



Policy Brief

Einfache Ticketbuchung, starke Fahrgastrechte

Wie die Bundesregierung mit der EU Bahnreisen in Europa deutlich einfacher und attraktiver machen kann

„Ticketing ist das neue Roaming.“

Trotz Verspätungen und überschaubarer Auswahl steigt Nachfrage nach grenzüberschreitenden Bahnreisen deutlich ([DB](#)). Bisher stehen Reisende jedoch auf 40 Prozent der meistbeflogenen grenzüberschreitenden Routen ohne garantierte Fahrgastrechte da und fast zwei von drei Fernreisenden haben schon einmal den grenzüberschreitenden Zug nicht genutzt, weil ihnen die Buchung zu aufwändig war ([T&E](#)). Um Buchungen zu vereinfachen und Fahrgastrechte zu stärken, hat die Europäische Kommission ein Passagierpaket aus drei Regulierungen vorgelegt, um bei Bahnreisen das Ticketing zu vereinfachen (SDBTR) und Fahrgastrechte zu stärken (RPRR), sowie multimodales Ticketing zu verbessern (MDMS).

Warum die Bundesregierung das Passagierpaket der Kommission im Rat unterstützen sollte:

Es besteht Handlungsbedarf: Ticketbuchungen für internationale Bahnreisen sind häufig kompliziert und Fahrgastrechte schwach. Die großen Bahnunternehmen, allen voran die Deutsche Bahn haben in der Vergangenheit zwar nach Androhung von Regulierung Fortschritte erzielt, aber bei weitem nicht genug. So können Reisende bei der Deutschen Bahn Tickets von 17 ausländischen Staatsbahnen buchen, allerdings bis auf den halbstaatlichen Kooperationspartner Eurostar keinen einzigen privaten Wettbewerber. Deren Zahl wird nach aktuellem Stand zunehmen, daher müssen deren Angebote für Reisende auf den dominanten Plattformen verfügbar sein. Es ist nicht absehbar, dass sich dies ohne Regulierung ändert ([Bundeskartellamt](#)).

Es ist dringend und eine von drei Säulen zur Stärkung des Bahnverkehrs: Die große Nachfrage nach internationalen Bahnreisen ist ein Glücksfall für die für die Klimaziele nötige Verlagerung. Dafür ist einfaches Ticketing ein notwendiger Baustein. An mehr Zügen (HSR-Plan) und einem besseren Gleisnetz (TEN-T) wird parallel gearbeitet. Zudem ist absehbar, dass auch im nationalen Bahnsystem immer mehr Bahnbetreiber fahren (u.a. [Italo](#)). Auf diese Welt müssen die Systeme für die Reisenden jetzt vorbereitet werden.

Der vorliegende Vorschlag ist – bis auf wenige Lücken – wirksam, in sich schlüssig und ausgewogen.

Übergeordnetes Ziel ist und muss bleiben, dass Fahrgästen internationale Bahnreisen einfach buchen können und auch im Fall von Verspätungen abgesichert reisen. Das bedeutet, dass sie auf möglichst allen Plattformen möglichst alle Angebote finden können müssen und auf möglichst jeder Reise abgesichert sind. Dies muss auf eine für die großen Staatsbahnen mit ihren



Ticketingplattformen und als Zugbetreiber, für unabhängige Ticketingplattformen und Zugbetreiber tragfähige Art und Weise geschehen. In dieser Hinsicht ist der Vorschlag in sich schlüssig und ausgewogen; er bietet allen Marktteilnehmern Möglichkeiten und Flexibilitäten und sollte deshalb in wesentlichen Elementen umgesetzt werden.

