bestand. Etwa 0 - 1 Mio. Euro Innenumsatz verteilen sich auf acht Museumseisenbahnen.

Als Gründe für die Wartung in einer eigenen Wartungseinrichtung haben die befragten Unternehmen übereinstimmend allen zur Auswahl stehenden Gründen zugestimmt. Das heißt, neben der schon vorhandenen Wartungseinrichtung und der damit verbundenen Planungssicherheit werden auch Qualitäts-, Organisations- und Standortvorteile sowie Diskriminierungsfreiheit als Argumente für die Eigenproduktion angesehen.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

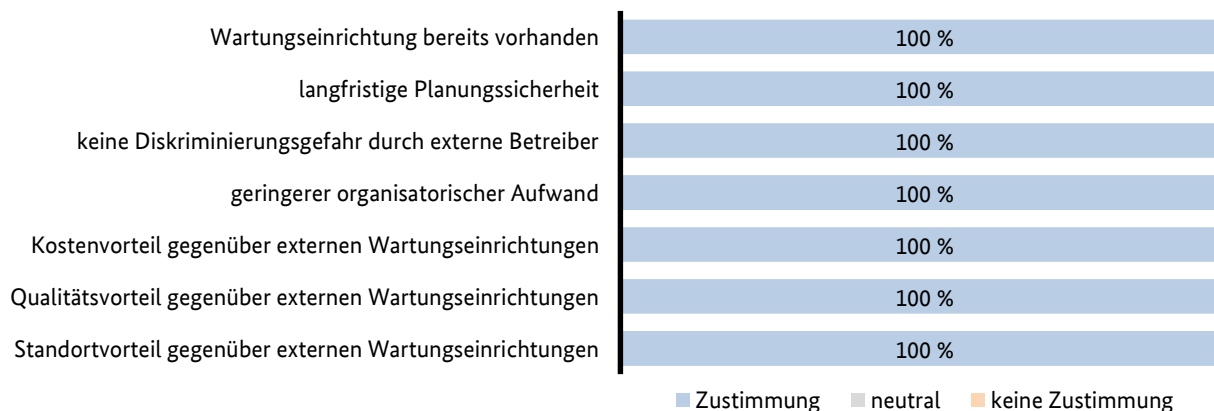


Abbildung 131: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].

8.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SPFV über einen Marktanteil von über 99 Prozent (Berichtsjahr: 2017).⁶¹ Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Reisezugwagen hat die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG auch einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten. Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits bereits existierende Anbieter in Frage, andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden. Viele Reisezugwagen im nichtbundeseigenen Bereich werden durch Vermietungsgesellschaften zur Verfügung gestellt. Aufgrund ihrer geringen Größe im Vergleich zur Deutschen Bahn AG können sie jedoch kaum als potentielle Stabilisierungsfaktoren im Markt betrachtet werden. Möglicherweise könnten jedoch Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV (vgl. Kapitel 1) als Alternativen in Frage kommen, da die verwendete Technik größere Überschneidungspunkte aufweist. Auch begünstigt die eher geringe technische Komplexität den Aufbau neuer Wartungseinrichtungen.

Auf dem Markt für betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen könnten nach Ansicht der Bundesnetzagentur Diskriminierungspotentiale bestehen. Es sind aber gegenläufige Faktoren denkbar. Der Bundesnetzagentur liegen derzeit keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die die tatsächliche Anwendung einer solchen Diskriminierungsstrategie aufzeigen würden.

8.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

8.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), machen etwas über 6 Mio. Euro pro Jahr aus. Dies stellt nur knapp über 5 Prozent des gesamten Marktumsatzes dar. Es werden fünf Anbieter beauftragt.

Abbildung 132 stellt die Verteilung der Marktanteile der Anbieter dar. Während die Deutsche Bahn AG durch ein geringes Außengeschäft nur auf einen Marktanteil von unter 10 Prozent kommt, entfällt der größte Marktanteil auf die Talgo Deutschland GmbH, die in ihrer Berliner Wartungseinrichtung Reisezugwagen instand hält. Drei weitere Anbieter mit jeweils unter 10 Prozent Marktanteil sind die BWR Waggonreparatur GmbH, die Centralbahn GmbH und die MaLoWa Bahnwerkstatt GmbH. Die Vermutung einer marktbeherrschenden Stellung ergibt sich für die Talgo Deutschland GmbH. Das dahinterstehende Umsatzvolumen ist mit knapp 6 Mio. Euro jedoch gering.

⁶¹ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

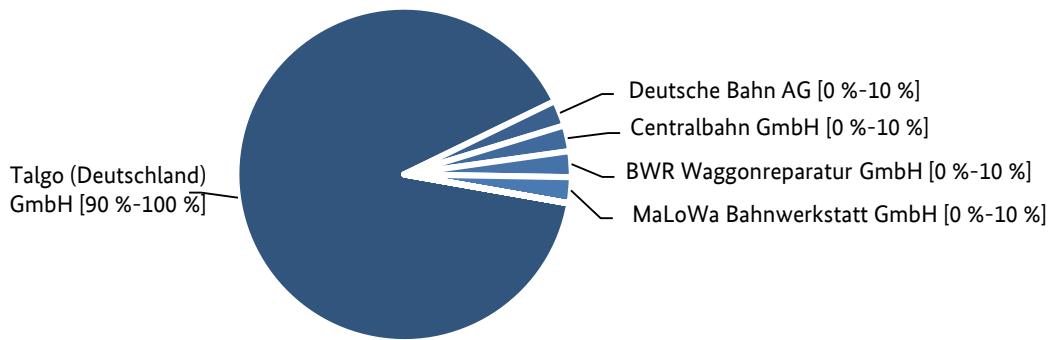
Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

Abbildung 132: Marktanteile der Anbieter, Markt 8.

Der HHI liegt aufgrund des hohen Anteils der Talgo Deutschland GmbH bei knapp 8.400. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist von einem hochkonzentrierten Markt auszugehen.

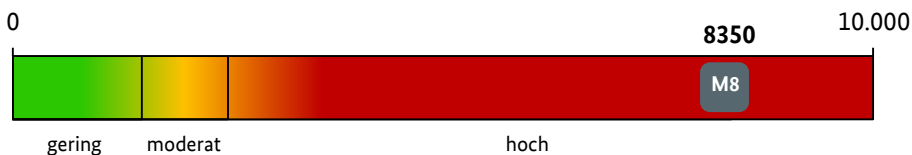
Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

Abbildung 133: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 8.

8.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 bis 2017 haben neun Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 134 ersichtlich, ist die Nachfrage der Deutschen Bahn AG für die höchsten Außenumsätze verantwortlich. Die übrigen acht EVU, welche betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an Reisezugwagen fremd vergeben, erreichen in der Mehrzahl Marktanteile von höchstens zehn Prozent.

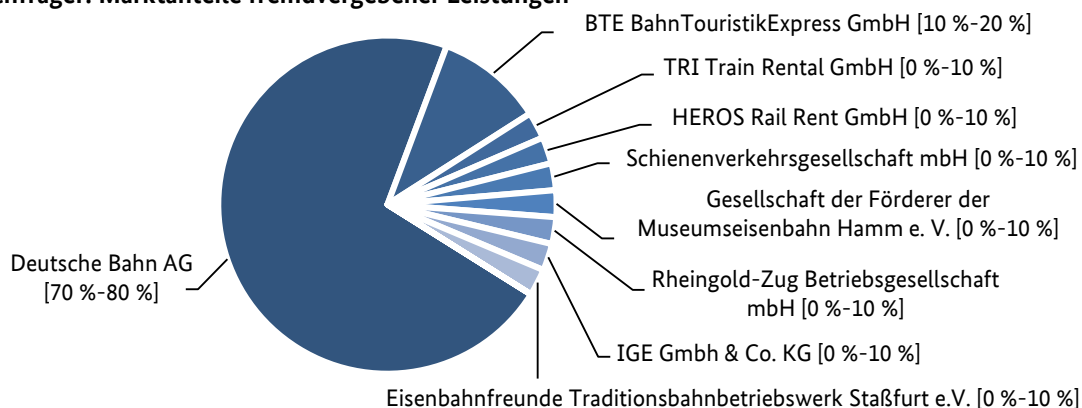
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 134: Marktanteile der Nachfrager, Markt 8.

Die Nachfragerseite des Marktes für betriebsnahe Instandhaltungsleistungen an Reisezugwagen erreicht einen HHI von 6.400. Wie die Anbieterseite weist auch sie eine hohe Konzentration auf. Einschränkend sei nochmals auf den niedrigen absoluten Umsatz in Höhe von fünf Prozent des Gesamtmarktvolumens hingewiesen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

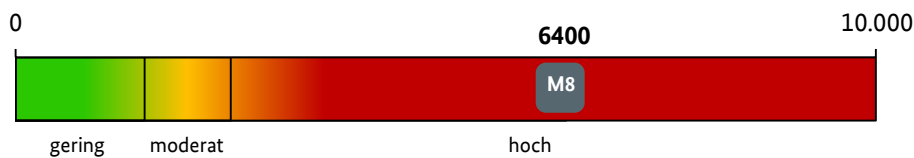


Abbildung 135: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 8.

8.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Bei allen Marktteilnehmern wurde abgefragt, wie die Fremdvergabe von betriebsnahen Instandhaltungsleistungen an Reisezugwagen im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 310 Leistungen gemeldet. Es wurden 3 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben, während 308 durch Direktvergaben initiiert wurden, davon allein 300 Stück durch einen größeren Vermieter. Das Auftragsvolumen lag bei allen Aufträgen bei unter 5.000 Euro Auftragswert, außer bei einem Nachfrager, dessen Vergabe mit einem Auftragswert von über einer Million Euro abgeschlossen wurde.

Ausschreibungen wurden keine durchgeführt. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 136 zeigt die Antworten der Nachfrager.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

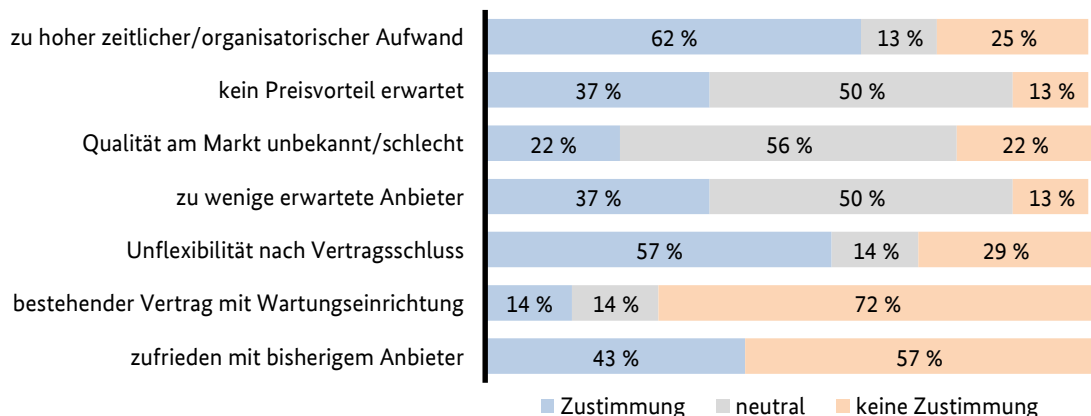


Abbildung 136: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 8 [9 Teilnehmer].

Nach Ansicht der Nachfrager stellt ein hoher zeitlicher/organisatorischer Aufwand die größte Hürde für wettbewerbliche Vergaben dar. Ebenso wird die Inflexibilität nach Vertragsschluss von mehr als der Hälfte der Nachfrager als Hindernis gesehen. Der Wunsch, beim bisherigen Betreiber zu bleiben, ist für gut 40 Prozent ein Grund gegen die wettbewerbliche Vergabe. Immerhin noch gut ein Drittel der Nachfrager erwartet keinen

Preisvorteil oder gar zu wenige Anbieter, die sich beteiligen würden. Bestehende Verträge mit Wartungseinrichtungen spielen hingegen kaum eine Rolle. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur erkennt man in den Antworten keine harten Ausschlusskriterien. Würden die organisatorischen Hürden sinken, könnten sich mehr Nachfrager wettbewerbliche Vergaben vorstellen. Insgesamt steht man bei der betriebsnahen Instandhaltung für Reisezugwagen im Bereich von Fremdvergaben wettbewerblichen Vergaben im Vergleich zu anderen Märkten offener gegenüber.

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 fünf von neun Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 137 stellt die Gründe dafür dar.

Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

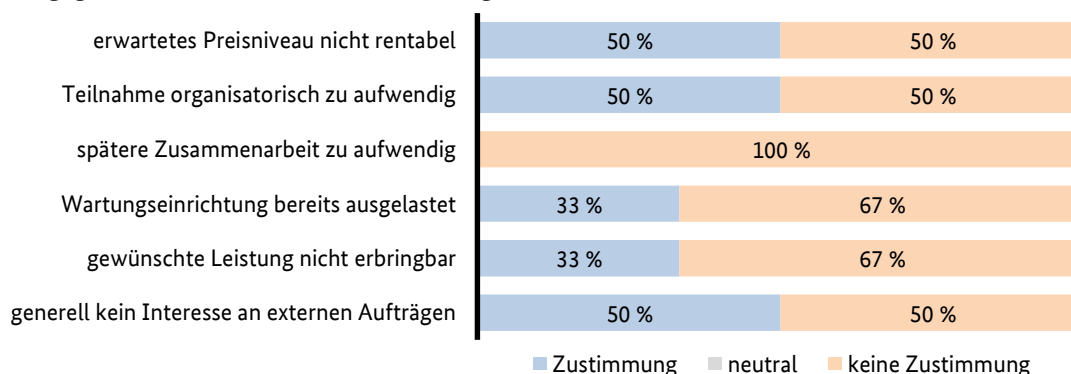


Abbildung 137: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 8 [4 Teilnehmer].

Einer der teilnehmenden Anbieter meldete, generell kein Interesse an externen Aufträgen zu haben. Ein anderer teilte mit, dass er zwar Interesse habe, aber mögliche Einsatzorte von Reisezugwagen nicht in seiner Region lägen. Ausschreibungen seien preislich und organisatorisch zu aufwendig. Ein anderer Anbieter, eine Museumsbahn, meldete, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet und die gewünschte Leistung nicht erbringbar sei. Insgesamt jedoch wird kein Grund aufgeführt, der für die Mehrheit der Anbieter ein Hindernis für die Teilnahme an Ausschreibungen wäre.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Leistungsanfragen wurde mehrfach benannt, dass diese an den einzigen verfügbaren Anbieter vergeben wurden. Bei den Direktvergaben stehen die Spezialisierung, Qualifikation und Fachkenntnisse an erster Stelle bei den Nennungen. Die örtliche Nähe bzw. standortbezogene Vergabe wurde ebenfalls mehrfach genannt.

Langfristige Verträge wurden in diesem Markt nicht geschlossen.

8.3.4 Ausländische Vertragspartner

Zwei Nachfrager, beides Wagenvermieter, gaben an, jeweils mit einer Wartungseinrichtung im Ausland Vertragsbeziehungen zu haben. Die beiden genutzten ausländischen Wartungseinrichtungen befinden sich in Österreich und in Ungarn. Eine darüber hinaus gehende Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Vergaben haben die Nachfrager nicht gemeldet.

8.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

8.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, und ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktteilnehmer dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 138 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 139 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

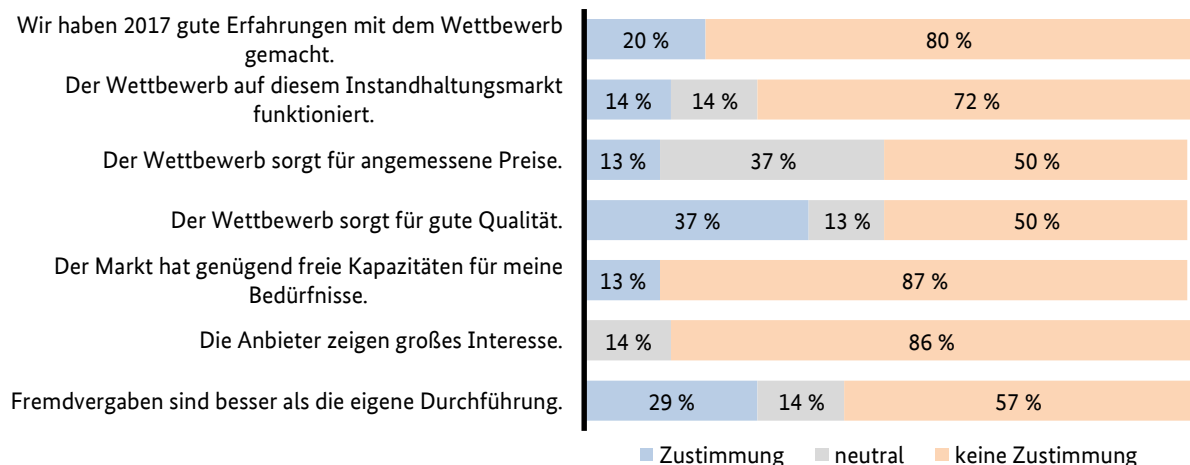


Abbildung 138: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 8 [8 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt eher skeptisch sehen. Über 70 Prozent aller Nachfrager kommen zum Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt nicht funktioniert. Gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb haben lediglich 20 Prozent der Nachfrager gesammelt, während 80 Prozent dieser Aussage ablehnend gegenübersteht. Etwa die Hälfte der Nachfrager widerspricht den Aussagen, dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau und eine gute Qualität Sorge. Mit einer Ablehnungsquote von über 80 Prozent wurden die Aussagen, dass genügend freie Kapazitäten am Markt seien und dass die Anbieter großes Interesse zeigen würden, bewertet.

Ein Nachfrager gibt an, dass es Konflikte bezüglich der Dokumentation und Qualität der Instandhaltungsarbeiten gab. Ein anderer Nachfrager wusste von einem Konflikt wegen fehlender Kapazitäten und Kompetenz des Anbieters zu berichten.

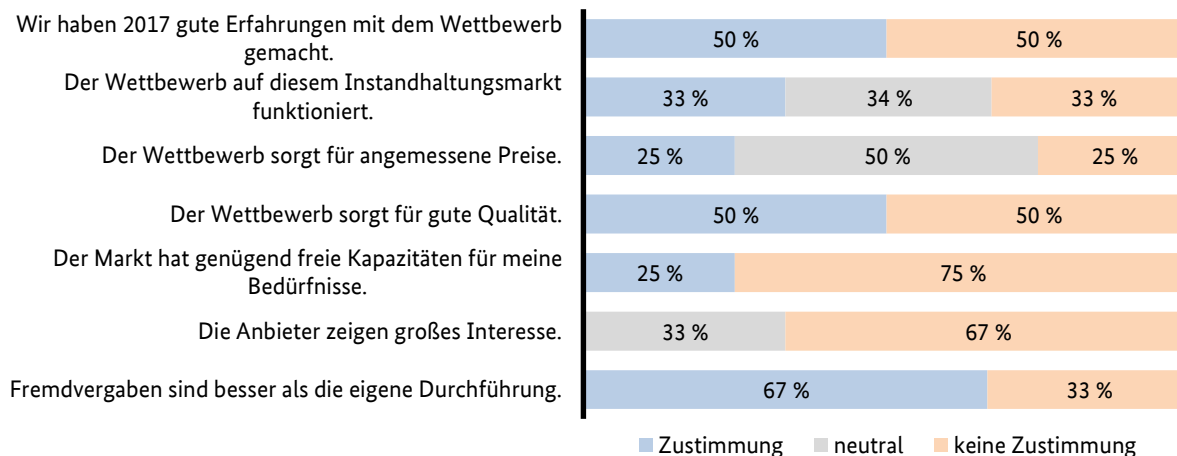
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 139: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].

Die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtungen sind geteilter Meinung. Sie urteilen insgesamt unentschieden über die Erfahrungen mit dem Wettbewerb und über sein Funktionieren. Auffällig ist hier die Aussage von 75 Prozent der Befragten, dass der Markt nicht genügend freie Kapazitäten bietet.

Trotz der Schwierigkeiten am Markt, die ein hoher Anteil von Nachfragern sieht, stimmt über die Hälfte der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung der Aussage zu, dass eine Fremdvergabe besser als die eigene Durchführung sei. Dies könnte etwa durch die Existenz von Markteintrittshürden für Betreiber von Wartungseinrichtungen (zum Beispiel aufgrund von Ineffizienzen kleiner Wartungseinrichtungen sowie einer umfangreichen Ausbildung von eigenem Personal; vgl. Kapitel 8.4.35.4.3) erklärt werden.

Abbildung 140 stellt die Antworten der Anbieter dar. Mehrere Anbieter wollten oder konnten sich nicht auf eine Beantwortung der Fragestellungen festlegen. Deshalb wird von einer Verallgemeinerung der Aussagen abgesehen. Ein größerer Anbieter äußert sich zufrieden mit dem Markt, während ein kleinerer Anbieter eher mittlere Bewertungskategorien gewählt hat.

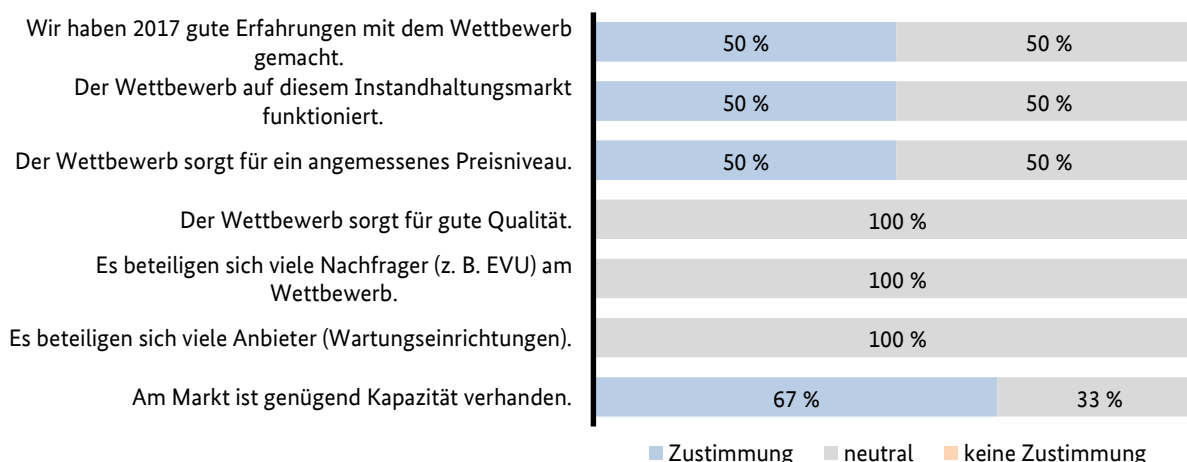
Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 140: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 8 [3 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass vor allem die Nachfrager den wettbewerblichen Markt kritisch sehen. Nur eine deutliche Minderheit von ihnen hat im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Mehrere Akteure finden, dass der Wettbewerb für kein angemessenes Preis- und Qualitätsniveau Sorge und generell keine ausgeprägte Beteiligung der Marktteilnehmer am Wettbewerb vorhanden ist.

8.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde auch generell unter allen Marktteilnehmern abgefragt. Der Fokus lag auf der Beurteilung der heutigen Situation und der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 141 dargestellt, sehen die Nachfrager die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute äußerst kritisch: Ausnahmslos alle geben an, dass der Markt Unterkapazitäten aufweise. Dies sehen lediglich drei von neun Anbietern genauso, während die Hälfte weder Unter- noch Überkapazitäten wahrnimmt. Für die zukünftige Marktentwicklung sieht immer noch über 80 Prozent der Nachfrager weiterhin eine Situation der Unterkapazität. Dieser Ausblick wird von einem Viertel der teilgenommenen Anbieter gestützt.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

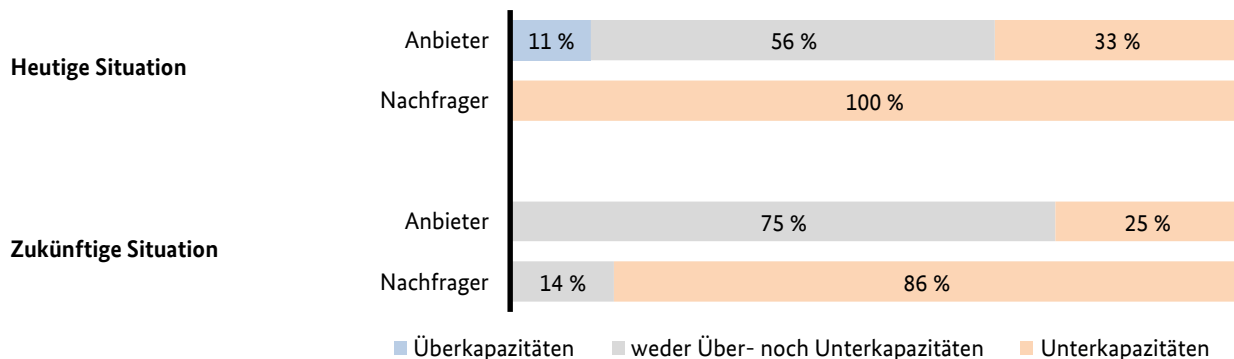


Abbildung 141: Kapazitätseinschätzung, Markt 8 [Anbieter: 9 Teilnehmer; Nachfrager: 7 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern die heutige Auslastung und die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 142 dargestellt.

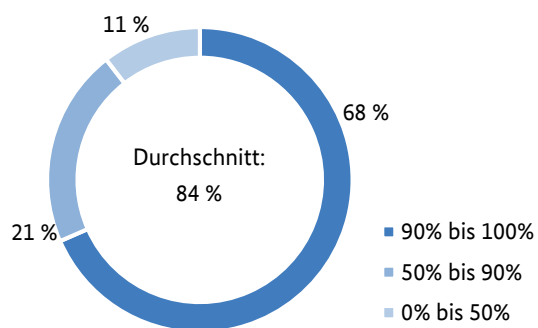
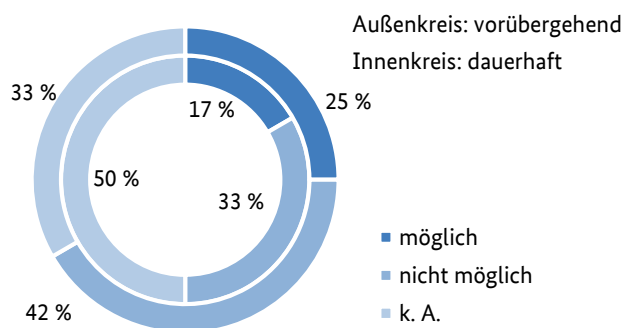
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 142: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 8.

Zwei Drittel der Wartungseinrichtungen sind heute gut ausgelastet (über 90 Prozent). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 83 Prozent. Nur 10 Prozent der Betreiber geben an, eine Auslastung von unter 50 Prozent zu haben. Für ein Viertel der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen. Für über 40 Prozent ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung deutet dies auf eine gewisse Inflexibilität auf dem Markt hin. Ein Drittel der Betreiber gibt an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten dauerhaft um 25 Prozent zu erweitern, wobei gleichzeitig auch die Quote derer sinkt, die die Ausweitung für möglich halten. Die Hälfte der Betreiber hingegen traut sich zu dieser Frage keine Aussage zu.

8.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber oder der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Keinem der Anbieter sei jedoch ein Markteintritt bekannt.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die vertikal integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 143 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

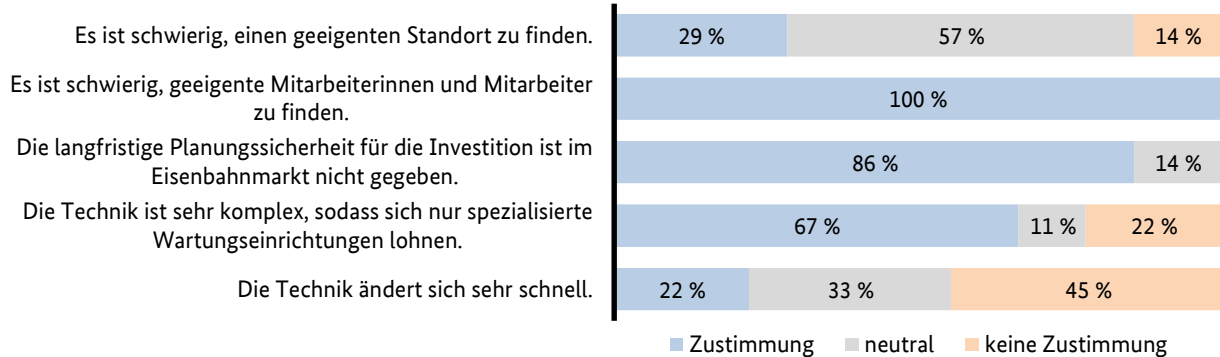


Abbildung 143: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 8 [9 Teilnehmer].

Die Personalrekrutierung sticht dabei als die Markteintrittshürde heraus, welche alle befragten Nachfrager bestätigen. Auch die langfristige Planungssicherheit der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung sehen über 80 Prozent der Nachfrager als nicht gegeben. Sechs von neun Betreibern sehen eine Herausforderung darin, dass eine komplexe Technik dazu führe, dass sich nur spezialisierte Wartungseinrichtungen lohnten. Dass es schwierig sei, einen geeigneten Standort zu finden, sieht die Mehrheit hingegen nicht. Dies könnte auf den überregionalen Einsatz von Reisezugwagen, insbesondere im Gegensatz zu Fahrzeugen des SPNV, zu begründen sein. Auch eine sich schnell ändernde Technik spielt nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist augenscheinlich darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Reisezugwagen die Technologie- und Lebenszyklen nicht so kurz sind wie im Bereich der Antriebsfahrzeuge.

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen Antworten von zwei Anbietern ein. Genannt wurden hohe Investitionskosten, eine mangelnde Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften, notwendiges Know-how des Personals, Zertifizierungsaufwand und die Verfügbarkeit von bezahlbaren Grundstücken an geeigneten Standorten.

8.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen zwar Handelsbeziehungen in einem gewissen Umfang bestehen, insgesamt aber keine stabile Situation eines unverfälschten Wettbewerbs vorhanden ist.

- Neben einem großen Nachfrager, der seinen Instandhaltungsbedarf fast ausschließlich durch die Eigenproduktion deckt, ist die Nachfrage gering. Bei der Anbieterstruktur verhält es sich mit Ausnahme eines etwas größeren Betreibers einer Wartungseinrichtung fast spiegelbildlich.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint denkbar. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur allerdings nicht vor. Die nur geringe Zahl privater Wagenhalter mit ihrer überschaubaren Anzahl an Reisezugwagen sowie die wenigen Wartungseinrichtungen hätten dem vermutlich wenig entgegenzusetzen, solange nicht Betreiber von anderen Märkten in diesen Markt expandieren.
- Aufgrund der geringen Zahl an Marktteilnehmern basiert der Markt oftmals auf direkten und loyalen Beziehungen unter der jeweils einstelligen Zahl an Nachfragern und Anbietern von

Instandhaltungsleistungen. Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kunden- oder eigenen Fahrzeugen ist ökonomisch schwierig.

- Bei den fremdvergebenen Leistungen weist die Anbieterseite einen hohen Konzentrationsgrad auf. Der Anteil der Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG bei fremdvergebenen Aufträgen liegt – im Gegensatz zu der sehr hohen Eigenproduktion – jedoch bei unter 10 Prozent, während ein Mitbewerber hier auf über 90 Prozent Marktanteil kommt. Eine marktbeherrschende Stellung dieses Wettbewerbers könnte daher vermutet werden. Allerdings beträgt das absolute Niveau der daraus entstehenden Umsätze nur ca. 5 Prozent des Gesamtmarktumsatzes, so dass etwa ein Aus- oder Neubau einer Wartungseinrichtung stärkere Änderungen der Marktanteile hervorrufen könnte.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden so gut wie keine Ausschreibungen gemeldet. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben an, dass wettbewerbliche Vergaben einen hohen organisatorischen Aufwand verursachen würden. Zudem wird die generelle Beteiligungsbereitschaft der Marktteilnehmer an wettbewerblichen Vergabeverfahren bemängelt.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden von Nachfragern bislang nur in Einzelfällen genutzt. Dies gilt ebenso für die Einbindung in Vergabeverfahren.
- Ein hoher Teil der Nachfrager sieht die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt kritisch. Es zeigte sich, dass sie mit dem Preis- und Qualitätsniveau auf dem Markt in weit überwiegendem Anteil nicht zufrieden sind. Auch werden die am Markt vorhandenen Kapazitäten heute und in Zukunft als nicht ausreichend wahrgenommen. Die durchschnittliche Auslastung der Wartungseinrichtungen ist heute vergleichsweise hoch.
- In den vergangenen Jahren waren keine Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Personalgewinnung, Planungssicherheit und Investitionskosten.

8.6 Marktregulierung

8.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 144 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 145 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

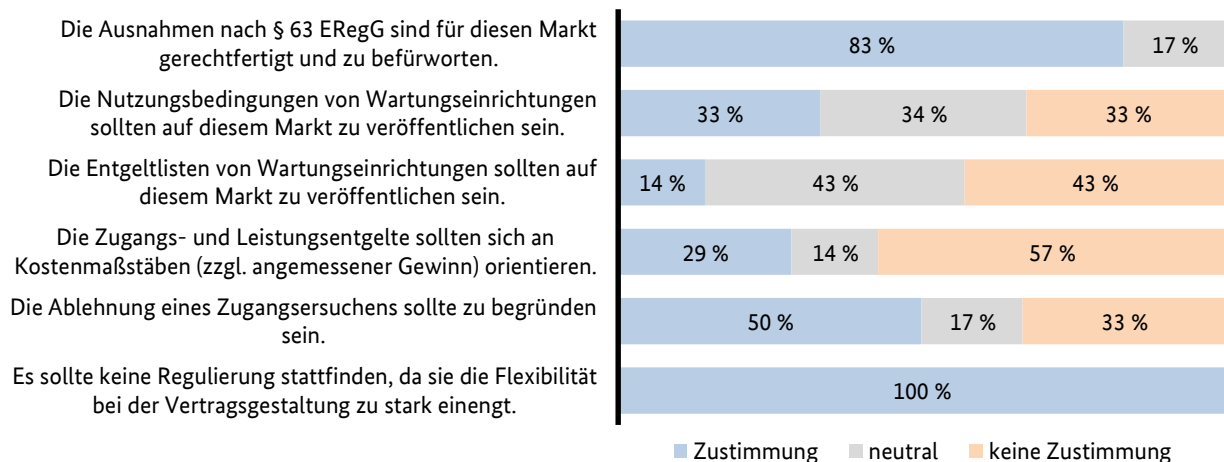


Abbildung 144: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 8 [7 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

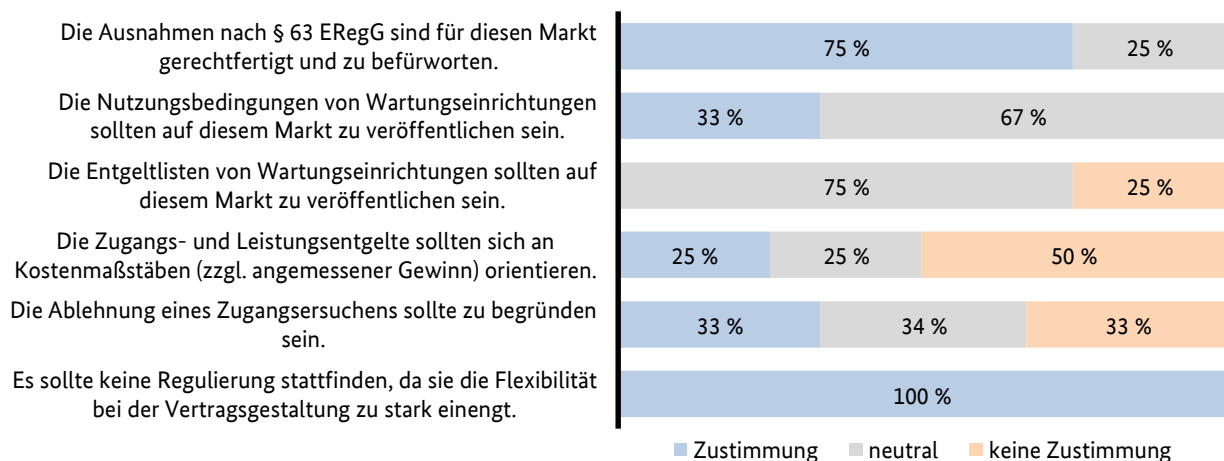


Abbildung 145: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].

Zunächst ist festzustellen, dass sämtliche Nachfrager befürworten, dass keine Regulierung stattfinden sollte, wenn sie die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung einengt. 80 Prozent aller Nachfrager bzw. drei von vier

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung halten Ausnahmen von der Regulierung, § 63 ERegG, für gerechtfertigt. Bei den abgefragten Einzelaspekten einer Regulierung stellt sich jedoch ein differenzierteres Bild dar. So sind drei von sechs Nachfragern dafür, dass Ablehnungen eines Zugangsersuchens zu begründen sein müssten. Zwei von sechs sprechen sich dafür aus, dass Nutzungsbedingungen veröffentlicht werden sollten. Bei den Thematiken „Orientierung der Leistungsentgelte an Kostenmaßstäben“ sowie „Veröffentlichung Entgeltlisten“ überwiegt eine ablehnende Haltung, was in abgemilderter Form auch für die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung gilt.

Ein großer Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung hat sich dahingehend geäußert, dass sich die Unterkapazitäten dramatisch entwickelten und bei den wenigen Anbietern keine Kapazitäten mehr frei sein würden, verbunden mit abnehmender Qualität der Leistungen.

Abbildung 146 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Ausweitung der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten drei von vier Anbietern die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG: Entgeltlisten seien nicht zu veröffentlichen, die Ablehnung eines Zugangsersuchens sei nicht verpflichtend zu begründen und Entgelte sollten sich weiterhin nicht an Kostenmaßstäben orientieren müssen. Alle Anbieter sind sich in der generellen Aussage einig, dass Regulierung die Vertragsgestaltung stark einengt.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

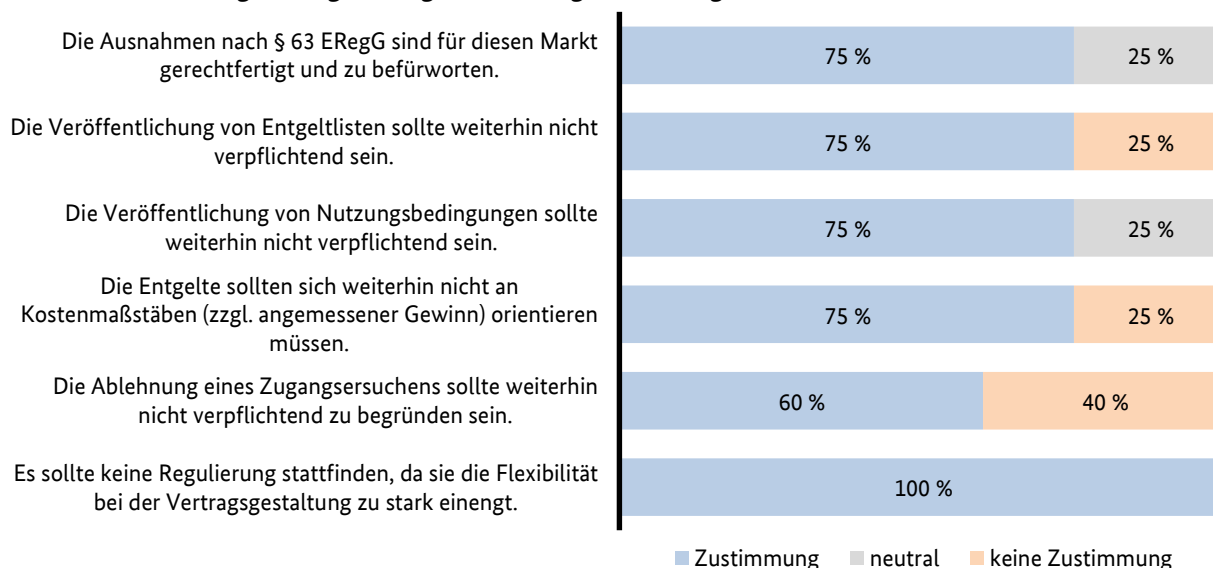


Abbildung 146: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 8 [5 Teilnehmer].

8.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Um einen höheren Umfang des Wettbewerbs auf diesem Markt herzustellen, erscheint es erforderlich, dass weitere Betreiber von Wartungseinrichtungen in den Markt auf Anbieterseite eintreten. Das Marktvolumen, welches durch Fremdvergaben entsteht und damit im Wettbewerb vergeben wird, ist jedoch gering. Daher erscheint eine Erhöhung des Grades der Markttöffnung insbesondere dann vielversprechend, wenn durch den Verkehrsmarkt eine entsprechende Nachfrage nach betriebsnahen Instandhaltungsleistungen im SPFV generiert wird.

Verschiedene Untersuchungsergebnisse deuten darauf hin, dass eine gezielte Regulierung den Wettbewerb sowohl auf dem Instandhaltungsmarkt als auch auf den Verkehrsmärkten unterstützen könnte. So sind der Marktanteil eines Anbieters und der Konzentrationsindex auf dem Markt für externe Vergaben sehr hoch. Gleichzeitig liegen Markteintrittshürden vor, die den potentiellen Wettbewerb erschweren. Die derzeitigen Nachfrager sind mit dem Wettbewerb auf dem Markt unzufrieden und stimmen dem Erfordernis bestimmter Regulierungsinstrumente zu.

Eine Regulierung könnte dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt, vermehrt Marktergebnisse erzielt werden, die auch aus Sicht der Nachfrager wettbewerbslichen Verhältnissen entsprechen, sich die Anzahl der Marktteilnehmer erhöht und die Marktkonzentration verringert.

9. Markt 9: Schwere Instandhaltung von Reisezugwagen

9.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der Markt für die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen umfasst sowohl die im SPFV eingesetzten Fahrzeuge als auch die noch hohe Menge an Reisezugwagen, die im SPNV genutzt werden. Reisezugwagen werden in Kombination mit Diesellokomotiven, Elektrolokomotiven und im Museumsverkehr auch mit Dampflokomotiven gefahren. In den SPFV fallen vor allem Wagen der DB Fernverkehr AG in der Zuggattung Intercity/EuroCity, aber auch im Tages- und Nachtzugverkehr sowie im Charter- und Museumsverkehr eingesetzte Wagen nichtbundeseigener Eisenbahnen (vgl. Kapitel 8.1). Im SPNV werden Reisezugwagen vor allem auf Linien eingesetzt, die in den letzten Jahren und Jahrzehnten noch nicht auf Triebwagen umgestellt wurden oder die sehr aufkommensstark sind und mit kapazitätsstarken Doppelstockzügen bedient werden (vgl. Kapitel 1). In diesem Bereich besitzt die DB Regio AG eine herausragende Marktstellung. Im nichtbundeseigenen Bereich sind nur eine Handvoll Eigentümer bzw. Vermieter im Reisezugwagenmarkt aktiv. Die drei größten, gemessen am Wagenbestand, sind die Harzer Schmalspurbahnen GmbH (mit Wagen für ihr eigenes Schmalspurnetz), die Vermietungsgesellschaft Heros Rail Rent GmbH und die BTE BahnTouristikExpress GmbH. Hinzu kommen kleine Museumsbahnen oder Traditionsvereine sowie im Ausland eingestellte und gewartete Wagen (etwa im Nachtreiseverkehr).

Insgesamt bekannt sind der Bundesnetzagentur 33 Nachfrager, wovon mehr als die Hälfte Museumsbahnen oder Traditionsvereine mit je weniger als zehn Wagen sind. Die nichtbundeseigenen Eisenbahnen besitzen zusammen 640 Reisezugwagen. Auf ca. 4.200 Wagen kommen die Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG, insbesondere DB Regio und DB Fernverkehr.⁶² Der Gesamtmarkt besteht somit aus der schweren Instandhaltung von ca. 4.800 Reisezugwagen. Das Alter des Wagenbestands ist gemischt: Die Reisezugwagen im Fernverkehr sind, bis auf die neueren doppelstöckigen IC2 der Bombardier Twindexx-Serie, mehrere Jahrzehnte alt und daher tendenziell wartungsintensiver. Im Regionalverkehr werden inzwischen viele Wagen neuerer Baujahre eingesetzt.

Die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen betrifft – neben der Reparatur von größeren Schäden sowie Modernisierungen – insbesondere die Hauptuntersuchung nach § 32 Abs. 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung, die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Reisezugwagen einsetzen wollen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Verkehrsleistungen anbieten zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig, wenngleich die Anforderungen im Vergleich zur schweren Instandhaltung von Lokomotiven deutlich geringer sind.

Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 23.000 Euro je Reisezugwagen und Jahr. Dabei ist zu beachten, dass viele umfangreiche schwere Instandhaltungsleistungen lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen, so dass die Kosten des Wartungsauftrags entsprechend höher liegen. Unter den

⁶² Die Deutsche Bahn AG gibt für das Jahr 2018 einen Bestand von 1.481 Reisezugwagen bei DB Fernverkehr und 3.043 Reisezugwagen bei DB Regio an. Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 19, 21.

Nachfragern variieren die Instandhaltungskosten pro Fahrzeug stark. Wichtige Parameter für diesen Unterschied stellen die Nutzungsintensität und Laufleistungen der Wagen dar.

16 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 37 Wartungseinrichtungen tätig.⁶³ Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv sind davon elf Unternehmen, darunter die Deutsche Bahn AG und die Netinera Deutschland GmbH. Auch die Harzer Schmalspurbahnen GmbH, die Borkumer Kleinbahn und Dampfschiffahrtsgesellschaft mbH und die Fränkische Museums-Eisenbahn e.V. Nürnberg erbringen selbst Verkehrsleistungen. Der erfasste Gesamtumsatz für die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen beträgt ca. 131 Mio. Euro/Jahr.

9.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

9.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Über 90 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen wird durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz, siehe Abbildung 147).

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

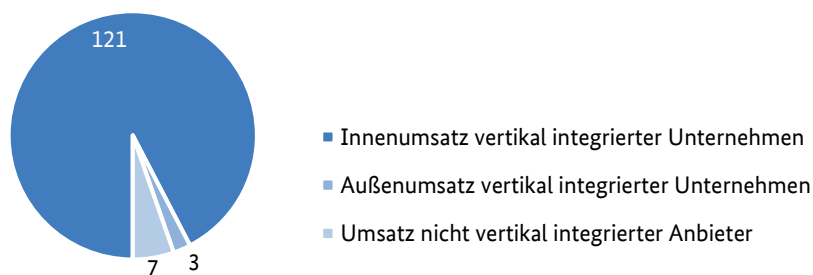


Abbildung 147: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 9.

Vom gesamten Innenumsatz des Marktes erbringen die Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG als vertikal integrierte Unternehmen über 98 Prozent. Die Deutsche Bahn AG verfügt über sieben Wartungseinrichtungen, in denen schwere Instandhaltungsleistungen an Reisezugwagen durchgeführt wird, und setzt damit das Instandhaltungskonzept fort, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- und reichsbahneigenen Werken bestand. Heute wird die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen in Wartungseinrichtungen der Konzernunternehmen DB Regio AG und DB Fernverkehr AG durchgeführt. Insgesamt weisen die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Innenumsatz von 110 - 130 Mio. Euro/Jahr auf.

Weitere 2,6 Mio. Euro Innenumsatz verteilen sich auf acht nichtbundeseigene EVU, die ihre Reisezugwagen zum Teil oder ganz selbst warten. Als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion nach der

⁶³ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 251 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Definition aus Kapitel 2.2 sind daher auch die Netinera Deutschland GmbH und, jeweils mit kleinem Volumen, die Harzer Schmalspurbahnen GmbH sowie mehrere Museumsbahnen zu bezeichnen.

Wie in Abbildung 148 ersichtlich, haben die befragten Unternehmen als Grund für die Wartung in einer eigenen Wartungseinrichtung übereinstimmend den Standortvorteil gegenüber externen Wartungseinrichtungen angeführt. Von 90 Prozent der Nachfrager wird neben der schon vorhandenen Wartungseinrichtung und der damit verbundenen Planungssicherheit auch ein Kostenvorteil gegenüber externen Wartungseinrichtungen genannt. Qualitäts-, Organisations- und Standortvorteile sowie Diskriminierungsfreiheit werden immerhin noch von mindestens zwei Dritteln als wichtige Argumente gesehen. Konkret werden Personalsynergien als Argument für eine eigene Wartungseinrichtung benannt.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

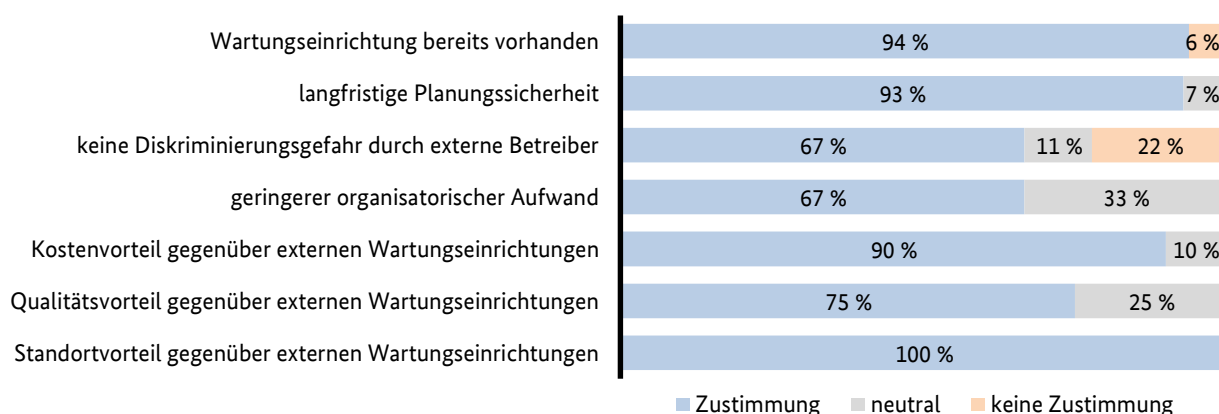


Abbildung 148: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 9 [16 Teilnehmer].

9.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Reisezugwagen hat die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG einen hohen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten. Fremde Reisezugwagen werden gegenwärtig nur in sehr geringem Umfang instandgehalten, so dass das Geschäft mit Fremdkunden unter zwei Prozent der Instandhaltungsumsätze der Deutschen Bahn AG auf diesem Markt ausmacht.

Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Ein Mittel dazu wäre, Instandhaltungsanfragen von Wettbewerbern auf dem Verkehrsmarkt generell abzulehnen oder die Instandhaltungsleistungen zu unwirtschaftlichen Konditionen anzubieten.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits bereits existierende andere Anbieter in Frage, andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden. Eine höhere Zahl an Reisezugwagen wird im nichtbundeseigenen Bereich durch Vermietungsgesellschaften zur Verfügung gestellt oder von

Chartergesellschaften oder Museumseisenbahnen betrieben. Zumindest die Museumsbahnen verfügen oftmals nicht über den Bedarf und die finanziellen Mittel für eine eigene Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung. Auch die einzelnen Vermietungs- und Chartergesellschaften können in der Tendenz aufgrund ihrer geringen Größe im Vergleich zur Deutschen Bahn AG eher nicht als potentielle Stabilisierungsfaktoren im Markt betrachtet werden. Möglicherweise könnten jedoch Wartungseinrichtungen für die schwere Instandhaltung von Triebwagen oder auch von Güterwagen – je nach benötigter Instandhaltungsleistung – in einem begrenzten Rahmen zur Verfügung stehen.

Auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Reisezugwagen könnten nach Ansicht der Bundesnetzagentur Diskriminierungspotentiale bestehen, die von gegenläufigen Faktoren beschränkt werden. Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierung aufzeigen würden.

9.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

9.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betragen ca. 10 Mio. Euro pro Jahr. Dies stellt unter 10 Prozent des Gesamtumsatzes des Marktes dar.

Es werden neun Anbieter beauftragt. Abbildung 149 stellt die Verteilung der Marktanteile der Anbieter dar. Über 90 Prozent des Außenumsatzmarktes teilen sich fünf Anbieter, von denen die Talgo Deutschland GmbH und die VIS Verkehrs Industrie Systeme GmbH sich zusammen die Hälfte des Marktes teilen. Unter drei Anbietern mit jeweils 10 - 20 Prozent Marktanteil befindet sich neben der RailMaint GmbH und Netinera Deutschland auch die Deutsche Bahn AG. Zu den kleineren Anbietern mit jeweils unter zehn Prozent Marktanteil zählen u. a. die Westfälische Lokomotiv-Fabrik Reuschling GmbH, die BWR Waggonreparatur GmbH und die MaLoWa Bahnwerkstatt GmbH. Eine marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens wird aufgrund der Marktanteile nicht vermutet. Das Gesamtvolumen der Außenumsätze insgesamt ist eher gering.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

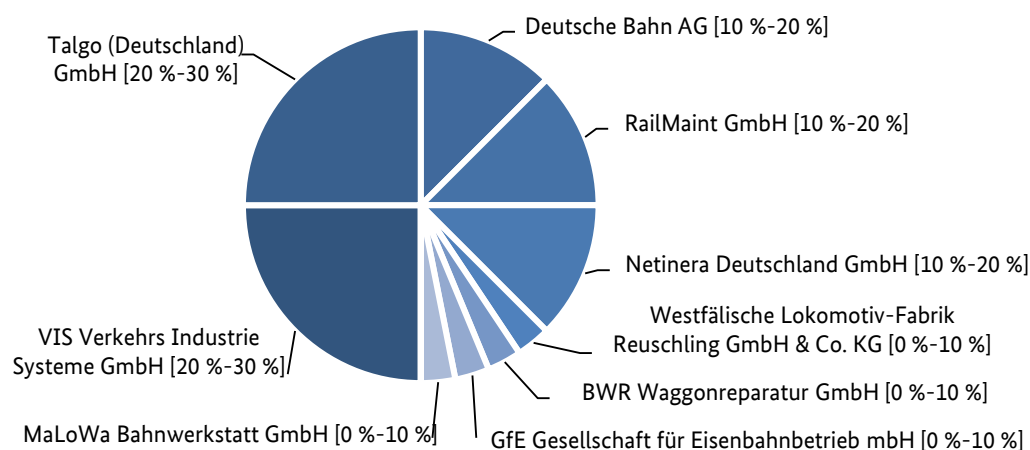


Abbildung 149: Marktanteile der Anbieter, Markt 9.

Der HHI liegt bei 1.900. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist daher auf der Angebotsseite von der Vermutung eines moderat konzentrierten Marktes auszugehen.

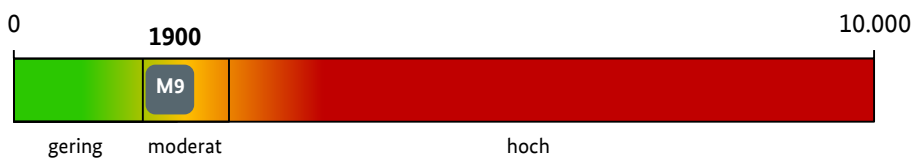
Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

Abbildung 150: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 9.

9.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 29 Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 151 ersichtlich, sind die Marktanteile der Außenumsätze gleichmäßig verteilt. Es gibt drei EVU mit bis zu 20 Prozent, sieben weitere EVU mit bis zu zehn Prozent und die übrigen Unternehmen mit unter zehn Prozent Marktanteil. Unter den Nachfragern befinden sich vor allem Betreiber regel- und schmalspuriger Reisezugwagen im Traditions- und Museumsverkehr sowie Zugchartergesellschaften.

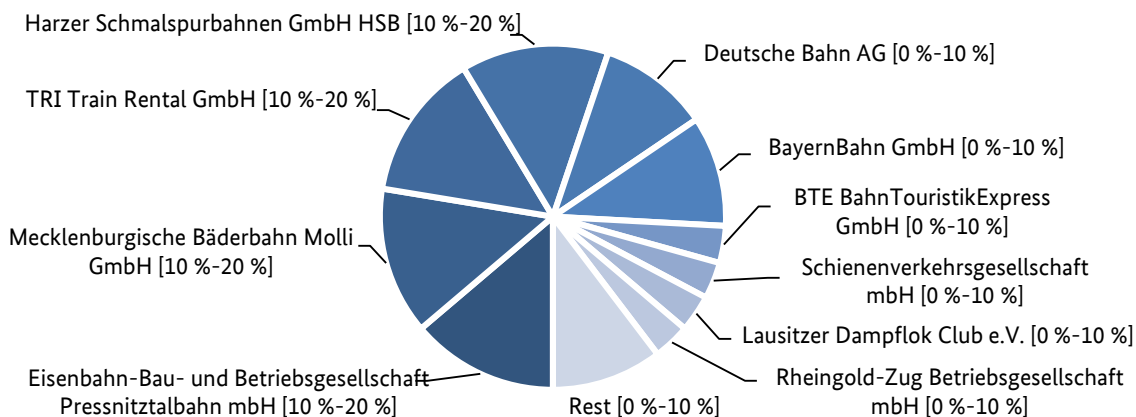
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 151: Marktanteile der Nachfrager, Markt 9.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt ca. 1.300. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist hier von der Vermutung einer gering konzentrierten Nachfrageseite auszugehen.

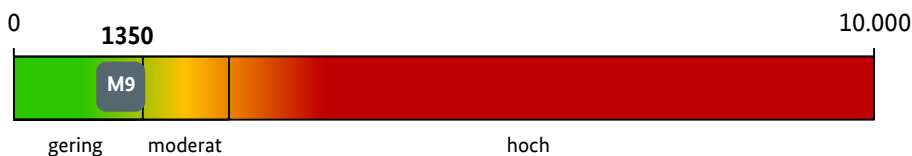
Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

Abbildung 152: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 9.

9.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Reisezugwagen im Jahr 2017 erfolgte (ohne Eigenproduktion). Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 52 Verträgen gemeldet. Der Auftragswert der Aufträge lag mehrheitlich bei unter 5.000 Euro, in Einzelfällen bei bis zu 10.000 Euro. Es wurden 18 Ausschreibungen durchgeführt, 15 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben und 19 Verträge durch Direktvergaben initiiert. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, darauf aufbauend befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 153 zeigt die Antworten der Nachfrager.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

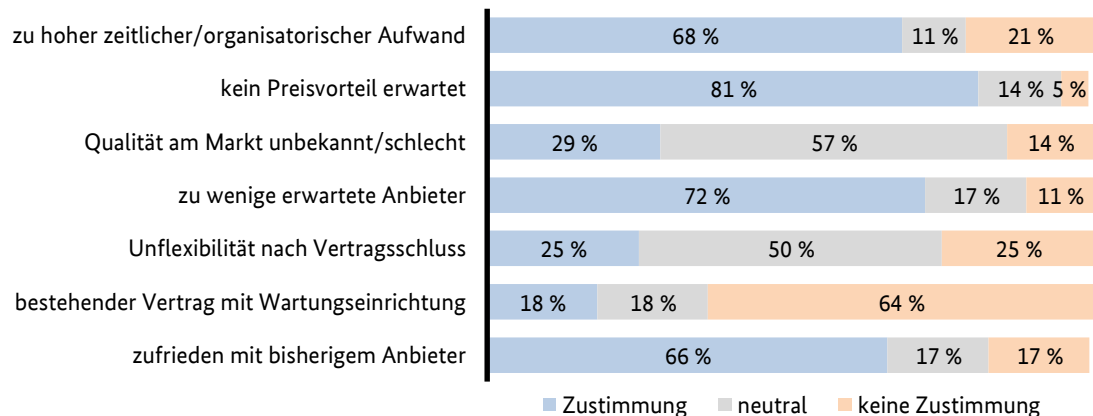


Abbildung 153: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 9 [22 Teilnehmer].

Nach Ansicht der meisten Nachfrager stellen ein nicht zu erwartender Preisvorteil und die geringe Anbieterzahl Hürden für wettbewerbliche Vergaben dar. Von über zwei Dritteln der Nachfrager wird zudem ein hoher zeitlicher/organisatorischer Aufwand als Argument angeführt. Mit ihrem bisherigen Anbieter sind ebenfalls zwei Drittel der Befragten zufrieden. Bestehende Verträge mit Wartungseinrichtungen oder eine mögliche Inflexibilität nach Vertragsschluss spielen hingegen nur eine untergeordnete Rolle.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur stützen die Antworten die Vermutung, dass der Markt für einen intensiven Wettbewerb zwischen den Anbietern zu klein ist und daher nur wenige Anbieter an wettbewerblichen Vergaben teilnehmen, was zu einem verminderten Preisdruck führt. Insgesamt steht man bei der schweren Instandhaltung für Reisezugwagen jedoch wettbewerblichen Vergaben im Vergleich zu anderen Märkten generell offener gegenüber.

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 elf von 24 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 154 stellt die Gründe dafür dar. Zwei Drittel aller Befragten hat ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet oder kann die gewünschten Leistungen nicht anbieten. Zwei Drittel der Anbieter halten den Ausschreibungs- und Vergabeprozess organisatorisch für zu aufwendig, 60 Prozent halten das erwartete Preisniveau für nicht rentabel. Die Aussage, dass generell kein Interesse an externen Aufträgen bestünde, bestätigen fünf der neun teilnehmenden Anbieter, während vier diese Aussage ablehnen.

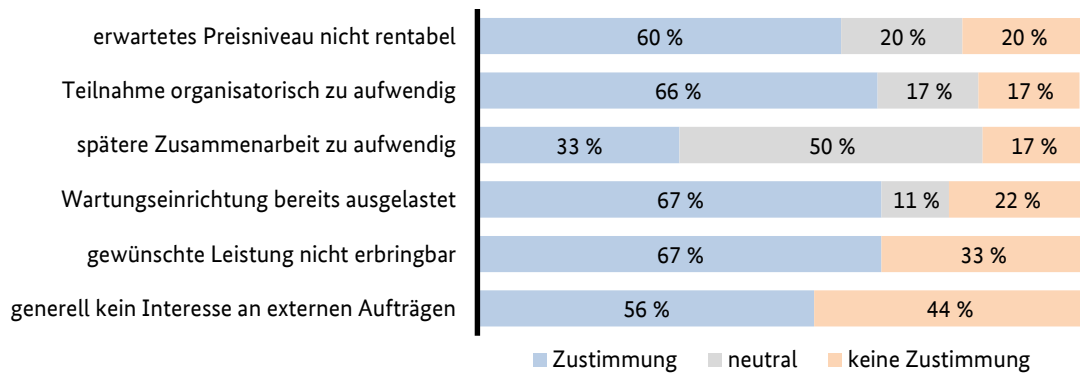
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 154: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 9 [9 Teilnehmer].

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Ausschreibungen wurden der Preis und das Know-how genannt. Auch bei den Leistungsanfragen an mehrere Anbieter wurde der Preis mehrfach genannt, aber auch, dass an den einzigen möglichen Anbieter vergeben wurde. Bei den Direktvergaben stehen die Zufriedenheit mit dem bekannten Anbieter sowie die räumliche Nähe an erster Stelle der Nennungen, jedoch wurde auch ein Mangel an Alternativen von vielen Nachfragern genannt. Der Preis als Hauptgrund für den Zuschlag wurde hier lediglich zwei Mal gemeldet.

Der Bundesnetzagentur wurden vier langfristige Verträge in diesem Markt gemeldet, wovon drei über Ausschreibungen und einer mittels einer Direktvergabe geschlossen wurden. Darunter ist ein langfristiger Vertrag zwischen einem Aufgabenträger des SPNV und einem Fahrzeughersteller zur Wartung der von ihm gebauten Doppelstockwagen. Weitere Angaben über das Vertragsvolumen oder die Laufzeit wurden nicht getätigt.

9.3.4 Ausländische Vertragspartner

Vier Nachfrager, darunter zwei Wagenvermieter, gaben an, mit Wartungseinrichtung im Ausland Vertragsbeziehungen zu unterhalten. Die genutzten ausländischen Wartungseinrichtungen befinden sich in Belgien, Österreich, Polen, der Schweiz, den Niederlanden und in Italien.

9.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels**9.4.1 Wettbewerb auf dem Markt**

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, oder ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Markttakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 155 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 156 veranschaulicht ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen, die die

Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

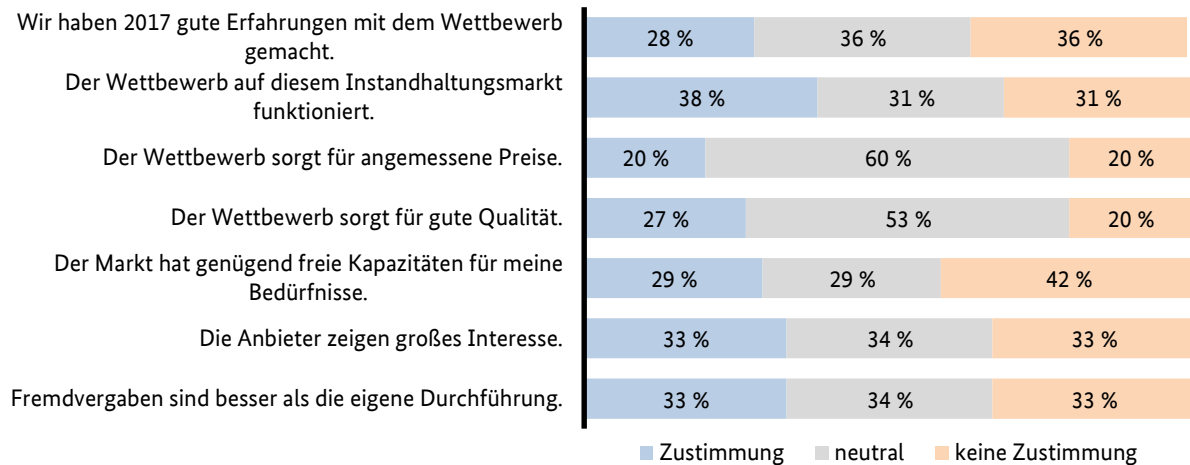


Abbildung 155: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 9 [18 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

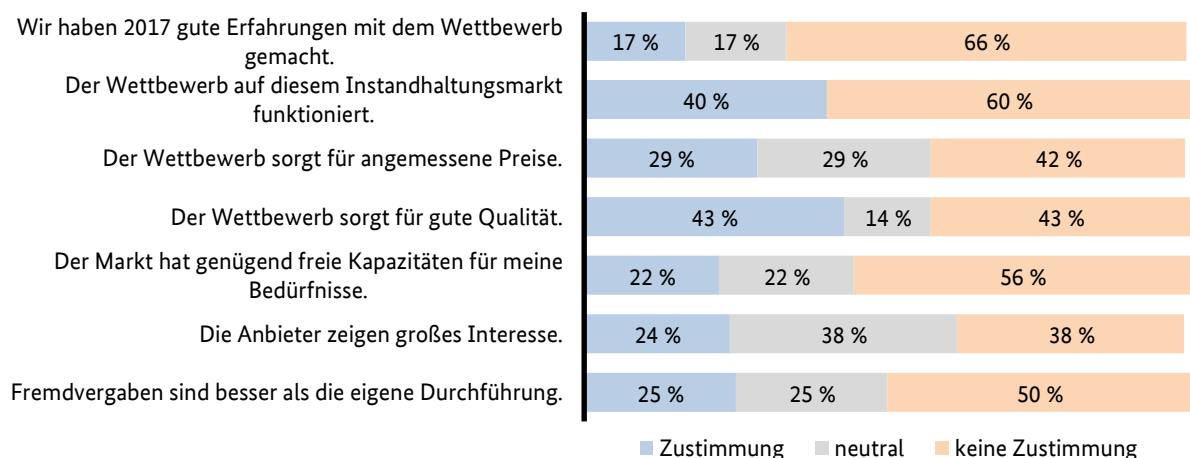


Abbildung 156: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 9 [9 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt neutral einschätzen. Ein Drittel aller Nachfrager kommt zu dem Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt nicht funktioniert. Gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb hat ebenfalls ein Drittel der Nachfrager gesammelt. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtungen sehen die Ergebnisse ähnlich aus. Hier wird der funktionierende Wettbewerb allerdings nur von 40 Prozent der Befragten gesehen, während die Mehrheit von 60 Prozent ihn nicht so sieht. Mehr als 40 Prozent der reinen Nachfrager widerspricht den Aussagen, dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau und eine gute Qualität sorgen würde. Bezüglich der freien Kapazitäten am Markt schätzen 40 Prozent der Nachfrager diese nicht als ausreichend für ihre Bedürfnisse ein; von den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung ist es schon deutlich mehr als die Hälfte.

Ein Wagenvermieter als Nachfrager beklagt sich über Kapazitätsengpässe, fehlende Termintreue und Qualitätsmängel eines Anbieters. Ein Nachfrager aus dem Segment der Museumsbahnen berichtet von der Ablehnung seines Auftrages für die Radsatzinstandsetzung durch den größten Anbieter, weshalb er den Auftrag bei einer kleinen privaten Wartungseinrichtung platzieren musste.

Trotz der Schwierigkeiten am Markt, die ein hoher Anteil von Nachfragern sieht, stimmt ein Drittel der Nachfrager, aber nur ein Viertel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung der Aussage zu, dass eine Fremdvergabe besser als die eigene Durchführung sei. Dies könnte etwa durch die Existenz von Markteintrittshürden für Betreiber von Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 5.4.3) erklärt werden.

Abbildung 157 stellt die Antworten der Anbieter dar. Auffällig ist hier die Aussage von über 70 Prozent der Anbieter, dass nicht genügend Kapazität am Markt vorhanden ist. Trotzdem stimmen 60 Prozent darin überein, dass der Wettbewerb generell funktioniere. Allerdings sagen nur zehn Prozent aus, dass der Wettbewerb auch für eine ausreichend gute Qualität Sorge. Hier ist mit 30 Prozent auch die höchste Ablehnungsquote feststellbar.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

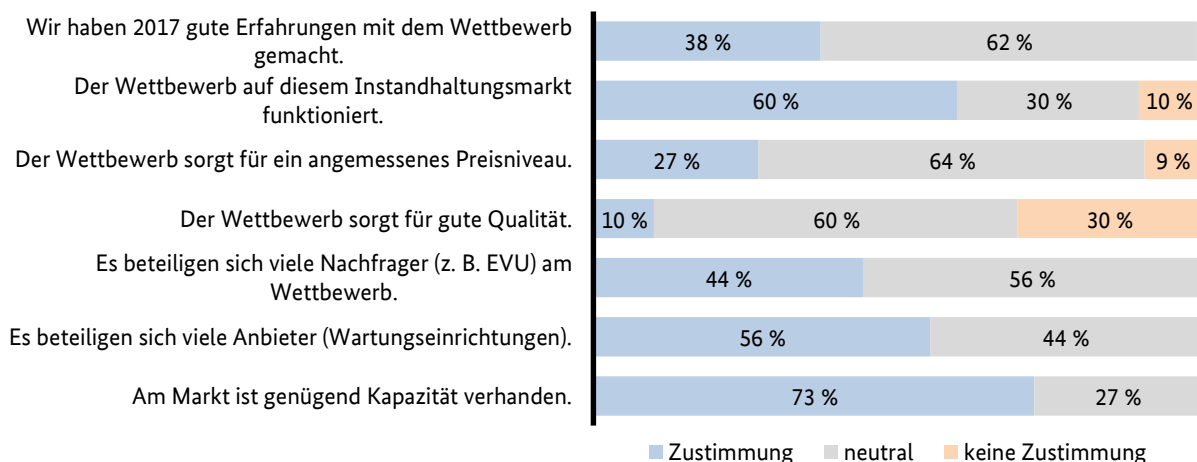


Abbildung 157: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 9 [11 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl Nachfrager als auch Anbieter den wettbewerblichen Markt zwar als funktionierend sehen, aber es Unzufriedenheit bei der Qualität und der Kapazität am Markt gibt. Nur rund ein Drittel der Marktteilnehmer hat gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Der überwiegende Teil der Anbieter und Nachfrager ist in den meisten Fragen neutral eingestellt.

9.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation, aber auch auf der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 158 dargestellt, gibt es deutliche Wahrnehmungsdifferenzen zwischen Nachfragern und Anbietern. Während zwei Drittel der Nachfrager die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute kritisch sehen und auch in Zukunft keine Besserung erwarten, schätzen drei Viertel der Anbieter die Situation heute und in Zukunft als neutral ein.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

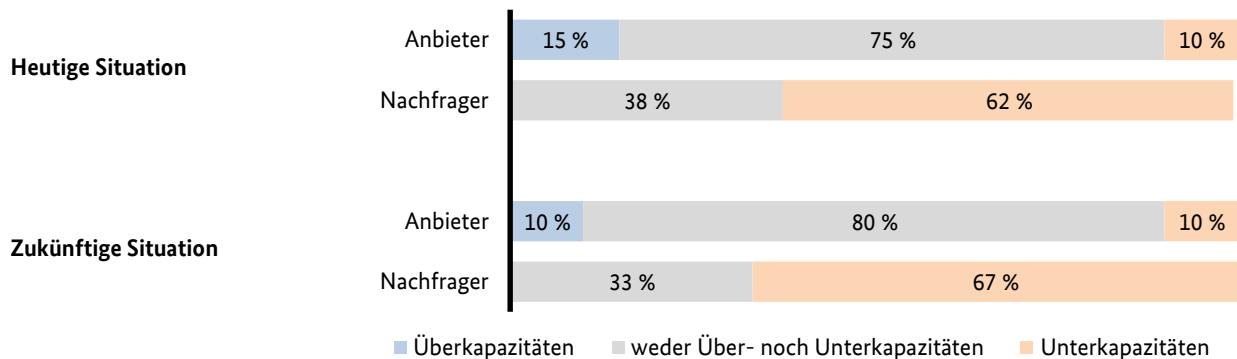
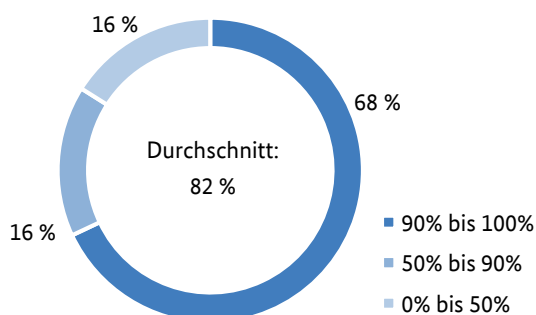


Abbildung 158: Kapazitätseinschätzung, Markt 9 [Anbieter: 20 Teilnehmer; Nachfrager: 16 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 159 dargestellt.

Auslastung der Wartungseinrichtungen



Kapazitätserweiterung um 25 Prozent

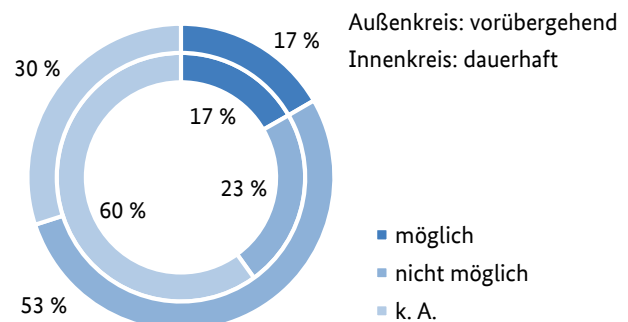


Abbildung 159: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 9.

Zwei Drittel der Wartungseinrichtungen sind heute mit über 90 Prozent gut ausgelastet. Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 82 Prozent. 16 Prozent der Betreiber geben eine Auslastung von unter 50 Prozent an.

Nur ein kleiner Teil von 17 Prozent der befragten Betreiber hält es für möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen. Für über die Hälfte der Anbieter sei es nicht möglich. Der Anteil der Betreiber, die ihre Kapazitäten dauerhaft um 25 Prozent erweitern könnten, ist genauso hoch. 60 Prozent der Betreiber traut sich zur dauerhaften Erhöhung keine Aussage zu. Die Quote der Anbieter, für die eine Erhöhung nicht möglich sei, sinkt auf 23 Prozent. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann dieses Umfrageergebnis auf eine Inflexibilität auf dem Markt hindeuten.

