

14.09.26**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - In - R - Vk

zu **Punkt ...** der 1068. Sitzung des Bundesrates am 25. September 2026

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/782 in Bezug
auf den Schutz von Fahrgästen mit einzigen Fahrkarten****COM(2026) 233 final; Ratsdok. 9306/26****A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Rechtsausschuss (R)** und
der **Verkehrsausschuss (Vk)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- Vk 1. Der Bundesrat begrüßt den von der Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag als Teil eines Pakets, um grenzüberschreitende Zugreisen in der EU verbraucherfreundlicher und somit attraktiver zu gestalten.
- Vk 2. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Bahn als grenzüberschreitendes Verkehrsmittel in der EU derzeit wesentliche Nachteile gegenüber anderen Verkehrsträgern wie beispielsweise dem Luft- und Straßenverkehr besitzt. Dies macht sich auch durch Hemmnisse bei der Buchung von Fahrkarten für grenzüberschreitende Verbindungen konkret für die Fahrgäste bemerkbar. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission diese Hemmnisse erkannt hat und beseitigen möchte.

...

- EU
Vk
3. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/782 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr und unterstützt das Ziel, die Rechte von Fahrgästen im grenzüberschreitenden Schienenverkehr zu stärken und die Attraktivität des europäischen Eisenbahnverkehrs zu erhöhen. Er fordert die Bundesregierung daher auf, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Zielsetzungen und Regelungen des Verordnungsvorschlags im weiteren Rechtsetzungsverfahren nicht abgeschwächt werden.
- EU
Vk
4. Der Bundesrat betont die besondere Bedeutung leistungsfähiger grenzüberschreitender Bahnverbindungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Länder sowie der EU-Mitgliedstaaten insgesamt. Die Verbesserung internationaler Schienenverkehrsangebote stärkt die Erreichbarkeit von Wirtschaftsstandorten, fördert Tourismus und Handel und unterstützt die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Gleichzeitig kann die Vereinfachung der zum Teil sehr komplizierten Buchungsvorgänge im grenzüberschreitenden Verkehr einen wichtigen Beitrag dazu leisten, den Eisenbahnverkehr als klimafreundliche Alternative zu Flügen auf der Kurz- und Mittelstrecke zu stärken.
- R
5. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, die Situation und Rechte von Reisenden im Eisenbahnverkehr bei verpassten Anschlusszügen zu verbessern. Der von der Kommission gewählte Ansatz, für Fahrten mit mehreren Teilstrecken in der Verordnung (EU) 2021/782 die neue Kategorie der „einzigen Fahrkarte“ einzuführen, kann dazu beitragen, die Fahrgastrechte in der Reisekette vor allem bei Reisen unter Beteiligung mehrerer Eisenbahnunternehmen zu stärken.
- R
6. Der Bundesrat begrüßt das Bestreben der Kommission, die Fahrgastrechte im Eisenbahnverkehr zu stärken. Durch die Einführung einer „einzigen Fahrkarte“ und die damit verbundene Ausweitung des Schutzzumfangs bei verpassten Anschlüssen, profitieren Verbraucherinnen und Verbraucher vor allem hinsichtlich ihrer Rechte auf Entschädigungen und Hilfeleistungen. Damit können zum Teil bestehende Schutzlücken für Verbraucherinnen und Verbraucher geschlossen werden, insbesondere wenn mehrere Eisenbahnunternehmen auch in grenzüberschreitenden Fällen beteiligt sind.

