

Ticketkauf für öffentliche Verkehrsmittel vereinfachen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands zu den
Vorschlägen einer Verordnung über die Ausstellung von
Eisenbahnfahrkarten und der Verordnung über multimodales Buchen im
Rahmen des Passenger Package der Europäischen Kommission

28. Juli 2026

Inhalt

I. Verbraucherrelevanz.....	3
II. Zusammenfassung.....	4
III. Position im Einzelnen	6
1. Verordnung über multimodales Buchen (COM(2026) 231 final)	7
1.1 Fehlende Datenbereitstellungspflicht für Verkehrsanbieter	7
1.2 Anwendungsbereich	8
1.3 Ausweisung von B2C-MDMS-Anbietern mit beträchtlicher Marktpräsenz	8
1.4 Neutrale Anzeige und Kriterien für die Reihenfolge	9
1.5 Informationen über Treibhausgasemissionen beziehungsweise Emissionen in Kohlendioxidäquivalent	10
1.6 Datenweitergabe an Behörden für den öffentlichen Verkehr	10
1.7 Sanktionen	11
2. Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten (COM(2026) 232 final)	12
2.1 Hostingverpflichtung für unverzichtbare Anbieter	12
2.2 Faire und diskriminierungsfreie Bedingungen	13
2.3 Buchungshorizont.....	14
2.4 Sanktionen	14
Impressum	15

I. Verbraucherrelevanz

Die öffentlichen Verkehrsmittel sollen Rückgrat einer nachhaltigen Mobilität sein. Das Finden der am besten passenden Verbindung zwischen zwei Orten und der Erwerb des richtigen Tickets ist in vielen Fällen jedoch nicht so einfach, wie es für die Passagier:innen sein sollte. Insbesondere wenn die Dienste von zwei unterschiedlichen Verkehrsanbietern kombiniert werden sollen, ist dies bei den Mobilitätsanbietern selbst, aber auch bei unabhängigen Ticketverkäufern nicht oder nur eingeschränkt möglich. Eine Internetseite, auf der alle in Frage kommenden und dabei sinnvollen Verbindungen angezeigt werden, inklusive der Angabe des kompletten Preises und der Buchbarkeit eines entsprechenden Tickets, ist aktuell nicht vorhanden. Dies ist vor allem bei internationalen Reisen ein Problem, aber auch bei nationalen Fahrten stehen Verbraucher:innen regelmäßig vor der Herausforderung, die beste Verbindung, inklusive Ticket, zu finden. So ist beispielsweise die Kombination von Flixbahn und Deutscher Bahn auf den Internetseiten der beiden Anbieter nicht möglich. Möchte man eine entsprechende Fahrt buchen, muss man die Züge unabhängig voneinander reservieren, was jedoch eingeschränkte Fahrgastrechte im Fall eines verpassten Anschlusses nach sich zieht. Der Widerstand von Verkehrsanbietern, die Angebote anderer Anbieter auf den eigenen Vertriebskanälen zu integrieren sowie die wenig vorhandene Bereitschaft, unabhängigen Ticketanbietern die Nutzung vertriebsrelevanter Daten zu erlauben, ist problematisch. Doch dies ist notwendig, um die Kombination verschiedener, auch verkehrsmittelübergreifender Angebote und deren Verkauf zu ermöglichen und für Kund:innen die Suche nach dem besten Angebot zu vereinfachen.

II. Zusammenfassung

Für eine stärkere Nachfrage nach öffentlichen Verkehrsmitteln ist es wichtig, dass Reisende alle in Frage kommenden Reiseoptionen einfach finden, buchen und kombinieren können. Aktuell ist dies nur eingeschränkt möglich. Große Verkehrsanbieter, die häufig auch Betreiber großer Ticketplattformen sind, fungieren zunehmend als Torwächter. Sie nutzen ihre etablierte Stellung zum Nachteil konkurrierender Online-Ticketanbieter, indem sie Daten und Angebote nur selektiv weitergeben. Zudem benachteiligen sie konkurrierende Mobilitätsanbieter, indem sie sich weigern, deren Fahrkarten über ihre großen Online-Plattformen zu verkaufen. Diese Entwicklung führt zu geringerer Angebotsvielfalt auf den einzelnen Informations- und Vertriebsplattformen und limitiert die Verfügbarkeit von multimodalen Reiseoptionen, kann für Verbraucher:innen zu höheren Ticketpreisen führen und die wettbewerblichen Aussichten für neue Mobilitätsanbieter verschlechtern. So sind neue Anbieter für Verbraucher:innen im aktuellen System weniger sichtbar, was Preissenkungen durch mehr Wettbewerb verhindert und die Verkehrsverlagerung erschwert.

