

Leistungsbeschreibung

(Anlage 1)

Aktenzeichen: 2026-0302

Infrastruktur Eisenbahn-Ticketvertrieb

3. Juli 2026

Inhalt

I. Vorbemerkung	3
1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband	3
2. Das Team Mobilität und Ressourcenschutz	3
II. Ausgangslage und Problemstellung	3
III. Zielsetzung	4
IV. Aufgabenstellung	6
1. Erstellung Gutachten	6
2. Barrierefreiheit des Gutachtens	6
V. Anforderung an das Angebot	7
VI. Zeitplan	7

I. Vorbemerkung

1. Der Verbraucherzentrale Bundesverband

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bündelt als Dachverband die Expertise von 16 Verbraucherzentralen und mehr als 30 verbraucherpolitischen Verbänden - darunter über 2.000 Organisationen und sieben Millionen Einzelmitglieder - für einen starken Schutz der Verbraucher:innen in Deutschland. Der vzbv ist die Stimme der Verbraucher:innen – und damit eine entscheidende Kraft in der Politik. Wir wissen, was Verbraucher:innen bewegt und verschaffen ihnen Gehör bei Politik, Wirtschaft und Verwaltung. Strukturelle Missstände decken wir auf, benennen Verbraucherprobleme und entwickeln Lösungen. So tragen wir dazu bei, dass Märkte transparent und gerecht gestaltet werden.

2. Das Team Mobilität und Ressourcenschutz

Das Team Mobilität und Ressourcenschutz setzt sich für ein verbrauchergerechtes Mobilitätssystem ein, das einfach, sicher und bezahlbar ist. Mobilität sichert wirtschaftliche, kulturelle und soziale Teilhabe. Kein:e Verbraucher:in darf von Mobilität und Teilhabe ausgeschlossen werden. Das bedeutet, dass Mobilität für alle bezahlbar, zugänglich und vorhanden sein muss. Mobilität ist aber auch ein wichtiger Baustein für Energieeffizienz und Klimaschutz. Gute und verlässliche öffentliche Verkehrsangebote und der Umstieg auf CO₂-freie nachhaltige Energiequellen im Autoverkehr sind entscheidend. Durch die Digitalisierung entstehen neue Chancen, Mobilität mit weniger Aufwand an Energie, Material und Kosten zu organisieren. Die Risiken, die aus dem zunehmenden Einsatz von digitalen Technologien folgen, müssen begrenzt werden. Das Team Mobilität und Ressourcenschutz setzt sich für einen fairen Interessenausgleich ein, der Mobilität zukunftsfähig macht, aber auch alle Verbraucher:innen mitnimmt.

II. Ausgangslage und Problemstellung

Der Schienenpersonenfernverkehr wird in mehreren europäischen Ländern jeweils von einigen wenigen Unternehmen dominiert. Diese haben nicht nur bei der Schieneninfrastruktur und im Zugbetrieb teilweise eine marktbeherrschende Stellung. Auch im Fahrkartenvertrieb üben diese Unternehmen eine Vormachtstellung aus. In Deutschland hat diese doppelte Monopolstellung die Deutsche Bahn AG inne. Zum einen hat sie einen Marktanteil an der Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr von rund 95 Prozent¹ und ist über die DB InfraGo für den Großteil der Eisenbahninfrastruktur verantwortlich². Zum anderen betreibt sie mit dem DB Navigator (App) und bahn.de die beiden mit Abstand wichtigsten Vertriebskanäle für Schienenpersonendienste.

Unabhängige Vertriebsplattformen für Fahrkarten des Schienenpersonenfernverkehrs spielen aktuell praktisch keine Rolle. Durch ihre marktdominierende Position kann die DB AG den Zugang

¹ Quelle: Statista; <https://de.statista.com/themen/7027/bahnpassagiere/#topicOverview>

² Im Eisenbahn Marktuntersuchungsbericht 2024 der Bundesnetzagentur wurde der Anteil des öffentlichen deutschen Streckennetzes, den die Infrastrukturtöchter der Deutschen Bahn AG betrieben, mit etwas mehr als 85 Prozent angegeben. Quelle: https://data.bundesnetzagentur.de/Bundesnetzagentur/SharedDocs/Downloads/DE/Sachgebiete/Eisenbahn/Unternehmen_Institutionen/Veroeffentlichungen/Marktuntersuchungen/MarktuntersuchungEisenbahnen/MarktuntersuchungEisenbahnen2024.pdf

