



Brüssel, den 13.5.2026
SWD(2026) 301 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zu

**den Vorschlägen für Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates
über multimodales Buchen und über die Ausstellung von Eisenbahnfahrkarten**

{COM(2026) 231 final} - {COM(2026) 232 final} - {SEC(2026) 300 final} -
{SWD(2026) 300 final}

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Diese Initiative ist eine Reaktion auf die Herausforderungen, die in den **politischen Leitlinien für die Europäische Kommission 2024-2029**¹ benannt wurden. Angegangen werden i) der Mangel an Transparenz, unbillige Vertragsregelungen und ungleiche Wettbewerbsbedingungen im Online-Ticketmarkt auf Plattformen für multimodale digitale Mobilitätsdienste (Multimodal Digital Mobility Services, MDMS) im Luft-, Schienen-, Straßen- und Schiffsverkehr sowie ii) das unvollständige Angebot von Eisenbahnfahrkarten auf MDMS-Plattformen².

Beide Probleme erschweren es den Verbrauchern, Reiseoptionen ausfindig zu machen, diese zu vergleichen, zu kombinieren und zu buchen und dabei auch die Umweltauswirkungen ihrer Entscheidungen im Auge zu behalten. Das zweite Problem schafft Marktzutrittsschranken für kleinere Eisenbahnunternehmen, behindert den Wettbewerb, verringert die Nachfrage und führt zu einer suboptimalen Rendite öffentlicher Investitionen in den Schienenverkehr. Diese Initiative wird nicht nur zur Schaffung neuer Reiseoptionen beitragen, sondern auch sicherstellen, dass Reisende die bestehenden Optionen ausfindig machen können. Eine Analyse von 100 Strecken in der EU zeigt, dass es in 76 % der Fälle multimodale Optionen gibt, aber nur sehr wenige MDMS-Plattformen Optionen für verschiedene Verkehrsträger anzeigen, die auch nur selten kombiniert werden. Eine Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2024 hat bestätigt, dass dies erforderlich ist – denn von 26 000 EU-Bürgerinnen und -Bürgern hat ein Drittel nie eine multimodale Reise oder eine Reise mit mehreren Verkehrsunternehmen gebucht. Von den übrigen hatte mehr als ein Drittel Schwierigkeiten beim Buchen, konnte etwa keine geeignete Kombination ausfindig machen oder nicht alle erforderlichen Tickets an derselben Stelle kaufen. Im Eisenbahnverkehr sind diese Schwierigkeiten besonders ausgeprägt.

Für Bahnreisende besteht ein weiteres Problem darin, dass sie die Fahrgastrechte nur selten in Anspruch nehmen können, wenn an ihrer Reise verschiedene Betreiber beteiligt sind. Die Dimension der Fahrgastrechte fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Folgenabschätzung. Sie wird Gegenstand einer gezielten Überarbeitung der Verordnung über die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr sein, wodurch sichergestellt wird, dass mit Eisenbahnfahrkarten, die in einer einzigen Transaktion auf einer Plattform erworben werden – sogenannten einzigen Fahrkarten –, uneingeschränkte Fahrgastrechte für die gesamte Reise garantiert sind.

Was soll erreicht werden?

¹ Europa hat die Wahl, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029: „Für viele Bürgerinnen und Bürger sind grenzüberschreitende Bahnreisen nach wie vor zu kompliziert. Die Menschen sollten offene Buchungssysteme nutzen können, um transeuropäische Reisen bei mehreren Dienstleistern erwerben zu können, ohne ihren Anspruch auf Erstattung oder Ersatzreisen zu verlieren. Zu diesem Zweck werden wir eine Verordnung über einheitliche digitale Buchungs- und Ticketdienste vorschlagen, um sicherzustellen, dass Europäerinnen und Europäer ein einziges Ticket auf einer einzigen Plattform kaufen und ihre Fahrgastrechte für die gesamte Reise wahrnehmen können.“

