

Berichtsentwurf der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen (Stand: Juli 2017)

15. September 2017

Unser Zeichen: ER-4/12-Fa

Sehr geehrte Damen und Herren,

der am 28.07.2017 zur Konsultation veröffentlichte Berichtsentwurf der Bundesnetzagentur zur Segmentierung der Märkte für Wartungseinrichtungen für Eisenbahnen (Stand: Juli 2017) stellt die erforderliche Markteinteilung und -abgrenzung anhand sachlicher Kriterien nachvollziehbar dar. Aus dem Kreise unserer Mitgliedsunternehmen ist demzufolge Kritik nur sehr sparsam an uns herangetragen worden. Wir erlauben uns folgende Hinweise und Anregungen:

1. Marktabfrage

Nach den Ausführungen auf Seite 7 des Berichtsentwurfs lag die Rücklaufquote der an die Betreiber der Wartungseinrichtungen gerichteten Fragebogen mengenmäßig bei 50 %, wobei durch die vollständige Antwort der Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG und die größten bekannten privatwirtschaftlichen Wartungseinrichtungen der volumenmäßig größte Teil des Marktes abgedeckt sei. Die zahlenmäßige Rücklaufquote auf der Nachfragerseite habe bei knapp 40 % gelegen. Bezogen auf den Fahrzeugbestand aller EVU insgesamt seien damit circa 75 % des Marktes abgedeckt.

Vice versa ist festzustellen, dass – nach der Anzahl – auf der Anbieterseite die Hälfte der Befragten, auf der Nachfragerseite mit 60 % sogar deutlich mehr als die Hälfte der Befragten keine Berücksichtigung im Rahmen der Marktuntersuchung finden konnte. Dabei blieb auf der Anbieterseite ein Marktvolumen von bis zu 50 % (= der volumenmäßig kleinere Teil des Marktes), auf der Nachfragerseite ein Marktvolumen von circa 25 % unberücksichtigt.

Wir könnten uns vorstellen, dass angesichts einer derartigen Dunkelziffer die Marktuntersuchung im Ergebnis den Markt nur unvollkommen widerspiegelt. Dies hat Auswirkungen sowohl auf die räumliche wie auch auf die sachliche Marktabgrenzung. Es wäre daher anzuregen, die Marktteilnehmer – sofern nicht

Verband Deutscher
Verkehrsunternehmen e. V.

Hauptgeschäftsstelle
Kamekestraße 37–39
50672 Köln
T 0221 57979-0
F 0221 57979-8000

info@vdv.de
www.vdv.de

Sitz des Vereins ist Köln
AG Köln VR 4097

USt.-IdNr. DE 814379852

Commerzbank Köln
IBAN DE13 3704 0044 0130 0227 00
SWIFT-BIC COBADEFF

Sparkasse KölnBonn
IBAN DE12 3705 0198 0099 0029 58
SWIFT-BIC COLSDE33

Vorstand
Präsident und Vizepräsidenten
Jürgen Fenske (Präsident)
Joachim Berends
Hubert Jung
Prof. Knut Ringat
Veit Salzmänn
Ingo Wortmann

Hauptgeschäftsführer
Oliver Wolff

Haltestellen
Stadtbahn bis Friesenplatz,
Regionalzüge bis
Bahnhof Köln West



bereits geschehen – durch wiederholte Aufforderungen zur Teilnahme an der Marktuntersuchung zu animieren und so die Datenbasis zu erweitern.

2. Berücksichtigung ausländischer Wartungseinrichtungen

Auf Seite 7 des Berichtsentwurfs heißt es wie folgt:

„Für die Marktabgrenzung war eine Betrachtung ausländischer Werkstätten nicht erforderlich, da diese nur in sehr wenigen Fällen genutzt werden.“

Nähere Ausführungen hierzu finden sich auf Seite 21 des Berichtsentwurfs:

„Die Marktabgrenzung konzentriert sich auf Deutschland. Einige EVU nutzen Wartungseinrichtungen im angrenzenden europäischen Ausland, insbesondere wenn sie selbst in den jeweiligen Ländern aktiv sind. Von der Gesamtzahl der genutzten Wartungseinrichtungen beträgt der ausländische Anteil 2 – 3 %. Diese benannten Wartungseinrichtungen im Ausland werden – sofern sie für die jeweiligen Märkte relevant sind – in die Wettbewerbsanalyse mit einbezogen werden.“

