Deutscher Bahnkunden-Verband e. V. und
IGEB Fernverkehr

Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr: Regulierung erforderlich

aus: verkehrspolitische Zeitschrift
SIGNAL 367 (Nov. 2026)
Berliner Fahrgastverband IGEB
www.igeb.org • igeb@igeb.org

Ab 2028 plant Italo den Markteintritt in Deutschland in Konkurrenz zur DB Fernverkehr AG. Im Gegensatz dazu verkehren ab Sommer 2027 Frecciarossa-Züge (rechts im Bild) in der Relation München—Mailand bzw. Rom in einer Kooperation von Deutscher Bahn (DB), den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und der italienischen Trenitalia (FS Group).

Foto: Christian Schultz (Milano Centrale / Mailand Hauptbahnhof)

Der private italienische Betreiber von Hochgeschwindigkeitsverkehren Italo plant ab 2028 ein Fernverkehrsangebot im Wettbewerb zur DB Fernverkehr AG in den Relationen München—Köln—Dortmund sowie München—Berlin—Hamburg. Vorgesehen ist die Anbindung von 18 deutschen Städten auf einer Streckenlänge von rund 1300 Kilometern mit insgesamt 50 täglichen Verbindungen. Siemens Mobility und die italienische Italo Holding haben dazu am 20. Juli 2026 einen Vertrag über die Lieferung von 26 achtteiligen Velaro-Mehrsystem-Hochgeschwindigkeitszügen (für die Stromsysteme mit 1,5 kV und 3,0 kV Gleichstrom sowie 15 kV und 25 kV Wechselstrom) unterzeichnet mit einer Option auf 14 weitere Triebzüge. Der Auftragswert für Siemens Mobility beläuft sich auf rund drei Milliarden Euro. Zusätzlich wurde auch ein 30-jähriger Full-Service-Vertrag für die Instandhaltung der Züge abgeschlossen. Versprochen werden den Bahnkunden häufigere Verbindungen, faire Preise und ein hochwertiger Service. Der Markteintritt von Italo wurde aufgrund einer entsprechenden Beschwerde und einer nachfolgenden regulatorischen Entscheidung der Bundesnetzagentur vom 17. Juli 2026 möglich. Diese verpflichtete den Infrastrukturbetreiber DB InfraGO AG, auf stark ausgelasteten Strecken ab der Netzfahrplanperiode 2028 mindestens 25 bis 40 Prozent der Fernverkehrskapazitäten für Wettbewerber der DB Fernverkehr AG freizuhalten.

Darüber hinaus plant FlixTrain, das Zugangebot zu verdoppeln. Begonnen hat dazu eine grundlegende Modernisierung bzw. Erweiterung der Fahrzeugflotte. In diesem Zusammenhang wurde im Mai 2025 auch ein Rahmenvertrag mit dem spanischen Hersteller Talgo über die Lieferung von bis zu 65 Zügen der Produktplattform Talgo 230 (d. h. für eine zulässige Höchstgeschwindigkeit von 230 km/h) geschlossen. Die ersten dieser neuen Züge sollen ab 2028 zum Einsatz kommen.

Nicht regulierter Wettbewerb führt zu „Rosinenpickerei“

Wettbewerb ist auch im Schienenverkehr durchaus erfolgreich und hat sich im Regionalverkehr grundsätzlich bewährt. Im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) besteht jedoch die Gefahr, dass die bislang fehlende Regulierung des Wettbewerbs zur Konzentration des Angebots auf wenige lukrative Hauptrelationen führt, da die partielle Querfinanzierung weniger ertragreicher Linien angesichts des wirtschaftlichen Drucks beendet werden dürfte. Demgegenüber ist es jedoch verfassungsrechtliches Ziel, dass alle Regionen Deutschlands trotz unterschiedlicher Voraussetzungen vergleichbare Lebensbedingungen aufweisen müssen.

Verschwiegen wurde in dem bisherigen medialen Jubel über den Markteintritt von Italo ein weiteres wesentliches Problem: Die fehlende Möglichkeit der Buchung von durchgehenden Fahrausweisen, insbesondere wenn Verbindungen mehrerer Eisenbahnverkehrsunternehmen genutzt werden, sowie das Fehlen jeglicher Regularien zur gegenseitigen Anerkennung von Fahrausweisen durch die einzelnen Wettbewerber. Dies dürfte jedoch schnell zu erheblichem Unmut bei Fahrgästen führen, wenn z. B. bei Nichterreichen einer ICE-Verbindung die Folgeverbindung erst in drei Stunden verkehrt, da das gebuchte Flexpreis-Ticket von anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen (die in den jeweiligen Zwischenlagen fahren) nicht anerkannt wird.