² Plattformen, die Verkehrs- und Reiseinformationen (z. B. über Fahr- bzw. Flugpläne, Preise und Kapazitätsangebot) für einen oder mehrere Verkehrsträger bereitstellen und entweder direkt oder durch Weiterverlinkung den Vertrieb von Tickets für zwei oder mehr Verkehrsunternehmen ermöglichen. Dazu gehören Computerreservierungssysteme (CRS), für die derzeit ein Verhaltenskodex gilt, der aufgehoben bzw. ersetzt wird, wobei die nach wie vor relevanten Bestimmungen in die vorliegende Initiative übernommen werden.

Die allgemeinen Ziele sind i) die Förderung von einzigen Fahrkarten im Eisenbahnverkehr zur Unterstützung der Verkehrsverlagerung und ii) ein besseres Funktionieren des Online-Ticketvertriebsmarktes und damit ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit des Marktes für Verkehrsdienste. Diese Initiative wird zu den allgemeinen Zielen beitragen, indem sie zwei Einzelziele verfolgt: 1. für ein vollständigeres Angebot an Eisenbahnfahrkarten auf MDMS-Plattformen zu sorgen; 2. mehr Transparenz und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Verkehrsunternehmen zu schaffen – in Bezug auf den Zugang zu unverzichtbaren MDMS und deren Nutzung. Diese Einzelziele stehen im Einklang mit den Zielen der Strategie für intelligente und nachhaltige Mobilität³ zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Verkehrssektor und zur Verwirklichung der multimodalen Mobilität.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Während multimodale digitale Mobilitätsdienste auf regionaler oder nationaler Ebene entwickelt werden können, lassen sich die genannten Probleme in der gesamten EU feststellen. Mit einem EU-weiten Lösungsansatz würde eine Fragmentierung des Marktes mit höheren Kosten und geringeren Vorteilen vermieden. Der europäische Markt für Eisenbahnfahrkarten ist besonders fragmentiert, da sich die meisten historischen Eisenbahnunternehmen auf ihre nationalen Betriebsmonopole konzentrieren, anstatt gut vernetzte Schienenverkehrsleistungen in allen Mitgliedstaaten anzubieten.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Es wurden vier Politikoptionen entwickelt, um die Probleme anzugehen und die Ziele zu verwirklichen, wobei diese Optionen von unterschiedlicher Wirksamkeit und Effizienz gekennzeichnet sind. **PO1** verfolgt einen einfachen Ansatz, mit dem sichergestellt wird, dass Daten fair verarbeitet und Verkehrsangebote neutral auf MDMS-Plattformen angezeigt werden. Außerdem werden Bedingungen für vertragliche Vertriebsvereinbarungen für unverzichtbare MDMS-Plattformen und unverzichtbare Eisenbahnunternehmen⁴ festgelegt. **PO2** ergänzt PO1 um die Verpflichtung für unverzichtbare Eisenbahnunternehmen, den Vertrieb ihrer Fahrkarten auf MDMS-Plattformen zu ermöglichen⁵. **PO3** ergänzt PO2 um die Verpflichtung für unverzichtbare Eisenbahnunternehmen, die Fahrkarten von Wettbewerbern zu vertreiben. **PO4** stellt eine Alternative zu PO3 dar, indem Plattformen unverzichtbarer Eisenbahnunternehmen verpflichtet werden, ihre Betriebs- und Fahrkartenvertriebsdienste zu entflechten, was mit höheren Kosten verbunden ist.

Alle Politikoptionen weisen Kohärenz auf und entsprechen dem Subsidiaritätsprinzip. Unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit werden mit PO3 die Einzelziele am besten erreicht, wobei das Maß an Marktintervention geringer bleibt als bei PO4. **PO3 ist die bevorzugte Politikoption**, da sie vollständige Eisenbahnangebote, auch auf Plattformen von unverzichtbaren Eisenbahnunternehmen, am wirksamsten fördert und eine schnellere

³ COM(2020) 789 final.