Mit ihren Vorschlägen einer Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten¹ und einer Verordnung über multimodales Buchen² möchte die Europäische Kommission aktuelle Fehlentwicklungen im Ticketvertrieb beheben und die Verfügbarkeit multimodaler Verkehrsangebote verbessern. Die beiden Verordnungsvorschläge adressieren mehrere aktuelle Probleme und sind in Teilen geeignet, die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu vereinfachen. Jedoch weisen beide Vorschläge jeweils ein großes Defizit auf, welches behoben werden muss:

- Neben den Eisenbahnunternehmen müssen auch die anderen Verkehrsmittel (Luftfahrt-, Fernbus- und Schifffahrtsunternehmen) verpflichtet werden, den MDMS-Plattformen (Multimodal Digital Mobility Services) ihre Produkte vollständig und diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen.
- „Unverzichtbare Anbieter“ müssen verpflichtend die Eisenbahnprodukte aller anderen „unverzichtbaren Anbieter“ in ihre Vertriebswege integrieren, um grenzüberschreitende Bahnfahrten einfacher buchbar zu machen.

Neben diesen großen Schwächen müssen die beiden Verordnungen bei verschiedenen Punkten nachgeschärft werden, um volle Wirkung zu entfalten:

- Die pauschale Befreiung von den Vorgaben der Verordnung für MDMS-Anbieter mit KMU-Status (kleine und mittlere Unternehmen) sollte zugunsten eines differenzierteren Ansatzes, bei dem sowohl die Bedürfnisse der Nutzer:innen, als auch die der Unternehmen berücksichtigt werden, ersetzt werden.
- Die Schwellenwerte für die Ausweisung von B2C-MDMS-Anbieter (business-to-consumer) mit beträchtlicher Marktpräsenz sind inkonsistent und zum Teil wenig plausibel. Eine begründete Herleitung, wie die Werte gewählt wurden, ist notwendig.

¹ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten (COM(2026) 232 final; [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2026\)232_0/090166e52e92ba48](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2026)232_0/090166e52e92ba48))

² Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über multimodales Buchen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 80/2009 (COM(2026) 231 final; [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2026\)231_0/090166e52e93ca78](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2026)231_0/090166e52e93ca78))

- Der ausgewiesene Endpreis muss ein größeres Gepäckstück enthalten. Die geplante „Hervorhebung durch Bezahlung“ widerspricht dem Ziel einer neutralen Anzeige und ist zu streichen.
- Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) unterstützt eine verpflichtende Angabe in den Ergebnislisten zu den Treibhausgasemissionen von Verkehrsprodukten durch die MDMS-Anbieter. Um dies zu gewährleisten, müssen die Verkehrsunternehmen ihrerseits verpflichtet werden, entsprechende Informationen bereitzustellen.
- Neben B2C-MDMS-Anbieter sollten auch B2B-MDMS-Anbieter (business-to-business) auf Ersuchen von Behörden Daten über das Aufkommen an Reisenden zur Verfügung stellen müssen.
- Es muss kontrolliert werden, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nichtdiskriminierend sind und eine grundsätzliche Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sichergestellt wird.
- Rabattkarten von Eisenbahnunternehmen müssen auch bei der Nutzung anderer Vertriebswege genutzt werden können.
- Der fünfmonatige Buchungshorizont muss verbindlich sein und darf von den Eisenbahnunternehmen nicht unterschritten werden. Die Frist für die Erstellung von Netzfahrplänen muss entsprechend angepasst werden.

III. Position im Einzelnen

Die Struktur im öffentlichen Verkehr ist stark heterogen. Neben den großen, zum Teil marktdominanten Akteuren, wie beispielsweise den Staatsbahnen, sind auch kleinere Verkehrsunternehmen aktiv und bieten ihre Dienste an. Dabei stehen Passagiere regelmäßig vor dem Problem, dass Fahrscheine für die verschiedenen Anbieter vornehmlich durch diese selbst vertrieben werden und der Erwerb eines Tickets für Angebote eines anderen Anbieters oftmals nicht möglich ist. Dies verhindert effektiv die Kombination von Angeboten unterschiedlicher Anbieter auf einer Reise. Besonders problematisch ist es, dass die großen, marktdominanten Anbieter, die oftmals auch den marktdominanten Vertriebskanal betreiben, zunehmend zu Torwächtern werden. Angebote kleinerer Verkehrsunternehmen werden in den Informations- und Vertriebskanälen zweitrangig behandelt und tauchen oftmals nicht oder nicht vollständig auf. Dieses Defizit könnte theoretisch durch eine zweite Gruppe von Marktakteuren aufgefangen werden – den unabhängigen Fahrkartenanbietern. Jedoch sind diese stark davon abhängig, in welchem Umfang sie von den Verkehrsunternehmen die Erlaubnis zum Ticketvertrieb in Form der notwendigen Daten und technischen Zugänge erhalten und wie sie für ihre Dienstleistung vergütet werden. Nur damit können sie ihrerseits Verkehrsprodukte gestalten, die Reisende finden, vergleichen, kombinieren und kaufen können. Auch hier ist zu beobachten, dass marktdominante Unternehmen ihre Daten und Angebote nur selektiv weitergeben und die gute Idee eines marktübergreifenden Informations- und Buchungsangebots – zum Nachteil der Fahrgäste – noch nicht Wirklichkeit ist.

