

## **Bericht des Arbeitskreises Öffentlicher Personenverkehr**

zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und  
Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS) am 12./13. September 2018  
und zur Verkehrsministerkonferenz am 18./19. Oktober 2018 in Hamburg

### TOP 4.2

#### Mobilität und Digitalisierung - Roadmap Digitalisierung im ÖPNV

Laut VMK-Beschluss aus Herbst 2017, Ziffer 7 des TOP 4e) soll sich der AK ÖPV mit der vom BMVI gestarteten Initiative „Digitale Vernetzung im Öffentlichen Personenverkehr“ – Roadmap Digitalisierung im ÖPNV – befassen und spätestens in der VMK-Herbstsitzung 2018 im Benehmen mit dem AK Bahnpolitik über den Stand der Umsetzung insbesondere zu den folgenden Themen berichten:

- Möglichkeit der Verpflichtung von Verkehrsunternehmen und -verbänden (z. B. über Ausschreibungen und Verkehrsverträge) zur Weitergabe von digitalen Fahrplan-Soll- und Echtzeitdaten, Prognosedaten sowie Verkehrsmeldungen an zentrale Auskunftssysteme bzw. Datendrehscheiben, zur Anwendung von Standards bei der Umsetzung von eTicket- (z. B. PKM) und Informationssystemen (z. B. TRIAS) sowie zur Schließung noch bestehender Lücken hinsichtlich einer bundesweiten Interoperabilität der Systeme. **- Spiegelstrich 1-**
- Herstellung der organisatorischen Voraussetzungen für die

verbund- und länderübergreifende digitale Vernetzung, Benennung oder Aufbau von koordinierenden Stellen bzw. Kompetenz-Centern mit entsprechenden Aufgaben zur Herstellung der Interoperabilität soweit erforderlich bzw. noch nicht vorhanden.

#### **- Spiegelstrich 2-**

- Abstimmung zu tariflichen Eckpunkten und Merkmalen als Schritt zur Harmonisierung von Tarif- und Beförderungsbestimmungen, um bei der grenzüberschreitenden Beförderung tarifliche Hürden abzubauen.

#### **- Spiegelstrich 3-**

Es handelt sich um ein umfassendes, zwischen den Ländern abzustimmendes Themenbündel; hierzu wird wie folgt berichtet:

#### **Sachstand**

Der Arbeitsauftrag ist im Gesamtkontext des Beschlusses zu TOP 4.6 e) zu sehen. Der Akzent liegt dabei auf dem von der VMK gesehenen Erfordernis gemeinsamer Anstrengungen sowie Kooperation von Bund, Ländern und Kommunen, aufsetzend auf den Vorarbeiten der Länder. Die Instrumente der Finanzierung sowie der Anpassung des ordnungsrechtlichen Rahmens sollen den Umsetzungsprozess unterstützen.

Grundlage eines gemeinsamen Vorgehens ist die Erkenntnis, wo die Länder in den von der VMK skizzierten Bereichen stehen. Erster Schritt ist daher eine Bestandsaufnahme; im zweiten Schritt können Handlungsoptionen aufgezeigt bzw. entwickelt werden.

## **I. Spiegelstriche 1 und 2 des Arbeitsauftrages**

### 1. Sachstand in den Ländern

Die Bundesländer haben zu den ersten beiden Spiegelstrichen der Ziffer 7 berichtet. Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

#### a) erster Spiegelstrich

Die Frage nach der Möglichkeit der Verpflichtung von Verkehrsunternehmen und -verbänden zur näher beschriebenen Weitergabe von digitalen Fahrplandaten sowie Anwendung von Standards bedingt das Vorhandensein von solchen. Dementsprechend wurde abgefragt:

- *Gibt es im jeweiligen Bundesland zentrale Auskunftssysteme / Datendrehscheiben?*
- *Wird eine Weitergabe an diese Systeme / Drehscheiben Bundesland-intern in Ausschreibungen und Verkehrsverträgen erfasst?*
- *Gibt es Bundesland-intern Regelungen zur verpflichtenden Anwendung von Standards bei der Umsetzung von eTicket- (z. B. PKM) und Informationssystemen (z. B. TRIAS)?*

