

Stellungnahme der Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die *Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten*

I. Einleitung

Die deutsche Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG) ist Europas größte Gewerkschaft für Beschäftigte im Bahnbereich und vertritt mehr als 185.000 Mitglieder. Im Folgenden nehmen wir Stellung zu dem oben genannten Vorschlag.

Generell befürworten wir die Bemühungen der Europäischen Kommission, den Verkauf von Bahnfahrkarten in Europa zu verbessern. Ebenso wie die Kommission sind wir überzeugt, dass die Buchung von internationalen Bahntickets in Europa einfacher werden muss. Ziel dieser Vereinfachung sollte es sein, den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr in Europa zu stärken und ihn benutzungsfreundlicher sowie attraktiver zu gestalten, damit möglichst viele Bürger:innen diese gute und bezahlbare Alternative zum Luft- und Straßenverkehr nutzen.

II. Bewertung

Die Ursachen der derzeitigen Fragmentierung des Fahrkartenverkaufs liegen in der Zersplitterung des Eisenbahnmarktes, die infolge der vier Eisenbahnpakete der Europäischen Kommission entstanden ist. Die Behebung dieses Zustands durch eine mögliche neue Regulierung des Fahrkartenverkaufs über eine

externe Plattform für ganz Europa birgt jedoch Risiken – sowohl für die Eisenbahnverkehrsunternehmen und ihre Geschäftsmodelle als auch für die Fahrgäste.

Nach unserer Auffassung liegt der Schlüssel für die Verbesserung des internationalen Fahrkartenverkaufs in einer besseren Zusammenarbeit der etablierten Bahnen.

Bezüglich Datenzugang und Provisionsregelungen muss diese Zusammenarbeit fair, angemessen und diskriminierungsfrei sein, um ein *Level Playing Field* im Online-Vertrieb von Bahnfahrkarten zu schaffen (FRAND-Prinzipien: *Fair, Reasonable and Non-Discriminatory*).

Nur auf diesem Wege kann der internationale Fahrkartenverkauf – ebenso wie das grenzüberschreitende Bahnangebot – weiter verbessert werden. Nach unserem Kenntnisstand wurden deutliche Verbesserungen bereits innerhalb des geltenden gesetzlichen Rahmens erreicht.

Der flächendeckende, benutzungsfreundliche Ausbau und die Priorisierung der Schiene in Europa sind zudem unerlässlich für das Erreichen der europäischen Klimaziele. Denn: Die Schiene ist der klima- und umweltfreundlichste motorisierte Verkehrsträger. Sie leistet schon heute einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Luftqualität, zum Klimaschutz, zur Gesundheit und zur Vermeidung weiterer Flächenversiegelung.

Der Fokus der Kommission allein auf den Bahnfahrkartenverkauf greift zu kurz.

Für die leistungsfähige Schienenanbindung der europäischen Regionen sind insbesondere eine gut ausgebaute und zuverlässige Schieneninfrastruktur sowie eine grenzüberschreitende Planung von Eisenbahninfrastrukturen und -investitionen unerlässlich.

Damit das auch zukünftig gelingt, müssen faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern hergestellt werden – bezüglich der Besteuerung, der Gebühren für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur sowie der Berücksichtigung externer Kosten für die Umwelt und die Gesellschaft.

III. Wichtige Aspekte

III a. Zusammenarbeit der Eisenbahnverkehrsunternehmen statt Fragmentierung

Die fragmentierte Fahrkartenlandschaft in Europa ist eine direkte Folge der politisch vorangetriebenen Liberalisierung des Eisenbahnsektors. Der marktgetriebene Wettbewerb hat dazu geführt, dass verschiedene Betreiber separate und häufig inkompatible Fahrkartensysteme entwickelt haben, anstatt einen kohärenten, einheitlichen Ansatz zu verfolgen und zusammenzuarbeiten.

Statt zusätzliche digitale Lösungen einzuführen, sollte sich die Europäische Kommission darauf konzentrieren, die öffentliche Kontrolle und die Zusammenarbeit zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen wiederherzustellen – mit dem Ziel, nahtlose und integrierte Fahrkartenangebote bereitzustellen.