- EU
Vk
7. Der Bundesrat begrüßt insbesondere die Absicht der Kommission, die Verfügbarkeit sogenannter einziger Fahrkarten („Single Tickets“) zu verbessern und dadurch die Rechte von Reisenden bei grenzüberschreitenden Bahnreisen zu stärken. Er weist jedoch darauf hin, dass Zweifel bestehen, ob die vorgeschlagenen Regelungen in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ausreichen, um in der Praxis ein umfassendes und nutzerfreundliches Angebot an durchgehenden Fahrkarten zu schaffen. Die Bundesregierung wird daher gebeten, vor diesem Hintergrund insbesondere zu prüfen, ob das im Verordnungsvorschlag vorgesehene Verbot bestimmter Praktiken des Ticket-Splittings allein ausreichend ist, um die angestrebten Verbesserungen für Reisende zu erreichen und sich gegebenenfalls für eine wirksamere Maßnahme einzusetzen.
- R
8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die in Artikel 12 Absatz 3 (neu) der Fahrgastrechte-Verordnung vorgesehene Pflicht zum Angebot von „einzigen Fahrkarten“ möglichst rechtssicher und so gestaltet wird, dass Umgehungen effektiv ausgeschlossen werden. Beispielsweise könnte eine Ausnahme von der Angebotspflicht auf Verbindungen beschränkt werden, bei denen die Mindestanschlusszeiten gemäß der Verordnung (EU) 2026/253 nicht eingehalten werden.
- EU
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den Beratungen über das Passagierpaket, zu dem neben dem Vorschlag für eine Verordnung in Bezug auf den Schutz von Fahrgästen mit einzigen Fahrkarten [COM(2026) 233 final] auch ein Verordnungsvorschlag über den Verkauf von Fahrkarten im Schienenverkehr [COM(2026) 232 final] gehört, dafür einzusetzen, dass die im Folgenabschätzungsbericht der Kommission (SWD(2026) 300 final) identifizierten Umgehungsrisiken bei der Ausgestaltung der Verpflichtung zur Aufnahme von Angeboten anderer Eisenbahnunternehmen („hosting obligation“) vollständig berücksichtigt und wirksam ausgeschlossen werden. Insbesondere sollte bei der Bestimmung der von dieser Verpflichtung erfassten Vertriebsplattformen entsprechend der Folgenabschätzung auch deren Vertriebspraxis in den vorangegangenen fünf Jahren berücksichtigt werden. Damit soll verhindert werden, dass sich vertikal integrierte Vertriebsplattformen der Verpflichtung dadurch entziehen können, dass sie den Vertrieb von Fahrkarten anderer Eisenbahnunternehmen einstellen, ihr Angebot auf Fahrkarten für selbst betriebene Ver-

kehrleistungen beschränken und ihre Reiseinformationsdienstleistungen und -Pflichten auf eine separate Plattform ausgliedern.

- R 10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zu prüfen, ob als Sanktion bei einem Verstoß gegen die in Artikel 12 Absatz 3 (neu) vorgesehene Angebotspflicht geregelt werden könnte, dass Reisende, denen der Erwerb einer einzigen Fahrkarte zu Unrecht verwehrt wurde und die daraufhin einzelne Fahrkarten erworben haben, dennoch die Rechte wie beim Erwerb einer „einzigen Fahrkarte“ geltend machen können.
- EU
Vk 11. Der Bundesrat begrüßt die vorgesehene Ausweitung des Schutzes für Fahrgäste bei Reisen mit einzigen Fahrkarten. Er ist jedoch der Auffassung, dass ein hohes Schutzniveau für Reisende im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr nicht von der konkreten Ausgestaltung des Ticketvertriebs abhängig sein darf. Die Bundesregierung wird daher aufgefordert, sich dafür einzusetzen, dass Fahrgäste auch bei Reisen mit mehreren Fahrkarten angemessene Rechte auf Weiterbeförderung, Unterstützung und gegebenenfalls Entschädigung erhalten, wenn die Reise als zusammenhängende Verbindung vermarktet oder vermittelt wurde. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Reisende trotz der angestrebten Verbesserung der Buchbarkeit weiterhin erhebliche Risiken bei Anschlussverlusten tragen müssen.
- EU
Vk 12. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, darauf hinzuwirken, dass die neuen Anforderungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen und Vertriebsstellen nicht zu höheren Fahrpreisen für Reisende führen. Ziel muss vielmehr sein, die Wettbewerbsfähigkeit des internationalen Eisenbahnverkehrs auch hinsichtlich der Bezahlbarkeit gegenüber anderen Verkehrsträgern zu stärken.
- EU
R 13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die vorgeschlagenen Regelungen zu Einigen Fahrkarten keine unmittelbaren oder mittelbaren Haftungs- und Entschädigungspflichten für städtische Verkehrsunternehmen, Verkehrsverbünde und sonstige lokale Mobilitätsanbieter begründen. Hierzu sollte der Verordnungstext so präzisiert werden, dass Leistungen des städtischen [und regionalen] Nahverkehrs, die lediglich ergänzend zu einer Bahnreise erbracht werden, nicht in den Anwendungsbereich der neuen Haftungsregelungen fallen.
14. [R]

[Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Insbesondere im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) werden ergänzende Nahverkehrsleistungen häufig lediglich als Zubringer oder nachgelagerte Verbindungen im Rahmen einer Bahnreise erbracht, ohne dass diese Unternehmen typischerweise Teil des grenzüberschreitenden oder Fernverkehrs sind, auf den die Verordnung vorrangig abzielt.