Der Bund muss daher für den Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr endlich verbindliche Regeln in Form eines Schienenpersonenfernverkehrsgesetzes (SPFVG) schaffen!

Deutschlandtakt konsequent umsetzen

Bestandteil der Ziele entsprechend der „Agenda für zufriedene Kunden auf der Schiene“ vom September 2025 ist u. a. auch der Deutschlandtakt. Mit diesem Fahrplankonzept sollen der Schienenpersonennahverkehr und Schienenpersonenfernverkehr deutschlandweit besser aufeinander abgestimmt werden. An wichtigen Knotenbahnhöfen treffen die Züge zur gleichen Zeit ein, ermöglichen ein Umsteigen mit kurzen Wartezeiten und fahren danach entsprechend ihrem Linienverlauf weiter. Mit diesem Rendezvous-Prinzip können optimale Reiseketten für die Fahrgäste hergestellt werden. Vorbild ist die Schweiz, wo dieses System im Jahr 2004 offiziell eingeführt wurde und seitdem ein Erfolgsprojekt ist.

Die Leitlinien für den Deutschlandtakt sind dabei, wie folgt, definiert:

- Öfter – Auf allen wichtigen Hauptachsen des Fernverkehrs sollen mindestens halbstündliche Verbindungen berücksichtigt werden.
- Schneller – Dazu zählt die Maximierung der Reiseverbindungen sowie die Verkürzung der Reise- und Transportzeiten durch optimierte Anschlüsse und einzelne passgenaue Infrastrukturausbauten.
- Überall – Der Deutschlandtakt soll auf allen Schienenstrecken in Stadt und Land gelten und somit die Anbindung von Städten und Regionen gewährleisten. Die Reisezeitvorteile der Neu- und Ausbaustrecken sollen durch optimale Verknüpfung auch in die Regionen getragen werden.
- Und: Personen- und Güterverkehr sind im Deutschlandtakt gleichberechtigt. Die Ziele für den Schienengüterverkehr sind insbesondere eine geringere durchschnittliche Transportdauer sowie besser planbare Fahrzeiten. Folgerichtig beinhaltet der Zielfahrplan nicht nur vorkonstruierte Systemtrassen für den Personen-, sondern auch für den Güterverkehr.

Der Deutschlandtakt mit seinem Zielfahrplan bildet zudem auch die Basis für den zukünftigen Ausbau der Schieneninfrastruktur. Der Infrastrukturausbau erfolgt damit fahrplanbasiert – ein überfälliges Novum in der Schienenverkehrspolitik. Der Zielfahrplan zum Deutschlandtakt legt aber leider keinerlei rechtlich verbindliches Bedienangebot fest. Bislang fehlen speziell im Schienenpersonenfernverkehr jegliche organisatorische Regelungen, die garantieren, dass die Verkehrsangebote entsprechend Zielfahrplan vollständig und auch dauerhaft gefahren werden. Dies gilt beispielsweise für Tagesrandlagen.

Ein unabgestimmtes Nebeneinander konkurrierender Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) mit eigenen, unabhängigen Verkehrsangeboten und Tarifsystemen (wie z. B. Flixtrain, ab 2028 dann auch Italo) ist in diesem Zusammenhang nicht zielführend und widerspricht somit den Zielen des Deutschlandtakts.

Die Verbindung München—Lindau—Zürich wurde im Rahmen einer ersten Etappe des Deutschlandtakts realisiert. Der Sparausbau auf deutscher Seite führt jedoch zu Verspätungsrisiken. Ein weiterer Infrastruktur-Ausbau ist deshalb erforderlich.

Foto: Christian Schultz (Bahnhof Buchloe)

Aktuelle Deutschlandtakt-Organisationsstudie zeigt Lösungen auf

Im Februar 2026 wurde zu beschriebener Problematik die „Studie zur Marktorganisation im Kontext des Deutschlandtakts“ abgeschlossen. Herausgeber ist das Deutsche Zentrum für Schienenverkehrsforschung beim Eisenbahn-Bundesamt. Durchgeführt wurde diese Studie federführend vom Berliner Beratungsunternehmen KCW in Gemeinschaft mit Movation Consult und der Universität Passau.

Für den Schienenpersonenfernverkehr im Deutschlandtakt wurden im Ergebnis drei verschiedene Marktmodelle aufgezeigt, um die im Zielfahrplan festgelegten vorkonstruierten Systemtrassen angebotsseitig auch zuverlässig abzusichern – dies allerdings mit unterschiedlicher Qualität.