III b. Verbesserungen des internationalen Fahrkartenverkaufs im bestehenden gesetzlichen Rahmen sichtbar

Nach unserem Kenntnisstand haben mehr als 20 europäischen Bahnen (wie z. B. die Deutsche Bahn AG, die österreichische ÖBB und die schweizerische SBB) und auch einige Vermittlungsplattformen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens und dank des technischen Standards *Open Sales and Distribution Model* (OSDM) den Kauf eines internationalen Bahntickets für mehrere Bahnen in einer einzigen Transaktion deutlich verbessert. Diese einfachere internationale Fahrkartenausstellung kommt bei den Kund:innen an und spiegelt sich in der gestiegenen Nachfrage wider.

Diese sichtbaren Verbesserungen des internationalen Fahrkartenverkaufs im Eisenbahnbereich in Europa dürfen nicht durch eine neue europäische Regulierung gefährdet werden. Stattdessen sollten die bestehenden und bewährten Apps der Bahnen, wie etwa der DB Navigator der Deutschen Bahn, kontinuierlich weiterentwickelt werden, um den Anforderungen der Fahrgäste noch besser gerecht zu werden.

III c. Personenbedienter Fahrkartenverkauf muss beibehalten werden

Im Zeitalter der Digitalisierung gewinnt der Fahrkartenkauf über das Internet immer größere Bedeutung. Inzwischen ist der internetbasierte Vertrieb zum wichtigsten Vertriebskanal geworden.

Digitale Fahrkartenlösungen sind zweifellos ein zentraler Bestandteil der Modernisierung des Schienenpersonenverkehrs, sie können jedoch den Verkauf physischer Fahrkarten nicht vollständig ersetzen.

Viele Fahrgäste – etwa Personen mit eingeschränkten digitalen Kompetenzen, Tourist:innen, die mit lokalen Systemen nicht vertraut sind, und Menschen mit komplexeren Anliegen – sind weiterhin auf Fahrkartenschalter und persönliche Beratung in Bahnhöfen angewiesen.

Selbst in Zeiten digitaler Angebote ist die persönliche Unterstützung durch erfahrene Servicemitarbeitende oft der beste Weg, eine Reise zu planen oder individuelle Fragen zu klären. Gut ausgebildete Berater:innen in den Reisezentren, insbesondere an Verkehrsknotenpunkten mit einem vielfältigen Mobilitätsangebot, leisten täglich wertvolle Unterstützung für die Fahrgäste. Dieser Service muss erhalten bleiben.

Im Fernverkehr in Deutschland führt der ständig wachsende Preisdruck zunehmend zur Schließung von Reisezentren, was den Abbau qualifizierter Arbeitsplätze zur Folge hat. Im Nahverkehr ist bei Ausschreibungen häufig der Preis das ausschlaggebende Vergabekriterium – zulasten eines qualitativ hochwertigen Beratungs- und Verkaufsangebots für die Fahrgäste, aber auch zulasten qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze im Vertrieb. Der Preisdruck im Ausschreibungswettbewerb sorgt zudem dafür, dass Verkaufsstellen zunehmend als Agenturen von externen Partnern betrieben werden. Auch hier bleiben die bahneigenen Reiseberater:innen am Ende auf der Strecke.

Die Beibehaltung personenbedienter Fahrkartenschalter in Bahn-Reisezentren ist zudem unerlässlich, um ein inklusives und barrierefreies Eisenbahnsystem zu gewährleisten, das allen Nutzer:innen gerecht wird. Daher sollten die Vertriebsdienstleister aller Eisenbahnverkehrsunternehmen einen personenbedienten Fahrkartenverkauf zu einheitlichen und diskriminierungsfreien Konditionen ermöglichen.

III d. Risiken für Verbraucher:innen

Die Digitalisierung eröffnet neue Möglichkeiten, um die Angebote von Bahn, Bus und weiteren Mobilitätsdiensten besser zu vernetzen und insbesondere in Regionen mit geringer Verkehrsdichte neue, bedarfsorientierte Verkehrsangebote zu entwickeln. Dabei ist es jedoch entscheidend, dass solche neuen Angebote sinnvoll in das bestehende Bahn- und Bus-Angebot integriert werden und dieses ergänzen. Eine Kannibalisierung von Verkehrsdiensten, die im Rahmen der Daseinsvorsorge und der flächendeckenden Bedienung durch tarifgebundene Unternehmen erbracht werden, wäre weder im Sinne der Kund:innen noch der Beschäftigten.