9.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber – oder der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter – zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Nur zwei Anbietern ist jedoch ein Markteintritt bekannt.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 160 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

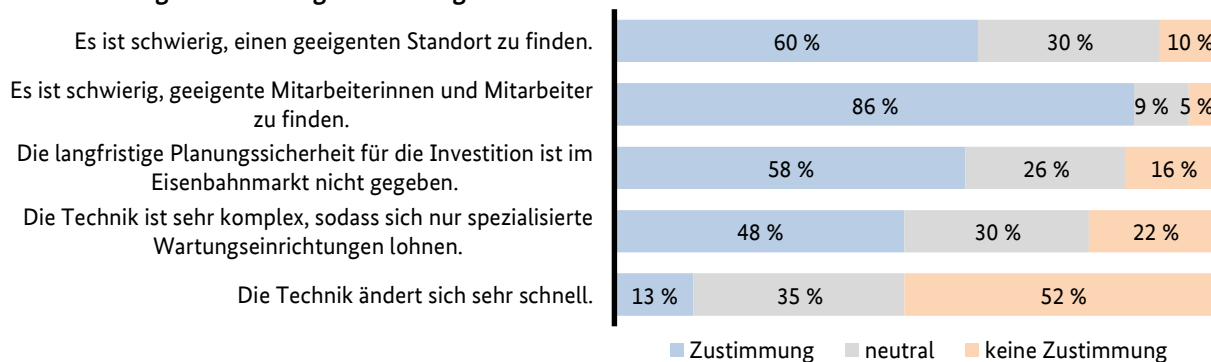


Abbildung 160: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 9 [23 Teilnehmer].

Die Personalrekrutierung sticht dabei als die Markteintrittshürde heraus, welche alle befragten Nachfrager bestätigen. Die Standortfindung und die langfristige Planungssicherheit der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung sehen über 60 Prozent der Nachfrager als nicht gegeben. Gegenteilig geben über die Hälfte der Nachfrager an, dass sich die Technik nicht sehr schnell ändert. Dies ist augenscheinlich darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Reisezugwagen die Technologiezyklen nicht so kurz sind wie im Bereich der Antriebsfahrzeuge.

Die integrierten Unternehmen haben (im Durchschnitt) angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung schon ab einem Fahrzeug ökonomisch sinnvoll ist: Sie rechnen mit etwa 8 Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von jährlich 160.000 Euro. Sie melden außerdem, dass erst ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 17 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. In Kombination mit dem in Abbildung 160 gezeigten Meinungsbild wird deutlich, dass viele Unternehmen den Planungshorizont von 17 Jahren für zu lang halten. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sprechen die Erkenntnisse dafür, dass auch aus ökonomischer Perspektive hohe Markteintrittshürden in den betrachteten Markt bestehen.

Darüber hinaus wurden die Betreiber allgemein zur Benennung der aus ihrer Sicht größten Markteintrittshürden gebeten. Sechs Betreiber haben hierzu Angaben gemacht. Die häufigste genannte Hürde sind hohe Investitionen, gefolgt von der Qualifikation des Personals und notwendigen Zertifizierungen. Auch eine schwierige Materialverfügbarkeit sowie „Preisdumping im Wettbewerb“ wurden angeführt.

9.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Reisezugwagen zwar Handelsbeziehungen in einem gewissen Umfang bestehen und durchaus wettbewerbliche Strukturen vorhanden sind. Allerdings ist das Marktvolumen der fremdvergebenen Leistungen auch im Vergleich zum Umfang der Eigenproduktion sehr gering. Die hohe Auslastung der Wartungseinrichtungen zusammen mit bestehenden Markteintrittshürden können wettbewerbliche Bremsen darstellen. Insgesamt sind daher die Wettbewerbsverhältnisse als moderat einzuschätzen.

- Aufgrund der geringen Zahl an Marktteilnehmern basiert der Markt oftmals auf direkten und loyalen Beziehungen. Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kunden- oder eigenen Fahrzeugen ist ökonomisch schwierig. Der Nachfrager mit dem Großteil der Fahrzeuge, die Deutsche Bahn AG, verfügt über eine breite Eigenproduktion. Die anderen Wagenhalter, insbesondere jene, welche schwere Instandhaltungsleistungen in größerem Umfang fremd vergeben, verfügen über eine nur geringe Anzahl an Reisezugwagen.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint denkbar. Die nur geringe Zahl nichtbundeseigener Wagenhalter mit ihrer überschaubaren Anzahl an Reisezugwagen hätte dem wenig entgegenzusetzen. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor.
- Die Deutsche Bahn AG weist eine sehr starke Eigenproduktion auf. Im Gegensatz dazu liegt ihr Anteil auf dem Markt für Fremdvergaben bei unter 20 Prozent. Auf diesem liegen die Marktanteile der fünf größten Anbieter relativ nah beieinander. Eine marktbeherrschende Stellung eines Marktteilnehmers liegt nicht vor. Hinzuweisen ist auf das geringe Niveau der Umsätze durch Fremdvergaben von ca. 10 Mio. Euro/Jahr, was weniger als 10 Prozent des Gesamtmarktumsatzes entspricht.
- Bei der Vertragsanbahnung bei Fremdvergaben wurden Ausschreibungen, Leistungsanfragen und Direktvergaben gleichermaßen genutzt. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben an, dass wettbewerbliche Vergaben nicht zum gewünschten Preisniveau führen würden. Zudem sei die Anzahl der erwarteten Anbieter zu gering.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden von mehreren Nachfragern vermutlich aufgrund der Kapazitätsengpässe in Deutschland genutzt. Dabei hilft ihnen die internationale Einsatzmöglichkeit vieler Reisezugwagen. Insbesondere Wagenvermieter fahren dabei auch entferntere Standorte von Wartungseinrichtungen an.
- Die Mehrheit der Anbieter, aber auch der Nachfrager, sieht die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt neutral. Die gegenwärtig hohe Auslastung der Wartungseinrichtungen und die geringe Zahl der Marktteilnehmer stellen dabei Hemmnisse für den Wettbewerb dar.

- In den vergangenen Jahren waren nur wenige Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen der Personalgewinnung, der Langfristigkeit der Investition und der Standortsuche.

9.6 Marktregulierung

9.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 161 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 162 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

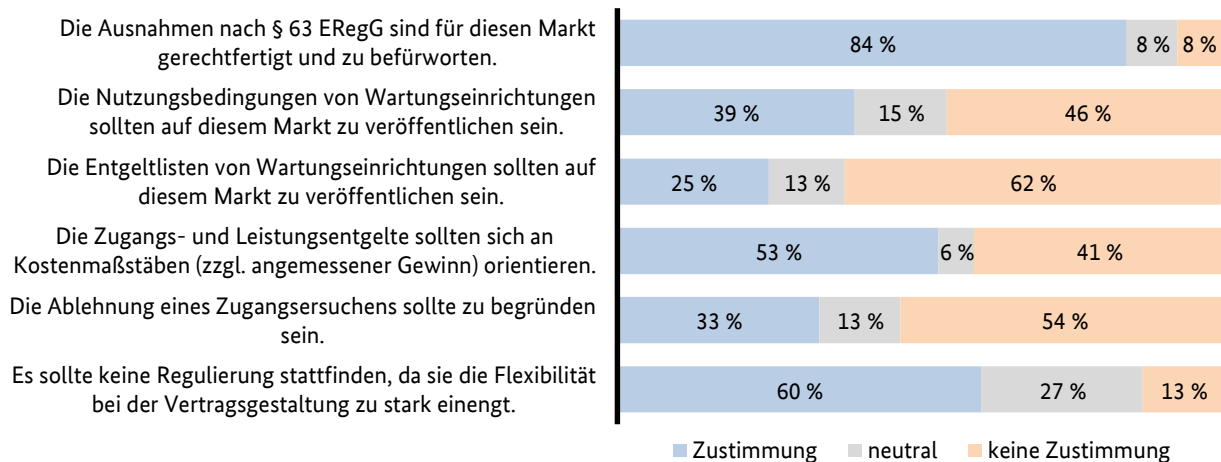


Abbildung 161: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 9 [17 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

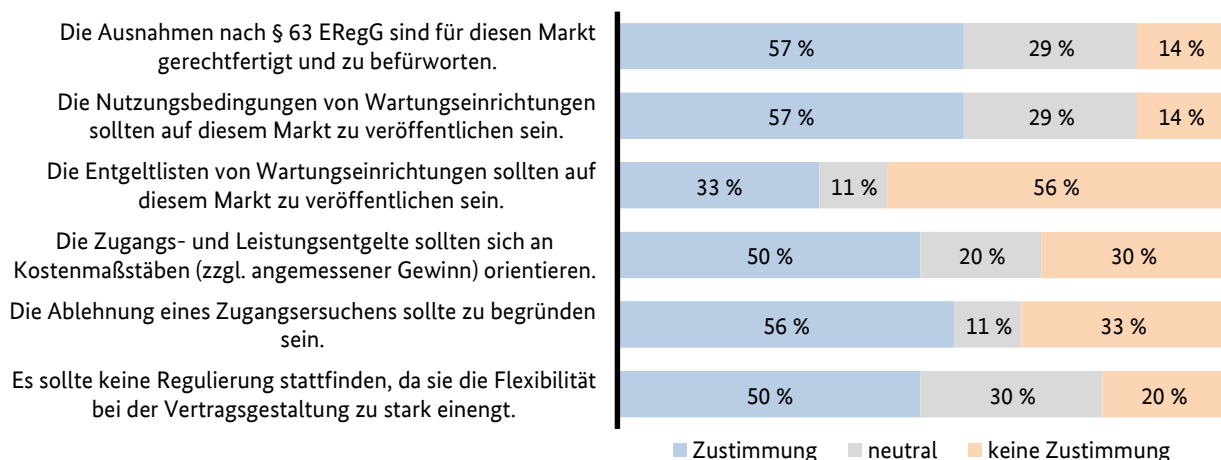


Abbildung 162: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 9 [10 Teilnehmer].

Über 80 Prozent aller Nachfrager befürworten Regulierungsausnahmen grundsätzlich. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung liegt dieser Anteil mit 57 Prozent niedriger. Bei den Einzelaspekten sieht das Bild differenzierter aus. Etwa die Hälfte der Nachfrager stimmen der Aussage zu, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben orientieren sollten. Fast zwei Drittel der Nachfrager lehnt es jedoch ab, dass Entgeltlisten zu veröffentlichen sein sollten. Etwa Hälfte ist auch gegen die verpflichtende Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen und gegen die Pflicht, ein abgelehntes Zugangsersuchen zu begründen. Über die Hälfte der Nachfrager hat Sorge, dass durch die Regulierung die Vertragsgestaltung inflexibler werden könnte.

Die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung sehen eine Regulierung insgesamt deutlich positiver. So fände die Hälfte oder mehr es positiv, wenn Nutzungsbedingungen zu veröffentlichen sein müssten, wenn abgelehnte Zugangsersuchen zu begründen seien und wenn sich die Entgelte an einem Kostenmaßstab orientieren müssten. Nur bei Entgeltlisten sind sich auch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung mehrheitlich einig, dass diese nicht zu veröffentlichen sein sollten.

Abbildung 163 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die überwiegende Zahl der Anbieter einer Ausweitung der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten über 90 Prozent der Anbieter die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Mit ca. 60 Prozent findet noch die Ausnahme des Kostenbezugs der Entgelte am wenigsten Zustimmung. Fast alle Anbieter sind sich einig, dass keine Regulierung stattfinden sollte, da hierdurch die Vertragsgestaltung zu stark eingengt würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

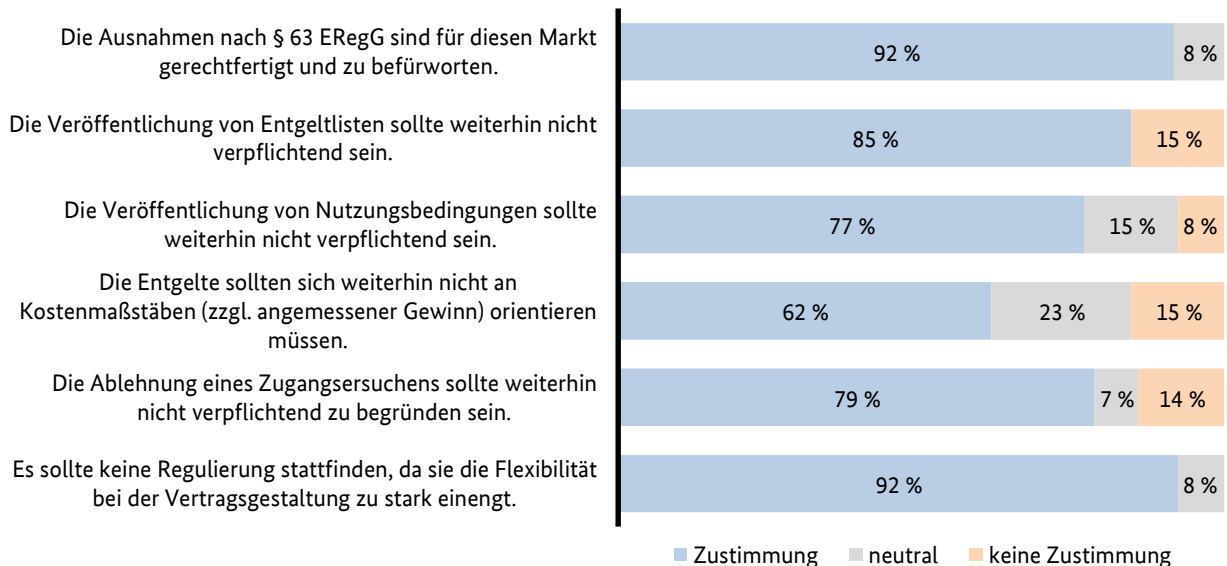


Abbildung 163: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 9 [14 Teilnehmer].

9.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse (vgl. ausführlicher zu den Ergebnissen Kapitel 9.5) deuten auf dem Markt für schwere Instandhaltung von Reisezugwagen darauf hin, dass der Markt Anzeichen für ein wettbewerbliches Umfeld aufweist. So sind die Marktanteile der Anbieter gleichmäßig verteilt; der Konzentrationsindex ist dementsprechend niedrig. Allerdings ist der Umfang fremdvergebener Leistungen sehr gering. Der weit größte Nachfrager, die Deutsche Bahn AG, erledigt seine schwere Instandhaltung fast

ausschließlich in Eigenproduktion. Die Kapazitäten der Wartungseinrichtungen weitgehend ausgeschöpft, dazu liegen Markteintrittshürden vor, die den potentiellen Wettbewerb erschweren.

Eine Regulierung auf diesem Markt sollte das Ziel verfolgen, die Transparenz auf dem Markt zu steigern und die Anzahl der Markttakteure und damit den Wettbewerbsdruck zu erhöhen. Dies gilt insbesondere für bedeutende Betreiber von Wartungseinrichtungen. Eine Regulierung könnte jedoch auch als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt und den Verkehrsmärkten. Aus diesem Grund ist der Umfang der Regulierung sorgfältig abzuwägen.

10. Markt 10: Betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs

10.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV umfasst nahezu ausschließlich die Wartung von Fahrzeugen der DB Fernverkehr AG als Tochter der Deutschen Bahn AG. Sie verfügt über mehr als 200 Triebzüge, die von ihr als Intercity-Express (ICE) bezeichnet werden.⁶⁴ Die DB Systemtechnik GmbH meldete einen weiteren Triebzug (Versuchszug). Zudem werden drei ICEs der Österreichischen Bundesbahnen ÖBB und vier der Nederlandse Spoorwegen NS, die auf grenzüberschreitenden Verkehren gemeinsam mit ICEs der DB Fernverkehr AG eingesetzt werden, in Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn instandgehalten.

Die erfassten Züge der ICE-Flotte sind elektrisch angetrieben. Sie erreichen planmäßig Geschwindigkeiten zwischen 230 und 320 km/h und legen im Schnitt 40.000 Kilometer pro Monat zurück. Daraus lässt sich bereits eine hohe Belastung sowie die erforderliche technische Ausstattung der Fahrzeuge ableiten, die sich in den Wartungskosten widerspiegelt. Zudem erwachsen aus dem Aufbau der Fahrzeuge als zusammenhängende Einheiten besondere Anforderungen an die Wartungseinrichtungen. Die Instandhaltungskosten pro Fahrzeug und Jahr liegen allein für die betriebsnahe Instandhaltung bei 1 - 2 Mio. Euro.

Acht DB-eigene Wartungseinrichtungen sind für die betriebsnahe Instandhaltung der ICE-Züge verantwortlich. Die Betriebswerke in Hamburg-Eidelstedt, Berlin-Rummelsburg, Dortmund, Köln, Leipzig, Frankfurt-Griesheim, München und Basel nutzen in der Regel die Umlaufzeiten der Züge mit dem Ziel einer Standzeit von unter einer Stunde und hauptsächlich nachts.⁶⁵ Die betriebsnahe Instandhaltung beinhaltet insbesondere Laufwerksuntersuchungen, die Reinigung der WC-Anlagen und sonstige Reinigung, das Auffüllen von Vorräten sowie kleinere notwendige Reparaturen, zum Beispiel an Türen oder Stromabnehmern. Das Wartungskonzept für die ICE-Züge ist in sieben Inspektions- und Revisionsstufen gegliedert und unterliegt dem zentralen „Integrierten Instandhaltungssystem“ der Deutschen Bahn AG.

10.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

10.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird über 95 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz).

⁶⁴ Die Deutsche Bahn AG gibt für das Jahr 2018 einen Bestand von 274 ICE-Zügen an: Baureihe 401 (ICE 1), 59 Stück, Baureihe 402 (ICE 2), 44 Stück, Baureihen 411/415 (ICE T), 67 Stück, Baureihen 403/406/407 (ICE 3), 79 Stück, und Baureihe 412 (ICE 4), bislang 25 Stück (137 bestellt). Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 20.

⁶⁵ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 252 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

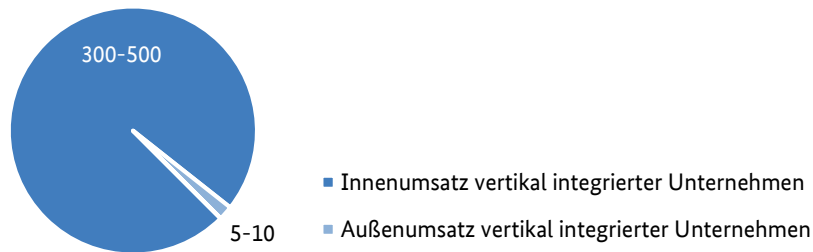


Abbildung 164: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 10.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist die Deutsche Bahn AG der einzige Anbieter (und einzige deutsche Nachfrager) auf diesem Markt. Insgesamt wurden durchschnittlich 300 - 500 Mio. Euro pro Jahr für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV verausgabt. In geringem Umfang (5 - 10 Mio. Euro) sind darin auch Instandhaltungsleistungen der Deutschen Bahn AG für die Fahrzeuge der österreichischen ÖBB und der niederländischen NS enthalten.

Die Bundesnetzagentur hat die Gründe zur Instandhaltung der Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung bei den beiden DB-Konzernunternehmen DB Fernverkehr AG und DB Systemtechnik GmbH als einzige Nachfrager abgefragt. Neben den bereits vorhandenen Wartungseinrichtungen werden eine langfristige Planungssicherheit und ein geringerer organisatorischer Aufwand als Gründe angegeben. Durch die bundesweite Verteilung der Betriebswerke an den hauptsächlich genutzten Strecken ist zudem der Standort ein wichtiger Faktor.

10.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SPFV über einen Marktanteil von über 99 Prozent (Stand: 2017).⁶⁶ Die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG hat dementsprechend großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Es könnten Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn aus Sicht des integrierten Unternehmens eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits ggf. bereits existierende Anbieter in Frage, andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden (vgl. Kapitel 10.4).

Auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV sind neben der Deutschen Bahn AG keine weiteren Betreiber von Wartungseinrichtungen aktiv. Wenn ein neuer Nachfrager

⁶⁶ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

nicht die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG nutzen kann oder möchte, müssten neue Wartungseinrichtungen errichtet oder bestehende Wartungseinrichtungen für andere Fahrzeugarten angepasst werden. Wie in Kapitel 10.4.2 näher beschrieben wird, bestehen auf diesem Markt jedoch wesentliche Markteintrittshürden. So sind hohe Investitionskosten aufgrund der technischen Ausstattung zu erwarten. Zudem kann eine kleine Flotte von Triebzügen zu einer ineffizienten Instandhaltung führen.

Die Kombination von fehlenden alternativen Betreibern von Wartungseinrichtungen und hohen Markteintrittshürden kann es ermöglichen, dass sich eine Diskriminierungsstrategie der Deutschen Bahn AG auf den Verkehrsmarkt auswirkt. So käme für einen potentiellen Wettbewerber zu der bereits preisintensiven Investition in die Triebzüge auch die Investition in ggf. weniger effiziente Wartungseinrichtungen hinzu. Dieser Umstand kann dazu beitragen, dass potentielle Wettbewerber Abstand vom Eintritt in den Verkehrsmarkt mit Triebzügen des SPFV nehmen. Insgesamt besteht daher aus Sicht der Bundesnetzagentur ein deutliches Diskriminierungspotential auf diesem Markt.

Derzeit sind neben der Deutschen Bahn AG sowie der mit ihr kooperierenden ÖBB und NS keine Nachfrager mit eigenen Triebzügen des SPFV vorhanden. Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierungsstrategie aufzeigen würden. Ob bereits Planungen über einen Markteintritt erfolgten, die u. a. aufgrund des Investitionsbedarfs in Wartungseinrichtungen unterblieben, ist der Bundesnetzagentur nicht bekannt.

10.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

10.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen werden keine Instandhaltungsleistungen für deutsche Nachfrager durch externe Betreiber von Wartungseinrichtungen durchgeführt. Lediglich Arbeiten an den ICEs ausländischer Eisenbahnen werden durch die Deutsche Bahn AG durchgeführt. Die Deutsche Bahn AG verfügt bei den fremdvergebenen Leistungen demzufolge über einen Marktanteil von 100 Prozent, wie in Abbildung 165 dargestellt. Mangels eines alternativen Betreibers von Wartungseinrichtungen liegt für die Deutsche Bahn AG die Annahme einer marktbeherrschenden Stellung nahe (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

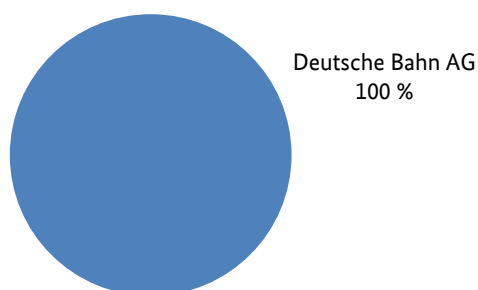


Abbildung 165: Marktanteile der Anbieter, Markt 10.

Der HHI erreicht den Höchstwert von 10.000. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten handelt es sich um einen hochkonzentrierten Markt.

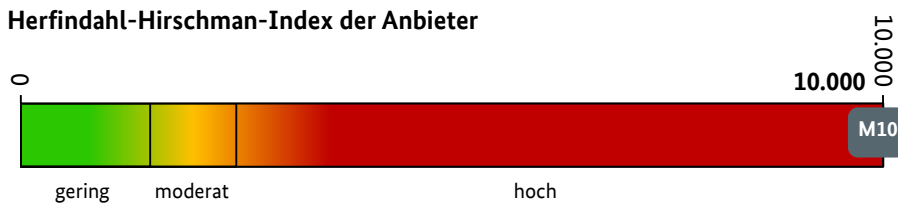


Abbildung 166: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 10.

10.3.2 Ausländische Vertragspartner

Die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV von deutschen Verkehrsunternehmen erfolgt ausschließlich in Deutschland sowie im grenznahen Werk Basel.

10.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

10.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Aufgrund der beschriebenen Anbieter- und Nachfragestruktur auf dem betrachteten Markt konnte sich kein Wettbewerb zwischen Betreibern von Wartungseinrichtungen entwickeln.

10.4.2 Markteintritte und Markteintrittshürden

Der Bundesnetzagentur ist kein Markteintritt eines neuen Betreibers von Wartungseinrichtungen auf dem betrachteten Markt in den letzten Jahren bekannt. Der derzeit einzige Betreiber hat jedoch im Zuge der Indienststellung des ICE 4, die auch zu einer Vergrößerung der Flotte führt, eine neue Wartungseinrichtung in Köln erbaut.

Aus Sicht eines Nachfragers nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, gibt es generell zwei Alternativen der Instandhaltung. Einerseits kann er eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten. Andererseits kann er die Instandhaltung fremd vergeben, wenn das Angebot von fremden Betreibern von Wartungseinrichtungen vorhanden ist. Um eine solche Fremdvergabe zu forcieren, muss er davon ausgehen können, dass er am Markt auskömmliche Angebote erhalten wird. Auf dem betrachteten Markt kämen derzeit als potentielle Anbieter der einzige aktive Anbieter sowie ein neuer Betreiber von Wartungseinrichtungen in Frage. Wie in Kapitel 10.2.2 beschrieben, bestehen jedoch Anreize für den derzeitigen Anbieter, nicht mit einem Nachfrager, der mit ihm auf dem Verkehrsmarkt konkurrieren möchte, zusammenzuarbeiten.

Unabhängig von dem Instandhaltungsmodell gilt, dass Markteintrittshürden den Aufbau von Wartungseinrichtungen behindern oder gar verhindern können. Auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebwagen des SPFV hat die Bundesnetzagentur die folgenden wesentlichen Markteintrittshürden identifiziert:

- Die Struktur der betriebsnahen Instandhaltung hängt vornehmlich von dem Geschäftsmodell und den Fahrzeugumläufen ab. So erfordert die betriebsnahe Instandhaltung Wartungseinrichtungen, die sich im Optimalfall an den Endpunkten der Einsatzstrecken befinden, so dass die Fahrzeuge nach ihrer letzten Fahrt direkt in die Wartungseinrichtung geführt werden können. Dies geschieht umso effizienter, desto gleichmäßiger die Wartungseinrichtung genutzt werden kann: Endet beispielsweise jeden Abend eine Fahrt in der

Nähe der Wartungseinrichtung, kann die Wartungseinrichtung jede Nacht verwendet werden. Werden die Triebzüge hingegen auf unterschiedlichen Routen eingesetzt und die Wartungseinrichtung seltener angefahren, resultiert eine geringere Nutzungsintensität, während ggf. an anderen Orten weitere Wartungseinrichtungen benötigt werden.

- Um Zuführungsfahrten, die insbesondere bei der regelmäßigen betriebsnahen Instandhaltung zu einem höheren Zeitaufwand und zu Kostensteigerungen führen, zu vermeiden, ist es ökonomisch sinnvoll, die Wartungseinrichtungen möglichst nah an den Endpunkten der Fahrten zu platzieren. Hier kann die Standortwahl jedoch eine Hürde darstellen: Viele Verbindungen haben ihren Endpunkt in Großstädten und Metropolen, in denen Flächen für Neubauten von Wartungseinrichtungen mit Gleisanschluss nur selten im Innenstadtbereich zur Verfügung stehen.
- Wartungseinrichtungen weisen üblicherweise Skaleneffekte auf: Die Kosten für die Wartungseinrichtung steigen unterproportional zur Anzahl der Züge, die in ihr instandgehalten werden können, da technische Komponenten, Personale und das Gebäude gemeinsam genutzt werden können bzw. lediglich erweitert werden müssen. Eine kleine Fahrzeugflotte könnte demzufolge höhere Instandhaltungskosten pro Fahrzeug aufweisen.
- Die Personalgewinnung spielt, auch vor dem Hintergrund des benötigten Wissenstands und der oftmals nachts zu erledigenden Leistungen, bei Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV eine wesentliche Rolle.
- Triebzüge des SPFV gehören zu den technisch komplexesten Fahrzeugen auf Deutschlands Schienen. Aufgrund der gefahrenen Geschwindigkeiten und der Komfortmerkmale weisen sie einen hohen technischen Standard auf, den die Wartungseinrichtung je nach Bedarf für die betriebsnahe Instandhaltung spiegeln muss. Um ein gleichzeitiges Arbeiten am gesamten Zug zu erlauben, ist zudem eine entsprechende Länge der Wartungseinrichtung zu berücksichtigen.

Bei den gegenwärtigen Marktstrukturen liegt nach Ansicht der Bundesnetzagentur ein geschlossener Markt vor: Der einzige große Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, die Deutsche Bahn AG, erledigt die Instandhaltung in Eigenproduktion und hält auch die Triebzüge der kooperierenden ÖBB und NS instand. Markteintritte von anderen Betreibern von Wartungseinrichtungen erscheinen daher nur möglich, wenn ein neuer Nachfrager in den Markt eintritt.

10.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

Die Wartungseinrichtungen auf dem Markt sind bezüglich der Standorte und der Kapazitäten genau auf den Bedarf der Deutschen Bahn AG ausgerichtet und werden von ihr betrieben. Die Instandhaltung wird vor allem als Eigenproduktion durchgeführt; für Partnerbahnen werden einige weitere Triebzüge instandgehalten. Daneben gibt es keine betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV in Deutschland.

Ein neuer Nachfrager auf dem Markt sieht sich dementsprechend zunächst dem einzigen Anbieter gegenüber. In dieser Konstellation ist die Existenz von Diskriminierungspotentialen denkbar: Um den Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt zu behindern, könnte der Marktbeherrscher versuchen, den Wettbewerber auf dem Instandhaltungsmarkt zu behindern. Für diesen käme dann nur der Aufbau einer eigenen Eigenproduktion oder die Zusammenarbeit mit einem neuen externen Betreiber von Wartungseinrichtungen in Frage. Der Aufbau neuer Wartungseinrichtungen wird jedoch durch wesentliche Markteintrittshürden erschwert und erscheint höchstens bei einer hohen Anzahl an instand zu haltenden Triebzügen rentabel möglich. Die

betriebsnahe Instandhaltung kann dementsprechend eine Markteintrittshürde auf dem Verkehrsmarkt für Verkehre mit Triebzügen des SPFV darstellen.

In der Gesamtschau kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV um einen geschlossenen Markt mit fehlendem Wettbewerb und mit hohen Hürden für Markteintritte handelt.

10.6 Marktregulierung

10.6.1 Regulierung aus Sicht der Markttakteure

Die deutschen Marktteilnehmer, das heißt die beiden Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG, wurden befragt, wie sie die Regulierung von Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV einschätzen. Ihrer Ansicht nach sollte von einer Regulierung, soweit möglich, abgesehen werden. Aufgrund der geringen Anzahl an Marktteilnehmern wird im Gegensatz zu den anderen Märkten auf eine detaillierte Darstellung verzichtet.

10.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aufgrund der Ergebnisse der Wettbewerbsuntersuchung ist die Bundesnetzagentur der Ansicht, dass auf dem betrachteten Markt eine regulatorische Begleitung erforderlich ist. Die Notwendigkeit wird insbesondere mit Blick auf potentielle Wettbewerber auf dem Verkehrsmarkt gesehen, die auf dem Instandhaltungsmarkt auf nicht wettbewerbliche Strukturen treffen und die möglicherweise gezwungen wären, unter Bewältigung wesentlicher Markteintrittshürden eine Eigenproduktion aufzubauen.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur könnte eine gezielte Anwendung spezifischer Regulierungsinstrumente dazu beitragen, auf dem Markt für Verkehre mit Triebzügen des SPFV den Wettbewerb zu stärken. Dafür ist es erforderlich, auf dem Instandhaltungsmarkt Ergebnisse zu erzielen, die für alle Beteiligten angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sind und soweit möglich Wettbewerbsergebnissen entsprechen.

11. Markt 11: Schwere Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs

11.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV umfasst nachfrageseitig grundsätzlich dieselben Fahrzeuge und EVU wie der Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV (vgl. Kapitel 10.1). Er ist damit stark durch die Nachfrage der DB Fernverkehr AG für ihre ICE-Züge geprägt.

Die Aktivitäten der schweren Instandhaltung beinhalten insbesondere die Prüfung der Fahrmotoren und aller weiteren Komponenten des Zuges sowie das Tauschen der Drehgestelle. Dabei erfolgen schwere Instandhaltungsarbeiten seltener als betriebsnahe, sind aber in der Regel aufwendiger und technisch komplexer. Die durchschnittlichen Instandhaltungskosten pro Triebzug und Jahr liegen für die schwere Instandhaltung bei 0,3 - 0,8 Mio. Euro.

Bei der DB Fernverkehr AG ist das gesamte Wartungskonzept ihrer ICE-Züge in sieben Inspektions- und Revisionsstufen gegliedert und unterliegt dem zentralen „Integrierten Instandhaltungssystem“ der Deutschen Bahn AG. Vier Wartungseinrichtungen der DB Fernverkehr AG in Hamburg, Berlin, Frankfurt und München sowie zwei Werke der DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH in Krefeld und Nürnberg sind für die schwere Instandhaltung der ICE-Züge verantwortlich.⁶⁷

11.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

11.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird über 95 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz).

Umsatzstruktur des Marktes
in Mio. Euro

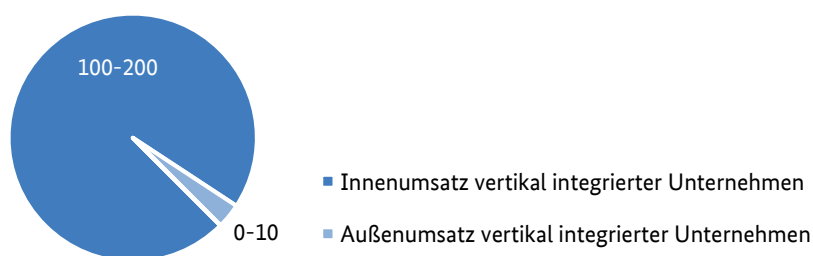


Abbildung 167: Eigenproduktion und Markturnsatz, Markt 11.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist die Deutsche Bahn AG der einzige Anbieter (und einzige deutsche Nachfrager) auf diesem Markt. Insgesamt wurden durchschnittlich 100 - 200 Mio. Euro pro Jahr für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV verausgabt. In geringem Umfang sind darin auch

⁶⁷ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 253 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Instandhaltungsleistungen für Fahrzeuge der Österreichischen Bundesbahnen ÖBB und der Nederlandse Spoorwegen NS enthalten.

Die Bundesnetzagentur hat die Gründe zur Instandhaltung der Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung bei den beiden DB-Konzerngesellschaften DB Fernverkehr AG und DB Systemtechnik GmbH als einzige Nachfrager abgefragt. Neben den bereits vorhandenen Wartungseinrichtungen werden eine langfristige Planungssicherheit, ein geringerer organisatorischer Aufwand und die Standorte als Gründe angegeben.

11.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Verkehrsmarkt SPFV über einen Marktanteil von über 99 Prozent (Stand: 2017).⁶⁸ Die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG hat dementsprechend großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Es könnten Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn aus Sicht des integrierten Unternehmens eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager einerseits ggf. bereits existierende Anbieter in Frage, andererseits könnte auch eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden (vgl. Kapitel 11.4).

Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV sind neben der Deutschen Bahn AG keine weiteren Betreiber von Wartungseinrichtungen aktiv. Wenn ein neuer Nachfrager nicht die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG nutzen kann oder möchte, müssten neue Wartungseinrichtungen errichtet oder bestehende Wartungseinrichtungen für andere Fahrzeugarten angepasst werden. Wie in Kapitel 11.4.2 näher beschrieben wird, bestehen auf diesem Markt wesentliche Markteintrittshürden. So sind hohe Investitionskosten aufgrund der technischen Ausstattung zu erwarten. Zudem kann eine kleine Flotte von Triebzügen zu einer ineffizienten Instandhaltung führen.

Die Kombination von alternativen Betreibern von Wartungseinrichtungen und hohen Markteintrittshürden kann es ermöglichen, dass sich – vergleichbar mit dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV – eine Diskriminierungsstrategie der Deutschen Bahn AG auf den Verkehrsmarkt auswirkt. So käme für einen potentiellen Wettbewerber zu der bereits preisintensiven Investition in die Triebzüge auch die Investition in ggf. wenig effiziente Wartungseinrichtungen hinzu. Dieser Umstand kann dazu beitragen, dass potentielle Wettbewerber Abstand vom Eintritt in den Verkehrsmarkt mit Triebzügen des SPFV nehmen. Insgesamt besteht daher aus Sicht der Bundesnetzagentur ein deutliches Diskriminierungspotential auf diesem Markt.

⁶⁸ Vgl. Bundesnetzagentur (2018): Marktuntersuchung Eisenbahnen 2018, S. 22.

Derzeit sind neben der Deutschen Bahn AG sowie der mit ihr kooperierenden ÖBB und NS keine Nachfrager mit eigenen Triebzügen des SPFV vorhanden. Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierungsstrategie aufzeigen würden. Ob bereits Planungen über einen Markteintritt erfolgten, die u. a. aufgrund des Investitionsbedarfs in Wartungseinrichtungen unterblieben, ist der Bundesnetzagentur nicht bekannt.

11.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

11.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV werden keine Instandhaltungsleistungen für deutsche Nachfrager durch externe Betreiber von Wartungseinrichtungen durchgeführt. Es wurden nur Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG beauftragt. Lediglich Arbeiten an den ICEs ausländischer Eisenbahnen werden durch die Deutsche Bahn AG durchgeführt. Die Deutsche Bahn AG verfügt bei den fremdvergebenen Leistungen demzufolge über einen Marktanteil von 100 Prozent, wie in Abbildung 168 dargestellt. Mangels eines alternativen Betreibers von Wartungseinrichtungen liegt für die Deutsche Bahn AG die Annahme einer marktbeherrschenden Stellung nahe (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

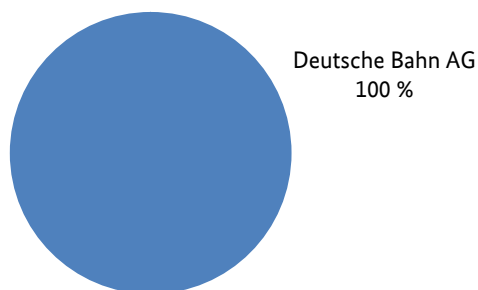


Abbildung 168: Marktanteile der Anbieter, Markt 11.

Der HHI erreicht den Höchstwert von 10.000. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten handelt es sich um einen hochkonzentrierten Markt.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

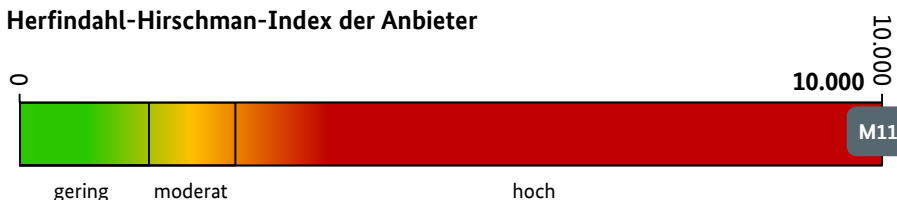


Abbildung 169: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 11.

11.3.2 Ausländische Vertragspartner

Die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV deutscher Nachfrager erfolgt ausschließlich in Deutschland.

11.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

11.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Aufgrund der beschriebenen Anbieter- und Nachfragestruktur auf dem betrachteten Markt konnte sich kein Wettbewerb zwischen Betreibern von Wartungseinrichtungen entwickeln.

11.4.2 Markteintritte und Markteintrittshürden

Der Bundesnetzagentur ist kein Markteintritt eines neuen Betreibers von Wartungseinrichtungen auf dem betrachteten Markt in den letzten Jahren bekannt.

Aus Sicht eines Nachfragers nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, gibt es generell zwei Alternativen der Instandhaltung. Einerseits kann er eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten. Andererseits kann er die Instandhaltung fremd vergeben, wenn das Angebot von fremden Betreibern von Wartungseinrichtungen vorhanden ist. Um eine solche Fremdvergabe zu forcieren, muss er davon ausgehen können, dass er am Markt auskömmliche Angebote erhalten wird. Auf dem betrachteten Markt kämen derzeit als potentielle Anbieter der einzige aktive Anbieter sowie ein neuer Betreiber von Wartungseinrichtungen in Frage. Wie in Kapitel 11.2.2 beschrieben, bestehen jedoch Anreize für den derzeitigen Anbieter, nicht mit einem Nachfrager, der mit ihm auf dem Verkehrsmarkt konkurrieren möchte, zusammenzuarbeiten.

Unabhängig von dem Instandhaltungsmodell gilt, dass Markteintrittshürden den Aufbau von Wartungseinrichtungen behindern oder gar verhindern können. Auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Triebwagen des SPFV hat die Bundesnetzagentur die folgenden wesentlichen Markteintrittshürden identifiziert:

- Die schwere Instandhaltung ist, verglichen mit der betriebsnahen Instandhaltung, seltener erforderlich. Gleichzeitig sind die ausgeführten Leistungen aufwendiger und technisch komplexer, so dass das Fahrzeug länger in der Wartungseinrichtung verbleibt. Diese Anforderungen stehen der Effizienz einer Wartungseinrichtung entgegen, die bei gleichmäßiger Auslastung am höchsten ist. Eine kleine Flotte von Triebzügen kann daher dazu führen, dass über einen längeren Zeitraum nur wenig schwere Instandhaltungsleistungen nötig sind und die Nutzungsintensität der Wartungseinrichtung gering ist.
- Hinzu kommt, dass Wartungseinrichtungen üblicherweise Skaleneffekte aufweisen: Die Kosten für die Wartungseinrichtung steigen unterproportional zur Anzahl der Züge, die in ihr instandgehalten werden können, da technische Komponenten, Personale und das Gebäude gemeinsam genutzt werden können bzw. lediglich erweitert werden müssen. Eine kleine Fahrzeugflotte könnte demzufolge höhere Instandhaltungskosten pro Fahrzeug aufweisen.
- Triebzüge des SPFV gehören zu den technisch komplexesten Fahrzeugen auf Deutschlands Schienen. Aufgrund der gefahrenen Geschwindigkeiten und der Komfortmerkmale weisen sie einen hohen technischen Standard auf, den die Wartungseinrichtung für die schwere Instandhaltung vollumfänglich spiegeln muss. Um ein gleichzeitiges Arbeiten am gesamten Zug zu erlauben, ist zudem eine entsprechende Länge der Wartungseinrichtung zu berücksichtigen. Dies führt zu einem sehr hohen Investitionsbedarf, selbst wenn lediglich eine Wartungseinrichtung für die betriebsnahe Instandhaltung für Triebzüge des SPFV um die Leistungen der schweren Instandhaltung erweitert werden sollte.

- Die Personalgewinnung spielt, besonders vor dem Hintergrund des benötigten Wissenstandes der Belegschaft, bei Wartungseinrichtungen für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV eine zentrale Rolle.
- Herstellern von Triebfahrzeugen des SPFV kann ein Markteintritt leichter fallen, wenn sie Ressourcen aus der Fertigung auf die Instandhaltung übertragen können. Im gegenwärtigen Markt wären sie jedoch auf neue Nachfrager angewiesen.

Bei den gegenwärtigen Marktstrukturen liegt ein geschlossener Markt vor. Der einzige große Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen führt die Instandhaltung in Eigenproduktion aus. Markteintritte von anderen Betreibern von Wartungseinrichtungen erscheinen daher nur möglich, wenn ein neuer Nachfrager in den Markt eintritt.

11.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

Aufgrund der Dominanz auf dem Verkehrsmarkt ist die Struktur der Wartungseinrichtungen für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV auf den Bedarf der Deutschen Bahn AG ausgerichtet. Die Wartungseinrichtungen werden von ihr vor allem für die Eigenproduktion betrieben.

Ein Konkurrent der Deutschen Bahn AG auf dem Verkehrsmarkt sähe sich als neuer Nachfrager nach schweren Instandhaltungsleistungen zunächst dem einzigen Anbieter gegenüber. In dieser Konstellation ist die Existenz von Diskriminierungspotentialen denkbar: Um den Wettbewerb auf dem Verkehrsmarkt zu behindern, könnte der Marktbeherrscher versuchen, den Wettbewerber auf dem Instandhaltungsmarkt zu behindern. Zudem verfügt der Anbieter über eine marktbeherrschende Stellung.

Als Alternative käme der Aufbau einer eigenen Eigenproduktion oder die Zusammenarbeit mit einem neuen externen Betreiber von Wartungseinrichtungen in Frage. Der Aufbau neuer Wartungseinrichtungen wird jedoch durch wesentliche ökonomische Markteintrittshürden erschwert und erscheint höchstens bei einer hohen Anzahl an instand zu haltenden Triebzügen rentabel möglich. Die schwere Instandhaltung kann dementsprechend, wie bereits die betriebsnahe Instandhaltung, eine Markteintrittshürde auf dem Verkehrsmarkt für Verkehre mit Triebzügen des SPFV in Deutschland darstellen.

11.6 Marktregulierung

11.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteakteure

Die deutschen Marktteilnehmer, das heißt die Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG, wurden befragt, wie sie die Regulierung von Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV einschätzen. Sie schätzen die derzeitigen Regulierungsausnahmen neutral bis positiv ein, antworten jedoch bei den Fragestellungen zur konkreten Ausgestaltung der Regulierung zum Teil konträr. Aufgrund der geringen Anzahl an Marktteilnehmern wird im Gegensatz zu den anderen Märkten auf eine detaillierte Darstellung verzichtet.

11.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aufgrund der Ergebnisse der Wettbewerbsuntersuchung ist die Bundesnetzagentur der Ansicht, dass – wie auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV – auf dem betrachteten Markt grundsätzlich eine regulatorische Begleitung erforderlich ist. Die Notwendigkeit wird insbesondere mit Blick auf potentielle Wettbewerber auf dem Verkehrsmarkt gesehen, die auf dem Instandhaltungsmarkt auf nicht

wettbewerbliche Strukturen treffen und die möglicherweise gezwungen wären, unter Bewältigung hoher Markteintrittshürden eine Eigenproduktion aufzubauen.

Eine gezielte Anwendung spezifischer Regulierungsinstrumente könnte dazu beitragen, auf dem Markt für Verkehre mit Triebzügen des SPFV den Wettbewerb zu stärken und Markteintrittshürden abzubauen. Dafür ist es erforderlich, auf den betreffenden Instandhaltungsmärkten Ergebnisse zu erzielen, die für alle Beteiligten angemessen, nichtdiskriminierend und transparent sind und soweit möglich Wettbewerbsergebnissen entsprechen.

12. Markt 12: Instandhaltung von Güterwagen

12.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der Markt für die Instandhaltung von Güterwagen umfasst die im SGV zum Transport eingesetzten Fahrzeuge. Güterwagen werden in der Regel in Kombination mit Diesellokomotiven oder Elektrolokomotiven gefahren. Der Wagenbestand ist zu einem großen Teil mehrere Jahrzehnte alt und entsprechend reparaturintensiv. Die Güterwagenflotten sind oftmals europaweit im Einsatz.

Der Markt wird bestimmt von einigen großen Wagenhaltern mit jeweils mehreren tausend Güterwagen im Bestand. Unangefochten an der Spitze steht die DB Cargo AG als Tochter der Deutschen Bahn AG mit ca. 75.000 Güterwagen.⁶⁹ Im privatwirtschaftlichen Bereich sind die gemäß Fahrzeugbestand größten Unternehmen die VTG, Transwaggon, Ermewa, On Rail und European Rail Rent mit jeweils mehreren tausend Güterwagen. Insgesamt sind der Bundesnetzagentur 55 Nachfrager mit ca. 141.000 Güterwagen bekannt, davon ca. 67.000 aus dem nichtbundeseigenen Bereich.

Seit 2006 sind Halter von Eisenbahngüterwagen als Entity in Charge of Maintenance für die Instandhaltung ihrer Flotte verantwortlich (vgl. Kapitel A1). Sie können die Aufgaben der für die Instandhaltung zuständigen Stelle selber wahrnehmen oder per Vertrag auf einen Dritten übertragen.

Aufgrund der einfacheren Bauweise von Güterwagen liegen die Instandhaltungskosten deutlich unter denen für Lokomotiven, aber auch für Reisezugwagen. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 2.200 Euro je Güterwagen und Jahr, wobei zu beachten ist, dass viele umfangreiche Leistungen der schweren Instandhaltung lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen. Die Kosten pro Wartungsauftrag liegen dann entsprechend höher. Im Unternehmensvergleich variieren die Instandhaltungskosten pro Fahrzeug mit über 40 Prozent Unterschied stark. Der erfasste jährliche Gesamtumsatz für die Instandhaltung von Güterwagen beträgt 344 Mio. Euro.

50 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 108 Wartungseinrichtungen tätig.⁷⁰ Die DB Cargo AG betreibt 20 Werke; insgesamt sind 29 Wartungseinrichtungen unter dem Dach der Deutschen Bahn AG. Die nichtbundeseigenen Anbieter betreiben meist nur jeweils eine Wartungseinrichtung. Nur wenige Anbieter haben mehrere Standorte, wie zum Beispiel die Rail Maint GmbH mit vier Wartungseinrichtungen oder die Franz Kaminski Waggonbau GmbH mit drei Standorten.

12.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

12.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

63 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die Instandhaltung von Güterwagen wird durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz in Höhe von ca. 217 Mio. Euro, vgl. Abbildung 170).

⁶⁹ Die Deutsche Bahn AG gibt für das Jahr 2018 einen Eigentumsbestand der DB Cargo AG von ca. 36.000 Flachwagen, ca. 24.000 offenen Wagen, ca. 14.000 gedeckte Wagen und ca. 400 Behälterwagen an. Vgl. Deutsche Bahn AG (2019): Daten & Fakten 2018, S. 24

⁷⁰ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 254 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

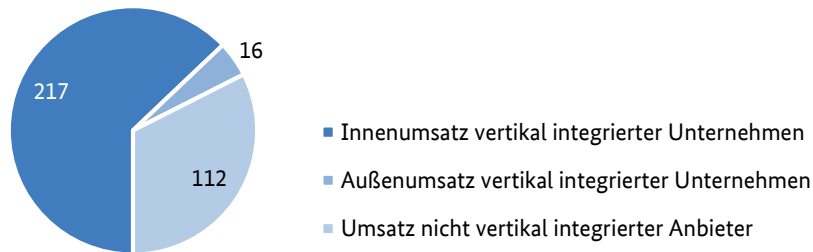


Abbildung 170: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 12.

Die Deutsche Bahn AG sorgt als vertikal integriertes Unternehmen in den 29 Wartungseinrichtungen für die Instandhaltung der eigenen Güterwagen ihrer Konzernunternehmen. Sie erbringt 80 - 90 Prozent des marktweiten Innenumsatzes und setzt dabei das Konzept fort, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- und reichsbahneigenen Werken bestand. Heute wird die Instandhaltung von Güterwagen hauptsächlich durch die Wartungseinrichtungen der Konzernunternehmen DB Cargo AG und DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH durchgeführt.

Neben der Deutschen Bahn AG sind als vertikal integrierte Unternehmen nach der Definition aus Kapitel C2.2 u. a. Unternehmen wie die BLG RailTec GmbH, die VTG-Gruppe, die Rhenus SE & Co. KG, Deutschlandbeteiligungen der SNCF sowie die Verkehrsbetriebe Peine-Salzgitter GmbH und die Lausitz Energie Bergbau AG zu bezeichnen.

Als Gründe für die Wartung in einer eigenen Wartungseinrichtung haben die befragten Unternehmen in großer Mehrheit die langfristige Planungssicherheit gegenüber externen Wartungseinrichtungen und die Existenz der eigenen Wartungseinrichtung angeführt. Von knapp drei Vierteln der Nachfrager wird der Standortvorteil gegenüber externen Wartungseinrichtungen genannt. Qualitäts-, Organisations- und Kostenvorteile sowie Diskriminierungsfreiheit werden noch von der Hälfte bis zwei Drittel als wichtige Argumente gesehen. Unter der Hälfte der Nachfrager stimmt zu, dass ein Entgehen der Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber ein Grund für die eigene Wartungseinrichtung sei.

Zwei Nachfrager argumentieren konkret, dass die Instandhaltung nicht Teil ihres Geschäftsmodells sei und sich für spezialisierte Fahrzeuge keine eigene Wartungseinrichtung lohne.

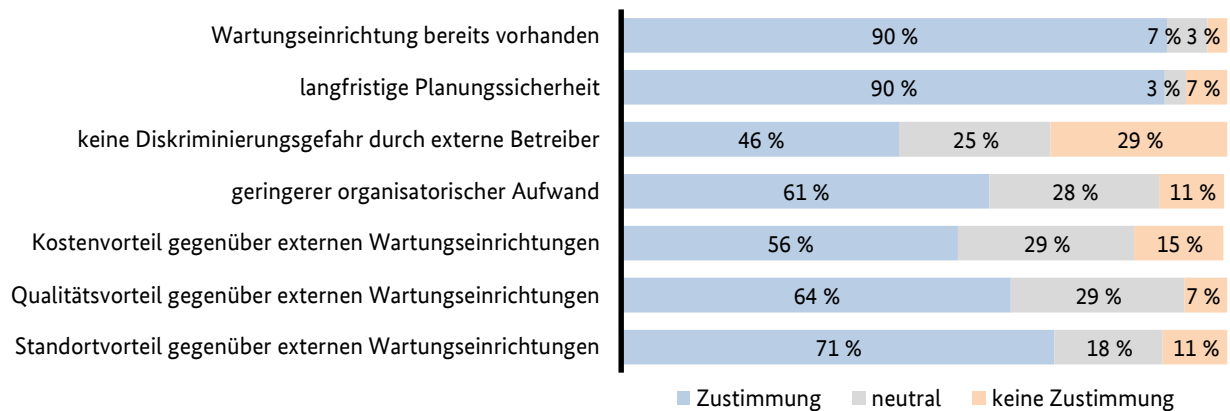
Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

Abbildung 171: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 12 [43 Teilnehmer].

12.2.2 Diskriminierungspotentiale

Aufgrund der hohen Anzahl an eingesetzten Güterwagen hat die Instandhaltungsstrategie der Deutsche Bahn AG einen großen Einfluss auf den betrachteten Instandhaltungsmarkt. Da die Instandhaltung zu einem großen Teil in Eigenproduktion durchgeführt wird, verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken.

Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierung aufzeigen würden. Aus ihrer Sicht ist das Diskriminierungspotential bei der Instandhaltung von Güterwagen gering. So bestehen einerseits bereits viele voneinander unabhängige Betreiber von Wartungseinrichtungen, die als alternative Anbieter in Frage kämen. Andererseits werden viele Güterwagen geografisch freizügig eingesetzt, so dass ein räumlich großer Markt in Frage kommt (vgl. Kapitel 12.3.4). Auch verwenden viele Güterwagen weniger komplexe Technik und sind wenig wartungsintensiv, was die Anforderungen an eine alternative Möglichkeit der Instandhaltung verringert. Zum Teil könnten Arbeiten auch mobil, das heißt unabhängig von einer Wartungseinrichtung, durchgeführt werden.

12.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung**12.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen**

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betragen 127 Mio. Euro pro Jahr, was ca. 37 Prozent des Gesamtumsatzes für diesen Markt darstellt. Dabei werden 38 Anbieter beauftragt.

Abbildung 172 stellt die Verteilung der Marktanteile der Anbieter dar. Über 60 Prozent des Außenumsatzmarktes teilen sich die drei Anbieter RailMaint GmbH, Villmann-Gruppe und Alstom. Es folgen die Deutsche Bahn AG, die Fahrzeugfabrik F. Kiffe Söhne und die Franz Kaminski Waggonbau GmbH und

insgesamt 32 weitere Anbieter mit jeweils unter 10 Prozent Marktanteil. Eine marktbeherrschende Stellung kann nicht abgeleitet werden.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

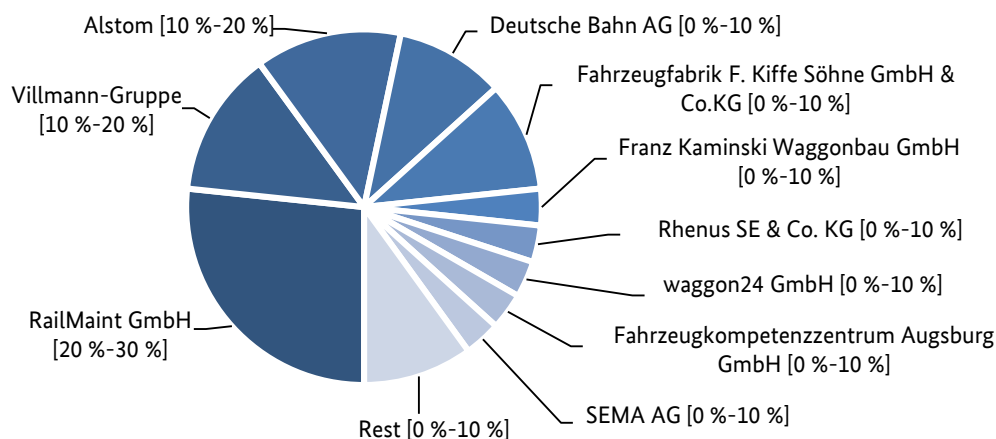


Abbildung 172: Marktanteile der Anbieter, Markt 12.

Der HHI auf der Angebotsseite liegt bei 1.550. Dies stellt ein geringes Übersteigen des Schwellenwertes von einem gering konzentrierten zu einem moderat konzentrierten Markt dar (vgl. Kapitel C2.3.3).

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

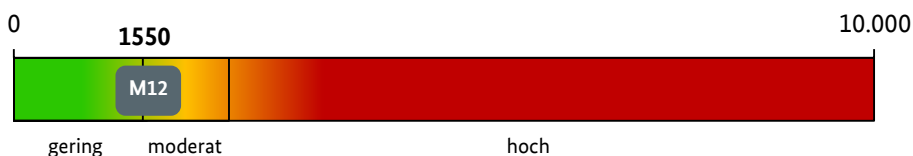


Abbildung 173: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 12.

12.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 bis 2017 haben 43 Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 174 ersichtlich, sind die Marktanteile der Außenumsätze breit verteilt. Dabei liegt der Waggonvermieter VTG zwischen 30 und 40 Prozent. Die Deutsche Bahn und TRANSWAGGON haben Marktanteile zwischen 10 und 20 Prozent, ARS Schientechnik von unter 10 Prozent. Die übrigen Marktanteile teilen sich eine Reihe kleinerer Nachfrager mit Marktanteilen von je weniger als 5 Prozent.

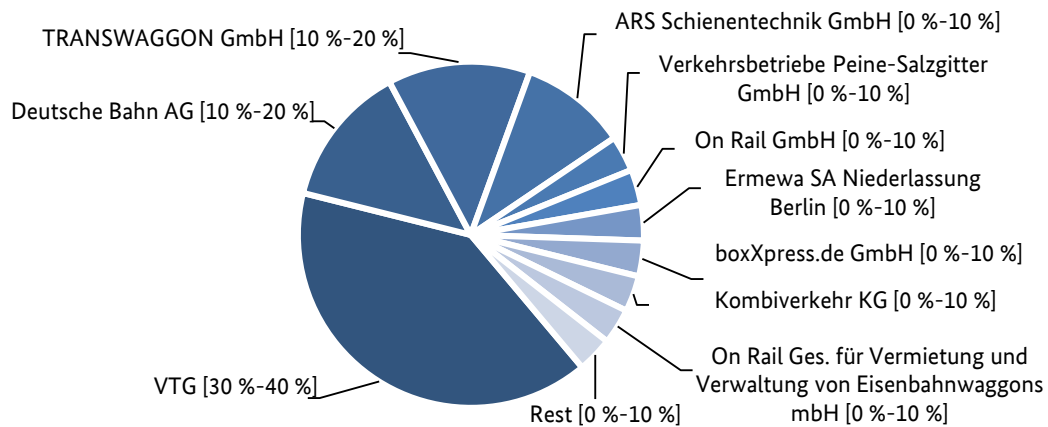
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 174: Marktanteile der Nachfrager, Markt 12.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt 2.100. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist hier von der Vermutung einer moderat konzentrierten Nachfrageseite auszugehen.

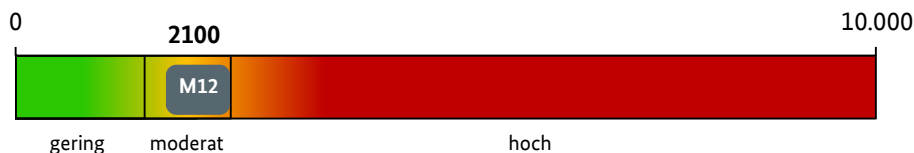
Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

Abbildung 175: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 12.

12.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Güterwagen im Jahr 2017 erfolgte (ohne Eigenproduktion). Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 3.600 Verträgen gemeldet. Es wurden 15 Ausschreibungen durchgeführt, ca. 2.400 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben und ca. 1.150 Verträge durch Direktvergaben initiiert.

Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, darauf aufbauend befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 176 zeigt die Antworten der Nachfrager. Nach Ansicht von über zwei Drittel der Nachfrager stellen ein nicht zu erwartender Preisvorteil und ein hoher zeitlicher/organisatorischer Aufwand ein Hauptargument gegen wettbewerbliche Vergaben dar. Mit ihrem bisherigen Anbieter sind über 80 Prozent der Befragten zufrieden. Bestehende Verträge mit Wartungseinrichtungen oder eine Sorge um zu wenige Anbieter spielen für die Hälfte der Nachfrager eine Rolle. Insgesamt steht man bei der Instandhaltung für Güterwagen wettbewerblichen Vergaben im Vergleich zu anderen Märkten offener gegenüber, sofern der organisatorische Aufwand sinken würde.

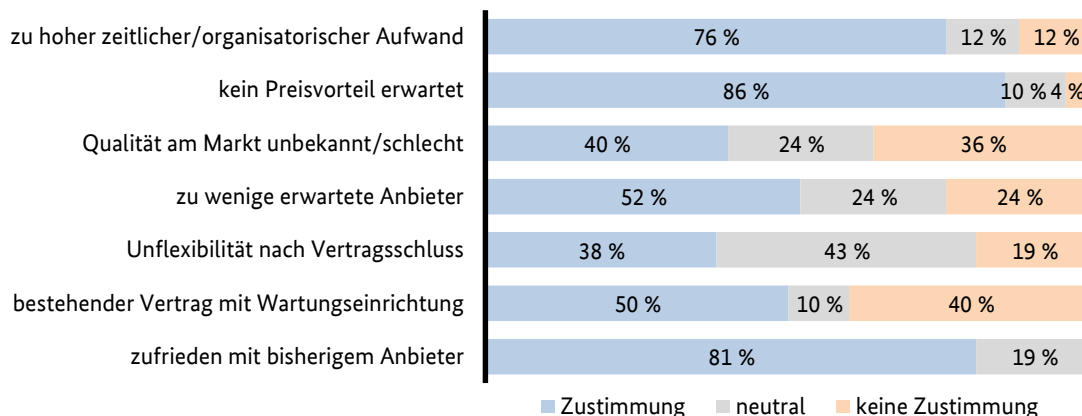
Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

Abbildung 176: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 12 [28 Teilnehmer].

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 29 von 62 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 177 stellt die Gründe dafür dar. Zwei Drittel aller Befragten hat ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet. Für die Hälfte ist das erwartete Preisniveau nicht rentabel und/oder die Teilnahme an den Ausschreibungen ist organisatorisch zu aufwendig. Ein Drittel der Befragten hat generell kein Interesse an Ausschreibungen.

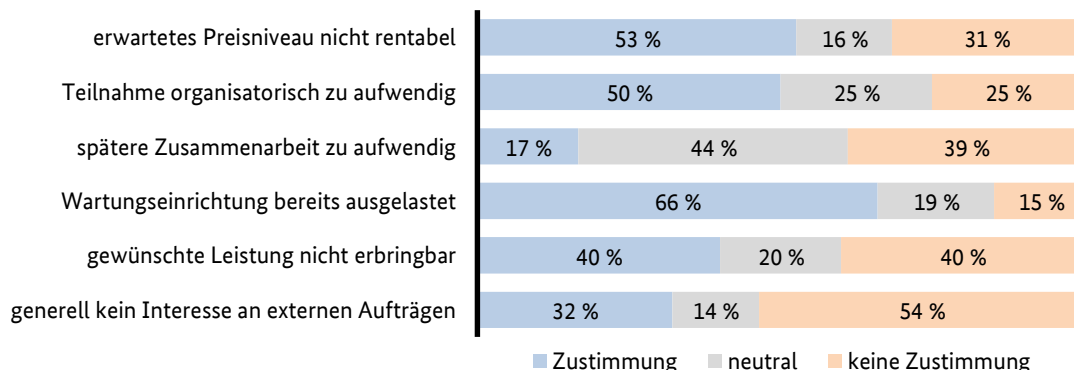
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 177: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 12 [28 Teilnehmer].

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Leistungsanfragen an mehrere Anbieter wurden der Preis, die Qualität und die Kapazität genannt. Bei den Direktvergaben wurden neben bestehenden Rahmenverträgen mehrfach das Argument nicht vorhandener Alternativen und die örtliche Nähe genannt.

Der Bundesnetzagentur wurden zwölf langfristige Verträge in diesem Markt gemeldet, wovon einer über Ausschreibungen, sieben über Leistungsanfragen an mehrere Anbieter und vier mittels Direktvergabe geschlossen wurden. Als Vergabegründe wurden neben dem Preis-Leistungsverhältnis mehrfach die vorhandenen Kapazitäten genannt.

12.3.4 Ausländische Vertragspartner

Der Markt für Güterwagen ist europäisch geprägt. Da viele der Fahrzeuge in ganz Europa im Einsatz sind, wird die Wartung von fast allen Nachfragern zum Teil in ausländischen Wartungseinrichtungen durchgeführt. Die gemeldeten Wartungseinrichtungen, welche Instandhaltungsaufträge von deutschen EVU durchgeführt haben, liegen in Frankreich, der Schweiz, Belgien, den Niederlanden, Italien, Luxemburg, Tschechien, Slowakei, Österreich, Ungarn, Polen, Bulgarien oder Schweden. Dies macht die breite Verfügbarkeit von Wartungseinrichtungen für die Instandhaltung von Güterwagen in ganz Europa deutlich. Am häufigsten wurden Wartungseinrichtungen in Polen und Ungarn als Durchführungsort für Instandhaltungen genannt.

Zudem geben mehrere Betreiber ausländischer Wartungseinrichtungen an, dass zahlreiche deutsche Kunden ihre Fahrzeuge bei ihnen instand halten lassen. Beispielsweise melden einzelne Wartungseinrichtungen aus Belgien und den Niederlanden jeweils ca. 20 deutsche Kunden und ein tschechischer Betreiber sogar rund 40 deutsche Kunden, die ihre Güterwagen bei ihnen instand halten lassen. Die Vertragsanbahnung geschieht dabei über direkte Anfragen deutscher Kunden oder über die Teilnahme an Ausschreibungen. Als Hauptvorteile gegenüber deutschen Wartungseinrichtungen sehen die ausländischen Konkurrenten übereinstimmend ihren Standort (meist gelegen an einer Hauptgüterstrecke) und terminliche Flexibilität. Demgegenüber wird das Thema „Preis“ von den meisten Unternehmen nicht als ausschlaggebend angesehen.

12.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

12.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, oder ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Markttakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 178 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 179 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

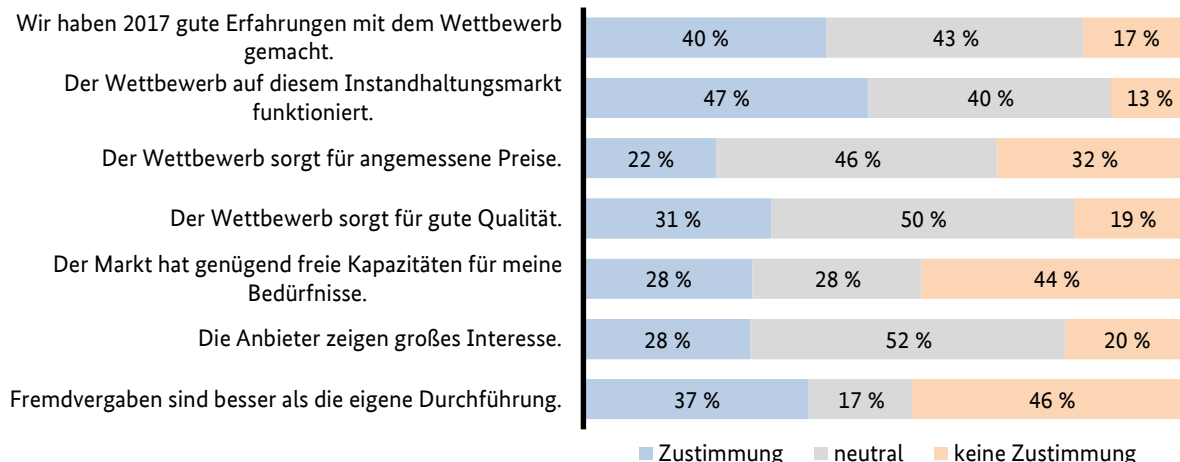
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 178: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 12 [43 Teilnehmer].

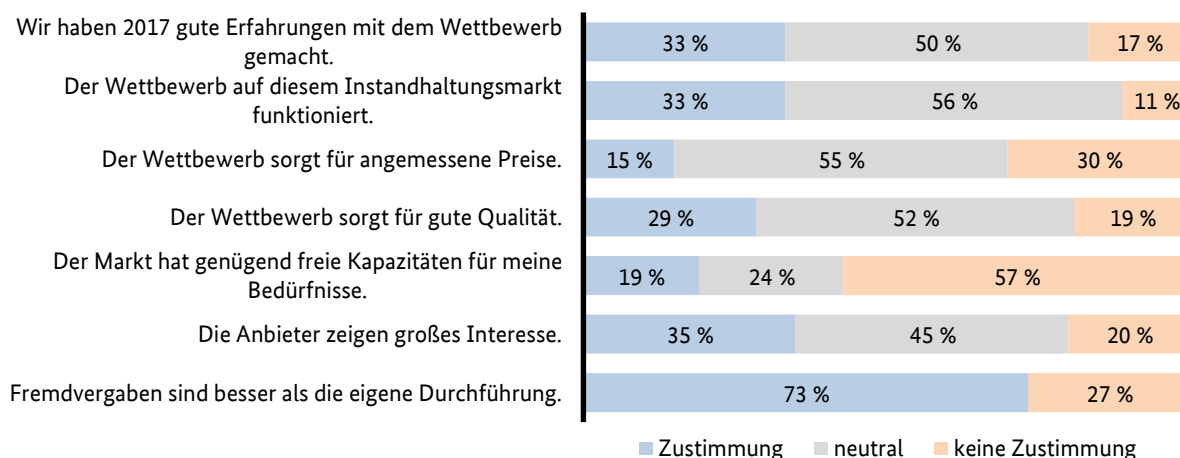
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 179: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 12 [21 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt eher positiv einschätzen. Knapp 50 Prozent aller Nachfrager kommt zu dem Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt funktioniert; weniger als 15 Prozent sind gegenteiliger Meinung. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung antwortet über die Hälfte neutral, ein Drittel sieht einen funktionierenden Wettbewerb. Elf Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung lehnen die Aussage ab.

Dass der Wettbewerb für angemessene Preise Sorge, finden 22 Prozent der Nachfrager, während 32 Prozent dies verneinen. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung sinkt die Zustimmungssquote auf 15 Prozent. Bei der Frage, ob der Wettbewerb für gute Qualität Sorge, stimmen jeweils mehr Teilnehmer zu als dagegen. Bei beiden Thematiken stimmte etwa jeder zweite Teilnehmer neutral ab. Auffällig ist, dass über 40 Prozent aller Nachfrager mangelnde Kapazitäten am Markt feststellen; bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtungen sind es sogar fast 60 Prozent.

Sowohl bei allen Nachfragern als auch bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung ist die Zustimmungsquote zur Aussage, man hätte in 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht, höher als die Ablehnungsquote (40 Prozent zu 17 Prozent bzw. 33 Prozent zu 17 Prozent). Doch auch bei dieser Frage ist bei beiden Gruppen von Nachfragern die neutrale Quote hoch. Der Aussage, dass eine Fremdvergabe besser als die eigene Durchführung sei, stimmen indes 37 Prozent der Nachfrager mit und sogar 73 Prozent der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung zu. Konkrete Konflikte zwischen Nachfrager und ausführender Wartungseinrichtung wurden für diesen Markt nicht gemeldet.

Abbildung 180 stellt die Antworten der Anbieter dar. Die Hälfte der Anbieter stimmt darin überein, dass der Wettbewerb generell funktioniert, ebenso viele haben 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Über ein Drittel der Anbieter stimmt der Aussage, dass der Wettbewerb für einen angemessenen Preis Sorge, nicht zu. Die Verfügbarkeit von Kapazitäten am Markt sehen die Anbieter weniger kritisch als die Nachfrager.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

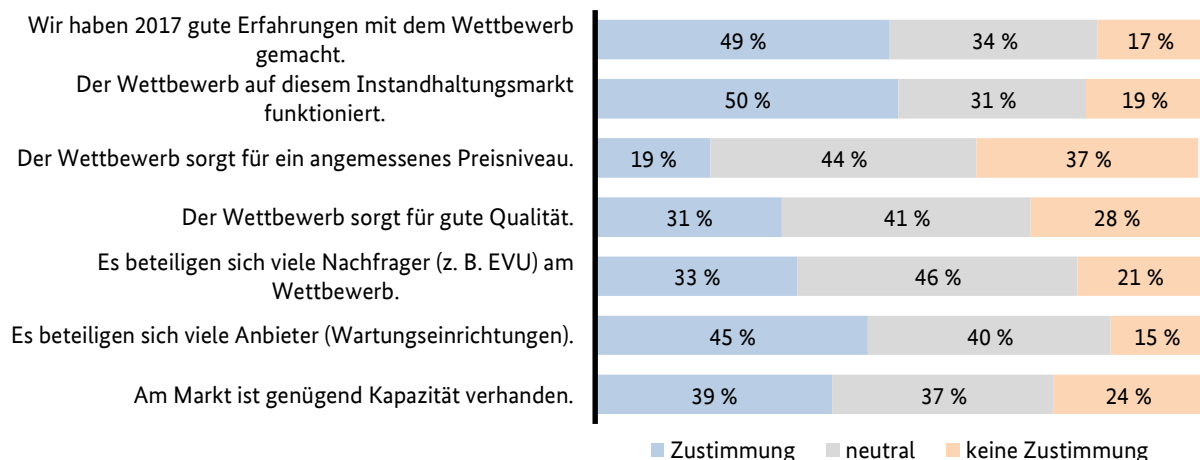


Abbildung 180: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 12 [42 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl Nachfrager als auch Anbieter den wettbewerblichen Markt als funktionierend ansehen. Kritik wurde von beiden Seiten hauptsächlich an der Angemessenheit von Preisen geäußert. Zudem gibt es insbesondere aus Sicht der Nachfrager Verbesserungspotenzial bezüglich der geleisteten Qualität und der vorhandenen Kapazität. Viele Anbieter und Nachfrager sind in vielen Fragen neutral eingestellt.

12.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation und der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 181 dargestellt, gibt es grundsätzlich nur geringe Wahrnehmungsdifferenzen zwischen Nachfragern und Anbietern. Nur fünf bis zehn Prozent der Anbieter und der Nachfrager sehen Überkapazitäten in diesem Markt. Dagegen sieht ein Drittel der Anbieter und fast die Hälfte der Nachfrager heute das Problem von Unterkapazitäten. Für die Zukunft sind sich beide Seiten einig, dass sich die Situation eher verschärfen wird. Die Quote der Anbieter, die Unterkapazitäten prognostizieren, steigt auf fast die Hälfte, während es bei den Nachfragern fast 70 Prozent sind.