Folgende Marktmodelle werden in benannter Studie vorgestellt:

Modell 1: Marktwirtschaftlich optimierter Open Access

Die Angebote des Fernverkehrs werden bei diesem Marktmodell, so wie bislang auch,

In Konkurrenz zur DB Fernverkehr AG plant auch FlixTrain eine deutliche Ausweitung des Angebots, verbunden mit der umfassenden Modernisierung und Erweiterung des Fahrzeugparks.

Foto: Christian Schultz (Halle (Saale) Hauptbahnhof)

Schienenpersonen- und Schienengüterverkehr sind bei den Planungen zum Deutschlandtakt gleichberechtigt. Damit wird vermieden, dass der Güterverkehr lediglich Restkapazitäten erhält. *Foto: Christian Schultz (Bahnhof Ansbach)*

im Open Access erbracht. Verkehre werden somit weiterhin eigenverantwortlich durch die Verkehrsunternehmen geplant und durchgeführt.

Der Bund wird bei diesem Marktmodell seine bisher nicht genutzte Befugnis nach § 15 Satz 2 AEG (Gemeinwirtschaftliche Leistungen) auch zukünftig nicht ausüben!

Die SPFV-Betreiber sind jedoch zur Bildung des gemeinsamen Dachtarifs verpflichtet, wobei das Niveau dieses Dachtarifs gemeinsam festgelegt wird. Für die Bildung des Fernverkehrsanteils des Dachtarifs sind qualifizierte Mehrheiten notwendig, damit dieser nicht allein vom marktbeherrschenden Unternehmen gebildet wird. Der Dachtarif beinhaltet mindestens Einzel- und Zeitkarten. Ob und inwieweit Kundenbindungsprogramme (Flat-Rate-Tickets, Rabattkarten etc.) auch Gegenstand des Dachtarifs sind, liegt im Ermessen der EVU, es sei denn, das Fehlen dieser Elemente würde zu einer Marktzutrittsbehinderung führen.

Modell 2: Kombinationsmodell Open Access mit Leistungsvergabe nach Bedarf

Die Angebote des Fernverkehrs werden, ähnlich wie bei dem Marktmodell 1, im Open Access erbracht. Werden Verkehrsleistungen jedoch gar nicht bzw. nicht im gewünschten Umfang angeboten oder droht gar eine Reduzierung eines bestehenden Angebots, wird im ersten Schritt in einem systematisierten Verfahren ermittelt, ob bzw. unter welchen Bedingungen eine Bedienung im Open Access doch noch möglich ist. Ist dies nicht erfolgreich, werden die Leistungen in sinnvollen Bündeln/Netzen nach Verordnung VO (EG) 1370/2007 in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben. Die benannte europäische Verordnung regelt dabei die öffentliche Vergabe und Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Personenverkehrsleistungen, die auf Basis der am Markt erzielbaren Erlöse von Verkehrsunternehmen nicht erbracht werden können. Sie umfasst den gesamten öffentlichen Personenverkehr im Bereich des Schienenverkehrs und auf der Straße.

Die Schaffung eines gemeinsamen Dachtarifs ist auch Bestandteil dieses Marktmodells.

Modell 3: Flächendeckende Leistungsvergabe

Alle Leistungen des Deutschlandtakt-Zielnetzes werden konsequent nach Verordnung VO (EG) 1370/2007 vergeben. Dies beinhaltet sogar Nachtzüge. Ausgenommen sind dagegen Charterzüge und touristische Verkehre. Die Vergaben können dabei entsprechend den Regelungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowohl in Form von Netzen als auch linienbezogen durchgeführt werden. Die Abwägung über den Gestaltungsraum der Verkehrsunternehmen (Fahrzeuge, Erlösverantwortung, Beteiligung an der Weiterentwicklung des Angebotskonzeptes usw.) trifft der Bundesaufgabenträger. Einzelne Vergaben können ggf. auch in bestehende SPNV-Netze integriert werden (z. B. wenn es auf einer Linie alternierend bereits umfassende Angebote des SPNV gibt).

Organisatorisch werden die Vergaben durch eine noch zu gründende Vergabestelle des Bundes bzw. durch den Bundesaufgabenträger durchgeführt.

Die Schaffung eines übergeordneten Dachtarifs ist auch bei Modell 3 vorgesehen.

Nicht zielführend: Marktmodell 1 für den SPFV

Das Marktmodell 1 erfüllt die Anforderungen an einen zuverlässigen Deutschlandtakt durch das Festhalten an Verkehrsangeboten im Open Access leider am wenigsten und führt durch das Fehlen der Regulierung letztlich zu hohen Risiken für die erfolgreiche Umsetzung des Zielfahrplans. In diesem Zusammenhang unverständlich: Entsprechend Artikel 87e Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) wird dem Bund die Verantwortung für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) zugewiesen. Das dazu angekündigte Bundesgesetz gibt es jedoch bis heute nicht!