Ein weiteres Risiko im Bereich des Bahnticketvertriebs ergibt sich durch die potenzielle Rolle großer, außerhalb Europas ansässiger Technologieunternehmen– insbesondere im Hinblick auf den Zugang zu Daten und die Kontrolle über digitale Plattformen:

„Große Internet-Unternehmen und marktmächtige Plattformen führen beispielsweise zu einem erheblichen strukturellen Ungleichgewicht zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher, die regelmäßig nicht auf die Angebote der Plattformen verzichten können bzw. wollen. So bestehen aufgrund der massenhaften Erhebung und Nutzung von Verbraucherdaten ein erhebliches informatorisches und ökonomisches Machtgefälle sowie Sicherheitsrisiken.“¹

Wenn große Technologieunternehmen die Buchung und Fahrkartenausstellung dominieren, drohen eine übermäßige Abhängigkeit von externen, gewinnorientierten Privatunternehmen, Datenschutzbedenken sowie ein Verlust an IT-Kompetenz und qualifizierten Arbeitsplätzen in diesem Bereich bei den europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen.

Um die Integrität öffentlicher Verkehrsleistungen zu wahren und digitale Souveränität sowie Arbeitsplätze im Eisenbahnbereich langfristig zu sichern, müssen die Eisenbahnverkehrsunternehmen weiterhin die Kontrolle über ihre Fahrkarten- und Kundendaten behalten.

¹ Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung 2024, [Bundestagsdrucksache 20/14100](#).

III e. Risiken für die Eisenbahnverkehrsunternehmen

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen müssen internationale Bahntickets selbst diskriminierungsfrei anbieten und vertreiben. Grundlage hierfür sollten vertragliche Vereinbarungen sein, die zwischen den beteiligten Verkehrsunternehmen ausgehandelt werden.

Der Vertrieb ist ein wesentlicher Bestandteil der Wertschöpfungskette eines Unternehmens. Er ist direkt für die Kommunikation und Interaktion mit den Kund:innen verantwortlich und hilft dabei, deren Bedürfnisse zu verstehen und passende Produkte oder Dienstleistungen anzubieten.

Eisenbahnverkehrsunternehmen dürfen ihren Vertrieb daher nicht an externe Vermittlungsplattformen auslagern. Andernfalls würden sie die unmittelbare Nähe zu ihren Kund:innen verlieren – ebenso wie das wertvolle Feedback, das für die Weiterentwicklung von Produkten und für fundierte strategische Entscheidungen unerlässlich ist.

Zudem würde durch die Auslagerung des Vertriebs ein wesentlicher Teil interner Wertschöpfung entfallen. Damit gingen finanzielle Mittel verloren, die dringend für Investitionen in das Eisenbahnsystem sowie für den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen benötigt werden.

Die Verpflichtungen des Verordnungsvorschlags schränken die unternehmerische Autonomie der Eisenbahnverkehrsunternehmen beim Vertrieb ein. Sie greifen in die Geschäftsmodelle der Bahnen ein und führen zu einer Überregulierung, die mehr Bürokratie schafft als reduziert. Der bürokratische Aufwand würde steigen, wenn es um die Klärung der Verantwortlichkeiten, Haftung und Durchsetzung der Verordnung geht. Das würde den gesamten Schienenverkehrsmarkt schwächen.

III f. Informationsbereitstellung und Datenschutz

Um echte Verbesserungen für die Kund:innen zu erzielen, muss die digitale Buchung und Fahrkartenausstellung sämtliche Züge, verschiedene Verkehrsmittel sowie alle Preisvarianten – inklusive eventueller Sonderangebote, Ermäßigungen und Vergünstigungen – beinhalten. Auch Informationen zu Umstiegen, Fußwegen, Verspätungen und Ausfällen müssen in Echtzeit bereitgestellt werden. Darüber hinaus sollten Angaben zur Wagenreihung und Auslastungsprognose enthalten sein, um eine möglichst komfortable Reiseplanung zu ermöglichen.