Vor diesem Spannungsfeld hat die Europäische Kommission³ im Rahmen des Passenger Package zwei Gesetzesvorschläge veröffentlicht, die das Finden und Buchen von Fahrten über mehrere Anbieter und Verkehrsmittel hinweg vereinfachen sollen. Mit ihren Vorschlägen einer Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten⁴ und einer Verordnung über multimodales Buchen⁵ möchte die Europäische Kommission bestehende Defizite bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel beenden, indem der Zugang zu und die Nutzung von verkehrs- und buchungsrelevanten Daten vereinfacht wird. Dabei werden nicht nur für die Verkehrsunternehmen und -anbieter selbst neue Pflichten und Rechte eingeführt. Auch Online-Fahrkartenausstellungsdiensten im Eisenbahnverkehr und Anbietern multimodaler digitaler Mobilitätsdienste (Multimodal Digital Mobility Services – MDMS) soll der Zugang zu Verkehrs- und Buchungsdaten erleichtert werden. Gleichwohl gehen mit diesem Schritt Verpflichtungen einher, wie mit diesen Daten umzugehen ist, um sowohl die Interessen der Verkehrsunternehmen zu schützen als auch die Bedürfnisse von Reisenden zu befriedigen. Aus Sicht des vzbv stellen die beiden Gesetzesvorschläge eine deutliche Verbesserung des Status Quo dar, um für Verbraucher:innen das Reisen über mehrere Bahnunternehmen oder Verkehrsmittel hinweg zu erleichtern. Sie sind geeignet, das grundsätzliche politische Ziel zu erreichen, den öffentlichen Verkehr zu stärken, indem durch das einfachere Finden und Buchen von Fahrkarten dessen Nutzung vereinfacht wird.

³ European Commission: One journey, one ticket, full rights: Commission simplifies Europe-wide travel booking and train travel; https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/one-journey-one-ticket-full-rights-commission-simplifies-europe-wide-travel-booking-and-train-travel-2026-05-13_en (Zugriff am 11.06.2026)

⁴ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten (COM(2026) 232 final; [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2026\)232_0/090166e52e92ba48](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2026)232_0/090166e52e92ba48)

⁵ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über multimodales Buchen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 80/2009 (COM(2026) 231 final; [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2026\)231_0/090166e52e93ca78](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2026)231_0/090166e52e93ca78)

Trotz des in vielen Punkten hohe Ambitionsniveaus des Kommissionsvorschlags sieht der vzbv bei den beiden hier behandelten Gesetzesvorschlägen des Passenger Packages noch Nachbesserungsbedarf.

1. Verordnung über multimodales Buchen (COM(2026) 231 final)

1.1 Fehlende Datenbereitstellungspflicht für Verkehrsanbieter

Eine wesentliche Schwäche des Vorschlags einer MDMS-Verordnung ist die fehlende Datenbereitstellungspflicht für die Verkehrsunternehmen. Was im Vorschlag einer Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten gut gelöst wurde – klare Vorgaben für die Eisenbahnunternehmen, wann und unter welchen Bedingungen sie ihre Fahrplan-, Tarif- und Buchungsformationen anderen Eisenbahnunternehmen und unabhängigen Ticketverkäufern zur Verfügung stellen müssen – fehlt im MDMS-Vorschlag. Einzig die MDMS-Plattformen werden demnach in die Verantwortung genommen.

Das Ziel der Verordnung, die Information zu und Buchung von multimodalen Reiseketten zu verbessern, kann nicht erreicht werden, wenn dafür essentielle Verkehrsmittel außen vor bleiben. Wenn einzig Eisenbahnunternehmen im Zuge der Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten verpflichtet werden Daten bereitzustellen, Luftfahrt-, Fernbus- und Schifffahrtsunternehmen jedoch nicht, bedeutet dies ein Nachteil für Reisende, da wirklich multimodale Tickets weiterhin Mangelware bleiben werden. Es stellt sich zudem die Frage, warum nur ein Verkehrsmittel weitreichende Datenbereitstellungspflichten auferlegt bekommt, die anderen jedoch nicht. Am Ende führt dies zu einer systematischen Ungleichbehandlung der einzelnen Verkehrsmittel und ist aus Sicht des vzbv nicht begründet. Hier muss nachgebessert werden.

Das grundlegende Ziel der MDMS-Verordnung, dass sich Reisende verkehrsmittelübergreifend über alle verfügbaren Reiseoptionen informieren und diese buchen können, kann mit diesem Geburtsfehler nicht erreicht werden. Am Ende würden Verbraucher:innen, egal wo sie sich über eine Reise informieren wollen, immer nur ein unvollständiges Marktbild vorfinden. Und selbst wenn sie auf einer Plattform einen guten Überblick über die zur Verfügung stehenden Reiseoptionen finden, können sie sich nicht sicher sein, ob auch der angebotene Preis der Beste ist. Ob Luftverkehrs-, Fernbus- oder Schifffahrtsunternehmen alle Preisoptionen an unabhängige Plattformen weitergeben oder die günstigsten Angebote nur über eigene Kanäle vermarkten, ist für die Passagiere nicht erkennbar. Neben einem Angebotsdefizit droht so auch eine Preisunsicherheit.

