

Stellungnahme der DB AG

Bericht zur Segmentierung der Märkte für
Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen

Entwurf zur Konsultation Juli 2017

DB AG

Berlin

September 2017

1. Einleitung

Die Bundesnetzagentur ist nach §§ 64, 65 des Eisenbahnregulierungsgesetzes verpflichtet, einen Bericht zu der Frage erstellen, ob auf den Märkten für Wartungseinrichtungen Verhältnisse bestehen, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen. Dieser Bericht muss bis zum 31. Dezember 2018 fertiggestellt werden und der Bundesregierung überreicht werden.

Um dieser gesetzlichen Pflicht nachzukommen hat die Bundesnetzagentur ein zweistufiges Verfahren gewählt, in dem auf der ersten Stufe mit Hilfe einer umfangreichen Befragung die Markt-
abgrenzung des Marktes für Wartungseinrichtungen vorgenommen wird und daraus folgende Marktsegmente hergeleitet werden. Auf der zweiten Stufe beabsichtigt die Bundesnetzagentur die Bewertung der Wettbewerblichen Situation in den vorher abgegrenzten Marktsegmenten.

Im Juli 2017 hat die Bundesnetzagentur den Bericht zur ersten Stufe, d.h. der Markt-
abgrenzung, veröffentlicht und die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnet. Von dieser machen wir im folgenden Gebrauch.

2. Allgemeine Hinweise

Die Bundesnetzagentur verwendet den kartellrechtlichen Ansatz zur Markt-
abgrenzung, d.h. sie prüft die sachliche, räumliche und zeitliche Markt-
abgrenzung und leitet aus diesen die Markt-
segmente aus Abbildung 1 (S. 13) des Berichts her.

2.1 Entwicklung des Marktes

Die große Dynamik des Marktes wird durch die Bundesnetzagentur auf Seite 11 zutreffend be-
schrieben. Im zweiten Schritt der Studie müssen dementsprechend, bei der Bewertung des
Wettbewerbs in den jeweiligen Teilmärkten, diese Trends sachgerecht Berücksichtigung finden.

2.2 Marktabdeckung

Auf Seite 7 des Berichts erläutert die Bundesnetzagentur, dass die Rücklaufquote der Betreiber
der Wartungseinrichtungen mengenmäßig bei 50 % lag. Diese geringe Rücklaufquote beinhaltet
das Risiko, dass signifikante Marktteilnehmer im Datensatz nicht erfasst sind und somit die An-
zahl der Wartungseinrichtungen in den Segmenten signifikant unterschätzt wird. Selbst wenn es
sich bei den fehlenden Antworten um kleine Marktteilnehmer handeln sollte, können diese in
Regionen oder sachlichen Märkten durchaus eine relevante Rolle spielen. Es besteht somit ein
nicht unerhebliches Risiko der Unterschätzung des Wettbewerbs.

Bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen wurde eine Rücklaufquote von 40 % erreicht. Auch hier wird ein signifikanter Anteil der Nachfrager nicht erfasst, dies ist zwar weniger kritisch als bei der geringen Rücklaufquote der Betreiber der Wartungseinrichtung. Dies kann trotzdem zur Folge haben, dass die tatsächlichen wettbewerblichen Marktbedingungen unterschätzt werden. Vor allem lässt die nahezu gleich niedrige Rücklaufquote sowohl bei Nachfragern als auch bei Anbietern nicht den Schluss zu, dass deshalb die gesamte Erhebung wiederum hinreichend aussagekräftig sei. Das ist sie schon deshalb nicht, weil sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager in völlig unterschiedlichen Marktsegmenten tätig sein können, und deshalb auch nicht zwangsläufig durch die jeweiligen Rückläufe „repräsentiert“ werden.

Im zweiten Schritt der Erstellung des finalen Berichts, d.h. der Evaluation des Wettbewerbs in den Segmenten, sollte die Bundesnetzagentur für eine möglichst große Marktabdeckung Sorge tragen oder ggf. Korrekturen zulassen, beispielsweise über geeignete Prämissen über die fehlenden Marktteilnehmer. Problematisch wäre es, wenn aufgrund eines unvollständigen Datensatzes wettbewerbliche Verhältnisse unterschätzt würden.