Die seitens des Bundes bislang praktizierte ausschließliche Beschränkung auf den Infrastrukturausbau ist als alleinige Maßnahme eben leider keine Garantie dafür, dass anschließend Verkehrsangebote im Schienenpersonenfernverkehr tatsächlich auch in eigenwirtschaftlicher Form erbracht werden bzw. erbracht werden können. Diese Haltung des Bundes widerspricht zudem der politischen Verpflichtung, gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland zu realisieren. Für eine erfolgreiche Umsetzung des Deutschlandtakts ist dieses Modell daher ungeeignet.

Mit dem beschriebenen Marktmodell 3 können dagegen die Taktverkehre auf allen Linien des Zielfahrplans vollständig abgesichert werden. Dies gilt speziell auch für Angebote des Fernverkehrs auf schwächer nachgefragten, jedoch für die erfolgreiche, kundengerechte Umsetzung des Deutschlandtakts unverzichtbare Verbindungen. Der verfassungsrechtliche Auftrag bezüglich der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen Deutschlands wird auf diese Weise ebenfalls gewährleistet.

Zielfahrplan zum Deutschlandtakt weiterentwickeln

Auch der aktuelle Entwurf des Zielfahrplans zum Deutschlandtakt hat jedoch noch etliches Optimierungspotenzial, das in dem angekündigten vierten Entwurf berücksichtigt werden muss. An dieser Stelle seien nur drei ausgewählte Verbesserungsmöglichkeiten von internationaler Bedeutung genannt:

Gegenüber dem zweiten Gutachterentwurf ist in der aktuellen dritten Version des Zielfahrplans keine umsteigefreie Linie mehr zwischen Berlin und Kopenhagen vorgesehen. Gerade als Alternative zum umweltbelastenden Flugverkehr hat diese Linie zwischen den Hauptstädten Deutschlands und Dänemarks demgegenüber große Bedeutung. Der Bau der festen Fehmarnbeltquerung bietet für dieses Angebot auch sehr günstige Voraussetzungen.

Der aktuelle Zielfahrplan sieht über Szczecin hinaus kein umsteigefreies Angebot vor. Wesentlich sinnvoller ist dagegen

die Konzeption eines Fahrplans für die gesamte Relation Gdańsk—Słupsk—Szczecin—Berlin.

Wenig weitsichtig sind auch die Planungen bezüglich der „Ostbahn" in der Relation Berlin—Kostrzyn. Entsprechend der aktuellen Planung soll diese Linie weiterhin in Kostrzyn beginnen bzw. enden. Ziel muss auf dieser für Pendler in/aus Richtung Polen wichtigen Strecke jedoch die Durchbindung mindestens ab/bis Gorzów Wielkopolski sein.

Fazit

Der Deutsche Bahnkunden-Verband (DBV) und der Berliner Fahrgastverband IGEB fordern vom Bundesgesetzgeber ein Schienenpersonenfernverkehrsgesetz (SPFVG) zu schaffen, um die Anforderungen des Artikel 87e Absatz 4 des Grundgesetzes (GG) endlich zu erfüllen. Gegenstand dieses Gesetzes sollen Vorgaben zum Umfang des Fahrplanangebots und der Tarifgestaltung einschließlich der gegenseitigen Anerkennung von Fahrausweisen der Eisenbahnverkehrsunternehmen sein.

Darüber hinaus sollte das in Rede stehende Gesetz die Grundregeln für die Vergabe von Verkehrsleistungen verbindlich für Deutschland festlegen.

Im Ergebnis tritt der Bund als Aufgabenträger für den Schienenpersonenfernverkehr auf. Im Gesetz sollte dazu die Gründung einer bundesweiten Aufgabenträgergesellschaft als GmbH oder Bundesanstalt rechtsverbindlich geregelt werden. Das Thema ist im Grundsatz nicht neu: Bereits im Jahr 2016 haben der Deutsche Bahnkunden-Verband (DBV) und der Berliner Fahrgastverband IGEB einen Entwurf für ein Gesetz zur Gestaltung des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFVG) erarbeitet, ergänzend dazu auch eine Verordnung zur Durchführung des Schienenpersonenfernverkehrsgesetzes (siehe SIGNAL 2/2016 bzw. SIGNAL 4/2016).

Vorgenannte Rahmenbedingungen bilden wiederum die Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der Planungen zum Deutschlandtakt.

aus: verkehrspolitische Zeitschrift
SIGNAL 367 (Nov. 2026)
Berliner Fahrgastverband IGEB
www.igeb.org • igeb@igeb.org