Die in der MDMS-Verordnung geplante und ausdrücklich begrüßenswerte Vorgabe einer neutralen, umfassenden und nicht-diskriminierenden Anzeige der Verkehrsprodukte verliert vor dem Hintergrund einer „hausgemachten“ mangelhaften Datenlage an Bedeutung. Verbraucher:innen müssen sich darauf verlassen können, dass alle multimodalen Reiseoptionen auch angezeigt werden. Hier muss der Verordnungsvorschlag dringend nachgebessert werden.

Neben den Eisenbahnunternehmen müssen auch die anderen Verkehrsmittel (Luftfahrt-, Fernbus- und Schifffahrtsunternehmen) verpflichtet werden, den MDMS-Plattformen ihre Produkte vollständig und diskriminierungsfrei zur Verfügung zu stellen.

1.2 Anwendungsbereich

Laut Kommissionsvorschlag sollen die Verpflichtungen der Verordnung nicht für MDMS-Anbieter gelten, bei denen es sich um kleine und mittlere Unternehmen handelt. Diese Vorgabe, die in der Begründung zum Gesetzesvorschlag einzig unter dem Aspekt der „Verhältnismäßigkeit“⁶ aufgegriffen, aber nicht näher begründet wird, sieht der vzbv kritisch. Wie viele MDMS-Anbieter von den Anforderungen der Verordnung befreit werden, bleibt unklar. Gerade in einem sich entwickelnden und wachsenden Markt können auch MDMS-Anbieter mit dem KMU-Status signifikante Bedeutung haben und sollten berücksichtigt werden. Ähnlich wird in der Gesetzesbegründung für MDMS-Anbieter für Unternehmen (business-to-business, B2B) argumentiert. Demnach „werden aufgrund ihrer strategischen Rolle als Vermittler zwischen Reisebüros und Verkehrsunternehmen alle MDMS-Anbieter als unverzichtbar betrachtet.“⁷ Warum trotzdem auch B2B-MDMS-Anbieter mit KMU-Status von den Anforderungen der Verordnung befreit werden sollen, bleibt unklar.

Der vzbv sieht die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Nutzer:innen auf der einen Seite und den Herausforderungen, denen sich Unternehmen in einem sich entwickelnden Markt gegenübersehen auf der anderen Seite, einen pauschalen Ausschluss von kleinen und mittleren MDMS-Anbietern von den Anforderungen der Verordnung zu überdenken. Ziel muss es sein, dass möglichst viele MDMS-Anbieter in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, ohne dass die Vorgaben markt- und innovationshemmend wirken.

Die pauschale Befreiung von den Vorgaben der Verordnung für MDMS-Anbieter mit KMU-Status sollte zugunsten eines differenzierteren Ansatzes, bei dem sowohl die Bedürfnisse der Nutzer:innen, als auch die der Unternehmen berücksichtigt werden, ersetzt werden.

1.3 Ausweisung von B2C-MDMS-Anbietern mit beträchtlicher Marktpräsenz

Schwellenwerte, ab denen einem B2C-MDMS-Anbieter eine beträchtliche Marktpräsenz zugesprochen wird, sind grundsätzlich begrüßenswert. Dadurch kann sichergestellt werden, dass zusätzliche Anforderungen zum Umgang mit Daten und Informationen von Verkehrsunternehmen sowie zur Verhinderung wettbewerbsverzerrender Geschäftspraktiken gezielt auf große Unternehmen angewendet werden.

Die in Anhang I⁸ des Verordnungsvorschlags angegebenen Schwellenwerte lassen jedoch mehrere Fragen offen. Beispielsweise fehlen in Anhang I Tabelle 2 Angaben zu den zugrunde liegenden Einheiten bei den „jährlich verkauften Verkehrsprodukten“. Es ist aus dem Kontext davon auszugehen, dass es sich um „Millionen“ handelt. Sollte dem so sein, wird ersichtlich, dass es eine Inkonsistenz zu Tabelle 1 des Anhangs gibt. Demnach hat ein B2C-MDMS-Anbieter eine beträchtliche Marktpräsenz in der Union für den Schienenverkehr, wenn er im letzten Geschäftsjahr in der Union 203 Millionen Verkehrsprodukte verkauft hat. Gemäß Tabelle 2 besteht eine beträchtliche Marktpräsenz im Mitgliedsstaat Deutschland aber erst, wenn dort 205,2 Millionen Schienenverkehrsprodukte verkauft werden. Das in einem Teilgebiet mehr

⁶ Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über multimodales Buchen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 80/2009 (COM(2026) 231 final; Seite 3

⁷ Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über multimodales Buchen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 80/2009 (COM(2026) 231 final; Seite 3

⁸ Anhang I des Vorschlags einer Verordnung über multimodales Buchen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 80/2009 (COM(2026) 231 final; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fab1cd4a-4ecb-11f1-b3e2-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_2&format=PDF

Schienenverkehrsprodukte verkauft werden müssen als in der gesamten EU um eine beträchtliche Marktpräsenz zu haben, erscheint nicht nachvollziehbar.