Die Länder verfügen erwartungsgemäß über Datendrehscheiben in unterschiedlichen Ausprägungen. Die Differenzierungen im Einzelnen sind groß, z.B. in den Punkten:

- Wo werden die jeweiligen Drehscheiben betrieben? Vielfach bei Landesverkehrsgesellschaften oder Verkehrsverbänden, teilweise in Zusammenarbeit mit benachbarten Bundesländern (z.B. Berlin und Brandenburg; Hamburg, Bremen und Niedersachsen).
- Differenzierung nach SPNV-Daten und Daten des allgemeinen ÖPNV. Dabei ist der SPNV im Wesentlichen gut aufgestellt.
- Differenzierung zwischen Soll- und Ist (= Echtzeit)-Daten. Dabei zeichnet sich – soweit bei den Rückmeldungen hierzu

unterschieden wurde – bei den Ist-Daten Entwicklungspotenzial/Handlungsbedarf ab. Dies entspricht den Herausforderungen in diesem Bereich, etwa aufgrund fehlender Daten, der großen Datenmengen, die unmittelbar zu verarbeiten sind, oder der heterogenen Datenlandschaft.

Die Pflicht zu einer Datenweitergabe ist weitgehend Bestandteil von Ausschreibungen und Verkehrsverträgen, zumindest in neueren Verkehrsverträgen. Auch hier gibt es vielfältige Varianten; wiederum ist der Bereich der SPNV- Soll- Daten am besten aufgestellt. Im allgemeinen ÖPNV ergeben sich teilweise rechtliche Hürden, z.B. in Folge der Ausgestaltung des ÖPNV als freiwillige Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis. Zwar ist auch in solchen Konstellationen vielfach anzunehmen, dass eine Verpflichtung zur Datenweitergabe vertraglich geregelt wird, allerdings hat das jeweilige Land hier keinen unmittelbaren Einfluss / nur eingeschränkte Kenntnis. Hier stellt sich die Frage nach Alternativen, z.B. Verpflichtung im Rahmen von Förderprojekten.

Die verpflichtende Anwendung von Standards ist im Bereich der Fahrgastinformation weit entwickelt, da dort schon eine enge Kooperation zwischen den Ländern (insbesondere im Rahmen von DELFI) besteht. Nicht geklärt werden konnte – naturgemäß – die Frage einer bundesweiten Interoperabilität der Systeme. Hierfür könnte DELFI einen zielorientierten Ansatz darstellen.

#### b) zweiter Spiegelstrich

Zur erfragten Herstellung der organisatorischen Voraussetzungen für die verbund- und länderübergreifende digitale Vernetzung, insbesondere koordinierende Stellen wie Kompetenzcenter, wurde abgefragt:

- *Gibt es im jeweiligen Bundesland koordinierende Stellen / Kompetenz-Center, die (gfls. Verbund-) übergreifend die Landesthemen der digitalen Vernetzung bündeln?*
- *Falls nein: Wo sind die entsprechenden Aufgaben angesiedelt; wie sind die Erfahrungen in der gegenwärtigen Organisationsstruktur?*

Die Länder haben jeweils eigene, individuelle organisatorische Lösungen für die Bündelung digitaler Aufgaben und Kompetenzen. Vielfach wird diese Funktion von einem oder gfls. mehreren Ministerien wahrgenommen, dann meist in Zusammenarbeit mit einer Verbund- oder Eisenbahngesellschaft. Kompetenzcenter als selbstständige Einrichtung, die die Ministerien unterstützen, gibt es nur in NRW.