2.3 Internationaler Bezug

Auf Seite 7 wird erläutert, dass ausländische Werkstätten nicht betrachtet wurden, da „diese nur in wenigen Fällen genutzt werden“. Auf Seite 21 wird ergänzt: „Von der Gesamtzahl der genutzten Wartungseinrichtungen beträgt der ausländische Anteil 2 - 3 %.“. Hieraus die Schlussfolgerung zu ziehen, internationale Märkte für Wartungseinrichtungen könnten weitestgehend ausgeblendet werden ist nicht überzeugend. Zum einen ist die Marktabdeckung bei den EVU mit 40 % Rücklaufquote gering, so dass möglicherweise EVU, die ausländische Wartungseinrichtungen vermehrt nutzen, nicht erfasst sind. Zum anderen ist die Relevanz ausländischer Wartungseinrichtungen stark abhängig vom Segment. In Abbildung 2 auf Seite 16 zeigt die Bundesnetzagentur die durchschnittliche Länge der Überführungsfahrt. Liegt diese bei über 200 - 250 km sind auch ausländische Wartungseinrichtungen erreichbar und stellen somit bei größeren Instandhaltungsarbeiten eine reale und möglicherweise wirtschaftlich sinnvolle Alternative dar. Die Begründung, auf ausländische Einrichtungen komme es nicht an, weil nur ein kleiner Anteil solcher Anlagen genutzt werde, überzeugt auch deshalb nicht, weil nach § 18 Abs. 3 Nr. 6 GWB bei der Marktabgrenzung auch der *potenzielle* Wettbewerb durch Unternehmen zu berücksichtigen ist, die *innerhalb oder außerhalb* Deutschlands ansässig sind. Es ist also nicht nur das aktuelle Nutzungsverhalten zu betrachten, sondern auch, ob ein entsprechender Markt bzw. Wettbewerb geschaffen werden kann. Zudem ist nicht nur das Bundesgebiet zu betrachten, sondern eben auch das angrenzende Ausland. Der Einfluss ausländischer Wartungseinrichtungen sollte daher durch die Bundesnetzagentur vertieft geprüft werden, insbesondere in den Segmenten der schweren Instandhaltung.

3. Marktabgrenzung

Durch die sehr kleinteilige Darstellung der Marktabgrenzung - es wurden 19 Teilmärkte unter sachlichen, räumlichen und zeitliche Gesichtspunkten ausgemacht - kann der falsche Eindruck entstehen, dass für einzelne Leistungen kein Markt besteht bzw. dieser sehr stark räumlich eingeschränkt ist. Die Bundesnetzagentur sollte noch einmal die Zusammenführung einzelner Segmente überprüfen.

3.1. Marktabgrenzung betriebsnahe Instandhaltung SPNV

Bei der zeitlichen Marktabgrenzung für SPNV-Ausschreibungen lohnt die Betrachtung der durch die langen Verkehrsvertragszeiträume bedingten Planbarkeit von Infrastruktur. Die im Bericht unter Punkt 1.4 genannte Planungssicherheit in Verbindung mit den langen Vertragslaufzeiten im SPNV ermöglicht Marktteilnehmern als zusätzliche Alternative den Neubau eigener Serviceeinrichtungen. Damit stellt die Wahl der EVUs bei der Erbringung der Instandhaltung in Eigen- oder Fremdleistung keine Zwangssituation dar. Vielmehr ist es jedem EVU freigestellt, bestehende Infrastruktur bei Anbietern für Instandhaltungsleistungen anzufragen oder die Errichtung eigener Anlagen in das Angebot ihrer Verkehrsleistung einfließen zu lassen. In der Praxis ist dies die Regel. Die im Wettbewerb obsiegenden EVU verhandeln mit dem Alt-Anbieter nach Zuschlag der Verkehrsleistungen auf Augenhöhe. Die Entwicklung im IH-Markt bestätigt das.

Zudem sind Serviceeinrichtungen wie Werkstätten handelbar. Das bedeutet, dass Serviceeinrichtungen nach Ablauf und/ oder Verlust der Verkehrsleistungen an einen neuen Verkehrsdienstleister verkauft bzw. vermietet werden können. Auch hierdurch ist, in gewissem Grade, sichergestellt, dass Infrastruktur betriebsnah für EVU trotz Betreiberwechsel weiter zur Verfügung steht.