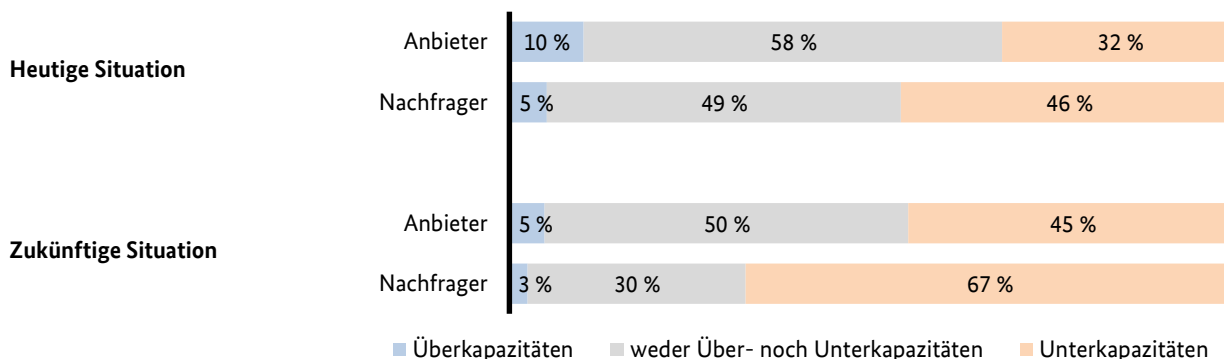
Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

Abbildung 181: Kapazitätseinschätzung, Markt 12 [Anbieter 63 Teilnehmer; Nachfrager: 40 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent vorübergehend (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 182 dargestellt.

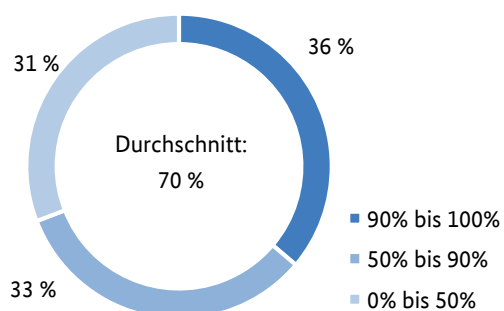
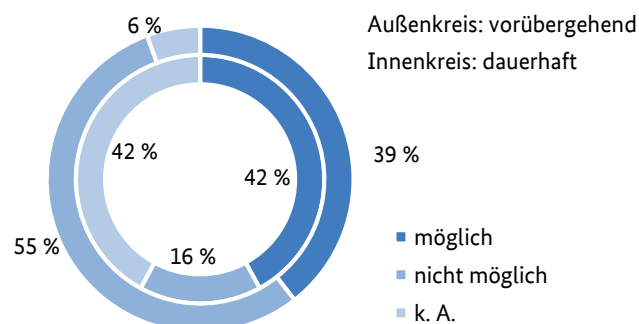
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 182: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 12.

Jeweils etwa ein Drittel der Wartungseinrichtungen ist heute mit über 90 Prozent, zwischen 90 und 50 Prozent und unter 50 Prozent ausgelastet. Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 70 Prozent. Ein großer Teil von ca. 40 Prozent der befragten Betreiber hält es für möglich, die Kapazität vorübergehend sowie dauerhaft um 25 Prozent zu erhöhen. Für über die Hälfte der Betreiber ist es vorübergehend jedoch nicht möglich; dauerhaft trauen sich 15 Prozent eine Kapazitätsausweitung nicht zu. Zusammen mit der dreigeteilten Auslastungsverteilung und der überwiegend neutral bis niedrig eingeschätzten Marktkapazität kann man von einem Markt ausgehen, der sowohl noch Kapazitätsreserven bereithält als auch auf dem es für viele Betreiber möglich scheint, ihre Kapazitäten bei Bedarf zu erhöhen.

12.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber oder der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Fünfzehn Anbietern sind Markteintritte bekannt; davon sind drei Anbietern sogar drei bis vier neue Markteintritte bekannt. 49 Anbieter kennen keine Markteintritte.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Thema beschäftigt und zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 183 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

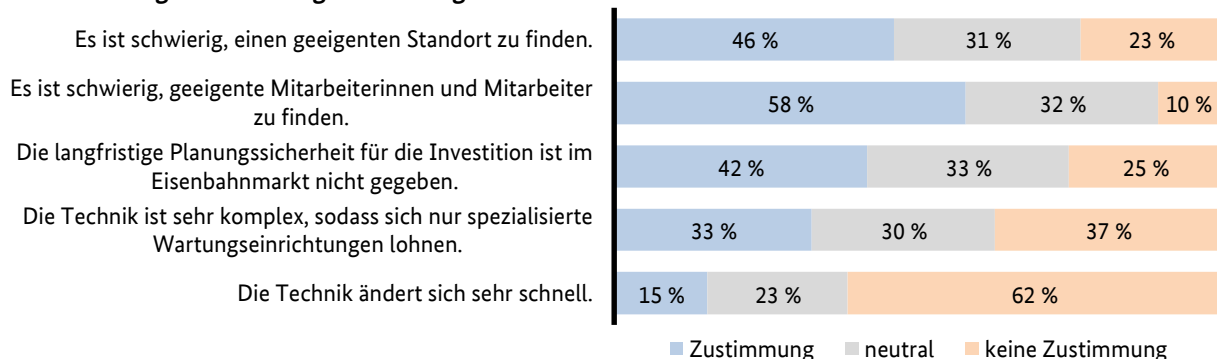


Abbildung 183: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 12 [43 Teilnehmer].

Die Personalrekrutierung sticht dabei als Markteintrittshürde heraus, welche 60 Prozent der Nachfrager bestätigen. Die Standortfindung und die langfristige Planungssicherheit der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung sehen fast die Hälfte der Nachfrager als Hürde. Gegenteilig geben über 60 Prozent der Nachfrager an, dass sich die Technik nicht sehr schnell ändert. Dies ist augenscheinlich darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Güterwagen die Technologiezyklen nicht so kurz sind wie im Bereich der Antriebsfahrzeuge.

Die integrierten Unternehmen haben im Durchschnitt angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die Instandhaltung erst ab ca. 500 Güterwagen ökonomisch sinnvoll ist. Sie rechnen mit sechs Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von 800.000 Euro. Sie melden außerdem, dass erst ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 18 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. Angesichts der Quote von 42 Prozent der Befragten, die der Aussage zustimmen, dass die langfristige Planungssicherheit für die Investitionen nicht gegeben sei, besteht aus Sicht der Bundesnetzagentur hier eine Marktzutrittschürde.

Die Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden darüber hinaus um Benennung der für sie wichtigsten Markteintrittshürden gebeten. 84 Angaben wurden hierzu gemacht. Neben der erwarteten Nennung von hohen Investitionen und dem Fachkräftemangel wurde sehr häufig die ECM-Zulassung und -Zertifizierung genannt. Auch ein niedriges Preisniveau, welches zu nicht ausreichenden Deckungsbeiträgen führe, wurde mehrfach angesprochen. Bauliche Bestimmungen und generell fehlende Infrastruktur und Gleisanlagen seien für mehrere Betreiber eine Hürde.

12.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für die Instandhaltung von Güterwagen gute Handelsbeziehungen mit wettbewerblichen Strukturen bestehen. Der Wettbewerb auf diesem Markt wird von der Bundesnetzagentur als stabil eingestuft.

- Aufgrund der hohen Zahl an Marktteilnehmern ist der Markt breit aufgestellt und bietet in größerem Umfang Alternativen der Werkstattnutzung im Inland wie auch im europäischen Ausland. Der Aufbau einer neuen Wartungseinrichtung kann in diesem konkurrierenden Umfeld ökonomisch und aus Mangel an Personal schwierig sein.
- Die Eigenproduktion der Nachfrager ist auf diesem Markt verhältnismäßig gering. Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint aufgrund der Bandbreite an Anbietern stark begrenzt zu sein. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Das Vorhandensein einiger Wagenhalter mit großem Bestand an Güterwagen könnte dem entgegenwirken.
- Eine marktbeherrschende Stellung eines Marktteilnehmers bei Fremdvergaben liegt nicht vor. Vielmehr könnte die wachsende Größe einzelner Wagenhalter eine gewichtige Verhandlungsposition gegenüber den Anbietern darstellen.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden sowohl Ausschreibungen, Leistungsanfrage als auch Direktvergaben gleichermaßen genutzt. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben an, dass wettbewerbliche Vergaben keinen relevanten Preisvorteil böten.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden aufgrund von Standortvorteilen und terminlicher Flexibilität rege genutzt und europaweit in Anspruch genommen.
- Die Mehrheit der Anbieter, aber auch der Nachfrager, sieht die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt neutral oder positiv. Die Nachfrager sehen noch Verbesserungspotential beim Preis- und Qualitätsniveau sowie bei den zur Verfügung stehenden Kapazitäten.
- In den vergangenen Jahren wurden mehrere Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtet. Es bestehen Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen Personalgewinnung und Standortsuche.

12.6 Marktregulierung

12.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter Regulierung bewerten. Abbildung 184 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 185 nur die Nachfrager zeigt, die über

keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

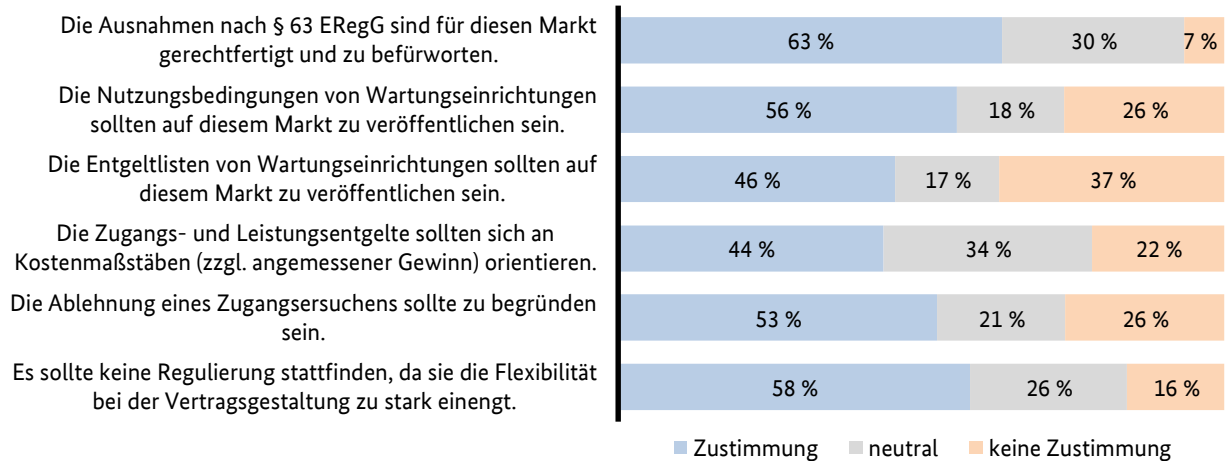


Abbildung 184: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 12 [38 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

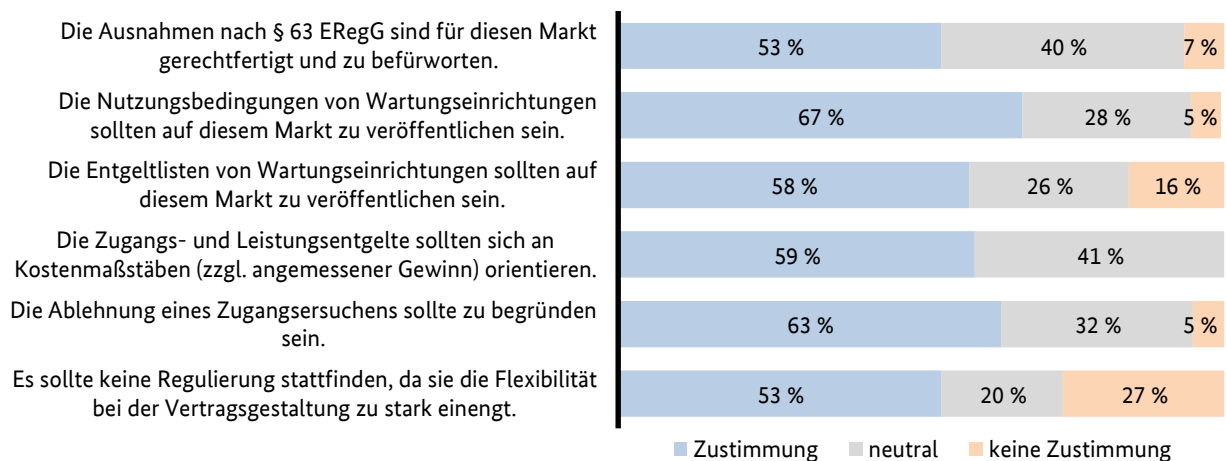


Abbildung 185: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 12 [19 Teilnehmer].

Über 60 Prozent aller Nachfrager stimmen grundsätzlich zu, dass die Regulaungsaunahmen gerechtfertigt seien. Die Zustimmungsqute der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung ist mit 53 Prozent etwas geringer. Bei Einzelaspekten der Regulierung sieht das Bild differenzierter aus. 56 Prozent aller Nachfrager sind der Meinung, dass Nutzungsbedingungen zu veröffentlichen sein sollten, bei Entgeltlisten beträgt diese Quote noch 46 Prozent. 44 und 53 Prozent aller Nachfrager finden, dass die Entgelte sich an Kostenmaßstäben (einschließlich einem angemessenen Gewinnaufschlag) orientieren sollten und dass Zugangsablehnungen zu begründen sein sollten. Bei den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung liegen diese Anteile mit jeweils 58 bis 67 Prozent höher. Über die Hälfte aller Nachfrager ist der Meinung, dass eine starke Regulierung nicht stattfinden solle, da diese sie bei der Vertragsgestaltung einengen würde.

Abbildung 186 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Ähnlich zu den Nachfragern zeigt sich, dass zwei Drittel der Anbieter die Regulierungsausnahmen befürworten. Bei den Einzelaspekten sind jedoch größere Gegensätze zu den Nachfragern zu bemerken: Über 80 Prozent der Anbieter meinen, dass die Veröffentlichung von Entgeltlisten nicht verpflichtend sei solle. Jeweils zwischen 70 bis 80 Prozent der Anbieter sind der Meinung, dass Nutzungsbedingungen nicht verpflichtend zu veröffentlichen sein sollten, dass die Entgeltbildung sich weiterhin nicht am Kostenmaßstab orientieren müsste und dass Zugangsablehnungen nicht verpflichtend zu begründen sein sollten. Ca. 70 Prozent meinen, dass keine Regulierung stattfinden sollte, da hierdurch die Vertragsgestaltung zu stark eingeengt würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

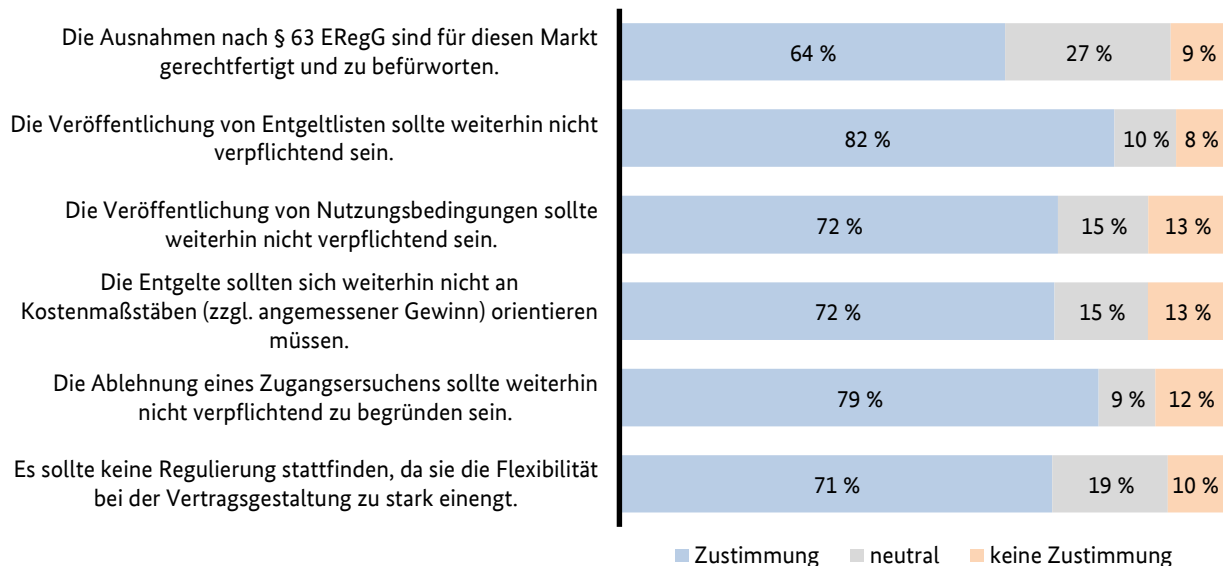


Abbildung 186: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 12 [49 Teilnehmer].

12.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Aus verschiedenen Untersuchungsergebnissen (vgl. ausführlicher zu den Ergebnissen Kapitel 12.5) lässt sich ableiten, dass auf dem Markt für die Instandhaltung von Güterwagen wettbewerbliche Verhältnisse bestehen.. Die Nachfrager, aber auch die Anbieter sind mit den Marktergebnissen in Bezug auf die Preisgestaltung und die Qualität eher unzufrieden. Die Nachfrager stimmen mehrheitlich dem Einsatz einiger Regulierungsinstrumente zu, während die Anbieter sie mehrheitlich ablehnen.

Für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, dürfte eine starke Regulierung auf diesem Markt jedoch eher als Markteintrittshürde wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt und den Verkehrsmärkten. Aus diesem Grund ist eine Regulierung sorgfältig abzuwägen und sollte auf dem betrachteten Markt nur in Einzelfällen (zum Beispiel bei Beschwerden) erfolgen.

13. Markt 13: Instandhaltung von Kesselwagen

13.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Der Markt für die Instandhaltung von Kesselwagen umfasst ausschließlich im SGV eingesetzte Fahrzeuge zum Transport flüssiger oder gasförmiger Stoffe. Kesselwagen werden in Kombination mit Diesellokomotiven und Elektrolokomotiven gefahren. Der Wagenbestand ist überwiegend mehrere Jahrzehnte alt und entsprechend reparaturaufwendig.

In Deutschland gibt es nur wenige Halter von Kesselwagen. Der Bundesnetzagentur wurden im Rahmen der Marktabfrage nur sieben Halter gemeldet, allesamt aus dem privatwirtschaftlichen Bereich. Die zwei mit Abstand größten, gemessen am Wagenbestand, sind die VTG und GATX mit jeweils über 20.000 Kesselwagen. Zusammengenommen besitzen die privaten EVU 56.000 Kesselwagen.

Die Instandhaltung von Kesselwagen betrifft – neben der Reparatur von größeren Schäden etc. – insbesondere die Hauptuntersuchung gemäß § 32 Abs. 2 EBO die in der Regel spätestens alle acht Jahre durchzuführen ist. EVU, die Kesselwagen einsetzen wollen, müssen somit in zeitlich größeren Abständen umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchführen lassen, um das Fahrzeug betriebsfähig zu halten und Transportleistungen am Verkehrsmarkt anbieten zu können. Für schwere Instandhaltungsleistungen sind u. a. ein hoher Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig, wenngleich die Anforderungen im Vergleich mit Lokomotiven deutlich geringer sind. Es müssen zum Beispiel Anlagen für die Kesselwagenreinigung vorgehalten werden. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 1.600 Euro je Kesselwagen und Jahr. Dabei ist zu beachten, dass viele umfangreiche Leistungen der schweren Instandhaltung lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen; die Kosten pro Wartungsauftrag liegen dann entsprechend höher.

16 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von 24 Wartungseinrichtungen tätig.⁷¹ Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv sind sechs Unternehmen, darunter hauptsächlich VTG und GATX. Einige weitere Anbieter betreiben Fahrzeuge nur im Werksverkehr, sind mit Ihrer Wartungseinrichtung aber grundsätzlich offen für externe Kunden, wie zum Beispiel InfraLeuna GmbH oder BASF SE. Der erfasste jährliche Gesamtumsatz für die Instandhaltung von Kesselwagen beträgt 41 Mio. Euro.

13.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

13.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Knapp 40 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die Instandhaltung von Güterwagen wird durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz). Dieser wird zum großen Teil von den Unternehmen VTG und GATX generiert. Knapp 60 Prozent des Gesamtumsatzes wird von Anbietern erbracht, die nicht im Verkehrsmarkt aktiv sind. Dazu zählen beispielsweise die Franz Kaminski Waggonbau GmbH, die BWR Waggonreparatur GmbH, die RailMaint GmbH, die RBS Kirchweyhe GmbH oder die Wartungseinrichtungen der Villmann-Gruppe. Aus dem Konzern der Deutschen Bahn AG ist nur die

⁷¹ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 255 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

Mitteldeutsche Eisenbahn GmbH mit ihrer Wartungseinrichtung in Schkopau in der Instandhaltung von Kesselwagen aktiv, allerdings mit einem sehr geringen Volumen.

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

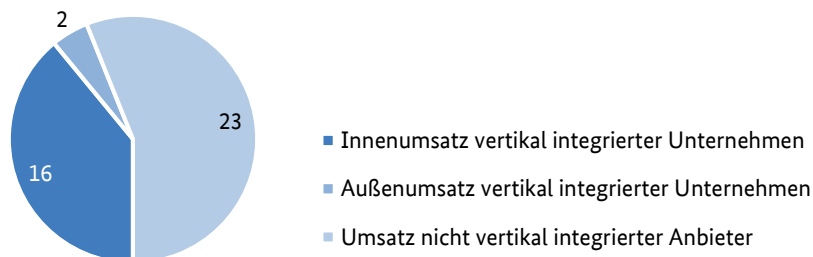


Abbildung 187: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 13.

Als Gründe für die Wartung in einer eigenen Wartungseinrichtung haben die befragten Unternehmen übereinstimmend die langfristige Planungssicherheit und die bereits vorhandene Wartungseinrichtung angeführt. Diskriminierungsgefahr oder Kostenvorteile sehen hingegen zwei Drittel der Befragten nicht als Grund. Die Themen Standortvorteil, Qualität und organisatorischer Aufwand werden von der Mehrheit neutral eingeschätzt.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

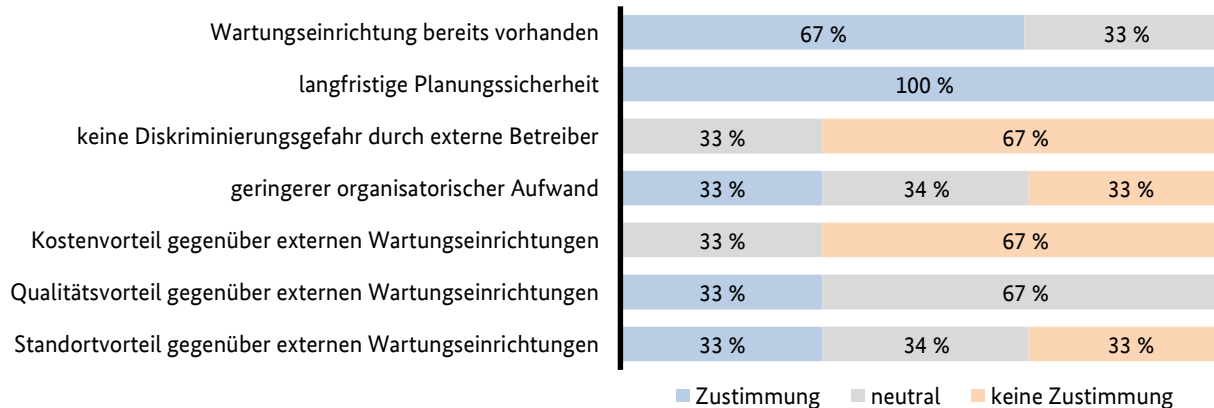


Abbildung 188: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 13 [4 Teilnehmer].

13.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die zwei größten Unternehmen in diesem Markt, die VTG und die GATX, haben allein aufgrund ihres Wagenbestands eine bedeutende Verhandlungsposition. Es könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem Verkehrsmarkt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Der Außenumsatzanteil der beiden genannten Unternehmen ist jedoch deutlich unter zehn Prozent (siehe Abbildung 189), so dass von keiner marktverändernden Beeinflussung ausgegangen werden kann.

Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer solchen Diskriminierung aufzeigen würden. Vielmehr ist aufgrund der Überzahl an Anbietern zunächst von ausreichend Konkurrenz auszugehen.

13.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

13.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betragen 24 Mio. Euro pro Jahr, was knapp 60 Prozent des Gesamtumsatzes für diesen Markt darstellt. Dabei werden 15 Anbieter beauftragt.

Abbildung 189 stellt die Verteilung der Marktanteile der Anbieter dar. Über 90 Prozent des Außenumsatzmarktes teilen sich sechs Anbieter, von denen die Franz Kaminski Waggonbau GmbH mit 50 - 60 Prozent Marktanteil den größten Anteil innehat. Die weiteren Anbieter mit jeweils bis zu zehn Prozent Marktanteil sind die InfraLeuna GmbH, die BWR Waggonreparatur GmbH, die RailMaint GmbH, die RBS Kirchweyhe GmbH und die InfraServ Verwaltungs-GmbH. Die integrierten Unternehmen VTG und GATX sowie die Villmann-Gruppe liegen mit Marktanteilen von je weniger als drei Prozent der Außenumsätze auf den hinteren Plätzen. Eine marktbeherrschende Stellung könnte aufgrund des Überschreitens der in Kapitel C2.3.2 dargestellten Schwelle für die Franz Kaminski Waggonbau GmbH abgeleitet werden.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

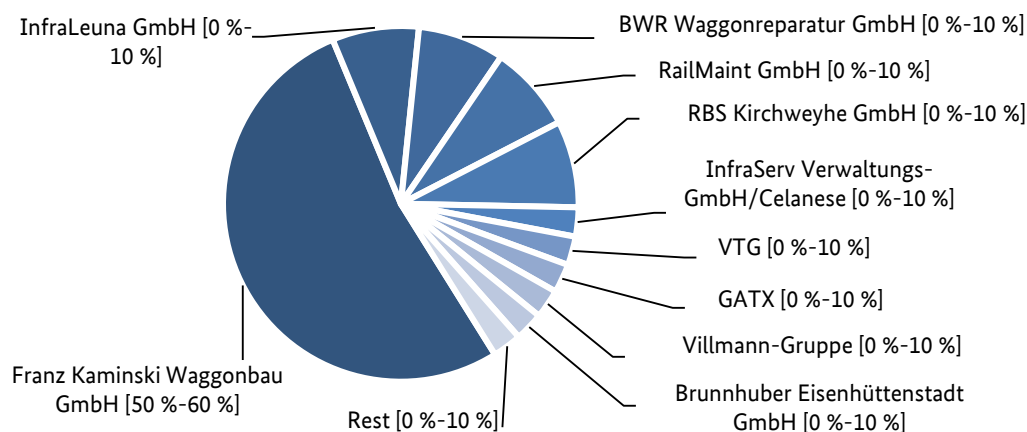


Abbildung 189: Marktanteile der Anbieter, Markt 13.

Der HHI liegt bei 3.300. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist daher auf der Angebotsseite von der Vermutung eines höher konzentrierten Marktes auszugehen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter



Abbildung 190: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 13.

13.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 bis 2017 haben fünf Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 191 ersichtlich, beauftragte die VTG mit 60 - 70 Prozent davon den größten Teil. Es folgt mit 20 - 30 Prozent Marktanteil die GATX. Beide Unternehmen zusammen bilden über 90 Prozent der Nachfrageseite ab. Auf Rang drei folgt mit Abstand und einem Marktanteil von unter zehn Prozent die Ermewa SA Niederlassung Berlin. Die übrigen vier Nachfrager sind die On Rail Gesellschaft für Vermietung und Verwaltung von Eisenbahnwaggon mbH, die On Rail GmbH, die Rail und Service GmbH und die AlzChem Trostberg GmbH mit geringen Marktanteilen.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

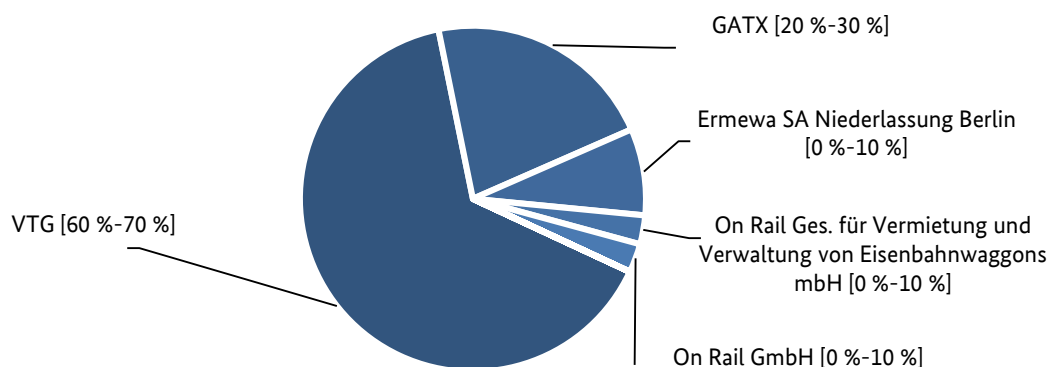


Abbildung 191: Marktanteile der Nachfrager, Markt 13.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt ca. 4.850. Nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist hier von der Vermutung einer hochkonzentrierten Nachfrageseite auszugehen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

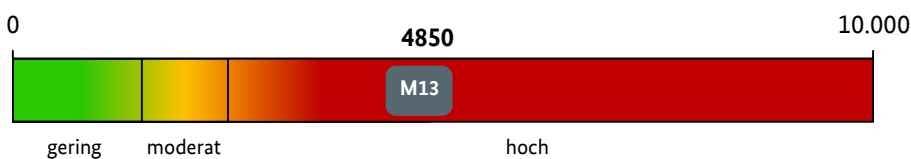


Abbildung 192: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 13.

13.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Vergabe von schweren Instandhaltungsleistungen an Kesselwagen im Jahr 2017 erfolgte (ohne Eigenproduktion). Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 361 Verträgen gemeldet. Der Auftragswert der Aufträge lag meist bei über 5 Mio. Euro. Es wurden 73 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben und 288 Verträge durch Direktvergaben initiiert. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, darauf aufbauend befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 193 zeigt die Antworten der Nachfrager.

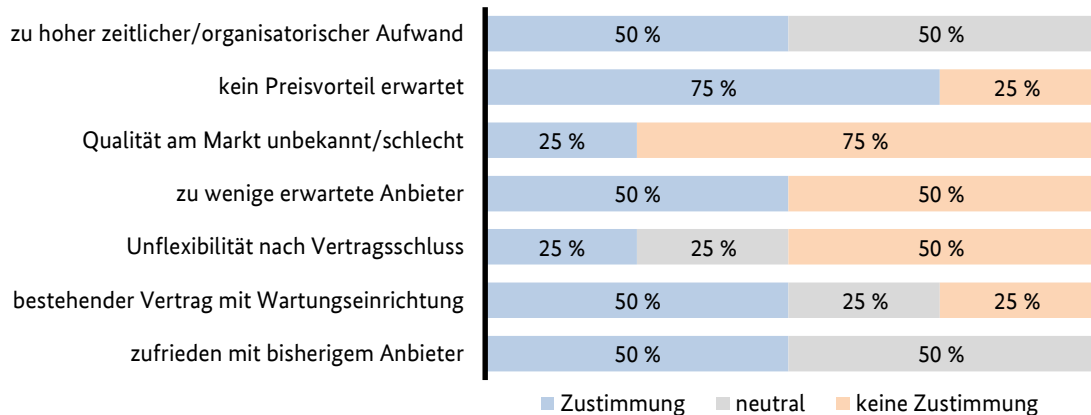
Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

Abbildung 193: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 13 [4 Teilnehmer].

Drei der vier der Nachfrager erwarten keinen Preisvorteil, was die größte Hürde für wettbewerbliche Vergaben darstellt. Jeweils die Hälfte der Befragten führt den hohen zeitlichen/organisatorischen Aufwand, einen bestehenden Vertrag und die Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter als Argument auf. Die Qualität am Markt wird hingegen von drei der vier Befragten als gut wahrgenommen.

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 neun von 17 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 194 stellt die Gründe dafür dar.

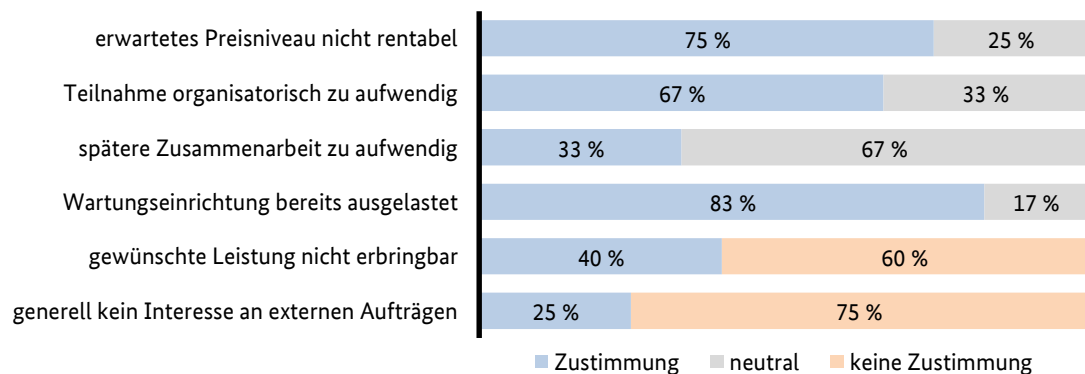
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 194: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 13 [6 Teilnehmer].

Auch aus Anbietersicht beteiligen sich 75 Prozent der hier befragten Betreiber von Wartungseinrichtungen nicht an Ausschreibungen, weil das erwartete Preisniveau nicht rentabel sei. Über 80 Prozent der Befragten geben darüber hinaus an, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet sei. Dass generell kein Interesse an externen Aufträgen bestünde, verneint aber 75 Prozent der Anbieter. Zwei Drittel der Anbieter halten jedoch den Ausschreibungs- und Vergabeprozess organisatorisch für zu aufwendig.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Leistungsanfragen an mehrere Anbieter wurden der Preis und die örtliche Nähe genannt, bei den Direktvergaben sind es die Kapazität, die Qualifikationen und wiederum die Nähe zum Einsatzort der Fahrzeuge.

Der Bundesnetzagentur wurden vier langfristige Verträge in diesem Markt gemeldet, die alle über Leistungsanfragen an mehrere Anbieter geschlossen wurden. Als Zuschlagsgründe wurde das Spezialwissen der Wartungseinrichtungen genannt, aber auch Angebotspreis und vorhandene Kapazität spielten eine Rolle. Einer der größten Nachfrager beschreibt seinen Rahmenvertrag, der mit zehn deutschen Wartungseinrichtungen besteht und unbefristet ist.

13.3.4 Ausländische Vertragspartner

Ähnlich wie Güterwagen sind die Kesselwagen europaweit im Einsatz und werden dementsprechend europaweit gewartet. Nur die geringere Anzahl der Fahrzeughalter begrenzt die Bandbreite der genutzten Wartungseinrichtungen im Ausland, da die großen Wagenhalter regelmäßig mit den gleichen Wartungseinrichtungen zusammenarbeiten. Die genutzten ausländischen Wartungseinrichtungen befinden sich in Slowenien, Polen, Österreich, Tschechien, der Slowakei, der Schweiz und in Schweden, wobei Wartungseinrichtungen in Polen am häufigsten genannt wurden.

Spiegelbildlich geben mehrere Betreiber ausländischer Wartungseinrichtungen an, dass zahlreiche deutsche Kunden ihre Fahrzeuge bei ihnen instand halten lassen. Beispielsweise melden einzelne Wartungseinrichtungen aus Belgien, Tschechien und den Niederlanden jeweils mindestens zehn deutsche Kunden. Die Vertragsanbahnung geschieht dabei über direkte Anfragen deutscher Kunden oder über die Teilnahme an Ausschreibungen. Als Hauptvorteile gegenüber deutschen Wartungseinrichtungen sehen die ausländischen Konkurrenten übereinstimmend den Standort (meist gelegen an einer Hauptgüterstrecke) und terminliche Flexibilität. Demgegenüber wird das Thema „Preis“ von den meisten Firmen nicht als ausschlaggebend angesehen.

13.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

13.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Die Bundesnetzagentur hat die Marktakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 195 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 196 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

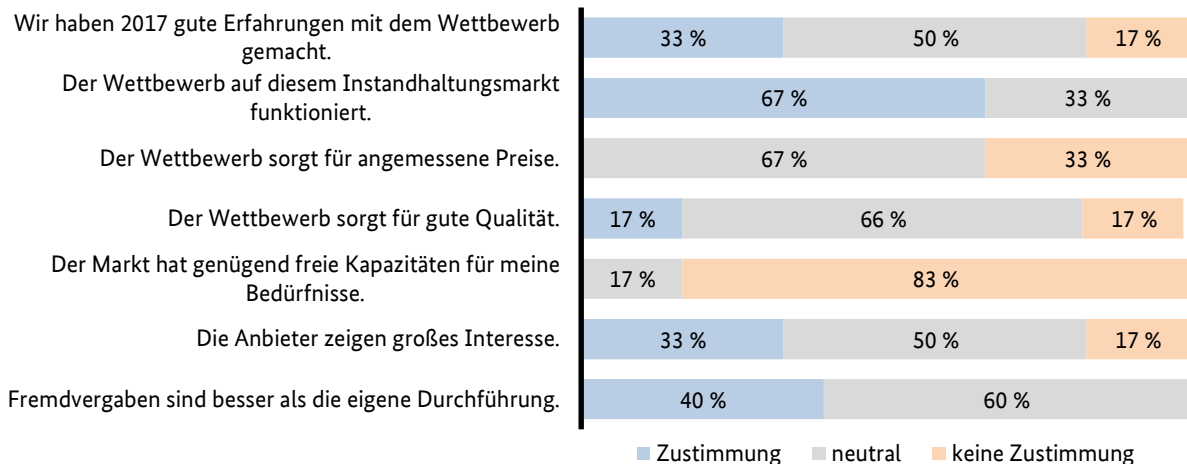
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 195: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 13 [6 Teilnehmer].

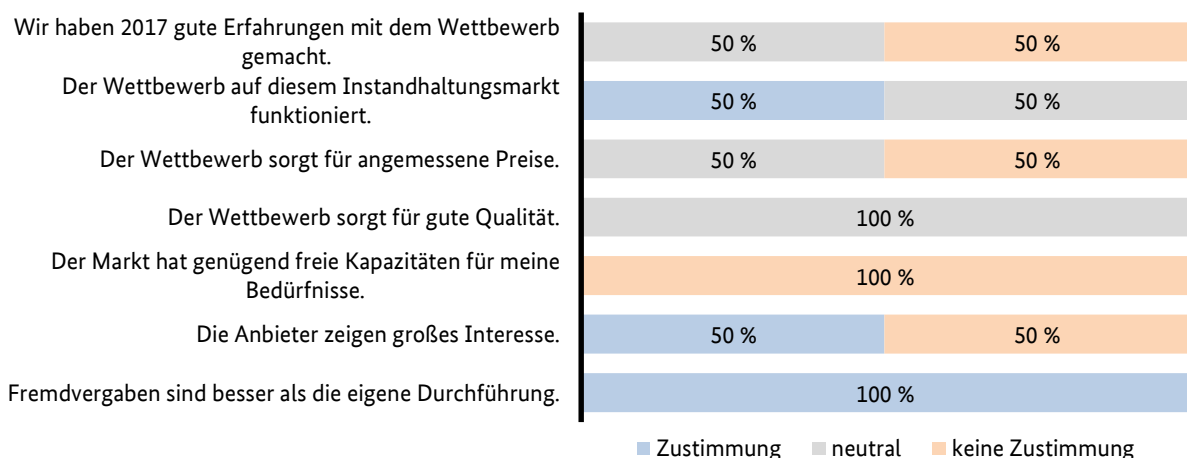
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 196: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 13 [2 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt ambivalent einschätzen. Zwar sagen vier der sechs Nachfrager, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt grundsätzlich funktioniert, jedoch ist kein einziger der Meinung, dass der Wettbewerb für angemessene Preise sorgt. Ebenso sind über 80 Prozent der Nachfrager der Meinung, dass nicht genügend Kapazitäten verfügbar seien. Fragt man die beiden Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, bestätigen sie die fehlenden Kapazitäten. Auch die Qualität wird von keinem Marktteilnehmer ohne eigene Wartungseinrichtung positiv eingeschätzt. Trotz allem sind 40 Prozent aller Nachfrager und beide Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung der Meinung, dass Fremdvergaben besser als die eigene Durchführung seien. Konkrete Konflikte zwischen Nachfrager und ausführender Wartungseinrichtung wurden für diesen Markt nicht gemeldet.

Abbildung 197 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier ergibt sich ein ausgeglichenes Meinungsbild. Die Hälfte der Anbieter ist der Meinung, dass der Wettbewerb für Kesselwagen funktioniert und für gute Qualität sorgt, weit weniger stimmen den Aussagen nicht zu. Ein Drittel schätzt ein, dass genügend Kapazität am Markt

vorhanden ist. Auch auf Anbieterseite ist der Anteil derer, die das Preisniveau für angemessen halten, mit 14 Prozent sehr gering. Insgesamt haben gleich viele Anbieter gute und schlechte Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

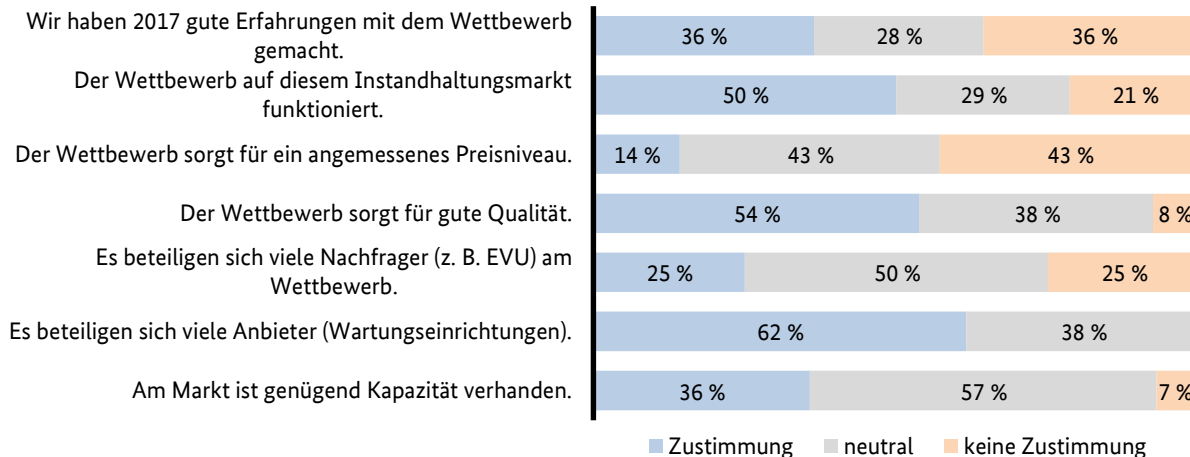


Abbildung 197: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 13 [14 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Großteil der Nachfrager als auch der Anbieter den wettbewerblichen Markt zwar als funktionierend sieht, es aber Kritik vor allem an der Angemessenheit des Preisniveaus gibt. Die Nachfrager bemängeln zudem deutlich die Qualität und die Kapazität, während die Anbieter hierzu eher positiv eingestellt sind.

13.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation, aber auch auf der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 198 dargestellt, gibt es eine grundsätzliche Übereinstimmung in der Wahrnehmung der Situation zwischen Nachfragern und Anbietern. Während knapp dreißig Prozent der Anbieter und 60 Prozent der Nachfrager die heute verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits kritisch sehen, fällt die Prognose für die Zukunft noch einmal deutlich ab. Über die Hälfte der Anbieter und sämtliche Nachfrager sehen zukünftig Unterkapazitäten am Markt für die Instandhaltung von Kesselwagen. Dies ist umso erstaunlicher, als dass mit 16 Anbietern mehr als doppelt so viele Anbieter am Markt aktiv sind wie Nachfrager und die durchschnittliche Auslastung der Wartungseinrichtungen bei nur 73 Prozent liegt (siehe nächster Abschnitt).

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

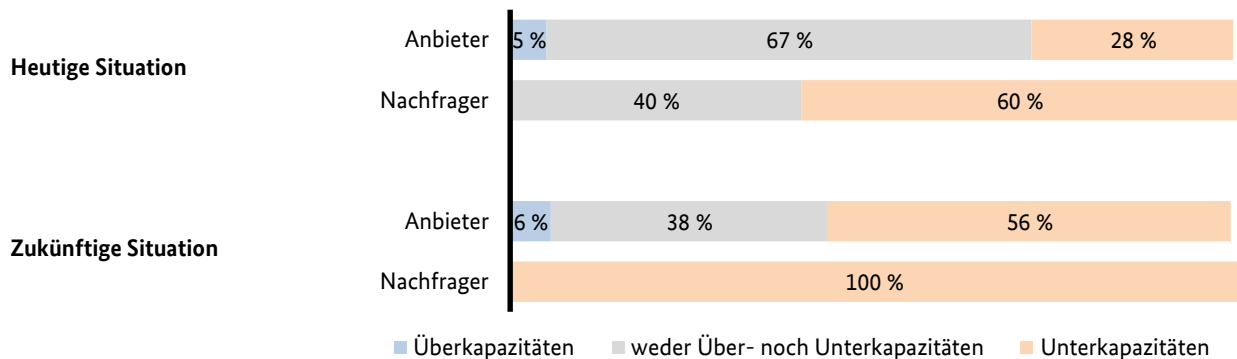
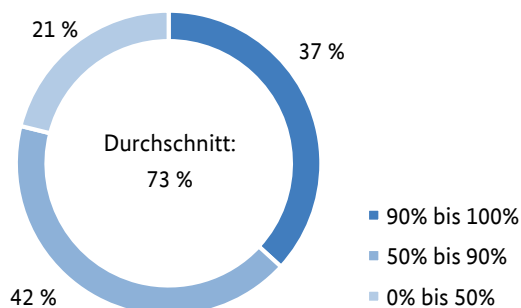


Abbildung 198: Kapazitätseinschätzung, Markt 13 [Anbieter: 18 Teilnehmer; Nachfrager: 5 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 199 dargestellt.

Auslastung der Wartungseinrichtungen



Kapazitätserweiterung um 25 Prozent

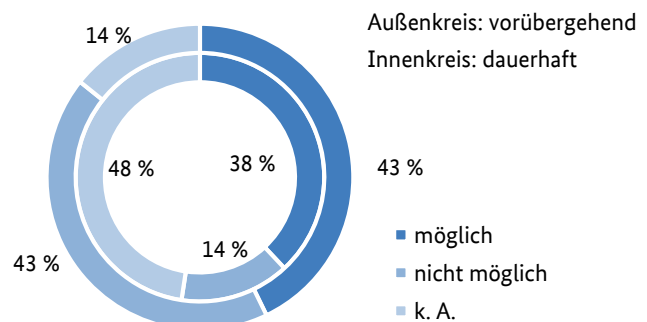


Abbildung 199: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 13.

Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 73 Prozent. Nur ein Drittel der Wartungseinrichtungen ist heute mit über 90 Prozent gut ausgelastet. 21 Prozent der Betreiber geben eine Auslastung von unter 50 Prozent an, der Rest liegt zwischen 50 und 90 Prozent. Um die 40 Prozent der befragten Betreiber hält es für möglich, die Kapazität vorübergehend sowie dauerhaft um 25 Prozent zu erhöhen. Für einen genauso hohen Teil ist dies vorübergehend nicht möglich.

13.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können Markteintritte neuer Wettbewerber und der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Nur drei von 18 Anbietern sind Markteintritte bekannt.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter – ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt – hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 200 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

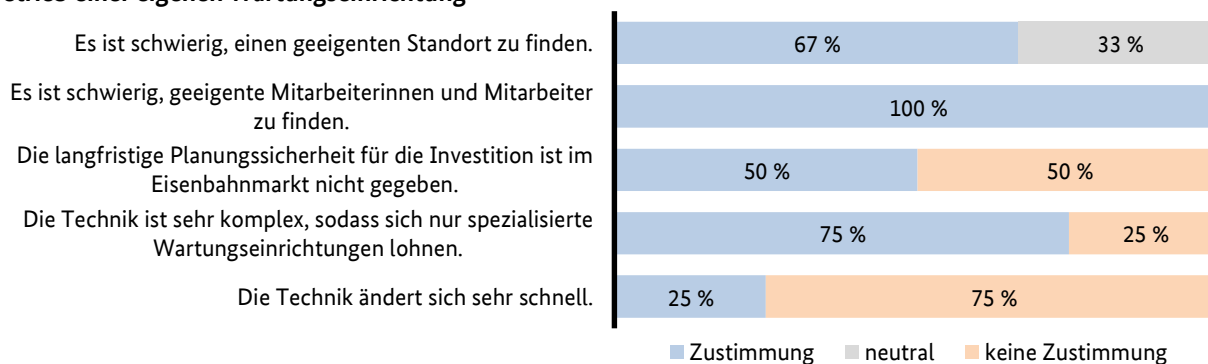


Abbildung 200: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 13 [4 Teilnehmer].

Die Personalrekrutierung sticht dabei als die Markteintrittshürde heraus, welche alle befragten Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung bestätigen. Zudem geben drei der vier Teilnehmer an, dass aufgrund der komplexen Technik nur spezialisierte Wartungseinrichtungen lohnen. Dass die Standortfindung problematisch sei, finden 2 von 3 Teilnehmern, während die langfristige Planungssicherheit der Investition in eine eigene Wartungseinrichtung die Hälfte der Nachfrager als nicht gegeben ansieht. Gegenteilig geben drei von vier Nachfragern an, dass sich die Technik nicht sehr schnell ändert. Dies ist augenscheinlich darauf zurückzuführen, dass im Bereich der Kesselwagen die Technologiezyklen eher länger und vergleichbar mit denen der Güterwagen sind.

Als Freitext konnten die Betreiber von Wartungseinrichtungen die aus ihrer Sicht relevanten Marktzutrittschürden benennen. 18 Antworten gingen hierzu ein. Genannt wurden die fehlende Infrastruktur, das niedrige Preisniveau im Markt, der Zertifizierungsaufwand sowie die notwendige Personalqualifikation. Als Hürde wird außerdem gesehen, dass EVU und Wagenhalter zunehmend eigene Wartungseinrichtungen betreiben.

13.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für Instandhaltung von Kesselwagen gute Handelsbeziehungen in einem höheren Umfang bestehen, und innerhalb des eher geringen Marktvolumens wettbewerbliche Strukturen vorhanden sind. Der Markt ist daher als Markt mit stabilem Wettbewerb einzuordnen.

- Der Markt beruht oftmals auf direkten und loyalen Beziehungen, vermutlich aufgrund der geringen Zahl an Marktteilnehmern. Bei der Vertragsanbahnung wurden vorrangig Leistungsanfragen als auch Direktvergaben genutzt. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben an, dass wettbewerbliche Vergaben nicht zum gewünschten Preisvorteil führen würden und die Qualität nicht den Ansprüchen der Nachfrager genügt.
- Markteintrittshürden sind vorhanden, aber nicht als wesentliches Hindernis für den Wettbewerb einzustufen.
- Meldungen von Marktteilnehmern zur Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Die nur geringe Zahl privater Wagenhalter mit ihrem hohen Bestand an Kesselwagen zeigt eher die Tendenz eines nachfragedominierten Marktes.
- Sowohl bei den Anbietern als auch den Nachfragern weist jeweils ein nicht-bundeseigenes Unternehmen Marktanteile von über 50 Prozent bei fremdvergebenen Leistungen auf.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden von Nachfragern auch aufgrund ihrer Lage rege genutzt und vor allem von den großen Wagenhaltern in vielen europäischen Einsatzländern angefahren.
- Über der Hälfte der Nachfrager und die Hälfte der Anbieter sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt positiv.
- Die Marktteilnehmer sehen vor allem in Zukunft Kapazitätsengpässe. In den vergangenen Jahren waren nur wenige Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtbar. Der Grund liegt vermutlich neben den Markteintrittshürden Personalgewinnung und Standortsuche vor allem in der europäischen kostengünstigeren Konkurrenz.

13.6 Marktregulierung

13.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktteure

Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die Regulierung, wie sie nach deutschem Recht vorgesehen war, bewerten. Abbildung 201 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 202 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

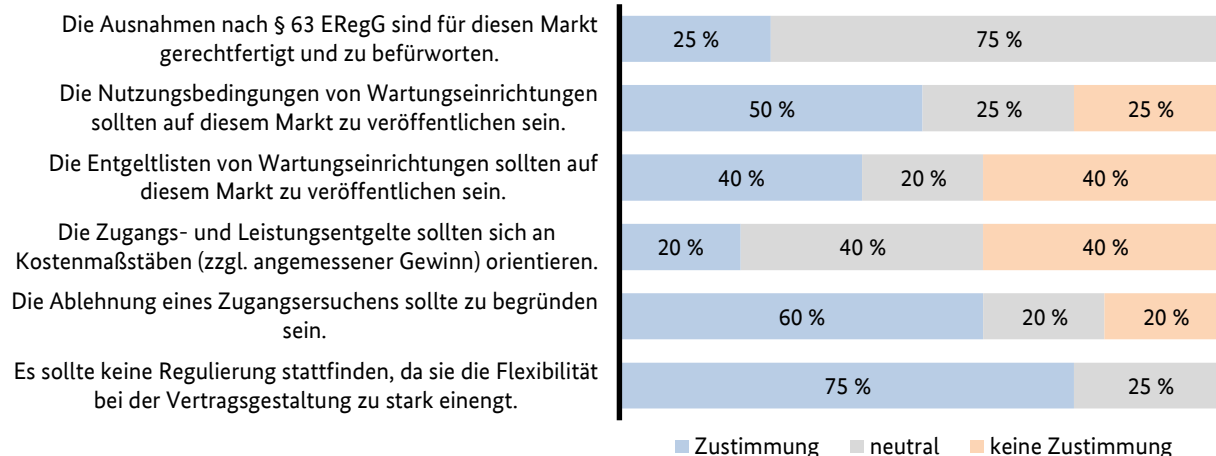
Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 201: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 13 [5 Teilnehmer].

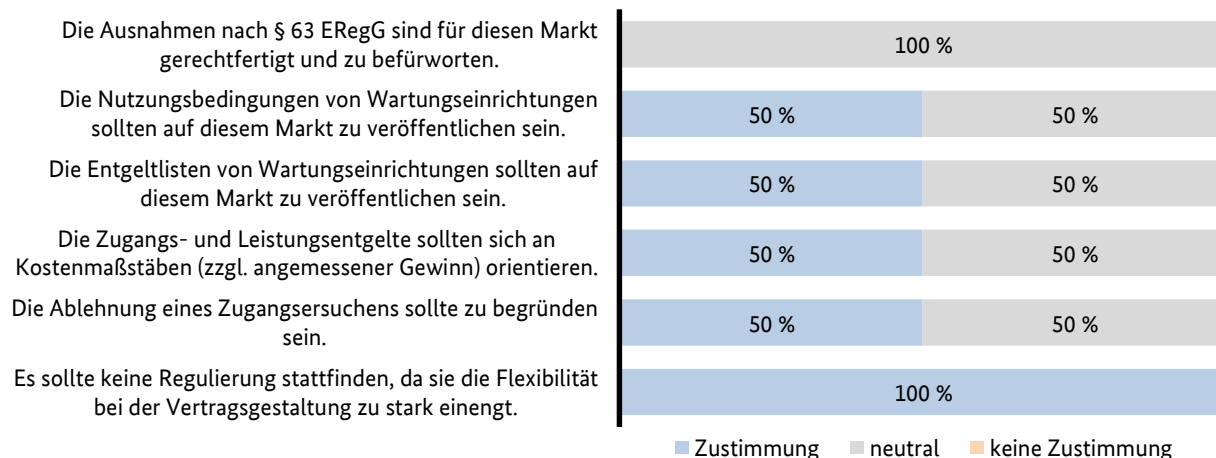
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 202: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 13 [2 Teilnehmer].

Nur einer von vier Nachfragern findet grundsätzlich, dass die Regulaungsaunahmen gerechtfertigt sind. Drei, unter ihnen die beiden ohne eigene Wartungseinrichtung, sind zu dieser Frage neutral eingestellt. Bei den Einzelaspekten herrscht zum Teil ein Gleichgewicht: So lehnen jeweils zwei die Veröffentlichung von Entgeltlisten ab und zwei befürworten sie. Einer verpflichtenden Veröffentlichung der Nutzungsbedingungen stimmen zwei von vier Nachfragern zu, die Begründung einer Zugangsablehnung wollen drei von fünf verpflichtend geregelt sehen. Drei von vier Nachfragern haben jedoch Bedenken gegen Regulierung, da sie die Flexibilität bei der Vertragsgestaltung zu stark einenge.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

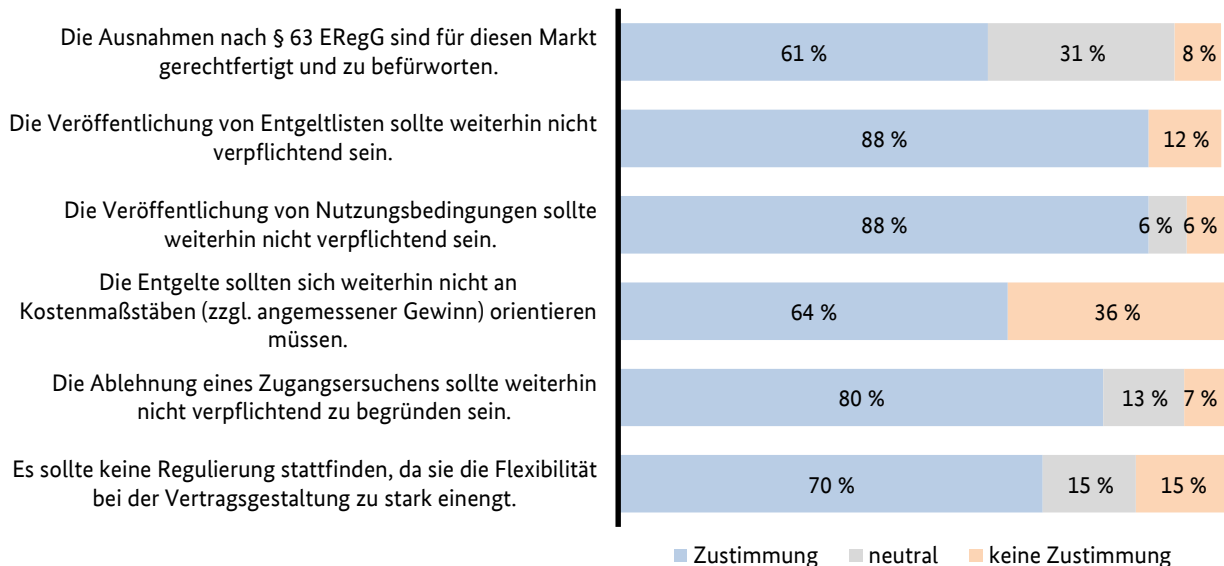


Abbildung 203: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 13 [16 Teilnehmer].

Abbildung 203 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Ausweitung der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten knapp zwei Drittel der Anbieter die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Am wenigsten Zustimmung findet noch die Ausnahme des Kostenbezugs der Entgelte, die ein Drittel der Anbieter gern aufheben würde. Die Mehrheit der Anbieter mit über zwei Dritteln ist sich in der generellen Aussage einig, dass keine Regulierung stattfinden sollte, da hierdurch die Vertragsgestaltung zu stark eingeengt würde.

13.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse (vgl. ausführlicher zu den Ergebnissen Kapitel 13.5) weisen auf dem Markt für die Instandhaltung von Kesselwagen auf wettbewerbliche Strukturen hin. Allerdings sind die Marktanteile sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite auf eine geringe Anzahl von Unternehmen verteilt, was sich auch im Konzentrationsgrad widerspiegelt. Die Nachfrager, aber auch die Anbieter kritisieren zum Teil die Marktergebnisse in Bezug auf die Preisgestaltung und die Qualität, sehen aber mehrheitlich einen funktionierenden Markt.

Aus Sicht der Nachfrager würden Transparenzgebote helfen, den Wettbewerb noch zu verbessern, etwa die Aufstellung von Nutzungsbedingungen oder die Begründung von Zugangsablehnungen. Eine Regulierung kann jedoch selbst als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber sowie für Unternehmen auf dem Verkehrsmarkt, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten wollen, wirken und ist daher sorgfältig abzuwägen. Aufgrund der insgesamt eher positiven Untersuchungsergebnisse sollte aus Sicht der Bundesnetzagentur eine Regulierung auf dem betrachteten Markt nur in Ausnahmefällen (zum Beispiel bei Beschwerden) erfolgen.

14. Markt 14: Instandhaltung von Dampflokomotiven

14.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Dampflokomotiven stellten bis in die 1970er Jahre bei der Deutschen Bundesbahn und bis in die 1980er Jahre bei der Deutschen Reichsbahn eine wichtige Fahrzeuggattung zur Traktion von Zügen aller Art dar. Heute sind Dampflokomotiven eine zahlenmäßig kleine Fahrzeuggattung in Deutschland, deren Restbestand jedoch zum Teil mit hohem Aufwand gepflegt wird. Sie sind hauptsächlich im Besitz von Vereinen, oft mit musealem oder historischem Hintergrund. Einsatzfähige Dampflokomotiven werden überwiegend für Museumsfahrten, selten auch für den regulären SPV oder in Einzelfällen für den SGV eingesetzt. Im Harz und in Sachsen wird eine größere Anzahl von Schmalspur-Dampflokomotiven für regelmäßige Personenverkehre im Tourismusbereich, teilweise im Taktverkehr, regional eingesetzt.

Die Instandhaltung von Dampflokomotiven ist sowohl zeitlich als auch kostenmäßig aufwendig. Hochgradig spezifisches Fachwissen ist notwendig, welches nur noch in begrenztem und zurückgehendem Maße vorhanden ist. Bauteile und Ersatzteile sind oft nur schwer zu beschaffen oder gar nicht mehr vorhanden. In vielen Fällen erfolgt die Instandhaltung in ehrenamtlicher Tätigkeit durch Mitglieder der Vereine in eigenen Lokschruppen und Wartungseinrichtungen. Größere Reparaturen müssen häufig vor allem aufgrund der begrenzten technischen und personellen Möglichkeiten fremdvergeben werden.

Die Gruppe der gewerblichen Wartungseinrichtungen für Dampflokomotiven ist hingegen begrenzt.

17 Anbieter für Instandhaltungsleistungen sind der Bundesnetzagentur gemeldet worden, wovon jedoch über die Hälfte Museumseisenbahnen sind. Dem stehen 31 gemeldete Nachfrager mit insgesamt knapp 100 aktiven Fahrzeugen gegenüber. Davon sind 51 Schmalspur-Dampflokomotiven. Mit wenigen Ausnahmen sind sämtliche Dampflokomotiven in der Hand von nichtbundeseigenen Betreibern. Vier EVU haben einen Fahrzeugbestand von mindestens zehn Dampflokomotiven: die Harzer Schmalspurbahnen GmbH, die Eisenbahn-Bau- und Betriebsgesellschaft Pressnitztalbahn mbH, die Sächsische Dampfseisenbahngesellschaft mbH und die BayernBahn GmbH. Alle weiteren Nachfrager besitzen jeweils nur eines bis drei Fahrzeuge.

Durchschnittlich entstehen Instandhaltungskosten in Höhe von ca. 65.000 Euro je Lokomotive und Jahr, was mehr als doppelt so viel wie für Elektro- oder Diesellokomotiven ist. Zu beachten ist dabei, dass viele umfangreiche Leistungen der schweren Instandhaltung lediglich in einem mehrjährigen Rhythmus anfallen. Die Kosten pro Wartungsauftrag liegen dann entsprechend höher. Nicht enthalten sind außerdem unbezifferbare Aufwendungen durch ehrenamtliche Tätigkeiten.

Die 17 Anbieter betreiben 20 Wartungseinrichtungen.⁷² Gleichzeitig auf dem Verkehrsmarkt aktiv sind davon 14 Unternehmen, unter ihnen viele Vereine, wobei die Wartungseinrichtung bei einigen von ihnen nur aus einem Lokschruppen besteht. Aufgrund der begrenzten räumlichen und technischen Möglichkeiten von vielen Vereinen läge diese Zahl noch deutlich höher, würde der Begriff der Wartungseinrichtung weit ausgelegt. Die restlichen drei Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden. Neben den Wartungseinrichtungen der MaLoWa Bahnwerkstatt GmbH und der Netinera Deutschland GmbH befindet sich darunter auch die einzige zur Deutschen Bahn AG (DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH)

⁷² Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 256 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

gehörende Wartungseinrichtung für Dampflokomotiven in Meiningen, welche die größte und bedeutendste Wartungseinrichtung für Dampflokomotiven in Deutschland darstellt. Der erfasste Gesamtumsatz für die Instandhaltung von Dampflokomotiven beträgt ca. 8 Mio. Euro pro Jahr.

14.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

14.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Insgesamt wird ca. 30 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven durch Eigenproduktion verursacht (Innenumsatz).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

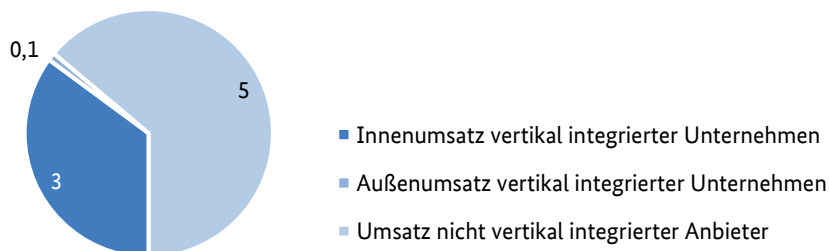


Abbildung 204: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 14.

Als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion sind nach der Definition aus Kapitel 2.2 die Harzer Schmalspurbahnen GmbH und die SDG Sächsische Dampfeisenbahngesellschaft mbH als wichtigste Marktteilnehmer zu nennen. Beide Unternehmen setzen Schmalspur-Dampflokomotiven ein. Während bei der SDG Sächsischen Dampfeisenbahngesellschaft mbH die Wartungseinrichtung in Oberwiesenthal aufgrund der Ausführung von Hauptuntersuchungen für Dampflokomotiven eine große Bedeutung hat und keine Instandhaltungsleistungen fremd vergeben werden, hält die Harzer Schmalspurbahnen GmbH ihre Fahrzeuge sowohl durch Eigenproduktion als auch mittels Fremdvergaben instand. Nach Inbetriebnahme der „Gläsernen Werkstatt“ wird sie jedoch eine höhere Eigenproduktionsrate als bislang aufweisen.

Die Bundesnetzagentur hat bei allen Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 205 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen sind vor allem der Kostenvorteil, der Standortvorteil als auch die langfristige Planungssicherheit entscheidend, es werden aber auch der geringere Organisationsaufwand, Qualitätsvorteile und eine vermiedene Diskriminierungsgefahr als Grund angegeben. Konkret argumentieren einzelne Nachfrager mit dem besseren Fachwissen, dem vermiedenen Transport und dem Kostenvorteil durch gemeinnützige Arbeit. Bei der Thematik des Transports ist zu beachten, dass – im Gegensatz zu den anderen Märkten für Wartungseinrichtungen – die Überführung vieler Dampflokomotiven aufgrund der abweichenden Spurweite nur unter größeren Anstrengungen, ggf. als Straßentransport, durchgeführt werden kann.

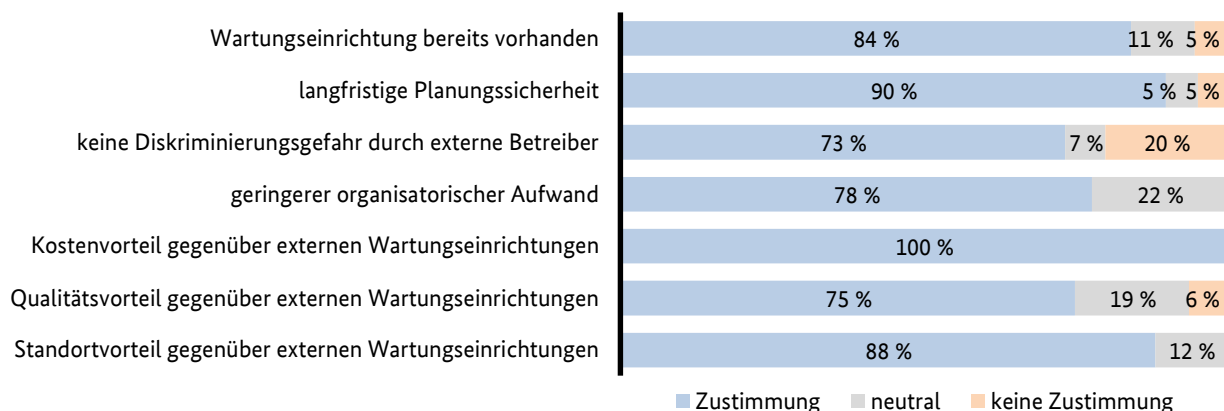
Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

Abbildung 205: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 14 [25 Teilnehmer].

14.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungs- und auf den korrespondierenden Verkehrsmärkten über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt mit ihrer Wartungseinrichtung in Meiningen über einen Marktanteil von ca. 90 Prozent der extern vergebenen Instandhaltungsleistungen an Dampflokomotiven. Damit verfügt der Konzern über hohe Instandhaltungskapazitäten.

Die Deutsche Bahn AG verfügt allerdings nur über sehr wenige eigene betriebsfähige Dampflokomotiven, die zudem kaum kommerziell eingesetzt werden und teilweise an Vereine verliehen sind.⁷³ Es fehlt somit an dem Anreiz für eine Strategie der Diskriminierung von Wettbewerbern auf dem Verkehrsmarkt mit dem Ziel einer verbesserten Marktposition auf dem Verkehrsmarkt.

14.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung**14.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen**

Während in den meisten anderen Märkten die Eigenproduktion dominiert, wird bei der Instandhaltung von Dampflokomotiven die Mehrheit der gemeldeten Leistungen an Dritte vergeben. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein bedeutender Teil der Instandhaltung von betriebsfähigen Dampflokomotiven auf Basis ehrenamtlicher Tätigkeit in eigenen Einrichtungen (Lokschuppen, etc.) von Vereinen oder Stiftungen erfolgt und monetär nicht abgebildet werden kann.

Der Umsatz aus fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen (Außenumsatz) beträgt ca. 5 Mio. Euro/Jahr. Dabei wurden sieben Anbieter beauftragt.

Abbildung 206 stellt die Verteilung der Marktanteile dar. Die Deutsche Bahn AG verfügt über einen Marktanteil von 90 - 100 Prozent. Die MaLoWa Bahnwerkstatt GmbH, die Netinera Deutschland GmbH und die Regionalverkehr Erzgebirge GmbH erreichen deutlich geringere Marktanteile von jeweils 0 - 10 Prozent.

⁷³ Zu nennen wären zum Beispiel die Lokomotiven Adler, 01 150 sowie 50 3501.

Alle übrigen Anbieter weisen einen Marktanteil von unter einem Prozent auf. Für die Deutsche Bahn AG kann eine marktbeherrschende Stellung vermutet werden (vgl. Kapitel C2.3.2).

Gegenwärtig sind bei einigen Nachfragern Tendenzen erkennbar, die Instandhaltung verstärkt als Eigenproduktion aufzubauen. So erweiterte die Sächsisch-Oberlausitzer-Eisenbahngesellschaft ihre Werkstatt in Zittau um einen Neubau, um für die Zwischenuntersuchungen der eigenen Dampflokomotiven nicht mehr fremde Wartungseinrichtungen nutzen zu müssen. Auch die Harzer Schmalspurbahnen GmbH plant den Neubau einer „Gläsernen Werkstatt“, der bereits genehmigt wurde. Neben betrieblichen Ersparnissen durch höhere Instandhaltungskapazitäten und Flexibilität sowie der Kosten- und Zeitersparnis durch wegfallende Überführungsfahrten könnten die Neubauten auch als Weg zu einer stärkeren Unabhängigkeit der Nachfrager vom Werk in Meiningen gesehen werden.

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

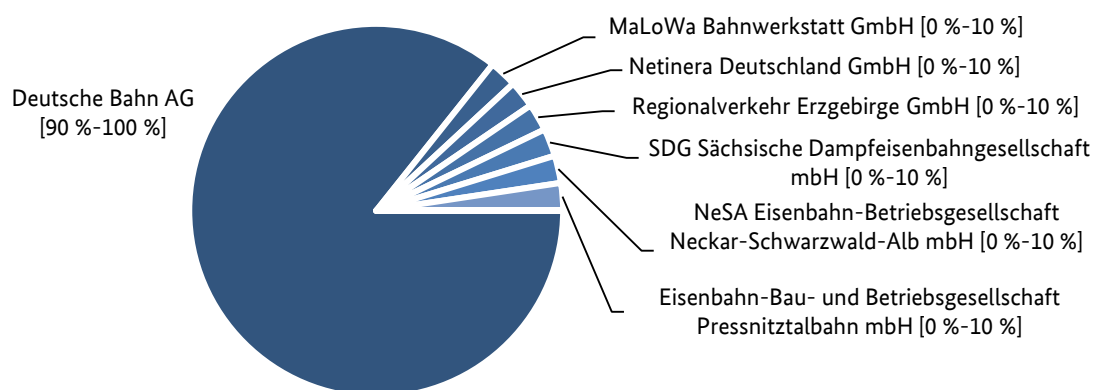


Abbildung 206: Marktanteile der Anbieter, Markt 14.

Insbesondere verursacht durch den hohen Marktanteil der Deutschen Bahn AG beträgt der HHI 8.250. Der Markt für fremdvergebene Instandhaltungsleistungen an Dampflokomotiven ist demnach ein hochkonzentrierter Markt (vgl. Kapitel C2.3.3).

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter



Abbildung 207: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 14.

14.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 25 der erfassten Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 208 ersichtlich, sind die Eisenbahn-Bau- und Betriebsgesellschaft Pressnitztalbahn mbH (30 - 40 Prozent), die Harzer Schmalspurbahn GmbH (20 - 30 Prozent), die BayernBahn GmbH (10 - 20 Prozent) und die Mecklenburgische Bäderbahn Molli GmbH (10 - 20 Prozent) für die höchsten Außenumsätze verantwortlich. Hinzu kommen vor allem Vereine, die Instandhaltungsleistungen an Dampflokomotiven fremd vergeben.

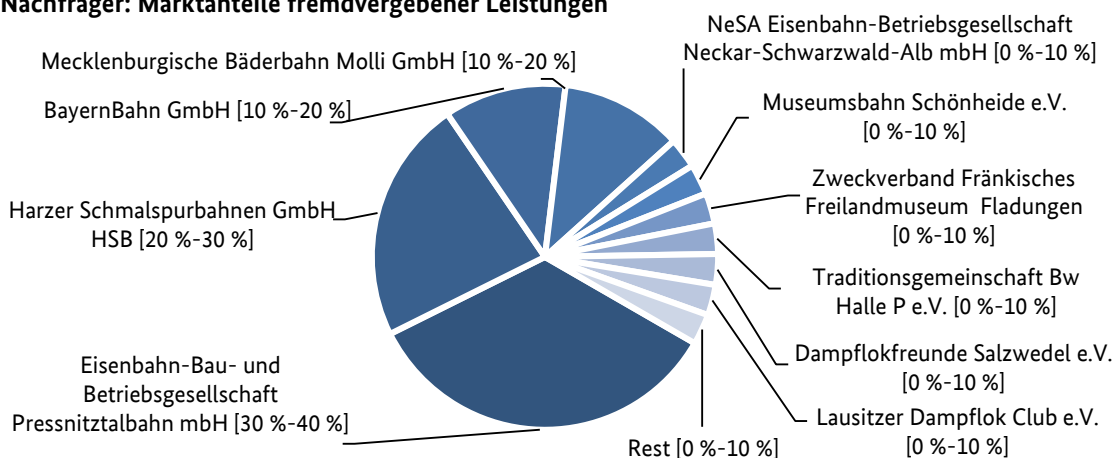
Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

Abbildung 208: Marktanteile der Nachfrager, Markt 14.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt 2.300. Die Nachfragerseite der Fremdvergaben des betrachteten Marktes für die Instandhaltungsleistungen an Dampflokomotiven weist somit insgesamt eine geringere Konzentration auf als die Anbieterseite. Sie bewegt sich noch im Bereich eines moderaten Marktes (vgl. Kapitel C2.3.3).