Leistungsbeschreibung

(Anlage 1) AZ: 2026-0302

von Wettbewerbern im Markt zu Vertriebsdaten kontrollieren und somit eine wettbewerbliche Situation im Fahrkartenvertrieb verhindern. Dieser wäre aus Verbrauchersicht jedoch wünschenswert, denn aktuell können Reisende nur eingeschränkt Fahrscheine von nicht-DB-betriebenen Zügen, die innerhalb und außerhalb des deutschen Schienennetzes verkehren, erwerben. Zudem hat die Deutsche Bahn in ihrer Funktion als Betreiber:in des Großteils des deutschen Schienennetzes und der weiteren Eisenbahninfrastruktur, wie Bahnhöfen, einen weiteren Hebel, um Konkurrenten – sowohl im Vertrieb als auch im Betrieb von Schienendienstleistungen – außen vor zu halten. Die dafür notwendige Datenverfügbarkeit wie Zug-, Infrastruktur- oder Preisdaten können prioritär innerhalb des Gesamtkonzerns zur Verfügung gestellt und Daten gegenüber Drittanbietern im Ticketvertrieb zurückgehalten werden. Dazu gehören insbesondere Echtzeitinformationen zu Preisen und Verfügbarkeit sowie Informationen über Störungen und Verspätungen. Ohne einen kontinuierlichen, diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Daten können Drittanbieter nicht effektiv konkurrieren, da allein dominante Bahnunternehmen die vollständigen und zuverlässigen Daten ihren eigenen Ticketvertriebssystemen vorbehalten.

Die im vertikal integrierten Konzern Deutsche Bahn bestehenden Vertriebskanäle DB-Navigator und www.bahn.de haben so einen klaren Vorteil gegenüber unabhängigen Plattformen. Gleichzeitig werden auf den DB-eigenen Vertriebsplattformen die Angebote dritter Eisenbahnunternehmen nicht oder nur eingeschränkt angezeigt oder zum Verkauf angeboten, was einen klaren Nachteil für die Verbraucher:innen bedeutet, die so nur einen eingeschränkten Marktüberblick erhalten. Weil an den marktdominanten Vertriebskanälen aus Fahrgastsicht aber kein Weg vorbeiführt, da nur dort ein Großteil des Zugangebots verfügbar ist, sind die Fahrgäste quasi gefangen.

Ein weiter so beim Ticketvertrieb im Schienenpersonenfernverkehr ist nicht im Interesse der Fahrgäste. Die aus Fahrgastsicht schwerwiegenden Nachteile eines von wenigen marktdominanten Unternehmens kontrollierten Fahrkartenvertriebs und die teilweise systematische Benachteiligung von unabhängigen Fahrkartenverkäufern hat auch die Europäische Union erkannt. Mit ihrem am 13. Mai 2026 veröffentlichten „Passenger Package³“ versucht sie Leitplanken und konkrete Vorgaben zu schaffen, wie die Informationen zu und die Verfügbarkeit von Fahrkarten aller Anbieter auf marktdominanten Vertriebskanälen verbessert und somit das Fahrkartenangebot insgesamt verbraucherfreundlicher gestaltet werden kann. Die bestehende Struktur aus marktdominanten Eisenbahnunternehmen und den ihnen angeschlossenen Vertriebsplattformen auf der eine Seite sowie unabhängigen Vertriebsplattformen und kleinen Eisenbahnunternehmen auf der anderen Seite, wird durch den Vorschlag jedoch nicht berührt.

III. Zielsetzung

Grundsätzliches Ziel des Gutachtens soll die Prüfung des Ansatzes sein, ob eine stärkere, beziehungsweise vollständige, Trennung (Entflechtung) von Eisenbahnbetrieb und Ticketvertrieb bei marktdominanten Eisenbahnunternehmen einen positiven Einfluss auf den Ticketvertrieb im Schienenpersonenfernverkehr haben kann. Im Rahmen des Gutachtens sollen mit Hilfe der folgenden Arbeitspakete verschiedene Aspekte beleuchtet, Fragen beantwortet und Lösungsvorschläge erarbeitet werden.