Unabhängig von der Betrachtung der Organisationsstrukturen in den einzelnen Ländern ist herauszustellen, dass es mit DELFI (**D**urchgängige **E**lektronische **F**ahrgast**I**nformation) und den zugehörigen, von Bund und Ländern mittels der DELFI-Konvention gemeinsam aufgebauten Instrumentarien in Gestalt des DELFI-Lenkungsausschusses sowie des DELFI-Vereins eine arbeitsfähige, länderübergreifende Struktur zusammen mit dem Bund gibt, die als deutschlandweiter Systemverbund betrieben wird. Diese fokussiert sich – derzeit – auf den Bereich der Fahrgastinformation und erfasst damit insbesondere die Interoperabilität bei Informationssystemen im Öffentlichen Verkehr. Zur näheren Ausgestaltung des Aufgabenverständnisses wird auf beigefügten Bericht zum DELFI-Lenkungsausschuss verwiesen (Anlage).

## 2. Wertung / Handlungsoptionen

- Datenweitergabe / Standards (erster Spiegelstrich)

Eine breite, konsistente Verwendung von qualitativ hochwertigen Daten in verschiedenen Informationssystemen kann zu Fahrgastgewinnen

führen und die Kundenzufriedenheit verbessern. Der Zugriff muss dazu technisch einfach und organisatorisch klar geregelt sein.

Nachdem die Verpflichtung zur Datenweitergabe an Bundesland-interne Datendreh scheiben zumindest im SPNV üblich ist, liegen die Handlungserfordernisse im Wesentlichen in der Stärkung der landesübergreifenden Aspekte, hier auf mehreren Feldern:

- Verständigung auf deutschlandweit einheitliche Standards im Bereich des Ticketing (z.B. KA-Standard; offene Schnittstellen für IPSI, Abgleich/ Interoperabilität von PKM usw.);
- Anstreben eines möglichst hohen Qualitätsniveaus für barrierefreie Verbindungsauskünfte und Umsetzung im Rahmen der gemeinsamen Roadmap mit Zielhorizont 2021;
- Einbeziehung des gesamten ÖPNV; gfls mit Weiterentwicklung zur Einbeziehung multimodaler Anbieter (Aufbau einer entsprechenden Referenzarchitektur mit Schnittstellen zur Anbindung Dritter).

Ein Instrument hierfür wäre etwa die Entwicklung von Mustervereinbarungen, die – unter Anlehnung an vorhandene Standards – vorgeben, welche Regelungen zur Datenweitergabe die Länder/ die jeweils Verantwortlichen (etwa Aufgabenträger) berücksichtigen sollten. Entsprechendes gilt für die Anwendung von Standards bei der Umsetzung von eTicket- und Informationssystemen. Weitere Möglichkeit: Verankerung der bestehenden Standards als Fördervoraussetzung in den Finanzierungsinstrumenten des SPNV / ÖSPV.

- Organisatorische Voraussetzungen (zweiter Spiegelstrich)

Anliegen des VMK-Beschlusses ist es, eine Organisationsstruktur zu befördern, die einer schnellen Umsetzung einer bundesweiten digitalen

Vernetzung dient. In einer föderalen Struktur bietet sich dabei an, klare „Anlaufstellen“ mit entsprechendem Know-how und Kapazitäten zu schaffen; im Sinne dieses Verständnisses setzt der VMK-Auftrag deshalb zunächst an bündelnden Strukturen bei den Ländern selbst an.