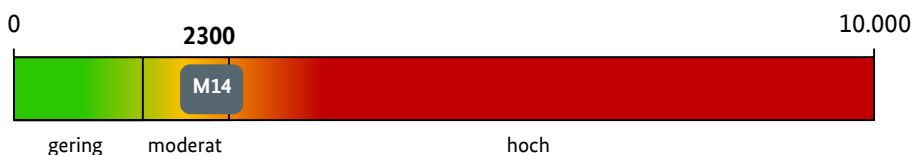
Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

Abbildung 209: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 14.

14.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl die Nachfrager als auch die Anbieter wurden dazu befragt, wie die Vergabe von Instandhaltungsleistungen an Dampflokomotiven an Dritte im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 47 Leistungen gemeldet. Es wurden drei Ausschreibungen getätigt, sieben Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben und 37 Verträge durch Direktvergaben initiiert. Das Auftragsvolumen zeigte eine hohe Spannweite: So wurde die Mehrheit der Aufträge mit bis zu 10.000 Euro Auftragswert abgeschlossen, aber auch einige Verträge mit mehreren Mio. Euro Volumen. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 210 zeigt die Antworten der Nachfrager.

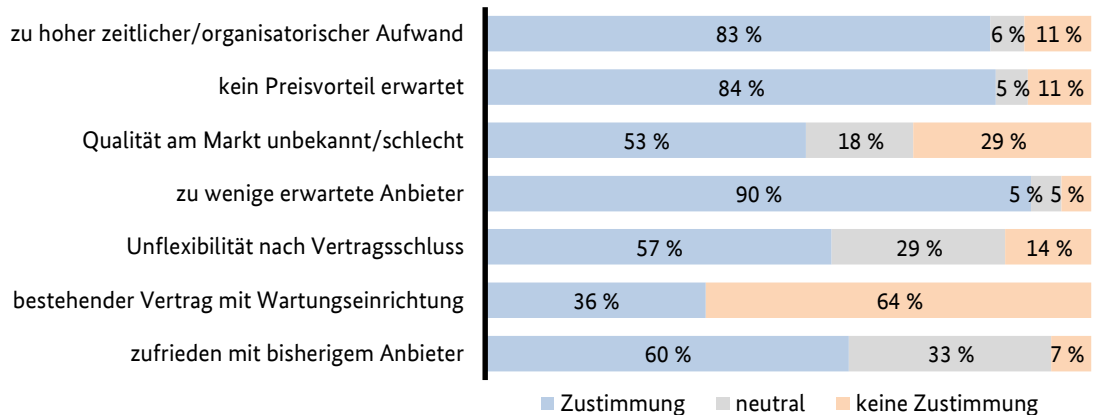
Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

Abbildung 210: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 14 [20 Teilnehmer].

Mit der höchsten Zustimmungsquote von 90 Prozent wird gemeldet, dass für eine Vergabe unter Konkurrenz zu wenige Anbieter zu erwarten seien. Über 80 Prozent erwarten keinen Preisvorteil und bemängeln den hohen organisatorischen und zeitlichen Aufwand der Vergaben. Auch die vertragliche Inflexibilität nach Vertragsschluss und eine generelle Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter hindern die Nachfrager an wettbewerblichen Vergaben. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur können diese Ergebnisse so bewertet werden, dass die Nachfrager den wettbewerblichen Markt als zu klein erachten, so dass sie keine Verbesserung durch eine Einbeziehung des Marktes gegenüber Direktvergaben erwarten.

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 zehn von 17 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 211 stellt die Gründe dafür dar.

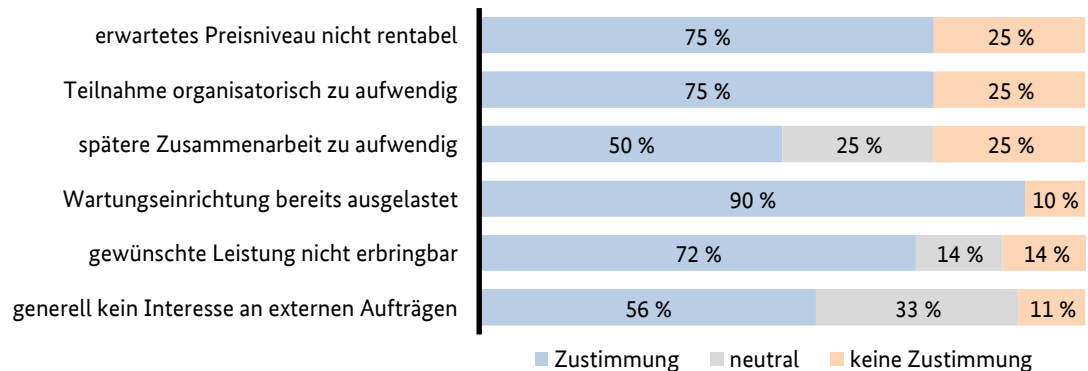
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 211: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 14 [10 Teilnehmer].

Fünf von neun Teilnehmern geben an, dass sie generell kein Interesse an externen Aufträgen hätten. Neun von zehn meldeten, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet gewesen sei. Drei Viertel gaben zudem an, dass die Teilnahme an einer Ausschreibung organisatorisch zu aufwendig und das erwartete Preisniveau nicht rentabel sei sowie die gewünschte Leistung nicht erbringbar sei. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass das Interesse an Ausschreibungen in diesem Markt eher gering ist.

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Für die Ausschreibung wurde das Fachwissen genannt, bei den Leistungsanfragen unter Konkurrenz sind es die Preisgestaltung, die Reaktionszeit, die Instandhaltungsdauer, die räumliche Nähe und das Nichtvorhandensein von Alternativen. Als Zuschlagsgründe für Direktvergaben wurden genannt: langjährige Geschäftsbeziehungen, Qualität, Kompetenz und Know-how. Die Hälfte der Nachfrager gab bei den Direktvergaben als Grund jedoch die fehlenden Alternativen an.

Die Laufzeit der geschlossenen Verträge beträgt mehrheitlich bis zu einem Jahr. Etwa ein Drittel der Nachfrager hatte langfristige Verträge (Vertragslaufzeit länger als ein Jahr) laufen. Die langfristigen Verträge wurden hauptsächlich per Direktvergabe zugeteilt, in Einzelfällen auch durch Leistungsanfragen; in keinem Fall jedoch durch Ausschreibungen. Als Begründung gegen eine wettbewerbliche Vergabe von langfristigen Aufträgen wurde das Fehlen von konkurrierenden Anbietern genannt. Das Vertragsvolumen von langfristigen Verträgen liegt durchschnittlich bei unter 100.000 Euro. Die mittlere Laufzeit der langfristigen Verträge beträgt zwei bis drei Jahre. Die Vergabe erfolgte auf Basis des Preises oder aufgrund des Umfangs der Arbeiten.

14.3.4 Ausländische Vertragspartner

Eine Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Vergaben haben die Nachfrager nicht gemeldet. Vor allem in Tschechien und Polen bieten Wartungseinrichtungen Leistungen an Dampflokomotiven an. Ihr Angebot wird zum Teil mit deutschsprachigen Internetauftritten beworben.⁷⁴

14.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

14.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen, der neu auf dem Markt auftritt, und ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Marktakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 212 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 213 stellt hingegen die Ergebnisse derjenigen Nachfrager dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen, so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

⁷⁴ So verfügt etwa die 1. Kolínská lokomotivní s.r.o. über eine vollständig deutschsprachige Internetseite.

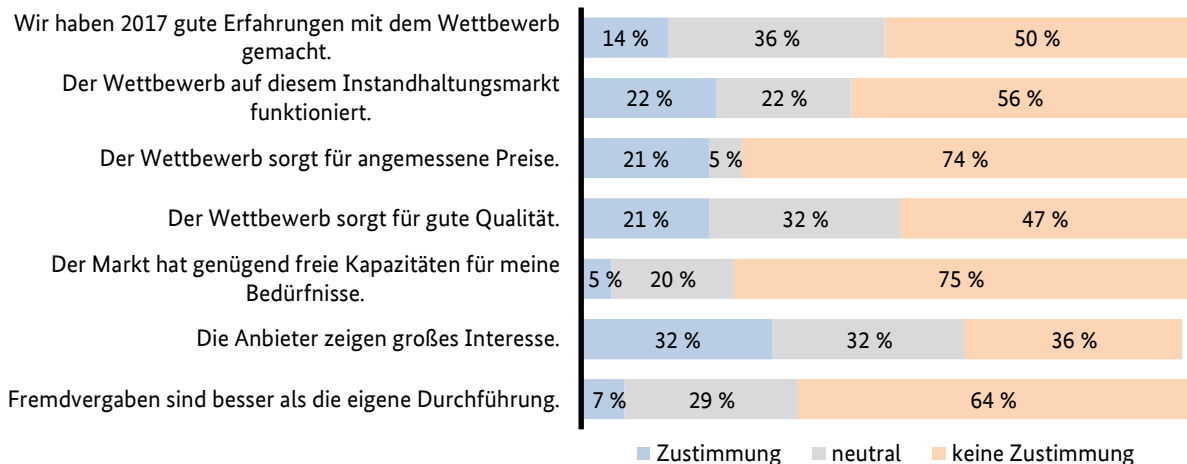
Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 212: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 14 [20 Teilnehmer].

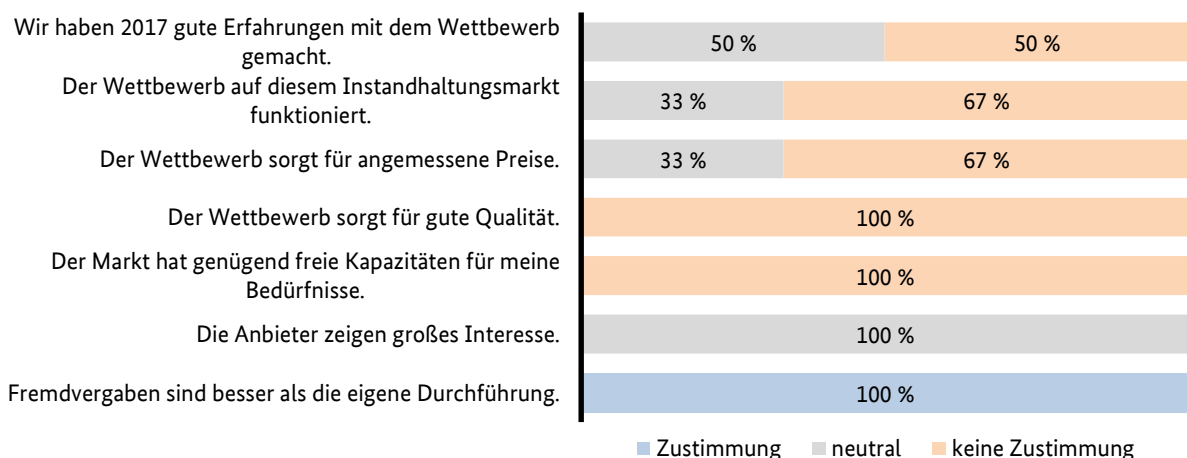
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

Abbildung 213: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 14 [3 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt eher kritisch beurteilen. Über die Hälfte aller Nachfrager kommen zum Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt nicht funktioniert, während 22 Prozent einen funktionierenden Wettbewerb sehen. Keiner der drei Teilnehmer ohne eigene Wartungseinrichtung sieht dabei einen funktionierenden Wettbewerb. Nur 14 Prozent aller Nachfrager und keiner der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung haben im Jahr 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gesammelt, während 50 Prozent aller Nachfrager diese Frage verneint.

Mit jeweils einer Ablehnungsquote von ca. drei Viertel aller Nachfrager fallen die Fragen nach ausreichenden Kapazitäten und angemessenen Preisen besonders negativ aus. Aber auch die Qualität und das Interesse der Anbieter werden von vielen Nachfragern bemängelt. Keiner der drei Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung ist mit dem Preis, der Qualität oder den freien Kapazitäten zufrieden. Trotzdem stimmen alle Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung der Aussage zu, dass eine Fremdvergabe besser als die eigene Durchführung sei. Dies könnte etwa durch die Existenz von Markteintrittshürden für Betreiber von

Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 5.4.3) erklärt werden. Demgegenüber sagen zwei Drittel der übrigen Nachfrager aus, dass sie eigene Durchführung präferieren. Das heißt, wer über eine Wartungseinrichtung verfügt, nutzt diese vorzugsweise, während Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung mangels Alternative und hoher Hürden zum Bau eigener Einrichtungen auf die vorhandenen Wartungseinrichtungen angewiesen sind.

Befragt nach bisherigen Konflikten gibt ein Nachfrager an, dass für ihn die Preisbildung eines großen Anbieters schwer nachzuvollziehen ist und die vereinbarte Dauer der Instandhaltung häufig überschritten und damit schwer kalkulierbar wäre. Sie würde zudem immer länger. Ein anderer Nachfrager berichtet von gravierenden und betriebsgefährdenden Qualitätsmängeln bei einer Hauptuntersuchung.

Abbildung 214 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich ein etwas positiveres Bild als bei den Nachfragern, doch auch mehrere Anbieter sehen wettbewerbliche Schwierigkeiten auf dem Markt. So widersprechen zwei von vier der Aussage, dass der Wettbewerb funktioniere und man gute Erfahrungen gemacht hätte. Ebenso werden das Preis- und Qualitätsniveau von der Hälfte der Anbieter als kritisch gesehen. Keiner der Anbieter ist der Meinung, dass sich viele Anbieter am Wettbewerb beteiligen und nur einer von fünf sieht genügend Kapazitäten am Markt.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

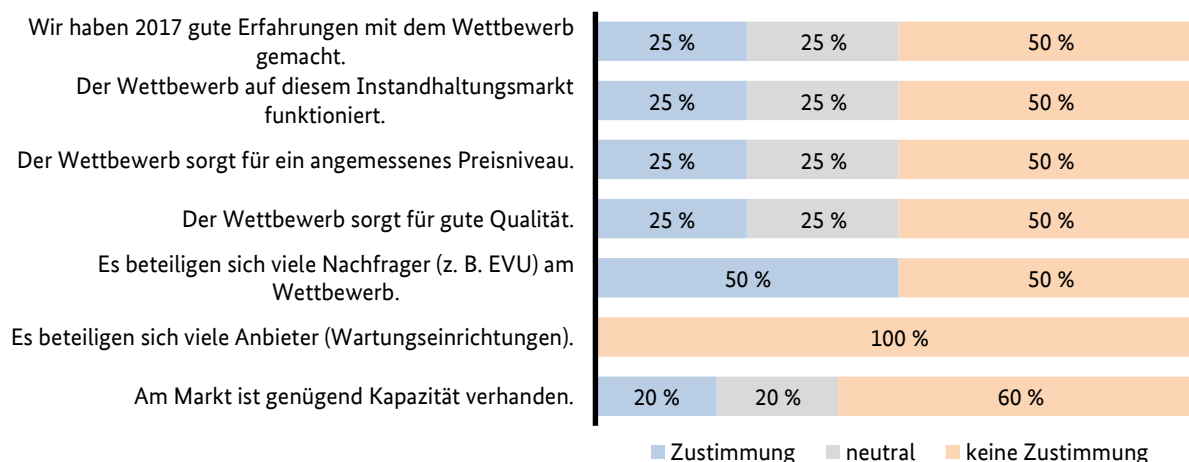


Abbildung 214: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 14 [5 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Nachfrager den Markt aus wettbewerblicher Sicht kritischer sehen als die Anbieter. Nur eine deutliche Minderheit der Nachfrager habe 2017 gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Viele Akteure beider Gruppen finden, dass der Wettbewerb für kein angemessenes Preisniveau Sorge. Ein weiterer Hauptkritikpunkt von Nachfrager- und Anbieterseite ist eine nicht ausreichende Kapazität am Markt.

14.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation und der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 215 dargestellt, sehen die Nachfrager die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute sehr kritisch: Knapp 80 Prozent der 19 teilgenommenen Nachfrager geben an, dass der Markt Unterkapazitäten aufweisen würde. Dies sehen fast 60 Prozent der Anbieter genauso. Für die zukünftige

Marktentwicklung wird mit einer Ausweitung der Unterkapazitäten gerechnet. Überkapazitäten werden von keinem Nachfrager oder Anbieter gemeldet.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

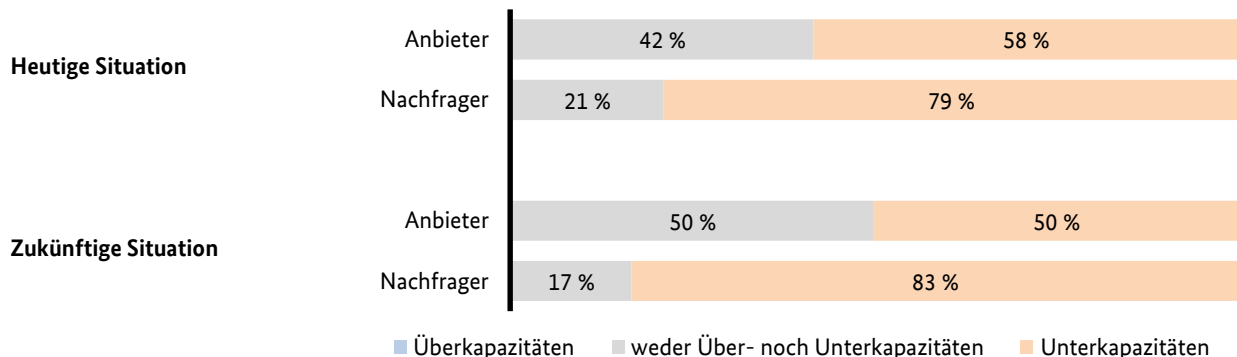
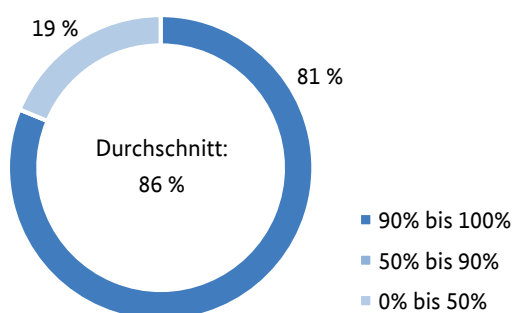


Abbildung 215: Kapazitätseinschätzung, Markt 14 [Anbieter: 12 Teilnehmer; Nachfrager: 19 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte weiterer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 216 dargestellt.

Auslastung der Wartungseinrichtungen



Kapazitätserweiterung um 25 Prozent

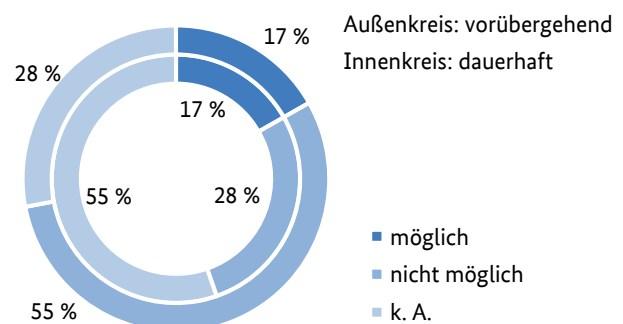


Abbildung 216: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 14.

Über 80 Prozent der Wartungseinrichtungen sind gut ausgelastet (über 90 Prozent). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 86 Prozent. Nur für knapp 17 Prozent der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend oder dauerhaft um 25 Prozent zu erhöhen. Für über die Hälfte ist dies vorübergehend und für über ein Viertel auch dauerhaft nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann dies auf eine stärkere Inflexibilität auf dem Markt hindeuten.

14.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können auch Markteintritte neuer Wettbewerber oder der Aufbau einer Eigenproduktion zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Keiner der Anbieter hat einen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter, ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt, hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Thema beschäftigt und zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 217 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

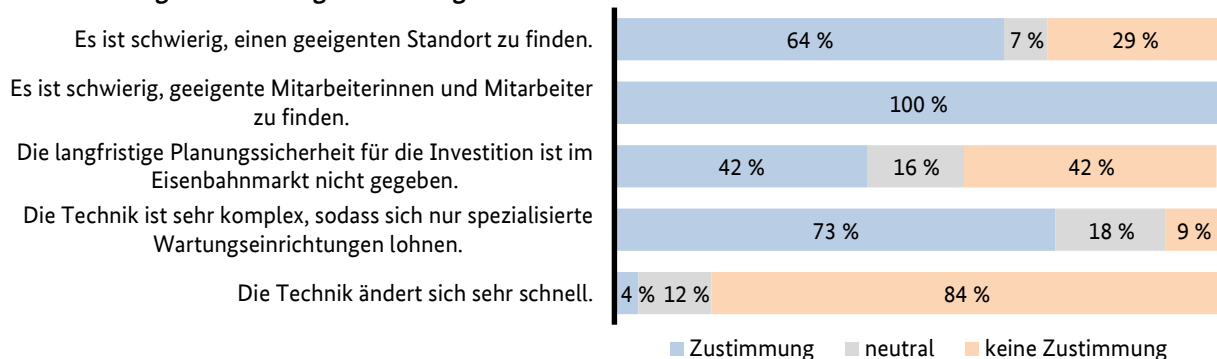


Abbildung 217: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 14 [25 Teilnehmer].

Die mit 100 Prozent stärkste Zustimmung fand die Rekrutierung geeigneten Personals. Viele Nachfrager sehen zudem die komplexe Technik und die Standortsuche als Herausforderung an. Über die langfristige Planungssicherheit für die Investition sind die Nachfrager geteilter Meinung. Weitestgehend einig sind sie sich (naturgemäß), dass sich die Technik nicht schnell ändere.

Die integrierten Unternehmen haben angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die Instandhaltung (im Durchschnitt) bereits ab zwei bis drei Fahrzeugen ökonomisch sinnvoll sein kann. Sie rechnen mit knapp fünf Mio. Euro Investitionskosten und Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von weniger als 100.000 Euro. Sie melden allerdings, dass erst ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 27 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. Aus Sicht der Bundesnetzagentur kann bei den Antworten die Verschiedenheit der Instandhaltungsleistungen eine Rolle spielen: Während einfachere Arbeiten auch in kleinen Wartungseinrichtungen und mit weniger Fachwissen ausgeführt werden können, erfordern Hauptuntersuchungen oder der Austausch von Kesseln und anderer wesentlicher Bauteile schwere Technik in der Wartungseinrichtung und hohes Fachwissen des Personals. Gerade für

Wartungseinrichtungen, die solche Arbeiten ausführen können, erscheinen die von den integrierten Unternehmen genannten Kostenansätze sehr gering.⁷⁵

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen elf Antworten von sechs Anbietern ein. Davon zielen die meisten Meldungen auf das notwendige Spezialwissen, welches für Dampflok notwendig ist. Genannt wurden auch weitere Hürden wie unterschiedliche Spurweiten, der sehr begrenzte Markt mit geringen Stückzahlen und hohe Anfangsinvestitionen.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sprechen die Erkenntnisse dafür, dass insgesamt hohe Markteintrittshürden in den betrachteten Markt bestehen.

14.5 Weitere Erkenntnisse aus dem Bereich der Instandhaltung von Dampflokomotiven

Aus dem Bereich der Instandhaltung von Dampflokomotiven gibt es von Zugangsberechtigten Hinweise über die Höhe der Entgelte für Instandhaltungsleistungen. Dies betrifft insbesondere Leistungen der schweren Instandhaltung.⁷⁶ Dieser Bereich ist besonders klein, weil es in Deutschland nur ca. 100 betriebsfähige Fahrzeuge und, auch europaweit, nur sehr wenige qualifizierte Betreiber von Wartungseinrichtungen gibt, die über die notwendigen Kenntnisse und Technik verfügen. Marktteilnehmer gaben an, dass der Betreiber der größten auf solche Leistungen spezialisierten Wartungseinrichtung insofern eine starke Stellung bei der Preisgestaltung habe und die Preise möglicherweise nicht einem marktüblichen Niveau entsprächen. Aufgrund der Wettbewerbssituation fällt den Nachfragern jedoch ein Ausweichen auf andere Wartungseinrichtungen schwer. Wie in den Kapiteln E1.2 und E3.4 geschildert wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen derzeit von der Einhaltung der Entgeltmaßstäbe des § 32 ERegG befreit. Darauf aufbauend ist es der Bundesnetzagentur gegenwärtig nicht möglich, eine Prüfung der Entgelte auf Kostenbasis durchzuführen.

Ein Betreiber von Wartungseinrichtungen gibt an, dass das Marktvolumen und die Auftragslage sehr variabel sind und u. a. von der Verfügbarkeit und Höhe von Förderprogrammen öffentlicher Kassen für historische Vereine abhängen.

14.6 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für die Instandhaltung an Dampflokomotiven zwar Handelsbeziehungen bestehen, insgesamt aber keine stabilen, sondern moderate Wettbewerbsverhältnisse festzustellen sind.

⁷⁵ So werden etwa für die „Gläserne Werkstatt“ der Harzer Schmalspurbahnen GmbH, in der hauptsächlich Hauptuntersuchungen vorgenommen werden sollen, Investitionskosten in Höhe von 10,5 Mio. Euro angesetzt. Die Mitteldeutsche Zeitung berichtete dazu am 28.12.2018 unter der Überschrift „Lokreparatur als Attraktion. In Wernigerode entsteht eine Gläserne Werkstatt“: <https://www.mz-web.de/quedlinburg/lokreparatur-als-attraktion-in-wernigerode-entsteht-eine-glaeserne-werkstatt-31800594>, zuletzt abgerufen am 10.07.2019.

⁷⁶ In einem Presseartikel der Thüringer Allgemeinen mit der Überschrift „Baustart für neue Dampflokwerkstatt im Harz für 2019 erhofft“: <https://www.thueringer-allgemeine.de/wirtschaft/baustart-fuer-neue-dampflokwerkstatt-im-harz-fuer-2019-erhofft-id225051793.html>, zuletzt abgerufen am 10.07.2019, wird der Unternehmenssprecher der Harzer Schmalspurbahnen GmbH genannt, der eine Preissteigerung seit 1994 von 250.000 D-Mark auf heute 700.000 Euro bis 1 Mio. Euro für eine Hauptuntersuchung schildert.

- Die Nachfragerseite ist einerseits durch Vereine mit wenigen Lokomotiven und andererseits durch mehrere professionell agierende EVU geprägt. Die Hälfte der erfassten Dampflokomotiven wird auf Schmalspurbahnen eingesetzt.
- Die technischen Erfordernisse an die Instandhaltung von Dampflokomotiven, das notwendige Spezialwissen und die verschiedenen Spurweiten sowie oft begrenzte Einsatzbereiche der Dampflokomotiven fördern eine Konzentration von Wartungseinrichtungen. Für oft widerkehrende, einfache Leistungen ist eine Wartungseinrichtung in räumlicher Nähe (jedenfalls ohne aufwendigen Transport) nötig, während schwere Leistungen so selten anfallen, dass eine entsprechende Erweiterung der örtlichen Wartungseinrichtungen in vielen Fällen nicht rentabel ist.
- Insbesondere schwere Instandhaltungsleistungen werden fremd vergeben. Bezogen auf die Umsätze durch Fremdleistungen weist die Deutsche Bahn AG ihrer Wartungseinrichtung in Meiningen einen hohen Marktanteil von über 90 Prozent auf. Eine marktbeherrschende Stellung kann vermutet werden. Der Konzentrationsgrad spricht für einen hochkonzentrierten Markt.
- Insbesondere die Nachfrager, aber auch die Mehrheit der Anbieter, sehen keinen funktionierenden Wettbewerb auf dem betrachteten Markt. Es zeigte sich, dass viele Nachfrager und Anbieter mit den vorhandenen Kapazitäten und dem Preis- und Qualitätsniveau auf dem Markt nicht zufrieden sind. Der Bundesnetzagentur vorliegende Hinweise von Marktteilnehmern bezüglich intransparenter und möglicherweise überhöhter Preise könnten dies untermauern.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden bislang nur in Einzelfällen genutzt.
- Ca. 80 Prozent der fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen sind über Direktvergaben zustande gekommen. Die meistgenannten Gründe für den Vorzug gegenüber Ausschreibungen waren die Erwartungen, auf zu wenige alternative Anbieter zu stoßen und keinen Preisvorteil erlangen zu können. Von Anbieterseite wird die bereits hohe Auslastung als Hauptgrund angeführt. Sowohl Anbieter als auch Nachfrager geben auch an, dass Ausschreibungen einen hohen organisatorischen Aufwand verursachen würden.
- In den vergangenen Jahren wurden von den Marktakteuren keine Eintritte neuer Anbieter in den Markt beobachtet. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden, insbesondere in den Bereichen notwendiges Spezialwissen und Personalgewinnung, Investitionshöhe und Skaleneffekte durch die geringe und tendenziell abnehmende Zahl an Dampflokomotiven sowie Standortsuche.
- Viele Anbieter gaben an, dass eine vorübergehende oder dauerhafte Kapazitätserhöhung nicht möglich sei. Die klare Mehrheit der Anbieter und Nachfrager sehen für die Zukunft Unterkapazitäten auf dem Markt.

14.7 Marktregulierung

14.7.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der deutschen Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 218 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 219 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der

Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind. Knapp zwei Drittel der Nachfrager halten die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt. Die Mehrheit der Nachfrager findet auch, dass Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten nicht zwingend zu veröffentlichen sein sollten. Beide Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung würden sich hingegen eine Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen wünschen, einer auch von Entgeltlisten. Die Mehrheit aller Nachfrager ist jedoch dafür, dass sich die Entgelte für den Zugang und die Leistungen an den Kosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns orientieren sollten. Knapp zwei Drittel der Nachfrager finden jedoch auch, dass keine Regulierung stattfinden solle, da sie die Flexibilität zu stark einschränke.

Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

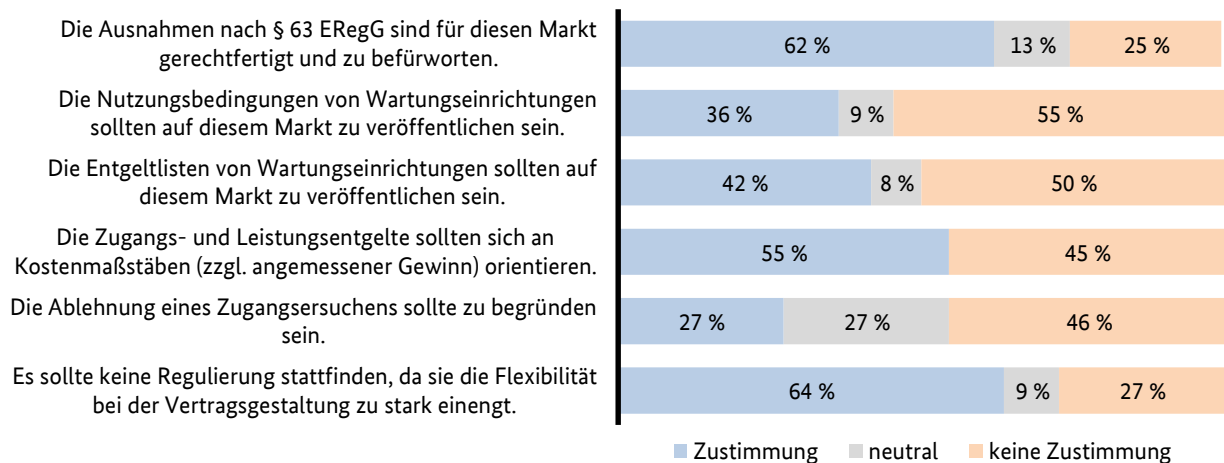


Abbildung 218: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 14 [12 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

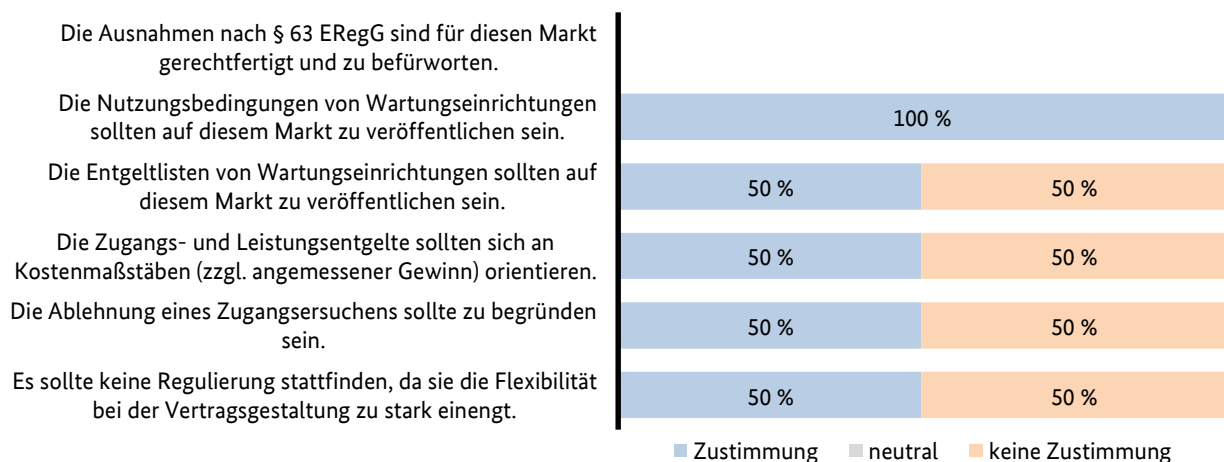


Abbildung 219: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 14 [2 Teilnehmer].

Abbildung 220 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass die weit überwiegende Zahl der Anbieter der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten über 80 Prozent die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Dass Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten nicht verpflichtend zu

veröffentlichen seien und dass die Ablehnung eines Zugangersuchens nicht verpflichtend zu begründen sei, findet eine breite Mehrheit richtig. Gegenteilig zu den Nachfragern ist die Zustimmung der Anbieter, dass sich die Entgelte weiterhin nicht an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Auf 80 Prozent Zustimmung kommt die Aussage, dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde.

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

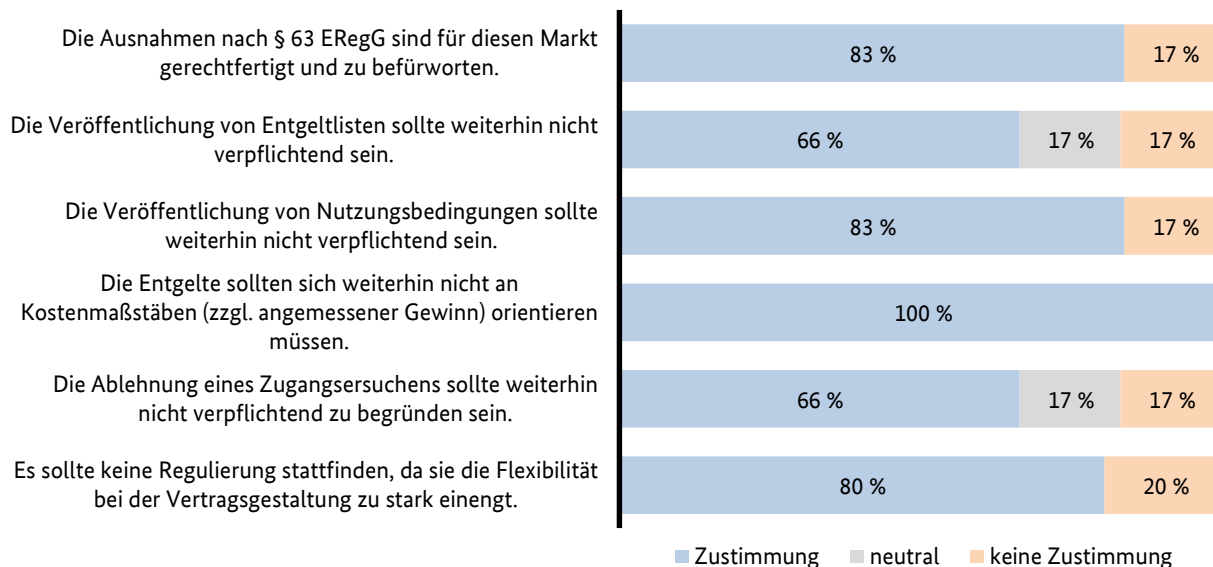


Abbildung 220: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 14 [6 Teilnehmer].

14.7.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse deuten auf dem Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven darauf hin, dass eine Regulierung den Wettbewerb unterstützen bzw. zur Erreichung wettbewerbsähnlicher Ergebnisse beitragen könnte. So sind der Marktanteil des größten Anbieters und der Konzentrationsindex auf dem Markt für externe Vergaben hoch. Gleichzeitig liegen insbesondere durch Skaleneffekte Markteintrittshürden vor, die den potentiellen Wettbewerb erschweren. Die Nachfrager sind mit den Marktergebnissen eher unzufrieden und stimmen dem Erfordernis ausgewählter Regulierungsinstrumente, vor allem der Kostenregulierung, zu.

Eine Regulierung könnte dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt, vermehrt Marktergebnisse erzielt werden, die auch aus Sicht der Nachfrager wettbewerbslichen Verhältnissen entsprechen, sich die Anzahl der Marktakteure erhöht und die Marktkonzentration verringert. Dabei muss darauf geachtet werden, dass eine Regulierung auch als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber oder für Vereine und ehrenamtliche Museumsbahnen wirken kann. Um kleine Unternehmen und Vereine nicht übermäßig zu belasten und um ein potentiell wettbewerbshemmendes Verhalten zu verhindern, sollte die Regulierung vor allem auf die größten und wettbewerbslich relevantesten Unternehmen fokussieren.

15. Markt 15: Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen

15.1 Erfordernisse der Instandhaltung, Marktteilnehmer

Gleisbau- und Sonderfahrzeuge werden im Gegensatz zu den Fahrzeugen der Märkte 1 bis 14 nicht für die Erbringung von Verkehrsleistungen des SPFV, SPNV und SGV benötigt. Sie werden stattdessen insbesondere für Instandhaltungs- und Baumaßnahmen an der Eisenbahninfrastruktur wie dem Gleiskörper, Weichen und Oberleitung verwendet. Aufgrund der diversen Einsatzbereiche und Erfordernisse an die Konstruktion besteht in diesem Markt eine wesentlich größere Fahrzeugvielfalt als auf den anderen Märkten. Zu den Gleisbau- und Sonderfahrzeugen zählen u. a. Schotterbettungsmaschinen, Gleisstopfmaschinen, Weichenbaumaschinen, Gleismessfahrzeuge und Verlege-/Prüfmaschinen für Oberleitungen. Eine Besonderheit sind Hybridmaschinen (Zweiwegefahrzeuge) für kleinere Prüf- bzw. Ausbesserungsarbeiten. Diese Maschinen sind auch auf Straßen unterwegs. Beim Einsatz im Gleisbereich wird das Fahrzeug mit einem Radsatz für den Schienenverkehr ausgestattet. Das Fahrzeug selbst wird in der Regel in Wartungseinrichtungen des Straßenverkehrs und nur die Radsatzaufsätze werden in Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge gewartet. Die Instandhaltung der Hybridmaschinen wird in diesem Bericht nicht betrachtet.

Die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen betrifft alle Instandhaltungsleistungen im Lebenszyklus der Maschine. Für Instandhaltungsleistungen sind in der Regel ein hoher und auf die zu wartenden Maschinen spezialisierter Wissensstand der Arbeitskräfte sowie eine umfangreiche Ausstattung der Wartungseinrichtung mit technischen Geräten nötig.

Der Bundesnetzagentur wurde die Instandhaltung von insgesamt über ca. 2.150 Gleisbau- und Sonderfahrzeuge gemeldet. Der Deutschen Bahn AG, hier der DB Netz AG und der DB Bahnbau GmbH, ist davon etwa die Hälfte zuzurechnen. Drei weitere Unternehmen, die Leistungen zum Bau, der Instandhaltung und der Pflege von Eisenbahninfrastruktur anbieten, tragen die Verantwortung für die Instandhaltung von mehr als 100 Gleisbau- und Sonderfahrzeugen. Die restlichen etwa 500 Gleisbau- und Sonderfahrzeuge können Herstellern und Unternehmen unterschiedlichster Unternehmens- und Fahrzeugbestandsgröße zugeordnet werden. Insgesamt wurden 52 Nachfrager erfasst. Durchschnittlich entstehen Kosten in Höhe von ca. 40.000 Euro je Fahrzeug und Jahr.

34 Konzerne bzw. Unternehmen sind als Betreiber von Wartungseinrichtungen für Gleisbau- und Sonderfahrzeuge tätig.⁷⁷ Davon halten 26 Unternehmen ihre eigenen Gleisbau- und Sonderfahrzeuge zumindest teilweise selbst instand, darunter fünf mit nennenswerten Marktanteilen (Deutsche Bahn AG, Schwebbau GmbH & Co. KG, Jumbo Tech GmbH, Knappe Gruppe, Leonhard Weiss GmbH & Co. KG und die Eiffage Rail). Mit der Deutschen Plasser Holding GmbH und der GBM Gleisbaumechanik Brandenburg sind auch zwei Hersteller von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen auf dem Instandhaltungsmarkt vertreten. Die restlichen acht Betreiber von Wartungseinrichtungen können als reine Anbieter bezeichnet werden. Auf der Nachfragerseite können 13 Unternehmen als reine Nachfrager, das heißt ohne eigene Wartungseinrichtung, angesehen werden. Der erfasste Gesamtumsatz für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen beträgt ca. 140 Mio. Euro.

⁷⁷ Die Standorte der Wartungseinrichtungen werden in Abbildung 257 (Anhang 3) sowie unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte kartografisch dargestellt.

15.2 Instandhaltung als Eigenproduktion

15.2.1 Vertikal integrierte Unternehmen und Gründe für die Eigenproduktion

Wie in Abbildung 221 ersichtlich, wird insgesamt ca. 65 Prozent des Umsatzes aller Wartungseinrichtungen auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen durch Eigenproduktion erbracht (Innenumsatz).

Umsatzstruktur des Marktes

in Mio. Euro

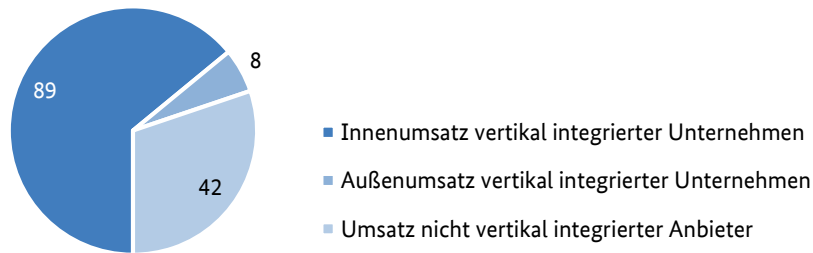


Abbildung 221: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 15.

Als vertikal integriertes Unternehmen ist zunächst die Deutsche Bahn AG zu nennen. Ihr Hauptgeschäftszweck ist neben der Erbringung von Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr das Bereitstellen und Anbieten von Eisenbahninfrastruktur an Zugangsberechtigte. Sie hat daher den Fahrweg und die auf den Fahrweg einwirkenden Faktoren in einem betriebssicheren Zustand zu halten und baut das Schienennetz an verschiedenen Stellen um und aus. Dafür greift Deutsche Bahn AG sowohl auf Dienstleistungen Dritter als auch auf selbst erbrachte Bau- und Arbeitsleistungen zurück und verfügt über eigene Gleisbau- und Sonderfahrzeuge, die der DB Netz AG und der DB Bahnbaubau GmbH geordnet sind, sowie über mehrere eigene Wartungseinrichtungen, in denen der weit überwiegende Teil der Instandhaltung der Fahrzeuge durchgeführt wird. Sie setzt dabei das Konzept, das bereits vor der Bahnreform mit den bundes- bzw. reichsbahneigenen Werken bestand, fort.

Insgesamt weisen heute die Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG im betrachteten Markt einen Umsatz von 50 - 75 Mio. Euro/Jahr auf, wobei der Umsatz mit externen Kunden gegenüber dem Innenumsatz eher zu vernachlässigen ist.

Daneben sind als vertikal integrierte Unternehmen mit Eigenproduktion auch die Schweerbau GmbH, die JumboTec GmbH, die Knappe Gruppe, die Eiffage Rail, sowie die Leonhard Weiss GmbH mit erheblichen Beteiligungen sowohl im Bahnbau- als auch im Instandhaltungsmarkt zu bezeichnen.

Die Bundesnetzagentur hat bei Nachfragern mit eigener Wartungseinrichtung die Gründe zur Instandhaltung ihrer Fahrzeuge in der eigenen Wartungseinrichtung abgefragt. Abbildung 222 zeigt die Antworten. Für die befragten Unternehmen war vor allem ausschlaggebend, dass bereits eine Wartungseinrichtung vorhanden war. Ebenso nannten die Unternehmen mehrheitlich Standortvorteile und die langfristige Planungssicherheit als Grund für die Instandhaltung in einer eigenen Wartungseinrichtung. Etwa zur Hälfte Zustimmung erhielten die Argumente Kostenvorteil, Qualitätsvorteil, geringerer Organisationsaufwand sowie die Vermeidung einer Diskriminierungsgefahr durch externe Betreiber. Konkret argumentieren einzelne

Nachfrager für eine eigene Wartungseinrichtung mit den bereits vorhandenen Fachkräften und Know-how, den eingesparten Transportkosten sowie der hohen Flexibilität.

Nachfrager: Gründe für Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung

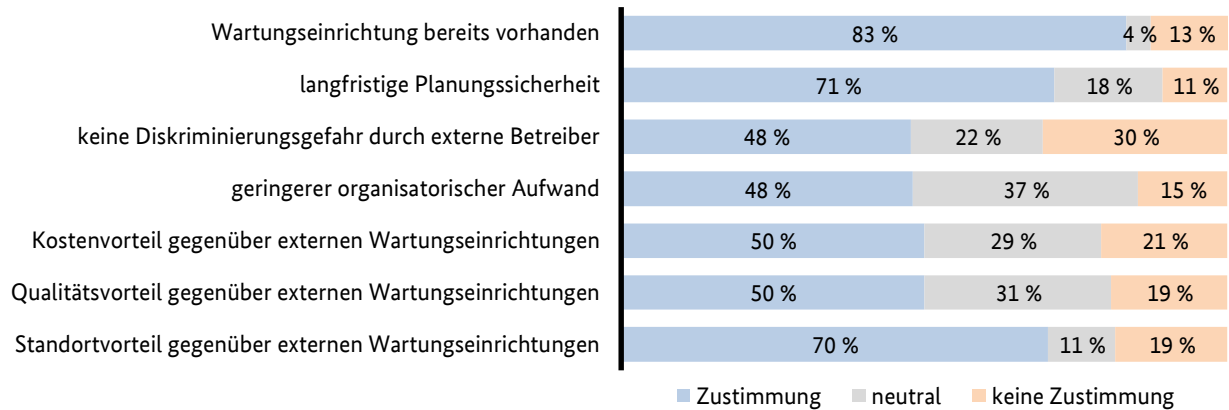


Abbildung 222: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 15 [30 Teilnehmer].

15.2.2 Diskriminierungspotentiale

Diskriminierungspotentiale ergeben sich vor allem dann, wenn vertikal integrierte Unternehmen auf den Instandhaltungsmärkten für Gleisbau- und Sonderfahrzeuge und auf den korrespondierenden Märkten für die Instandhaltung und Pflege der Eisenbahninfrastruktur über eine starke Marktstellung verfügen. Die Deutsche Bahn AG verfügt auf dem Markt der Gleisbau- und Sonderfahrzeuge sowohl bei der Anzahl der Fahrzeuge als auch auf dem Gesamtmarkt der Instandhaltungsleistungen über einen Marktanteil von etwa der Hälfte. Die Marktstellung der weiteren vertikal integrierten Unternehmen ist im Vergleich zum Gesamtmarkt zu unbedeutend, um Diskriminierungspotentiale entfalten zu können.

Im Fall der Deutschen Bahn AG könnten mögliche Diskriminierungspotentiale entstehen, wenn eine Aussicht darauf bestünde, die eigenen Aktivitäten auf dem übergelagerten Markt durch eine Behinderung von aktiven oder potentiellen Wettbewerbern auf dem Instandhaltungsmarkt zu stärken. Dabei würde das Geschäft mit Fremdkunden, welches gegenwärtig unter 5 Mio. Euro/Jahr bzw. unter zehn Prozent der Instandhaltungsumsätze ausmacht, geschmälert werden. Da allerdings die allermeisten Leistungen für Infrastrukturausbauten durch die Deutsche Bahn AG beauftragt werden, würden hohe Instandhaltungskosten von konzernfremden Nachfragern möglicherweise an die Deutsche Bahn AG über erhöhte Preise für den Infrastrukturausbau zurückkommen. Falls sogar das Angebotsfeld für Ausschreibungen von Infrastrukturausbaumaßnahmen geschmälert werden würde, könnte es hier zu marktbeherrschenden Stellungen mit negativen Auswirkungen auf die Deutsche Bahn AG als Auftraggeber kommen. Aus diesen Gründen würde eine Diskriminierungsstrategie möglicherweise sogar negative Auswirkungen auf die Deutsche Bahn AG haben.

Als Alternativen zur Instandhaltung in Wartungseinrichtungen eines integrierten Unternehmens kämen für betroffene Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen bereits existierende Anbieter in Frage, auch könnte eine eigene Wartungseinrichtung erbaut bzw. erweitert werden. Im Gegensatz zu den Verkehrsmärkten sind die Fahrzeuge im Markt der Gleisbau- und Sonderfahrzeuge sehr heterogen, so gibt es etwa nur sehr wenige Oberleitungsprüffahrzeuge, für deren Wartung viel Spezialwissen und eigens dafür beschaffte Messgeräte erforderlich sind. Das Gleiche gilt für Schwellenstopfmaschinen und Schotterverteilungsmaschinen. Eine

Anfrage eines betroffenen Nachfragers bei einem Anbieter kann alleine schon deshalb abschlägig beantwortet werden, weil die spezielle Leistung für die spezielle Maschine des Nachfragers nicht angeboten wird.

Auf dem Markt für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen sind nach Ansicht der Bundesnetzagentur Diskriminierungspotentiale durch vertikal integrierte Unternehmen unwahrscheinlich. Der Bundesnetzagentur liegen keine Meldungen von Marktteilnehmern vor, die das Vorliegen einer Diskriminierung aufzeigen würden.

15.3 Instandhaltung als fremdvergebene Leistung

15.3.1 Betreiber von Wartungseinrichtungen

Die Instandhaltungsleistungen, die nicht durch eine Eigenproduktion durchgeführt werden (Außenumsätze), betragen ca. 50 Mio. Euro/Jahr. Dabei werden 18 Anbieter beauftragt.

Abbildung 223 stellt die Verteilung der Marktanteile dar. Die Deutsche Plasser Holding GmbH verfügt über einen Marktanteil von 50 - 60 Prozent. Die GBM Gleisbaumechanik Brandenburg GmbH und die Jumbo Tec GmbH folgen mit Marktanteilen von 10 - 20 Prozent bzw. 0 - 10 Prozent. Die anderen Anbieter kommen auf geringere Marktanteile. Für die Deutsche Plasser Holding GmbH kann eine marktbeherrschende Stellung vermutet werden (vgl. Kapitel C2.3.2).

Anbieter: Marktanteile der Außenumsätze

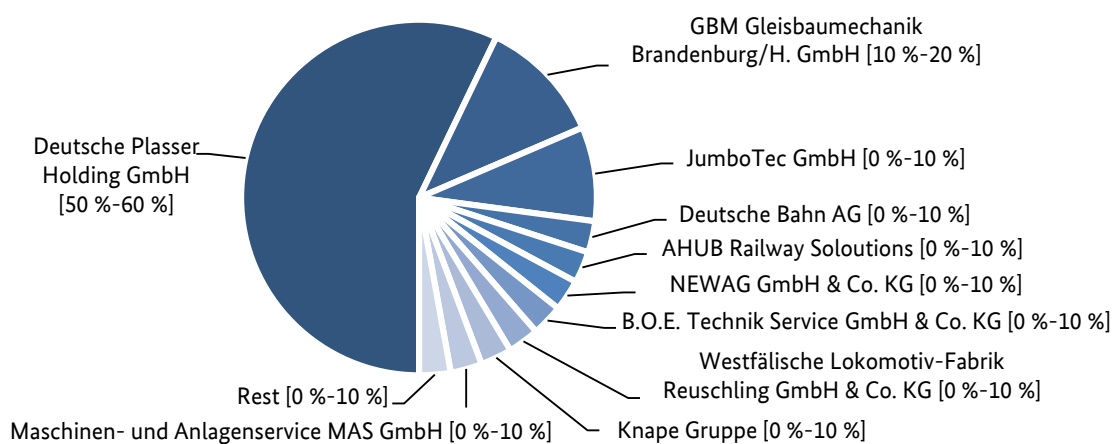


Abbildung 223: Marktanteile der Anbieter, Markt 15.

Insbesondere verursacht durch den hohen Marktanteil der Deutschen Plasser Holding GmbH beträgt der HHI 3.550; nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ist von der Vermutung eines hochkonzentrierten Marktes auszugehen.

Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter

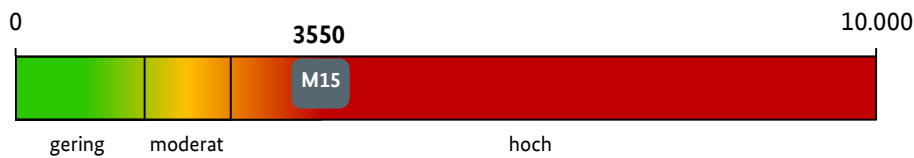


Abbildung 224: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 15.

15.3.2 Instandhaltungsleistungen veranlassende Unternehmen

In den Jahren 2015 - 2017 haben 36 Nachfrager Instandhaltungsleistungen an nichtverbundene Betreiber von Wartungseinrichtungen vergeben (Fremdvergaben). Wie in Abbildung 225 ersichtlich, ist die Deutsche Bahn AG mit 70 - 80 Prozent für den weit überwiegenden Teil der Außenumsätze verantwortlich. Hinzu kommen verschiedene Unternehmen, die Instandhaltungsleistungen geringeren Umfangs an Gleisbau- und Sonderfahrzeugen fremd vergeben.

Nachfrager: Marktanteile fremdvergebener Leistungen

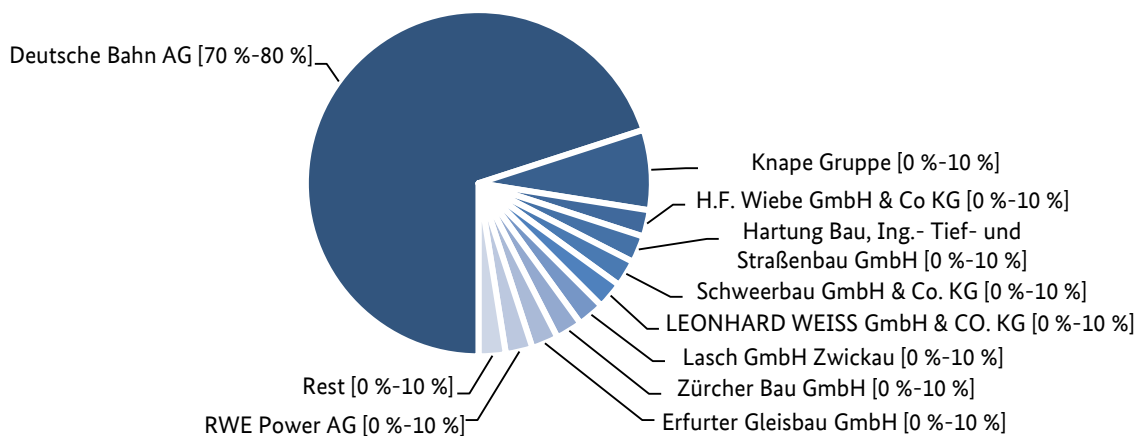


Abbildung 225: Marktanteile der Nachfrager, Markt 15.

Der HHI der Nachfragerseite beträgt 5.450. Die Nachfragerseite des betrachteten Marktes für die Instandhaltungsleistungen an Gleisbau- und Sonderfahrzeugen weist somit insgesamt eine noch höhere Konzentration auf als die Anbieterseite und kann nach den in Kapitel C2.3.3 gesetzten Schwellenwerten ebenfalls als hoch konzentriert bezeichnet werden.

Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager

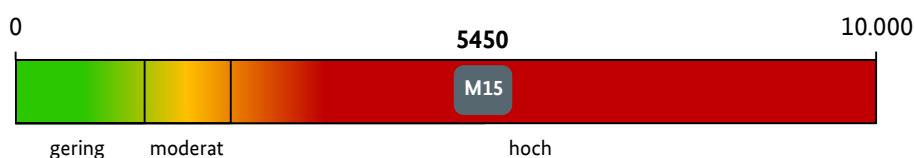


Abbildung 226: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 15.

15.3.3 Verträge und wettbewerbliche Vergabe

Sowohl bei den Anbietern als auch bei den Nachfragern wurde abgefragt, wie die Fremdvergabe von Instandhaltungsleistungen an Gleisbau- und Sonderfahrzeugen im Jahr 2017 erfolgte.

Die Nachfrager haben im Jahr 2017 die externe Vergabe von 37 Leistungen gemeldet. Das Auftragsvolumen zeigte eine hohe Spannweite: So wurden mehrere Aufträge von bis zu 25.000 Euro Auftragswert abgeschlossen, aber auch Verträge mit 250.000 bis zu einer Mio. Euro Volumen. Es wurden 7 Verträge nach Leistungsanfragen mit konkurrierenden Betreibern von Wartungseinrichtungen vergeben und zwei formelle Ausschreibungen durchgeführt. 28 Verträge durch Direktvergaben initiiert wurden. Die Bundesnetzagentur hat die Nachfrager, die Direktvergaben durchgeführt haben, darauf aufbauend befragt, warum sie sich gegen eine Vergabe im Betreiberwettbewerb entschieden haben. Abbildung 227 zeigt die Antworten der Nachfrager.

Nachfrager: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe

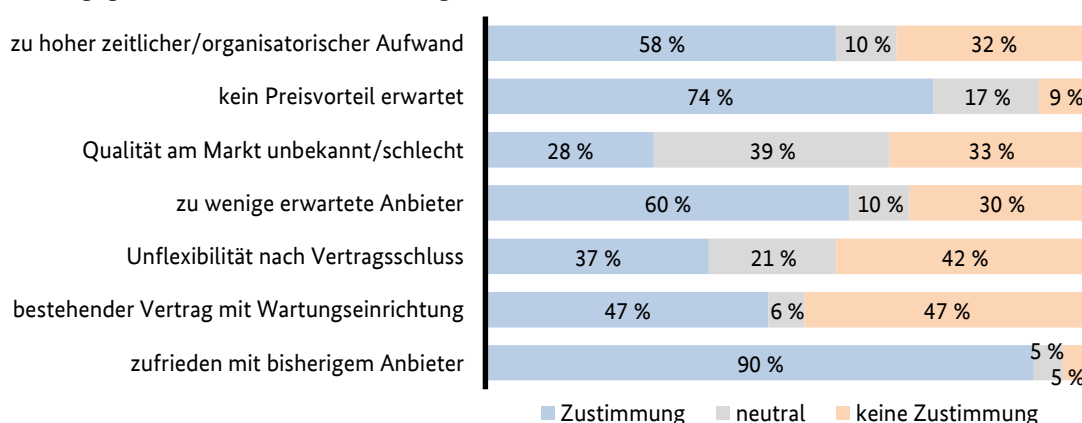


Abbildung 227: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 15 [23 Teilnehmer].

90 Prozent der Nachfrager sind mit dem bisherigen Anbieter zufrieden. Deutliche Zustimmung erhielten auch die Aussagen, durch eine wettbewerbliche Vergabe erwarte man keinen Preisvorteil (74 Prozent), man erwarte zu wenige Anbieter (60 Prozent), und eine Ausschreibung verursache zu hohen zeitlichen und organisatorischen Aufwand (58 Prozent). Weniger Zustimmung als Grund gegen eine wettbewerbliche Vergabe fanden die Aussagen, es bestehe bereits ein Vertrag mit einer Wartungseinrichtung (47 Prozent), nach einem Vertragsschluss wäre man nicht mehr flexibel (37 Prozent), und die Qualität am Markt würde unbekannt oder schlecht eingeschätzt (28 Prozent).

Auf der Anbieterseite haben sich im Jahr 2017 20 von 39 Betreibern gegen die Teilnahme an einer Ausschreibung entschieden. Abbildung 228 stellt die Gründe dafür dar.

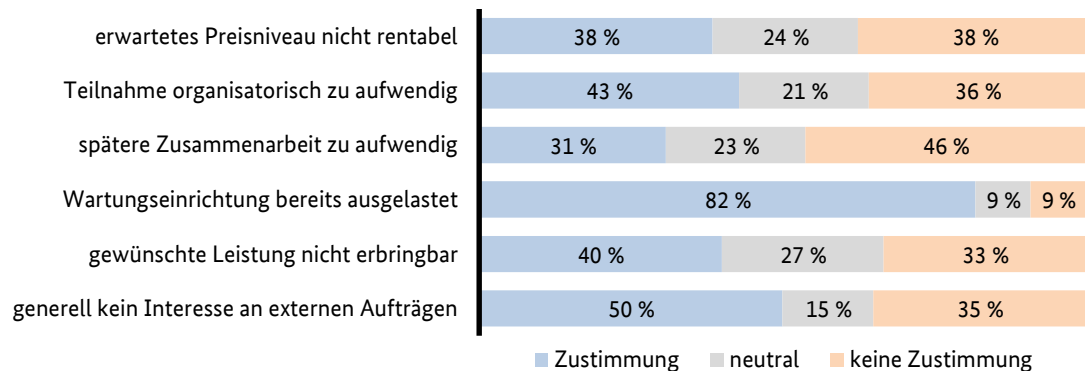
Anbieter: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen

Abbildung 228: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 15 [22 Teilnehmer].

82 Prozent der Anbieter gaben an, dass ihre Wartungseinrichtung bereits ausgelastet gewesen sei. Die Hälfte gab an, generell kein Interesse an externen Aufträgen zu haben. Für 43 Prozent der Anbieter wäre die Teilnahme organisatorisch zu aufwendig. 40 Prozent gaben an, dass die gewünschte Leistung in ihrer Wartungseinrichtung nicht erbringbar wäre, gefolgt von einem unrentablen erwarteten Preisniveau (38 Prozent) und einer erwarteten aufwendigen Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber (31 Prozent).

Zudem wurden bei den Nachfragern die Hauptgründe für einen Zuschlag an einen Anbieter im Jahr 2017 abgefragt. Bei den Leistungsanfragen unter Konkurrenz wurden die zeitliche Verfügbarkeit, die Qualifikation und der Preis genannt. Für Direktvergaben wurde in mehreren Fällen die Aussage getroffen, dass Flexibilität, technisches Know-how und örtliche Nähe ausschlaggebend waren.

Die Laufzeit der geschlossenen Verträge betrug bis zu einem Jahr oder zwischen vier und fünf Jahre. Des Weiteren gaben 16 von 21 Nachfragern an, dass im Jahr 2017 keine langfristigen Verträge, das heißt mit einer Vertragslaufzeit länger als ein Jahr, bestünden, während 6 Nachfrager langfristige Verträge melden. Ein ähnliches Verhältnis weisen auch die Anbieter auf.

Es erfolgte eine genauere Analyse der Vergabe von langfristigen Verträgen, die im Jahr 2017 galten. Hier dominiert die Direktvergabe ohne konkurrierende Wettbewerber (6 langfristige Verträge) die Vergabe unter Konkurrenz wurde im Jahr 2017 in keinem Fall in Anspruch genommen, während 1 Vertrag durch eine förmliche Ausschreibung geschlossen wurde. Als Begründung gegen eine wettbewerbliche Vergabe von langfristigen Aufträgen wurden u. a. die Zufriedenheit mit dem bisherigen Geschäftspartner und das Fehlen oder die angenommene Nichteignung von konkurrierenden Anbietern genannt. Das Vertragsvolumen von langfristigen Verträgen variiert zwischen 10.000 Euro und mehreren Mio. Euro, der Durchschnitt beträgt ca. 500.000 Euro. Die mittlere Vertragslaufzeit beträgt knapp 4 Jahre.

15.3.4 Ausländische Vertragspartner

Ein Nachfrager gab an, Vertragsbeziehungen zu einer nicht grenznahen Wartungseinrichtung in Polen unterhalten zu haben, ein weiterer gab an, eine Wartungseinrichtung im Ausland zu nutzen, ohne eine konkrete Wartungseinrichtung zu nennen. Ausländische Wartungseinrichtungen scheinen im Markt für Gleisbau- und Sonderfahrzeuge eine untergeordnete Rolle zu spielen. Eine darüber hinaus gehende Beteiligung ausländischer Wartungseinrichtungen an Vergaben haben die Nachfrager nicht gemeldet.

15.4 Möglichkeiten des Markteintritts und des Dienstleisterwechsels

15.4.1 Wettbewerb auf dem Markt

Ein neu auf dem Markt auftretender Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen und ein Nachfrager, der den Vertragspartner wechseln möchte, sind von dem Angebot auf dem Markt abhängig, wenn sie nicht eine eigene Wartungseinrichtung zur Eigenproduktion errichten wollen. Um eine Fremdvergabe zu forcieren, müssen sie davon ausgehen können, dass sie am Markt auskömmliche Angebote erhalten werden.

Die Bundesnetzagentur hat die Markttakteure dazu befragt, wie sie die Situation auf dem betrachteten Markt einschätzen. Die Ergebnisse der Nachfragerseite werden durch zwei Abbildungen dargestellt: Abbildung 229 stellt die Ergebnisse aller Nachfrager, die Instandhaltungsleistungen durch Dritte ausführen lassen, dar. Abbildung 230 stellt hingegen ausschließlich die Ergebnisse derjenigen Unternehmen dar, die die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge ausnahmslos mittels Fremdvergaben erledigen lassen (reine Nachfrager), so dass mögliche Interessenkonflikte als integriertes Unternehmen ausgeschlossen werden können.

Nachfrager: Bewertung des Wettbewerbs

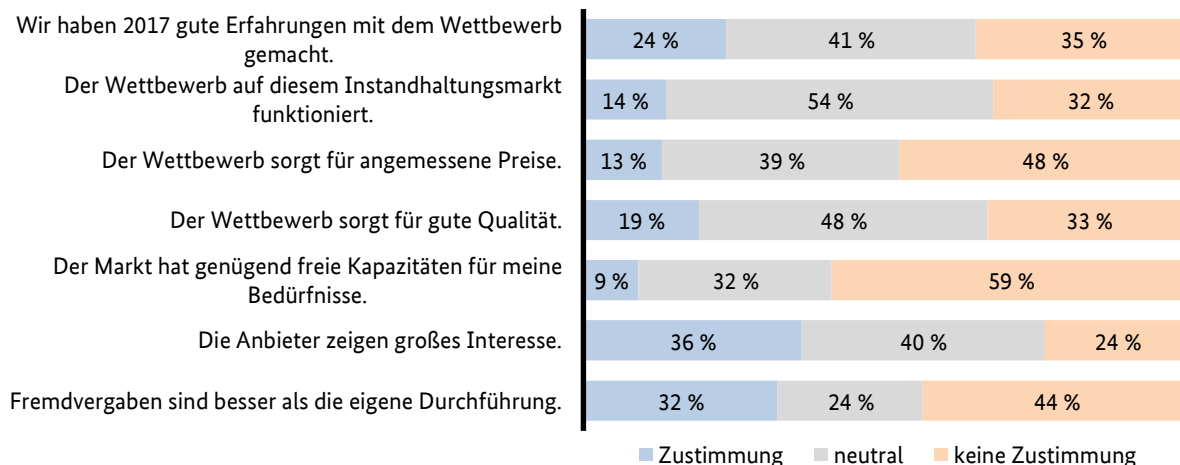


Abbildung 229: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 15 [25 Teilnehmer].

Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Bewertung des Wettbewerbs

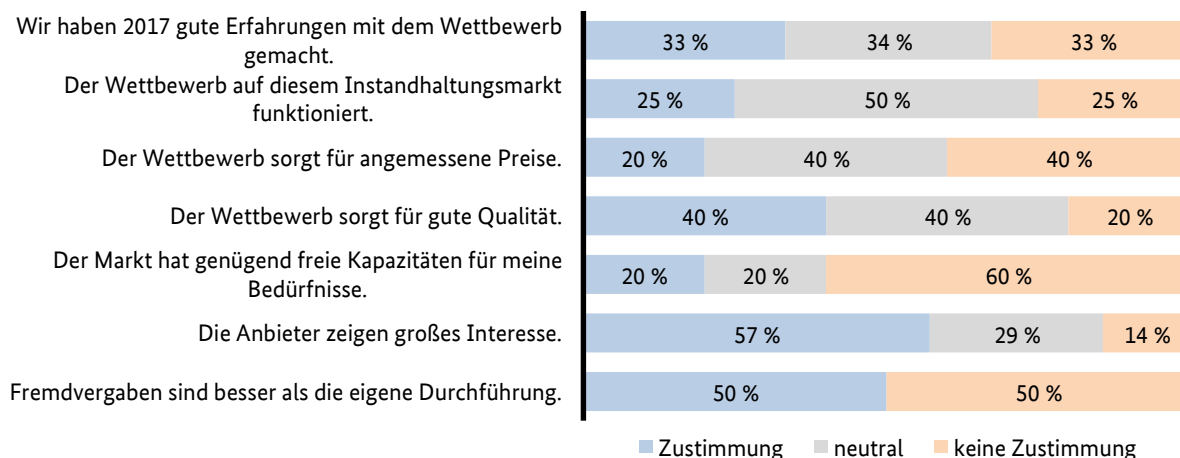


Abbildung 230: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 15 [7 Teilnehmer].

Es zeigt sich, dass die Nachfrager den Wettbewerb auf dem Markt mehrheitlich skeptisch sehen. Nur 14 Prozent aller Nachfrager kommen zum Schluss, dass der Wettbewerb auf dem betrachteten Markt funktioniert, während ein Drittel dem nicht zustimmt. Gute Erfahrungen mit dem Wettbewerb hat lediglich ein Viertel der Nachfrager und ein Drittel der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung gesammelt.

Kaum Zustimmung erhalten die Aussagen, der Wettbewerb Sorge für angemessene Preise (13 Prozent gesamt und 20 Prozent reine Nachfrager), der Markt bietet genügend freie Kapazitäten (9 Prozent gesamt und 20 Prozent reine Nachfrager), und der Wettbewerb Sorge für eine gute Qualität (19 Prozent gesamt und 40 Prozent reine Nachfrager). Lediglich die Aussagen, dass die Anbieter großes Interesse zeigen würden (ein Drittel gesamt und 57 Prozent reine Nachfrager), sowie Fremdvergaben seien besser als die eigene Durchführung (ein Drittel gesamt und die Hälfte reine Nachfrager) erhalten eine etwas höhere Zustimmung.

Insgesamt ist festzustellen, dass, während die Aussagen der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung in etwa ausgeglichen sind, die Betrachtung über alle Nachfrager keinen Eindruck eines funktionierenden Wettbewerbs vermittelt.

Abbildung 231 stellt die Antworten der Anbieter dar. Hier zeigt sich ein vergleichbares Bild zu den Nachfragern ohne eigene Wartungseinrichtung. Viele Anbieter sehen wettbewerbliche Schwierigkeiten auf dem Markt. So stimmt lediglich etwa ein Viertel der Anbieter der Aussage zu, dass der Wettbewerb funktioniere und man gute Erfahrungen gemacht habe. Dass der Wettbewerb für ein angemessenes Preisniveau Sorge, verneint knapp 40 Prozent der Anbieter, während 33 Prozent zustimmen. Auffällig in der Betrachtung sind die Antwortquoten bezüglich der Beteiligung von Nachfragern und Anbietern am Wettbewerb. Über die Hälfte der Anbieter ist hier ablehnender Meinung. Nur sechs Prozent findet, dass sich viele Nachfrager am Markt beteiligen. Dies könnte – neben den in Kapitel 15.3.2 beschriebenen hochkonzentrierten Verhältnissen auf der Nachfragerseite – auch auf die Heterogenität der Fahrzeuge zurückzuführen sein.

Anbieter: Bewertung des Wettbewerbs

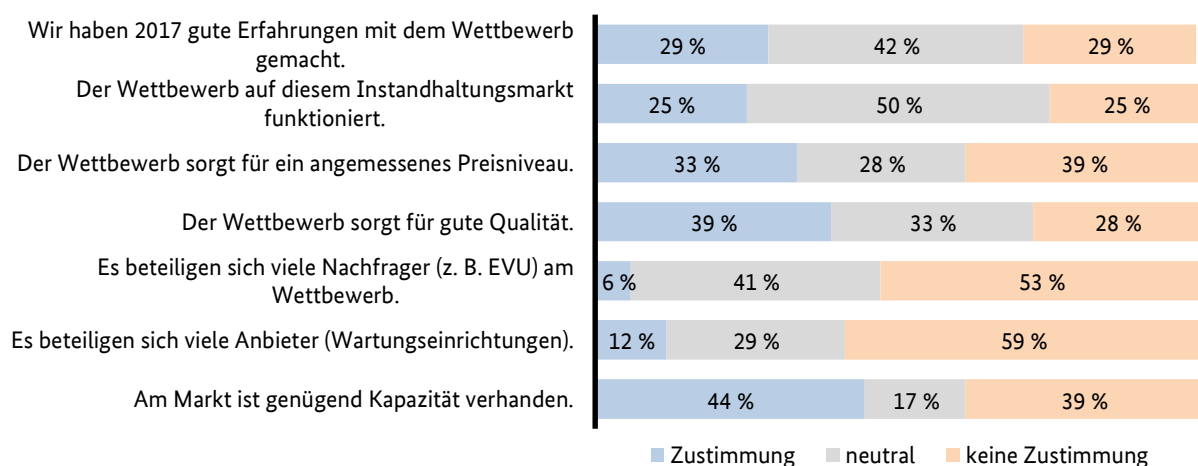


Abbildung 231: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 15 [18 Teilnehmer].

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl die Anbieter, als auch die Nachfrager den wettbewerblichen Markt sehr kritisch sehen. Nur eine deutliche Minderheit habe 2017 gute Erfahrungen mit

dem Wettbewerb gemacht. Viele Akteure beider Gruppen finden, dass der Wettbewerb für kein angemessenes Preisniveau Sorge.

15.4.2 Kapazitäten und Auslastung der Wartungseinrichtungen

Die Einschätzung der Kapazitäten der Wartungseinrichtungen auf dem Markt wurde noch einmal gesondert abgefragt. Der Fokus lag hier auf der Beurteilung der heutigen Situation, aber auch auf der zukünftigen Entwicklung. Wie in Abbildung 232 dargestellt, sehen im Gegensatz zu den meisten anderen Märkten nicht nur die Nachfrager, sondern auch die Anbieter die verfügbaren Kapazitäten am Markt bereits heute sehr kritisch: Knapp zwei Drittel der 22 teilgenommenen Nachfrager geben an, dass der Markt Unterkapazitäten aufweisen würde, das restliche Drittel sah weder Über- noch Unterkapazitäten. Lediglich 26 Prozent der Anbieter gaben die Wahrnehmung von Unterkapazitäten an, allerdings gehen auch nur 5 Prozent von Überkapazitäten aus, während die große Mehrheit von 68 Prozent weder Überkapazitäten noch Unterkapazitäten wahrnimmt. Für die zukünftige Marktentwicklung sind die Zahlen sowohl bei den Anbietern, als auch bei den Nachfragern vergleichbar.

