



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
Zusammenfassung
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

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 | M6 Dieseltriebwagen | M13 Kesselwagen |
| | M8 Reisezugwagen | M7 Elektrotriebwagen | M14 Dampflokomotiven | |
| | M10 Triebzüge des SPFV | M9 Reisezugwagen | M15 Gleisbau- und Sonderfahrzeuge | |
| | | | 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 Marktöffnung 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 Marktöffnung 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 Marktöffnung und einen sinkenden Umfang des Wettbewerbs zwischen den Betreibern von Wartungseinrichtungen unterscheiden (Abbildung 2).

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 Dieseltriebwagen | 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 Dampfloks | |
| | M15 Instandhaltung von Gleisbau- und Sonderfahrzeugen | |

Abbildung 2: Grad der Marktöffnung 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 potentiellem Anbieter mit bereits bestehenden Wartungseinrichtungen gegenüber. Aufgrund der hohen technischen Komplexität von Triebzügen des 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.

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.

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 setzte sich in der Folge mit den in den Stellungnahmen aufgeworfenen Themenkomplexen auseinander; die Erkenntnisse flossen in die Erstellung des vorliegenden Berichts ein.

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