In der Steuerungsgruppe zur BMVI-Digitalisierungsvernetzungsinitiative wurde allerdings zum einen deutlich, dass nicht alle Beteiligten einer landesinternen Zentrierung im Sinne von Kompetenzzentren aufgeschlossen gegenüber stehen. Andere Möglichkeiten wurden aufgezeigt; insbesondere die Einbindung von Verkehrsunternehmen/Zusammenschlüssen derselben, da oftmals gerade diese über großes eigenes Know-how sowie entsprechende Ressourcen verfügen. Auch die Ertüchtigung von vorhandenen Datenkoordinationsstellen in Richtung einer hohen Verfügbarkeit und Professionalität ist ein Ansatz. Zum anderen ist – wie dargestellt – mit DELFI als länderübergreifender Struktur gemeinsam mit dem Bund für den Bereich der Fahrgastinformation ein wesentlicher Teil der organisatorischen Voraussetzungen für die Verbund- und länderübergreifende digitale Vernetzung im ÖPNV bereits geschaffen. Gemäß der DELFI-Konvention werden – jedenfalls derzeit – nicht alle Fragen der digitalen Vernetzung, etwa im Sinne einer weit gefassten Interoperabilität von eTicketing-Systemen von DELFI erfasst. Festzuhalten bleibt aber, dass DELFI ein Erfolgsmodell für die Vernetzung der Länder und des Bundes in Digitalisierungsfragen ist. Soweit es um die Umsetzung von DELFI geht, unterfällt die Ausgestaltung der landesinternen Organisation der jeweiligen Landeshoheit. Die Länder erklären hierzu gemeinsam ihren Willen, effektive Strukturen mit bündelndem Charakter aufzubauen, soweit nicht vorhanden, bzw. die vorhandenen Strukturen erforderlichenfalls im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel und Stellen zu ertüchtigen. Damit soll u.a. die Erreichung folgender Ziele erleichtert werden: Datenbereitstellung in den Aufgabenbereichen

Fahrplansolldaten, Echtzeitdaten, Barrierefreiheit und Qualitätsmanagement in der DELFI-Organisation.

### 3. Vorschlag zum Vorgehen:

Weitere Beratung des im ersten Spiegelstrich formulierten VMK-Auftrages im DELFI-Lenkungsausschuss mit rechtlicher Schwerpunktsetzung (Ansatzpunkte z.B.: PBefG, Eingriffsmöglichkeit unter Gesichtspunkt des Gewerberechts, usw.).

Außerdem soll dieser prüfen, inwieweit bzw. unter welchen Voraussetzungen die im deutschlandweiten, routingfähigen DELFI-Datensatz integrierten Daten der Länder über den DELFI e.V. genutzt und auch Dritten, z.B. über den nationalen Zugangspunkt im Sinne der del. VO EU 1926/2017, weitergegeben werden können.

Zudem soll im DELFI-Lenkungsausschuss geprüft werden, inwieweit Aufgaben und Ausgestaltung von Landes-Anlaufstellen im Sinne von Datenkoordinatoren konkretisiert werden können.

Ein enger Austausch mit den Gremien der BMVI-Vernetzungsinitiative findet statt.

## **II. Spiegelstrich 3 des Arbeitsauftrages:**

Harmonisierung von Tarif- und Beförderungsbestimmungen

### 1. Bericht aus der Fachgruppe Tarifstrategien und Tarifgestaltung im Rahmen der Bundesinitiative Digitale Vernetzung im ÖPNV

Im Rahmen der Bundesinitiative Digitale Vernetzung im ÖPNV tagte am 20.04.2018 die Fachgruppe Tarifstrategien und Tarifgestaltung. Ein

Schwerpunkt lag auf der Diskussion/Ausarbeitung des Themas „Tarife - innovativ, einfach und verständlich“ als Beitrag zur Maßnahme PP5 der Roadmap - Prozess zur schrittweisen Harmonisierung von Tarif- und Beförderungsbedingungen einrichten.

Basierend auf der Ausgangslage, dass in Deutschland eine disperse Tariflandschaft vorliegt, die den Kunden v. a. beim Übergang zwischen verschiedenen Verbundtarifen vor Probleme stellt, wurden fünf Thesen diskutiert, die nachfolgend zusammengefasst dargestellt werden. Gleichzeitig wurden aber auch die in einigen Bundesländern bereits existierenden Lösungsansätze in Form von Landestarifen betont, die entweder zu einem landesweit einheitlichen Tarifangebot geführt haben oder, wie in Nordrhein-Westfalen der Fall, zusätzlich zu den Verbundtarifen angeboten werden.

These 1: Die Ausrichtung der Tarifprodukte nach den marktlichen Gegebenheiten erfordert eine Flexibilität, die einer Harmonisierung entgegensteht.