Zudem bleibt grundsätzlich unklar, wie die Schwellenwerte ermittelt wurden. Der Schwellenwert für den Wert der jährlich verkauften Verkehrsprodukte im Kraftomnibusverkehr für Deutschland liegt bei 9,84 Milliarden Euro, was als relativ hoch eingeschätzt wird. Für den Schienenverkehrsmarkt liegt der Wert bei „nur“ 3,2 Milliarden Euro. Der Unterschied von knapp 300 Prozent erscheint umso fragwürdiger, da er bei den korrespondierenden jährlich verkauften Verkehrsprodukten nur bei 18 Prozent liegt (205 Millionen Verkehrsprodukte im Schienenverkehr gegenüber 173 Millionen Verkehrsprodukten im Kraftomnibusverkehr). Wie genau die Schwellenwerte ermittelt wurden und ob sie geeignete Kenngrößen zu Definition eines B2C-MDMS-Anbieters mit beträchtlicher Marktpräsenz sind, bleibt offen.

Zudem ist eine Verkehrsart in Anhang I Tabelle 2 gar nicht beschriftet. Aus dem Kontext müsste es sich um den Luftverkehr handeln. Eventuell handelt es sich hierbei nur um einen Darstellungsfehler.

Die Schwellenwerte für die Ausweisung von B2C-MDMS-Anbieter mit beträchtlicher Marktpräsenz sind inkonsistent und zum Teil wenig plausibel. Eine begründete Herleitung, wie die Werte gewählt wurden, ist notwendig.

1.4 Neutrale Anzeige und Kriterien für die Reihenfolge

Eine neutrale, umfassende und nicht-diskriminierende Anzeige der Verkehrsprodukte durch die MDMS-Anbieter (Artikel 7 Absatz 2) ist wichtig. Gleiches gilt für die angestrebte Sicherstellung, dass die von den Verkehrsunternehmen zur Verfügung gestellten Daten korrekt und aktuell sind (Artikel 7 Absatz 3). Die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher:innen darf nicht durch eine beeinflussende Darstellung oder das bewusste Weglassen von Reiseinformationen beeinträchtigt werden.

Der Endpreis, einer der wichtigsten Punkte für Verbraucher:innen bei der Planung einer Reise, soll nach dem Kommissionvorschlag eines der Standardkriterien bei der Darstellung der Ergebnisse sein. Es ist jedoch wichtig, dass der Endpreis auch wirklich alle anfallenden Kostenbestandteile inkludiert. Was im Flugbereich bereits seit längerem zu beobachten ist, hält auch im Eisenbahnsektor mittlerweile verstärkt Einzug: Die Mitnahme eines größeren Gepäckstücks ist teilweise kostenpflichtig. Beim ausgewiesenen Endpreismuss immer ein größeres Gepäckstück enthalten sein, um den Vergleich zwischen Verkehrsunternehmen mit und ohne Gepäckgebühren zu ermöglichen. Ist kein Gepäck vorhanden, kann das kostenpflichtige Gepäckstück abgewählt werden, um einen günstigeren Gesamtpreis zu erhalten (opt-out).

Die gemäß Artikel 7 Absatz 11 vorgesehene „Hervorhebung gegen Bezahlung“ steht in direktem Widerspruch zu Artikel 7 Absatz 2. Die Vorgaben, dass die gesponsorten Inhalte kenntlich gemacht werden müssen und die Auswirkungen der Zahlung auf die Reihenfolge transparent darzustellen sind, sind wenig konkret und öffnen Tür und Tor für eine Verbraucherbeeinflussung. Eine Kontrolle der Vorgaben und gegebenenfalls Sanktionierung durch die nationale Durchsetzungsstelle ist nicht nur sehr schwierig, sondern läuft auch stets dem Marktgeschehen hinterher. In der Folge böte sich die Möglichkeit Entscheidungen der Endkund:innen negativ zu beeinflussen, weil eher die großen und finanzstarken Verkehrsunternehmen finanziell in der Lage sind diese Option zu nutzen. Im schlimmsten Fall droht eine Aushöhlung des Verordnungsziels.

Der ausgewiesene Endpreis muss ein größeres Gepäckstück enthalten. Die geplante „Hervorhebung durch Bezahlung“ widerspricht dem Ziel einer neutralen Anzeige und ist zu streichen.

1.5 Informationen über Treibhausgasemissionen beziehungsweise Emissionen in Kohlendioxidäquivalent

Die Ausweisung der Treibhausgasemissionen eines Verkehrsproduktes ermöglicht es Reisenden, sich gezielt für ein Angebot mit geringeren Umweltauswirkungen zu entscheiden. Der Vorschlag der Europäischen Kommission, dass MDMS-Anbieter Informationen über Treibhausgasemissionen von Verkehrsprodukten beziehungsweise deren Emissionen in CO₂-Äquivalenten klar, transparent und in leicht zugänglicher Weise anzeigen sollen, begrüßt der vzbv. Die Einschränkung, dass dies nur zu erfolgen hat, wenn die entsprechenden Informationen von den Verkehrsunternehmen bereitgestellt werden, schränkt den guten Ansatz jedoch gleich wieder ein.