Einschätzung über die Kapazitäten am Markt

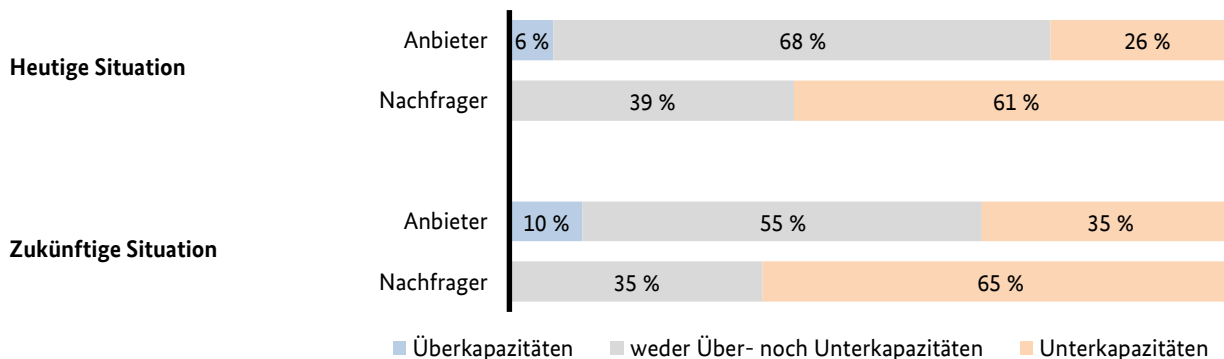


Abbildung 232: Kapazitätseinschätzung, Markt 15 [Anbieter: 40 Teilnehmer; Nachfrager: 22 Teilnehmer].

Unterkapazitäten am Markt können dazu führen, dass die Wettbewerbskräfte sich schlechter entfalten können, da Wettbewerber aufgrund bereits ausgelasteter Kapazitäten nicht mehr neue Nachfrager aufnehmen können und sie daher für eine Disziplinierung anderer Anbieter ausfallen. Dem entgegenwirken können zum einen Kapazitätserhöhungen in vorhandenen Wartungseinrichtungen und zum anderen Markteintritte neuer Wettbewerber. Die Bundesnetzagentur hat bei allen Anbietern, also auch solchen mit ausschließlicher Eigenproduktion, sowohl die heutige Auslastung als auch die Möglichkeit abgefragt, ob eine vorübergehende Erhöhung der Kapazität um 25 Prozent (zum Beispiel zur kurzfristigen Übernahme eines Auftrags) und dauerhaft (zum Beispiel bei wachsenden Unterkapazitäten am Markt) möglich ist. Die Antworten werden in Abbildung 233 dargestellt.

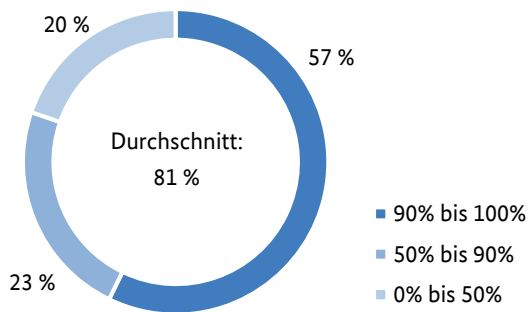
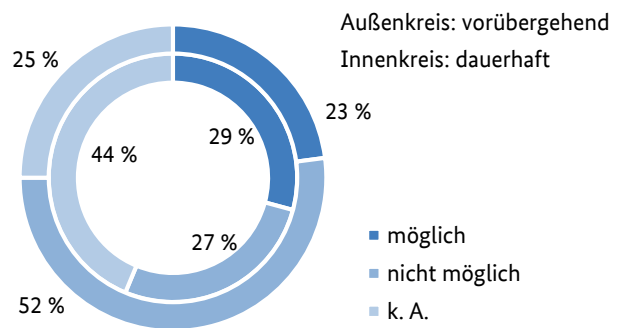
Auslastung der Wartungseinrichtungen**Kapazitätserweiterung um 25 Prozent**

Abbildung 233: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 15.

57 Prozent der Wartungseinrichtungen sind heute gut ausgelastet (über 90 Prozent). Die durchschnittliche Auslastung aller Wartungseinrichtungen beträgt 81 Prozent. Für knapp ein Viertel der befragten Betreiber wäre es möglich, die Kapazität vorübergehend um 25 Prozent zu erhöhen. Für gut die Hälfte ist es jedoch nicht möglich. Zusammen mit der relativ hohen Auslastung kann auf eine gewisse Inflexibilität auf dem Markt hindeuten. Dauerhaft geben deutlich weniger Betreiber an, dass es nicht möglich sei, die Kapazitäten um 25 Prozent zu erweitern, während die Quote der Anbieter, die eine Erweiterung als möglich erachten, geringfügig auf knapp 29 Prozent ansteigt.

15.4.3 Markteintritte und Markteintrittshürden

Neben einem Ausbau der Kapazität von Wartungseinrichtungen können Markteintritte neuer Wettbewerber und der Aufbau einer Eigenproduktion durch EVU und andere Fahrzeughalter zu höheren Kapazitäten am Markt führen. Die auf dem Markt gegenwärtig tätigen Anbieter wurden deshalb dazu befragt, ob ihnen Markteintritte während der letzten drei Jahre bekannt sind. Drei Anbieter von 38 haben einen Markteintritt gemeldet. Nach Meldung dieser Anbieter sind diese Markteintritte nur zum Teil erfolgreich verlaufen. Die restlichen Anbieter haben keinen Markteintritt registriert.

Die Möglichkeit eines Markteintritts durch neue Anbieter, ob zur Erbringung von Eigenproduktion oder für die Gewinnung von Fremdvergaben am Markt, hängt besonders von Markteintrittshürden ab. Diese können trotz Unterkapazitäten am Markt möglicherweise den Einstieg neuer Anbieter oder den Ausbau vorhandener Infrastruktur verhindern. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Thema beschäftigt und zunächst die integrierten Unternehmen befragt, welche Umstände sie als Herausforderungen beim Bau bzw. Betrieb der eigenen Wartungseinrichtung empfanden. Die Ergebnisse werden in Abbildung 234 dargestellt.

Nachfrager mit eigener Wartungseinrichtung: Herausforderungen beim Bau bzw. beim Betrieb einer eigenen Wartungseinrichtung

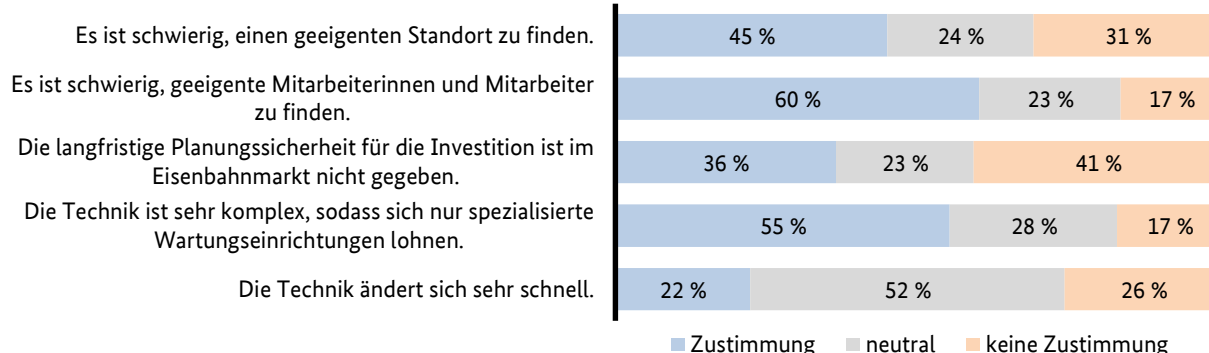


Abbildung 234: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 15 [30 Teilnehmer].

Die stärkste Zustimmung fanden die Komplexität der Technik (55 Prozent) und die schwierige Rekrutierung von geeignetem Fachpersonal (60 Prozent). Für immerhin 45 Prozent aller Befragten stellt zudem das Finden eines geeigneten Standorts eine Herausforderung dar. Weniger kritisch sahen die Befragten die Änderungen der Technik, die sehr spezialisierte Wartungseinrichtungen nötig macht (22 Prozent), und die langfristige Planungssicherheit (36 Prozent).

Die integrierten Unternehmen haben im Durchschnitt angegeben, dass eine eigene Wartungseinrichtung für die Instandhaltung erst ab 20 Gleisbau- und Sonderfahrzeugen ökonomisch sinnvoll ist: Sie rechnen mit knapp 55 Mio. Euro Investitionskosten und jährliche Kosten für den laufenden Betrieb in Höhe von ca. 350.000 Euro. Im Vergleich zu anderen Märkten sind dies hohe Werte. Sie melden außerdem, dass erst ab einem Planungshorizont von durchschnittlich 13 Jahren mit einer Amortisation der Investition zu rechnen sei. In Kombination mit dem in Abbildung 234 gezeigten Meinungsbild wird deutlich, dass viele Unternehmen den Planungshorizont für problematisch halten und die teilweise komplexe Technik, die einen Hauptgrund für den Investitionsbedarf darstellt, als kritisch erachten. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur sprechen die Erkenntnisse dafür, dass insbesondere aus ökonomischer und Personalgewinnungs-Perspektive hohe Markteintrittshürden in dem betrachteten Markt bestehen.

Auch die übrigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden zu Markteintrittshürden befragt. Es gingen 38 Antworten ein. Davon zielen die meisten Meldungen auf Schwierigkeiten der Personalgewinnung und hohe Investitionskosten. Genannt wurden auch weitere Hürden wie notwendige Produktkenntnis, Spezialwissen, die diversifizierte Bauweise und Komplexität der Fahrzeuge sowie die Abhängigkeit von Ersatzteilen des Herstellers.

15.5 Ergebnis der Wettbewerbsprüfung

In der Gesamtschau der Untersuchungsfelder kommt die Bundesnetzagentur zu dem Ergebnis, dass auf dem Markt für die Instandhaltung an Gleisbau- und Sonderfahrzeugen zwar Handelsbeziehungen in einem gewissen Umfang bestehen, insgesamt aber keine Situation eines unverfälschten Wettbewerbs, sondern moderate Wettbewerbsverhältnisse vorliegen.

- Die Erfordernisse an die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen sind auf Grund der Heterogenität der Fahrzeuge sehr verschieden. Dies führt zu einer Vielzahl von Wartungseinrichtungen, die auf nur wenige Fahrzeugarten spezialisiert sind, so dass die Eigentümer von Fahrzeugen bei einer externen Vergabe der Instandhaltung oft auf den jeweiligen Fahrzeughersteller angewiesen sind.
- Die Existenz von Diskriminierungspotentialen durch vertikal integrierte Unternehmen erscheint denkbar. Entsprechende Meldungen von Marktteilnehmern liegen der Bundesnetzagentur nicht vor. Zudem wirken die Hersteller dagegen, indem sie fast ausschließlich Außenumsätze generieren und damit grundsätzlich für alle Kunden offenstehen.
- Bei den Fremdvergaben verfügt die Deutsche Plasser Holding über einen hohen Marktanteil. Eine marktbeherrschende Stellung könnte daher vermutet werden. Der Konzentrationsgrad spricht für einen hochkonzentrierten Markt.
- Bei der Vertragsanbahnung wurden wenige Ausschreibungen, jedoch eine höhere Anzahl an Direktvergaben gemeldet. Der meistgenannte Grund war die Auslastung der eigenen Werkstatt, bzw. die Zufriedenheit mit dem bisherigen Anbieter.
- Ausländische Wartungseinrichtungen werden bislang nur von wenigen Nachfragern genutzt. Dies gilt ebenso für die Einbindung in Vergabeverfahren.
- Insbesondere die Nachfrager sehen die wettbewerbliche Situation auf dem betrachteten Markt kritisch. Es zeigte sich, dass die Marktakteure in allen Punkten in weit überwiegendem Anteil nicht zufrieden sind, insbesondere bei den vorhandenen Kapazitäten und den Preisen. Die durchschnittliche Auslastung der Wartungseinrichtungen ist heute hoch.
- In den vergangenen Jahren waren kaum Eintritte neuer Anbieter in den Markt zu beobachten. Es bestehen wesentliche Markteintrittshürden. Aufgrund der technischen Komplexität der Fahrzeuge bestehen Hürden bei den Investitionskosten, der Personalgewinnung und Expertise sowie der Ersatzteilbeschaffung. Der Aufbau einer Wartungseinrichtung für eine geringe Anzahl an Kundenfahrzeugen oder für wenige „artfremde“ Fahrzeuge ist ökonomisch schwierig.

15.6 Marktregulierung

15.6.1 Regulierung aus Sicht der Marktakteure

Wie in Kapitel C2.6.1 beschrieben wird, sind die Betreiber von Wartungseinrichtungen gemäß §§ 63, 81 Abs. 2 ERegG von wesentlichen Regelungen der Regulierung von Serviceeinrichtungen nach dem ERegG ausgenommen. Nachfolgend wird dargestellt, wie Nachfrager und Anbieter die gegenwärtige deutsche Regulierung bewerten. Abbildung 235 stellt dabei die Gesamtheit der Nachfrager dar, während Abbildung 236 nur die Nachfrager zeigt, die über keine Wartungseinrichtung verfügen und somit auf die Vergabe der Instandhaltungsleistungen an Dritte auf dem Markt angewiesen sind.

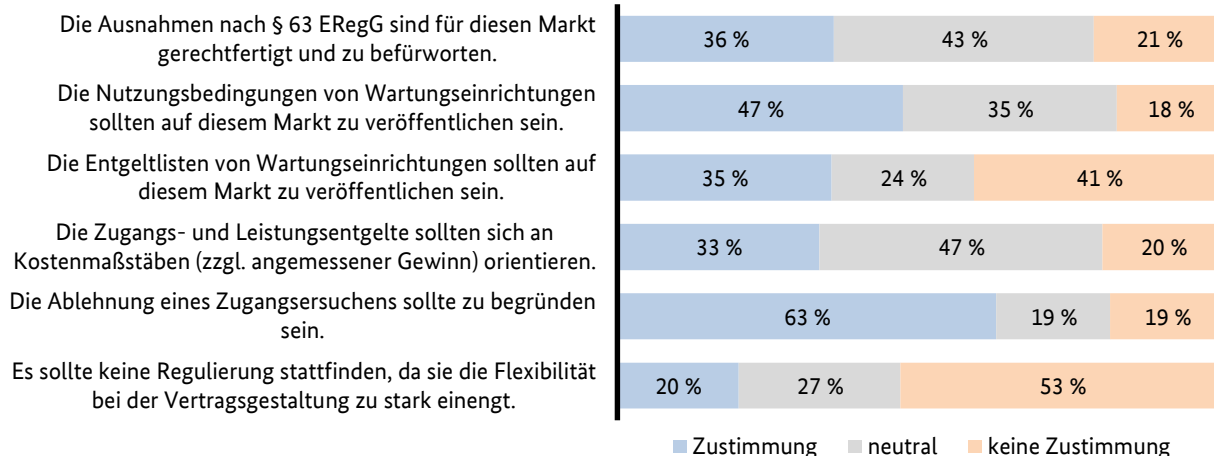
Nachfrager: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 235: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 15 [17 Teilnehmer].

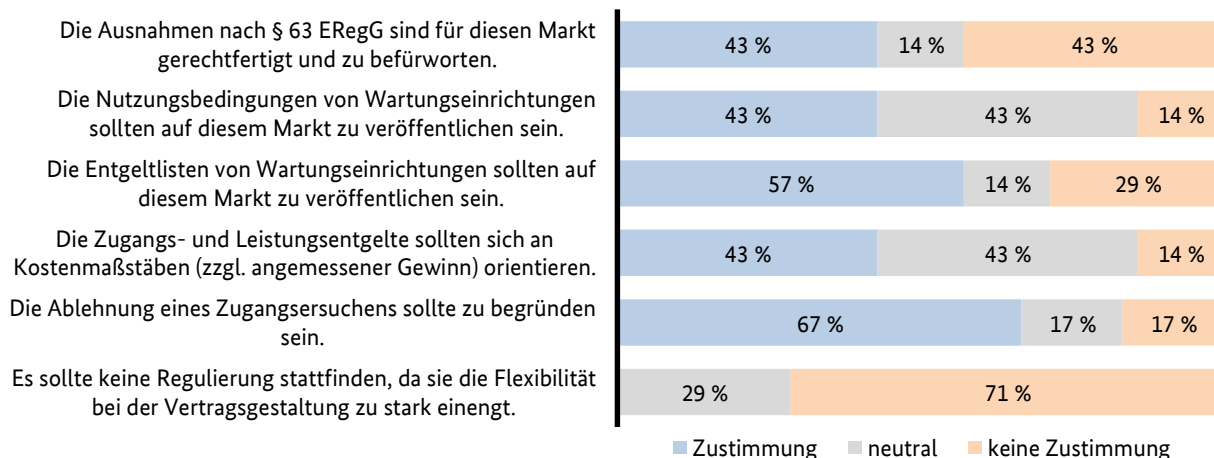
Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

Abbildung 236: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 15 [7 Teilnehmer].

Zunächst ist zu bemerken, dass lediglich 36 Prozent der Nachfrager bzw. 43 Prozent der reinen Nachfrager die Ausnahmen gemäß § 63 ERegG für gerechtfertigt halten und sie befürworten. Werden die Details betrachtet, die die Regelung gemäß § 63 ERegG umfasst, sind zwei Drittel sowohl Nachfrager als auch reine Nachfrager der Ansicht, die Ablehnung eines Zugangersuchens sollte begründet werden. Etwa die Hälfte der Befragten ist der Meinung, es sollten Nutzungsbedingungen veröffentlicht werden und ein Drittel meint, dass sich die Entgelte an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten. Größere Abweichungen gab es bei der Frage, ob Entgeltlisten veröffentlicht werden sollen. 35 Prozent aller Nachfrager sind dieser Meinung und 57 Prozent der reinen Nachfrager. Die Aussage, dass überhaupt keine Regulierung stattfinden sollte, findet bei den reinen Nachfragern überhaupt keine Zustimmung und wird von 71 Prozent abgelehnt. Bei der Gesamtheit der Nachfrager wird eine Zustimmung von 20 Prozent erreicht, aber auch hier wird die Aussage immerhin zu 53 Prozent abgelehnt.

Abbildung 237 stellt die Ansichten der Anbieter zur Regulierung dar. Es zeigt sich deutlich, dass im Gegensatz zu den Nachfragern die weit überwiegende Zahl der Anbieter einer Ausweitung der Regulierung skeptisch gegenübersteht. So befürworten 67 Prozent die gegenwärtigen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG. Noch größere Zustimmung erhalten die Aussagen, dass die Ablehnung eines Zugangsersuchens nicht verpflichtend zu begründen sei (91 Prozent), dass Entgeltlisten nicht zu veröffentlichen seien (81 Prozent), dass keine Nutzungsbedingungen veröffentlicht werden sollen (80 Prozent), dass sich die Entgelte weiterhin nicht an Kostenmaßstäben (zuzüglich eines angemessenen Gewinns) orientieren sollten (73 Prozent) und dass eine Regulierung die Vertragsgestaltung zu stark einengen würde (68 Prozent).

Anbieter: Einschätzung der Regulierung von Wartungseinrichtungen

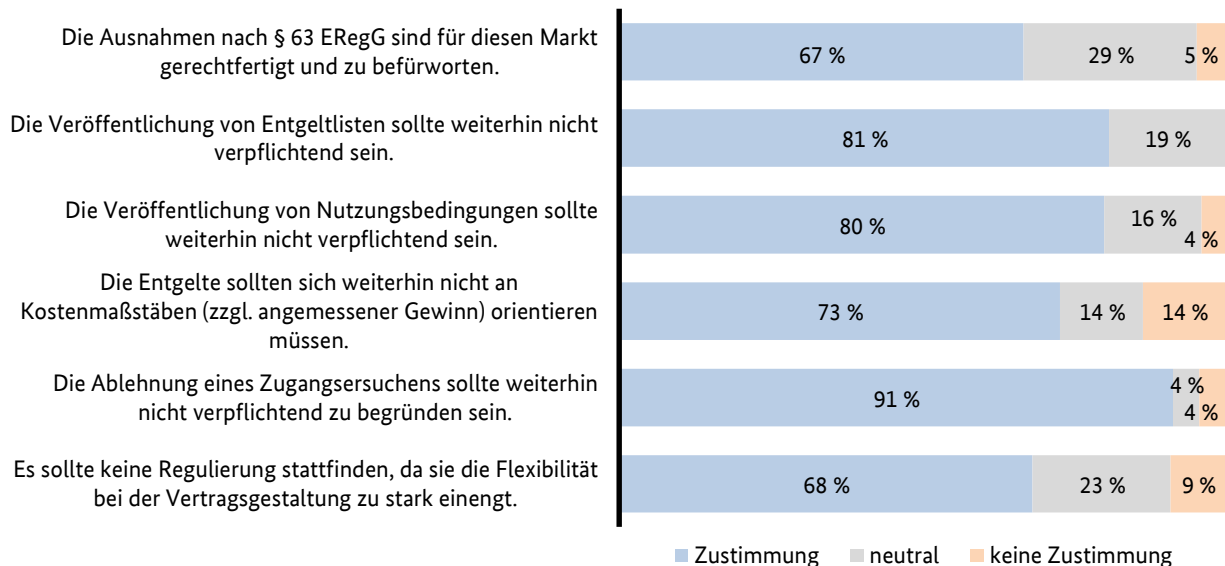


Abbildung 237: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 15 [26 Teilnehmer].

15.6.2 Allgemeines Erfordernis einer Marktregulierung

Verschiedene Untersuchungsergebnisse deuten auf dem Markt für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen darauf hin, dass eine Regulierung den Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt unterstützen könnte. So sind der Marktanteil des größten Anbieters und der Konzentrationsindex auf dem Markt für externe Vergaben hoch. Gleichzeitig liegen Markteintrittshürden vor, die den potentiellen Wettbewerb erschweren. Die Nachfrager sind mit den Marktergebnissen unzufrieden und stimmen mehrheitlich dem Erfordernis von Regulierungsinstrumenten zu, insbesondere derer zur Preisgestaltung. Eine Regulierung könnte dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt und Marktergebnisse erzielt werden, die aus Sicht der Nachfrager wettbewerblichen Verhältnissen entsprechen.

Jedoch könnte eine Regulierung auch als Markteintrittshürde für (potentielle) Wettbewerber, die eine eigene Wartungseinrichtung errichten oder die vorhandene ausbauen wollen, wirken. Dies wäre nachteilig für die Entstehung von stärkerem Wettbewerb auf dem Instandhaltungsmarkt. Aus diesem Grund ist eine Regulierung sorgfältig abzuwägen. Um auf mögliche Preisdiskriminierungen reagieren zu können, sollte aus Sicht der Bundesnetzagentur jedoch die Überprüfbarkeit eines angemessenen Preisniveaus – unter Zuhilfenahme eines Kostenmaßstabes – durch die Regulierungsbehörde vor allem bei bedeutenden Wartungseinrichtungen möglich sein.

16. Zusammenfassung der Ergebnisse

16.1 Übersicht über das Ergebnis

In den Kapiteln 1 bis 15 wurden die Ergebnisse der Prüfung des Grades der Marktöffnung und des Umfangs des Wettbewerbs auf den Märkten für Wartungseinrichtungen dargestellt. Wie dort beschrieben, weisen die Märkte verschiedene Ausprägungen wettbewerbllicher Strukturen auf und unterscheiden sich hinsichtlich der Ausprägungen in den Untersuchungsfeldern teilweise erheblich.

Die Bundesnetzagentur hat, aufbauend auf den Detailergebnissen der Prüfung, eine Bündelung der Märkte nach dem Grad der Marktöffnung und dem Umfang des Wettbewerbs vorgenommen. Dafür wurden die Ergebnisse der Wettbewerbsprüfung für die Märkte 2 bis 15 zunächst in Punktwerte umgerechnet. Anschließend wurden die Werte gewichtet und zu einem Gesamtergebnis verdichtet.

Im Anschluss wurde eine Einteilung in folgende Gruppen vorgenommen, die einen abnehmenden Grad der Marktöffnung und einen sinkenden Umfang des Wettbewerbs zwischen den Betreibern von Wartungseinrichtungen darstellen:

- Märkte mit stabilem Wettbewerb
- Märkte mit moderatem Wettbewerb
- Märkte mit fehlendem Wettbewerb

Abbildung 238 stellt das Resultat der Gruppierung dar. Aufgrund der abweichenden Struktur der Märkte und Prüfungsfelder bei den Märkten für die betriebsnahe Instandhaltung an Fahrzeugen des SPNV (vgl. Kapitel B4, C3 und 1) wurde für Markt 1 eine anderweitige Verdichtung vorgenommen. Es resultierte eine Zuordnung zur Gruppe der Märkte mit moderatem Wettbewerb.⁷⁸

⁷⁸ Je nach Marktgegebenheit weisen die Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des SPNV unterschiedliche wettbewerblliche Ausprägungen auf. In der Gesamtheit sind sie jedoch in die Gruppe der Märkte mit moderatem Wettbewerb einzuordnen.

Einteilung der Märkte für Wartungseinrichtungen nach Grad der Marktöffnung und Umfang des Wettbewerbs

Stabiler Wettbewerb	Moderater Wettbewerb	Fehlender Wettbewerb
M2 Betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV	M1 Betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV	M10 Betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV
M3 Schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven	M4 Betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SGV und SPFV	M11 Schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV
M6 Schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven	M5 Schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven	
M7 Schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven	M8 Betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen des SPFV	
M12 Instandhaltung von Güterwagen	M9 Schwere Instandhaltung von Reisezugwagen	
M13 Instandhaltung von Kesselwagen	M14 Instandhaltung von Dampflok	
	M15 Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen	

Abbildung 238: Einteilung der Märkte für Wartungseinrichtungen nach Grad der Marktöffnung und Umfang des Wettbewerbs.

16.2 Märkte mit stabilem Wettbewerb

Die folgenden sechs Märkte weisen stabile Wettbewerbsverhältnisse auf:

- Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Diesellokomotiven des SGV (Markt 2)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven (Markt 3)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven (Markt 6)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven (Markt 7)
- Markt für die Instandhaltung von Güterzugwagen (Markt 12)
- Markt für die Instandhaltung von Kesselwagen (Markt 13)

Die Märkte zeichnen sich durch einen regen Handel mit einer Vielzahl von Anbietern und Nachfragern aus. Auf den Märkten besteht eine Kombination von größeren Volumen fremdvergebener Leistungen mit einer geringen Konzentration der Marktanteile von Betreibern von Wartungseinrichtungen. So wird auf Markt 12 ein Volumen von 127 Mio. Euro/Jahr fremdvergeben, wobei der größte Anbieter über einen Marktanteil von lediglich 20 - 30 Prozent verfügt und eine knapp moderate Marktkonzentration vorliegt. Bei den Märkten 2 und 3 ist das Gesamtvolumen fremdvergebener Leistungen zwar geringer, jedoch ebenso die Marktkonzentration mit 1.350 (Markt 3) bzw. lediglich 850 (Markt 2). Eine höhere Marktkonzentration weisen die Märkte 6, 7 und 13 auf.

Auf den Märkten 6, 7 und 13 sieht mindestens die Hälfte der Nachfrager einen funktionierenden Wettbewerb. Kaum vorhandene Diskriminierungspotentiale durch vertikal integrierte Unternehmen, eine jeweils hohe Anzahl von Marktteilnehmern und eine oftmals vergleichsweise geringe Auslastung der

Wartungseinrichtungen, verbunden mit der Möglichkeit von Betreibern von Wartungseinrichtungen, die Kapazitäten zu erweitern, beeinflussen die Märkte positiv. Auf den Märkten 2, 12 und 13 werden außerdem mehrere Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands genutzt. Die Markteintrittshürden für potentielle neue Wettbewerber stellen sich vergleichsweise niedrig dar. Insgesamt kommt die Bundesnetzagentur zu Ergebnis, dass auf diesen Märkten ein hoher Grad der Marktöffnung und ein großer Umfang des Wettbewerbs vorliegen.

16.3 Märkte mit moderatem Wettbewerb

Sieben Märkte für Instandhaltungsleistungen weisen moderate Wettbewerbsverhältnisse auf. Je nach Markt ist dabei der Wettbewerbsumfang etwas stärker oder etwas schwächer ausgeprägt. Die Märkte sind:

- Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV (Markt 1)
- Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SGV und SPFV (Markt 4)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven (Markt 5)
- Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Reisezugwagen des SPFV (Markt 8)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Reisezugwagen (Markt 9)
- Markt für die Instandhaltung von Dampfloks (Markt 14)
- Markt für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen (Markt 15)

Die Mehrheit der Märkte zeichnet sich durch heterogene Ergebnisse der Untersuchungsfelder aus. Bei vielen Märkten weisen zwar die Ergebnisse einiger Untersuchungsfelder auf wettbewerbsfördernde Umstände hin, die Ergebnisse anderer Untersuchungsfelder widersprechen diesen jedoch. So sind etwa bei Markt 4 viele Marktteilnehmer, auch ausländische Betreiber von Wartungseinrichtungen, tätig. Das Diskriminierungspotential von vertikal integrierten Unternehmen ist gering und die Markteintrittshürden niedrig, jedoch führt die Kombination eines hohen Anteils von Eigenproduktion und Direktvergaben, die Vermutung eines hochkonzentrierten Marktes und insbesondere eine hohe Unzufriedenheit der Nachfrager mit den wettbewerbslichen Verhältnissen zu der Eingruppierung als Markt mit moderatem Wettbewerb.

Die Märkte 8 und 14 weisen besonders hohe Konzentrationsgrade bei fremdvergebenen Leistungen auf. Auf Markt 8 sind zudem die Anteile der Eigenproduktion und der Direktvergaben hoch, während auf Markt 14 ebenfalls viele Leistungen mittels Direktvergaben beauftragt werden und zudem kein Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung mit der gegenwärtigen Wettbewerbssituation zufrieden ist. Jedoch weisen beide Märkte auch Faktoren auf, die einen gewissen Grad der Marktöffnung anzeigen. So sind bei beiden Märkten mehrere Marktteilnehmer aktiv, auf Markt 8 bestehen zudem eher geringe Markteintrittshürden, was einen Aufbau weiterer Wartungseinrichtungen für fremdvergebene Leistungen oder für die Eigenproduktion potentieller Nachfrager erleichtert. Auf Markt 14 sind gegenwärtig mehrere Wartungseinrichtungen bei Schmalspurbahnen im Aufbau, die vor allem für Hauptuntersuchungen genutzt werden sollen und zu einer höheren Instandhaltungskapazität auf dem Markt führen werden.

Auf den Märkten für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV können die Wettbewerbsverhältnisse erheblich variieren. Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein Wettbewerb zwischen bestehenden Wartungseinrichtungen nur selten zu erkennen ist. Stattdessen bauen die Betreiber der SPNV-Netze ggf. neue Wartungseinrichtungen und führen die betriebsnahe Instandhaltung meist als Eigenproduktion durch. Das räumlich beschränkte Einzugsgebiet der Wartungseinrichtungen verhindert

dabei ein Entfalten von Wettbewerbskräften. Auch wenn auf einigen Märkten wettbewerbliche Verhältnisse und auf anderen Märkten fehlender Wettbewerb festzustellen sein sollte, ist davon auszugehen, dass die Gesamtheit der Märkte moderate Wettbewerbsverhältnisse aufweist.

16.4 Märkte mit fehlendem Wettbewerb

Die beiden folgenden Märkte weisen Verhältnisse ohne wettbewerbliche Strukturen auf:

- Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Triebzügen des SPFV (Markt 10)
- Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV (Markt 11)

Diesen beiden Märkten ist gemein, dass auf ihnen derzeit mit der Deutschen Bahn AG nur ein Markttakteur tätig ist, der die Instandhaltungsleistungen durch Eigenproduktion in Form eines vertikal integrierten Unternehmens durchführt. Infolgedessen haben sich keine Handelsstrukturen für fremdvergebene Leistungen bilden und alternative Betreiber von Wartungseinrichtungen etablieren können. Durch die Verbindung des einzigen Anbieters mit dem Verkehrsmarkt liegt zudem ein theoretisches Diskriminierungspotential gegenüber neu auftretender Nachfrager vor. Hohe Markteintrittshürden, die vor allem der komplexen Technik der Fahrzeuge geschuldet sind, verstärken die Problematik. Infolgedessen kann bei diesen Märkten weder ein positiver Wettbewerbsumfang noch ein positiver Grad der Marktöffnung erkannt werden.

17. Trends und zukünftige Entwicklungen

17.1 Befragung der Marktteilnehmer

Die Bundesnetzagentur befragte die Marktteilnehmer nach ihrer Einschätzung zu neuen Trends im Bereich der Fahrzeugwartung und deren Einfluss auf den zukünftigen Wettbewerb. Die Unternehmen konnten zudem freie Aussagen tätigen, welchen neuen Entwicklungen sie zukünftig besonders große Bedeutung beimessen. Zehn meist größere Betreiber von Wartungseinrichtungen haben hierzu Stellung genommen. Als Themen wurden insbesondere behandelt:

- Zustandsabhängige Instandhaltung (Kapitel 17.2)
- Veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung (Kapitel 17.3)
- Mobile Instandhaltungsleistungen (Kapitel 17.4)
- Neuartige Antriebstechniken und Innovationspartnerschaften (Kapitel 17.5).

Darüber hinaus gehen diverse Anbieter davon aus, dass zukünftige Fahrzeuggenerationen deutlich wartungsärmer sein werden oder in Form von modularen Revisionskonzepten standardisiert gewartet werden können. Auch der Rückgang des Fahrzeugbestandes von wartungsintensiven Fahrzeuggruppen, wie zum Beispiel Diesellokomotiven oder Schüttgutwaggons, werde, laut Aussagen eines Anbieters, Einfluss auf den Markt haben.

17.2 Zustandsabhängige Instandhaltung

Die Bundesnetzagentur hat die Betreiber von Wartungseinrichtungen befragt, inwieweit zu erwarten ist, dass die zustandsabhängige Instandhaltung die Intensität des Wettbewerbs beeinflussen wird. Wie Abbildung 239 zu entnehmen ist, rechnen knapp 50 Prozent der teilnehmenden Betreiber von Wartungseinrichtungen auf den Märkten mit einer steigenden Wettbewerbsintensität durch die zustandsabhängige Instandhaltung, während knapp 15 Prozent eine sinkende Wettbewerbsintensität erwarten. 40 Prozent sehen die Wettbewerbsintensität nicht wesentlich verändert.

Anbieter: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch zustandsabhängige Instandhaltung - Optimierung der Instandhaltung durch Auswertung von Fahrzeugdaten

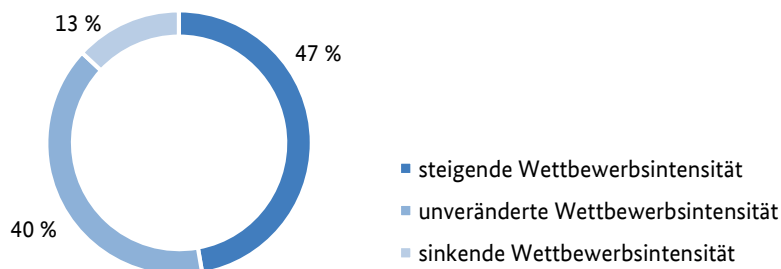


Abbildung 239: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch zustandsabhängige Instandhaltung aus Sicht der Anbieter [214 Teilnehmer].

Mit der ansteigenden Nutzung von Elektronik und Digitalisierung in Eisenbahnfahrzeugen ergeben sich zunehmend Möglichkeiten zum Ausbau einer proaktiven Instandhaltung. Die Sensortechnik ermöglicht es,

fortlaufend im Betrieb verschiedenste Messdaten von Fahrzeugkomponenten zu erfassen.⁷⁹ Die Messdaten können mittels einer Software etwa im Rahmen von Big-Data-Analysen nach Mustern durchsucht werden, auf deren Grundlage sich Vorhersagen über die Komponentenabnutzung und bevorstehende Störungen treffen lassen. So kann ermittelt werden, zu welchem Zeitpunkt welche Instandhaltungsleistungen erfolgen sollten (zustandsabhängige Instandhaltung, engl. Condition Based Maintenance). Damit können einerseits durch den rechtzeitigen Komponentenaustausch Schäden verhindert werden (bislang: reaktive Instandhaltung), und andererseits kann die Nutzungsdauer von Bauteilen optimal ausgeschöpft werden (bislang: präventive Instandhaltung).

Die technischen Möglichkeiten der zustandsabhängigen Instandhaltung sind bereits fortgeschritten. Wer für die Instandhaltung verantwortlich ist, baut die Sensoren, die die einzelnen Bauteile des Fahrzeugs im laufenden Betrieb überwachen, selbst ein. Vom Hersteller der Sensoren bekommt er nur die physischen Teile und später die ausgelesenen Daten. Es liegt dann im Verantwortungsbereich des für die Wartung und Instandhaltung Verantwortlichen, ob die Daten von einem Mitarbeiter analysiert werden oder ob diese Analyse automatisiert erfolgt. Die generelle Digitalisierung der Arbeitsprozesse kann dabei eine erweiterte Einbettung der proaktiven Instandhaltung in den Arbeitsablauf erlauben. So können etwa die Mitarbeiter ihre Arbeitsaufträge per Tablet erhalten, auf denen gleichzeitig die Analyseergebnisse der Sensordaten dargestellt werden. In einer weiteren Entwicklungsstufe, der Umsetzung des Maschinenlernens, könnten sich die Fahrzeuge ihre Ersatzteile sogar selbst bestellen, indem sie Ursache für auftretende Probleme selbstständig mittels der Datensatzanalyse ableiten.⁸⁰

Viele Dienstleistungsunternehmen bemühen sich, den für die Instandhaltung Verantwortlichen eine Dienstleistung zu bieten, indem auf die Fahrzeuge zugeschnittene Instandhaltungspläne erarbeitet werden. Im Idealfall können sich Anbieter von Instandhaltungsleistungen gezielt auf bestimmte Angebote auf Plattformen bewerben. Für die Instandhaltungsleistungen ist daher nach heutigem Stand keine Regulierungsbedürftigkeit in der Zukunft zu erwarten; sehr wohl aber für die Datenerhebung. Hier muss sorgsam darauf geachtet werden, dass sich bei der Datenerhebung und Datennutzung kein Monopol, etwa bei Fahrzeug- oder Komponentenherstellern, bildet.

Zunehmend versuchen die Fahrzeughersteller die proaktive bzw. anlassbezogene Wartung bereits bei der Planung und dem Bau neuer Fahrzeuge zu berücksichtigen und mitzudenken. Einige Aufgabenträger des SPNV haben bereits die Verantwortung für die Wartung und Instandhaltung von den EVU auf die Fahrzeughersteller verlagert. Die Bundesnetzagentur erwartet, dass dieses Modell in Zukunft häufiger anzutreffen sein wird.

17.3 Veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung

Traditionell sind die EVU für die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge verantwortlich. Diese Funktion können jedoch auch andere Stellen, etwa Fahrzeughersteller, übernehmen. Aufgabenträger im SPNV können ferner

⁷⁹ Vgl. für eine Anwendung durch Siemens Müller (2017): Fahrzeuginstandhaltung: Es bewegt sich viel. In: EI – Der Eisenbahningenieur, Juni 2017, S. 52, sowie o. A. (2019): Alles aus einer Hand. In: Privatbahn Magazin, 01/2019, S. 24-25. Vgl. für eine Anwendung durch Knorr Bremse bei Stadtbahnen der Rheinbahn Krücken (2019): Pilotprojekt liefert erste Erkenntnisse. In: Privatbahn Magazin, 01/2019, S. 30-31.

⁸⁰ Vgl. Michael Burkhard (2019): Prescriptive Maintenance – Mit Machine Learning zur KI-gestützten Wartung. In: Privatbahn Magazin, 03/2019, S. 64-65.

Vorgaben zur Instandhaltung machen und andere Ausschreibungsmodelle wählen. Zudem können aus der Fahrzeugbeschaffung vertragliche Regeln zur Instandhaltung zur Wahrung der Gewährleistungspflicht durch den Fahrzeughersteller bestehen.

Die Bundesnetzagentur hat die Betreiber von Wartungseinrichtungen befragt, wie eine veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung die Intensität des Wettbewerbs beeinflusst. Wie Abbildung 240 zu entnehmen ist, rechnen knapp 40 Prozent der teilnehmenden Betreiber von Wartungseinrichtungen auf den Märkten mit einer steigenden Wettbewerbsintensität. Knapp die Hälfte erwartet keine wesentliche Beeinflussung der Wettbewerbsintensität, während knapp 15 Prozent eine abnehmende Wettbewerbsintensität sehen. Im SPNV-Segment ist die Erwartung einer erhöhten Wettbewerbsintensität mit 46 Prozent höher (vgl. zum SPNV auch Kapitel 1.2.2).

Anbieter: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch dem EVU vorgegebene Instandhaltungskonzepte (etwa durch Aufgabenträger, Hersteller, etc.)

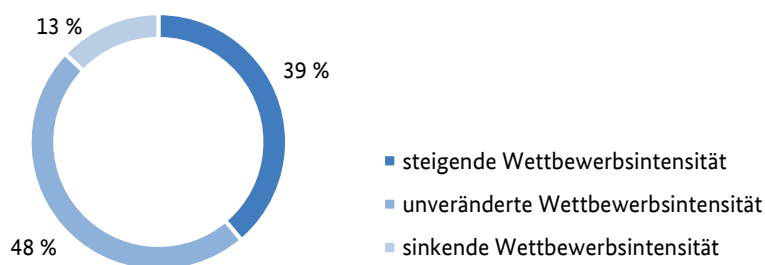


Abbildung 240: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch eine veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung [201 Teilnehmer].

Neben dem in Kapitel 17.2 genannten Grund, die zustandsabhängige Instandhaltung schon beim Bau neuer Fahrzeuge zu berücksichtigen, spielt insbesondere die Ausweitung der Wertschöpfungstiefe eine Rolle, wenn Hersteller bestrebt sind, ihren Anteil an der Wertschöpfung eines Fahrzeuges nicht mit dem Verkauf enden zu lassen, sondern auf die gesamte Lebensdauer auszudehnen. Die befragten Anbieter von Wartungseinrichtungen sprechen hier von Rundum-Kundendienst bzw. Full-Service im Sekundärmarkt. Diese Instandhaltungsleistungen werden meistens in Form von Rahmenvereinbarungen zwischen Hersteller und Fahrzeugeigentümer festgeschrieben und sichern somit dem Hersteller den Wertschöpfungsanteil nach dem Verkauf der Fahrzeuge. Solche Rahmenvereinbarungen können entweder für einzeln verkaufte Fahrzeuge, zum Beispiel bei Gleisbaumaschinen, oder auch für ganze Fahrzeugflotten, zum Beispiel im SPNV, geschlossen werden. Als Vertragspartner kommen einzelne EVU oder im SPNV auch Aufgabenträger in Frage. Für die Anwendung im SPNV und mögliche Folgen auf die Wettbewerbsverhältnisse siehe Kapitel 1.2.2.

Der Auftritt eines Fahrzeugherstellers als Betreiber von Wartungseinrichtungen kann sich negativ auf die Wettbewerbssituation auswirken, wenn der Hersteller bei einem Fahrzeugverkauf die Instandhaltungsverantwortlichkeiten des EVU einschränkt und beispielsweise Gewährleistungsausschlüsse bei einer Instandhaltung in einer „fremden“ Wartungseinrichtung definiert. Hier wird die wettbewerbliche Handlungsfähigkeit der EVU tatsächlich beschränkt und die Nachfrage nach Instandhaltungsleistungen in Fremdvergabe reduziert.

17.4 Mobile Instandhaltung

Eine höhere Anzahl der Antworten bei der Marktabfrage weist auf die mobile Instandhaltung hin. Die zunehmende Modularisierung und Standardisierung von Instandhaltungsleistungen ermöglicht es Anbietern, betriebsnahe, aber auch verschiedene schwere Instandhaltungsleistungen ohne die Nutzung einer eigenen Wartungseinrichtung und im Optimalfall direkt beim Kunden durchzuführen. Das spart den Fahrzeugeigentümern nicht nur die Kosten und Zeit für die Überführung, sondern ermöglicht oftmals auch eine flexiblere Terminierung der Wartung.

Ist für die Arbeiten die Nutzung einer Wartungseinrichtung erforderlich, nutzen die Anbieter Wartungseinrichtungen des Auftraggebers oder Dritter, indem sie sich in freie Kapazitäten einmieten und die Arbeiten mit eigenem Personal durchführen.⁸¹ Dabei tritt auch eine gewisse Internationalisierung und Digitalisierung in Erscheinung. So kann etwa ein QR-Code, der am Fahrzeug angebracht ist, einen standortunabhängigen elektronischen Zugang zu einer fahrzeugindividuellen Datenplattform mit einem Schadensprotokoll, einer Fristenübersicht und einer Checkliste für die fälligen Prüfungen bieten.⁸² Die ausgeführten Instandhaltungsleistungen können anschließend in der Datenplattform dokumentiert werden.

17.5 Neuartige Antriebstechniken und Innovationspartnerschaften im SPNV

Die Bundesnetzagentur hat die Betreiber von Wartungseinrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV befragt, wie Ausschreibungen von Entwicklungspartnerschaften für neuartige Antriebsarten die Intensität des Wettbewerbs auf dem Instandhaltungsmarkt beeinflussen werden. Wie in Abbildung 241 dargestellt, rechnet etwa ein Drittel der Teilnehmer mit einer steigenden Wettbewerbsintensität, während knapp 15 Prozent eine sinkende Wettbewerbsintensität sehen. Die Hälfte der Teilnehmer erwartet keine wesentliche Veränderung der Wettbewerbsintensität.

SPNV-Betreiber: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch Ausschreibungen von Entwicklungspartnerschaften für neuartige Antriebsarten

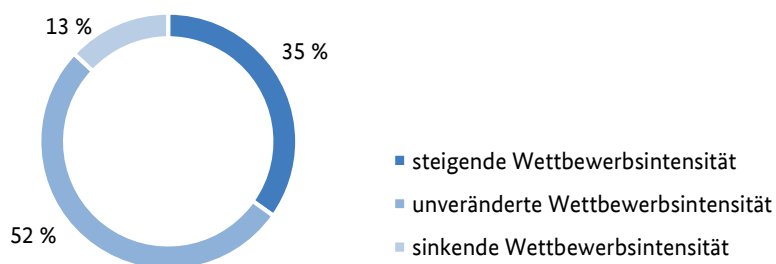


Abbildung 241: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch Ausschreibungen von Entwicklungspartnerschaften für neuartige Antriebsarten [23 Teilnehmer].

In der Eisenbahnpolitik verfolgen die staatlichen Akteure neben Wettbewerbszielen auch Ziele des Umweltschutzes. Dabei stehen insbesondere die Triebfahrzeuge für nicht-elektrifizierte Strecken, die heute in der Regel über einen Verbrennungsmotor mit Dieseltechnik verfügen, im Fokus eines nachhaltigen Umweltschutzes.

⁸¹ Vgl. für die Beschreibung des Geschäftsmodells der Ajax Lokomotivtechnik Christoph Müller (2017): Fahrzeuginstandhaltung: Es bewegt sich viel. In: EI – Der Eisenbahningenieur, Juni 2017, S. 51 f.

⁸² Vgl. Weinreich (2019): Instandhaltung digitalisieren. In: Privatbahn Magazin, 01/2019, S. 28-29.

Wenn im SPNV langfristige Verkehrsverträge nach dem heutigen Stand der Technik vergeben werden, bedeutet dies, dass die Zugleistungen für eine weitere Ausschreibungsperiode von 10 bis 15 Jahren mit Dieselmotoren betrieben werden. Um in solchen Fällen nicht an starre Vergabeverfahren gebunden zu sein, lässt das Vergaberecht neuerdings auch Innovationspartnerschaften zu. Im Vorfeld sind mindestens drei Unternehmen im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs zu Verhandlungen aufzufordern. Hier geht es darum, in der Forschung und Entwicklung innovative Lösungen auch während der Laufzeit eines Verkehrsvertrages auszuarbeiten und umzusetzen. Als vielversprechend erscheinende Technologien werden heute insbesondere eine Speisung von elektrischen Fahrmotoren aus Akkumulatoren oder aus einer fahrzeugseitigen Umwandlung von Wasserstoff in Elektrizität mittels Brennstoffzellen angesehen.

Unternehmen, die eine Innovationspartnerschaft anstreben, versprechen sich heutige oder zukünftige wirtschaftliche Vorteile. Zwar ist der Zuschlag auch an mehrere Bieter möglich, die Kostenvorteile bei der Produktion hoher Stückzahlen sprechen aber eher für die Zusammenarbeit mit einem Partner. Durch die Herstellerinstandhaltung kann dem Partner im Rahmen der Ausschreibung ein zusätzlicher wirtschaftlicher Anreiz gegeben werden.

Wenn innovative Produkte entstehen, wird der Hersteller für einen begrenzten Zeitraum der Einzige sein, der die Instandhaltung der innovativen Technikanteile durchführen kann. Für einen möglichen Wettbewerb zwischen Betreibern von Wartungseinrichtungen bedeutet das zeitweise einen oder mehrere in sich abgeschlossene Märkte. Erst wenn sich eine bestimmte Antriebstechnik durchsetzt und von mehreren Unternehmen (nach Ablauf eventuellen Patentschutzes) hergestellt und beherrscht wird, kann sich ein wirksamer Wettbewerb entwickeln.

Die Aufgabenträger im SPNV haben während der vergangenen Jahre bei einer höheren Anzahl an SPNV-Netzen die Verwendung innovativer Antriebstechniken projiziert und vorangetrieben. Beispiele dafür sind:

- Im Auftrag der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen setzte die Eisenbahnen und Verkehrsbetriebe Elbe-Weser GmbH zwei Wasserstofftriebzüge von Alstom (iLint) bis Ende Februar 2020 auf ihren Linien im Probetrieb auf Planleistungen ein. Beginnend Ende 2021 ist der Einsatz von 14 Fahrzeugen geplant. Die Verantwortung für die Instandhaltung obliegt dem Fahrzeughersteller Alstom, wahrgenommen wird sie in dessen Auftrag durch den Betreiber des Verkehrsnetzes in einer von dem Aufgabenträger zur Verfügung gestellten Wartungseinrichtung.
- Der Aufgabenträger des Landes Schleswig-Holstein, Nah.SH, plant den Einsatz von 55 emissionsarmen bzw. -freien Fahrzeugen als Ersatz für Dieseltriebwagen auf zwei SPNV-Netzen (Nord und Ost). Im Jahr 2016 wurde eine technologieoffene Ausschreibung über die Fahrzeugbeschaffung, Fahrzeuginstandhaltung und die erforderliche Infrastruktur gestartet. Der Fahrzeughersteller Stadler konnte die Ausschreibung mit zweiteiligen Akkutriebwagen der Marke Flirt, die die benötigte Energie aus der teilweise vorhandenen Oberleitung entnehmen, für sich entscheiden. Für die Gewährleistung der Instandhaltung über 30 Jahre plant Stadler Wartungseinrichtungen in Neumünster und Rendsburg. Die Betriebsaufnahme ist für das Jahr 2022 mit einer Vorserie von 5 Triebwagen vorgesehen.
- Der Rhein-Main-Verkehrsverbund hat über eine Tochtergesellschaft 27 Triebzüge mit Brennstoffzellentechnik von Alstom (iLint 54) bestellt, die ab dem Fahrplanwechsel 2022/2023 in der Taunus-Region Dieseltriebwagen in SPNV-Verkehren ersetzen sollen. Der Auftrag beinhaltet die Versorgung mit Wasserstoff, die Instandhaltung der Züge und das Vorhalten von Reservekapazitäten für die nächsten 25 Jahre.

- Die nordrhein-westfälischen Aufgabenträger Verkehrsverbund Rhein-Ruhr und Nahverkehr Westfalen-Lippe planen, zwischen 2025 und 2028 mindestens 50 lokal emissionsfreie Triebzüge in Betrieb zu nehmen. Sie sollen über einen Energiespeicher verfügen, der an sog. „Oberleitungs-Inselanlagen“ geladen wird. Der Auftrag wird voraussichtlich die Instandhaltung über eine Laufzeit von 30 Jahren beinhalten.
- In Baden-Württemberg ist auf dem Netz der DB ZugBus Regionalverkehr Alb-Bodensee (Amstetten-Ulm und Erbach-Ulm) ein Probeeinsatz im Fahrgastbetrieb von einem Batterietriebzug von Bombardier (Talent 3) im Auftrag des Aufgabenträgers Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg vorgesehen. Die Instandhaltung erfolgt in der Wartungseinrichtung der Deutschen Bahn in Ulm.
- Das Land Baden-Württemberg plant, ab Juni 2023 im Bereich des Ortenaukreises (SPNV-Netz 8 „Ortenau“) Dieseltriebwagen durch 20 lokal emissionsfreie Triebwagen zu ersetzen. Die Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg hat dazu im Jahr 2018 eine technologieoffene Ausschreibung über die Beschaffung der Fahrzeuge und deren Instandhaltung während der folgenden 29,5 Jahre gestartet, die durch Siemens mit Akkutriebwagen (zweiteilige Mireo Plus B) gewonnen wurde. Die Verkehrsleistungen werden voraussichtlich von der Trapico Schieneninnovations GmbH, einer Tochtergesellschaft der zu 95 Prozent landeseigenen Südwestdeutschen Landesverkehrs-AG, erbracht.
- Das Land Thüringen plant, gemäß einer Machbarkeitsstudie auf der Schwarzatalbahn zwei Fahrzeuge mit Brennstoffzellentechnik ab dem Jahr 2021 einzusetzen. Eine Testfahrt fand Anfang 2019 statt.
- Der Kreis Düren plant, bei Alstom zwei Wasserstoffzüge für die Rurtalbahn zu beschaffen.
- Die Niederbarnimer Eisenbahn erwägt, Verkehrsleistungen auf nicht elektrifizierten Strecken bei Berlin (Heidekrautbahn) mittels Brennstoffzellenzügen zu erbringen und vor Ort produzierten, sogenannten Grünen Wasserstoff zu verwenden.
- Der Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig prüft, Wasserstoff-Brennstoffzellen-Züge auf Nahverkehrslinien, insbesondere auf dem Mitteldeutschen S-Bahn-Netz, einzusetzen.
- Unter Federführung des Verkehrsverbund Rhein-Ruhr wird untersucht, ob für die vorerst nicht realisierte (vollständige) Elektrifizierung der Regiobahn-Strecke der Einsatz alternativer Antriebsarten in Frage kommt.

E Regulierung von Wartungseinrichtungen

Aufbauend auf den Erkenntnissen der Prüfung der Märkte auf ihre wettbewerbliche Situation (vgl. Kapitel D) hat die Bundesnetzagentur überprüft, inwieweit und in welcher Form sie eine staatliche Regulierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für erforderlich hält. Da eine Marktregulierung einen Eingriff in die Kräfte des Marktes und in die Rechte der Akteure, zum Beispiel in die Vertragsfreiheit und das Eigentumsrecht, darstellt, sollte sie nur dann eingesetzt werden, wenn das Zusammenspiel der Marktkräfte ansonsten nicht zu einem zufriedenstellenden Marktergebnis führen würde. Ein Beispiel hierfür wäre ein Marktversagen, bei dem die Kostenstruktur des Angebots einen Wettbewerb auf Anbieterseite verhindert und sich Nachfrager in einer nachteiligen Marktlage wiederfinden. Bei etablierten wettbewerblichen Strukturen auf einem Markt sollte sich die Regulierung hingegen zurücknehmen und den Markt bei der Entwicklung der eigenen Marktkräfte unterstützen. Aus diesem Grund ist die Beachtung der unterschiedlichen wettbewerblichen Strukturen auf den Märkten für Wartungseinrichtungen für eine jeweils angemessene Eingriffsdichte und -tiefe geboten.

Die Regulierung von Wartungseinrichtungen orientiert sich an nationalem und internationalem Recht. Im deutschen Recht ist neben dem AEG insbesondere das ERegG maßgeblich. Auf die gegenwärtigen Regelungen des ERegG geht Kapitel 1 ein. Die nationale Gesetzgebung muss sich jedoch ggf. an europarechtlichen Vorgaben orientieren und wird bei unmittelbar anzuwendenden Rechtsakten von ihr überlagert. Wesentlich vor allem für den Bereich der Zugangsregulierung von Wartungseinrichtungen ist die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 (DVO), während die Richtlinie 2012/34/EU vor allem für die Entgeltregulierung zu beachten ist. Kapitel 2 geht auf europarechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf die Regulierung von Wartungseinrichtungen sowie die nationale Gesetzgebung ein. Kapitel 3 widmet sich Erkenntnissen aus der Regulierungstätigkeit der Bundesnetzagentur. Die Einschätzung der Bundesnetzagentur über die künftigen Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen wird in Kapitel 4 vorgestellt.

1. Regulierung nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz

1.1 Grundsätzliche Pflichten als Betreiber einer Serviceeinrichtung

Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge werden nach Anlage 2 Nr. 2 lit e) ERegG zu den sog. Serviceeinrichtungen⁸³ gezählt. Entsprechend unterliegen – soweit keine Ausnahmen bestehen – ihre Betreiber grundsätzlich den Regulierungsvorschriften für Betreiber von Serviceeinrichtungen⁸⁴. Leistungen, die im Rahmen der schweren Instandhaltung für Hochgeschwindigkeitszüge oder andere Arten von Fahrzeugen erbracht werden, die besonderer Einrichtungen bedürfen, sind, soweit sie als Nebenleistungen angeboten werden, reguliert (siehe dazu Kapitel 1.3).

Nach nationalem Recht, dem ERegG, haben Betreiber von Serviceeinrichtungen u. a. Zugang zu ihren Einrichtungen zu gewähren (§§ 10 Abs. 3, 11 Abs. 2), Nutzungsbedingungen aufzustellen (§ 19 Abs. 4), bei Konflikten zwischen mehreren Anträgen ein Koordinierungsverfahren durchzuführen (§ 13 Abs. 2),

⁸³ Zum Begriff der Serviceeinrichtungen siehe § 2 Abs. 9 AEG.

⁸⁴ Zum Begriff des Betreibers einer Serviceeinrichtung siehe § 2 Abs. 11 AEG.

Kapazitäten zuzuweisen (§ 43) und die Entgelte nach dem Maßstab „Kosten zuzüglich angemessener Gewinn“ angemessen, nichtdiskriminierend und transparent zu bilden (§ 32). Zusätzlich unterliegen die Ablehnung von Zugangsanträgen sowie die Aufstellung und Änderung der Nutzungsbedingungen der Vorab-Prüfung durch die Bundesnetzagentur (sog. ex-ante-Regulierung, §§ 72, 73).

Eine Vielzahl der nationalen Zugangsregelungen des ERegG wird seit dem 01.06.2019 durch den Anwendungsvorrang der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 überlagert. So ergibt sich zum Beispiel die Pflicht zur Durchführung eines Koordinierungsverfahrens nunmehr aus Art. 10 der DVO oder die Pflicht zur Aufstellung einer Beschreibung der Anlagen und Leistungen in einer Serviceeinrichtung aus Art. 4 Abs. 2 lit. a) der DVO und nicht mehr nur aus § 19 Abs. 4 ERegG.

1.2 Ausnahmen für Betreiber einer Wartungseinrichtung gemäß § 63 Eisenbahnregulierungsgesetz

Die deutsche Gesetzgebung sieht derzeit, befristet bis zum 31.12.2020, Ausnahmen für Betreiber einer Wartungseinrichtung von wesentlichen regulatorischen Vorschriften vor (§§ 63, 81 Abs. 2 ERegG). Sie werden im Folgenden beschrieben. Zu beachten ist jedoch, dass die unmittelbar gültige und vorrangig anzuwendende DVO Regelungen enthält, die seit dem 01.06.2019 die Ausnahmen nach nationalem Recht zum Teil überlagern (vgl. Kapitel 2.1).

Ausnahmen für Betreiber von Wartungseinrichtungen von regulatorischen Vorschriften fanden sich zum ersten Mal im 9. Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften vom 28. Mai 2015 (BGBl. I S. 824). Danach war gemäß § 14 Abs. 7 AEG die Entgeltvorschrift des damaligen § 14 Abs. 5 AEG nicht mehr auf Betreiber von Wartungseinrichtungen anzuwenden.

Die Begründung des Gesetzentwurfes führt dazu aus:

„Es gibt einheitliche Hinweise darauf, dass im Bereich der Werkstätten ein funktionierender Markt besteht. Dann kann die Eisenbahnregulierung eingeschränkt werden, indem auf eine Kontrolle der Entgelte verzichtet wird. Daher soll, zunächst im Wege eines zeitlich befristeten Versuchs, eine Befreiung von der Entgeltregulierung in Bezug auf § 14 Absatz 5 erfolgen. Ein jährlicher Bericht durch die Bundesnetzagentur soll erstellt werden, um die Auswirkungen auf den Markt festzustellen. Die Regelung ist auf vier Jahre befristet, um dem Gesetzgeber Gelegenheit zur Prüfung und Neuregelung zu geben.“ (BT-Drs. 18/4202, S. 11)

Mit Einführung des ERegG im Jahr 2016 hat der Gesetzgeber die Ausnahme noch erweitert und mittels § 63 ERegG die Betreiber von Wartungseinrichtungen auch von der Aufstellung von Nutzungsbedingungen nach § 19 Abs. 4 ERegG und der Begründung von ablehnenden Entscheidungen nach § 13 Abs. 4 S. 1 ERegG freigestellt.

Zu den §§ 63 - 65 ERegG lautet die Begründung zum Gesetzentwurf:

„Die Regelungen in Kapitel 4 betreffen die Regulierung von Wartungseinrichtungen als Serviceeinrichtungen im Sinne der Richtlinie. Regulierung ist kein Selbstzweck. Insbesondere bei bestehendem Wettbewerb stellt Regulierung einen unnötigen Eingriff in einen funktionierenden Markt dar. Auf der Grundlage der Stellungnahmen des Eisenbahnsektors bedarf der Bereich der Wartungseinrichtungen keiner Regulierung. Daher müssen Ausnahmen von den allgemeinen Regelungen für Wartungseinrichtungen vorgesehen werden. § 81 befristet die Geltungsdauer dieser Regelungen.“ (BT-Drs. 18/8334, S. 218)

Damit sind Betreiber von Wartungseinrichtungen – vorbehaltlich der seit 01.06.2019 geltenden europarechtlicher Vorgaben, siehe dazu Kapitel 2 – bis zum Ende des Jahres 2020 von wesentlichen regulatorischen Vorschriften freigestellt. Bei isolierter Betrachtung der nationalen Gesetzeslage verblieben insbesondere noch die Verpflichtungen zur Zugangsgewährung (§§ 10 Abs. 3, 11 Abs. 2 ERegG), zur Kapazitätszuweisung (§ 43 ERegG), zum Koordinierungsverfahren bei Konflikten zwischen mehreren Anträgen (§ 13 Abs. 2 ERegG), zum Entscheidungs- bzw. Konfliktlösungsverfahren (§ 13 Abs. 3 ERegG) und zur Aufstellung von Bestimmungen zur Betriebssicherheit (§ 19 i. V. m. § 21 ERegG). Beim Konfliktlösungsverfahren ist zu beachten, dass die Eigenproduktion unter Umständen einen Vorrang vor Fremdaufträgen genießen kann (§ 13 Abs. 3 Nr. 2 ERegG) und dass Ablehnungen nicht begründet werden müssen (§ 63 Abs. 2 ERegG). Weitere Pflichten bestehen etwa bzgl. der Buchführung (§ 12 Abs. 2 ERegG) und der Informationspflichten im Rahmen der Marktbeobachtung (§ 17 Abs. 3 ERegG); für letztere besteht auch keine Befreiungsmöglichkeit.

Ohne ein weiteres Tätigwerden des Gesetzgebers träten die Ausnahmen des § 63 ERegG gemäß § 81 Abs. 2 ERegG zum 31.12.2020 außer Kraft. In diesem Fall unterlägen die Betreiber von Wartungseinrichtungen den für alle Betreiber von Serviceeinrichtungen geltenden Vorschriften des ERegG.

Seit dem 01.06.2019 werden jedoch zentrale Bestandteile der Regulierung von Serviceeinrichtungen – und damit auch von Wartungseinrichtungen – durch die DVO überlagert. Sie enthält etwa Regelungen zu einer Beschreibung der Serviceeinrichtung, zur Zuweisung und Nutzung von Kapazitäten, zum Koordinierungsverfahren und zu Vorrangkriterien sowie zu Zugangsablehnungen, jedoch keine Ausnahmen oder Sondervorschriften speziell für Betreiber von Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel 2.1).

1.3 Schwere Instandhaltungsleistungen an Hochgeschwindigkeitszügen oder an anderen Arten von Fahrzeugen, die besonderer Einrichtungen bedürfen

Schwere Instandhaltungsleistungen an Hochgeschwindigkeitszügen oder an anderen Arten von Fahrzeugen, die besonderer Einrichtungen bedürfen, sind nur reguliert, soweit sie als Nebenleistung angeboten werden (Anlage 2 Nr. 4 lit. e) zum ERegG).⁸⁵ Gemäß § 14 Abs. 2 ERegG kann ein Zugangsberechtigter den Betreiber einer Serviceeinrichtung um das Erbringen von Nebenleistungen ersuchen. Der Betreiber der Serviceeinrichtung ist zum Erbringen dieser Leistungen nicht verpflichtet. Beschließt der Betreiber der Serviceeinrichtung aber, anderen Zugangsberechtigten solche Leistungen anzubieten, so muss er diese zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen für alle Zugangsberechtigten erbringen, die dies beantragen.

⁸⁵ Diese Regelung stellt die Umsetzung des Art. 13 Abs. 2 i. V. m. Anhang II Nr. 2 lit. e) sowie des Art. 13 Abs. 8 i. V. m. Anhang II Nr. 4 lit. e) der Richtlinie 2012/34/EU durch den deutschen Gesetzgeber dar. Die Sonderstellung wird in der Begründung des Gesetzentwurfes des ERegG u. a. damit erklärt, dass der Bau und die Erhaltung solcher Einrichtungen mit hohen Kosten verbunden seien und dass Investitionen geschützt würden (vgl. BT-Drs. 18/8334, S. 170, zu § 1 Abs. 22 ERegG). Dabei könnte der Betreiber einer solchen Wartungseinrichtung vor einem Organisations- und Koordinationsaufwand für Dritte oder auch die Investition in den Gesamtbereich Instandhaltungs- und Verkehrsmarkt geschützt werden. Bei letzterem könnte ein Zugangsrecht jedenfalls für Eisenbahnverkehrsunternehmen, die nicht im verkehrlichen Wettbewerb mit dem Betreiber der Wartungseinrichtung stehen, unschädlich erscheinen, solange ausreichend Kapazitäten zur Instandhaltung aller Fahrzeuge zur Verfügung stehen.

2. Europarechtliche Vorgaben und Auswirkungen auf die Regulierung

Um im Rahmen eines europäischen Binnenmarktes die Eisenbahnsysteme in den Mitgliedsstaaten stärker miteinander zu verzahnen, ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen und die Geltung wettbewerblicher Elemente zu gewährleisten, beschäftigt sich auch der europäische Gesetzgeber mit Thematiken der Regulierung auf dem Eisenbahnmarkt. So basieren gegenwärtig die deutschen Regulierungsgrundsätze im Eisenbahnbereich auf der EU-Richtlinie 2012/34/EU. Mit dem ERegG hat der deutsche Gesetzgeber im Jahr 2016 die Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Im Jahr 2019 erfolgte eine Anpassung des ERegG an die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2016/2370 als Bestandteil des sog. Vierten Eisenbahnpakets der Europäischen Kommission. Bei der Umsetzung des Unionsrechts hatte der deutsche Gesetzgeber einen Spielraum, den er u. a. bei der Freistellung der Betreiber von Wartungseinrichtungen von regulatorischen Anforderungen in § 63 ERegG genutzt hat. Im Bereich der Zugangsregulierung wird der Umsetzungsspielraum jedoch durch die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177, die unmittelbar und vorrangig vor nationalem Recht anzuwenden ist, verdrängt.

2.1 Zugangsregulierung

Am 22.11.2017 hat die EU-Kommission die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 über den Zugang zu Serviceeinrichtungen und schienenverkehrsbezogenen Leistungen mit Inkrafttreten zum 01.06.2019 erlassen. Als Verordnung gilt sie unmittelbar und ist gegenüber dem nationalen Recht vorrangig anzuwenden. Das Ziel der bereits in der Richtlinie 2012/34/EU vorgesehenen Durchführungsrechtsakte ist, dass die EU-Kommission Vorgaben zur Regelung konkreter Sachverhalte erlassen kann, die eine weitergehende Harmonisierung der Regelungen in den Mitgliedsstaaten ermöglichen.

Der Spielraum des nationalen Gesetzgebers wird durch die DVO beschränkt, soweit diese zum nationalen Recht gleichlautende oder widersprechende Regelungen enthält. Der Regelungsgegenstand bezieht sich dabei auf den Zugang zu Leistungen. Die Durchführungsverordnung macht beispielsweise in Art. 4 Abs. 2 Vorgaben zu den Mindestinhalten der sog. Beschreibung der Serviceeinrichtung (entspricht im Wesentlichen den bisherigen Nutzungsbedingungen), für die Antragstellung und die Durchführung des Koordinierungs- und Entscheidungsverfahrens (Art. 9 - 11), für tragfähige Alternativen, Ablehnungen von Zugangsanträgen und der Kapazitätszuweisung durch die Regulierungsstelle im Beschwerdefall (Art. 12 - 14). Sie enthält hingegen keine Vorgaben zur Entgeltbildung oder zu Vorschriften der getrennten Rechnungslegung. Insoweit bleibt ein nationaler Gestaltungsspielraum für Befreiungen erhalten.

Im Geltungsbereich der Durchführungsverordnung besteht kein Spielraum für abweichende Regelungen, auch nicht für Betreiber von Wartungseinrichtungen, soweit die Gestaltung des Procedere und der Kriterien des Zugangs betroffen sind. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts sind die Freistellungen der Betreiber von Wartungseinrichtungen in § 63 ERegG nicht mehr anwendbar und damit obsolet, soweit die Durchführungsverordnung abschließende Regelungen enthält. Das gilt beispielsweise hinsichtlich der Mindestinhalte der Beschreibung der Serviceeinrichtung nach Art. 4 Abs. 2 ERegG, wozu zum Beispiel auch die transparente Darstellung der Entgelte und Entgeltgrundsätze (Art. 4 Abs. 2 lit. m) gehört. Die Regelung in § 63 Abs. 1 ERegG, nach der die Betreiber von Wartungseinrichtungen keine Nutzungsbedingungen nach § 19 Abs. 4 ERegG aufzustellen haben, wurde daher mit Geltung der Durchführungsverordnung ab 1. Juni 2019 durch die Pflicht zur Aufstellung einer Beschreibung der Serviceeinrichtung nach Art. 4 Abs. 1 weitestgehend verdrängt. Beim Konfliktlösungsverfahren ist zu beachten, dass § 13 Abs. 3 ERegG überlagert wird und insbesondere der im nationalen Recht verankerte

„Eigentümergebot“ gemäß § 13 Abs. 3 Nr. 2 ERegG nicht mehr gilt, sondern gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. k) i. V. m. Art. 11 der DVO eigene Konfliktlösungsregeln von Betreibern von Wartungseinrichtungen in der Beschreibung der Serviceeinrichtung festgelegt werden und von der Bundesnetzagentur überprüft werden können.

In Art. 2 enthält die Durchführungsverordnung Befreiungsmöglichkeiten für Serviceeinrichtungen, die „in einem wettbewerbsorientierten Umfeld mit einer Vielzahl von Wettbewerbern vergleichbare Leistungen erbringen“. Die vorliegende Marktuntersuchung könnte daher als Grundlage für künftige Befreiungen auf der Grundlage der Durchführungsverordnung dienen. Daneben sind Befreiungen möglich, wenn Serviceeinrichtungen oder Leistungen nicht von strategischer Bedeutung sind oder wenn die Anwendung der Durchführungsverordnung das Funktionieren des Marktes für Serviceeinrichtungen beeinträchtigen könnte. Allerdings decken auch die Befreiungsmöglichkeiten nach der Durchführungsverordnung nicht den bisherigen § 63 ERegG ab, weil nach der Verordnung jeder Betreiber einer Serviceeinrichtung – in der Mehrzahl unabhängig von einer Befreiung⁸⁶ – bestimmte Informationen über seine Serviceeinrichtung(en) bereitstellen muss (sog. Kernbestandteile der Beschreibung von Serviceeinrichtungen nach Art. 2 Abs. 1 der DVO).

2.2 Entgeltregulierung

Auf dem Gebiet der Entgelte besteht dagegen der Umsetzungsspielraum des Gesetzgebers fort. Allerdings wird er durch Art. 31 Abs. 7 der Richtlinie 2012/34/EU begrenzt, nach dem die Entgelte für den Schienenzugang innerhalb von Serviceeinrichtungen und für die Erbringung von Leistungen in diesen Einrichtungen die Kosten für deren Erbringung zuzüglich eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen dürfen. Dies gilt auch für Wartungseinrichtungen.

Die Frage, ob § 63 ERegG eine ausreichende Umsetzung darstellt, wurde im Rahmen eines Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen angesprochen (siehe Kapitel 3.2). Eine Streichung der generellen Freistellung der Betreiber von Wartungseinrichtungen von der Anwendung des § 32 ERegG würde diese Frage gegenstandslos machen. In Betracht kommt stattdessen eine betreiberindividuelle Befreiung von der Pflicht zur Einhaltung des § 32 ERegG nach § 2 Abs. 5 ERegG, wie sie heute bereits für Betreiber anderer Serviceeinrichtungen genutzt wird.

2.3 Europarechtskonforme Beibehaltung der Regelungen des § 63 Eisenbahnregulierungsgesetz

Eine dem bisherigen § 63 ERegG entsprechende, weitgehende generelle Freistellung der Betreiber von Wartungseinrichtungen von regulatorischen Pflichten ist aus Sicht der Bundesnetzagentur europarechtlich nicht (mehr) ohne weiteres möglich. Dagegen sprechen im Bereich der Zugangsregulierung die vorrangig und unmittelbar anwendbare DVO (EU) 2017/2177 und im Bereich der Entgeltregulierung die Vorgaben der Richtlinie 2012/34/EU. Sofern rechtspolitisch eine entsprechende Freistellung angestrebt wird, müsste diese daher auf europäischer Ebene durch eine Änderung der Richtlinie und der Durchführungsverordnung vorangetrieben werden. Eine europarechtskonforme Umsetzung erfordert jedenfalls, dass Betreiber von

⁸⁶ Etwas anderes gilt für Betreiber von Serviceeinrichtungen, die ausschließlich von Betreibern kulturhistorischer Eisenbahnen für deren eigene Zwecke genutzt werden, vgl. Art. 2 Abs. 1 S. 2 der DVO. Insoweit können Ausnahmen von allen Vorschriften der DVO beantragt werden.

Wartungseinrichtungen im Bereich der Zugangs- und Entgeltregulierung grundsätzlich mindestens den europarechtlich vorgegeben regulatorischen Mindestanforderungen unterliegen.

Eine Befreiung der Betreiber von Wartungseinrichtungen von bestimmten regulatorischen Pflichten im Einzelfall gibt die Möglichkeit, dass die Befreiung in Abhängigkeit von der Intensität der wettbewerblichen Verhältnisse der Märkte und der jeweiligen Bedeutung des Betreibers für den Wettbewerb auf dem entsprechenden Markt erfolgen kann. Damit können die heterogenen wettbewerblichen Verhältnisse der Märkte und die Stellung des einzelnen Wartungseinrichtungsbetreibers im Markt beachtet werden. So sind etwa Befreiungen mit individueller Ausgestaltung, zum Beispiel bezüglich der berührten Vorschriften und der Laufzeit, möglich.