Hier ist eine Abwägung zwischen vollständiger Harmonisierung (z. B. in Bezug auf Altersgrenzen) zur Verringerung der Komplexität einerseits und jeweiligem Zusatznutzen einzelner tariflicher Parameter und ihrer Merkmalsausprägungen andererseits notwendig. So kann eine vollständige Harmonisierung Einfluss auf Attraktivität und Kosten von Angeboten haben und den Gestaltungsspielraum stark einschränken.

These 2: Eine deutschlandweit einheitliche Tarifierung im Nahverkehr ist nicht notwendig. Für nachfragestarke Verkehrsbeziehungen sind bzw. werden sachgerechte Tarifkonzepte am Markt etabliert.

Die regionale/landesweite Erprobung unterschiedlicher Tarifierungsansätze sowie die Anpassung erprobter Tarifangebote an

spezifische Verkehrsanforderungen im Rahmen der föderalen Struktur Deutschlands, wird in Bezug auf den Nahverkehr als sinnvoll erachtet. Die Bundesländer haben im Rahmen ihrer föderalen Verantwortlichkeit für den ÖPNV ein Interesse an übersichtlichen Tarifangeboten ihres Landes. An Landesgrenzen ist, wo es grenzüberschreitende Verkehrsströme erfordern, eine konstruktive Zusammenarbeit der Akteure vor Ort zu etablieren oder fortzusetzen.

These 3: Für ein deutschlandweites Ticketing ist eine Harmonisierung der Tarife nicht notwendig und im Hinblick auf die Herausforderungen am Mobilitätsmarkt auch nicht sinnvoll.

Es wird die Gefahr betont, dass durch Harmonisierungsbestrebungen Erprobungs- und Differenzierungspotenziale in Preis- und Sortimentspolitik entfallen oder Transaktionskosten entstehen, die wertvolle, im digitalen Wandel benötigte Ressourcen binden. Darüber hinaus erübrigt sich eine Harmonisierung der Nahverkehrstarife, wenn eine Konvergenz der Tariflandschaft zu erwarten ist oder digitale Vertriebsmethoden die Tarifkenntnisse des Fahrgastes ersetzen können. Es wird festgestellt, dass das Ziel „Abbau tariflicher Eintrittsbarrieren“ in erster Linie mit einem anderen Instrument als der Tarifbildung zu verfolgen ist.

These 4: Einheitliche Beförderungsbedingungen erleichtern eine transparente und einfache Kommunikation des Tarif- und Preisangebotes.

Eine kompakte Darstellung der Beförderungsbedingungen unter Berücksichtigung der rechtlichen Rahmenbedingungen wird angestrebt. Dazu soll eine sachgerechte Trennung zwischen Tarif-/Preisangebot und Beförderungsbedingungen erreicht werden. Ziel soll eine einfache

Kundenansprache sein. Welche Leistungen der Kunde durch den Kauf eines Fahrausweises in Anspruch nehmen darf, ist in den Tarifbedingungen zu klären.

These 5: Im Hinblick auf eine weitere Harmonisierung sollte auf eine standardisierte Kennzeichnung von wiederkehrenden Tarifkomponenten fokussiert werden.

Die Schaffung einheitlicher und standardisierter Kennzeichnungen von Tarifkomponenten für den Verkaufsprozess im Bereich Mobile und Automat wird empfohlen, um z.B. über einheitliche Icons den Erkennungseffekt für den Kunden zu stärken. GfIs könnte auf entsprechende VDV-Schriften aufgesattelt werden.

Abschließend stellte die Fachgruppe fest:

Eine Harmonisierung von Tarif- und Beförderungsbedingungen, wie zum Beispiel im NRW-Tarif auf Landesebene, wird als sinnvoll erachtet, der föderale Gestaltungspielraum soll aber erhalten bleiben. Für wesentliche grenzüberschreitende Verkehrsströme sollen im Nahverkehr Verbund- und Übergangstarife angeboten werden.

Verbesserte Kundensprache und der Abbau von Zugangshürden sollen allerdings nicht durch eine vollständige Harmonisierung der Tarifgestaltung, sondern durch vertriebliche Maßnahmen sowie eine einheitliche Kommunikation und standardisierte Kennzeichnung von Tarifkomponenten erreicht werden.

