

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

Herrn Vorsitzenden  
Cem Özdemir  
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Versand per E-Mail: [verkehrs-ausschuss@bundestag.de](mailto:verkehrs-ausschuss@bundestag.de)  
[martina.lietz@bundestag.de](mailto:martina.lietz@bundestag.de)

***Deutscher Bundestag***

Ausschuss für Verkehr  
und digitale Infrastruktur  
***Ausschussdrucksache***

***19(15)352-D***

Stellungnahme zur 71. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 06.05.2020

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur  
des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2020;  
Drucksache 19/14387 - Den MobilPass jetzt einführen  
Drucksache 19/18674 - Seamless Mobility innovativ gestalten**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung im Wege einer Webkonferenz  
dürfen wir uns herzlich bedanken und nehmen gern wie folgt Stellung:

**I. Grundanliegen zur Digitalisierung und Innovation im Verkehr**

Der Deutsche Städtetag unterstützt die gemeinsame Initiative zur digitalen Vernetzung des öffentlichen Verkehrs und eine entsprechende Roadmap von Bund, Ländern und Aufgabenträgern. Der öffentliche Verkehr ist als Kern der Gewährleistung einer „Mobilität für alle“ in das Zentrum der Betrachtung zu stellen. Eine konsequente Weiterentwicklung bestehender sowie die Schaffung neuer inter- und multimodaler Angebote entlang der gesamten Servicekette „Informieren – Buchen – Bezahlen – Fahren“ ist dabei erforderlich.

Der Deutsche Städtetag hat dazu bereits 2016 ein bundesweites Projekt zur Einrichtung einer offenen Mobilitätsplattform als praxisorientierte und unverzichtbare Basis zur digitalen Vernetzung des öffentlichen Personenverkehrs mit anderen Verkehrsmodi und zur Standardisierung der Zugänge zum öffentlichen Personenverkehr gefordert.

Der Deutsche Städtetag beteiligt sich an der Fortschreibung der Roadmap 2.0 und unterstützt ein entsprechendes Gutachten zur Frage der Finanzierung von Digitalisierung im öffentlichen Verkehr.

05.05.2020/gru

Kontakt  
Thomas Kiel d’Aragon  
[thomas.kiel@staedtetag.de](mailto:thomas.kiel@staedtetag.de)  
Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-520  
Telefax 030 37711-509

Aktenzeichen  
66.05.24 D

Gereonstr. 18 - 32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-0  
Telefax 0221 3771-128

Avenue des Nerviens 9 - 31  
1040 Bruxelles  
Belgien  
Telefon +32 2 74016-20  
Telefax +32 2 74016-21

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Wir arbeiten mit in der AG 3 der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (NPM), die für Herbst 2020 einen Zwischenbericht zum Thema „Digitalisierung angekündigt hat“.

Ferner ist der Deutsche Städtetag in dem im April begonnenen Vorhaben des Bundeskanzleramtes „Datenraum Mobilität“ eingebunden, in dem ein wichtiges Ziel die Verknüpfung von Daten der individuellen Mobilität mit denen öffentlicher Verkehrsangebote/regelmäßiger Verbindungen erfolgen sollen.

Der Deutsche Städtetag hat Mitte 2018 ein Positionspapier zu einer Agenda für eine Verkehrswende aus städtischer Sicht verabschiedet:

<http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/positionspapier-nachhaltige-staedtische-mobilitaet.pdf>

In diesem Positionspapier nehmen „Digitalisierung und Innovationen für intelligente Mobilität“ einen wichtigen Platz ein.

Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände haben im November 2020 ein „Bündnis für moderne Mobilität“ geschlossen. Auch in diesem Bündnis werden Fragen der Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme aktuell erörtert.

Die aufgeworfenen Fragen der Digitalisierung wurden vor der Corona-Krise aufgeworfen. Die Rückkehr aus dieser Krise zu einer vollen Wirtschafts- und Mobilitätsleistung stellt uns auch in Städten und Kommunen vor besondere Herausforderungen. Zentral ist allerdings aus der Krise kommend, die Kapazitäten für nachhaltige Verkehrsleistungen aufrechtzuerhalten – allen voran die Gewährleistung eines guten Verkehrsangebotes im öffentlichen Verkehr – und diese zielgerichtet in den Pfad einer nachhaltigen Mobilität zu führen. Dabei kann die Digitalisierung von Verkehrsangeboten ein wichtiger Entwicklungsbaustein sein. Dabei darf allerdings auch hinterfragt werden, ob alle Verkehrsangebote und alle Verkehrsunternehmen (insbesondere entsprechend kleine Unternehmen) immer auch in der virtuellen Welt vorhanden sein müssen. Die wichtigste Eigenschaft ist zunächst ein reales Verkehrsangebot mit einer entsprechend nachhaltigen Fahrzeugflotte.