Wir sind der Auffassung, dass unabhängig von Staatsgrenzen zum Markt alle Anbieter gehören, deren Leistungen in Anspruch genommen werden können und nicht nur Anbieter, deren Leistungen auch tatsächlich in Anspruch genommen werden. Entscheidend ist also die Möglichkeit, auf Leistungen eines Anbieters potenziell zugreifen zu können. So heißt es auf Seite 7 des Berichtsentwurfs zutreffend:

*„Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen Wartungseinrichtungen der Eisenbahn, das heißt Anlagen, die für die Durchführung von Instandhaltungsarbeiten an Eisenbahnfahrzeugen **genutzt werden können** (Hervorhebung durch den Verfasser).“*

Unsere Sichtweise wird gestützt durch § 18 Abs. 2 GWB. Dort heißt es:

„Der räumlich relevante Markt kann weiter sein als der Geltungsbereich dieses Gesetzes.“

In § 18 Abs. 3 Nr. 6 GWB heißt es weiter:

*„Bei der Bewertung der Marktstellung eines Unternehmens im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern **ist** (Hervorhebung durch den Verfasser) insbesondere Folgendes zu berücksichtigen:*

*... 6. der tatsächliche oder **potenzielle** (Hervorhebung durch den Verfasser) Wettbewerb durch Unternehmen, die innerhalb oder außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes ansässig sind,“*

Ob Anbieter genutzt oder gemieden werden, kann mannigfache Gründe haben (z. B. Preis, Qualität, Verfügbarkeit). Sind Anbieter aber für Nachfrager gleich gut bzw. in zumutbarer Weise erreichbar, gehören sie nach unserem Verständnis ungeachtet ihrer tatsächlichen Nutzung zum räumlich relevanten Markt. Dies gilt vorliegend insbesondere für die schwere Instandhaltung, wo „Preisunterschiede von wenigen Prozent die Kosten für längere Überführungsfahrten mehr als aufwiegen“ und „auch zur Wahl eines entfernteren Anbieters führen können“

(Seite 22 des Berichtsentwurfs). Dies gilt ebenso für den grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr; wir könnten uns vorstellen, dass hier namentlich bei der Instandhaltung von Güterwagen von europaweiten Märkten ausgegangen werden muss. Es stimmt nachdenklich, wenn nach jahrzehntelangen Bemühungen der Europäischen Kommission um Harmonisierung, Interoperabilität und Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums ausländische Ressourcen hier weitgehend unbeachtet bleiben.

Aus gutem Grund listet der Verband der Güterwagenhalter in Deutschland e. V. (VPI) in seinen Jahresberichten stets nicht nur deutsche, sondern auch ausländische Fahrzeuginstandhaltungswerke auf. Im Jahresbericht 2016 des VPI sind für Deutschland 70 Fahrzeuginstandhaltungswerke gelistet. Einschließlich der ausländischen Fahrzeuginstandhaltungswerke finden sich dort 172 (!) Fahrzeuginstandhaltungswerke (Seite 84 ff. des VPI-Jahresberichts 2016). Sofern man verkürzt von einem Gesamtmarkt spricht, hätte sich dieser damit im Rahmen der vorliegenden Marktuntersuchung schlagartig mehr als verdoppelt.

Nach den Ausführungen auf Seite 7 des Berichtsentwurfs lag die zahlenmäßige Rücklaufquote der Fragebogen auf der Nachfragerseite¹ bei knapp 40 %, womit eine Marktabdeckung von circa 75 % erreicht worden sei. Wohl wissend, dass die Beteiligung an Umfragen vielfach zu wünschen übrig lässt, ließe sich aus einer Beteiligungsquote von knapp 40 % durchaus der Rückschluss ableiten, dass zumindest ein Teil der in der Betrachtung fehlenden 60 % der Nachfrager sich vom deutschen Markt abgewandt hat und konsequent ausländische Wettbewerber bevorzugt. Dieser Teil sähe keine Veranlassung, Fragebogen der Bundesnetzagentur auszufüllen. Die Relevanz ausländischer Märkte kann also deutlich größer sein, als von der Bundesnetzagentur ermittelt.