Hinzu kommt, dass Artikel 9 in Widerspruch zu Artikel 7 Absatz 7 steht. Demnach **müssen** B2C-MDMS-Anbieter dem Endnutzer:innen ermöglichen, sich Verkehrsprodukte oder Kombinationen von Verkehrsprodukten in einer Reihenfolge nach Maßgabe der Treibhausgasemissionen beziehungsweise Emissionen in CO₂-Äquivalenten anzeigen zu lassen. Eine Einschränkung, dass dies nur zu erfolgen hat, wenn die entsprechenden Informationen von den Verkehrsunternehmen bereitgestellt werden, fehlt jedoch an dieser Stelle.

Zudem kollidieren die Vorgaben zur Anzeige der CO₂-Emissionen mit dem in Kapitel 1.1 dargestellten grundsätzlichen Defizit einer nicht vorhandenen Datenbereitstellungspflicht für die Verkehrsunternehmen. Überspitzt könnte man sagen: Selbst wenn eine Airline die entsprechenden Informationen zum CO₂-Ausstoß ihrer Flüge hat, ist sie nicht verpflichtet, diese mit den MDMS-Anbietern zu teilen.

Der vzbv unterstützt eine verpflichtende Angabe in den Ergebnislisten zu den Treibhausgasemissionen von Verkehrsprodukten durch die MDMS-Anbieter. Um dies zu gewährleisten, müssen die Verkehrsunternehmen ihrerseits verpflichtet werden, entsprechende Informationen bereitzustellen.

1.6 Datenweitergabe an Behörden für den öffentlichen Verkehr

Aus Sicht des vzbv ist nicht nachvollziehbar, warum der gemäß Artikel 10 Absatz 1 vorgesehenen Verpflichtung zur Übermittlung von Daten über das Aufkommen an Reisenden an Behörden nur B2C-MDMS-Anbieter nachkommen müssen. Die Ausnahme der B2B-MDMS-Anbieter lässt im Zweifelsfall einen signifikanten Nutzermarkt unberücksichtigt und führt somit zu einem unvollständigen Bild für die Behörden bei der „Gestaltung, Umsetzung und Bewertung von Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Verkehrs“ (Artikel 10 Absatz 2). Sollte es im Interesse der ersuchenden Behörde liegen, einzig den Privatkundenmarkt zu bewerten, kann sie auch nur B2C-MDMS-Anbieter anfragen. Die grundsätzliche Option, alle MDMS-Anbieter um entsprechende Daten anzufragen, sollte den Behörden jedoch ermöglicht werden. Eine Aufnahme der B2B-MDMS-Anbieter in den Geltungsbereich des Artikel 10 ist deshalb notwendig.

Neben B2C-MDMS-Anbieter sollten auch B2B-MDMS-Anbieter auf Ersuchen von Behörden Daten über das Aufkommen an Reisenden zur Verfügung stellen müssen.

1.7 Sanktionen

Die Wirksamkeit der MDMS-Verordnung kann entscheidend verbessert werden, wenn die Verpflichteten bei Zuwiderhandlung sanktioniert werden. Die grundsätzliche Einführung von Sanktionen und die Vorgabe für die Mitgliedsstaaten, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend und nichtdiskriminierend ausgestaltet werden müssen, begrüßt der vzbv. Jedoch sieht Artikel 15 keine Kontrollmechanismen vor, insbesondere ob die Mitgliedsstaaten den Vorgaben nachkommen. Eine Überprüfung durch die Europäische Kommission und das Recht auf Einschreiten bei Nichterfüllung der Vorgaben durch die Mitgliedsländer ist notwendig.

Zudem sollte eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Sanktionen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten gegeben sein. Es muss verhindert werden, dass große Unterschiede bei den Sanktionen dazu führen, dass einzelne Mitgliedsländer die bevorzugten Anlaufstellen für Beschwerden werden, weil die Sanktionen dort größer ausfallen könnten. Insbesondere bei Verkehrsunternehmen oder Ticketverkäufern, die in mehreren Ländern aktiv sind, bestünde diese Gefahr.

Es muss kontrolliert werden, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nichtdiskriminierend sind und eine grundsätzliche Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sichergestellt wird.

2. Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten (COM(2026) 232 final)

2.1 Hostingverpflichtung für unverzichtbare Anbieter

Artikel 5 Absatz 2 legt fest, dass „unverzichtbare Anbieter von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten im Eisenbahnverkehr“ (kurz: unverzichtbare Anbieter) mit einem anfragenden Eisenbahnunternehmen eine Geschäftsvereinbarung zum Zwecke der Anzeige, der Weiterverlinkung, des Weiterverkaufs oder des Vertriebs von dessen Eisenbahnprodukten schließen müssen. Diese Verpflichtung ist ein Herzstück der Verordnung und wird für Reisende die Verfügbarkeit von Tickets auf einer Plattform erhöhen und die Möglichkeit Tickets verschiedener Anbieter zu kombinieren signifikant verbessern.

Eisenbahnunternehmen entscheiden demnach selbst, ob sie im Vertrieb eines unverzichtbaren Anbieters berücksichtigt werden wollen. Nehmen sie von der Möglichkeit keinen Gebrauch sieht Artikel 5 Absatz 4 vor, dass der unverzichtbare Anbieter jedoch wenigstens alle verfügbaren Eisenbahnverkehrsdienste in den einschlägigen Suchergebnissen aufnehmen muss, die in dem Mitgliedstaat betrieben werden oder ihren Ausgangs- oder Bestimmungsort haben. Die dafür notwendigen Fahrplandaten sind über den nationalen Zugangspunkt (National Access Point – NAP) erhältlich⁹.