Zeitgleich hat ein Bündnis unterschiedlicher Verbände eine „Mobilprämie für alle“ gefordert. Die kommunalen Spitzenverbände und die Verkehrsunternehmen haben sich dem Bündnis nicht unmittelbar angeschlossen, unterstützen aber jede geeignete Initiative, den öffentlichen Verkehr durch staatliche Förderung aus dem coronabedingten Defizit-Dilemma zu befreien und die Voraussetzungen für eine vollständige Wiederaufnahme und eine zielgerichtete Steigerung der ÖPNV-Leistung zu schaffen.

## **II. Zur Weiterentwicklung der Digitalisierung**

Eine attraktive, nachhaltige und bezahlbare Mobilität in Städten zu gewährleisten, ist ein Grundanliegen des Deutschen Städtetages.

In den Städten und den (teilweise kommunal getragenen) Verkehrsverbänden laufen bereits verschiedene Projekte mit dem Ziel, den ÖPNV umfassend mit Car-, Bike- und Scootersharing, Ride-Hailing sowie vielen weiteren Mobilitätsangeboten zu verknüpfen und übergreifende Informations-, Buchungs- und Abrechnungsplattformen zu schaffen. Auf einige davon nehmen die hier diskutierten Vorlagen auch Bezug (z.B. Jelbi, Switchh).

Die Roadmap für eine digitale Vernetzung des öffentlichen Verkehrs ist engagiert weiterzuentwickeln und dabei unter anderem eine Smartphone-basierte verbund- und anbieterübergreifende Ticketlösung für die Nutzerinnen und Nutzer zu schaffen.

Vor allem aber müssen die Aufwendungen für eine umfassende Digitalisierung des öffentlichen Verkehrs auch von Bund und Ländern geschultert werden. Eine digitale Aus- und Nachrüstung kann nicht von den

Verkehrsunternehmen alleine gestemmt werden. Ohne einen entsprechenden Kundenmehrgewinn würde diese zu erheblichen Mehraufwendungen bei den Verkehrsunternehmen führen, den diese nun auch bedingt durch die enormen Defizite bei Fahrgeldeinnahmen nicht aus eigener Kraft oder durch finanzielle Nachschüsse der ÖPNV-Aufgabenträger leisten könnten, ohne dass Mobilität in erheblichem Maße verteuert würde.

### III. Zu den Vorschlägen im Einzelnen

Den vorgeschlagenen Feststellungen zur Ist- und Problemanalyse aus den o.g. Drucksachen können wir an vielen Stellen zustimmen.

- Die Digitalisierung ist auch im kommunalen Verkehrsbereich heute bereits allgegenwärtig. Sofern diese nicht bereits anbieter-/fahrzeugseitig organisiert wird, kann jede Form der Mobilität heute bereits über Handydaten nachvollzogen, analysiert und ggf. in nutzbringende Anwendungen überführt werden.
- Zu den aufkommenden Hindernissen und Begrenzungen gehört auch die beobachtbare anbieterspezifische Atomisierung von immer neuen digitalen Verkehrsangeboten, die jeweils die Nutzung einer eigenen Anbieter-App voraussetzen.
- Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Um diese für eine nachhaltige Mobilitätspolitik und Stadtentwicklung einsetzen zu können, müssen ihre Wirkungen im Einzelfall auf die Verfolgung von Nachhaltigkeits-, verkehrs- und siedlungspolitischen Zielen geeicht werden. Diese Aufgabe muss nicht zuletzt bei der anstehenden Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) bewältigt werden.
- Eine gesetzliche Verpflichtung, eine bestimmte Plattform zu nutzen oder eine bestimmte technische Lösung zu verfolgen, käme verfrüht.
- Die Lösung zur Atomisierungsproblematik liegt weniger in einer gesetzlichen Regelung als vielmehr in der Förderung von kumulativen Diensten. Die Lösung dazu lautet „Tiefenverlinkung“ oder vertiefte Integration von einzelnen Verkehrsangeboten in Regional- und Gesamtkonzepten.
- Wir sprechen uns ausdrücklich auch gegen eine einseitige Verpflichtung der öffentlichen Hand aus, Mobilitätsdaten einseitig bereitzustellen (insbesondere im Hinblick auf die vorgesehene Entschließung lt. BT-Drs. 19/18674). Die entsprechenden Pflichten sind in Deutschland nicht abweichend und über die heute im Rahmen der EU vorgegebenen Pflichten nach der ITS-Richtlinie und der PSI-Richtlinie auszubilden. Ein Gesamtsystem kann nur durch Vertrauen und Verlässlichkeit aufgebaut werden. Dazu ist „Reziprozität“ das entscheidende Stichwort. Wer Daten für die Bereitstellung von Verkehrsangeboten nutzen möchte, muss sich im Gegenzug auch zur Bereitstellung seiner Daten verpflichten. Eine schrittweise Integration unterschiedlicher Anbieter in jeweiligen Plattformlösungen erscheint der zurzeit geeignetste Ansatz. Auch aus der NPM wird nicht ein Mangel an „Datenbereitstellung“, sondern vor allem ein Mangel an „Diensten“ attestiert.
- Für die gemeinsame Integration werden die entsprechenden Fragen des Datenschutzes bei gleichzeitiger Bereitstellung der Nutzerdaten (mit entsprechender Zustimmung der Nutzer) an alle zusammengeschlossenen Anbieter zurzeit gerade erprobt. Entscheidende Voraussetzung für ein gutes Gelingen ist eine einheitliche Abrechnung der Entgelte und eine neutrale Clearingstelle über einen neutralen Anbieter. Die Ausgestaltung einer Plattform nur in einem „Lager“, etwa allein im Bereich der DB oder eines Verkehrsverbundes, wird teilweise von Mitbewerbern kritisch gesehen. Bund und Länder sollten daher den Aufbau entsprechender neutraler Organisationsstrukturen unterstützen. Die Gründung einer „Mobilitätsplattformgesellschaft“ hielten wir grundsätzlich für einen guten Gedanken.