Auch die vorstehenden Erkenntnisse streiten dafür, sämtliche in zumutbarer Weise erreichbaren ausländischen Wartungseinrichtungen als Teile des relevanten Marktes zu betrachten und mit in die Marktuntersuchung einzubeziehen. Nach allem hielten wir es für angezeigt, die Marktuntersuchung entsprechend zu erweitern.

Schlussendlich lässt sich für Phase II der Marktuntersuchung bereits jetzt eine bedeutsame Feststellung treffen: Wenn von der Gesamtzahl der genutzten Wartungseinrichtungen der ausländische Anteil lediglich 2 – 3 % beträgt (Seite 21 des Berichtsentwurfs), belegt dies eindrucksvoll, dass der Wettbewerb in Deutschland funktioniert und die Nachfragerseite höchst zufriedenstellend bedient wird.

3. Marktsegmentierung

Ausweislich der Grafik auf Seite 13 des Berichtsentwurfs hat die Bundesnetzagentur insgesamt 19 Teilmärkte identifiziert. Wir haben die – seinerzeit bereits im Gesetzgebungsverfahren geäußerte – Sorge, dass monopolartige bzw. marktbeherrschende Strukturen umso eher anzunehmen sein werden, je kleinteiliger ein Markt zugeschnitten wird. Wir rufen in Erinnerung, dass sich in der Vergangenheit Anbieter und Nachfrager stets einmütig für eine Deregulierung im Werkstattbereich ausgesprochen haben. Vor diesem Hintergrund regen wir an, nochmals eine sachgerechte Reduzierung der Teilmärkte zu prüfen.

¹ Explizit erwähnt sind nur Eisenbahnverkehrsunternehmen. In Anbetracht des einheitlichen Fragebogens gehen wir davon aus, dass die Auswertung auch Wagenhalter erfasst.

4. Selbstregulierung des Marktes

Auf Seite 9 des Berichtsentwurfs heißt es:

„Der Markt ist in steter Bewegung; je nach derzeitiger und erwarteter Marktlage erfolgen Ein- und Austritte oder Kapazitätsanpassungen verschiedener Betreiber.“

Der Markt richtet sich also kontinuierlich an der Nachfragerseite aus und passt sich dynamisch an (vgl. hierzu eingehend die Ausführungen auf Seite 11 des Berichtsentwurfs). Für Phase II der Marktuntersuchung lässt sich daraus schon heute ableiten, dass Nachfrager mangelnden Wettbewerb jetzt und auch künftig nicht zu befürchten haben. Auf den Märkten für Wartungseinrichtungen bestehen – auch perspektivisch – Verhältnisse, die einem unverfälschten Wettbewerb entsprechen (§ 64 ERegG). Der Markt funktioniert und reguliert sich selbst.

Im Übrigen erhellt der vorstehend zitierte Umstand, dass der Bericht der Bundesnetzagentur nur eine Momentaufnahme sein kann und – sollte man die Selbstregulierung des Marktes in Abrede stellen wollen – die Notwendigkeit regelmäßiger Marktanalysen die Folge wäre. Der damit verbundene Bürokratieaufwand dürfte kaum im Interesse des Sektors liegen und bei der Bundesnetzagentur nennenswerte Ressourcen binden.

5. Redaktionelles

Auf Seite 14 des Berichtsentwurfs heißt es:

*„Aus Sicht der Nachfrager hat sich gezeigt, dass ein Interesse daran besteht, in jeweils **einer** (Hervorhebung durch den Verfasser) Werkstatt die verschiedenen Leistungen der leichten Instandhaltung oder der schweren Instandhaltung **gebündelt** (Hervorhebung durch den Verfasser) durchführen zu lassen.“*

Die Formulierung deutet prima vista darauf hin, dass Nachfrager leichte und schwere Instandhaltung in nur einer einzigen Wartungseinrichtung durchführen lassen möchten. Aus dem Sachzusammenhang ergibt sich jedoch, dass Nachfrager leichte und schwere Instandhaltung in jeweils verschiedenen, spezialisierten Wartungseinrichtungen durchführen lassen möchten. Um dem besser Ausdruck zu verleihen, regen wir beispielsweise folgende Ergänzung an:

„..., dass ein Interesse daran besteht, in jeweils einer separaten Werkstatt die verschiedenen Leistungen ...“

Wir hoffen, Ihnen hiermit gedient zu haben, und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Dr. Martin Henke
Geschäftsführer Eisenbahnverkehr