Im SPNV ist im Bereich Wagen, V- und E-Lok eine bauartübergreifende Betrachtung möglich. Dafür sollten keine eigenen SPNV-Cluster erstellt werden. Erfahrung der DB ist, dass in den meisten Werkstätten verschiedene Bauarten von Fahrzeugen parallel behandelt werden können und heute auch parallel bearbeitet werden. So bearbeitet beispielsweise die Regio Werkstatt in Griesheim E-Loks und Reisezugwagen des Nah- wie des Fernverkehrs sowie verschiedene VT- und ET-Baureihen. Auch die Bearbeitung von Güter- und Rangierloks ist möglich. Der Aufwand der entsteht, wenn neue Baureihen von einer Werkstatt übernommen werden ist meist wirtschaftlich vertretbar und wird durch eine verbesserte Auslastung kompensiert. Davon profitiert auch der Kunde.

3.2 Marktabgrenzung betriebsnahe und schwere Instandhaltung von Güterwagen

Die Bundesnetzagentur geht u.E. zu Recht von einem einheitlichen Teilmarkt für die betriebsnahe und die schwere Instandhaltung von Güterwagen aus.

Jedoch ist im Rahmen der räumlichen Marktabgrenzung zu berücksichtigen, dass hier zwischenzeitlich ein zumindest europaweiter Markt entstanden ist.

Dafür sprechen sowohl die Kundenstruktur, als auch die praktischen Abläufe, die zu einer europaweiten Nachfrage entlang der Fahrzeugumläufe auf den Hauptverkehrsströmen führen (Skandinavien/ARA-Häufen bis Italien sowie Ost-West-Verkehre). Die Kunden im Schienengüterverkehr legen sich dabei für die Durchführung der Instandhaltung nicht auf ein bestimmtes Land im Umlauf fest, zumal sie selbst ganz überwiegend europaweit tätige Konzerne sind, insbesondere

- Verkehrsunternehmen, z.B. SNCF/Captrain, SBB Cargo/SBB Cargo International, Trentitalia/TX Logistik,
- P-Wagen-Einsteller/Leasingfirmen, z.B. VTG/NACCO, Wascosa, GATX, Ermewa.

Vor diesem Hintergrund können im Bereich der Instandhaltung von Güterwagen nicht nur die nationalen Werkstätten berücksichtigt werden. Vielmehr ist von einem zumindest europaweiten Markt auszugehen.

3.3 Marktabgrenzung betriebsnahe und schwere Instandhaltung von Dampflokmotiven und Sonderfahrzeugen

Sowohl von Know How, als auch von den technischen Voraussetzungen (z.B. erforderliche Blechbearbeitungsmaschinen zum Formgeben dickwandigen Stahls oder auch Spezialmaschinen bei der Radsatzbearbeitung) können der Teilmarkt für die Instandhaltung von Dampflokomotiven und eine Teilmenge des Teilmarktes für Sonderfahrzeuge (insbesondere Eisenbahndrehkräne, Schneeräumtechnik, Hochleistungsschneeschilder, z. B. von DB Netz MP) zu einem Teilmarkt zusammengefasst werden. Als Beispiel dafür kann das Werk der DB Fahrzeuginstandhaltung in Meiningen genannt werden. Dieser Markt ist - mit Blick auf die Kundenstruktur - ebenfalls nicht national, sondern europaweit zu sehen (Kunden u.a. aus Deutschland, Österreich, Frankreich, England, Italien).

3.4 Marktabgrenzung schwere Instandhaltung

3.4.1 Vorbemerkung

Die Bundesnetzagentur nimmt die sachliche Marktabgrenzung im Teilmarkt der schweren Instandhaltung nach Fahrzeugs- und Antriebsart vor. Dabei stellt sie auf die technischen Einrichtungen und Kenntnisse ab, die für diese benötigt werden.

Dem Ansatz ist grundsätzlich zu folgen, allerdings ist aus unserer Sicht zu berücksichtigen, dass die von der Bundesnetzagentur benannten Teilmärkte sehr eng beieinanderliegen, so dass es zu Überschneidungen kommt und Zusammenfassungen vorzunehmen sind.

Auch werden die von der Bundesnetzagentur auf Seite 11 geschilderten Trends (Modularisierung von Hauptuntersuchungen, mobile Instandhaltung, etc.) zu einem weiteren Zusammenwachen der aufgezeigten aufgeführten Teilmärkte führen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass häufig geringfügige Anpassungen der Infrastruktur oder auch der Einsatz von Subunternehmern dazu führen, dass auch weitere Produkte angeboten werden können. Solche Aufträge wird ein Werkstattbetreiber immer dann annehmen, wenn

- die Investition geringfügig ist oder
- der Auftrag hinreichend groß ist, um die Investition zu rechtfertigen oder
- die entsprechende Leistung hinzugekauft werden kann (z.B. Aufarbeitung spezieller Komponenten)
- und der Auftrag - nach der Arbeitsorganisation des Betreibers - nicht auch durch eine andere seiner Wartungseinrichtungen bedient werden kann.