Vor diesem Hintergrund ist zu berücksichtigen, dass eine unmittelbare oder mittelbare Einbeziehung dieser lokalen Akteure in die erweiterten Haftungs- und Entschädigungsregelungen erhebliche zusätzliche Kosten und administrative Belastungen nach sich ziehen könnte. Dies würde nicht nur die kommunalen Verkehrsunternehmen, sondern mittelbar auch die kommunalen Haushalte sowie die Fahrgäste betreffen. Angesichts der besonderen Finanzierungsstrukturen und der gemeinwohlorientierten Aufgabenstellung des ÖPNV erscheint es daher sachgerecht, den Anwendungsbereich der neuen Haftungsregelungen klar zu begrenzen.

Um den berechtigten Interessen aller Beteiligten Rechnung zu tragen und zugleich die Zielsetzung des Passagierpakets nicht zu verwässern, sollte der Verordnungstext dahingehend ergänzt und präzisiert werden, dass Nahverkehrsleistungen, die lediglich im Zusammenhang mit einer Bahnreise erbracht werden, nicht in den Anwendungsbereich der neuen Haftungsregelungen fallen. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich im weiteren Verfahren für eine entsprechende Klarstellung einzusetzen, um die Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit des ÖPNV auch künftig sicherzustellen.]

- R 15. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Durchsetzung der Fahrgastrechte niederschwellig und einfach gestaltet wird, sodass Verbraucherinnen und Verbraucher jederzeit wissen, gegenüber wem sie ihre Rechte geltend machen müssen und für welche Teilstrecke die Geltendmachung des Entschädigungsanspruchs möglich ist. Gerade dann, wenn unterschiedliche Fahrkartenarten angeboten werden und es Ausnahmen nebst Rückausnahmen für den Umfang des Entschädigungsanspruchs geben soll, ist es wichtig, dass Fahrgäste auch im Entschädigungsfall wissen, welche Rechte ihnen gegenüber wem zustehen. Vorvertragliche Informationspflichten hierzu (vgl. etwa Artikel 19 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 des Verordnungsvorschlags) sollten möglichst mit klaren Rechtsfolgen ausgestaltet werden.
- R 16. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Kontext des Verordnungsvorschlags und mit Blick auf seine Zielsetzung zu prüfen, ob die Fahrgastrechte auch im nationalen Recht hinsichtlich des Deutschlandtickets gestärkt werden könnten. Aufgrund der stetig steigenden Kosten für das Deutschlandticket ist zweifelhaft, ob das Ticket noch als „erheblich ermäßigtes Beförderungsentgelt“ gemäß § 3 Absatz 4 Eisenbahnverkehrs-Verordnung angesehen werden kann.

Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass auch beim Deutschlandticket die Fahrgastrechte Anwendung finden sollten. Zumindest aber sollte sichergestellt werden, dass vor der Buchung einer „einzigen Fahrkarte“ beziehungsweise einer „Durchgangsfahrkarte“ darüber informiert wird, dass die Fahrgastrechte nicht greifen, wenn zunächst eine Zugfahrt mit einem Deutschlandticket angetreten und sodann aufgrund von Störungen der Anschlusszug, für den die „einzige Fahrkarte“ oder „Durchgangsfahrkarte“ gilt, verpasst wird.

- Vk 17. Der Bundesrat stellt fest, dass weitere Hemmnisse im grenzüberschreitenden Bahnverkehr jedoch fortbestehen. Dies betrifft unter anderem Verzögerungen bei grenzüberschreitenden Verbindungen und Projekten. Der Bundesrat empfiehlt deshalb, Vorhaben zur Beschleunigung grenzüberschreitender Verbindungen zu priorisieren, für geringere Trassenentgelte zu sorgen und die ERTMS-Einführung (European Rail Traffic Management System) zu beschleunigen und abzuschließen.
- Vk 18. Der Bundesrat betont, dass zu einer Stärkung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs auch Maßnahmen für den Schienengüterverkehr und den Nahverkehr sowie attraktive Nachtzugverbindungen gehören. Der Bundesrat bedauert, dass die Fortführung verschiedener grenzüberschreitender Nachtzugverbindungen zuletzt infrage gestellt wurde, und bittet die Bundesregierung, sich auch in Abstimmung mit ihren europäischen Partnern für eine Fortführung und Ausweitung des Angebots einzusetzen.
- Vk 19. Der Bundesrat ist überzeugt, dass Deutschland als großes europäisches Transitland ein erhebliches Interesse an einer Stärkung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs besitzt. Er betont zugleich, dass Deutschland aufgrund dieser geografischen Lage eine grundsätzliche strategische Verantwortung bei dieser Stärkung hat, die sich somit in den schienenverkehrspolitischen Maßnahmen der Bundesregierung wiederfinden muss. Zudem bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine zügige Verabschiedung des Pakets einzusetzen.

B

20. Der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.