³ 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

Leistungsbeschreibung

(Anlage 1) 2026-0302

AP1: Aktuelle Situation und Herausforderungen im Ticketvertrieb des Schienenpersonenfernverkehrs

Es soll überblicksartig dargestellt werden, wie die aktuelle Situation in Deutschland bezogen auf den Ticketvertrieb im Schienenpersonenfernverkehr aussieht und mit welchen Hürden seitens der Deutschen Bahn AG unabhängige Plattformen zu kämpfen haben, um Zugtickets verkaufen zu können. Es soll ausgearbeitet werden, wie die Deutsche Bahn als integrierter Konzern, der sowohl Schienenverkehrsdienste anbietet als auch über DIE marktdominante nationale Plattform Fahrkarten vertreibt, diesen Vorteil im Vertrieb von Bahntickets nutzt. Um die Defizite des Status Quo auch aus Sicht der Fahrgäste zu verdeutlichen, soll dargestellt werden, welche Beschränkungen Reisende beim Erwerb von Fahrscheinen im nationalen und internationalen Fernverkehr über die von der Deutschen Bahn AG kontrollierten Vertriebskanäle aktuell erfahren? Vice versa soll dargestellt werden, wie die Deutsche Bahn unabhängige Informations- und Buchungsanbieter durch das bewusste Zurückhalten von Fahrplan- und Buchungsinformationen in deren unternehmerischen Freiheit einschränkt.

Ergänzend zu den im ersten Absatz dargestellten Fragen mit nationalem Fokus auf die Deutsche Bahn sollen möglichst auch Beispiele aus anderen EU-Ländern dargestellt werden, in denen eine ähnliche Situation (marktdominierendes Eisenbahnunternehmen mit angeschlossenen marktdominierendem Vertriebskanal) vorzufinden ist.

AP2: Bewertung durchgeführter und geplanter Maßnahmen zur Verbesserung der Situation beim Ticketvertrieb

In diesem AP soll dargestellt werden, inwieweit bereits durchgeführte, als auch geplante Maßnahmen und Vorgaben die Situation bezogen auf Datenbereitstellung und Ticketvertrieb verbessern beziehungsweise werden. Zu den bereits erfolgten Maßnahmen gehören beispielsweise die im Juni 2023 durch das Bundeskartellamt veröffentlichten Vorgaben für die Deutsche Bahn, den Zugang unabhängiger Plattformen zu den vertriebsrelevanten DB-Daten zu erleichtern⁴. Weitere Urteile und Auflagen von Gerichten und Aufsichtsbehörden und deren Auswirkungen sind gegebenenfalls zu ergänzen. Dabei sollen sowohl die ausschließlich für den deutschen Schienenmarkt relevanten Entscheidungen als auch auf EU-Ebene getroffene Entscheidungen mit Relevanz für Deutschland dargestellt werden. Best-Practice-Beispiele aus anderen EU-Ländern, wie dort durch behördliche oder gerichtliche Entscheidungen die Situation bezogen auf Datenbereitstellung und Ticketvertrieb verbessert haben, sind gegebenenfalls zu ergänzen.

Des Weiteren soll dargelegt werden, welche Auswirkungen auf die wettbewerbliche Situation im Ticketvertrieb im nationalen und internationalen Fernverkehr die DB-interne Übergabe der Zuständigkeit für den DB-Navigator von der DB-Fernverkehr auf die DB InfraGo haben kann. Soweit möglich sollen der aktuelle Stand als auch der weitere Plan für den Übergang des DB-Navigators zur InfraGo dargestellt und bewertet werden.

Als letzter Bestandteil dies AP soll ausgearbeitet werden, welche positiven Wirkungen die Vorschläge der Europäischen Kommission im Rahmen des „Passenger Packages“⁵ auf die wettbewerbliche Situation im Ticketvertrieb im nationalen und internationalen Fernverkehr haben kann und in welchen Bereichen und bei welchen konkreten Vorgaben der Kommissionsvorschlag

⁴ https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2023/28_06_2023_DB_Mobilitaet.html

⁵ 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

unzureichend ist und nachgebessert werden sollte. Möglichst konkrete (Formulierungs-)Vorschläge sind zu erstellen.