Schließlich sind einige Einrichtungen „abwärtskompatibel“ nutzbar (z.B. HGV -Züge / Reisezugwagen). Um eine optimale Auslastung der vorgehaltenen Infrastruktur sicherzustellen, werden die Betreiber von Wartungseinrichtungen i.d.R. dem „höherwertigen“ Fahrzeug den Vorrang geben, zumal so eine sinnvolle Auslastung der gesamten Werkstatt und - bei mehreren Standorten - eine gesamthafte, effiziente Verteilung und Auslastung erreicht wird.

Vor diesem Hintergrund sind aus unserer Sicht in Bezug auf die Marktabgrenzung einige Modifikationen erforderlich. Im Einzelnen:

3.4.2. Lokomotiven

a) Sachliche Marktabgrenzung

Die Bundesnetzagentur legt separate Märkte für elektrische und für Diesellokomotiven zugrunde. Dies ist nicht zwingend. Im Hinblick darauf, dass Diesellokomotiven inzwischen ganz überwiegend dieselektrisch angetrieben werden, sind die erforderlichen Kenntnisse für beide Antriebsarten im Wesentlichen gleich. Aber auch „reine“ Diesellokomotiven alter Bauart können in den Werken i.d.R. behandelt werden.

Mit Blick auf die erforderliche Infrastruktur sind insbesondere die erforderliche Höhe der Hallen sowie die Krananlagen zu nennen, die in der Lage sein müssen, schwere Lokomotiven zu heben. Zudem sind für Diesellokomotiven Absaug- sowie Be- und Enttankungsanlagen erforderlich (Investition im Bereich von 6-8 Mio. Euro).

Schließlich kann die Aufarbeitung spezifischer Komponenten (z.B. Dieselmotoren, Tanks, Gelenkwellen) zugekauft werden, so dass im Werk selbst nicht mehr zwischen den beiden Bereichen zu differenzieren ist.

Daher ist u.E. insoweit von einem einheitlichen Teilmarkt für die schwere Instandhaltung von Lokomotiven auszugehen.

Bei DB Fahrzeuginstandhaltung werden die Produkte aktuell zwar in unterschiedlichen Werken abgebildet. Dies ist im Ergebnis aber eine Frage der Arbeitsorganisation bei einer Verteilung der Leistungen über 10 Standorte.

Für eine solche, gesamthafte Betrachtung spricht z.B. auch die Aufstellung der Fahrzeugindustrie: So unterscheiden z.B. Alstom (mit Ausnahme des Werks in Stendal), Bombardier Transportation und Siemens an ihren jeweiligen Standorten nicht zwischen E- und Dieselloks¹.

Hinzugenommen werden kann auch ein großer Teil der Gleisbau- und Sonderfahrzeuge, dem häufig in den Wartungseinrichtungen für Lokomotiven nachgekommen wird.

b) Räumliche Marktabgrenzung

Lokomotiven sind ganz überwiegend im Güterverkehr im Einsatz. Hier gelten die o.g. Ausführungen zu Güterwagen entsprechend, so dass von einem europaweiten Markt auszugehen ist.

3.4.3 Triebwagen

a) Sachliche Marktabgrenzung

Werkstätten, die Leistungen im Bereich der schweren Instandhaltung für ET erbringen, können i.d.R. auch im Bereich der VT tätig sein, wobei die Aufarbeitung spezifischer Komponenten (z.B. Motor, Tank, Gelenkwelle) ggf. vergeben wird. Hier gilt das o.g. entsprechend (s. Ziffer 3.5.2).

Zu diesem Markt ist zudem der Bereich LRV (Light Rail Vehicles) hinzuzurechnen. Für die Betreiber in diesem Segment kommen externe Werkstätten der schweren Instandhaltung insbesondere im Bereich des „Redesigns“ in Betracht.

Hinzugezählt werden kann -abwärtskompatibel - zudem der Bereich der Reisezugwagen. Abhängig von der Arbeitsorganisation des jeweiligen Anbieters wird er jedoch ggf. den „höherwer-

¹ s. Neumann/Krippendorf, Branchenanalyse Bahnindustrie, Hans Böckler Stiftung, Study Nr. 331, September 2011, S. 113, Tabellen 7, 9, 11, 15, 73 m. w. N.

tigen“ Produkte ET bzw. VT (die auch die hierfür speziell erforderlichen Anlagen nutzen) den Vorrang einräumen, um die vorgehaltenen Anlagen optimal auszulasten. Dies ist letztlich jedoch abhängig von der Anzahl der Standorte und Arbeitsorganisation des Betreibers.