Diese grundsätzlich begrüßenswerte Auffangregel hat jedoch zwei Schwächen. Zum einen ist die Qualität der Fahrplandaten, die über die NAPs verfügbar sind, in der EU höchst unterschiedlich. Ob alle in Frage kommenden Eisenbahnverkehrsdienste für eine Suchanfrage auch dort verfügbar sind und wenn ja, ob dies auch in ausreichender und aktueller Qualität der Fall ist, ist nicht zwingend gegeben, für die Reisenden aber von großer Bedeutung.

Zum anderen löst die Auffangregel nach Artikel 5 Absatz 4 nicht das grundsätzliche Verhältnis von zwei unverzichtbaren Anbietern. Dieses wird in dem vorliegenden Verordnungsentwurf überhaupt nicht geregelt und stellt eine entscheidende Schwäche von diesem dar. Denn insbesondere für grenzüberschreitende Bahnfahrten ist eine verpflichtende Kooperation von unverzichtbaren Anbietern unerlässlich.

Dieses Defizit muss behoben werden. Um grenzüberschreitende Bahnreisen einfacher zu machen und Verbraucher:innen insbesondere vom Flugzeug auf die deutlich umweltfreundlichere Schiene zu holen, müssen unverzichtbare Anbieter – in der Regel Staatsbahnen – zur Kooperation verpflichtet werden. Dass es hier aktuellen Regelungsbedarf gibt, der auch durch den Verordnungsentwurf nicht behoben werden würde, zeigt folgendes Beispiel.

Wollen Reisende von Köln nach Barcelona mit dem Zug fahren, sind auf der Internetseite der Deutschen Bahn (DB) mehrere Möglichkeiten buchbar, bei denen ausschließlich Züge der Deutschen Bahn und SNCF via Paris oder Lyon nach Barcelona genutzt werden. Die mit Abstand schnellste Verbindung, die auf der Internetseite der Deutschen Bahn jedoch nur angezeigt wird, aber nicht buchbar ist, beinhaltet auf dem letzten Teilstück von Lyon nach Barcelona einen Zug des spanischen Bahnanbieters Renfe. Die fehlende Kooperation von Deutscher Bahn und Renfe –

⁹ Verpflichtung für Eisenbahnverkehrsunternehmen und weiterer Verkehrsanbieter gemäß Delegierter Verordnung (EU) 2017/1926 hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1926&from=SL> (Zugriff: 10.07.2026)

zweier Staatsbahnen – informiert Reisende zwar über das zeitlich attraktivste Reiseangebot, gebucht werden muss es aber woanders.

Noch alarmierender ist das Ergebnis, wenn man sich die Reiseoptionen für die identische Fahrt und denselben Tag auf www.sncf-connect.com anzeigen lässt. Es werden nur zwei Verbindungen angezeigt (bei der Deutschen Bahn waren es in Summe acht verschiedene Reisemöglichkeiten), beide ohne Berücksichtigung von Renfe.

Freiwillige Kooperationen zwischen großen Eisenbahnunternehmen sind zwar begrüßenswert, reichen aber nicht aus. Gerade den unverzichtbaren Anbietern ist es vom technischen und finanziellen Aufwand her zumutbar, dass sie Eisenbahnprodukte aller anderen unverzichtbaren Anbieter in ihre Vertriebswege integrieren. Eine reine Anzeige oder Weiterverlinkung ist nicht ausreichend. Der Verordnungsvorschlag sieht als explizites Ziel „die Förderung grenzüberschreitender Bahnreisen als nachhaltige Mobilitätsform“.¹⁰ Ohne eine Verpflichtung zur Kooperation von unverzichtbaren Anbietern kann dieses Ziel nicht erreicht werden. Der Hoffnung, dass sich durch die Stärkung der unabhängigen Ticket-Plattformen die Situation für die Reisenden automatisch verbessert, setzt die Europäische Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag selbst Grenzen, indem die Bedeutung der unverzichtbaren Anbieter betont wird¹¹. Diesem Umstand muss Rechnung getragen werden.

Unverzichtbare Anbieter müssen verpflichtend die Eisenbahnprodukte aller anderen unverzichtbaren Anbieter in ihre Vertriebswege integrieren, um grenzüberschreitende Bahnfahrten attraktiver zu machen.

2.2 Faire und diskriminierungsfreie Bedingungen

Die zwischen Anbietern von Eisenbahnverkehrsdiensten, Anbietern von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten und unverzichtbaren Anbietern von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten im Eisenbahnverkehr zu vereinbarenden vertraglichen Beziehungen müssen grundsätzlich fair und diskriminierungsfrei sein. Es ist wichtig eine Basis zu schaffen, die für alle Beteiligten langfristig auskömmlich ist und somit für die Reisenden einen auf lange Sicht attraktiven Ticketkauf für Bahnreisen sicherstellt.