Kernelemente, die im Trilog erhalten bleiben müssen:

- Um Fahrgästen zu allen Preiskategorien, inklusive der günstigeren yielded prices, von allen Zugbetreibern zu ermöglichen, werden alle Zugbetreiber verpflichtet, alle ihre Angebote Ticketingplattformen auf Nachfrage zur Verfügung zu stellen (Sharing obligation).
- Um Fahrgästen diesen Zugang auch über die ihnen bekannten dominierenden Plattformen – ca. 95% der Reisenden in Deutschland buchen über die Kanäle der DB – zu ermöglichen, werden die Ticketingplattformen marktdominierender Betreiber verpflichtet, die Angebote anderer Zugbetreiber auf deren Nachfrage zu verkaufen (Hosting obligation).
- Verträge zur Erfüllung beider obenstehender Verpflichtungen müssen faire, angemessene und nicht-diskriminierende Bedingungen einhalten, zum Beispiel marktübliche Provisionen. (FRAND) Ein vereinheitlichter Buchungshorizont von fünf Monaten sichert die Verfügbarkeit von Tickets.
- Um Fahrgäste bei einem wegen Verspätung verpassten Anschluss abzusichern, erhalten sie das gesetzlich verankerte Recht, kostenfrei den nächsten verfügbaren Zug zu nehmen sowie auf kostenfreie Übernachtung und Verpflegung, falls das Ziel am gleichen Tag nicht mehr erreicht werden kann. Beides setzt ein Single Ticket voraus, das jetzt jedoch Ticketingplattformen einfach aus den Angeboten verschiedener Zugbetreiber kombinieren können. (Fahrgastrechte)

Wo das Paket gestärkt und weiterentwickelt werden muss:

- **Stark nachgefragte Routen müssen erfasst werden:** Für die dominanten Plattformen ist der Vorschlag bisher auf direkt in ihren Heimatmarkt ein- und abgehende Routen beschränkt. Bemisst man Nachfrage beispielsweise an der Zahl der Flugreisenden, wären 13 der 30 meistbeflogenen grenzüberschreitenden Routen nicht sicher von der Regulierung erfasst. Reisende liefen weiter Gefahr ohne Fahrgastrechte dazustehen. (T&E) Daher **muss die Hosting Obligation Routen aus und in ein Land einschließen, auf denen nachweislich eine hohe Nachfrage besteht.** Die ca. 50 Routen mit der größten Nachfrage können bspw. durch eine aus öffentlichen Statistiken ([Eurostat](#), [EU Joint Research Centre](#), [UNECE](#)) gespeiste Datenbank festgelegt und ca. alle drei Jahre aktualisiert werden. Die Regelung kann mit einem Prüfdatum versehen und nach erfolgreicher Marktentwicklung gestrichen werden. Stand heute muss der Kommissionsvorschlag entsprechend erweitert werden, damit Fahrgäste auf den bekannten Plattformen die beliebtesten Routen buchen können und dort Fahrgastrechte haben.
- **Alle Verkehrsunternehmen müssen verpflichtet werden, ihre Emissionsdaten verfügbar zu machen.** Da vorgesehen ist, auf Ticketingplattformen Angebote nach Emissionsdaten zu ranken, muss sichergestellt werden, dass Bahnangebote hier wegen



fehlender Emissionsdaten nicht unabsichtlich weniger sichtbar sind. Die Methodik sollte nach CountEmissionsEU erfolgen. Für nachweislich deutlich klimafreundlichere Verkehrsträger, wie Bahn und Bus, sollte ein vereinfachtes Nachweisverfahren gelten.

Um echte Multimodalität herzustellen, könnten die Fahrgastrechte auf multimodale Reisen ausgeweitet werden. Dafür müssten jedoch die Haftungsfragen – wer bezahlt im Falle von Verspätungen – angesichts der teils hohen Preisunterschiede zwischen den Verkehrsträgern noch besser geklärt und aufgefangen werden, bspw. durch einen Versicherungstopf der Verkehrsunternehmen.

Warum das Passagierpaket ein angemessen schlanker und effizienter Markteingriff ist und den Wettbewerb stärkt

Das Passagierpaket ist nach unserer Einschätzung keine Festlegung auf einen Wettbewerbsmarkt oder einen integrierten Konzern. Die Kommission geht mit dem Vorschlag den im Europarecht gesetzten Pfad zu einem Wettbewerbsmarkt weiter – tut das jedoch ausgewogen und darauf ausgerichtet in der Marktzusammensetzung weitgehend den Status Quo zu erhalten, während Reisende profitieren. Dies kann man auch an der Kritik an dem Vorschlag sowohl von den Staatsbahnen (u.a. CER) als auch den Wettbewerbsplattformen (u.a. EU Travel Tech) ablesen.