3. Erkenntnisse aus der Regulierungstätigkeit

3.1 Überblick

Generell ist festzuhalten, dass in den letzten Jahren nur wenige Anfragen von Anbietern und Nachfragern von Instandhaltungsleistungen sowie Beschwerden zu Wartungseinrichtungen an die Bundesnetzagentur herangetragen wurden. Das könnte zunächst dafür sprechen, dass die Marktakteure auf Anbieter- und Nachfragerseite eigenständig miteinander agieren und insoweit nicht des Schutzes durch die Regulierungsbehörde bedürfen. In diese Richtung gehen auch einige Äußerungen von Marktteilnehmern im Rahmen der Markterhebung. Allerdings ist auch hier von einer gewissen Dunkelziffer auszugehen. Einige Beispiele können illustrieren, dass der Wettbewerb möglicherweise nicht in jedem Bereich zufriedenstellend funktioniert.

3.2 Verfahren zu Entgelten für Instandhaltungsleistungen im SPNV

Ein Verfahren der Bundesnetzagentur, das auf den Hinweis eines EVU zurückging, beschäftigte sich mit den Entgelten für fremdvergebene Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen des SPNV. Das die Instandhaltung beauftragende EVU hatte die Bundesnetzagentur darauf aufmerksam gemacht, dass es aus seiner Sicht überhöhte Entgelte, gemessen an anderen Betreibern von Wartungseinrichtungen sowie an der Eigenproduktion des Betreibers der Wartungseinrichtung, zahle.

Das EVU hatte sich im Rahmen einer Ausschreibung von SPNV-Leistungen dafür entschieden, die Instandhaltung nicht als Eigenproduktion durchzuführen, sondern fremd zu vergeben. Dazu wurde eine Ausschreibung für Betreiber von Wartungseinrichtungen gestartet. Später wurde eine Vereinbarung über die Instandhaltung mit dem EVU, welches das SPNV-Netz zuvor bediente, in dessen bestehenden Wartungseinrichtungen geschlossen. Die Wartungseinrichtungen verblieben dabei beim Vorbetreiber, der dort auch eigene Fahrzeuge anderer SPNV-Netze instand hält.

Die Verhandlungen zum Abschluss des langfristigen Wartungsvertrages lagen zeitlich noch vor Inkrafttreten der gesetzlichen Freistellung der Wartungseinrichtungen von der Entgeltkontrolle. Die Vertragsparteien waren zu diesem Zeitpunkt der Auffassung, dass die mehrjährige Nutzung der Wartungseinrichtung über den Zeitraum der vergebenen SPNV-Verkehre sowie die notwendigen Investitionen für die Wartung der neu zu beschaffenden Fahrzeuge gesonderte Vertragsbedingungen erforderten, welche in Form eigenständiger Nutzungs- und Entgeltregelungen bei der Bundesnetzagentur eingereicht wurden. Einige Jahre nach dem Vertragsabschluss und nach einem Wechsel in der Geschäftsführung des EVU wandte sich dieses jedoch an die Bundesnetzagentur und schilderte, dass die damals ausgehandelten Entgelte erheblich über den in den

Nutzungsbedingungen für Serviceeinrichtungen des Betreibers der Wartungseinrichtung veröffentlichten Entgelten lägen. Daraufhin leitete die Beschlusskammer Eisenbahnen der Bundesnetzagentur ein Verfahren zur Entgeltüberprüfung ein.

Die Bundesnetzagentur war der Auffassung, dass die Entgeltbildung dem allgemeinen Diskriminierungsverbot und Angemessenheitsgebot nach § 10 Abs. 3 ERegG (§ 10 Abs. 4 ERegG a. F.) bzw. § 11 Abs. 2 ERegG unterliege, von dem auch Wartungseinrichtungen nicht ausgenommen sind. Sie hat daher einen Auskunftsbefehl an den Betreiber der Wartungseinrichtung gerichtet, um die für die Instandhaltung entstehenden Kosten zu erfahren. Der Betreiber bestritt die Anwendbarkeit und Kontrollfähigkeit der Entgelte und beantragte einstweiligen Rechtsschutz vor dem Verwaltungsgericht Köln sowie vor dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen bezüglich des Auskunftsbefehls.

Die Gerichte haben maßgeblich darauf abgestellt, dass der Entgeltmaßstab des § 32 ERegG gemäß § 63 Abs. 2 ERegG auf Betreiber von Wartungseinrichtungen keine Anwendung finde. Dies wirke sich auch auf die allgemeinen Zugangsnormen in §§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 2 ERegG aus, zumal die Maßstäbe „angemessen“, „nichtdiskriminierend“ und „transparent“ identisch seien. Diese Auslegung entspreche auch der Intention des Gesetzgebers, der im Hinblick auf die Entgelte vorerst von einem funktionierenden Markt ausgegangen sei. Eine Regulierung der Entgelte solle daher – zunächst gemäß § 81 Abs. 2 ERegG zeitlich beschränkt – nicht stattfinden.

Eine regulatorische Kontrolle der Entgelte von Wartungseinrichtungen erscheint vor diesem Hintergrund gegenwärtig ausgeschlossen. In der Folge hat die Beschlusskammer der Bundesnetzagentur das o.g. Verfahren eingestellt.

In der gerichtlichen Auseinandersetzung kam auch die Frage auf, ob die pauschale Ausnahmeregelung für die Entgelte von Wartungseinrichtungen mit Unionsrecht vereinbar sei. Dem liegt die Frage zugrunde, ob Art. 31 Abs. 7 der Richtlinie 2012/34/EU den Maßstab des § 32 Abs. 1 ERegG für alle Serviceeinrichtungen vorgebe (vgl. Kapitel 2.2). Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen verwies in dieser Sache auf das Hauptsacheverfahren.⁸⁷ Die Beschlusskammer nahm im Anschluss den Beschluss zurück. Die Rücknahme erfolgte vor dem Hintergrund, dass eine Entscheidung im Hauptsacheverfahren nicht vor Ablauf der Befristung des § 63 ERegG zu erwarten ist.

Im Ergebnis ist das EVU weiterhin an die vereinbarten und aus seiner Sicht überhöhten Entgelte gebunden, die regulatorisch nicht überprüfbar sind. Das EVU wechselte auch nicht den Anbieter von Instandhaltungsleistungen. Insofern hat der Markt die Probleme des EVU nicht gelöst. In diesem speziellen Fall dürfte daher nicht von einem funktionierenden Markt ausgegangen werden können. Wäre eine regulatorische Entgeltüberprüfung möglich, könnten ggf. überhöhte Entgelte angepasst werden, so dass eine

⁸⁷ Im Einzelnen vermerkte das Gericht in der Beschlussbegründung: „Letztendlich ist damit die Frage aufgeworfen, ob die durch den deutschen Gesetzgeber in der Annahme eines funktionierenden Wettbewerbs mit §§ 63 Abs. 2, 81 Abs. 2 i. V. m. § 32 ERegG geschaffene pauschale Ausnahmeregelung für die Entgelte hinsichtlich des Zugangs zu Wartungseinrichtungen und der darin erbrachten Leistungen insgesamt mit den unionsrechtlichen Vorgaben aus der Richtlinie 2012/34/EU in Übereinstimmung gebracht werden kann und welche Folgen sich aus einer etwaigen fehlerhaften Richtlinienumsetzung unter Beachtung der auch für eine unionsrechtskonforme Auslegung geltenden Grenzen für die Auslegung und Anwendung der hier streitigen Vorschriften ergäben. Diese Frage ist dem Hauptsacheverfahren vorzubehalten.“ Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 14.12.2018, 13 B 1241/18, juris-Rn. 54.

langfristige Vertragsbindung und fehlende Alternativen am Markt für den Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen nicht schädlich wären.

3.3 Instandhaltung als Hindernis bei Ausschreibungen von SPNV-Netzen

Wie in Kapitel D1.3 beschrieben, wird die betriebsnahe Instandhaltung im SPNV in vielen Fällen in Eigenproduktion durch das EVU durchgeführt. Dies kann zu Hindernissen bei einer Neuausschreibung des SPNV-Netzes führen. So berichteten verschiedene EVU der Bundesnetzagentur in Gesprächen, dass die Nutzung von fremden Wartungseinrichtungen im SPNV-Bereich dadurch erschwert werde, dass man vor der Erteilung eines Zuschlags durch den Aufgabenträger für ein SPNV-Netz nicht immer damit rechnen könne, Marktpreise für Instandhaltungsleistungen durch den bisherigen Betreiber des SPNV-Netzes zu erhalten oder die Wartungseinrichtung übernehmen zu können. Erst nach der Zuschlagerteilung und damit dem Verlust der SPNV-Leistungen würden vom bisherigen Betreiber des SPNV-Netzes und der Wartungseinrichtung marktübliche Preise angeboten. Der bisherige SPNV-Betreiber nutze damit seine Betreibereigenschaft der zugehörigen Wartungseinrichtung aus, um die Kalkulation von Angeboten im Rahmen der Ausschreibung zu erschweren und damit die Chancen von Mitbewerbern im SPNV-Vergabeverfahren zu verringern.

Anhaltspunkte für ein entsprechendes Verhalten finden sich - laut Pressemeldungen - zum Beispiel im Zusammenhang mit der geplanten Ausschreibung von zwei Losen der Berliner S-Bahn durch die Länder Berlin und Brandenburg. Im Rahmen der Markterkundung haben interessierte Unternehmen angemerkt, dass es bei der Angebotserstellung essentiell für eine Teilnahme am Vergabeverfahren sei, eine gesicherte und vorab kalkulierbare Nutzungsmöglichkeit von bestehenden Wartungseinrichtungen oder von geeigneten Standorten für Neubauten zu erhalten.⁸⁸ Die Unternehmen sind dabei vor allem an einer Übernahme bestehender Wartungseinrichtungen interessiert, da ein Neubau im Berliner Ballungsgebiet aufgrund einer mangelnden Verfügbarkeit geeigneter Grundstücke nicht in erforderlichem Maße möglich sein wird. Sollte sich weder eine Übernahme von Wartungseinrichtungen noch eine verlässliche Planungssicherheit für den Zugang zu bestehenden Wartungseinrichtungen ergeben, könnte dies die Angebotsmöglichkeiten der Wettbewerber und den Ausschreibungswettbewerb negativ beeinflussen.

Zum Schutz von Zugangsbegehren verpflichten die gesetzlichen Regelungen den Betreiber von Wartungseinrichtungen zum Betrieb seiner Infrastruktur (§ 11 Abs. 1 S. 1 AEG) bei gleichzeitiger Pflicht zur Zugangsgewährung. Bei konkurrierenden Anträgen auf Zugang werden die Anträge etwa anhand von Vorrangkriterien sortiert, die gemäß Art. 11 S. 2 der DVO nichtdiskriminierend und objektiv sein müssen. Sollte die Kapazität der Wartungseinrichtungen nicht für alle Anträge auf Zugang bzw. Leistungserbringung ausreichen, ist der Betreiber gemäß Art. 10 Abs. 3 der DVO verpflichtet, Optionen zu prüfen, die ggf. auch eine Erhöhung der Kapazität beinhalten, etwa durch die Zugangsgewährung für die Eigenerbringung von Leistungen. Gemäß Art. 10 Abs. 5 der DVO kann der Betreiber zudem aufgefordert werden, Maßnahmen zu ergreifen, die es ermöglichen, zusätzlichen Anträgen auf Zugang zu seiner Einrichtung zu entsprechen. Wie in Erwägungsgrund 5 der DVO dargelegt, wäre zudem die Eigenerbringung der Instandhaltungsleistungen eine weitere Möglichkeit, um Marktverzerrungen zu verhindern. Sollte der Betreiber seine Wartungseinrichtungen

⁸⁸ Der Tagesspiegel berichtete dazu am 15.04.2019 unter der Überschrift „Die Konkurrenz wird ausgebremst“:

<https://www.tagesspiegel.de/berlin/s-bahn-ausschreibung-die-konkurrenz-wird-ausgebremst/24222880.html>, zuletzt abgerufen am 25.04.2019. Die Berliner Zeitung berichtete am 27.04.2019 unter der Überschrift „Showdown im Streit um die S-Bahn“ in der gedruckten Ausgabe.

hingegen nicht weiterbetreiben wollen, so hat er ein Stilllegungsverfahren gemäß § 11 AEG anzustrengen, bei dem Interessenten ihren Übernahmewillen anzeigen können.⁸⁹

Das derzeitige Regulierungsregime bietet insbesondere bei Fällen, die eine langfristige Planbarkeit bei gleichzeitig langem Vorlauf vor dem tatsächlichen Bedarf fordern, wie dies bei Ausschreibung von Verkehrsverträgen im SPNV der Fall ist, nur wenig Handhabe. Zwar ist das Zugangsrecht, wie beschrieben, durch die Regulierungsbehörde durchsetzbar, aufgrund der in Kapitel 1.2 geschilderten Ausnahmen unterliegen jedoch die Entgelte für die Leistungen gegenwärtig nicht der Regulierung. Bei einer entsprechenden Gestaltung ist es denkbar, dass der bisherige Betreiber seine Verfügungsgewalt über die Wartungseinrichtung, etwa durch Setzung der Entgelthöhe, als Zugangshürde verwendet. Zudem sind die besonderen Bedürfnisse der betriebsnahen Instandhaltung des SPNV nicht vollständig in der Regulierung verankert. Insbesondere erfordern die Ausschreibungen eine mit langem Vorlauf sicherzustellende Planbarkeit einer langfristigen Leistungserbringung, die zudem auf vorweg kalkulierbaren Entgelten über die gesamte Vertragslaufzeit beruht. Diese Anforderungen sind nur schwerlich mit einem Regulierungsrahmen in Einklang zu bringen, der darauf ausgelegt ist, Zugangsbegehren mehrerer Zugangsberechtigter im Wettstreit zu betrachten und Konflikte zwischen ihnen zu lösen. Auch die Abbildung konkreter Kosten im Rahmen der Entgeltbildung kann auf einen derartigen Zeithorizont herausfordernd sein. Eine Übernahme von Wartungseinrichtungen ist, abseits des Stilllegungsverfahrens, im Regulierungsrecht nicht vorgesehen. Der Umbau einer Wartungseinrichtung für andere Leistungen, als sie für die Erfüllung des Verkehrsvertrages erforderlich sind, lässt sich mit diesen Regeln nicht verhindern. In Kapitel 4.3 werden daher alternative bzw. weitergehende Möglichkeiten aufgezeigt.

3.4 Entgelte im Bereich der Instandhaltung von Dampflokomotiven

Von mehreren Zugangsberechtigten zu Wartungseinrichtungen für die Instandhaltung von Dampflokomotiven wurden Hinweise auf möglicherweise überhöhte Entgelte gegeben (vgl. Kapitel D14.5). Aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage (vgl. Kapitel 1.2) kann die Bundesnetzagentur diesen Hinweisen zurzeit nicht nachgehen.

3.5 Nutzungsbedingungen und Bestimmungen zur Betriebssicherheit

Die Erfahrungen mit den Erleichterungen für Betreiber von Wartungseinrichtungen in § 63 ERegG sind gemischt: Viele Unternehmen begrüßen zweifellos, dass sie insoweit von regulatorischen Anforderungen freigestellt sind. Die Ausnahmen von der Pflicht zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen nach § 63 Abs. 1 ERegG mit der Maßgabe, dass ausschließlich Bestimmungen zur Betriebssicherheit aufzustellen sind, hat aber auch zu Rechtsunsicherheit geführt. Einige Unternehmen haben im Wesentlichen ihre bisherigen Nutzungsbedingungen beibehalten und der Bundesnetzagentur vorgelegt. Sehr wenige haben gezielt Bestimmungen zur Betriebssicherheit vorgelegt. In diesen Fällen bestand eine erhebliche Unsicherheit, was verpflichtend zum Inhalt dieser Bestimmungen zur Betriebssicherheit gehört.

⁸⁹ Art. 15 der DVO gibt ein Verfahren zur Stilllegung ungenutzter Serviceeinrichtungen vor, das durch die Regulierungsstelle begleitet wird. Gemäß Abs. 10 ist es den Mitgliedsstaaten jedoch möglich, auf bestehende Verfahren zurückzugreifen. Hiervon wird in Deutschland Gebrauch gemacht, da die Bundesnetzagentur am 07.06.2019 per Allgemeinverfügung einen bis zum 30.09.2024 befristeten Rückfall auf bestehende Verfahren, derzeit das Verfahren gemäß § 11 AEG, beschloss (Verfahren BK10-19-0057_Z der Beschlusskammer 10).

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass Anzeichen für einen funktionierenden Wettbewerb bestehen, so dass Diskriminierungen weniger wahrscheinlich sind und nur die Sicherheitsregeln festgehalten werden müssen. Aus Sicht der Zugangsberechtigten sollten die Bestimmungen zur Betriebssicherheit alle wesentlichen (sicherheitsrelevanten) Informationen enthalten, die zur Nutzung einer Wartungseinrichtung erforderlich sind. Die Aufstellung von standortbezogenen Sicherheitsbestimmungen würde für die Betreiber von Wartungseinrichtungen jedoch einen erheblichen Aufwand bedeuten.

3.6 Abgrenzung von Wartungseinrichtungen zu anderen Anlagen

Eine andere Anfrage aus dem Markt machte deutlich, dass der Rechtsrahmen des § 63 ERegG auch zu einer geringeren Rechtssicherheit führen kann, da in Wartungseinrichtungen häufig andere technische Einrichtungen, wie etwa WC-Entsorgungs- und Außenreinigungsanlagen, zu finden sind, die aber nicht von der Ausnahme gemäß § 63 ERegG erfasst sind: In Nordrhein-Westfalen werden in den nächsten Jahren große Teile des Nahverkehrs neu vergeben. Dabei wird die Instandhaltung über ein Fahrzeugbereitstellungsmodell durch die Hersteller wahrgenommen. Ein Betreiber von Wartungseinrichtungen berichtete, dass es Anfragen nach den Leistungen Außenreinigung und WC-Entsorgung gebe, die er gerne, soweit möglich, in seinen Wartungseinrichtungen bedienen würde. Dazu stellte er mehrere Fragen zur Anwendung des § 63 ERegG. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur werden die angefragten Leistungen jedoch in sog. „anderen technischen Einrichtungen“ erbracht (vgl. Anlage 2 Nr. 2 lit. f) ERegG), für die die Freistellung von regulatorischen Pflichten nach § 63 ERegG keine Anwendung findet. Der Bundesnetzagentur ist bewusst, dass in der betrieblichen Praxis einer Wartungseinrichtung eine Trennung der Wartungsleistungen und anderer Leistungen teilweise nur schwer möglich sein kann.

4. Einschätzung der Bundesnetzagentur über die künftige Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen

4.1 Aufhebung von § 63 Eisenbahnregulierungsgesetz

Die gegenwärtige Freistellung der Betreiber von Wartungseinrichtungen von regulatorischen Pflichten gemäß § 63 ERegG ist durch § 81 Abs. 2 ERegG bis zum 31.12.2020 befristet. Sie findet nach diesem Datum keine Anwendung mehr. Ob die Ausnahmeregelung bestehen bleiben soll, ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Gemäß § 65 Abs. 3 ERegG hat die Bundesnetzagentur den Auftrag erhalten, darzustellen, ob und inwieweit nach ihrer Auffassung die Befreiungen gemäß § 63 ERegG beibehalten werden sollten.

Vor diesem Hintergrund gibt die Bundesnetzagentur die folgende Stellungnahme zur weiteren Regulierung von Wartungseinrichtungen ab. Sie basiert auf der Einschätzung der Bundesnetzagentur nach der intensiven Prüfung der Märkte für Wartungseinrichtungen und der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Auswertung der Stellungnahmen zum Berichtsentwurf.

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur sollte § 63 ERegG in seiner bisherigen Form nicht beibehalten werden. Er ist in Teilen obsolet und hat sich im Hinblick auf die Freistellung von der Einhaltung der Entgeltvorschriften nicht uneingeschränkt bewährt (siehe Kapitel 2.2 und 3). Darüber hinaus zeigt die unterschiedliche Wettbewerbssituation auf den einzelnen Märkten, dass eine pauschale, gesetzliche Regelung der Inhomogenität der Märkte nicht gerecht wird.

Um dennoch der wettbewerblichen Entwicklung in einigen Märkten Rechnung zu tragen, schlägt die Bundesnetzagentur stattdessen die Nutzung der bereits bestehenden, gesetzlichen und individuellen

Befreiungsmöglichkeiten für diejenigen Betreiber von Wartungseinrichtungen vor, die auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen tätig sind oder von geringer Bedeutung sind. Für Betreiber von Wartungseinrichtungen, die eine hohe Bedeutung auf Märkten mit geringem Wettbewerbsumfang besitzen, hält die Bundesnetzagentur eine Ausnahme von den generellen Regulierungspflichten von Betreibern von Serviceeinrichtungen hingegen nicht für sachgerecht.

Konsequenzen für Betreiber von Wartungseinrichtungen

Konkret bestünden damit für Betreiber von Wartungseinrichtungen vor allem die folgenden Pflichten:

- Zugang zur Wartungseinrichtung und zu angebotenen Leistungen zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen zu gewähren (§§ 10 Abs. 3, 11 Abs. 2 ERegG),
- Nutzungsbedingungen aufzustellen (Art. 4 Abs. 1 der DVO bzw. § 19 Abs. 4 ERegG),
- bei Nutzungskonflikten zu koordinieren, Konflikte zu entscheiden und ggf. tragfähige Alternativen zu benennen (Art. 10 bis 14 der DVO),
- Entgelte so zu kalkulieren, dass sie die Kosten, zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen sowie den Grundsätzen zur Angemessenheit, Diskriminierungsfreiheit und Transparenz entsprechen (§ 32 ERegG) und
- die Nutzungsbedingungen, die jeweiligen Entgelte sowie etwaige Nutzungsablehnungen der Bundesnetzagentur vorab zur Prüfung vorzulegen (§ 72 S. 1 Nr. 3, 5 ERegG)

4.2 Befreiungen von Betreibern von Wartungseinrichtungen

Die Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 2 Abs. 5 ERegG sowie Art. 2 Abs. 2 der DVO bieten die Möglichkeit, Betreiber von Wartungseinrichtungen im Einzelfall von der Pflicht zur Einhaltung wesentlicher regulatorischer Vorgaben – vorbehaltlich einzelner Mindestanforderungen – zu befreien. In Fällen musealer Nutzung bzw. kulturhistorischen Eisenbahnen bestehen zudem weitergehende Befreiungsmöglichkeiten gemäß § 2 Abs. 6 ERegG sowie Art. 2 Abs. 1 S. 2 der DVO.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur haben sich die im ERegG eingeführten Befreiungsmöglichkeiten bei Betreibern von Serviceeinrichtungen grundsätzlich bewährt. Sie ermöglichen eine „Regulierung mit Augenmaß“ und können kleinere Betreiber dort zusätzlich entlasten, wo den bürokratischen Lasten kein vergleichbarer Nutzen gegenübersteht. Die Bundesnetzagentur hat bereits über mehr als 100 Anträge auf Befreiung gemäß § 2 Abs. 5 ERegG entschieden und weit überwiegend Befreiungen gewährt.

Zur Befreiung von Betreibern von Serviceeinrichtungen von regulatorischen Vorschriften hat die Bundesnetzagentur Leitlinien erarbeitet und auf ihrer Internetseite der Adresse www.bundesnetzagentur.de/leitlinien-eisenbahn veröffentlicht.

Gemäß § 2 Abs. 5 ERegG und Art. 2 Abs. 2 der DVO können einerseits Betreiber von Serviceeinrichtungen ohne strategische Bedeutung bzw. bei nicht zu erwartender Beeinträchtigung des Wettbewerbs, in der Regel also Betreiber mit nur einer geringen Marktmacht, befreit werden. Eine Befreiung nach diesem Kriterium käme somit grundsätzlich für alle Betreiber von Wartungseinrichtungen in Betracht, die auf den jeweiligen Märkten für Instandhaltungsleistungen, auf denen sie tätig sind, eine untergeordnete Rolle spielen. Andererseits können Betreiber von Serviceeinrichtungen befreit werden, die in einem wettbewerblichen

Umfeld mit einer Vielzahl von Wettbewerbern, die vergleichbare Leistungen erbringen, tätig sind. Eine Befreiung nach diesem Kriterium käme somit grundsätzlich für alle Betreiber von Wartungseinrichtungen auf den wettbewerblich geprägten Märkten in Betracht. Über einen Befreiungsantrag entscheidet die zuständige Beschlusskammer der Bundesnetzagentur im Rahmen eines Verfahrens, in dem die individuellen Verhältnisse des Antragstellers auf das Vorliegen von Befreiungstatbeständen geprüft werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit Befreiungsverfahren und die aufgrund der vorliegenden Marktuntersuchung erworbenen Kenntnisse lassen sich gut auf die Betreiber von Wartungseinrichtungen übertragen. Im Geltungsbereich der DVO sind auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Befreiungen – wie bereits erwähnt – ohnehin möglich, wenn die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen.

Konsequenzen für Betreiber von Wartungseinrichtungen

Für gemäß § 2 Abs. 5 ERegG und Art. 2 Abs. 1 S. 1 der DVO so weit wie möglich befreite Betreiber von Wartungseinrichtungen verbleiben insbesondere noch folgende Verpflichtungen:

- Zugang zur Wartungseinrichtung und zu angebotenen Leistungen zu angemessenen, nichtdiskriminierenden und transparenten Bedingungen zu gewähren (§ 10 Abs. 3 und § 11 Abs. 2 ERegG),
- eine Beschreibung der Wartungseinrichtung mit Mindestinhalten⁹⁰, einschließlich Entgeltinformationen („Kern-Nutzungsbedingungen“), sowie Bestimmungen zur Betriebssicherheit aufzustellen und zu veröffentlichen (Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 lit. a) bis d), m) und Art. 5 der DVO bzw. § 21 ERegG),
- Nutzungsablehnungen zur Vorabprüfung bei der Bundesnetzagentur (§ 72 S. 1 Nr. 3 ERegG) vorzulegen und
- die Beschreibung der Wartungseinrichtung und der Bestimmungen zur Betriebssicherheit zur Vorabprüfung bei der Bundesnetzagentur (§ 72 S. 1 Nr. 5 ERegG) vorzulegen.

Informationspflichten über vorgenommene Änderungen oder Neufassungen von Nutzungsbedingungen könnten der Transparenz gegenüber der Regulierungsbehörde Rechnung tragen, ohne übermäßige bürokratische Hürden zu schaffen. Im Vergleich zu der Regulierung nicht befreiter Betreiber von Wartungseinrichtungen entfallen damit im Wesentlichen:

- die Pflicht, eine Beschreibung der Serviceeinrichtung bzw. Nutzungsbedingungen in vollem Umfang aufzustellen (Art. 4 Abs. 1 der DVO bzw. § 19 Abs. 4 ERegG),
- die Pflicht, bei Nutzungskonflikten zu koordinieren und tragfähige Alternativen zu nennen (Art. 10, Art 12 der DVO) sowie
- die Pflicht, Entgelte so zu kalkulieren, dass sie die Kosten, zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen (§ 32 ERegG).

⁹⁰ Die Mindestinhalte umfassen insbesondere eine Liste der Anlagen mit Standorten und Öffnungszeiten, die wichtigsten Kontaktdaten, eine Beschreibung der technischen Merkmale, Informationen über private Gleisanlagen zum Zugang, eine Beschreibung der erbrachten Leistungen sowie Informationen über Entgelte für den Zugang und die dort erbrachten Leistungen.

Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur kann die Freistellung von den beschriebenen Regulierungspflichten den rechtlichen Rahmenbedingungen und den praktischen Erfordernissen der Anbieter und Nachfrager von Instandhaltungsleistungen Rechnung tragen, wenn die entsprechenden gesetzlichen Befreiungsgründe vorliegen. Die Bundesnetzagentur würde die Einhaltung der verbleibenden Regelungen zudem im Falle von Beschwerden eines Zugangsberechtigten und ggf. von Amts wegen prüfen. Gegebenenfalls ist aufgrund neuer Erkenntnisse oder einer geänderten Sachlage ein Widerruf der Befreiung erforderlich, etwa gemäß Art. 2 Abs. 4 der DVO.

Die Befreiungsverfahren werden öffentlich vor einer Beschlusskammer der Bundesnetzagentur geführt. Durch eine Befreiung von Regulierungsverpflichtungen möglicherweise betroffene Zugangsberechtigte können sich zum Verfahren hinzuziehen lassen oder werden von Amts wegen hinzugezogen. Sie können ihre Perspektive vorbringen und im Rahmen des Verfahrens etwa Bedenken gegen eine in Rede stehende Befreiung äußern.

Betreiber von Serviceeinrichtungen, die ausschließlich von Betreibern kulturhistorischer/musealer Eisenbahnen für deren eigene Zwecke genutzt werden, können von allen Vorschriften der DVO und des ERegG, mit Ausnahme der Teilnahme an der Marktbeobachtung gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1, befreit werden (Art. 2 Abs. 1 S. 2 der DVO und § 2 Abs. 6 ERegG).

4.3 Instandhaltung im Rahmen von Ausschreibungen im SPNV

Die betriebsnahe Instandhaltung kann im Vorlauf von Ausschreibungen im SPNV eine wesentliche Rolle für die teilnehmenden Unternehmen spielen. Um einen reibungslosen Übergang oder eine planbare langfristige Nutzung von Wartungseinrichtungen zu gewährleisten, könnten zusätzlich zur derzeitigen Regulierung die Entwicklung eines kooperativen Branchenverständnisses gefördert und/oder weitere gesetzliche Grundlagen erwogen werden.

Denkbar wäre aus Sicht der Bundesnetzagentur, für diesen Markt gezielte regulatorische Vorgaben zur Verwendung von Wartungseinrichtungen zu erlassen. So hat die Analyse der Probleme auf dem Markt gezeigt, dass im Vorfeld einer Verkehrsausschreibung verlässliche Zugangsregelungen für eine entfernte Zukunft schwer prognostizierbar sind und der Weiterbetrieb einer Wartungseinrichtung ggf. nur für den Gewinner der Ausschreibung erstrebenswert ist (vgl. Kapitel 3.3 und D1.6). Im Fall der Einrichtungen für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV könnte der Gesetzgeber zudem prüfen, ob er rechtliche Regelungen zur Übergabe von Wartungseinrichtungen, die einem bestimmten Verkehrsvertrag zuzuordnen sind, auf ein nachfolgendes Verkehrsunternehmen erlässt.⁹¹

Könnte schon während des Ausschreibungsprozesses Rechtssicherheit darüber gewährt werden, dass der Gewinner der Ausschreibung sein Betriebskonzept in den benötigten Wartungseinrichtungen umsetzen oder die Wartungseinrichtung übernehmen kann, könnten erhebliche Risikozuschläge oder auch der kostenintensive und volkswirtschaftlich wenig sinnvolle Aufbau ggf. nicht benötigter zusätzlicher Instandhaltungskapazität vermieden werden.

⁹¹ Eine nichteilvernehmliche Übertragung von Wartungseinrichtungen stellt einen starken Eingriff in die Eigentumsverhältnisse dar und ist derzeit nicht möglich. Rechtliche Regelungen bedürften einer Abwägung der Interessen auch vor dem Hintergrund des grundrechtlichen Schutzes von Eigentum und der Ausübung des Gewerbebetriebes (Art 12. und Art. 14 Grundgesetz).

Aus Sicht der Aufgabenträger kann es sinnvoll sein, anreizneutrale Strukturen zu schaffen. Sind etwa Standorte in öffentlichem Eigentum vorhanden, könnten Gebietskörperschaften diese über den Zeitraum des Verkehrsvertrags dem jeweiligen Betreiber zur Verfügung stellen, so dass die Anlagen bei einem späteren Betreiberwechsel leicht übertragen werden können. Auch eine Trennung der Verbindung zwischen Verkehrs- und Instandhaltungsaufträgen, wie in Kapitel D1.2.2 sowie D17.3 beschrieben, kann im Einzelfall zu einer Entspannung führen.

F Konsultation des Marktes

1. Stellungnahmen zum Entwurf des Berichts

1.1 Möglichkeit zur Stellungnahme

Gemäß § 65 Abs. 2 ERegG erhielt jeder, der eine Wartungseinrichtung betreibt oder ein wirtschaftliches Interesse hinsichtlich des Marktzuganges hat, die Gelegenheit, zum Entwurf des vorliegenden Berichts Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen waren bis zum 30. November 2019 bei der Bundesnetzagentur einzureichen. Im Anschluss hat die Bundesnetzagentur gemäß § 65 Abs. 3 ERegG auf Grundlage des Entwurfs und der eingereichten Stellungnahmen den vorliegenden endgültigen Bericht erstellt. Dieser wird dem Eisenbahninfrastrukturbeirat und der Bundesregierung zugeleitet und anschließend im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Es gingen sieben Stellungnahmen bei der Bundesnetzagentur ein:

- Deutsche Bahn AG
- Harzer Schmalspurbahnen GmbH
- NETINERA Deutschland GmbH
- Transdev GmbH
- Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin
- Verband der Bahnindustrie in Deutschland e. V.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Die Stellungnahmen können auf der Internetseite der Bundesnetzagentur unter www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie eingesehen werden.

Die Bundesnetzagentur dankt den Marktteilnehmern und Verbänden für die eingereichten Stellungnahmen. Im Folgenden werden sie zusammenfassend wiedergegeben und in Kapitel 2 die diskutierten Thematiken aus Sicht der Bundesnetzagentur bewertet.

1.2 Stellungnahme der Deutschen Bahn AG

In Bezug auf die Wettbewerbsprüfung der Bundesnetzagentur bemängelt die Deutsche Bahn AG vor allem für die Märkte, für die die Bundesnetzagentur moderate Wettbewerbsverhältnisse oder fehlenden Wettbewerb festgestellt hat,

- dass der Wettbewerb aus dem Ausland nicht genügend berücksichtigt worden sei,
- dass bestehender und potentieller Wettbewerb, insbesondere Instandhaltungsunternehmen und Fahrzeughersteller, nicht hinreichend berücksichtigt worden sei,
- und, wie bereits in ihrer Stellungnahme zur Marktdefinition, dass bei der Marktdefinition bestimmte Marktgegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigt worden seien.

Den Markt der betriebsnahen Instandhaltung von Triebzügen des SPFV betreffend schildert die Deutsche Bahn AG, dass es nicht bekannt sei, dass ein Markteintritt eines Wettbewerbers aufgrund der Marktsituation auf dem Instandhaltungsmarkt nicht erfolgt wäre. Geeignete Infrastruktur, die sich auch für die Instandhaltung eignen würde, sei bereits außerhalb des Konzerns vorhanden. Einzelne Unternehmen betrieben bereits eigenständig Instandhaltungs-Infrastruktur. Die Deutsche Bahn AG bezweifelt insgesamt den fehlenden Wettbewerb in diesem Marktsegment.

Für den Markt der schweren Instandhaltung der Triebzüge des SPFV bringt die Deutsche Bahn AG vor, dass hier weiterhin die Legal Ausnahme nach Anlage 2 Nr. 2 Satz 1 Buchstabe e) ERegG anzuwenden sei. Entscheidend dafür sei die technische Voraussetzung der Fahrzeuge für Hochgeschwindigkeit und nicht die Erbringung einer Leistung im Hochgeschwindigkeitsverkehr.

In Bezug auf die Einschätzung der Bundesnetzagentur zur zukünftigen Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen plädiert die Deutsche Bahn AG für die Beibehaltung der Regeln nach § 63 ERegG und die Streichung der Befristung nach § 81 Abs. 2 ERegG. Wartungseinrichtungen sollten von der Geltung des § 32 ERegG weiterhin ausgenommen bleiben. Ferner setzt sie sich für generell wirkende Ausnahmeregelungen, ohne dass jeder Betreiber von Wartungseinrichtungen einen Antrag auf Befreiung stellen muss, ein. Probleme werden von ihr zudem dann gesehen, wenn ein Betreiber einer Wartungseinrichtung in mehreren Märkten tätig ist, die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen unterliegen und daher nach Einschätzung der Bundesnetzagentur unterschiedlich reguliert werden sollen. Allgemein wird der Bürokratieaufwand der Regulierung bemängelt.

Die Deutsche Bahn AG sieht es ferner kritisch, wenn ihren Wettbewerbern Ausnahmen von der Regulierung durch Befreiungen zugestanden werden, Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG aufgrund ihrer Eigenproduktion jedoch nicht. Sie bezweifelt, ob ihre Konzernunternehmen diejenigen Unternehmen sind, die im Fokus der Regulierung stehen sollten.

1.3 Stellungnahme der Harzer Schmalspurbahnen GmbH

Die Stellungnahme der Harzer Schmalspurbahnen GmbH beschränkt sich auf den Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven. Sie sieht mögliche Diskriminierungspotentiale durch die Deutsche Bahn AG, deren Nutzung aber nicht erkennbar sei. Im Dampfloswerk Meiningen würden alle Kunden gleichbehandelt. Gleichwohl schildert sie, dass eine Zielsetzung für den Bau einer neuen eigenen Dampfloswerkstatt in Wernigerode eine stärkere Unabhängigkeit vom Dampfloswerk in Meiningen sei. Hintergrund seien eine derzeit nicht hinreichende Kapazität für die Abarbeitung aller Aufträge potentieller Kunden sowie hohe Preise für die Durchführung der Untersuchungen.

Die Harzer Schmalspurbahnen GmbH unterstreicht das Problem bestehender Unterkapazitäten; eine Marktregulierung könne diese aber nicht beseitigen. Offen bliebe lediglich die Frage, ob die Entgelte für Zugang und Leistung über den Kosten plus angemessenem Gewinn liegen. Hierbei sieht sie als Lösungsansatz neben einer formellen Regulierung aber auch eine anderweitig herstellbare Transparenz.

1.4 Stellungnahme der NETINERA Deutschland GmbH

Die Stellungnahme der Netinera Deutschland GmbH beschränkt sich auf die Märkte der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Netinera teilt die Markteinschätzung der Bundesnetzagentur und die Beschreibung der besonderen Spezifika. Dennoch regt Netinera Ausnahmetatbestände für solche Fälle an,

in denen durch eine Regulierung das gewünschte Ergebnis nicht bzw. nicht mit vertretbaren Mitteln zu erzielen ist. Dies könne bei umfassenden Vereinbarungen über die Instandhaltung mit der Laufzeit eines korrespondierenden Verkehrsvertrags der Fall sein. Die Regulierung könnte einen Anbieter an dem Abschluss eines für beide Seiten vorheilhaften Instandhaltungsvertrags hindern, da er befürchten müsse, an anderer Stelle zu einer gleichartigen Vereinbarung gezwungen zu werden.

Zudem weist Netinera darauf hin, dass das Ziel der fortlaufenden Gewährung einer hohen Flottenverfügbarkeit nur optimal im Rahmen einer engen Abstimmung zwischen dem Betriebsprogramm, dem Fahrzeug-Instandhaltungsprogramm und den Fähigkeiten der Wartungseinrichtung möglich sei. Solch eine enge Abstimmung sei innerhalb allgemeiner Regelungen nicht möglich. Dies beginne bereits im Vorfeld bei der Anpassung der Fähigkeiten der Wartungseinrichtung. Kommt es nicht zu einer individuellen Vereinbarung, würde es nicht möglich sein, die Fälle von objektiver Unmöglichkeit oder Unwirtschaftlichkeit von beabsichtigter Diskriminierung zu unterscheiden. Regulierung könnte insofern sinnvolle Kooperationen erschweren.

1.5 Stellungnahme der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin

Die Stellungnahme der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin beschränkt sich auf den Bereich der Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Speziell für Gleichstromfahrzeuge, wie sie bei den S-Bahnen in Hamburg und Berlin verwendet werden, sieht die Senatsverwaltung bei der schweren Instandhaltung keinen deutschlandweiten Markt. Die Senatsverwaltung schätzt den Regulierungsbedarf in diesem spezifischen Bereich daher höher ein als im Berichtsentwurf der Bundesnetzagentur dargestellt.

Bei der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV teilt das Land Berlin im Wesentlichen die wettbewerblichen Einschätzungen der Bundesnetzagentur. Die Errichtung von Doppelstrukturen sei volkswirtschaftlich nicht sinnvoll und oft aufgrund begrenzter Flächenverfügbarkeit ohnehin kaum möglich. Die Nutzung von Bestandswerkstätten zu angemessenen, wettbewerbsfreundlichen und verlässlichen Konditionen sei vielfach die sachlich angemessene Lösung. Im Vorfeld einer Ausschreibung für Nahverkehrsleistungen sieht die Senatsverwaltung jedoch bei der betriebsnahen Instandhaltung ganz erhebliche Diskriminierungsmöglichkeiten der Betreiber von bestehenden Wartungseinrichtungen. Sie plädiert deshalb ausnahmslos für eine Veröffentlichungspflicht von Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten in den betreffenden Märkten. Ebenso befürwortet die Senatsverwaltung Regeln zur Nutzung von Bestandswerkstätten bei einem Betreiberwechsel. Die Praxis der vergangenen Jahre habe gezeigt, dass eine verbesserte Kooperation zwischen den Branchenakteuren auch unter Vermittlung der Aufgabenträger nur schwer herstellbar sei. Betreiber von Wartungseinrichtungen, insbesondere, wenn selbst am Verkehrsmarkt tätig, neigten dazu, sich ihren Wettbewerbsvorteil bestmöglich zu erhalten.

Während der Laufzeit eines Verkehrsvertrages sollten die Betreiber der Wartungseinrichtung bevorrechtigten Zugang erhalten. Die Bundesnetzagentur sollte nach Ansicht der Senatsverwaltung ein besonderes Prüfrecht eingeräumt bekommen, damit die Betreiber von Wartungseinrichtungen nach dem erfolgten Zuschlag nicht von den vorab veröffentlichten Bedingungen und Entgelten abweichen.

1.6 Stellungnahme der Transdev GmbH

Die Stellungnahme der Transdev GmbH beschränkt sich auf die Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Sie begrüßt ausdrücklich regulatorische Vorgaben zur Verwendung von Bestandswerkstätten bei der Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen. Gerade für nichtbundeseigene EVU

fürten Unsicherheiten über die Möglichkeit, ein Wartungs- und Instandhaltungskonzept zu einem marktgerechten Preis umsetzen zu können, regelmäßig zu erheblichen Risikoaufschlägen bei Angebotsabgaben bei SPNV-Vergaben. Wünschenswert sei die Möglichkeit der Übernahme der Wartungseinrichtung einschließlich eines Personalübergangs.

Die Vergabe von Instandhaltungsleistungen an Fahrzeughersteller bei der Ausschreibung von Nahverkehrsleistungen sieht Transdev kritisch. Es kämen nur wenige Hersteller für diese Leistung in Frage. Der Wettbewerb sei daher eingeschränkt und es ginge Knowhow im Instandhaltungsmarkt verloren. Da sowohl die Eisenbahnen als auch die Halter von Eisenbahnfahrzeugen nach § 4a AEG für die Instandhaltung zuständig seien, sollte aus Sicht der Transdev die Freiheit der Wartungskonzeption bei den Eisenbahnen liegen.

1.7 Stellungnahme des Verbands der Bahnindustrie in Deutschland e. V.

Der Verband der Bahnindustrie in Deutschland e. V. sieht auf dem Markt für Wartungseinrichtungen mit den derzeitigen Regulierungsbefreiungen einen ausreichenden Wettbewerb, sodass eine Regulierung nicht angezeigt sei. Eine nicht erforderliche Regulierung drohe, den bestehenden Wettbewerb zu gefährden und zu administrativem und finanziellem Mehraufwand zu verursachen. Der Verband spricht sich daher für die Beibehaltung der regulatorischen Ausnahmen gemäß § 63 ERegG und die Streichung der Befristung in § 81 Abs. 2 ERegG aus.

1.8 Stellungnahme des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Nach Ansicht von Mitgliedern des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. werde die Einschätzung der Bundesnetzagentur über einen lediglich moderaten Wettbewerb auf dem Markt für betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV spätestens durch die flächendeckende Verfügbarkeit von mobilen Instandsetzungsgelegenheiten in Frage gestellt. Die spezialisierten Drittanbieter würden dafür überwiegend auf bereits bestehende Wartungseinrichtungen für Diesellokomotiven zurückgreifen. Dies sei von der Bundesnetzagentur augenscheinlich unberücksichtigt geblieben.

Weiter regt der Verband an, alle unter einen Befreiungstatbestand fallenden Betreiber von Wartungseinrichtungen – insbesondere die auf Märkten mit stabilem Wettbewerb tätigen – mit einem gesetzlichen Ausnahmetatbestand zu erfassen, um die Befreiungsverfahren, die bürokratisch seien, zu vermeiden.

Zur Weiternutzung von Wartungseinrichtungen bei einem Betreiberwechsel im SPNV steht der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. einer rechtlichen Regelung zur Übergabe positiv gegenüber, verweist aber auf die mögliche Hürde des in Art. 14 Grundgesetz gesicherten Privateigentums.

Zu der Bestimmung des Begriffs Hochgeschwindigkeitszüge im Rahmen des Ausnahmetatbestandes der Anlage 2 Nr. 2 S. 1 lit. e) ERegG bemerkt der Verband, dass es nicht auf die Definition des Hochgeschwindigkeitsverkehrs in § 1 Abs. 22d ERegG ankomme, sondern auf die technische Fähigkeit von Fahrzeugen, die Leistungen im Hochgeschwindigkeitsverkehr erbringen können und deshalb einer besonderen Behandlung bedürfen. Könnte sich der Sektor nicht auf ein einheitliches Verständnis einigen, könnte das ERegG durch den Gesetzgeber um eine Definition ergänzt werden.

Der Verband plädiert schließlich dafür, auch vor dem Hintergrund der europäischen Vorgaben alle gesetzlich möglichen Spielräume zur Deregulierung von Wartungseinrichtungen auszuschöpfen. Dabei sollte eine unbefristete Beibehaltung des § 63 ERegG angestrebt werden. Nach Meldungen der Mitglieder hätten sich die Beteiligten mit dem gegenwärtigen Rechtsregime gut arrangiert und verstünden es in der Praxis durchaus, sich zu einigen.

2. Bewertung durch die Bundesnetzagentur

2.1 Segmentierung und Definition der Märkte

Die Deutsche Bahn AG erklärt in ihrer Stellungnahme, dass die räumliche und sachliche Marktabgrenzung deutlich zu eng gewählt sei. Sie verweist insbesondere darauf, dass internationaler Wettbewerb und neue Geschäftsmodelle (Modularisierung der Revision) nicht hinreichend berücksichtigt wurden, dass Kunden mit Blick auf die Instandhaltung die Wahl hätten, welche Fahrzeuge sie beschaffen, und dass aus Sicht der Produktion große Überschneidungen zwischen den Märkten bestünden. Zudem sei die Marktsegmentierung alleine nachfrageseitig vorgenommen worden, die Angebotsseite ließe sich nicht (immer) in dieser Form differenzieren. Vergleichbare Anmerkungen erfolgten bereits in der Stellungnahme der Deutschen Bahn AG zum Berichtsentwurf zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen.

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. schreibt in seiner Stellungnahme, dass – soweit ihm hierzu Mitgliedsunternehmen aus dem Kreise der nichtbundeseigenen Eisenbahnen Anmerkungen haben zukommen lassen – die Definition der Märkte als zweckmäßig und angemessen beschrieben worden sei: „Sie spiegele die tatsächlichen Marktgegebenheiten, insbesondere in Abgrenzung der Teilmärkte im Status quo von SPNV, SPFV und SGV (V-/E-Traktion), wider“ (S. 1 der Stellungnahme).

Zur Thematik des internationalen Wettbewerbs von Wartungseinrichtungen äußert sich die Bundesnetzagentur ausführlich in Kapitel 2.3.4. Die Möglichkeit, die Revision zu modularisieren, so dass mehrere Wartungseinrichtungen jeweils Teile der Instandhaltung übernehmen und daher nicht vollumfänglich ausgestattet sein müssen, kann nach Ansicht der Bundesnetzagentur eine Möglichkeit sein, die Durchlässigkeit zwischen den Märkten, insbesondere zwischen der betriebsnahen und der schweren Instandhaltung und zwischen verschiedenen Antriebstechniken, zu erhöhen. Gegen einen großflächigen Einsatz sprechen jedoch auch weiterhin die oftmals hohe Komplexität der Technik, die erforderliche Ausstattung der Wartungseinrichtung sowie der nötige Wissensstand des Personals. Es ist beobachtbar, dass Maßnahmen der schweren Instandhaltung wie etwa die Hauptuntersuchung in besonders ausgestatteten Wartungseinrichtungen en bloc durchgeführt werden. Gegenwärtig ist die modulare Anwendung noch zu gering, als dass sie einen entscheidenden Niederschlag in der Marktsegmentierung finden würde.

Die Bundesnetzagentur stimmt zu, dass Entscheidungen zur Fahrzeugbeschaffung im Allgemeinen mit Blick auf die anschließende Instandhaltung gefällt werden. Der Aussage, dass Triebzüge und lokbespannte Züge aus Sicht der jeweiligen Nachfrager oft gleichwertig sind, kann jedoch nur eingeschränkt zugestimmt werden: Während sie sich im SGV nicht stellt, führen im SPNV besondere Anforderungen, wie etwa die optimale Ausnutzung von Bahnsteiglängen, die nötige Spurtstärke, die Fähigkeit zum zeitsparenden Kuppeln oder kleine Gefäßgrößen oftmals dazu, dass der Einsatz lokbespannter Züge nicht möglich oder unwirtschaftlich wäre. Lediglich im SPFV – mit Ausnahme des Hochgeschwindigkeitsverkehrs, der aus technischen Gesichtspunkten den Einsatz von Triebzügen erfordert – sieht die Bundesnetzagentur eine echte

Wahlmöglichkeit zwischen lokbespannten- und Triebzügen.⁹² Dieselbe Unterscheidung trifft im Übrigen auch auf die Traktionsart (Diesel oder elektrisch) zu; auch hier bestimmt der künftige Einsatzbereich in der Regel den erforderlichen Fahrzeugtyp. Aus diesem Grund widerspricht die Bundesnetzagentur der Deutschen Bahn AG, wenn diese vorbringt, dass die Produkte für die Kunden letztlich gleichwertig seien und – aus der relevanten Sicht der Nachfrager – eine Unterteilung in unterschiedliche Märkte nicht dem Lebenssachverhalt entspräche. Die Marktsegmentierung war daher nicht zu ändern.

Die Anmerkung, dass aus Sicht der Produktion große Überschneidungen zwischen den Märkten bestünden, wurde von der Deutschen Bahn AG ebenfalls bereits in ihrer Stellungnahme zum Berichtsentwurf zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen vorgebracht. Die Bundesnetzagentur hat daraufhin die Meldungen der Marktteilnehmer auf tatsächliche Überschneidungen untersucht und in der Folge die Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV fahrzeugneutral zusammengefasst. Eine weitere Zusammenfassung von Märkten ist aus Sicht der Bundesnetzagentur gegenwärtig nicht sinnvoll. Es muss jedoch beachtet werden, dass Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung in der Regel auch Arbeiten der betriebsnahen Instandhaltung durchführen können, oder dass Wartungseinrichtungen teilweise traktionsartübergreifend arbeiten. Restriktionen in Ausstattung, Personal, Wissensstand, dem Kundenstamm sowie den nachgefragten Leistungen sprechen eher gegen ein breites Angebot einer Wartungseinrichtung und für eine Spezialisierung auf Fahrzeug- bzw. Leistungsarten. Wie auch von der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin vorgebracht, ist es jedoch möglich, dass die Übergänge von betriebsnaher und schwerer Instandhaltung im Rahmen optimierter, moderner Instandhaltungskonzepte weiter verfließen und zukünftig eine gesamthafte Betrachtung sinnvoll wird.

In der vorliegenden Untersuchung werden alle Instandhaltungsleistungen deutscher Wartungseinrichtungen vollständig abgebildet. Wartungseinrichtungen, die auf mehreren Märkten tätig sind, werden in allen Märkten berücksichtigt. Eine Auswertung der vorliegenden Daten ergibt, dass von 118 Wartungseinrichtungen, die Leistungen der betriebsnahen Instandhaltung von Diesellokomotiven erbringen, ca. ein Drittel auch Leistungen der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven und ca. 15 Prozent auch Leistungen der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven erbringt. Von 80 Wartungseinrichtungen, die Leistungen der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven erbringen, sind jeweils ca. ein Fünftel auch auf den Märkten für die betriebsnahe und schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven aktiv.

Insgesamt spiegelt die Marktdefinition, die von der Bundesnetzagentur in der vorgelagerten Stufe der Untersuchung erstellt und im Bericht der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen veröffentlicht wurde, die gegenwärtigen Marktverhältnisse bestmöglich wider. Sie war damit für die vorliegende Wettbewerbsprüfung zu verwenden.

2.2 Methodik der Wettbewerbsprüfung: Berücksichtigung der Eigenproduktion

Die Deutsche Bahn AG merkt in ihrer Stellungnahme an, dass für die Betrachtung der Marktanteile auf den Märkten alleine die Aufteilung der Außenumsätze maßgeblich sein könne, da sich aus dieser Kennzahl ergäbe, welche Kapazitäten überhaupt am Markt nachgefragt würden und wer die – im Wettbewerb auf dem Markt –

⁹² Dies zeigt sich etwa beim derzeitigen Beschaffungsverhalten der DB Fernverkehr AG, die für IC-Linien derzeit sowohl den lokbespannten „InterCity 2“ von Bombardier als auch die Stadler-KISS-Triebzüge der österreichischen WESTbahn Management GmbH beschafft.

starken Anbieter sind. Demgegenüber würde eine Berücksichtigung konzerninterner, gar nicht in den Wettbewerb gestellter Leistungen zu einer Verzerrung führen. Die tatsächlich nachgefragten Leistungen, die alleine relevant sein könnten, würden nicht berücksichtigt und die auf dem Markt eigentlich dominanten Anbieter würden außen vorgelassen.

Die Bundesnetzagentur beobachtet ebenfalls, dass auf den Märkten tätige Unternehmen unterschiedliche Geschäftsmodelle mit Eigenproduktion und/oder Fremdkundengeschäft verfolgen. Auf zwölf der 15 betrachteten Märkte für Wartungseinrichtungen überwiegt der Umsatz aus Eigenproduktion (Innenumsatz) den Umsatz aus Fremdkundengeschäft (Außenumsatz).⁹³ Aus diesem Grund wurde für die Wettbewerbsprüfung eine separierte Betrachtung der Eigenproduktion (vgl. Kapitel C2.2) sowie des Fremdkundengeschäfts (vgl. Kapitel C2.3) vorgenommen.

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist jedoch im Rahmen der Frage, ob ein Betreiber einer Wartungseinrichtung befreit werden kann, das Geschäft der betreffenden Wartungseinrichtungen in Gänze zu betrachten. Für eine Befreiung nach § 2 Abs. 5 ERegG ist zu prüfen, ob eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist. Diese ist insbesondere nicht zu erwarten, wenn die Serviceeinrichtung nach dem Umfang der angebotenen und nachgefragten Leistungen von geringer Bedeutung ist. Nach Ansicht der Bundesnetzagentur sind hier die gesamten in der Wartungseinrichtung erbrachten Leistungen anzusetzen, unabhängig davon, ob die Nachfrage nach den Leistungen durch Dritte oder durch unternehmens- bzw. konzerninterne Bedürfnisse entsteht. Würde nur das Fremdkundengeschäft betrachtet, würde einerseits das Bedürfnis der Marktteilnehmer nach Instandhaltung teils deutlich unterschätzt werden, da Marktteilnehmer, die ihren Bedarf intern decken, nicht beachtet würden. Andererseits wäre eine mögliche Folge, dass Betreiber von Wartungseinrichtungen mit großer Instandhaltungskapazität befreit würden, während Betreiber von Wartungseinrichtungen mit kleiner Kapazität möglicherweise der vollständigen Regulierung unterworfen wären. Dies stellt nach Ansicht der Bundesnetzagentur ein Missverhältnis dar, da eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs vor allem durch Betreiber mit großer Kapazität geschehen kann.

Zudem bildet eine ausschließliche Berücksichtigung des Fremdkundengeschäfts die Verbindungen und Kalküle auch innerhalb der Betreiber nicht vollumfänglich ab. So erfolgt oft eine Abwägung zwischen Eigen- und Fremdnutzung der Wartungseinrichtung. Einerseits werden Kapazitäten von Wartungseinrichtungen, die für Eigenproduktion nicht genutzt werden, oft Fremdkunden angeboten. Andererseits kann es (betriebswirtschaftlich) sinnvoll sein, die eigenen Kapazitäten alternativ zur Eigenproduktion fremd zu vermarkten und den eigenen Instandhaltungsbedarf in einer fremden Wartungseinrichtung zu befriedigen. So strebt etwa ein der Bundesnetzagentur bekanntes Nahverkehrsunternehmen an, ihre Wartungseinrichtung durch Fremdaufträge voll auszulasten, auch indem Leistungen für den eigenen Verkehr fremd vergeben werden. Generell muss sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht das Vorhalten einer eigenen Wartungseinrichtung mittel- bis langfristig als vorteilhaft gegenüber einer Fremdvergabe der benötigten Leistungen erweisen. Insgesamt steht damit die Eigenproduktion – sowohl auf kürzere als auch auf längere Sicht betrachtet – durchaus im Wettbewerb mit der Fremdvergabe und ist Bestandteil des zu betrachtenden Gesamtmarktes.

⁹³ Ausnahmen sind die Märkte für die schwere Instandhaltung von Diesellokomotiven (vgl. KapitelID3.2.1 D3.2.1), die Instandhaltung von Kesselwagen (vgl. KapitelID3.2.1 D13.2.1) sowie die Instandhaltung von Dampflokomotiven (vgl. KapitelID3.2.1 D14.2.1).

2.3 Ergebnisse der Wettbewerbsprüfung

2.3.1 Adäquatheit der Ergebnisse

Zur grundsätzlichen Adäquatheit der vorläufigen Ergebnisse der Wettbewerbsprüfung durch die Bundesnetzagentur enthielten die Stellungnahmen die folgenden Einschätzungen:

- Die Deutsche Bahn AG beschreibt, dass sich der Wettbewerb in Märkten für Wartungseinrichtungen durch eine dynamische Entwicklung auszeichne, der potentielle Wettbewerb zum Funktionieren der Märkte beitrüge und die Bestreitbarkeit der Märkte hoch sei. Sie kommt zum Ergebnis, dass der Markt insgesamt wettbewerblich geprägt sei. Eine Regulierung sei daher nicht sinnvoll, sondern könne sogar kontraproduktiv wirken.
- Die Harzer Schmalspurbahnen GmbH stimmt im Rahmen des Marktes für die Instandhaltung von Dampflokomotiven mit den Einschätzungen der Bundesnetzagentur grundsätzlich überein.
- Die NETINERA Deutschland GmbH teilt im Bereich der Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV die Markteinschätzung der Bundesnetzagentur sowie die Beschreibung der besonderen Spezifika dieses Marktsegments.
- Auch die Transdev GmbH bezieht sich vor allem auf die Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Die Ergebnisse der Marktumfrage entsprächen im Wesentlichen ihrer Wahrnehmung. Auch die im Bericht aus diesen Ergebnissen abgeleiteten Einschätzungen und Handlungsempfehlungen werden in weiten Teilen für richtig erachtet.
- Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin teilt im Wesentlichen die Einschätzungen der Bundesnetzagentur zu den Märkten für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV. Bei der schweren Instandhaltung kann sie der Einschätzung der Bundesnetzagentur nur bedingt folgen, da der deutschlandweite Markt wiederum in spezifische Teilmärkte, etwa für Gleichstromfahrzeuge, aufgliedert werden könnte, die erheblich enger seien.
- Nach Einschätzung des Verbands der Bahnindustrie in Deutschland e. V. herrsche auf dem Markt für Wartungseinrichtungen ein ausreichender Wettbewerb.
- Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. schreibt, dass – soweit ihm hierzu Mitgliedsunternehmen aus dem Kreise der nichtbundeseigenen Eisenbahnen Anmerkungen haben zukommen lassen – die Einstufung der Märkte 2, 3, 6, 7, 12 und 13 als Märkte mit einem stabilen Wettbewerb vollumfänglich geteilt werde. Die Einschätzung eines lediglich moderaten Wettbewerbs im Markt 4, jedenfalls soweit er die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SGV betreffe, werde spätestens durch die flächendeckende Verfügbarkeit mobiler Instandhaltung in Frage gestellt.

Die Bundesnetzagentur hat die Stellungnahmen sorgfältig ausgewertet und die Gründe, die ggf. zu einer abweichenden Einschätzung der wettbewerblichen Verhältnisse bei den Autoren der Stellungnahmen führten, analysiert. Im Folgenden wird auf wesentliche Aspekte im Einzelnen eingegangen. Das Erfordernis einer Anpassung der im Berichtsentwurf kommunizierten Ergebnisse der Wettbewerbsprüfung konnte die Bundesnetzagentur in der Gesamtschau nicht feststellen.

2.3.2 Berücksichtigung des potentiellen Wettbewerbs – Instandhaltung durch Fahrzeughersteller

Die Deutsche Bahn AG merkt in ihrer Stellungnahme an, dass für die Betrachtung, ob auf den einzelnen Märkten ein funktionierender Wettbewerb vorhanden ist, nicht alleine die in der Untersuchung der Bundesnetzagentur beleuchtete Marktsituation maßgebend sein könne. Vielmehr müsse auch ein potentieller Wettbewerb berücksichtigt werden. Insbesondere die Fahrzeughersteller würden sich zunehmend im Bereich der Instandhaltung etablieren. Ein Markteintritt durch international aufgestellte Fahrzeughersteller sei schnell und kostengünstig möglich. Als Beispiele wird die Instandhaltung von Triebzügen des SPFV durch Fahrzeughersteller im Ausland (Italien, Österreich, Schweden) genannt.

Die Bundesnetzagentur hat sowohl die Nachfrager, als auch die Anbieter von Instandhaltungsleistungen zur Wettbewerbssituation auf den Märkten befragt. Dazu gehörten auch die in der Instandhaltung tätigen Fahrzeughersteller. Die momentanen Leistungen, die die Fahrzeughersteller im Rahmen der Instandhaltung der untersuchten Märkte erbrachten, wurden somit berücksichtigt. Bei den Verkehrsausschreibungen im SPNV ist neben der integrierten Vergabe von Verkehrs- und Instandhaltungsleistungen auch eine getrennte Vergabe, bei der die Fahrzeughersteller mit der Fahrzeugbereitstellung und Instandhaltung beauftragt werden, möglich (vgl. Kapitel 2.3.3, D1.2.2 sowie D17.3). Es liegt im Ermessen der Aufgabenträger des SPNV, ob sie zukünftig überwiegend, wie bisher, die integrierte Vergabe an ein EVU bevorzugen, oder öfter eine getrennte Vergabe vornehmen. Für welche Variante sich die Aufgabenträger zukünftig entscheiden werden, ist heute noch nicht abzusehen. Die Wettbewerbsprüfung und die Einschätzung zur Regulierung stützt sich somit im Wesentlichen auf die gegenwärtige Marktsituation.

Die wettbewerblichen Verhältnisse auf den Märkten können sich durch den aktiven Markteintritt der Fahrzeughersteller verändern. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Menge an benötigten Instandhaltungsleistungen – außer bei Verkehrsausweitungen – im Wesentlichen konstant bleibt und sich nicht etwa alleine dadurch erhöht, dass neue Anbieter am Markt aktiv werden. Wenn sich ein Fahrzeughersteller am Markt etablieren möchte, benötigt er dafür die notwendige Infrastruktur, sowie für die Erbringung der Leistungen ausgebildetes Personal. Beides ist in der Regel weder schnell noch kostengünstig zu beschaffen. Hinsichtlich des Wissenstandes mögen die Fahrzeughersteller durch ihr Geschäftsmodell zwar im Vorteil gegenüber anderen potentiellen Wettbewerbern sein. Da das Personal und die sonstigen Produktionsmittel jedoch bereits für die laufende Fahrzeugfertigung benötigt werden, kommen auch sie nicht umhin, Investitionen zu tätigen und Personal zu rekrutieren, solange sie nicht Fertigung durch Instandhaltung substituieren wollen. Selbst bei einer großen Finanzkraft auf Seiten der Fahrzeughersteller würden diese nur in einen Markt für Instandhaltungsleistungen eintreten, wenn sie sich wirtschaftliche Vorteile davon versprechen.

Die von der Deutsche Bahn AG erwähnte dynamische Entwicklung auf den Märkten für Wartungseinrichtungen, die mit der Liberalisierung des Eisenbahnmarktes begann und sich bis heute fortsetzt, sieht auch die Bundesnetzagentur. Die von der Bundesnetzagentur gegenwärtig beobachteten Trends, etwa die zustandsbasierte oder mobile Instandhaltung, werden in Kapitel D17 gesondert dargestellt. Der Themenkomplex der Instandhaltung ist Teil der jährlich durch die Bundesnetzagentur durchgeführten Markterhebung. Sollten sich in der Zukunft die Märkte in ihrer Struktur oder Wettbewerbssituation maßgebend verändern, würde die Bundesnetzagentur darauf reagieren.

2.3.3 Veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung im SPNV

In ihren Stellungnahmen äußern sich die Deutsche Bahn AG (S. 7, 8) und die Transdev GmbH (S. 2) zu Fahrzeuginstandhaltungen im SPNV durch Fahrzeughersteller (vgl. dazu Kapitel D1.2.2 sowie D17.3). Allgemein wird das Modell eher kritisch eingeschätzt. So könne die Übernahme der Instandhaltung zu einer Beschränkung des Wettbewerbs auf nur wenige Fahrzeughersteller führen, die Entscheidungsmacht der Fahrzeughersteller, wer die Instandhaltung gemäß ECM-Funktion 4 erbringt, verstärken, und einen Wissensverlust im Bereich der Instandhaltung auf dem Drittmarkt verursachen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Entscheidung, ob für Verkehrsleistungen im SPNV die Fahrzeugbeschaffung im Rahmen einer langfristigen Fahrzeugbereitstellung erfolgt, zuvorderst bei den Aufgabenträgern des SPNV liegt. Bei der Vergabe der Instandhaltungsleistungen müssen sie sorgsam abwägen, was sie in die Ausschreibung eines Verkehrsvertrages integrieren. Seit der Regionalisierung der SPNV-Verkehrsvergaben wurde überwiegend das Modell der integrierten Vergabe von Verkehrserbringung einschließlich der Zuständigkeit für Instandhaltung, oft auch einschließlich der Fahrzeugbeschaffung, gewählt. In der Regel erhalten die EVU mit integrierten Ausschreibungen einen größeren strategischen Gestaltungsspielraum, als wenn sie nur den Verkehr abwickeln. Entscheidet sich der Aufgabenträger für eine getrennte Vergabe, besteht Planungssicherheit, dass die Fahrzeuge über ihre gesamte Lebensdauer, die üblicherweise die Laufzeit des Verkehrsvertrages deutlich übersteigt, eingesetzt werden und dass eine dementsprechend langfristige Instandhaltung zu planen ist. Dies erübrigt Risikozuschläge der EVU für Fahrzeuge, die sonst möglicherweise nach Ablauf des Verkehrsvertrages kein Einsatzgebiet mehr finden würden, oder ein „Fahren auf Verschleiß“ in den letzten Verkehrsvertragsjahren. Je nach Vertragsgestaltung ist beispielsweise auch eine Modifizierung und technische Weiterentwicklung der Fahrzeuge während der Laufzeit des Verkehrsvertrages möglich. Die Gestaltung der vertraglichen Bestimmungen ist in derartigen Vergabemodellen aufgrund der verschiedenen Akteure jedoch recht komplex.

Bei Zügen mit alternativen Antriebstechnologien, die derzeit in mehreren Fällen von den Aufgabenträgern gefordert werden (vgl. Kapitel D17.5), ist die langfristige Fahrzeugbereitstellung durch den Hersteller gegenwärtig die Regel. Dass die Fahrzeughersteller bei Neuentwicklungen zunächst alleiniger Anbieter von Originalersatzteilen sind und die Rechte für die Aufarbeitung von Komponenten und Kleinteilen besitzen, gehört zum unternehmerischen Ausgleich des Entwicklungsrisikos. Des Weiteren ist es technisch sinnvoll, wenn die technologischen Weiterentwicklungen des Fahrzeugherstellers auch auf dem Gebiet der Instandhaltung fortgeführt werden, da so Rückmeldungen aus dem Betrieb in die Fortentwicklung der Technologie einfließen können. Zudem ist damit zu rechnen, dass für eine Übergangszeit nur der Fahrzeughersteller über das notwendige Knowhow für die Neuentwicklung verfügen dürfte.

Der Bündelung der Fahrzeugbereitstellung bei einem Fahrzeughersteller stehen nach Ansicht der Bundesnetzagentur die Regeln des § 4a AEG nicht entgegen. Die Vorgabe aus Abs. 1 S. 1, „Die Eisenbahnen und Halter von Eisenbahnfahrzeugen sind für die Instandhaltung jedes ihrer Eisenbahnfahrzeuge zuständig (für die Instandhaltung zuständige Stelle)“, lässt auch Konzepte zu, bei denen der Fahrzeughalter die Konzeption der Wartung und Instandhaltung übernimmt. Gemäß § 4a Abs. 1 S. 2 kann die Aufgabe auch an die für die Instandhaltung zuständige Stelle eines Dritten übertragen werden. Neben Fahrzeugbereitstellungsmodellen im SPNV wird es ebenso im SGV im Rahmen von Fahrzeugvermietungen praktiziert. Nicht das Eisenbahnverkehrsunternehmen, welches die Fahrzeuge im Verkehr einsetzt, sondern der Fahrzeughalter oder ein Dritter konzipiert die Instandhaltung und organisiert die Durchführung.

2.3.4 Berücksichtigung von Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands

Die Deutsche Bahn AG schreibt in ihrer Stellungnahme (S. 5, 6), dass die räumliche Marktabgrenzung deutlich zu eng gewählt sei und die Marktverhältnisse (mit Blick auf Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands) nicht hinreichend berücksichtigt würden. Die international aufgestellten, großen Personen-, Güterverkehrs- und Leasingunternehmen fragten Instandhaltungsleistungen entlang der internationalen Fahrzeugumläufe nach. Als Wettbewerber verfüge die Deutsche Bahn AG diesbezüglich über keine Daten, so dass es unabdingbar sei, dass die Bundesnetzagentur auch diesen Wettbewerb hinreichend untersuche und die Beurteilung entsprechend anpasse.

Die Bundesnetzagentur erkennt an, dass die Instandhaltung bei einigen Nachfragern und Anbietern international geplant und durchgeführt wird. Sie hat daher diesen Punkt in der Marktabfrage für den vorliegenden Bericht berücksichtigt. In der Vollerhebung über alle Nachfrager und Anbieter von Instandhaltungsleistungen hat die Bundesnetzagentur den Prüfpunkt „ausländische Wartungseinrichtungen“ bei allen Marktteilnehmern abgefragt, wie in Kapitel C2.3.4 beschrieben wird. Auf Anbieterseite wurden 280 Adressaten befragt, ob sie in direkter Konkurrenz zu Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands stünden. Auf Nachfragerseite wurden 530 Adressaten danach befragt, ob sie Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands angefragt hätten oder Instandhaltungsaufträge an diese vergeben hätten. Der Bundesnetzagentur wurden insgesamt 53 Betreiber von Wartungseinrichtungen mit Standort außerhalb Deutschlands gemeldet, die mit den betrachteten Instandhaltungsmärkten in Beziehung stehen, sei es als Auftragnehmer oder als potentieller Konkurrent deutscher Wartungseinrichtungen (vgl. Kapitel C4.2.3). Alle aus dem Rücklauf identifizierten ausländischen Betreiber von Wartungseinrichtungen wurden in die Bewertung der Märkte einbezogen. Detaillierte Informationen zu ihren Vertragsbeziehungen haben der Bundesnetzagentur 17 ausländische Betreiber bereitgestellt.

Anhand der Antworten wird deutlich, dass insbesondere bei der Instandhaltung von Güterwagen sowie, in weitaus geringerem Umfang, bei der betriebsnahen und schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven im SGV sowie der betriebsnahen und schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPfV und SGV Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands angefragt und beauftragt werden. Dies kann, wie auch von der Deutschen Bahn AG vorgebracht, insbesondere auf internationale Fahrzeugumläufe zurückgeführt werden. Bei der Wettbewerbsprüfung der Märkte floss die Konkurrenz durch ausländische Wartungseinrichtungen in die Bewertung mit ein, wie etwa in den Kapiteln D2.3.4, D3.3.4, D12.3.4 und D13.3.4 beschrieben wird. Im Falle der betriebsnahen und schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPfV und SGV reichen die wenigen internationalen Verbindungen aber nicht aus, um stabile Wettbewerbsverhältnisse zu erkennen. In Anbetracht der weitaus überwiegenden Nennung deutscher Wartungseinrichtungen ist die Bundesnetzagentur weiterhin der Auffassung, dass die Instandhaltung im Allgemeinen durch deutsche Wartungseinrichtungen erfolgt und daher in der Regel die deutschen Marktverhältnisse zu bewerten sind.

2.3.5 Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG als marktbeherrschende Unternehmen

Die Deutsche Bahn AG schildert in ihrer Stellungnahme (S. 6, 12), es sei nicht nachvollziehbar, dass die Bundesnetzagentur der Auffassung sei, dass Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG mit einem hohen

Marktanteil vorherrschend und deswegen von vornerein von Befreiungsmöglichkeiten ausgeschlossen seien.⁹⁴

Bei der Bewertung, ob eine marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens auf einem der Märkte zu vermuten ist, hat sich die Bundesnetzagentur auf mehrere Untersuchungspunkte gestützt. Ein wesentliches Kriterium ist dabei der Marktanteil am Gesamtmarkt, also einschließlich der Eigenproduktion, wie in Kapitel 2.2 dargelegt. Bei den von der Deutschen Bahn AG fokussierten Märkten mit moderatem Wettbewerb wurden für die Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG die in Abbildung 242 dargestellten Marktanteile festgestellt.

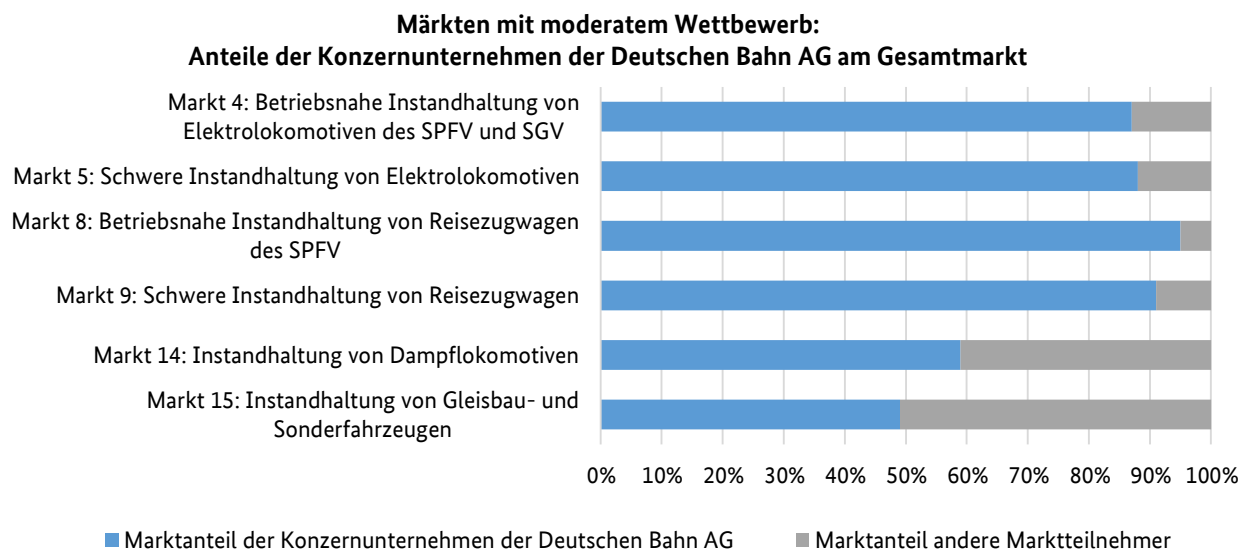


Abbildung 242: Marktanteil der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG (2015-2017).