Bei den Rechten und Pflichten der einzelnen Beteiligten müssen die Bedürfnisse der Reisenden stets mitgedacht werden. Der Preis für eine Bahnfahrkarte, maßgebliches Entscheidungskriterium für Reisende, muss verkäuferunabhängig stets identisch sein. Dies bedeutet zwingend, dass Rabattkarten, wie die BahnCard der Deutschen Bahn, uneingeschränkt auch bei unabhängigen Online-Fahrkartenausstellungsdiensten oder den Vertriebskanälen anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen genutzt werden können. Das Sammeln von Bahn-Prämienpunkten muss – bei der Nutzung von Zügen der Deutschen Bahn auf einer Reise – uneingeschränkt möglich sein. Wird dies erschwert oder unmöglich gemacht, bleiben Nicht-DB-Vertriebskanäle für BahnCard-Nutzer:innen weiterhin unattraktiv und werden gar nicht erst in Erwägung gezogen.

¹⁰ Erwägungsgrund 13

¹¹ Erwägungsgrund 6: „Anbieter von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten, die sich im Eigentum oder unter der Kontrolle eines Eisenbahnunternehmens mit beträchtlicher Marktpräsenz in einem Mitgliedstaat befinden, haben eine quasi-monopolistische Stellung auf dem Fahrkartenausstellungsmarkt im Eisenbahnverkehr übernommen und sind die Standardreferenz für Fahrgäste im Eisenbahnverkehr. Selbst nach dem Markteintritt unabhängiger Anbieter von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten oder Eisenbahnunternehmen bleibt ihr Kundenstamm aufgrund der Markenbekanntheit, anhaltender Kaufgewohnheiten und der Schwierigkeiten alternativer Anbieter von Online-Fahrkartenausstellungsdiensten, das Vertrauen der Fahrgäste zu gewinnen, mit Abstand am größten“.

Rabattkarten von Eisenbahnunternehmen müssen auch bei der Nutzung anderer Vertriebswege genutzt werden können.

2.3 Buchungshorizont

Eine möglichst lange Vorbuchungsfrist für Bahnfahrkarten ist für Reisende wünschenswert. Insbesondere bei komplexeren oder internationalen Fahrten entscheiden sich Verbraucher:innen oftmals frühzeitig für eine bestimmte Zugverbindung. Ermöglicht man den Reisenden eine frühzeitige Buchung, schafft dies Sicherheit, was Voraussetzung für eine steigende Nachfrage ist.

Mit dem angestrebten einheitlichen Mindestbuchungshorizont von fünf Monaten versucht der Verordnungsvorschlag dem Rechnung zu tragen. Eine EU-weite einheitliche Mindestvorbuchungsfrist von fünf Monaten würde für viele Reisende eine Verbesserung des Status Quo bedeuten. Wobei fünf Monate eher als untere Grenze anzusehen ist. Bahnfahrten zur Hauptreisezeit im Sommer werden auch deutlich früher gebucht. Gerade wenn man bewusst eine Alternative zum Flugzeug nutzen und mit der Familie eine innereuropäische Reise unternehmen möchte, ist eine möglichst lange Vorbuchungsfrist notwendig.

Der EU-weit einheitliche Buchungshorizont wird im Verordnungsvorschlag in Artikel 8 jedoch gleich wieder verwässert. Demnach gilt die fünfmonatige Vorbuchungsfrist nur, wenn der entsprechende Dienst im Netzfahrplan enthalten ist. Eine Verpflichtung, die Netzfahrpläne mit einer fünfmonatigen Frist festzulegen, besteht jedoch nicht. Was dies bedeutet, zeigt sich jedes Jahr bei der Deutschen Bahn. Züge, die nach dem Fahrplanwechsel Mitte Dezember fahren, sind erst ab Mitte Oktober, also zwei Monate vorher, buchbar. Nimmt man die geplante fünfmonatige Vorbuchungsfrist, sollte dies aber bereits ab Mitte Juli der Fall sein. Für die wichtige Reisezeit rund um Weihnachten sind Fahrkarten also nur mit einer relativ geringen Vorbuchungsfrist verfügbar. Der Verordnungsvorschlag würde daran nichts ändern und ist deshalb nicht ausreichend.

Der fünfmonatige Buchungshorizont muss verbindlich sein und darf von den Eisenbahnunternehmen nicht unterschritten werden. Die Frist für die Erstellung von Netzfahrplänen muss entsprechend angepasst werden.

2.4 Sanktionen

Analog zu den Ausführungen zu Artikel 15 der Verordnung über multimodales Buchen ist auch bei der Verordnung über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten wichtig, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nichtdiskriminierend ausgestaltet werden. Zudem muss eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der Sanktionen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sichergestellt werden.

Es muss kontrolliert werden, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig, abschreckend und nichtdiskriminierend sind und eine grundsätzliche Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten sichergestellt wird.

Impressum

Herausgegeben von:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

Rudi-Dutschke-Straße 17, 10969 Berlin

T +49 30 25800-0

mobilitaet@vzbv.de

vzbv.de

Stand:

Juli 2026

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).