Beim Online-Fahrkartenverkauf ist die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) strikt einzuhalten. Insbesondere gilt dies für den Grundsatz der Datenminimierung: Es dürfen nur solche Kund:innendaten abgefragt werden, die für den Buchungsprozess tatsächlich erforderlich sind.

III g. Möglichkeiten für Plattformangebote unter Beachtung des geltenden EU-Rechts

Um die Bedeutung einer auferlegten Marktöffnung für digitales Ticketing, den Markteintritt von Plattformunternehmen im Bereich Bahnticketverkauf sowie die Auswirkungen potenziell vorgegebener Rabattierungen besser zu verstehen, muss zunächst die Organisation des Eisenbahnmarktes in Europa verdeutlicht werden.

Der europäische Eisenbahnmarkt ist sehr vielschichtig strukturiert. Nationale sowie grenzüberschreitende Verkehre können als sogenannte *Open Access*-Verkehre organisiert sein. Alternativ können sie aber auch als konzessionierte Verkehre mit der Gewährung ausschließlicher Rechte oder als Verkehrsdienstleistungsaufträge im Sinne der PSO-Verordnung durchgeführt werden. Die Anbieter dieser Verkehre sind vielfältig: von privaten Einzelunternehmen über börsennotierte Konzerne bis hin zu Unternehmen in öffentlichem Eigentum von Staaten, Regionen oder Kommunen.

Bei Open Access-Verkehren liegt das wirtschaftliche Risiko vollständig beim jeweiligen Unternehmen – unabhängig davon, ob es sich dabei um ein privates, börsennotiertes oder öffentliches Unternehmen handelt. Eingriffe in die Struktur oder die Gestaltung von Ticketpreisen, oder aber in Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen Unternehmen zur Gestaltung längerer und grenzüberschreitender Verkehre stellen aus Sicht der EVG einen Verstoß gegen Art. 15 der EU-Grundrechtecharta (Berufsfreiheit und Recht zu Arbeiten) sowie gegen Art. 16 der Grundrechtecharta (Unternehmerische Freiheit) dar. Außerdem bestünde ein Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit, festgeschrieben in Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Bei bezuschussten oder konzessionierten Verkehren sind regulatorische Vorgaben zur Ticketvermarktung über Plattformanbieter rechtlich grundsätzlich möglich. Sie greifen aber in die Preisgestaltung von Aufgabenträgern oder Verkehrsunternehmen ein, die bestimmte Angebote oder Ticketpreise für ihre wirtschaftliche und ihre verkehrsplanerische Grundlage benötigen. Die Folge könnten Einstellungen von Verkehren oder eine Steigerung öffentlicher Kosten sein.

III h. Risiko einer Verlagerung der Haftung

Eine weitere rechtliche Herausforderung ergibt sich aus der Haftungsfrage bei sogenannten Reiseketten, die aus mehreren Teilverbindungen verschiedener Anbieter bestehen. Wird eine solche Reisekette durch Verspätungen oder Zugausfälle unterbrochen, so haftet – ähnlich wie bei Pauschalreisen – der Anbieter der Gesamtleistung.

Der Verordnungsvorschlag geht auf die Haftungsfrage nicht ein. Wird beispielsweise eine grenzüberschreitende Reise über eine App eines Verkehrsunternehmens gebucht, dessen Gebiet die Reise nicht beinhaltet, darf dieses Unternehmen nicht haften, sondern die Unternehmen, die an der Reisekette beteiligt sind. Solche Haftungsfragen müssen zwischen den beteiligten Unternehmen vertraglich geregelt werden. Auch zwischen den Unternehmen und den Infrastrukturbetreibern müssen Regelungen getroffen werden, da die Einhaltung des Fahrplans vom Zustand und Verlässlichkeit der Infrastruktur abhängt.