⁴ Eisenbahnunternehmen, die folgende Dienstleistungen anbieten: 1. gemeinwirtschaftliche Verkehrsdienste, 2. grenzüberschreitende Verkehrsdienste oder 3. mehr als 50 % der gesamten Schienenverkehrsleistungen in einem Mitgliedstaat.

⁵ Unabhängige Plattformen, die davon profitieren, halten derzeit einen geschätzten Anteil am Vertriebsmarkt für Eisenbahnfahrkarten von 3 %.

Umstellung auf nachhaltigere Reiseoptionen am effektivsten unterstützt. Sie bietet einen Nettotonutzen und ist die effizienteste Option.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die meisten Interessenträger erkannten die Notwendigkeit der **PO1** an. Die MDMS-Plattformen waren skeptischer als andere Interessengruppen und warnten davor, dass Vorschriften über die Neutralität der Anzeige Innovationen behindern könnten. Eisenbahnunternehmen waren der Ansicht, dass die Höhe der Vertriebsgebühren nicht reguliert werden sollte. In Bezug auf **PO2** zeigten sich die Interessenträger gespalten. Während Verbraucherorganisationen, nationale Behörden und Nichtregierungsorganisationen sie unterstützten und sich MDMS-Plattformen eher positiv oder neutral äußerten, waren unverzichtbare Eisenbahnunternehmen dagegen und betonten, dass gegenseitige wirtschaftliche Interessen und nicht der vorgeschriebene Zugang die Zusammenarbeit leiten müssen. **PO3** wurde von den meisten Verbraucherorganisationen, nationalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen unterstützt, während die MDMS-Plattformen größtenteils neutral waren oder diese Option wie die meisten Verkehrsunternehmen ablehnten. Unverzichtbare Eisenbahnunternehmen und unabhängige MDMS-Plattformen brachten das Risiko einer verstärkten Marktkonzentration von Eisenbahnunternehmen zur Sprache. Umgekehrt sprachen sich neu in den Markt eintretende Eisenbahnunternehmen für diese gezielte Intervention aus und betrachteten **PO3** als Schlüsselfaktor, um die „Verkehrsverlagerung auf die Eisenbahn im Fernreiseverkehr zu verdoppeln“. **PO4** spaltete die Interessenträger, wobei die Ansichten neu in den Markt eintretender und unverzichtbarer Eisenbahnunternehmen einander gegenüberstanden. Erstere betrachteten die Option als „Game Changer“ für die Zugänglichkeit wichtiger Eisenbahnplattformen für neue Marktteilnehmer und deren Sichtbarkeit gegenüber den Verbrauchern, während letztere die organisatorische Komplexität der Entflechtung und den notwendigen Zusammenhang zwischen Fahrkarteneinnahmen und der Aufrechterhaltung des Eisenbahnbetriebs hervorhoben.