Für diese Einschätzung spricht ebenfalls wieder die Aufstellung der großen Hersteller² (auch wenn DB Fahrzeuginstandhaltung selbst aufgrund der verfügbaren Anzahl von 10 Standorten arbeitsorganisatorisch z.T. eine andere Aufteilung vorgenommen hat).

b) Räumliche Marktabgrenzung

Der Markt ist im Übergang vom nationalen zum europaweiten Markt.

U.E. sind aktuell Deutschland, die Schweiz, Österreich sowie ggf. Dänemark hinzuzuzählen. Aufgrund der dort eingesetzten Fahrzeuge gehören zudem die skandinavischen Länder, die Niederlande, Tschechien und Großbritannien zu den Zielmärkten der DB Fahrzeuginstandhaltung zu diesem Teilmarkt.

3.4.4 HGV

Schließlich können Werkstätten, die im Bereich der schweren Instandhaltung HGV-Fahrzeuge warten, i.d.R. auch im Bereich der Instandhaltungsleistungen für Triebzüge und für Reisezugwagen tätig sein („abwärtskompatibel“). Hier gilt jedoch das o.g. zur gesamthaften Auslastung (Vorrang der höherwertigen Produkte).

In räumlicher Hinsicht ist der Markt für die schwere Instandhaltung von HGV-Fahrzeugen noch im Wesentlichen national geprägt.

3.5. Komponenten

a) Sachliche Marktabgrenzung

Bzgl. der Komponenten sind die Werkstätten der DB Fahrzeuginstandhaltung in Wettbewerb mit den Herstellern von Originalersatzteilen („OEM“). Dieser Teilmarkt ist daher u.E. nicht dem Bereich der Wartungseinrichtungen zuzurechnen.

Schließlich ist es aus Sicht der Nachfrager nicht von Relevanz, ob die Aufarbeitung der Komponenten

- bei einem OEM, wie z.B. Caterpillar oder Knorr Bremse, erfolgt oder
- in einem speziellen Komponentenwerk eines Betreibers von Wartungseinrichtungen (wie z.B. die Werke Fulda oder München der DB Fahrzeuginstandhaltung) oder

² S. Neumann/Krippendorf, a.a.O. Tabellen 15, 73 m.w.N.

- direkt in einer Wartungseinrichtung, die auch auf einem der o.g. Teilmärkten tätig ist.

Damit ist letztlich der Markt für die Herstellung bzw. Aufarbeitung von Fahrzeugkomponenten (Motoren, Bremsen, etc.) zugrunde zu legen.

Würde man hingegen nur die in Anstrich 2 und/oder 3 genannten Einrichtungen dem regulierten Bereich unterfallen lassen, würde dies zu einer deutlichen Wettbewerbsverzerrung gegenüber den OEM führen, die aufgrund Ersatzteilen, Rechten, etc. i.d.R. ohnehin schon über eine sehr starke Marktstellung verfügen. Ein derartiger Eingriff gegenüber den in Anstrich 2 und/oder 3 genannten Einrichtungen wäre u.E. nicht zu rechtfertigen.

U.E. ist hier ein getrennter Markt zugrunde zu legen, der insgesamt nicht mehr dem regulierten Bereich unterfällt. Für diesen Bereich kann nur das allgemeine Kartellrecht relevant sein.

b) Räumliche Marktabgrenzung

In räumlicher Hinsicht ist mit Blick auf die Kundenstruktur zumindest von einem europaweiten Markt auszugehen.

4. Zusammenfassung

Der Entwurf der Marktabgrenzung enthält viele zutreffende Aussagen. Einige zentrale Aspekte sollten noch berücksichtigt werden um eine sachgerechte Marktabgrenzung vorzunehmen:

- Die internationale Betrachtung muss ausgebaut werden. Dies gilt insbesondere im Bereich des SGV und der schweren Instandhaltung.
- Segmente können wie in Abschnitt 3 dargelegt weiter zusammengefasst werden.
- Für die zweite Stufe der Untersuchung sollte zudem die Marktabdeckung erhöht werden, um verlässlichere Aussagen treffen zu können.
- Da der Markt eine große Dynamik aufweist sollten die Trends sachgerecht berücksichtigt werden.