Eine obligatorische EU-weite Markttöffnung für Plattformanbieter, die die Haftung von den Plattformen vollständig auf die Eisenbahnbetreiber verlagern würde, muss abgelehnt werden, da dies gegen bestehende EU-Vorschriften verstoßen würde. Die Haftung darf nicht vom Vertragsverhältnis entkoppelt werden. Die Haftung der Verkehrsunternehmen, die die Leistung erbringen, und die Haftung der Plattformen, die nur als Vermittler agieren, müssen eindeutig definiert werden. Plattformen müssen regulatorisch verpflichtet werden, das volle Risiko mitzutragen (z.B. Verpflichtungen bei Zugverspätungen, Fahrgastrechten und der Abdeckung unrentabler Strecken im ländlichen Raum), anstatt nur als reine Vermittler zu agieren und daran zu verdienen.

Eine rechtlich und wirtschaftlich tragfähige Lösung können Plattformangebote dann darstellen, wenn sie grenzüberschreitende Ticketlösungen in vertraglicher Partnerschaft mit den beteiligten Verkehrsunternehmen anbieten und sich über zusätzliche Servicegebühren finanzieren. Hierdurch ließen sich auch Haftungsfragen in Bezug auf Reiseketten abbilden.

Eine solche Plattformlösung – als Ergänzung zu den bestehenden Angeboten kooperierender Unternehmen – könnte verkehrsmittelübergreifend angeboten werden, wäre rechtlich unbedenklich und könnte einen echten Mehrwert für die Nutzer:innen bieten.

IV. *Fazit und Empfehlungen*

Wir sehen den aktuellen Vorschlag für die VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten kritisch und fordern eine grundsätzliche Überarbeitung im Sinne der oben genannten Hinweise.

Wir fordern die politischen Entscheidungsträger:innen auf, einen sozial verantwortlichen und fahrgastorientierten Ansatz für den Fahrkartenverkauf im Eisenbahnverkehr zu verfolgen. Es gilt sicherzustellen, dass Eisenbahnbeschäftigte, Reisende sowie Eisenbahnverkehrsunternehmen von einem fairen und funktionsfähigen System profitieren.

Neue digitale Möglichkeiten sollen genutzt werden, um Fahrplaninformation, Anschlusssicherung, Tarifsysteme und Vertriebswege besser zu organisieren und zu vernetzen. Diese Aufgabe muss weiterhin bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen liegen – nicht bei branchenfremden, profitorientierten Plattform-Unternehmen, die keinerlei Haftungsrisiko tragen. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sollen ihre Informations- und Vertriebssysteme gemeinsam weiterentwickeln und optimieren.

Im Bereich der Open Access-Verkehre auf der Schiene lehnen wir eine verpflichtende EU-weite Marktöffnung für Plattformanbieter mit einer Haftungsverlagerung dieser Anbieter auf die Verkehrsunternehmen als klaren Verstoß gegen geltendes EU-Recht ab. Ebenso lehnen wir im Bereich der konzessionierten oder bezuschussten Eisenbahnverkehre eine Trennung von Verkehrsdurchführung und Ticketvertrieb ab. Solche zusätzlichen Schnittstellen führen ausschließlich zu Nachteilen für Kund:innen und Beschäftigte.

Die Digitalisierung darf nicht dazu führen, dass die Nutzung des Öffentlichen Verkehrs vom Besitz oder Zugang zu technischer Ausstattung abhängig gemacht wird. Es muss stets möglich sein, sich persönlich beraten zu lassen und Fahrkarten in Reisezentren barrierefrei sowie niederschwellig per Bar- oder Kartenzahlung zu erwerben.

Ergänzende Mobilitätsangebote wie Car-, Bike- und E-Scooter-Sharing sind auszubauen und bestmöglich mit dem öffentlichen Verkehr zu verzahnen – auch außerhalb von Innenstädten und

großen Ballungsräumen.

Die Fahrgastrechte in der EU müssen angeglichen und der Fahrkartenverkauf für grenzüberschreitende Verbindungen deutlich vereinfacht werden. Hier ist eine enge Zusammenarbeit der europäischen Eisenbahnverkehrsunternehmen gefordert. Der Vertrieb muss auch zukünftig in ihrer Verantwortung liegen. Die Europäische Kommission darf nicht zulassen, dass dieser externen, profitorientierten Plattformbetreibern überlassen wird.

Wir als EVG sind überzeugt: Die Bahnen in Europa brauchen mehr Kooperation statt Wettbewerb, um zukunftsfähig und attraktiv für alle zu werden.