AP3: Vollständige Entflechtung von Schienenbetrieb und Ticketvertrieb

Im Rahmen dieses Arbeitspakets soll, aufbauend auf den Erkenntnissen von AP2, geprüft werden, inwieweit eine gesetzlich vorgegebene stärkere bzw. vollständige Entflechtung von Schienenbetrieb und Ticketvertrieb, möglich und sinnvoll ist, um einen wirklich wettbewerbsfähigen Ticketmarkt zu erreichen. Es soll dargestellt werden, inwieweit die Herauslösung des Ticketvertriebs aus einem vertikal integrierten, marktdominanten Eisenbahnkonzerns und die Überführung in eine gänzlich unabhängige Informations- und Vertriebsplattform rechtlich möglich ist und welche Effekte dies auf den Ticketvertrieb aus Verbrauchersicht haben kann. Die sich aus solch einem Schritt ergebenden Vor- und Nachteile sollen mit den in AP2 dargestellten Maßnahme verglichen werden.

IV. Aufgabenstellung

1. Erstellung Gutachten

Die Gutachtensprache ist Deutsch. Die Zusammenfassung des Gutachtens soll zusätzlich in englischer Sprache erfolgen (executive summary). Das Gutachten, sowie die englische Zusammenfassung sollen final in digitaler Form bis zum 15. November 2026 vorliegen. Details zum Zeitplan sind Abschnitt VI zu entnehmen.

Nach Abnahme des Gutachtens durch den Auftraggeber wird der Auftragnehmer das Gutachten gegebenenfalls im Rahmen einer Veranstaltung im Jahr 2027 des Auftraggebers vorstellen.

Es besteht kein Anspruch seitens des Auftragnehmers auf Beauftragung der Präsentation. Die Terminierung der Präsentation erfolgt im engen Austausch von Auftragnehmer und Auftraggeber.

2. Barrierefreiheit des Gutachtens

Der Auftragnehmer erstellt das Gutachten als barrierefreies Word-Dokument auf der vom vzbv in der Anlage 7 zur Verfügung gestellten Word-Vorlage.

Dabei sind insbesondere folgende Punkte zu beachten:

- Verwendung der in der Vorlage angelegten Formatvorlagen (auch für Tabellen)
- Verwendung einer konsistenten Überschriftenhierarchie
- Verwendung einer möglichst einfachen und verständlichen Sprache
- Vergabe von Alternativtexten für Bilder und Grafiken
- Durchführung der in Word integrierten Barrierefreiheitsprüfung

Details dazu können Sie dem vzbv-Leitfaden für barrierefreie Word-Dokumente entnehmen. Dieser liegt den Vergabeunterlagen als Anlage 8 bei

V. Anforderung an das Angebot

Skizzieren Sie die methodische Herangehensweise (max. 5 DIN A4 Seiten, Schriftgröße 11) zur Beantwortung der Aufgabenstellung unter Berücksichtigung der Ausführungen unter Punkt III der Leistungsbeschreibung. Erstellen Sie zu den Arbeitspaketen eine grobe Zeitplanung. Das Konzept findet im Rahmen der Zuschlagskriterien Eingang in die Wertung des Angebots.

Bitte machen Sie in Ihrem Angebot anonymisierte Angaben zur Qualifikation (Berufsabschlüsse) der mit der Durchführung des Auftrags betrauten Mitarbeiter:innen sowie zu deren Erfahrung mit vergleichbaren Tätigkeiten in Form von vier persönlichen Referenzen. Die Angaben zu den Erfahrungen gehen ebenfalls im Rahmen der Zuschlagskriterien in die Wertung des Angebots ein.

VI. Zeitplan

KW 35	Telefonkonferenz zwischen Auftraggeber:in und Auftragnehmer:in zur Klärung offener Fragen und zum weiteren Vorgehen.
KW 40	Zweite Telefonkonferenz zwischen Auftraggeber:in und Auftragnehmer:in zur Rückkopplung bisheriger Erkenntnisse und zur Klärung offener Fragen
15. November 2026	Vorlage des finalen Gutachtens inkl. englischer Zusammenfassung in elektronischer Form