Es zeigt sich, dass die bundeseigenen Eisenbahnen in vier der sechs Märkte mit moderaten Wettbewerbsverhältnissen einen erheblichen Teil zum Gesamtumsatz des Marktes beitragen. Lediglich auf dem Markt für die Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen weisen die Konzerngesellschaften der Deutschen Bahn AG einen Marktanteil von unter 50 Prozent auf. Eine ähnliche Einschätzung der Marktverhältnisse kann auch durch die Betrachtung anderer Maßstäbe, etwa der Anzahl an Wartungseinrichtungen oder der Anzahl des instandgehaltenen Rollmaterials, gewonnen werden.

Die Entscheidung der Bundesnetzagentur über eine Möglichkeit zur (teilweisen) Befreiung von den Pflichten des ERegG und der DVO ist in ein Verfahren bei der Beschlusskammer eingebettet und basiert auf einer Gesamtschau der Verhältnisse des Antragstellers. Ein wichtiger Parameter für die Bedeutung am Markt ist in der Regel der Marktanteil, es werden aber auch weitere Gesichtspunkte gewürdigt. So werden etwa in Art. 2 Abs. 1 S. 1 der DVO u. a. die Art und der Umfang des potenziell betroffenen Verkehrs genannt.

⁹⁴ Zur Thematik der Befreiung vgl. Kapitel 2.5.2.

2.3.6 Wettbewerb auf den Märkten für die Instandhaltung von Elektrolokomotiven

Die Stellungnahmen der Deutschen Bahn AG (S. 11-13) und des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (S. 1) enthalten Anmerkungen zur Wettbewerbseinschätzung der Märkte für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV und für die schwere Instandhaltung von Elektrolokomotiven. Nach Ansicht der Deutschen Bahn AG liege hier ein funktionierender Markt vor, sodass sich keine Notwendigkeit für eine Regulierung ergebe.

Die Deutsche Bahn AG stellt in ihrer Stellungnahme u. a. darauf ab, dass Aufträge der externen Kunden der Werkstattbetreiber in nationalen oder europaweiten Ausschreibungen vergeben würden. Die Daten der Analyse der Bundesnetzagentur sprechen dem entgegen. 98 % der extern vergebenen betriebsnahen Leistungen an Elektrolokomotiven des SPFV und SGV wurden, gemäß den Angaben der Nachfrager, nicht durch eine Ausschreibung, sondern per Direktvergabe vergeben. Begründet wird dies von den Befragten mit einem zu hohen organisatorischen und zeitlichen Aufwand (87 %), keinem erwarteten Preisvorteil (78 %) und zu wenigen erwarteten Anbietern (74 %). Als ausschlaggebendes Argument für eine Direktvergabe wurde, entgegen der Darstellung in der Stellungnahme der Deutschen Bahn AG, die Vorteilhaftigkeit des Standortes und das vorhandene, teilweise baureihenspezifische, Fachwissen angeführt. Noch gravierender ist die Situation bei der schweren Instandhaltung. Hier wurde im betrachteten Dreijahreszeitraum keine Ausschreibung durchgeführt. Alle extern vergebenen Leistungen wurden entweder per Leistungsanfrage oder per Direktvergabe vergeben. 80 % der Nachfrager geben hier an, dass bei einer wettbewerblichen Vergabe zu wenige Anbieter erwartet würden oder kein Preisvorteil erwartet würde. Selbst auf Anbieterseite nehmen knapp 60 % gar nicht erst an Ausschreibungen teil. 100 % der befragten Anbieter haben hierfür die bereits volle Auslastung ihrer Wartungseinrichtung als Hauptgrund angeführt. Aufgrund dieser Marktgegebenheiten und der Tatsache, dass 80 % des gesamten Marktumsatzes gar nicht erst extern vergeben werden, und von den fremd vergebenen Leistungen ein Marktanteil von 60 % bis 70 % durch Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG belegt wird, ist die moderate Wettbewerbseinstufung dieses Marktes gerechtfertigt; die Bewertung als Markt mit funktionierendem Wettbewerb (Einschätzung der Deutschen Bahn AG) würde den Marktverhältnissen nicht gerecht werden.

Auf die „nicht hinreichende Berücksichtigung des Wettbewerbs aus anderen Ländern“ wurde bereits in Kapitel 2.3.4 eingegangen. Beim Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV wurde konkret einbezogen, dass drei Nachfrager Leistungen von insgesamt sechs ausländischen Wartungseinrichtungen in Anspruch genommen haben, die allesamt entweder an den Güterkorridoren oder in deutscher Grenznähe in Österreich, Polen und der Schweiz liegen (vgl. Kapitel D4.3.4). Bei der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven meldeten fünf Nachfrager Vertragsbeziehungen mit Wartungseinrichtungen außerhalb Deutschlands (vgl. Kapitel D5.3.4). Auch die befragten ausländischen Werkstattbetreiber bestätigen die oben geschilderte Erkenntnis, dass die Vertragsanbahnung nicht über Ausschreibungen, sondern vielmehr über konkrete Leistungsanfragen erfolgt.

Das vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. angeführte Argument, dass sich mit flächendeckender Verfügbarkeit von mobilen Instandsetzungsgelegenheiten für Elektrolokomotiven durch spezialisierte Drittanbieter die Wettbewerbssituation auf dem Markt für die betriebsnahe Instandhaltung von Elektrolokomotiven des SPFV und SGV verändern könnte, erscheint grundsätzlich schlüssig (vgl. Kapitel D17.4). Gleichwohl spiegelt sich diese Entwicklung (noch) nicht in den erhobenen Daten wider. Gegenwärtig wird die mobile betriebsnahe Instandhaltung nur in einzelnen Fällen genutzt und ist zudem nur für bestimmte Leistungen überhaupt geeignet. Zu beachten ist auch, dass dieses Geschäftsmodell für diverse

Lokbetreiber mit nur regionalem und statischem Einsatz ihrer Fahrzeuge (beispielsweise die im Bericht genannte Lausitz Energie Bergbau AG mit 61 elektrischen Lokomotiven, die im Tagebaumfeld eingesetzt sind) oder in infrastrukturschwächeren Regionen weniger Relevanz hat, und damit selbst bei flächendeckender Verfügbarkeit mobiler Services diese nur einen Teil des Marktes erreichen werden. Mögliche verstärkte Wechselbeziehungen zur Instandhaltung von Diesellokomotiven können entstehen und ggf. zukünftig die Wettbewerbsverhältnisse für die Instandhaltung von Elektrolokomotiven verändern.

2.3.7 Wettbewerb auf dem Markt für die schwere Instandhaltung von Elektrotriebwagen

Die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin merkt an, dass speziell für Gleichstromfahrzeuge, wie sie bei den S-Bahnen in Hamburg und Berlin verwendet werden, bei der schweren Instandhaltung kein deutschlandweiter Markt bestehe (S. 5 der Stellungnahme). Sie schätzt den Regulierungsbedarf in diesem spezifischen Bereich daher höher ein als im Berichtsentwurf der Bundesnetzagentur dargestellt.

Bei den angesprochenen Zügen handelt es sich um spezielle Fahrzeuge für einen technisch beschränkten Einsatzkreis. Sie verfügen beispielsweise über Stromabnehmer für die Übertragung von Gleichstrom über eine Stromschiene sowie bei der Berliner S-Bahn über eine besondere Zugsicherungstechnik. Der Einsatz dieser Fahrzeuge erfolgt ausschließlich regional, zum weit überwiegenden Teil auf einem „Inselnetz“. In der Regel ist auch nur dort das Knowhow zu den Besonderheiten vorhanden. Dies erklärt, warum der Instandhaltungsmarkt für diese Fahrzeuge nicht deutschlandweit gesehen wird.

Bei diesem Beispiel und bei vergleichbaren Fällen auf anderen Märkten, etwa überbreite Elektrolokomotiven und Güterwagen im Bergbaubereich, handelt es sich um einen besonderen Fahrzeugtypus. Die Bundesnetzagentur hat sich bei der Definition der Märkte und der Wettbewerbsprüfung dafür entschieden, den Fokus in der Gesamtschau auf weit verbreitete Fahrzeuge zu legen, um eine ausufernde Untersuchung und Darstellung der verschiedensten Spezialfälle im Rahmen des Berichtes zu vermeiden.

Die von der Bundesnetzagentur vorgeschlagene zukünftige Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen ermöglicht, dass individuell mit solchen speziellen Fällen umgegangen und auf Besonderheiten von Wartungseinrichtungen und der instand gehaltenen Fahrzeuge im Rahmen der Regulierung eingegangen werden kann.

2.3.8 Wettbewerb auf den Märkten für die Instandhaltung von Triebzügen des SPFV

Die Stellungnahme der Deutschen Bahn AG enthält Anmerkungen (S. 13-15) zur Wettbewerbseinschätzung der Märkte für die betriebsnahe und schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV. So sei nicht bekannt, dass „ein Markteintritt eines SPFV-Konkurrenten aufgrund der Marktsituation der Werkstätten nicht erfolgt wäre“. Der Bürokratieaufwand konterkariere die aktuellen Bemühungen des Bundes, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Zudem sei aufgrund der Instandhaltungsmöglichkeiten von Herstellern und des ausländischen Werkstattnetzes nicht von fehlendem Wettbewerb zu sprechen. Der (jederzeit mögliche) Wettbewerb durch die Hersteller werde gänzlich ausgeblendet.

Der Bundesnetzagentur ist ebenfalls kein Vorgang bekannt, dass ein Markteintritt mit Triebzügen des SPFV aufgrund der Marktsituation auf den Instandhaltungsmärkten nicht erfolgt gewesen wäre. Dies kann allerdings dadurch begründet sein, dass Markteintrittsuntersuchungen in der Regel unternehmensintern bleiben und, solange kein Markteintritt erfolgt, andere Marktteilnehmer und Dritte schlicht keine Kenntnisse

über solche Untersuchungen erlangen. Insofern ist hieraus zunächst keine Änderung der Einschätzung an der Wettbewerbssituation auf diesem Markt ableitbar.

Der benannte zusätzliche „Bürokratieaufwand“ für Betreiber von Wartungseinrichtungen für die Instandhaltung von Triebzügen des SPFV entsteht aus Sicht der Bundesnetzagentur nur in geringem zusätzlichem Maße, da aufgrund der europäischen DVO seit dem 01.06.2019 ohnehin Nutzungsbedingungen für jede Wartungseinrichtung aufzustellen sind, unabhängig davon, wie die nationale Regulierung ausfallen wird (vgl. dazu auch Kapitel 2.4.5 und zur DVO Kapitel E2.1).

Dass „die Bahnindustrie (z. B. durch die Fertigung) bereits Infrastruktur in Deutschland hat, die sich auch für die Instandhaltung eignen würde“, ist grundsätzlich technisch denkbar. Es ist der Bundesnetzagentur nicht bekannt, dass sie in größerem Umfang für die Instandhaltung von Triebzügen des SPFV verwendet wird. Da die Einrichtungen und das Personal gegenwärtig vor allem für die Fahrzeugfertigung verwendet wird, ist davon auszugehen, dass bei einer Nutzung für die Instandhaltung zumindest Opportunitätskosten (für die entfallenen Kapazitäten der Fertigung) anzusetzen sind. Diese Opportunitätskosten können – auch vor dem Hintergrund der gegenwärtig in Auftrag gegebenen Fahrzeugzuwächse von ICEs – den Fahrzeughersteller davon abhalten, die Kapazitäten für die Instandhaltung zu verwenden. Für ein größeres Engagement in der Instandhaltung wären somit trotzdem hohe Investitionen erforderlich.

Sollte es hingegen doch der Fall sein, dass Fahrzeughersteller einen signifikanten Kosten- bzw. Wissensvorteil bei der Instandhaltung hätten, wäre davon auszugehen, dass aufgrund der vermuteten besseren Wirtschaftlichkeit dieser Einrichtungen sowohl die Deutsche Bahn AG als auch ausländische Betreiber von Triebzügen des SPFV Instandhaltungsleistungen dieser Anbieter in Anspruch nehmen würden. Dies ist aus der vorliegenden Datengrundlage nicht ersichtlich.

Letztlich ist auf Basis der vorhandenen Daten- und Wissenslage gegenwärtig unverändert kein Wettbewerb auf den Märkten für die betriebsnahe und schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV erkennbar. Die Markteinschätzung der Bundesnetzagentur bleibt daher unverändert.

2.3.9 Wettbewerb auf dem Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven

In ihrer Stellungnahme zum Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven weist die Harzer Schmalspurbahnen GmbH darauf hin, dass Diskriminierungspotentiale zwar vorlägen, eine Nutzung durch die Deutsche Bahn AG aber nicht erkennbar sei (S. 1). Alle Kunden des Dampflokerkes Meiningen würden gleichbehandelt.

Das entspricht der Analyse durch die Bundesnetzagentur, welche zwar den sehr hohen Marktanteil der Wartungseinrichtung in Meiningen für extern vergebene Instandhaltung an Dampflokomotiven feststellt, aber aufgrund keiner relevanten Anzahl eigener einsatzfähiger Dampflokomotiven keinen Anreiz für eine Diskriminierungsstrategie erkennt. Nichtsdestoweniger kann eine Stellung als marktbeherrschendes Unternehmen dazu führen, dass Gewinnmargen über einem vergleichbaren Wettbewerbsniveau bei den Kunden durchgesetzt werden können, da es an disziplinierender Konkurrenz mangelt. So schreibt auch die Harzer Schmalspurbahnen GmbH, dass die Frage offen bliebe, ob und möglicherweise in wie weit die Entgelte für Zugang und Leistungen über den Kosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns liegen (Stellungnahme S. 1). An einer anderen Stelle schreibt sie von „recht hohen Preise für die Durchführung der Untersuchungen“ in der Wartungseinrichtung Meiningen der DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH.

Darüber hinaus merkt die Harzer Schmalspurbahnen GmbH an, dass eine Marktregulierung das bestehende Problem von Unterkapazitäten nicht lösen könne. Die von der Bundesnetzagentur avisierte Regulierung könnte jedoch dazu beitragen, dass die Transparenz auf dem Markt zunimmt, sich die Anzahl der Marktakteure erhöht und die Marktkonzentration verringert, was letztlich zu einer Steigerung der Kapazitäten führen könnte. Trotz alledem erkennt auch die Bundesnetzagentur, dass die Beseitigung von dauerhaften Kapazitätsengpässen oft nur durch Eigeninitiative der Nachfrager erfolgen kann, wie die Beispiele der Harzer Schmalspurbahnen GmbH (Bau der „Gläsernen Werkstatt“) oder der Sächsisch-Oberlausitzer Eisenbahngesellschaft mbH (Erweiterung der Lokwerkstatt Zittau für Zwischenuntersuchungen an Dampflokomotiven) zeigen. So schreibt auch die Harzer Schmalspurbahnen GmbH, dass eine Zielsetzung beim Bau ihrer neuen Wartungseinrichtung eine stärkere Unabhängigkeit vom Dampflokwerk in Meiningen sei. Hintergrund sei u. a. die derzeit nicht hinreichende Kapazität dieser Wartungseinrichtung, um alle Aufträge potentieller Kunden abzuarbeiten.

Die Harzer Schmalspurbahnen GmbH korrigiert die im Berichtsentwurf genannte Kostenhöhe für die Hauptuntersuchung im Jahr 1994, welche statt in Euro in Deutsche Mark angegeben werden müsse. Dies wurde im vorliegenden endgültigen Bericht nachvollzogen.

2.4 Einschätzung der Regulierung

2.4.1 Grundsätzlicher Regulierungsbedarf und Möglichkeit der Befreiung

Nach Ansicht der Deutschen Bahn AG, des Verbands der Bahnindustrie in Deutschland e. V. und des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. sollte der § 63 ERegG, der wesentliche generelle Ausnahmen aller Betreiber von Wartungseinrichtungen von der Regulierung von Serviceeinrichtungen vorsieht, auch über den 31.12.2020 hinaus beibehalten werden.

Aus Sicht der Bundesnetzagentur wäre dies nicht sinnvoll. Einerseits werden bereits gegenwärtig Regelungen des § 63 ERegG durch europäisches Recht überlagert (vgl. Kapitel E2). Andererseits besteht bei einigen Märkten für Wartungseinrichtungen aufgrund der wettbewerblichen Situation der Bedarf, die regulatorische Handhabe zu erhöhen. Wie in Kapitel E4.1 dargelegt, wird eine generelle Ausnahme, wie gegenwärtig in § 63 ERegG geregelt, der Unterschiedlichkeit der Märkte für Wartungseinrichtungen nicht gerecht. Statt einer generellen Ausnahme sollten für die weit überwiegende Zahl der Betreiber von Wartungseinrichtungen die bereits gesetzlich angelegten Befreiungsregelungen angewendet werden. Eine Vielzahl von Betreibern von Wartungseinrichtungen kann voraussichtlich soweit befreit werden, dass nur noch die nationalen und europäischen Mindestpflichten verbleiben, die in Kapitel E4.2 darlegt werden. Sie wären im Vergleich zur gegenwärtigen Situation nicht schlechter gestellt. Bei anderen Betreibern von Wartungseinrichtungen kann es im Hinblick auf die Ziele der Regulierung (§ 3 ERegG), insbesondere für eine Stärkung des Wettbewerbs, auch auf dem nachgelagerten Verkehrsmarkt, zweckdienlich sein, eine Befreiung nicht oder nicht vollumfänglich zu gewähren. Durch die Regelungen können angemessene, diskriminierungsfreie und transparente Zugangs- und Entgeltmaßstäbe durch die Überwachung und, soweit erforderlich, durch das Wirken der Regulierungsbehörde sichergestellt werden. Grundsätzlich liegt eine symmetrische Regulierung von Betreibern von Wartungseinrichtungen vor; durch Befreiungen können jedoch Regulierungshärten und Verwaltungsaufwand in Fällen, in denen keine vollumfängliche Regulierung erforderlich ist, vermieden werden.

Die Regulierung, die im ERegG für Betreiber von Serviceeinrichtungen angelegt ist, ist grundsätzlich auch auf die Betreiber von Wartungseinrichtungen anzuwenden. Sie ist geeignet, zusammen mit den Regelungen aus der DVO einen Regulierungsrahmen im Sinne der Ziele der Regulierung aufzuspannen. So erhöhen die Nutzungsbedingungen gemäß Art. 4 Abs. 1 der DVO bzw. § 19 Abs. 4 ERegG die Transparenz auf den Märkten und erleichtern die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen. Die Pflicht, gemäß Art. 10 bis 14 der DVO bei Nutzungskonflikten zu koordinieren, Konflikte zu entscheiden und ggf. tragfähige Alternativen zu benennen, führt zu einer verbesserten Allokation knapper Instandhaltungsressourcen. Die Pflicht, Entgelte so zu kalkulieren, dass sie die Kosten, zuzüglich eines angemessenen Gewinns, nicht übersteigen sowie den Grundsätzen zur Angemessenheit, Diskriminierungsfreiheit und Transparenz entsprechen, führt schließlich dazu, dass es zu einer Preisgestaltung kommt, die die Interessen der Betreiber als auch der Zugangsberechtigten berücksichtigt und die auch bei wettbewerbsarmen Marktverhältnissen ein Übervorteilen der Zugangsberechtigten durch marktmächtige Betreiber verhindert – soweit erforderlich auch mittels eines Eingreifens der Regulierungsbehörde. Da, wie in Kapitel E3 dargelegt, bei der Bundesnetzagentur eingegangene Meldungen von Marktteilnehmern in mehreren Fällen die Entgeltbildung von Betreibern von Wartungseinrichtungen betrafen, sind nach Ansicht der Bundesnetzagentur hier – entgegen der Meldung der Deutschen Bahn AG – erhöhte Überprüfungs- und Eingreifmöglichkeiten der Regulierungsbehörde zur Förderung des Wettbewerbs erforderlich.

In der bisherigen Regulierungsarbeit der Bundesnetzagentur zeigte sich, dass sie die jeweiligen Eigenheiten der Märkte für Serviceeinrichtungen bei der praktischen Ausgestaltung der Regulierungsnormen im Blick hat. Die Arbeit der Bundesnetzagentur ist darauf ausgelegt, die Interessen sowohl der Zugangsberechtigten als auch der Betreiber im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten in einen ausgewogenen Einklang zu bringen und für alle Seiten tragfähige Lösungen zu suchen. Sollte sich in der Regulierungsanwendung zeigen, dass Regelungen, die bei anderen Serviceeinrichtungen sinnvoll sind, bei den Märkten für Instandhaltungsleistungen nicht zum gewünschten Erfolg führen, wird die Bundesnetzagentur dies in ihrer Regulierungstätigkeit berücksichtigen. Sie ist jedoch der Auffassung, dass aufgrund der Regulierung sich keine wesentlichen negativen Folgen auf den Märkten einstellen werden, sondern erwartet gegenteilig eine höhere Transparenz und eine erleichterte Anbahnung von Geschäftsbeziehungen, die den Wettbewerb sowohl auf den Märkten für Wartungseinrichtungen als auch auf den Verkehrsmärkten stärken.

2.4.2 Allgemeines Kartell- und Wettbewerbsrecht

Die Deutsche Bahn AG bringt an, dass die Instrumente der allgemeinen Kartellbehörden für den Bereich der Wartungseinrichtungen bei weitem ausreichen. Darüberhinausgehende und zudem asymmetrische Maßnahmen könnten dazu führen, dass der Wettbewerb gerade nicht mehr funktioniere.

Das Wettbewerbsrecht wird in Deutschland insbesondere durch das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umgesetzt. Während das GWB die Freiheit des Wettbewerbs sicherstellen soll, beschäftigt sich das UWG vor allem mit der Gerechtigkeit im Wettbewerb.⁹⁵ So heißt es im UWG:

⁹⁵ Vgl. etwa Friedrich L. Ekey (2013): Grundriss des Wettbewerbs- und Kartellrechts. 4. Auflage. Rn. 6-7 (S. 5-7).

„Dieses Gesetz dient dem Schutz der Mitbewerber, der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie der sonstigen Marktteilnehmer vor unlauteren geschäftlichen Handlungen. Es schützt zugleich das Interesse der Allgemeinheit an einem unverfälschten Wettbewerb.“ (§ 1 UWG)

Das GWB zielt demgegenüber vielmehr auf eine Verhinderung von Akkumulation und Missbrauch von Marktmacht sowie von Koordination und Begrenzung des Verhaltens unabhängiger Marktteilnehmer ab und etabliert dafür etwa ein Kartellverbot und die Zusammenschlusskontrolle. Beide Gesetze gelten für das gesamte Wirtschaftssystem in Deutschland, mithin also auch für den Bereich der Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen. Während die Regelungen des GWB vor allem durch das Bundeskartellamt vollzogen werden, fußt das UWG auf Klagen von Marktteilnehmern vor Gerichten.

In der von der Deutschen Bahn AG angesprochenen Frage des Rechtsrahmens ist Wettbewerbs- und das Regulierungsrecht gegeneinander abzuwägen. Wie etwa in § 10 Abs. 2 Telekommunikationsgesetz als Teil des sogenannten Drei-Kriterien-Tests für Telekommunikationsmärkte kodifiziert, sollte eine Regulierung nur dort eingesetzt werden, wo das Wettbewerbsrecht nicht ausreicht.⁹⁶

Nach Ansicht der Bundesnetzagentur ist das Wettbewerbsrecht ausreichend für einen großen Bereich der Märkte für Wartungseinrichtungen. Dies erlaubt die Befreiung des Großteils der Marktteilnehmer von wesentlichen Teilen des Eisenbahnregulierungsrechts. Befreite Unternehmen werden in Bezug auf die Regulierung entlastet, während das allgemeine Wettbewerbsrecht weiterhin in Kraft bleibt.

Es gibt jedoch auch Bereiche der Märkte für Wartungseinrichtungen, für die das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreicht und spezielles Regulierungsrecht anzuwenden ist. Dabei ist stets zu beachten, dass die Instandhaltung von Fahrzeugen eine essentielle Vorleistung für die Verkehrsmärkte darstellt und daher Marktprobleme bei der Instandhaltung zu einer geringeren Erbringung von Verkehren führen können.

Im Bereich des Eisenbahnverkehrs finden sich langlebige und oft irreversible Investitionen, etwa Investitionen in Fahrzeugmaterial oder in Wartungseinrichtungen. Auch ist die Laufzeit von Verkehrsverträgen im SPNV in vielen Fällen als langfristig anzusehen. Besteht eine Unsicherheit über die Möglichkeit zur Instandhaltung zu angemessenen Konditionen, greift diese auf die Investitionsentscheidung über Rollmaterial über. Um den Wettbewerb im Verkehrssektor zu sichern, ist es daher erforderlich, in einigen Bereichen der Instandhaltung Betreiber von Wartungseinrichtungen in der Hinsicht zu regulieren, dass für Zugangsberechtigte die Unsicherheit sinkt. Ein wesentlicher Vorteil der Regulierung ist, dass klare Regeln gelten, deren Anwendung aktiv durch die Regulierungsbehörde begleitet wird. Im Fall der Wartungseinrichtungen trägt eine Zugangs- und Entgeltregulierung zur dauerhaften Erhöhung der Kalkulationssicherheit sowohl der Betreiber als auch der Zugangsberechtigten bei. Dabei werden die Besonderheiten des Eisenbahnmarktes gegenüber anderen Märkten sowohl im Regulierungsrecht als auch im Handeln der Regulierungsbehörde beachtet. Die im Rahmen ihrer bisherigen Regulierungstätigkeit im Eisenbahnbereich, der kontinuierlichen Marktüberwachung und der vorangegangenen Untersuchung im Instandhaltungsbereich angesammelte fachliche Kompetenz wird die Bundesnetzagentur für eine praxisnahe und angemessene Regulierung von Betreiber von Wartungseinrichtungen einsetzen. Die Bundesnetzagentur

⁹⁶ Vgl. Haucap/Uhde (2008): Regulierung und Wettbewerbsrecht in liberalisierten Netzindustrien aus institutionenökonomischer Perspektive. In: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Stuttgart: Lucius & Lucius. S. 246-247.

verfügt sowohl über ein tiefes Verständnis des Eisenbahnmarktes als auch über ökonomisches und juristisches Knowhow über die wettbewerblichen Prozesse.

Gerade bei nahezu irreversiblen Investitionen, wie Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge, besteht darüber hinaus die Möglichkeit, dass Akteure dauerhaft von einer herausgehobenen Marktstellung profitieren, etwa da sie Markteintritte anderer wirksam durch ihre Marktmacht im Zusammenspiel mit einer begrenzten Nachfrage verhindern können. Eine kontinuierliche Regulierung stellt sicher, dass dauerhaft kein Missbrauch einer herausgehobenen Stellung erfolgen kann. Wettbewerbswidrige Praktiken können bereits vor Inkrafttreten erkannt und verhindert werden, da die vorgesehenen Bedingungen der Regulierungsbehörde vorgelegt werden. Während der Zeit behördlicher Entscheidungen, Rechtsmittel und Gerichtsverfahren können ggf. schädliche Bedingungen nicht angewendet werden – im Gegensatz zu einer nachträglichen Kontrolle.

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass Wettbewerbsrecht für einen großen Bereich der Instandhaltungsmärkte ausreichend ist. Aus diesem Grund strebt die Bundesnetzagentur die Befreiung vieler Betreiber von Wartungseinrichtungen von wesentlichen regulatorischen Anforderungen an. Für andere Bereiche sieht die Bundesnetzagentur aber einen Vorteil des Einsatzes von Regulierungsinstrumenten, auch mit Blick auf die nachgelagerten Verkehrsmärkte. Verhalten, das den Wettbewerb bremst, kann so frühzeitig erkannt und dauerhaft unterbunden werden. Für die Anwendung der Regulierung verfügt die Bundesnetzagentur bereits über breites fachliches Wissen und wird darauf hinwirken, soweit erforderlich eine praxisnahe und wirksame Zugangs- und Entgeltregulierung sicherzustellen und die Regulierung transparent unter Einbindung der Marktteilnehmer durchzuführen.

2.4.3 Markttransparenz durch Regulierung

In ihrer Stellungnahme führt die Deutsche Bahn AG aus, dass eine erhöhte Transparenz das „Funktionieren des ja bereits sehr deutlich wettbewerblich geprägten Marktes“ gefährde (S. 5 der Stellungnahme). So käme die Entscheidung eines Unternehmens nicht mehr autonom zustande, wenn es sich z. B. über die Auslastung und die Preisgestaltung im Internet informieren könne, sondern die Entscheidung könne auf diese Informationen abgestimmt werden. Kostenerhöhungen für die Kunden könnten die Folge sein („Tankstelleneffekt“). Auch im Hinblick auf die Veröffentlichung von Nutzungsbedingungen auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen verweist die Deutsche Bahn AG auf eine Behinderung des Wettbewerbs. Im Rahmen der schweren Instandhaltung schildert sie, dass die Betreiber von Wartungseinrichtungen ein massives Interesse daran hätten, ihre Angebote geheim zu halten, denn sie stünden im europaweiten Wettbewerb zueinander (S. 12-13 der Stellungnahme).

Die *Sektoruntersuchung Kraftstoffe* des Bundeskartellamtes legt dar, dass Pächter oder Angestellte von Straßentankstellen mehrfach täglich die Preise von Konkurrenten notieren und in ein internes elektronisches System eingeben.⁹⁷ Auf Seiten der Unternehmen ist die Preisdifferenz damit sehr hoch. Auf dieser Grundlage hat die Untersuchung weiter ergeben, dass bei Preiserhöhungen ein ausgeprägtes Parallelverhalten von Mineralölgesellschaften zu beobachten war.⁹⁸ Die Deutsche Bahn AG stellt in ihrer Stellungnahme mutmaßlich auf diesen Befund ab. Im Internet leicht recherchierbare Preise und Bedingungen von

⁹⁷ Vgl. Bundeskartellamt (2011): Sektoruntersuchung Kraftstoffe (B8-200/09) – Abschlussbericht gemäß § 32e GWB – Mai 2011, S. 29.

⁹⁸ Vgl. Bundeskartellamt (2011): Sektoruntersuchung Kraftstoffe (B8-200/09) – Abschlussbericht gemäß § 32e GWB – Mai 2011, S. 31.

Wartungseinrichtungen könnten dazu führen, dass konkurrierende Betreiber von Wartungseinrichtungen ihre Preise und Bedingungen zu ihrer Gewinnmaximierung daran anpassen und Kunden nicht von günstigeren Konditionen profitieren.

Die Bundesnetzagentur schließt sich dieser Ansicht nicht an. Die Preisbildung von Tankstellen ist nicht mit der Preisbildung von Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen vergleichbar. Zum einen ist die Leistung nicht vergleichbar. So steht dem homogenen, in kurzer Zeit von vielen Nachfragern bezogenen Kraftstoff ein Konglomerat aus verschiedenen Teilleistungen der Instandhaltung für eine deutlich geringere Anzahl an Kunden gegenüber. Der Nachfrager nach Instandhaltungsleistungen bezieht auch die Länge der Anfahrt und des Aufenthaltes in der Wartungseinrichtung, die Arbeitsqualität und Unterschiede bei der Kompetenz der Baureihe bezüglich seines Fahrzeuges/der Baureihe in seine Betrachtung ein. Der Preis ist – im Gegensatz zu den Straßentankstellen – ein Parameter unter mehreren. Zudem erfolgt die Preissetzung bei Wartungseinrichtungen mittel- bis langfristig und wird nicht mehrmals am Tage verändert. Dies wird sich auch bei einer Veröffentlichung von Preisen und Bedingungen nicht wesentlich ändern. Ein weiteres Untersuchungsergebnis des Bundeskartellamtes war, dass zwar die Tankstellen-Konzerne über eine sehr hohe Markttransparenz verfügen, den Kunden jedoch nicht ein solches System zur Verfügung stand und daher ein Informationsdefizit über die Muster der Preisbildung vorlag. In der Folge wurde die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe beim Bundeskartellamt eingerichtet. Sie soll den Kunden den Vergleich der Kraftstoffpreise in Echtzeit erlauben und die Aufdeckung und Ahndung von Verstößen gegen kartellrechtliche Vorschriften erleichtern.

Die Hypothese, dass Markttransparenz den Grad des Wettbewerbs verringere, trifft insbesondere auf ein Oligopol bei homogenen Produkten zu: Abweichendes Verhalten, insbesondere ein Unterbieten des Marktpreises, kann wirksam durch Konkurrenten bestraft werden, wohingegen eine Imitation der Wettbewerber zu einem für alle Anbieter auskömmlichen Frieden führt. Diese Marktsituation liegt, wie geschildert, bei den Märkten für Wartungseinrichtungen jedoch nach Ansicht der Bundesnetzagentur nicht vor. Vielmehr besteht die Möglichkeit, dass ein – oft marktbeherrschender – Betreiber von Wartungseinrichtungen einige Nachfrager diskriminiert, entweder um im integrierten Konzern den Verkehrsbereich zu schützen oder um seinen Gewinn im Rahmen einer Preisdifferenzierung durch ein möglichst hohes Abschöpfen der Zahlungsbereitschaft zu erhöhen. Transparenz verringert daher die Diskriminierungsgefahr von Nachfragern.

Nichttransparente Preise und Bedingungen führen zudem zu Transaktionskosten bei den Nachfragern, da sie diese Informationen erst beschaffen müssen. Transparenz erleichtert hingegen die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen und erhöht die zukunftsgerichtete Kalkulierbarkeit und Planbarkeit, etwa von Eisenbahnverkehrsunternehmen im Hinblick auf die Instandhaltung ihrer Fahrzeuge. Zudem kann die Bundesnetzagentur bei Betreibern von Wartungseinrichtungen, die der Entgeltregulierung gemäß § 32 ERegG unterliegen, prüfen, ob eine kostenorientierte Preisbildung vorgenommen wurde. Ein Verweis darauf, dass andere Betreiber von Wartungseinrichtungen Preise verlangten, an die man sich angepasst habe, obwohl sie die Kosten und einen angemessenen Gewinn übersteigen, wäre nicht statthaft.

Die Harzer Schmalspurbahnen GmbH führt in ihrer Stellungnahme zum Markt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven die aus ihrer Sicht offene Frage aus, ob die Entgelte über den Kosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns liegen (S. 1 der Stellungnahme). Es sei zu diskutieren, ob die Frage neben einer Regulierung auch mit einer möglicherweise herstellbaren Transparenz beantwortet werden könne. Die

Bundesnetzagentur unterstützt diese Aussage. Es erscheint ihr allerdings fraglich, wie eine solche Transparenz auf Märkten mit wenig Wettbewerbsintensität ohne entsprechende regulatorische Anforderungen hergestellt werden könne.

Abschließend sei mit Verweis auf Kapitel E2.3 darauf hingewiesen, dass die Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177 das Aufstellen und Veröffentlichen einer Beschreibung der Serviceeinrichtung fordert und auch eine Befreiung gemäß Art. 2 Abs. 2 der DVO nicht vollständig von dieser Pflicht befreien kann. Von der Verpflichtung, Informationen über Entgelte für den Zugang zu Serviceeinrichtungen und die einzelnen dort erbrachten schienenverkehrsbezogenen Leistungen gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. m) der DVO bereitzustellen, können beispielsweise nur kulturhistorische Eisenbahnen ausgenommen werden. Diese Vorgaben aus der DVO gelten im gesamten Gebiet der Europäischen Union.

2.4.4 Flexibilität des Vertragsschlusses und Regulierung von Leistungen der schweren Instandhaltung

Die Deutsche Bahn AG bringt in ihrer Stellungnahme (S. 5 und 9 der Stellungnahme) vor, dass die regulierten Betreiber von Wartungseinrichtungen weniger flexibel seien, um auf spezifische Anforderungen der Kunden zu reagieren. Die Regulierung gehe somit zulasten des Kunden; den Marktteilnehmern würde jegliche Flexibilität genommen, wie sie z. B. zur Beteiligung an Vergabeverfahren erforderlich sei. Im Rahmen der schweren Instandhaltung kommt zudem der Einwand, dass eine Auftragsvergabe durch Instandhaltungsnachfrager oftmals in langfristigen Prozessen und häufig in nationalen oder europaweiten Ausschreibungen stattfindet oder zumindest standardisierte Vertragsunterlagen verwendet werden (S. 12 der Stellungnahme). Der Betreiber sei daher häufig gezwungen, die vom Auftraggeber vorgegebenen Vertragsinhalte zu übernehmen oder diese mit ihm im Einzelfall auszuhandeln.

Die Bundesnetzagentur erkennt an, dass aufgrund unterschiedlicher Bedürfnisse und Konstellationen die Geschäftsbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern von Instandhaltungsleistungen vielfältige Ausprägungen annehmen können. So können Vertragsinhalte bereits vom Nachfrager vorgegeben sein, so dass sich für Anbieter nur ein geringer Spielraum für die Einbringung eigener Konzepte bietet. Die Regulierung muss und wird darauf eingehen. So wurden auch schon vor der Geltung des § 63 ERegG bzw. des ehemaligen § 14 Abs. 7 AEG als Vorgängervorschrift umfangreiche bilaterale Vertragsverhältnisse im Instandhaltungsbereich geschlossen, teilweise unter Miteinbeziehung der Bundesnetzagentur. Das Ziel der Bundesnetzagentur ist es, die transparente Anbahnung von diskriminierungsfreien Geschäftsbeziehungen zu angemessenen Konditionen zu unterstützen. Wie bereits in den anderen Bereichen des Eisenbahnsektors, die der Regulierung unterliegen, wird ihre Regulierungstätigkeit auch im Bereich der Wartungseinrichtungen auf eine hohe Praxistauglichkeit und Anwendbarkeit angelegt sein. Ein in anderen Bereichen bewährtes Mittel kann dabei etwa die Ex-post-Regulierung darstellen, die es der Regulierungsbehörde erlaubt, Sachverhalte im Nachhinein von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde auf ihre Zulässigkeit zu prüfen. So erhöht sich die Sicherheit für die Vertragsparteien, dass etwa Vertragsinhalte, die nicht angemessen oder diskriminierend sind, noch durch eine neutrale Stelle überprüft und ggf. korrigiert werden können.

2.4.5 Administrativer Aufwand aufgrund der Regulierung

Die Deutsche Bahn AG weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass eine Regulierung zu einem erheblichen administrativen Aufwand für die Betreiber von Wartungseinrichtungen führen würde, dessen Kosten am Ende der Kunde zu tragen hätte (S. 13 und 16 der Stellungnahme). Ähnlich äußert sich der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (S. 2 der Stellungnahme). Nach Ansicht der Deutschen Bahn AG führten auch Befreiungen zu einem nicht gerechtfertigten, hohen Verwaltungsaufwand sowohl für den Anbieter als auch

die Behörde, etwa auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen (S. 5 und 8 der Stellungnahme). Der Verband der Bahnindustrie in Deutschland e. V. weist auf die Gefahr hin, einen erheblichen administrativen und damit auch finanziellen Mehraufwand ohne entsprechenden Nutzen zu verursachen (S. 1 der Stellungnahme).

Die Bundesnetzagentur erkennt an, dass die Anwendung der regulatorischen Pflichten bei den Betreibern von Wartungseinrichtungen sowie bei der Regulierungsbehörde einen administrativen Aufwand verursacht. Nutzungsbedingungen müssen aufgestellt, geprüft und ggf. aktualisiert werden, Entgelte sind zu kalkulieren. In vielen Fällen muss dies jedoch nur in zeitlich größeren Abständen erfolgen, da Wartungseinrichtungen in der Regel nur selten Änderungen unterliegen. Entgeltanpassungen etwa aufgrund von Kostensteigerungen oder die Anpassung von Nutzungsbedingungen aufgrund neuer Geräte sind in der Regel weniger aufwändig. Die Regulierung, etwa das Aufstellen von Nutzungsbedingungen, dient auch dazu, Grundlagen für Geschäftsbeziehungen im Vorhinein zu erarbeiten, so dass der administrative Aufwand für spätere Geschäftsbeziehungen sinkt und auf schon bestehende Regelungen zurückgegriffen werden kann.

Die Bundesnetzagentur hat das Ziel, grundsätzlich eine praxisnahe Regulierung mit möglichst geringem Aufwand durch die Betreiber von Wartungseinrichtungen durchzuführen. Wenn jedoch Fehlverhalten vermutet oder bei der Behörde angezeigt wird, ist eine gewissenhafte Prüfung zweckdienlich, um die Ziele der Regulierung wie etwa die Stärkung des Wettbewerbs zu schützen. Im Falle der Befreiungen, die für zahlreiche Betreiber von Wartungseinrichtungen in Frage kommen würden, ist der administrative Aufwand deutlich geringer. Je nach Komplexität des Falls kann ein Befreiungsantrag bereits mit wenigen, aus der allgemeinen Buchhaltung bereits bekannten Angaben gestellt werden. Die Bundesnetzagentur ist bestrebt, das Verfahren für alle Seiten ressourcenschonend durchzuführen. So wird etwa im Regelfall von Seiten der Bundesnetzagentur ein Verzicht auf die öffentlich-mündliche Verhandlung angeregt, außer der Antragssteller oder ein Hinzugezogener wünscht die Durchführung einer solchen.

Betreiber von Wartungseinrichtungen, die nicht von wesentlichen Regulierungspflichten befreit werden können, weisen in der Regel eine Unternehmensgröße auf, die das Knowhow und die Ressourcen für die Regulierung bereithält. Auch ist die Datenführung und Buchhaltung meist auf einem hohen Niveau, so dass für die Regulierung notwendige Parameter schnell zur Verfügung stehen.

Wesentliche Auswirkungen des administrativen Aufwands der Regulierung auf die Kundenpreise von Wartungseinrichtungen erwartet die Bundesnetzagentur nicht. Zudem sei darauf hingewiesen, dass europäische Vorgaben, insbesondere die in Kapitel E2.1 beschriebene Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177, sowohl ein Mindestmaß an Regulierung als auch eine Befreiung im Einzelfall (vgl. dazu Kapitel 2.5.1 sowie E4.2) vorsieht. An dieser Stelle kann die Bundesnetzagentur somit lediglich eine praxistaugliche und ressourcenschonende Durchführung anstreben. Ein vollständiger Verzicht ist weder für die Bundesnetzagentur noch für den deutschen Gesetzgeber möglich (vgl. Kapitel E2.3).

2.4.6 Regulierung der schweren Instandhaltung von Zügen des Hochgeschwindigkeitsverkehrs

Die Deutsche Bahn AG (S. 14, 15 der Stellungnahme) sowie der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (S. 2 der Stellungnahme) beziehen sich auf die Umbenennung des Marktes 11 von „Markt für die schwere Instandhaltung von HGV-Triebzügen“ zu „Markt für die schwere Instandhaltung von Triebzügen des SPFV“.

Die Bundesnetzagentur verweist zu Fragen der Regulierung von Hochgeschwindigkeitszügen auf Kapitel E1.3 des vorliegenden Berichts. Grundsätzlich sind schwere Instandhaltungsleistungen an Hochgeschwindigkeitszügen oder an anderen Arten von Fahrzeugen, die besonderer Einrichtungen bedürfen, nur reguliert, soweit sie als Nebenleistung angeboten werden. Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Hochgeschwindigkeitszug“ liegt nicht vor. Insofern ist die Reichweite dieser Norm durch die Regulierungsbehörde in ihrem Ermessensspielraum auszulegen und die Folgen abzuwägen. Mit Blick auf die Ziele der Regulierung, insbesondere der Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich, vertritt die Bundesnetzagentur die Auffassung, dass Hochgeschwindigkeitszüge solche Fahrzeuge sind, die für Hochgeschwindigkeitsverkehre eingesetzt werden. Der Begriff der Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrsdienste ist in § 1 Abs. 22d ERegG beschrieben.

2.5 Befreiungen von regulatorischen Pflichten

2.5.1 Allgemeinverfügung und gesetzliche Regelung für Befreiungen

Die Deutsche Bahn AG bringt in ihrer Stellungnahme (S. 9) an, dass es für Einzelanträge auf Befreiung keine Veranlassung gäbe. Eine Allgemeinverfügung solle zu marktspezifischen Ausnahmen von den Regelungen des Durchführungsrechtsakts führen (S. 5). Indem zudem § 63 ERegG als generelle Ausnahmeregelung, insbesondere von der Entgeltregulierung bestehen bleibt, soll eine möglichst identische Weiterführung der gegenwärtigen Ausnahmeregelung auch unter Geltung der DVO erreicht werden. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. sieht eine erhebliche Bürokratieentlastung, wenn die potenziell unter einen Befreiungstatbestand fallenden Unternehmen – insbesondere also Wartungseinrichtungen in einem von stabilen Wettbewerbsverhältnissen geprägten Markt – unmittelbar mit einem gesetzlichen Ausnahmetatbestand erfasst würden, ohne dass es noch eines antragsgetriebenen Befreiungsverfahrens bedürfte.

Auch wenn eine Allgemeinverfügung nach § 35 S. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, (VwVfG) insbesondere bei den Fällen eines stabilen Wettbewerbsmarktes eine effiziente Variante der Befreiung aller auf dem Markt tätigen Betreiber von Wartungseinrichtungen wäre, ist diese mit dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 DVO und dem von § 2 Abs. 5 ERegG nicht vereinbar. Nach § 22 Nr. 2 VwVfG kann eine Behörde nicht entscheiden, wenn ein Antrag Voraussetzung ihres Handelns ist und dieser nicht vorliegt. Sowohl § 2 Abs. 5 ERegG als auch Art. 2 DVO eröffnen der Regulierungsbehörde eine Entscheidungsbefugnis erst nach Antragstellung. Angesichts des eindeutigen Wortlautes der Vorschriften ist eine andere Auslegung nicht eröffnet.

Zwar kann der nationale Gesetzgeber im Zuge der Evaluierung des ERegG ggf. § 2 Abs. 5 ERegG anpassen. Eine Anpassung des Art. 2 DVO bedarf dagegen des Tätigwerdens der nach Art. 13 Abs. 9 der Richtlinie 2012/34/EU zuständigen Europäischen Kommission.

Allein eine Anpassung der nationalen Vorschriften würde zu einem Auseinanderlaufen der Befreiungen führen und könnte angesichts des Regelungsumfangs der DVO nur für eine Befreiung von Vorschriften der Entgeltbildung und einiger im ERegG verbleibenden Vorgaben, wie z. B. § 21 Abs. 1 ERegG (Aufnahme von Regelungen zur Betriebssicherheit) gelten. Darüber hinaus ist die Befreiung von Vorschriften der Entgeltbildung an den Vorgaben der Richtlinie 2012/34/EU, hier insbesondere Art. 31 Abs. 7 der Richtlinie, zu messen.

Ein Nutzen dieser Teilregelung ist angesichts der verbleibenden Antragspflicht nach der DVO für den Markt kaum zu erkennen. Der zusätzliche Aufwand für die Befreiung nach dem ERegG, die in der Regel mit der Befreiung nach der DVO gleichlaufen wird, ist für Antragssteller und Regulierungsbehörde minimal. Eine

davon abweichende deutsche Regelung birgt hingegen die Gefahr großer Intransparenz und Rechtsunsicherheit.

2.5.2 Maßstab für eine Befreiung

In ihrer Stellungnahme führt die Deutsche Bahn AG aus, dass die Berücksichtigung der konzerninternen Umsätze als Kenngröße für die Einschätzung der Marktmacht eines Betreibers von Wartungseinrichtungen zu einer Verzerrung führe. Als Folge der in Kapitel 2.2 sowie C2.2 dargestellten Berücksichtigung der Gesamtumsätze und nicht nur der Außenumsätze würden aus ihrer Sicht die auf dem Markt eigentlich dominanten Anbieter außen vorgelassen (S. 9). In der Folge erscheine es für Wartungseinrichtungen der Deutschen Bahn AG, die als vertikal integrierter Anbieter hohe konzerninterne Umsätze aufwiesen, auf Märkten mit moderatem Wettbewerb kaum möglich, Befreiungen zu erlangen. Unternehmen mit hohen Marktanteilen durch externe Umsätze würden dadurch privilegiert. Damit sei eine strukturelle Schlechterbehandlung der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG verbunden (S. 10). Mit Blick auf die Verteilung der Marktanteile bei den extern vergebenen Leistungen sei dies jedoch gerade nicht gerechtfertigt.

Die Entscheidung, ob Betreiber von Serviceeinrichtungen von bestimmten Regulierungsvorschriften befreit werden können, trifft die Beschlusskammer der Bundesnetzagentur unter Abwägung aller relevanter Umstände und Aspekte. Der Umsatz fließt regelmäßig als wichtiger Parameter in die Entscheidungsfindung ein. Dabei werden in der Regel sowohl Außenumsätze (Umsatz mit Dritten) als auch Innenumsätze (Umsatz aus Eigenproduktion) berücksichtigt. Bereits in Kapitel 2.2 wurden mehrere Gründe dafür beschrieben.

In Bezug auf die Deutsche Bahn AG lässt sich aber feststellen, dass sie als ehemalige Staatsbahn nicht nur auf dem jeweiligen Markt für das Angebot von Wartungsleistungen teilweise noch eine erhebliche Marktmacht ausübt, sondern auch auf der Nachfragerseite in vielen Märkten über eine erhebliche Marktmacht verfügt. Da die Regulierung aber gerade auch die Etablierung von Wettbewerb auf dem Nachfragermarkt wünscht, ist dieser „Innenumsatz“ die Kenngröße für die Abnahmemenge und damit für die Bedeutung für den Nachfragermarkt, selbst wenn dieser spiegelbildlich zu einem großen Teil aus den eigenen bzw. verbundenen EVU besteht. Der Gesamtumsatz ist eine Kenngröße für die Bedeutung der Serviceeinrichtung für den Gesamtmarkt. Wem gegenüber die Leistungen erbracht werden, ist für diese Frage nicht entscheidend. Der Umstand, dass gerade die Abnehmer aus betrieblichen Gründen häufig den Bau einer „eigenen“ Wartungseinrichtung befürworten, muss in der Gesamtbetrachtung gewürdigt werden, er darf aber nicht zu einer Verfälschung des Vergleichbarkeitskriteriums führen.

Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG und alle anderen Betreiber von Wartungseinrichtungen können grundsätzlich bei Vorlage der entsprechenden Voraussetzungen befreit werden, insbesondere, wenn eine Beeinträchtigung des Wettbewerbs nicht zu erwarten ist. Dies ist in der Regel auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen der Fall. So können Wettbewerbskräfte auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen die Machtausübung eines Unternehmens mit einem vergleichsweise hohen Marktanteil teilweise selbst regulieren. Dies kann die Absenkung der regulatorischen Pflichten (Befreiung) auch für das Unternehmen mit dem höchsten Marktanteil rechtfertigen.

Bei Märkten mit moderaten Wettbewerbsverhältnissen kann es jedoch wettbewerbschädlich sein, Betreiber mit hoher Marktmacht von wesentlichen regulatorischen Vorgaben wie etwa den vollständigen Nutzungsbedingungen oder von den regulatorischen Entgeltmaßstäben zu befreien. Anders als auf Märkten mit stabilen Wettbewerbsverhältnissen ist auf Märkten mit moderaten Wettbewerbsverhältnissen die wettbewerbliche Entwicklung noch nicht so weit fortgeschritten, dass sie ein Unternehmen mit einem hohen

Marktanteil regulieren kann, da die anderen Wettbewerber über zu wenig Marktanteile verfügen, um ausreichend regulierenden Einfluss zu nehmen, oder zu wenig Wettbewerber auf dem Markt aktiv sind.

Wird Unternehmen mit Marktmacht auf einem Markt mit moderaten wettbewerbsähnlichen Verhältnissen eine Befreiung verwehrt, kann so die Entwicklung zu wettbewerbsähnlichen Verhältnisses weiter unterstützt werden; was dem Ziel in § 3 Nr. 2 des ERegG, der Förderung und Sicherstellung des Wettbewerbs, entspricht.

Es entspricht der Intention des Gesetzgebers und der regulatorischen Praxis, dass Unterschiede in der Regulierung von Eisenbahninfrastrukturunternehmen bestehen. Sowohl für Betreiber der Schienenwege als auch für Betreiber von Serviceeinrichtungen hat der deutsche und der europäische Gesetzgeber Ausnahme- und Befreiungstatbestände vorgesehen, die für den Wettbewerb unkritische Betreiber erfassen sollen. Würde der Gesetzgeber alle Betreiber gleich behandeln wollen, hätte er auf Ausnahme- und Befreiungsregelungen verzichtet. Die Anwendung der bereits für Betreiber von Serviceeinrichtungen bestehenden Befreiungsregelungen auf Betreiber von Wartungseinrichtungen steht somit im Einklang mit der Methodik des deutschen und europäischen Eisenbahnregulierungsrechts.

Die Bundesnetzagentur erwartet, dass der zusätzliche administrative Aufwand auf Seiten der betroffenen Betreiber von Wartungseinrichtungen angesichts ihrer Größe sowie bereits gesammelter Erfahrungen im regulatorischen Bereich nicht wesentlich ins Gewicht fallen wird und die Regulierung auch kein wesentliches Hindernis im Wettbewerb mit anderen Betreibern darstellen wird. Ein vollständiger Verzicht auf das Befreiungsinstrument würde andererseits zu unnötigem Bürokratieaufwand insbesondere bei kleineren Betreibern und der Verwaltung führen, ohne dass eine wesentliche Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse zu erwarten wäre. Gerade auch diese Differenzierung kann dazu beitragen, die Entwicklung des Wettbewerbs voranzutreiben, wie es die Zielsetzung der Regulierung in § 3 Nr. 2 ERegG vorsieht.

2.5.3 Praktische Umsetzbarkeit

Die Deutsche Bahn AG bringt in ihrer Stellungnahme mehrfach vor, dass die im Bericht festgestellten Märkte sich angebotsseitig nicht (immer) in dieser Form voneinander abgrenzen ließen und deshalb das vorgeschlagene Regulierungsmodell in dieser Differenzierung nicht umsetzbar sei. In ein und demselben Werk würden unterschiedliche Regulierungsregime gelten, wenn dieses – was der Regelfall sei – Leistungen in mehreren Segmenten anbietet. Dies könne zu der paradoxen Situation führen, dass Anbieter auf Leistungen im „regulierten Bereich“ verzichteten, um zusätzlichen Aufwand, zur Erfüllung regulatorischer Vorgaben, zu vermeiden.

Die Prüfung der wettbewerbsähnlichen Verhältnisse hat aber deutlich gezeigt, dass die Märkte für Wartungseinrichtungen wettbewerblich heterogen sind. Auf Märkten, die stabile Wettbewerbsverhältnisse aufweisen, ist eine vollumfängliche Regulierung nicht zwingend erforderlich; der Verwaltungsaufwand bei Unternehmen und Behörde kann deshalb durch Befreiungen verringert werden. Auf Märkten, die wettbewerblich schwächer ausgeprägt sind, unterstützt die Regulierung wichtiger Marktakteure hingegen das Erreichen eines zufriedenstellenden, wettbewerbsähnlichen Marktergebnisses. Aus diesem Grund sind unterschiedliche Regulierungstiefen je nach wettbewerblicher Situation bzw. Relevanz des Betreibers grundsätzlich sinnvoll, auch wenn dadurch eine gewisse Komplexität geschaffen wird.

Grundsätzlich unproblematischer erscheint die Befreiung einer Wartungseinrichtung, die nur Leistungen auf Märkten anbietet, die stabile Wettbewerbsverhältnisse aufweisen, etwa betriebsnahe und schwere Instandhaltungsleistungen an Diesellokomotiven, selbst wenn der Betreiber in einer Wartungseinrichtung an anderen Standort Leistungen anbietet, die nicht befreit werden können.

Im gegenwärtigen Befreiungsregime ist sowohl eine Abgrenzung verschiedener Standorte von Serviceeinrichtungen voneinander als auch verschiedener Serviceeinrichtungsarten an einem Standort untereinander grundsätzlich denkbar. So lässt der Wortlaut von § 2 Abs. 5 ERegG die Befreiung des Betreibers „ganz oder teilweise“ zu und auch Art. 2 DVO stellt auf die „Serviceeinrichtung oder Leistung“ als Grund der Befreiung ab. Der Betreiber mehrerer Serviceeinrichtungen könnte demnach für einen Teil seiner Serviceeinrichtungen eine Befreiung beantragen, wenn dieser Teil eindeutig abgrenzbar ist. Dies bedeutet, dass der Betreiber eine Trennung der zu befreienden Serviceeinrichtungen hinsichtlich der Nutzungsbedingungen, insbesondere der Leistungsbeschreibung, und der Entgeltbildung (Aufteilung der Kosten) vornehmen muss.

Der von der Deutschen Bahn AG angesprochene Fall tritt ggf. dann ein, wenn ein einzelner Wartungseinrichtungsstandort Instandhaltungsleistungen anbietet, die zu einem Teil einem zu befreienden Umfeld und zu einem anderen Teil einem nicht zu befreienden Umfeld zuzuordnen sind.

Wird für einen Teil der Leistungen, die in einer Wartungseinrichtung angeboten werden, eine weitest mögliche Befreiung gemäß § 2 Abs. 5 ERegG und Art. 2 DVO gewährt, läge der Vorteil für den Betreiber vor allem darin, dass für diese Leistungen bestimmte Inhalte der Beschreibung der Serviceeinrichtung sowie die Anwendung der Regelungen des § 32 ERegG nicht verpflichtend wären. Für diese Leistungen ist jedoch noch immer eine Beschreibung der Serviceeinrichtung nach Art. 4 DVO mit bestimmten Mindestinhalten aufzustellen. Die Bundesnetzagentur würde außerdem die Kosten aller Leistungen in dieser Wartungseinrichtung darauf überprüfen, ob und wie diese zwischen befreiter und nicht befreiter Leistungen aufgeteilt wurden.

Die Bundesnetzagentur geht derzeit nicht davon aus, dass Anbieter auf Leistungen im „regulierten Bereich“ verzichten, nur weil sie den zusätzlichen regulatorischen Aufwand nicht abdecken können. Bedeutendere Betreiber fallen in der Regel nicht unter Befreiungstagbestände und verfügen in der Regel über genügend Knowhow und Erfahrung, um die regulatorischen Maßnahmen umsetzen zu können. Da selbst befreite Betreiber bestimmte regulatorische Vorgaben umsetzen müssen, dürfte der Mehraufwand für die nicht befreiten Leistungen nicht weiter ins Gewicht fallen.

Ob eine Befreiung auf Leistungsebene innerhalb eines Wartungseinrichtungsstandortes in den Vorgaben der DVO und des ERegG abgebildet ist, wäre im konkreten Einzelfall zu prüfen. Für die Zulässigkeit könnte der Wortlaut der rechtlichen Regelungen sprechen, insbesondere des Art. 2 Abs. 2 der DVO, der eine Befreiung auf Basis der Betrachtung der Leistungen zulässt. Die regulatorische Klassifizierung einzelner Leistungen ist weder dem europäischen noch dem nationalen Regulierungsrecht fremd. So fordert Art. 4 Abs. 2 lit. d) DVO die Beschreibung der Leistungen in der Aufteilung nach grundlegender Leistung, Zusatz- oder Nebenleistungen, wie dies auch in Anhang 2 Nr. 2 bis 4 der Richtlinie 2012/34/EU angelegt ist. Gerade auch bei Wartungseinrichtungen werden Instandsetzungsleistungen nach der Art der Leistung und der zu wartenden Fahrzeuge betrachtet. Dies wird aus der besonderen Behandlung der Leistungen bei der schweren Instandhaltung für Hochgeschwindigkeitszüge und Fahrzeugen, für die besondere Einrichtungen benötigt werden, deutlich (vgl. Anlage 2 Nr. 2 lit. e) und Nr. 4 lit. e) ERegG bzw. die entsprechenden Vorschriften der Richtlinie 2012/34/EU in Anhang II Nr. 2 lit. e).

Gegen eine Befreiung einzelner Leistungen an einem Standort spricht ggf. das Transparenzgebot nach § 10 Abs. 3 ERegG, da möglicherweise nicht mehr klar ersichtlich ist, welche Leistungen der Betreiber zu welchen Konditionen anbietet. Auch muss bedacht werden, dass das Befreiungsverfahren in diesen Fällen – und damit verbunden die Darlegungslast der Betreiber – unweit komplexer würden. Zum einen müsste dargelegt werden, dass die Leistungen selbst trennbar sind. Dies kann etwa anhand betrieblicher oder infrastruktureller

Abgrenzungen vorgenommen und in der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden. Zum anderen muss hinsichtlich der Entgeltkalkulation eine eindeutige Zuschlüsselung der Kosten möglich sein und vorgenommen werden. Die entsprechende Datenabfrage und Datenauswertung bzw. -prüfung können sich sowohl für den Betreiber als auch für die Regulierungsbehörde sehr aufwendig gestalten; auch kann es Fälle geben, bei denen eine eindeutige Kostenzuschlüsselung nicht möglich ist. Aufgrund der Komplexität könnte sich zudem für den Betreiber ein Gestaltungsfenster eröffnen, das es ihm ermöglicht, größere Kostenanteile in Bereiche zu verschieben, in denen er zwar von der Entgeltregulierung nach § 32 ERegG befreit ist, die erhöhten Entgelte aber am Markt durchsetzen kann. Dieser Gefahr ist mit entsprechendem Prüfungsaufwand zu begegnen.

2.6 Betriebsnahe Instandhaltung im SPNV

Die Deutsche Bahn AG schreibt, dass eine wie von der Bundesnetzagentur eingebrachte „Übergabe“ von Wartungseinrichtungen allenfalls freiwillig erfolgen könne; ansonsten käme dies einer Teilenteignung gleich (S. 11 der Stellungnahme). Grundsätzlich gäbe es im Rahmen des SPNV keine Defizite und somit auch keinen Regelungsbedarf, denn die DB Regio AG richte attraktive Instandhaltungsangebote an Konkurrenten, die eine Ausschreibung gewonnen haben. Im Übrigen sei aus den letzten Jahren auch kein Fall bekannt, in dem ein Zugangsberechtigter/Mitwettbewerber von der DB Regio AG zurückgewiesen wurde.

Aus Sicht der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin ergibt sich bei der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV ein Prüf- und Handlungsbedarf, auch über den Bereich des § 63 ERegG hinaus (S. 1 der Stellungnahme). Die Senatsverwaltung weist u. a. auf die erforderliche räumliche Nähe der Instandhaltung und auf oft fehlende freie Flächen für Neubauten hin, so dass es einen Wettbewerb zwischen bestehenden Wartungseinrichtungen kaum gäbe. Zudem wird die langfristige Perspektive in der Planung bemerkt. Die Besonderheiten des SPNV geböten einen regulatorischen Eingriff. Die Senatsverwaltung plädiert deshalb für eine Veröffentlichungspflicht von transparenten, angemessenen und diskriminierungsfreien Nutzungsbedingungen und Entgeltlisten für Zugang und Dienstleistungen ausnahmslos von allen Betreibern entsprechender Wartungseinrichtungen. Eine verbesserte Kooperation zwischen den Branchenakteuren sei allerdings nur schwer herstellbar, da Werkstattbetreiber dazu neigten, sich ihren Wettbewerbsvorteil bestmöglich zu erhalten (S. 2 der Stellungnahme).

Die Transdev GmbH weist auf bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Möglichkeiten, ein Wartungs- und Instandhaltungskonzept zu einem marktgerechten Preis umsetzen zu können, insbesondere für nichtbundeseigene Eisenbahnen, hin (S. 1-2 der Stellungnahme). Sie führten regelmäßig zur Notwendigkeit erheblicher Risikoaufschläge bei Angebotsabgaben und wirkten damit letztlich als Marktzutrittschürde. Die Möglichkeit der Übernahme der Wartungseinrichtungen wäre wünschenswert, ergänzt um einen Personalübergang nach § 613a BGB.

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. nimmt Bezug auf das Modell der Aufgabenträger, als Fahrzeugeigentümer eine Weiternutzung der Fahrzeuge herbeiführen zu können. Bei einer Übertragung des Modells auf Wartungseinrichtungen, die sich in Privateigentum befinden, sei Art. 14 Grundgesetz nebst der dortigen Junktim-Klausel eine nicht zu unterschätzende Hürde (S. 2 der Stellungnahme).

Die Bundesnetzagentur ist nach Sichtung der Stellungnahmen weiterhin der Ansicht, dass die Besonderheiten des SPNV-Verkehrsmarktes spezielle Anforderungen an die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des SPNV stellen. Wesentlich ist hier die erforderliche räumliche Nähe für die tägliche Nutzung. Dies kann dazu

führen, dass sich wettbewerbliche Strukturen nicht einstellen können und wesentliche negative Folgen auch für den nachgelagerten Verkehrsmarkt nach sich ziehen. Durch die hohe Quote an Eigenproduktion stellt sich bei Verkehrsausschreibungen häufig die Konstellation ein, dass der Betreiber der bislang genutzten Wartungseinrichtung gleichzeitig Bewerber um die ausgeschriebene Verkehrsleistung ist. Indem er den Mitbewerbern einen Zugang zu schlechteren Konditionen anbietet oder das Geschäft verweigert, kann er durch seine Wartungseinrichtung Wettbewerbsvorteile generieren und eine Marktzutrittschürde aufbauen. Dies trifft insbesondere auf Situationen zu, in denen ein Ausweichen auf eine andere Wartungseinrichtung nur schwer oder nicht möglich ist (Ballungsraum, längere Überführungen usw.). Hier fiele die Wartungseinrichtung unter den Begriff „wesentliche Einrichtung“ aus dem Wettbewerbsrecht. Auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive wäre die Weiternutzung der bestehenden Wartungseinrichtung im Wettbewerb wünschenswert.

Die Bundesnetzagentur schlägt ein zweigleisiges Vorgehen vor. Einerseits sollen die zur Verfügung stehenden regulatorischen Mittel angewendet werden, wenn die möglichen Folgen einer Befreiung sich negativ auf den Wettbewerb auswirken können. Nutzungsbedingungen mit angemessenen, transparenten und diskriminierungsfreien Bedingungen wären aufzustellen und zu veröffentlichen und die Entgelte nach Kostenmaßstäben zu kalkulieren und auszuweisen. Die Regulierungsbehörde kann im Rahmen ihrer Eingriffsmöglichkeiten gegen Verstöße und missbräuchliches Verhalten vorgehen und einen Zugang und eine Leistungserbringung zu angemessenen, transparenten und diskriminierungsfreien Konditionen sicherstellen. Wie die Senatsverwaltung sieht auch die Bundesnetzagentur dabei insbesondere den Zeitraum der SPNV-Vergabeverfahren als entscheidend an. Hier müssen tragfähige und verlässliche Bedingungen für alle Zugangsberechtigten vorliegen. Ist dann die Entscheidung über die Verkehrserbringung und die Instandhaltung gefallen, verringert sich während der anschließenden Laufzeit des Verkehrsvertrags (bis zum Vorlauf des nächsten SPNV-Vergabeverfahrens) in der Regel das Interesse Dritter an der Wartungseinrichtung.

Andererseits kann auch eine Regulierung in langfristiger Perspektive nicht alle Unsicherheiten auf Seiten der Zugangsberechtigten beseitigen, weil die Verfügungshoheit grundsätzlich weiterhin beim Eigentümer verbleibt. Daher wird im SPNV oftmals die Eigentümerschaft über die für den eigenen Verkehr genutzten Wartungseinrichtungen favorisiert. Teilweise versuchen Aufgabenträger mittels der Ausgestaltung der Vergabeunterlagen, unterschiedliche Ausgangslagen (etwa beim Standort der Wartungseinrichtungen) auszugleichen. Volkswirtschaftlich ist dies allerdings nur als zweitbeste Lösung zu sehen, am effizientesten ist in der Regel die Nutzung der Bestandseinrichtungen.

Bei dem Wechsel des EVU im Rahmen der Ausschreibungen verringert sich in der Regel das Interesse des Altbetreibers an der Wartungseinrichtung. Es wäre wünschenswert, wenn eine branchenweite Verständigung über faire Übergabebedingungen, die bereits vor Angebotsabgabe bekannt sind, hergestellt werden könnte. So wären gleiche Ausgangsbedingungen im Wettbewerb um den Verkehrsvertrag und die optimale Nutzung der Wartungseinrichtungen erreicht. Wenn jedoch, wie von der Senatsverwaltung dargestellt, vor allem der Altbetreiber aus taktischen Gesichtspunkten kein Interesse daran zeigt, wäre die Einrichtung eines gesetzlich geregelten Übergangs zu bedenken. Hier ist einerseits Art. 14 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beachten, der Privateigentum schützt. Abs. 3 ermöglicht jedoch eine Enteignung gegen Entschädigung zum Wohle der Allgemeinheit und auf Grund eines Gesetzes. Es wäre zu prüfen, ob im Einzelfall die Gefahr wesentlich erhöhter, von der Allgemeinheit getragener Bestellerentgelte sowie anderer (volkswirtschaftlicher) Nachteile einen solchen Eingriff rechtfertigen würde, wenn Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe zu keinem Erfolg führen.

Anhang

Anhang 1: Eisenbahnregulierungsgesetz (Auszug)

§ 63 Ausnahmen vom Anwendungsbereich für Betreiber einer Wartungseinrichtung

- (1) § 19 Absatz 4 ist auf Wartungseinrichtungen mit der Maßgabe anzuwenden, dass ausschließlich Bestimmungen zur Betriebssicherheit nach § 21 aufzustellen sind.
- (2) § 13 Absatz 4 Satz 1, soweit dieser die Begründung der ablehnenden Entscheidung betrifft, und § 32 sind auf die Betreiber der Wartungseinrichtungen nicht anzuwenden.

§ 64 Bericht der Regulierungsbehörde zum Markt für Wartungseinrichtungen

Die Regulierungsbehörde erstellt nach Maßgabe des § 65 zum 31. Dezember 2018 einen Bericht für die Bundesregierung zur Frage, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen.

§ 65 Verfahren für den Bericht der Regulierungsbehörde zum Markt für Wartungseinrichtungen

- (1) Die Regulierungsbehörde überprüft den Grad der Marktöffnung und den Umfang des Wettbewerbs im Wirtschaftsbereich der Wartungseinrichtungen.
- (2) Die Regulierungsbehörde erstellt auf Grundlage der Erkenntnisse nach Absatz 1 einen Berichtsentwurf. Jeder, der eine Wartungseinrichtung betreibt oder ein wirtschaftliches Interesse hinsichtlich des Marktzuganges hat, erhält Gelegenheit, innerhalb einer von der Regulierungsbehörde zu setzenden angemessenen Frist zu dem Berichtsentwurf Stellung zu nehmen. Die Regulierungsbehörde veröffentlicht auf ihrer Internetseite den Entwurf mit vorläufigen Ergebnissen und die Stellungnahmen nach Satz 1 unter Angabe des Namens und der Anschrift der einreichenden Person.
- (3) Auf der Grundlage des Entwurfes und der Stellungnahmen erstellt die Regulierungsbehörde ihren endgültigen Bericht. Der Bericht hat darzustellen, ob und inwieweit nach Auffassung der Regulierungsbehörde die Befreiungen nach § 63 beibehalten werden sollten. Die Regulierungsbehörde leitet den endgültigen Bericht unverzüglich dem Eisenbahninfrastrukturbeirat und der Bundesregierung zu. Anschließend ist der Bericht im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

§ 81 Befristungen

- (1) § 36 Absatz 2 Satz 5 und 6 ist ab dem 1. Januar 2020 nicht mehr anzuwenden.
- (2) Die §§ 63 bis 65 sind ab dem 1. Januar 2021 nicht mehr anzuwenden.

Anhang 2: Stichprobe der Netze für die betriebsnahe Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs

Bundesland	Netz/Netzcluster	Betreiber	Zugkilometer
Baden-Württemberg	Netze 1, 3a	Go-Ahead Baden-Württemberg GmbH	11,0 Mio./Jahr
	Münstertalbahn	SWEG Südwestdeutsche Verkehrs-AG	0,2 Mio./Jahr
	Netz 14b Zollernbahn (ZAB2)	HzL Hohenzollerische Landesbahn AG	0,4 Mio./Jahr
	Netz 16 (Aulendorfer Kreuz)	DB ZugBus Regionalverkehr Alb-Bodensee GmbH	4,5 Mio./Jahr
	Netz 2 (Filstal- und Südbahn)	DB Regio AG	2,6 Mio./Jahr
	Netz 3 b (Gäu-Murr)	DB Regio AG	2,1 Mio./Jahr
	Netz 5 (Donau-Ostalb)	DB ZugBus Regionalverkehr Alb-Bodensee GmbH	6,1 Mio./Jahr
	Netz 7a, 7c, Enztalvertrag, Einsystemstadtbahn	Albtal-Verkehrs-Gesellschaft mbH	13,7 Mio./Jahr
	Netz 9 a - Breisgau-Ost-West	DB Regio AG	2,9 Mio./Jahr
	S-Bahn Stufe 1 Rhein-Neckar	DB Regio AG	7,9 Mio./Jahr
	Stuttgarter Netz 1 Los 1	Abellio Rail Baden-Württemberg GmbH	6,8 Mio./Jahr
	Südbahn Aulendorf + Friedrichshafen	Bodensee-Oberschwaben-Bahn GmbH & Co. KG	0,5 Mio./Jahr
Bayern	Bayerisches Oberland	Bayerische Oberlandbahn GmbH	2,1 Mio./Jahr
	Dieselnetz Allgäu	DB Regio AG	7,0 Mio./Jahr
	Dieselnetz Augsburg II	Bayerische Regiobahn GmbH	3,0 Mio./Jahr
	Dieselnetz Nürnberg	DB Regio AG	3,0 Mio./Jahr
	E-Netz Rosenheim	Bayerische Oberlandbahn GmbH	6,7 Mio./Jahr
	Hof - Landesgrenze (Asch)	Die Länderbahn GmbH DLB	0,2 Mio./Jahr
	Kissinger Stern	Erfurter Bahn GmbH	1,5 Mio./Jahr
	Linienstern Mühldorf	DB Regio AG	7,0 Mio./Jahr
	Regionalbahn Main-Spessart	DB Regio AG	0,6 Mio./Jahr
	S-Bahn Nürnberg	DB Regio AG	7,0 Mio./Jahr
Brandenburg	Netz Nordwestbrandenburg	DB Regio AG	4,2 Mio./Jahr
	Netz Ostbrandenburg 2	NEB Betriebsgesellschaft mbH	2,7 Mio./Jahr
	Prignitz	Hanseatische Eisenbahn GmbH	0,2 Mio./Jahr
	Spree-Neiße	ODEG - Ostdeutsche Eisenbahn GmbH	2,7 Mio./Jahr
Hessen	Nord-West-Hessennetz	DB Regio AG	3,3 Mio./Jahr
	Südhessen-Untermain	HLB Hessenbahn GmbH	2,5 Mio./Jahr
Niedersachsen	Emsland	WestfalenBahn GmbH	2,4 Mio./Jahr
	Mittelland	WestfalenBahn GmbH	3,1 Mio./Jahr
	Weser-Ems	NordWestBahn GmbH	4,9 Mio./Jahr
Nordrhein-Westfalen	Dreiländerbahn (EWS Los 2)	HLB Hessenbahn GmbH	3,5 Mio./Jahr
	Emscher-Münsterland	NordWestBahn GmbH	1,1 Mio./Jahr
	Erft-Schwalm-Netz	VIAS RAIL GMBH	0,9 Mio./Jahr
	Hellweg-Netz II	Keolis Deutschland GmbH & Co. KG	5,7 Mio./Jahr
	Wupper-Schiene (RE7, RB48)	National Express Rail GmbH	5,1 Mio./Jahr
	Niederrhein-Netz	Abellio Rail NRW GmbH	2,7 Mio./Jahr

	Nordost Rurtalbahn	Rurtalbahn GmbH	0,4 Mio./Jahr
	RE 8 und RB 33	DB Regio AG	1,9 Mio./Jahr
	Ruhr-Sieg-Netz	Abellio Rail NRW GmbH	3,7 Mio./Jahr
	Sauerlandnetz	DB Regio AG	5,6 Mio./Jahr
	Teutoburger Wald-Netz II	Keolis Deutschland GmbH & Co. KG	5,3 Mio./Jahr
Rheinland-Pfalz	Dieselnetz Südwest Los 1a	DB Regio AG	3,1 Mio./Jahr
	Dieselnetz Südwest Los 2	vlexx GmbH	6,3 Mio./Jahr
Sachsen	Dieselnetz Nordwestsachsen, B	Transdev Regio Ost GmbH	1,0 Mio./Jahr
	Dieselnetz Nordwestsachsen, C	DB Regio AG	0,5 Mio./Jahr
Sachsen-Anhalt	Dieselnetz Sachsen-Anhalt	Abellio Rail Mitteldeutschland GmbH	9,0 Mio./Jahr
	Mitteldeutsches S-Bahn-Netz II	DB Regio AG	5,2 Mio./Jahr
	RE 18 Halle (Saale)-Jena-Göschwitz	DB Regio AG	0,5 Mio./Jahr
	Saale-Thüringen-Südharz	Abellio Rail Mitteldeutschland GmbH	9,0 Mio./Jahr
Schleswig-Holstein	Netz West	DB Regio AG	4,3 Mio./Jahr
Thüringen	Dieselnetz Südthüringen	Süd-Thüringen-Bahn GmbH	4,1 Mio./Jahr
	Nordhausen - Ilfed	Harzer Schmalspurbahnen GmbH	0,2 Mio./Jahr

Anhang 3: Kartografische Darstellung der Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge

Wie in Kapitel C4.5 beschrieben, stellt die Bundesnetzagentur im Folgenden die Standorte von Wartungseinrichtungen für Eisenbahnfahrzeuge, die ihr aufgrund der Marktabfrage zum vorliegenden Bericht bekannt wurden, kartografisch dar.