## 2. Wertung / Handlungsoptionen

Zu unterscheiden ist zwischen der Harmonisierung von Tarifbestimmungen und der Harmonisierung von Beförderungsbedingungen.

## 2.1. Tarifbestimmungen

a) Zu den Tarifbestimmungen zeigt bereits der Bericht aus der Fachgruppe, dass sich das im VMK-Auftrag formulierte Harmonisierungsziel in einem komplexen Spannungsfeld von Vereinfachung einerseits und Flexibilität andererseits befindet. Dabei ist die Frage der Kundenfreundlichkeit keinem der beiden Aspekte klar zuzuordnen: Abbau von tariflichen Hürden kann ebenso ein Kundennutzen sein wie flexible Angebote, die auf spezifische Kundenbedürfnisse eingehen. Die Länderdiskussion hat zudem gezeigt, dass eine kaum zu erfassende Variationsbreite von tariflichen Gestaltungen und dahinter stehenden Motivationen existiert; weitere Besonderheiten ergeben sich etwa aus dem Zusammenspiel von Verbundtarifen und Einzeltarifen sowie tariflichen Anforderungen aus dem C-Preis-Bereich (Einbeziehung DB-Tarife).

Konsequenz ist die Erkenntnis, dass die im VMK-Auftrag formulierte Abstimmung zu tariflichen Eckpunkten und Merkmalen in absehbarer Zeit realistisch **nicht** umsetzbar ist.

b) Gleichzeitig in die Betrachtung einzubeziehen ist das Voranschreiten der Digitalisierung: Das eTicketing als eine der herausragenden Chancen der Zukunft im ÖPNV beinhaltet die Zielvorstellung, dass der Fahrgast ohne Tarifkenntnisse alle Angebote im und um den ÖPNV nutzen können. Diese Zielvorstellung eint Bund und alle Länder. Bei erfolgreicher Umsetzung wird zugleich die Relevanz bzw. Notwendigkeit einer länderübergreifenden Abstimmung erheblich reduziert werden (verbleibende Aspekte z.B. Minimierung von noch vorhandenen Preissprüngen; Vereinheitlichung von Mitnahmeregelungen im Tarif usw.).

c) Deutschlandweit werden intensiv Aktivitäten zur Entwicklung von eTarifen und interoperablen Vertriebssystemen vorangetrieben. Mit deren vielfachem Pilotcharakter und Entwicklungspotenzial wird die nahe Zukunft hier einen erheblichen Fortschritt bringen.

d) **Fazit:** Vor diesem Hintergrund ist es aktuell nicht zielführend, eine bundesweite Tarifharmonisierung zu verfolgen. Vielmehr ist die kurz- und mittelfristige Digitalisierungsentwicklung abzuwarten, um dann über das Handlungserfordernis zu gfls. noch verbleibenden Unterschiedlichkeiten im Tarifbereich erneut zu entscheiden.

## 2.2 Beförderungsbedingungen

Die Ländererfahrungen zeigen, dass die Variationsbreite der denkbaren Festlegungen erheblich ist. Zwar wurden und werden Erfolge erzielt (z.B. Definition „Kind“/Altersgrenzen, Tagestickets); diese werden aber in der Diskussion zwischen Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen auch wieder aufgeweicht (z.B. Tagesticket / 24-Stunden-Ticket). Zudem ist die Tendenz erkennbar, bei umfassender Regelung der denkbaren Aspekte eine unübersichtliche, kundenunfreundliche Regelungsmasse zu erzielen. Schließlich ist fraglich, wie regionale Besonderheiten länderübergreifend in Beförderungsbedingungen gegossen werden können.

Die inhaltliche Diskussion hierzu sollte bei den Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen geführt werden. Die Länder sollen auf ihre dortigen Ansprechpartner zugehen mit der Bitte, geeignete Eckpunkte einer Harmonisierung zu erarbeiten.