Die einmaligen Kosten aus der Sharing Obligation für die nötigen Erweiterungen der IT-Systeme und Vertragswerke müssen laut Vorschlag die Ticketing-Unternehmen tragen. Die einmaligen Kosten aus der Hosting Obligation schätzt die Kommission auf einen für alle marktdominanten Plattformen zusammengekommen sechststelligen Betrag. Es sind uns keine ausreichend transparenten und nachvollziehbaren anderslautenden Kostenschätzungen bekannt. Zu den dauerhaften Kosten aus Sharing und Hosting Obligation schreibt der Vorschlag faire und angemessene, d.h. marktübliche Provisionen vor. Diese liegen meist im einstelligen Bereich. Dafür erhalten auch die Staatsbahnen zusätzliche Vertriebskanäle, die bspw. Zielgruppen im Ausland besser erreichen können. Es sind uns keine ausreichend transparenten und nachvollziehbaren Kostenschätzungen bekannt. Die Kommission kommt in ihrem differenzierten [Impact Assessment](#) zu überschaubaren Kosten und einer deutlich positiven Kosten-Nutzen-Bilanz (S. 38-40).

Reisende müssen sich international bereits heute und national zunehmend (z.B. Italo, FlixTrain) in einer Welt mit mehreren Zugbetreibern bewegen. In dieser Bahnwelt mit verschiedenen Betreibern macht das Passenger Package die Eisenbahn für Reisende deutlich attraktiver.

Die Frage, ob man einen liberalisierten Bahnmarkt oder einen integrierten Staatskonzern als Bahnsystem wählt, kann nicht im Passagierpaket beantwortet werden – das muss an anderer Stelle geschehen. In der gegebenen Situation – auf dem Pfad in ein Bahnsystem mit einem staatlichen Schienennetzbetreiber und mehreren Eisenbahnverkehrsunternehmen im Wettbewerb, davon eines mit dem Schienennetzbetreiber enger verbunden – macht das Passagierpaket die Eisenbahn für Fahrgäste deutlich attraktiver (einfaches Ticketing, starke Fahrgastrechte) und gibt dabei allen Marktteilnehmern auskömmliche Rollen: für die



marktdominanten Ticketingplattformen, für die staatlichen Eisenbahnverkehrsunternehmen, für die privaten Zugbetreiber und für die privaten Ticketingplattformen. Reisende können durch den Vorschlag – mit dem oben genannten Einbeziehen stark nachgefragter Routen – auf nahezu allen Plattformen nahezu alle relevanten Routen finden. Dabei gibt es für alle Anbieter Raum: Die großen Plattformen werden durch den Vorschlag dadurch gestärkt, dass sie die dominanten Plattformen bleiben können, weil sie ausgehend von einer starken Marktposition in ihrem Heimatmarkt zu *der einen* Buchungsplattform auch für Wettbewerbszüge werden können. Die unabhängigen Plattformen werden gestärkt, dadurch, dass sie alle Preiskategorien aller Zugbetreiber EU-weit anbieten können. Eisenbahnverkehrsunternehmen profitieren von stärkerer Nachfrage durch ein attraktiveres Bahnsystem.

Was wären Alternativen zum bestehenden Vorschlag?

Ein Alternativmodell wäre: Die Fahrgastrechte können auf ein Recht den nächsten Zug zu nehmen (Hop on the next available train, HOTNAT) – unabhängig von einem „Single Ticket“ – ausgeweitet werden, unter Beibehaltung des vorgesehenen Rechts auf kostenfreie Übernachtung und Verpflegung. Dies könnte ein Fenster öffnen, um die für den bisherigen Vorschlag zentrale Hosting Obligation auflösen zu können. Dies wäre ein grundsätzlich anderes Modell, das stärker auf unabhängige Ticketingplattformen statt den Plattformen der großen Bahnunternehmen setzt – mit Nachteilen für einen Teil der 95% der Reisenden, der weiterhin über die großen Plattformen bucht. Die rechtliche Umsetzbarkeit wäre zu prüfen. ([ERPU](#), Jon Worth [1](#) und [2](#))

Ansprechpartner:

Jacob Rohm
Referent klimaneutrale Mobilität
030/5771328-37
rohrm@germanwatch.org