Eine Karte mit erhöhtem Detail- und Informationsgrad kann unter der Internetadresse www.bundesnetzagentur.de/werkstattkarte abgerufen werden.

Markt 1: Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs

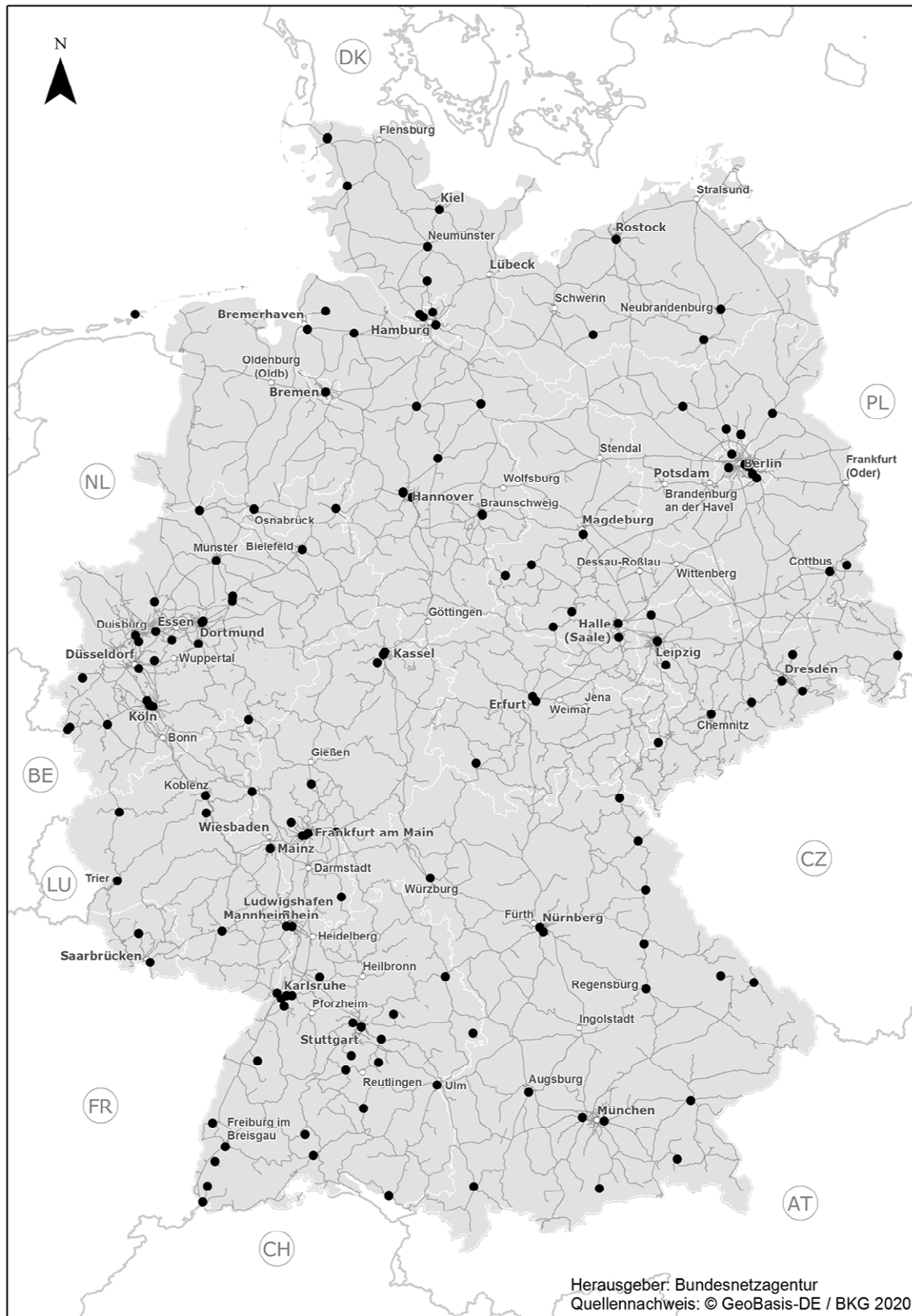


Abbildung 243: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs (Markt 1).

Markt 2: Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Diesellokomotiven des Schienengüterverkehrs

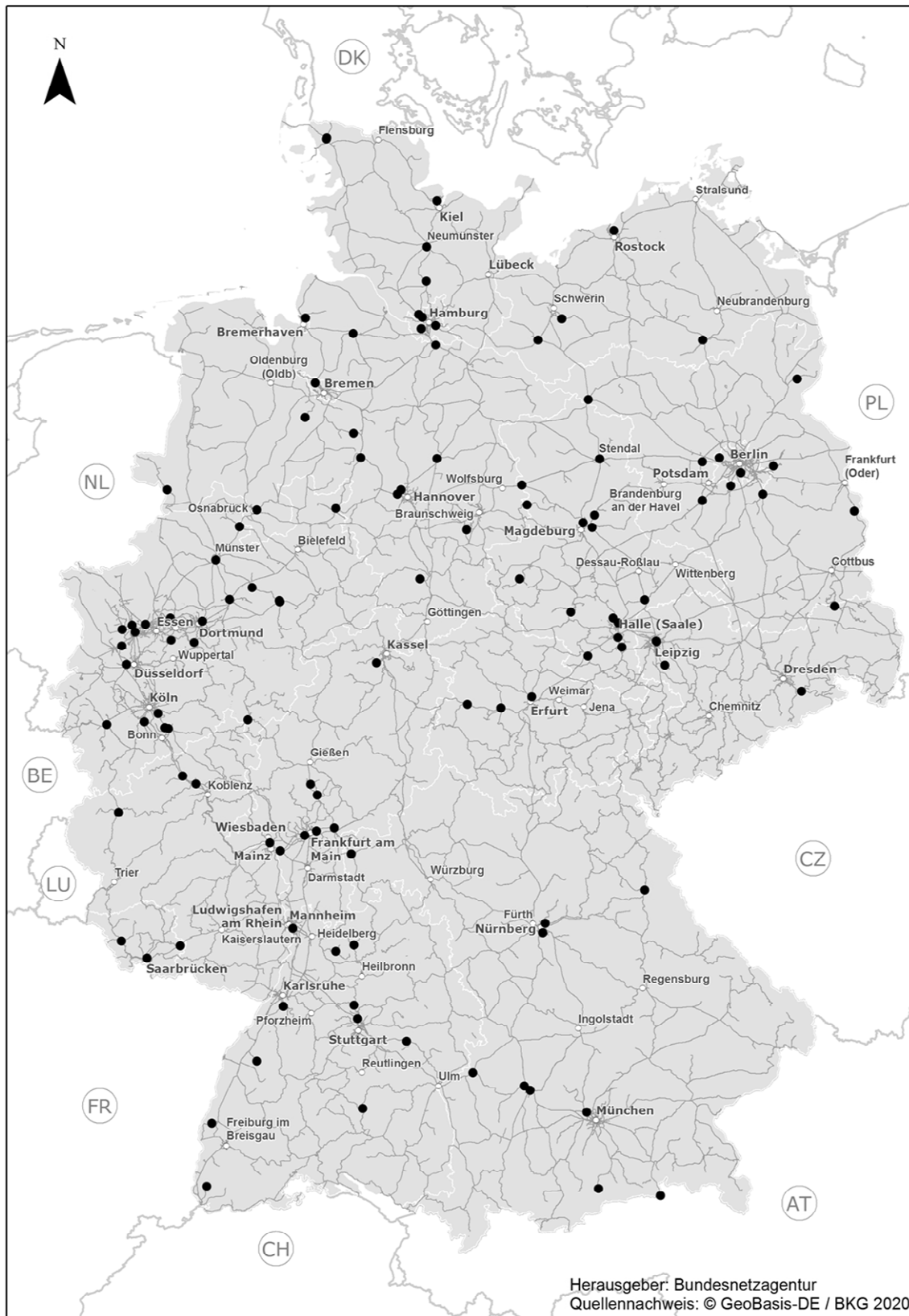


Abbildung 244: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Diesellokomotiven des Schienengüterverkehrs (Markt 2).

Markt 3: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven

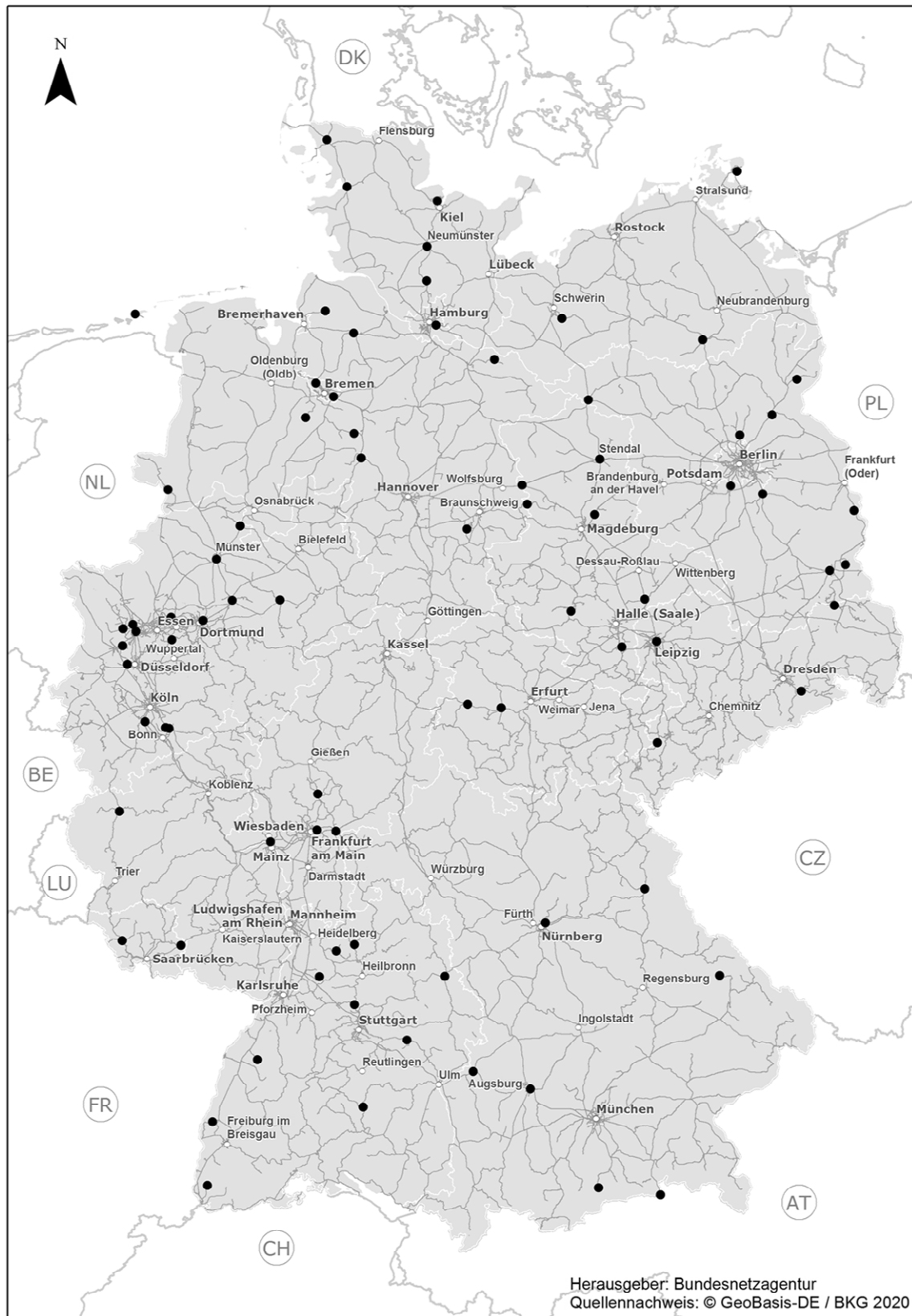


Abbildung 245: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven (Markt 3).

Markt 4: Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven des Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrs

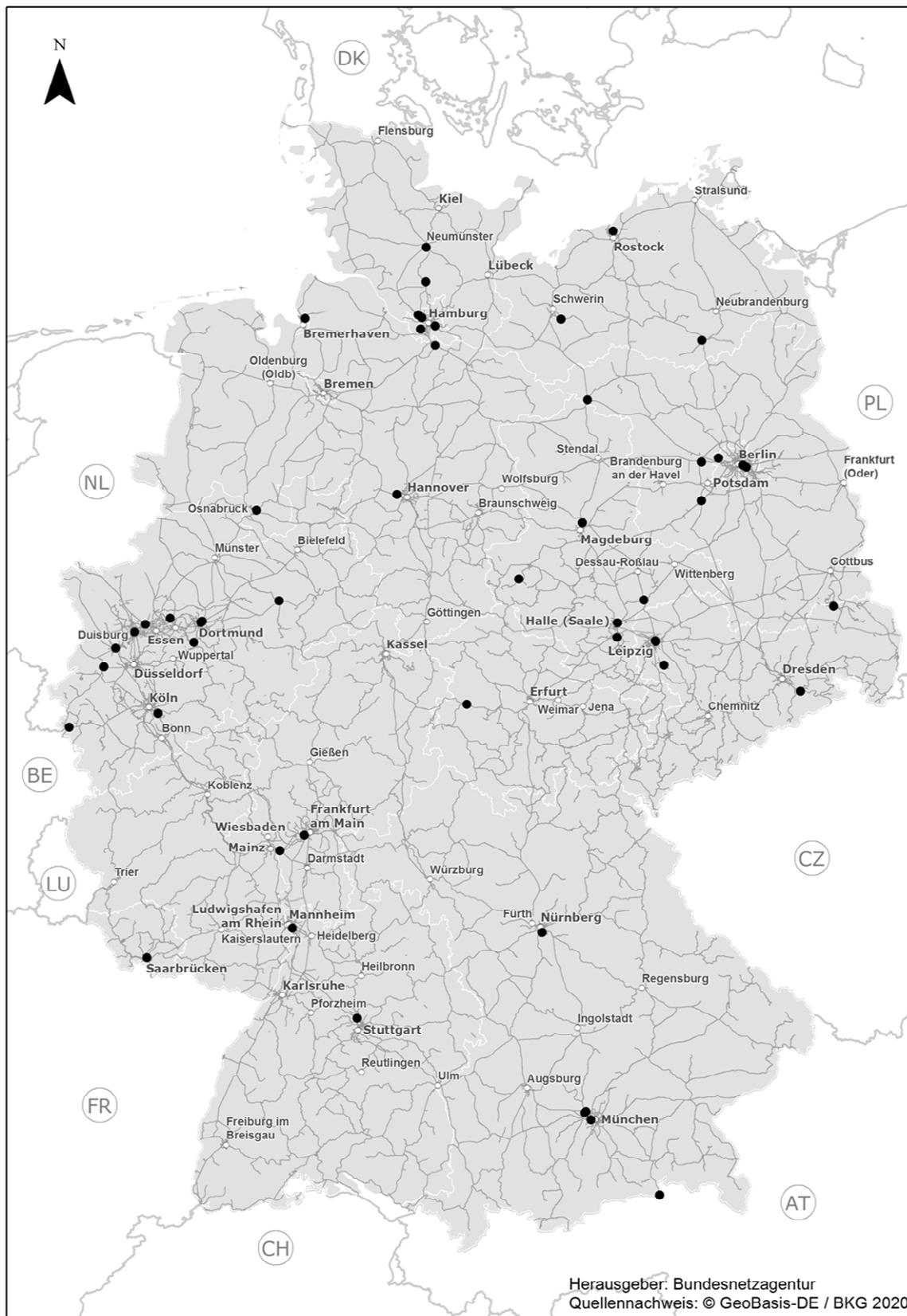


Abbildung 246: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven des Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrs (Markt 4).

Markt 5: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven

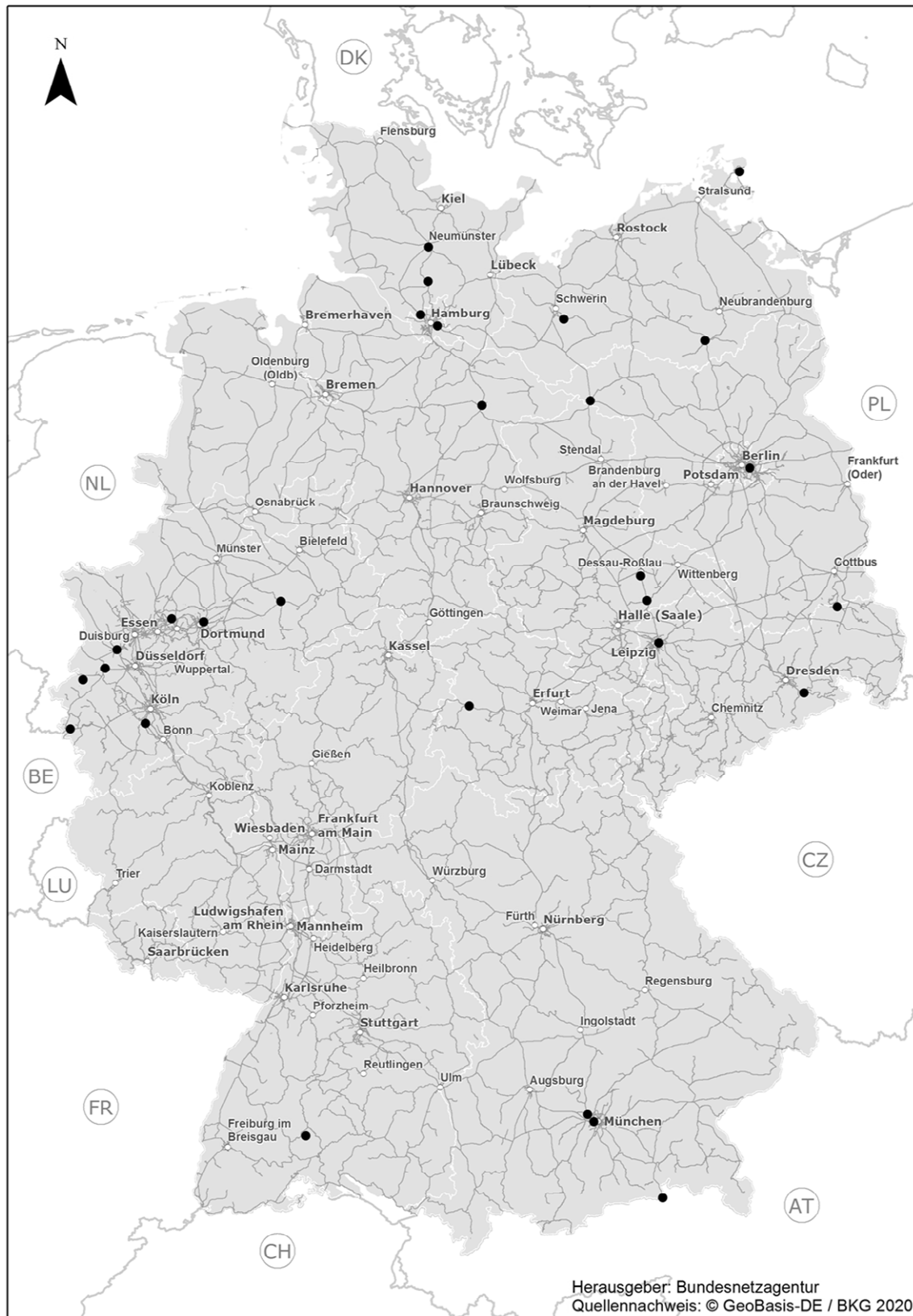


Abbildung 247: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven (Markt 5).

Markt 6: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Dieseltriebwagen

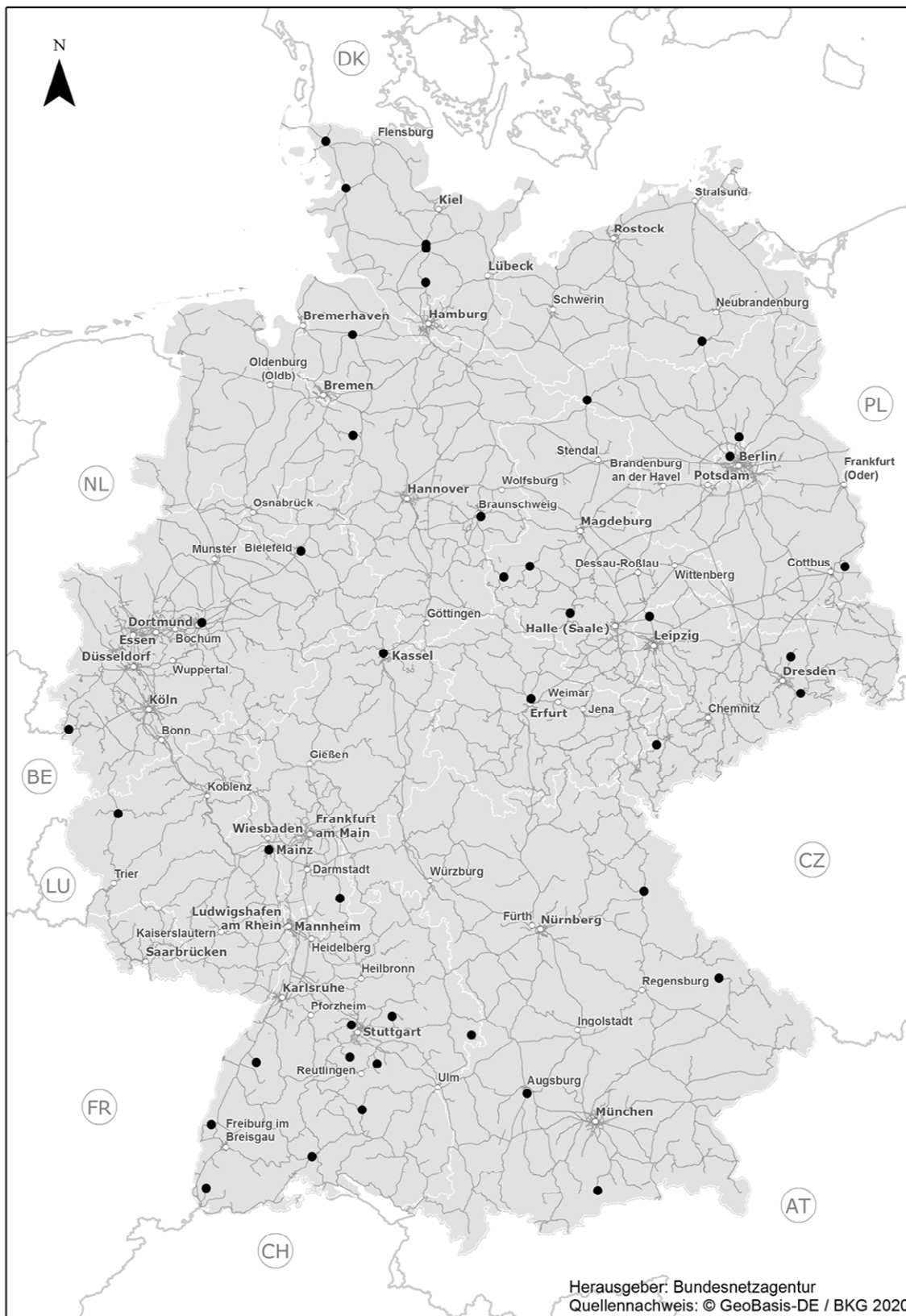


Abbildung 248: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Dieseltriebwagen (Markt 6).

Markt 7: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrotriebwagen

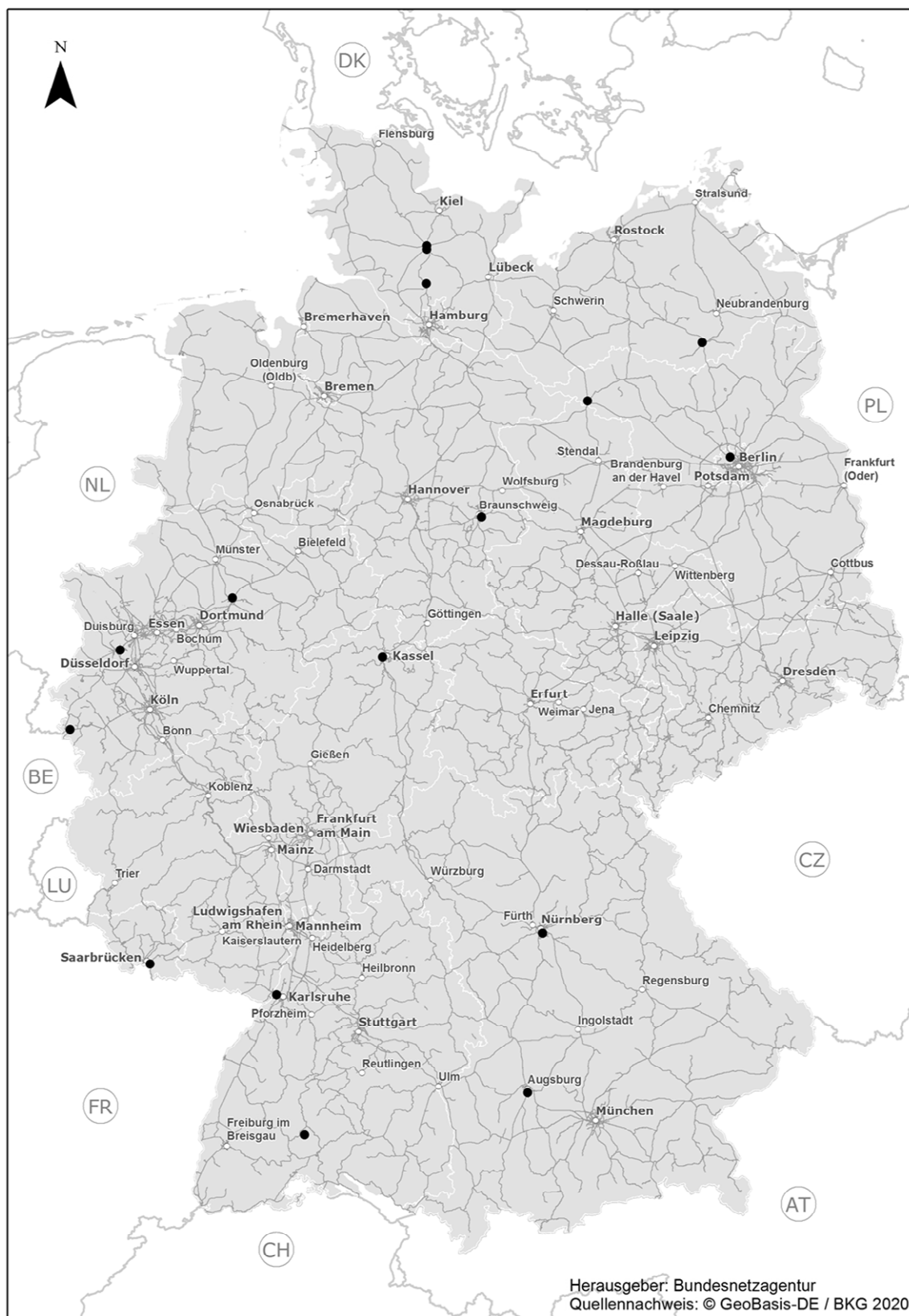


Abbildung 249: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrotriebwagen (Markt 7).

Markt 8: Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Reisezugwagen des Schienenpersonenfernverkehrs

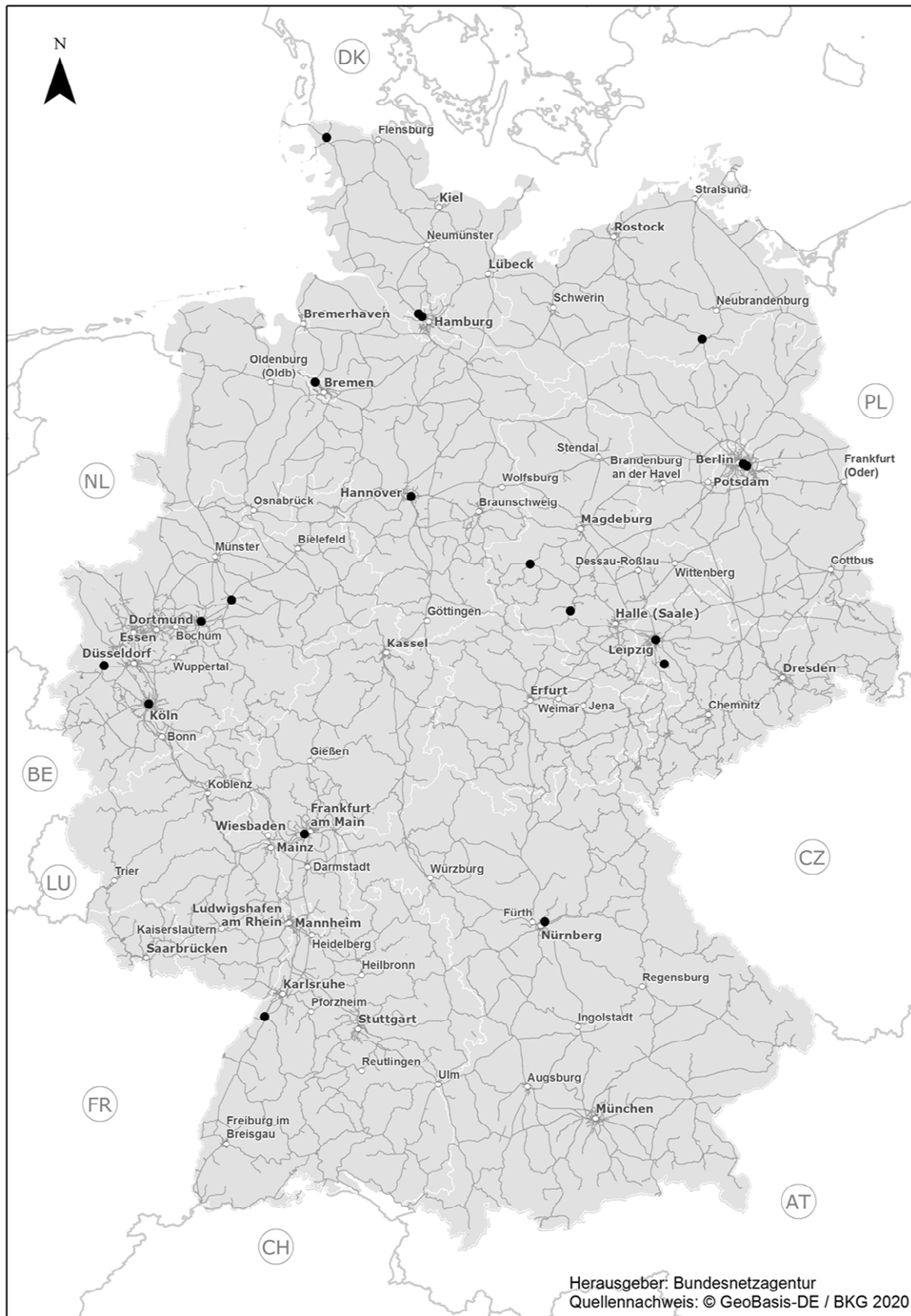


Abbildung 250: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Reisezugwagen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 8).

Markt 9: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Reisezugwagen

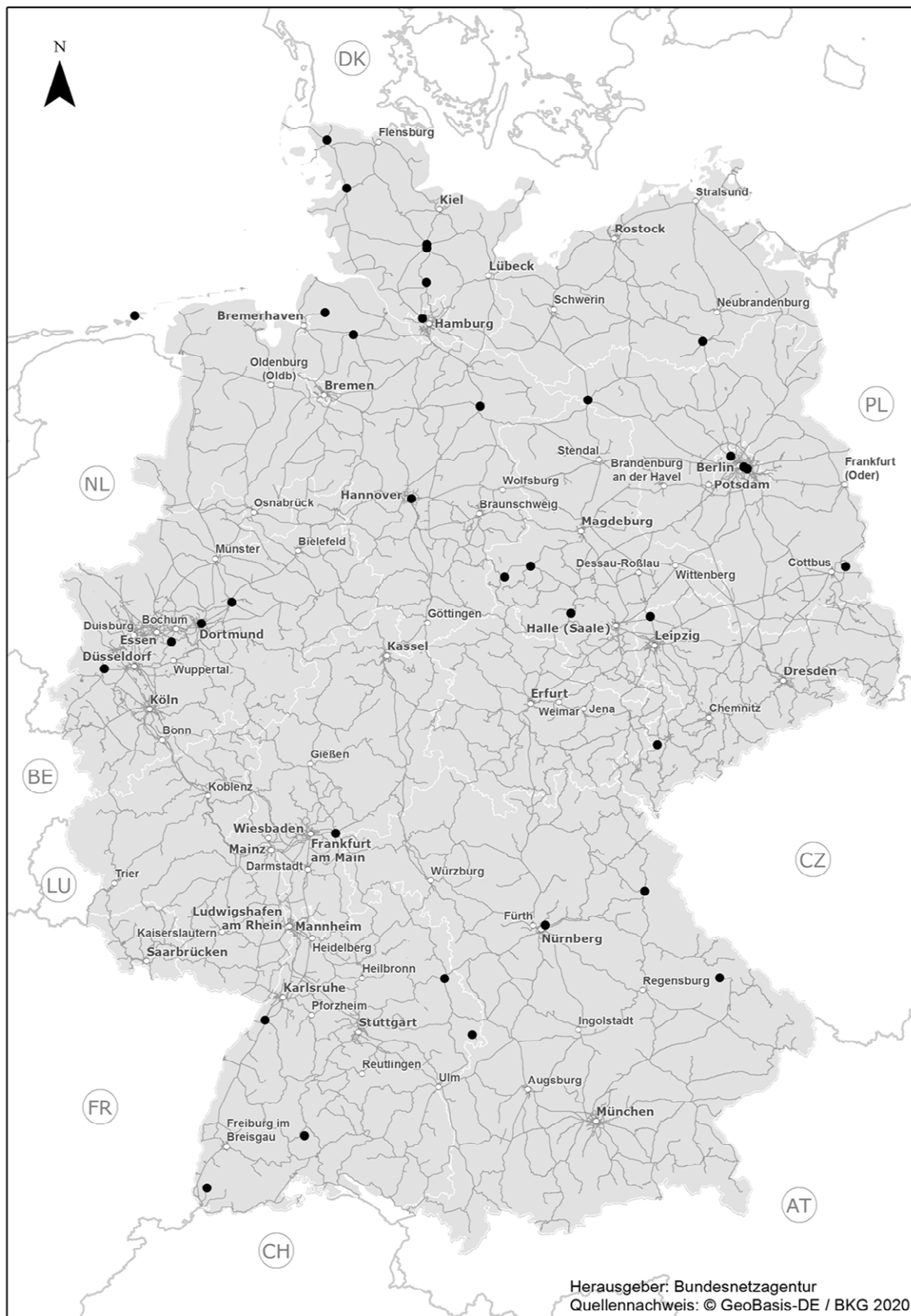


Abbildung 251: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Reisezugwagen (Markt 9).

Markt 10: Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs



Abbildung 252: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 10).

Markt 11: Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs

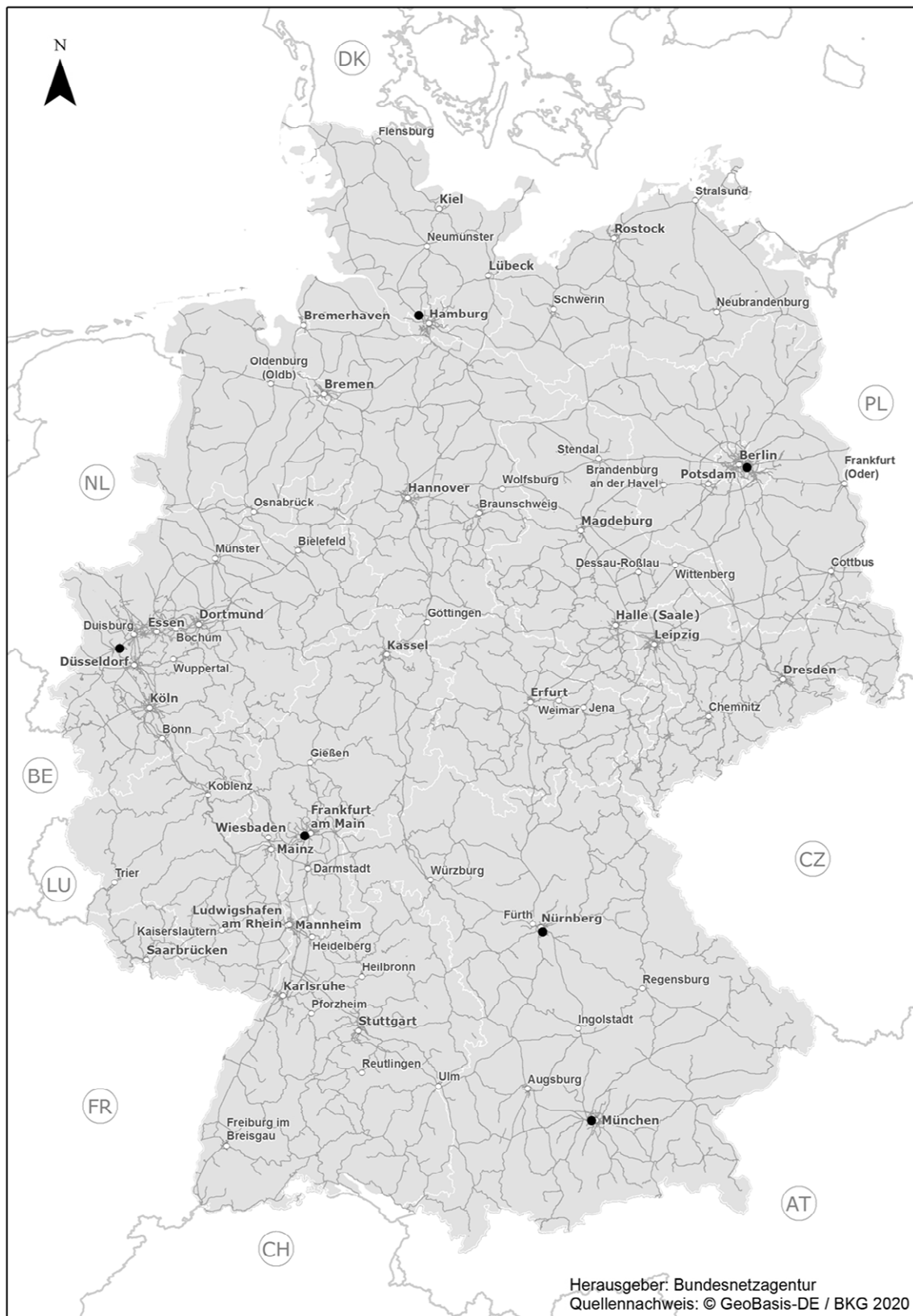


Abbildung 253: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 11).

Markt 12: Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Güterwagen

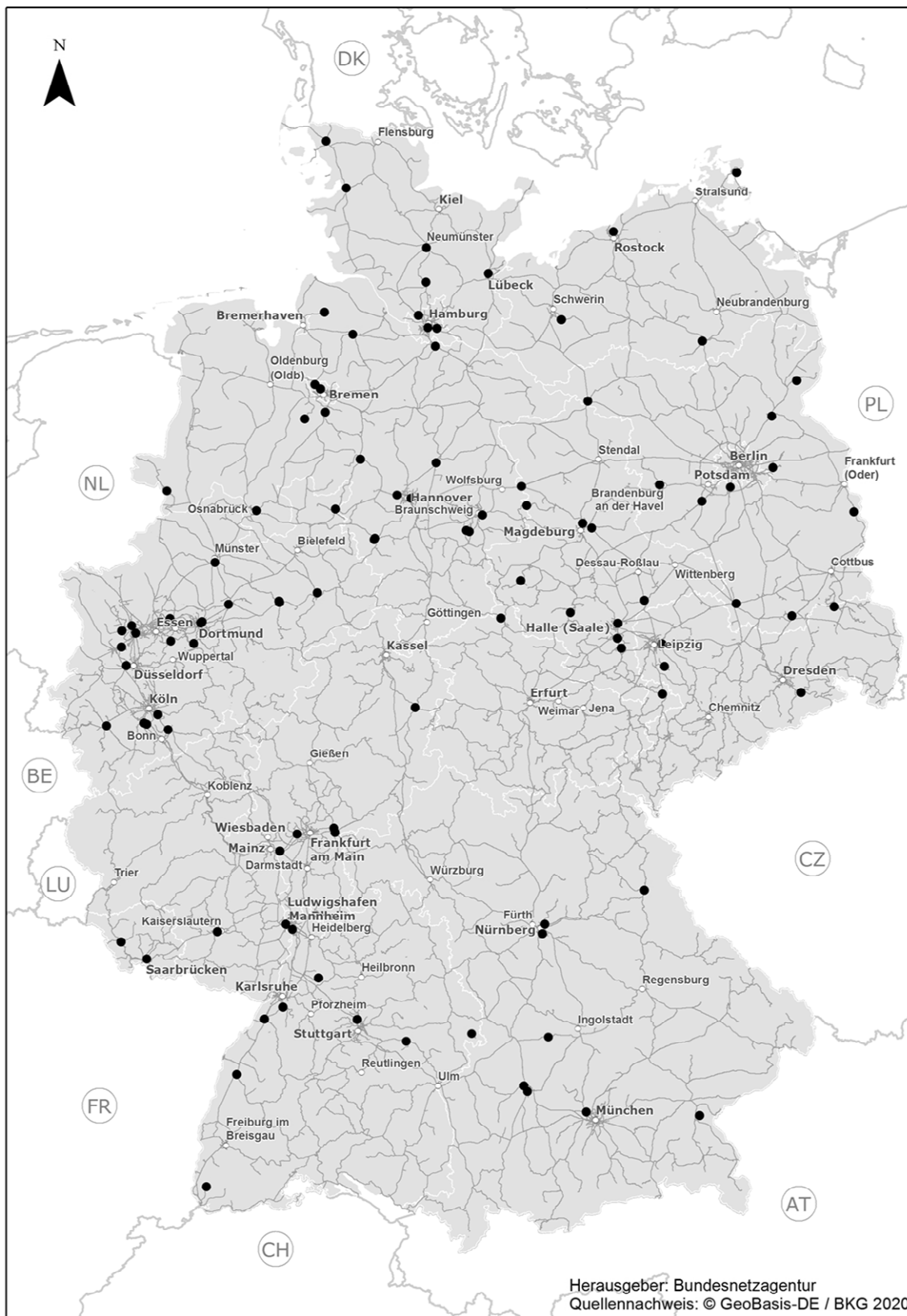


Abbildung 254: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Güterwagen (Markt 12).

Markt 13: Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Kesselwagen

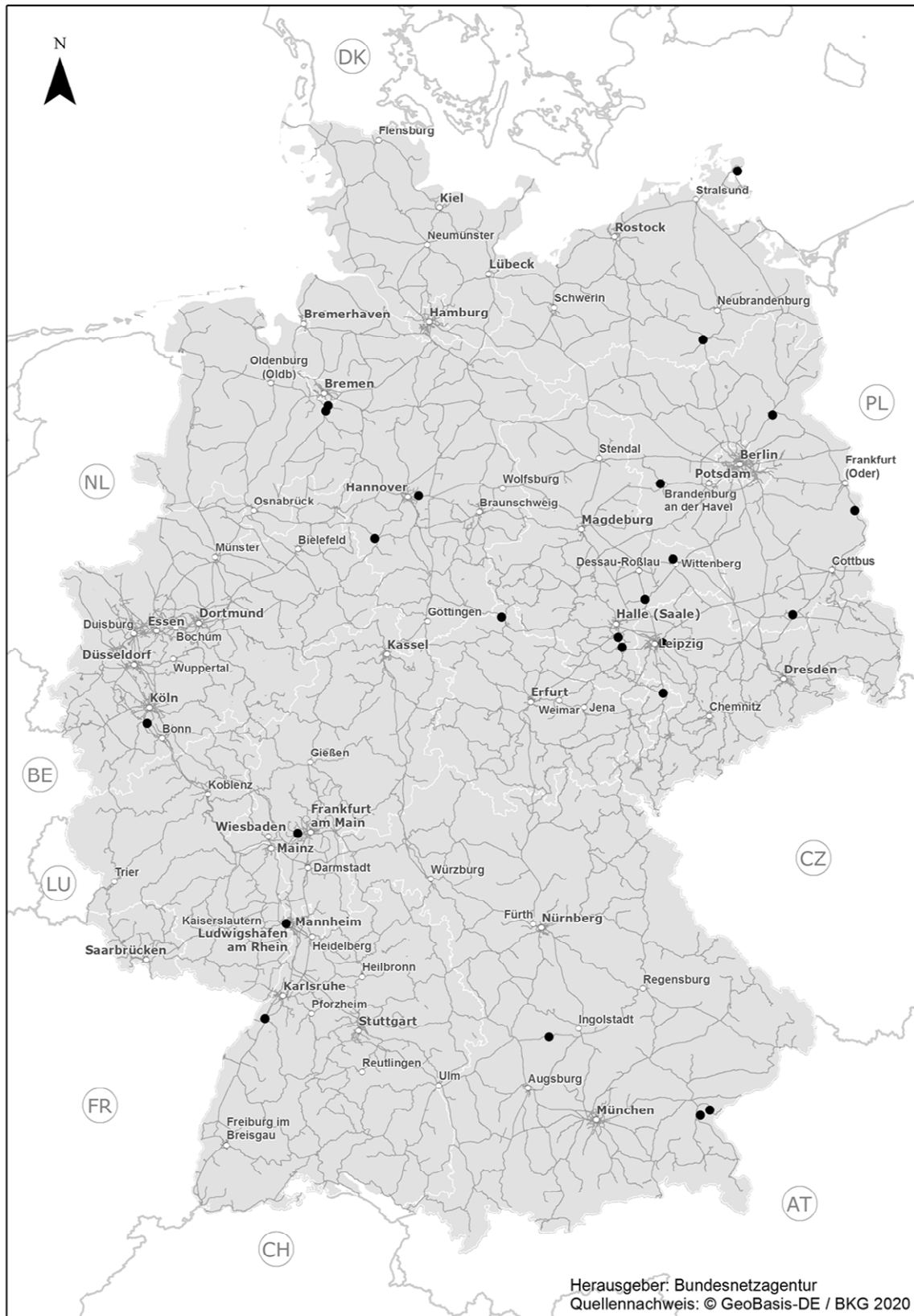


Abbildung 255: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Kesselwagen (Markt 13).

Markt 14: Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Dampflokomotiven

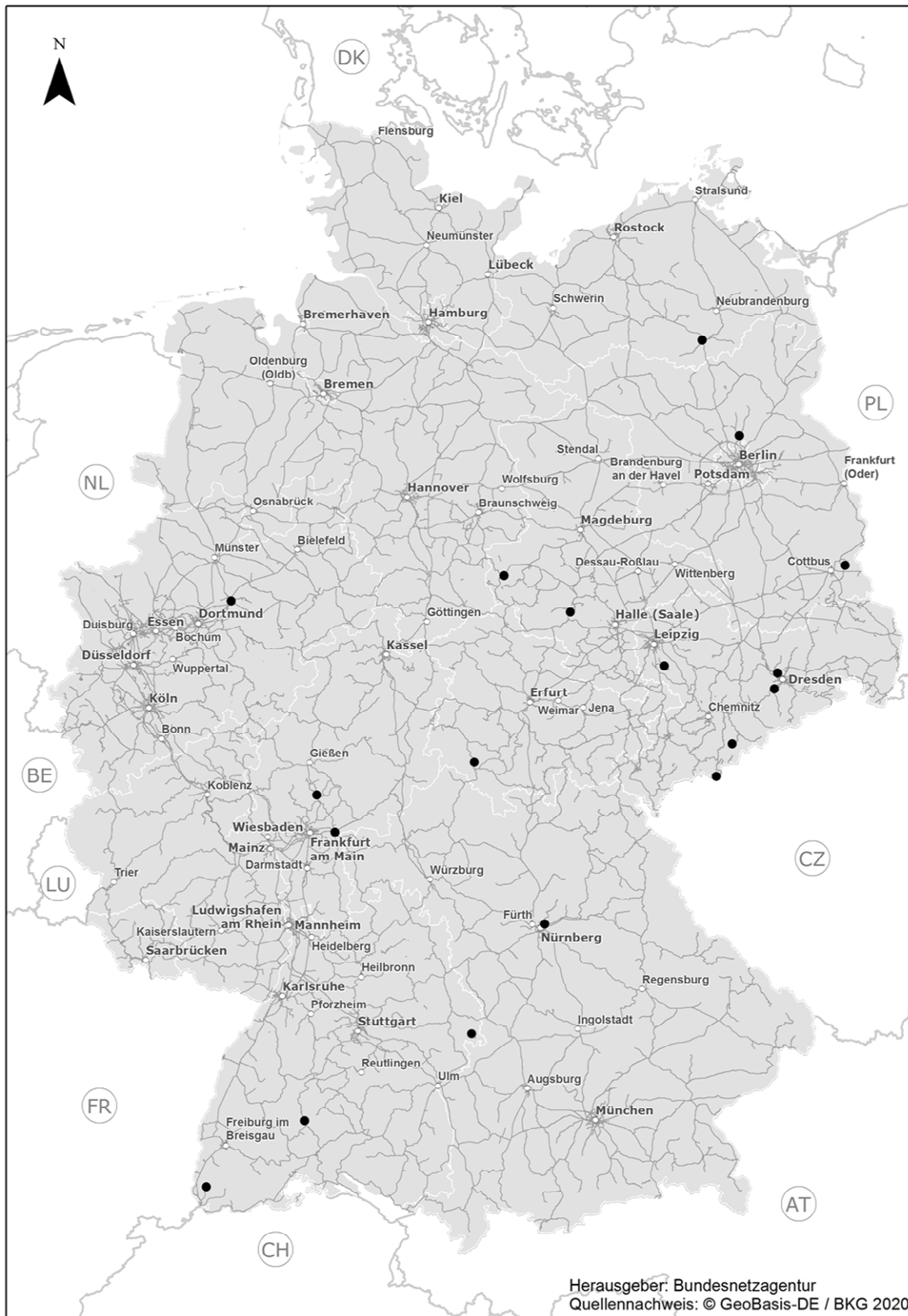


Abbildung 256: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Dampflokomotiven (Markt 14).

Markt 15: Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen

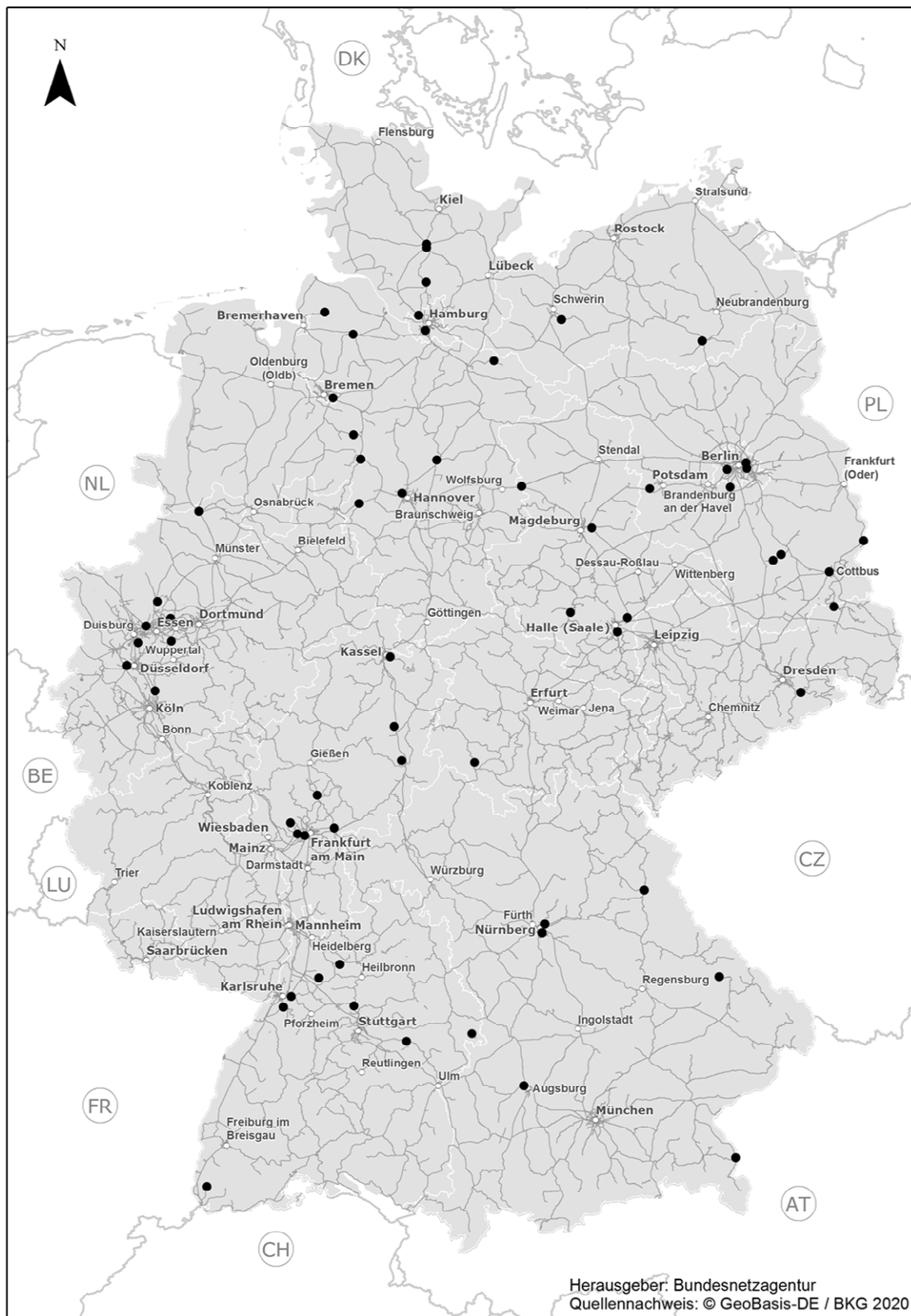


Abbildung 257: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen (Markt 15).

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Märkte für Wartungseinrichtungen.	5
Abbildung 2: Grad der Marktöffnung und Umfang des Wettbewerbs auf den Märkten für Wartungseinrichtungen.....	7
Abbildung 3: Wertschöpfungskette des Eisenbahnmarktes.	11
Abbildung 4: Von der Bundesnetzagentur definierte Märkte für Wartungseinrichtungen.	18
Abbildung 5: Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung.	19
Abbildung 6: Mögliche Behinderung des Wettbewerbs auf dem Verkehrsmarkt durch ein vertikal integriertes Verkehrsunternehmen auf dem Instandhaltungsmarkt.....	22
Abbildung 7: Schematische Darstellung des Herfindahl-Hirschman-Index mit Schwellenwerten.	25
Abbildung 8: Untersuchungsfelder der Wettbewerbsprüfung des Marktes für die betriebsnahe Instandhaltung für Fahrzeuge des SPNV.....	29
Abbildung 9: Standorte von ausländischen Wartungseinrichtungen.	37
Abbildung 10: Stellung des aktuellen Betreibers zum Vorbetreiber in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.....	40
Abbildung 11: Eingesetzte Fahrzeuge in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.....	40
Abbildung 12: Verbindung des SPNV-Betreibers zum Betreiber der Wartungseinrichtungen in den untersuchten SPNV-Netzen, Markt 1.....	42
Abbildung 13: Eigenproduktion und Marktumsatz im SPNV, Markt 1.	44
Abbildung 14: Anzahl eigener/verbundener Wartungseinrichtungen je SPNV-Netz, Markt 1.	45
Abbildung 15: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 1 [44 Teilnehmer].	45
Abbildung 16: Herkunft der Wartungseinrichtungen für die Eigenproduktion, Markt 1.....	47
Abbildung 17: Marktanteile der Anbieter, Markt 1.	48
Abbildung 18: Jahr des Abschlusses, Laufzeit und Volumen von Verträgen über fremdvergebene betriebsnahe Instandhaltung im SPNV, Markt 1.	51
Abbildung 19: Gründe für die Fremdvergabe von Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [8 Teilnehmer].....	52
Abbildung 20: Gründe, als Betreiber einer Wartungseinrichtung an einer Ausschreibung nicht teilzunehmen, Markt 1 [20 Teilnehmer].	53
Abbildung 21: Gründe, als Betreiber einer Wartungseinrichtung an einer Ausschreibung nicht teilzunehmen, Markt 1 [10 Teilnehmer].	54
Abbildung 22: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 1.....	55

Abbildung 23: Nötiger Vorlauf und Investitionskosten für eine Kapazitätserweiterung um 25 Prozent, Markt 1 [15 Teilnehmer].....	56
Abbildung 24: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, alle analysierten SPNV-Netze, Markt 1 [46 Teilnehmer].	61
Abbildung 25: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, nur SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [7 Teilnehmer].....	61
Abbildung 26: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, nur SPNV-Netze mit fremdvergebenen Instandhaltungsleistungen, Markt 1 [26 Teilnehmer].	62
Abbildung 27: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 1 [44 Teilnehmer]. 63	
Abbildung 28: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 2.	67
Abbildung 29: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 2 [90 Teilnehmer]. 68	
Abbildung 30: Marktanteile der Anbieter, Markt 2.	70
Abbildung 31: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 2.	70
Abbildung 32: Marktanteile der Nachfrager, Markt 2.	71
Abbildung 33: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 2.	71
Abbildung 34: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe (Nachfrager), Markt 2 [80 Teilnehmer].	72
Abbildung 35: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen (Anbieter), Markt 2 [42 Teilnehmer].	72
Abbildung 36: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 2 [94 Teilnehmer].....	74
Abbildung 37: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 2 [45 Teilnehmer].....	74
Abbildung 38: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 2 [50 Teilnehmer].....	75
Abbildung 39: Kapazitätseinschätzung, Markt 2 [Anbieter: 82 Teilnehmer; Nachfrager: 95 Teilnehmer].	75
Abbildung 40: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 2.....	76
Abbildung 41: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 2 [90 Teilnehmer].....	77
Abbildung 42: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 2 [84 Teilnehmer].	79
Abbildung 43: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 2 [47 Teilnehmer].	79
Abbildung 44: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 2 [60 Teilnehmer]. 80	
Abbildung 45: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 3.	83
Abbildung 46: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 3 [95 Teilnehmer]. 84	
Abbildung 47: Marktanteile der Anbieter, Markt 3.	85
Abbildung 48: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 3.	85

Abbildung 49: Marktanteile der Nachfrager, Markt 3	86
Abbildung 50: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 3.....	86
Abbildung 51: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 3 [63 Teilnehmer]	87
Abbildung 52: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 3 [33 Teilnehmer].....	87
Abbildung 53: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 3 [88 Teilnehmer].....	89
Abbildung 54: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 3 [51 Teilnehmer].....	90
Abbildung 55: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 3 [42 Teilnehmer].....	91
Abbildung 56: Kapazitätseinschätzung, Markt 3 [Anbieter: 65 Teilnehmer; Nachfrager: 70 Teilnehmer] ...	92
Abbildung 57: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 3.....	92
Abbildung 58: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 3 [95 Teilnehmer].....	93
Abbildung 59: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 3 [68 Teilnehmer].....	96
Abbildung 60: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 3 [52 Teilnehmer].....	97
Abbildung 61: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 3 [48 Teilnehmer].	97
Abbildung 62: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 4	100
Abbildung 63: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 4 [26 Teilnehmer].....	101
Abbildung 64: Marktanteile der Anbieter, Markt 4	103
Abbildung 65: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 4.....	103
Abbildung 66: Marktanteile der Nachfrager, Markt 4	104
Abbildung 67: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 4.....	104
Abbildung 68: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe (Nachfrager), Markt 4 [28 Teilnehmer]	105
Abbildung 69: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen (Anbieter), Markt 4 [8 Teilnehmer].....	105
Abbildung 70: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 4 [34 Teilnehmer].....	107
Abbildung 71: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 4 [20 Teilnehmer].....	108
Abbildung 72: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 4 [13 Teilnehmer].....	109
Abbildung 73: Kapazitätseinschätzung, Markt 4 [Anbieter: 19 Teilnehmer; Nachfrager: 30 Teilnehmer] .	109
Abbildung 74: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 4....	110

Abbildung 75: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 4 [26 Teilnehmer].....	111
Abbildung 76: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 4 [29 Teilnehmer].....	113
Abbildung 77: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 4 [18 Teilnehmer].....	113
Abbildung 78: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 4 [14 Teilnehmer].....	115
Abbildung 79: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 5.....	118
Abbildung 80: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 5 [25 Teilnehmer].....	119
Abbildung 81: Marktanteile der Anbieter, Markt 5.....	121
Abbildung 82: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 5.....	121
Abbildung 83: Marktanteile der Nachfrager, Markt 5.....	122
Abbildung 84: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 5.....	122
Abbildung 85: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 5 [17 Teilnehmer].....	123
Abbildung 86: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 5 [9 Teilnehmer].....	123
Abbildung 87: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 5 [26 Teilnehmer].....	125
Abbildung 88: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 5 [20 Teilnehmer].....	125
Abbildung 89: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 5 [12 Teilnehmer].....	126
Abbildung 90: Kapazitätseinschätzung, Markt 5 [Anbieter: 16 Teilnehmer; Nachfrager: 32 Teilnehmer].....	127
Abbildung 91: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 5....	128
Abbildung 92: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 5 [25 Teilnehmer].....	129
Abbildung 93: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 5 [29 Teilnehmer].....	131
Abbildung 94: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 5 [22 Teilnehmer].....	131
Abbildung 95: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 5 [12 Teilnehmer].....	132
Abbildung 96: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 6.....	135
Abbildung 97: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 6 [35 Teilnehmer].....	136
Abbildung 98: Marktanteile der Anbieter, Markt 6.....	137

Abbildung 99: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 6.....	138
Abbildung 100: Marktanteile der Nachfrager, Markt 6.....	138
Abbildung 101: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 6.	138
Abbildung 102: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 6 [12 Teilnehmer].....	139
Abbildung 103: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 6 [11 Teilnehmer].	140
Abbildung 104: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 6 [27 Teilnehmer].	141
Abbildung 105: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 6 [13 Teilnehmer].	142
Abbildung 106: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 6 [18 Teilnehmer].	143
Abbildung 107: Kapazitätseinschätzung, Markt 6 [Anbieter: 27 Teilnehmer; Nachfrager: 20 Teilnehmer].	143
Abbildung 108: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 6.	144
Abbildung 109: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 6 [35 Teilnehmer].	145
Abbildung 110: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 6 [16 Teilnehmer].	147
Abbildung 111: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 6 [13 Teilnehmer].	148
Abbildung 112: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 6 [20 Teilnehmer].	148
Abbildung 113: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 7.....	151
Abbildung 114: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 7 [17 Teilnehmer].	152
Abbildung 115: Marktanteile der Anbieter, Markt 7.....	153
Abbildung 116: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 7.	153
Abbildung 117: Marktanteile der Nachfrager, Markt 7.....	154
Abbildung 118: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 7.	154
Abbildung 119: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 7 [3 Teilnehmer].	155
Abbildung 120: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 7 [3 Teilnehmer].	155
Abbildung 121: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 7 [13 Teilnehmer].	157
Abbildung 122: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 7 [8 Teilnehmer].	157
Abbildung 123: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 7 [7 Teilnehmer].	158
Abbildung 124: Kapazitätseinschätzung, Markt 7 [Anbieter: 9 Teilnehmer; Nachfrager: 9 Teilnehmer].	159

Abbildung 125: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 7.	159
Abbildung 126: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 7 [17 Teilnehmer].....	160
Abbildung 127: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 7 [9 Teilnehmer].....	162
Abbildung 128: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 7 [7 Teilnehmer].....	163
Abbildung 129: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 7 [7 Teilnehmer].....	164
Abbildung 130: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 8.....	166
Abbildung 131: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].....	166
Abbildung 132: Marktanteile der Anbieter, Markt 8.....	168
Abbildung 133: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 8.	168
Abbildung 134: Marktanteile der Nachfrager, Markt 8.....	168
Abbildung 135: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 8.	169
Abbildung 136: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 8 [9 Teilnehmer].....	169
Abbildung 137: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 8 [4 Teilnehmer].....	170
Abbildung 138: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 8 [8 Teilnehmer].....	171
Abbildung 139: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].....	172
Abbildung 140: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 8 [3 Teilnehmer].....	172
Abbildung 141: Kapazitätseinschätzung, Markt 8 [Anbieter: 9 Teilnehmer; Nachfrager: 7 Teilnehmer].....	173
Abbildung 142: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 8.	174
Abbildung 143: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 8 [9 Teilnehmer].....	175
Abbildung 144: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 8 [7 Teilnehmer].....	177
Abbildung 145: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 8 [4 Teilnehmer].....	177
Abbildung 146: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 8 [5 Teilnehmer].....	178
Abbildung 147: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 9.....	181
Abbildung 148: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 9 [16 Teilnehmer].....	182

Abbildung 149: Marktanteile der Anbieter, Markt 9.....	183
Abbildung 150: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 9.	184
Abbildung 151: Marktanteile der Nachfrager, Markt 9.....	184
Abbildung 152: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 9.	184
Abbildung 153: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 9 [22 Teilnehmer].....	185
Abbildung 154: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 9 [9 Teilnehmer].....	186
Abbildung 155: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 9 [18 Teilnehmer].	187
Abbildung 156: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 9 [9 Teilnehmer].....	187
Abbildung 157: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 9 [11 Teilnehmer].	188
Abbildung 158: Kapazitätseinschätzung, Markt 9 [Anbieter: 20 Teilnehmer; Nachfrager: 16 Teilnehmer].	189
Abbildung 159: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 9.	189
Abbildung 160: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 9 [23 Teilnehmer].	190
Abbildung 161: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 9 [17 Teilnehmer].	192
Abbildung 162: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 9 [10 Teilnehmer].	192
Abbildung 163: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 9 [14 Teilnehmer].	193
Abbildung 164: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 10.	196
Abbildung 165: Marktanteile der Anbieter, Markt 10.	197
Abbildung 166: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 10.	198
Abbildung 167: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 11.	201
Abbildung 168: Marktanteile der Anbieter, Markt 11.	203
Abbildung 169: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 11.	203
Abbildung 170: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 12.	208
Abbildung 171: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 12 [43 Teilnehmer].	209
Abbildung 172: Marktanteile der Anbieter, Markt 12.	210
Abbildung 173: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 12.	210
Abbildung 174: Marktanteile der Nachfrager, Markt 12.	211

Abbildung 175: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 12.....	211
Abbildung 176: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 12 [28 Teilnehmer].....	212
Abbildung 177: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 12 [28 Teilnehmer].....	212
Abbildung 178: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 12 [43 Teilnehmer].....	214
Abbildung 179: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 12 [21 Teilnehmer].....	214
Abbildung 180: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 12 [42 Teilnehmer].....	215
Abbildung 181: Kapazitätseinschätzung, Markt 12 [Anbieter 63 Teilnehmer; Nachfrager: 40 Teilnehmer].....	216
Abbildung 182: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 12.....	216
Abbildung 183: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 12 [43 Teilnehmer].....	217
Abbildung 184: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 12 [38 Teilnehmer].....	219
Abbildung 185: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 12 [19 Teilnehmer].....	219
Abbildung 186: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 12 [49 Teilnehmer].....	220
Abbildung 187: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 13.....	222
Abbildung 188: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 13 [4 Teilnehmer].....	222
Abbildung 189: Marktanteile der Anbieter, Markt 13.....	223
Abbildung 190: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 13.....	223
Abbildung 191: Marktanteile der Nachfrager, Markt 13.....	224
Abbildung 192: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 13.....	224
Abbildung 193: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 13 [4 Teilnehmer].....	225
Abbildung 194: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 13 [6 Teilnehmer].....	225
Abbildung 195: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 13 [6 Teilnehmer].....	227
Abbildung 196: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 13 [2 Teilnehmer].....	227
Abbildung 197: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 13 [14 Teilnehmer].....	228
Abbildung 198: Kapazitätseinschätzung, Markt 13 [Anbieter: 18 Teilnehmer; Nachfrager: 5 Teilnehmer].....	229

Abbildung 199: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 13.....	229
Abbildung 200: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 13 [4 Teilnehmer].....	230
Abbildung 201: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 13 [5 Teilnehmer].....	232
Abbildung 202: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 13 [2 Teilnehmer].....	232
Abbildung 203: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 13 [16 Teilnehmer].....	233
Abbildung 204: Eigenproduktion und Markturnsatz, Markt 14.....	235
Abbildung 205: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 14 [25 Teilnehmer].....	236
Abbildung 206: Marktanteile der Anbieter, Markt 14.....	237
Abbildung 207: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 14.....	237
Abbildung 208: Marktanteile der Nachfrager, Markt 14.....	238
Abbildung 209: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 14.....	238
Abbildung 210: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 14 [20 Teilnehmer].....	239
Abbildung 211: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 14 [10 Teilnehmer].....	239
Abbildung 212: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 14 [20 Teilnehmer].....	241
Abbildung 213: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 14 [3 Teilnehmer].....	241
Abbildung 214: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 14 [5 Teilnehmer].....	242
Abbildung 215: Kapazitätseinschätzung, Markt 14 [Anbieter: 12 Teilnehmer; Nachfrager: 19 Teilnehmer].....	243
Abbildung 216: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 14.....	243
Abbildung 217: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 14 [25 Teilnehmer].....	244
Abbildung 218: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 14 [12 Teilnehmer].....	247
Abbildung 219: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 14 [2 Teilnehmer].....	247
Abbildung 220: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 14 [6 Teilnehmer].....	248

Abbildung 221: Eigenproduktion und Marktumsatz, Markt 15.	250
Abbildung 222: Gründe für die Instandhaltung in eigener Wartungseinrichtung, Markt 15 [30 Teilnehmer].	251
Abbildung 223: Marktanteile der Anbieter, Markt 15.	252
Abbildung 224: Herfindahl-Hirschman-Index der Anbieter, Markt 15.	253
Abbildung 225: Marktanteile der Nachfrager, Markt 15.	253
Abbildung 226: Herfindahl-Hirschman-Index der Nachfrager, Markt 15.	253
Abbildung 227: Gründe gegen eine wettbewerbliche Vergabe, Markt 15 [23 Teilnehmer].	254
Abbildung 228: Gründe gegen eine Teilnahme an Ausschreibungen, Markt 15 [22 Teilnehmer].	255
Abbildung 229: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager, Markt 15 [25 Teilnehmer].	256
Abbildung 230: Einschätzung des Marktes durch die Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 15 [7 Teilnehmer].	256
Abbildung 231: Einschätzung des Marktes durch die Anbieter, Markt 15 [18 Teilnehmer].	257
Abbildung 232: Kapazitätseinschätzung, Markt 15 [Anbieter: 40 Teilnehmer; Nachfrager: 22 Teilnehmer].	258
Abbildung 233: Auslastung und mögliche Kapazitätserweiterung der Wartungseinrichtungen, Markt 15.	259
Abbildung 234: Herausforderungen beim Bau/beim Betrieb einer Wartungseinrichtung, Markt 15 [30 Teilnehmer].	260
Abbildung 235: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager, Markt 15 [17 Teilnehmer].	262
Abbildung 236: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Nachfrager ohne eigene Wartungseinrichtung, Markt 15 [7 Teilnehmer].	262
Abbildung 237: Regulierung der Wartungseinrichtungen aus Sicht der Anbieter, Markt 15 [26 Teilnehmer].	263
Abbildung 238: Einteilung der Märkte für Wartungseinrichtungen nach Grad der Marktöffnung und Umfang des Wettbewerbs.	265
Abbildung 239: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch zustandsabhängige Instandhaltung aus Sicht der Anbieter [214 Teilnehmer].	268
Abbildung 240: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch eine veränderte Verantwortlichkeit für die Instandhaltung [201 Teilnehmer].	270
Abbildung 241: Beeinflussung der Wettbewerbsintensität durch Ausschreibungen von Entwicklungspartnerschaften für neuartige Antriebsarten [23 Teilnehmer].	271
Abbildung 242: Marktanteil der Konzernunternehmen der Deutschen Bahn AG (2015-2017).	300

Abbildung 243: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Fahrzeugen des Schienenpersonennahverkehrs (Markt 1).	321
Abbildung 244: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Diesellokomotiven des Schienengüterverkehrs (Markt 2).	322
Abbildung 245: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven (Markt 3).	323
Abbildung 246: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Elektrolokomotiven des Schienenpersonenfern- und Schienengüterverkehrs (Markt 4).	324
Abbildung 247: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven (Markt 5).	325
Abbildung 248: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Diesellokomotiven (Markt 6).	326
Abbildung 249: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Elektrolokomotiven (Markt 7).	327
Abbildung 250: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Reisezugwagen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 8).	328
Abbildung 251: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Reisezugwagen (Markt 9).	329
Abbildung 252: Standorte der Wartungseinrichtungen der betriebsnahen Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 10).	330
Abbildung 253: Standorte der Wartungseinrichtungen der schweren Instandhaltung von Triebzügen des Schienenpersonenfernverkehrs (Markt 11).	331
Abbildung 254: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Güterwagen (Markt 12).	332
Abbildung 255: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Kesselwagen (Markt 13).	333
Abbildung 256: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Dampflokomotiven (Markt 14).	334
Abbildung 257: Standorte der Wartungseinrichtungen der Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen (Markt 15).	335

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BGBL	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
DVO	Durchführungsverordnung (EU) 2017/2177
EBO	Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung
ECM	Entity in Charge of Maintenance
ERegG	Eisenbahnregulierungsgesetz
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGV	Hochgeschwindigkeitsverkehr
HHI	Herfindahl-Hirschman-Index
ICE	Intercity-Express
RRX	Rhein-Ruhr-Express
SGV	Schienengüterverkehr
SPV	Schienenpersonenverkehr
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SPFV	Schienenpersonenfernverkehr
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Tulpenfeld 4
53113 Bonn

Bezugsquelle | Ansprechpartner

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Referat 702 – Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Marktbeobachtung, Statistik
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
werkstattstudie@bnetza.de
www.bundesnetzagentur.de/werkstattstudie
Tel. +49 228 14-7075
Fax: +49 228 14-6700

Stand

April 2020

Druck

Bundesnetzagentur

Bildnachweis

Titelbild: iStock.com/dadoodas

Text

Referat 702 – Ökonomische Grundsätze der Eisenbahnregulierung, Marktbeobachtung, Statistik
Referat 704 – Zugang zu Serviceeinrichtungen und Dienstleistungen