C. Auswirkungen der bevorzugten Optionen

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

MDMS-Plattformen und **Verkehrsunternehmen** werden von Kosteneinsparungen aufgrund gestrafter Verhandlungsprozesse profitieren, die im Zeitraum 2028-2050 für beide Seiten auf jeweils **134 Mio. EUR** (in Gegenwartswerten) gegenüber dem Basisszenario geschätzt werden. **Die Gesellschaft insgesamt** wird von Einsparungen bei den externen Kosten (d. h. im Zusammenhang mit weniger CO₂- und Luftschadstoffemissionen, Lärmemissionen, Todesfällen und Verletzungen sowie Verkehrsüberlastung) profitieren, die für den Zeitraum 2028-2050 auf 37,6 Mrd. EUR (in Gegenwartswerten) gegenüber dem Basisszenario geschätzt werden. Der **Nettonutzen von PO3** wird auf **37,3 Mrd. EUR** geschätzt. **Der Schienenverkehrsmarkt** wird von einem stärkeren Wettbewerb profitieren, was zu einem größeren Angebot, niedrigeren Preisen und einem höheren Fahrgastaufkommen sowie zu mehr Innovation führt. Die **Fahrgäste** werden darüber hinaus weniger Zeit für die Suche nach geeigneten Reiseoptionen aufwenden müssen. **PO3** steht im Einklang mit dem Grundsatz „standardmäßig digital“ und mit den Umweltzielen des europäischen Grünen Deals und des Europäischen Klimagesetzes.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Die Gesamtkosten der PO3 werden für den Zeitraum 2028-2050 auf 306 Mio. EUR (in Gegenwartswerten) gegenüber dem Basisszenario geschätzt. Davon sind 40 % einmalige und wiederkehrende Anpassungskosten für MDMS-Plattformen, die ihre IT-Systeme zur Erfüllung der Anforderungen an die Neutralität der Anzeige modifizieren und Programmierschnittstellen zur Weitergabe nicht personenbezogener Daten an Verkehrsunternehmen und Behörden einrichten müssen (122,3 Mio. EUR). Die Anpassungskosten für Eisenbahnunternehmen zur Ermöglichung des Vertriebs ihrer Fahrkarten machen weitere 14 % der Gesamtkosten aus (42,2 Mio. EUR). Die Durchsetzungskosten für die nationalen Behörden werden im Zeitraum 2028-2050 auf 106,5 Mio. EUR (35 % der Gesamtkosten) und die Verwaltungskosten für die Beilegung von Streitigkeiten und die Bearbeitung von Meldungen von Plattformen mit beträchtlicher Marktpräsenz im selben Zeitraum auf 28,9 Mio. EUR (9 % der Gesamtkosten) geschätzt, ausgedrückt in Gegenwartswerten gegenüber dem Basisszenario. Die Kosten für die Ausweisung von MDMS-Anbietern mit beträchtlicher Marktpräsenz auf EU-Ebene durch die Europäische Kommission machen weniger als 2 % der Gesamtkosten (5,3 Mio. EUR) aus.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

KMU fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Initiative, die ihnen keine Verpflichtungen auferlegt; es wird jedoch erwartet, dass PO3 ihnen zugutekommt und sich positiv auf ihre Wettbewerbsfähigkeit auswirkt und zu Kosteneinsparungen führt. KMU-MDMS-Plattformen profitieren von gleichen Wettbewerbsbedingungen für alle Akteure (90,5 Mio. EUR) und Verkehrs-KMU aller Verkehrsträger vom Zugang zu wichtigen Plattformen (96,1 Mio. EUR).

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?

Der zusätzliche (einmalige und wiederkehrende) Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden wird auf insgesamt 1,86 Mio. EUR pro Jahr geschätzt, da sie Meldungen von Plattformen mit beträchtlicher Marktpräsenz bearbeiten und diese Informationen der Kommission übermitteln sowie Streitigkeiten beilegen müssen. Darüber hinaus werden die Durchsetzungskosten für die Überwachung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Rechtsvorschriften auf 6,1 Mio. EUR pro Jahr geschätzt.

Verhältnismäßigkeit

PO3 wird als verhältnismäßig angesehen, da sich die Maßnahmen auf EU-Ebene auf das beschränken, was erforderlich ist, um ein eindeutiges Marktversagen zu beheben und die Ziele der EU-Verkehrspolitik im einheitlichen europäischen Eisenbahnraum zu erreichen.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird das Regelwerk überprüft?

Die Kommissionsdienststellen werden die Umsetzung dieser Initiative anhand einer Reihe von Indikatoren (z. B. Anzahl der Verkehrsunternehmen auf unverzichtbaren MDMS-Plattformen, höhere Verbraucherzufriedenheit) überwachen, mit denen die Fortschritte bei der Erreichung der Ziele gemessen werden. Spätestens fünf Jahre nach dem Umsetzungsdatum sollten die Kommissionsdienststellen eine Bewertung vornehmen.