- Gegen eine gemeinwohlorientierte Gestaltung der Plattformökonomie im Allgemeinen und im Bereich der Mobilitätsplattformen im Besonderen haben wir keine Bedenken. Die Interessen der Städte und Gemeinden sollten dabei beachtet werden.
- Wir sehen durchaus die Notwendigkeit, dass es gleiche Ausgangsbedingungen für öffentliche wie private Verkehrs- und Mobilitätsunternehmen geben muss. Dafür sind festgelegte Standards und Regeln unerlässlich. Gefragt sind dafür unseres Erachtens aber zurzeit keine gesetzlichen Regeln und Pflichten, sondern allenfalls die Identifikation und den Abbau von Hemmnissen bei der Schaffung von entsprechenden Diensten, die organisatorische Unterstützung und die Förderung der technischen Umsetzung.
- Zurzeit wird die Digitalisierung kommunaler Verkehrssysteme allein im Rahmen des „Sofortprogramms saubere Luft“ in ausreichendem Maße gefördert. Dieses ist begrenzt auf den immer kleiner werdenden Kreis von Städten und Regionen mit Kfz-induzierten Problemen der Luftreinhaltung. Diese ist coronabedingt faktisch gerade auf Null reduziert (es liegen nach ersten Informationen kaum mehr Überschreitungen an den Messstationen vor), weil die auslösenden (Pendler-)Verkehrsströme gerade entsprechend prozentual reduziert sind und häufig durch umweltfreundlichen Fuß- und Radverkehr ersetzt oder ergänzt werden.
- Der Deutsche Bundestag ist gut beraten, den Output aus der eingesetzten Sachverständigenkommission (NPM) abzuwarten und zunächst die Roadmap 2.0 der digitalen Vernetzung des öffentlichen Verkehrs in das Zentrum der Betrachtung zu stellen.
- Tarife sind in möglichst einheitliche Systeme zu überführen und zu integrieren. Dabei dürfte allerdings auch eine Rolle spielen, dass eine einheitliche Bepreisung über alle Anbieter hinweg (z.B. durch ct/km) eine Illusion ist. Das würde der heute üblichen nutzerfreundlichen Bereitstellung von Tarifzonen, Angeboten, Reduktionsmöglichkeiten widersprechen. Die Preisgestaltung muss in einer Marktwirtschaft Sache der einzelnen Anbieter bleiben.
- Ferner empfiehlt sich aus bundesweiter Betrachtung bei entsprechenden Fernreisen eine Unterscheidung in Hauptverbindung und Anschlussmobilität (am Beispiel der DB z.B.: Citytarif – DB-Tarif – Citytarif). Die vollständige Flexibilisierung auch der Hauptverbindung (also etwa der freie Tausch von Flugzeug, zu DB oder zu Fernbus) dürften Grenzen des Reiserechts, Rücktrittsrechts aber auch der Planbarkeit entgegenstehen, auch wenn eine Gewährleistung einer Ersatzverbindung bei Ausfall ein wichtiges Anliegen des jeweiligen Anbieters sein sollte.

**a) Insbesondere zu Drucksache 14387**

- Zum verwendeten Stichwort „Mobilitätsgarantie“ stellt sich die Frage, wer eine solche Garantie übernehmen kann. Fraglich ist, ob und in welchem Umfang der jeweilige Aufgabenträger dieses für sein Verkehrsangebot übernehmen kann (z.B. der Bund für die DB, die Länder für den Regionalverkehr, die Verbände für die Regelverbindungen im Verbundraum). Eine „regionale Mobilitätsgarantie“ sehen wir nicht als Aufgabe des Bundes. Damit kann auch die „Erweiterung“ einer solchen Mobilitätsgarantie nicht Aufgabe des Bundestages sein.
- Ein regelmäßiger und zuverlässiger Mobilitätsservice für alle Menschen wird in den nächsten Jahren zunehmend realistischer werden, wenn etwa autonome und vernetzte Verkehrsangebote für bezahlbare Mobilität in Stadt und Land zu jeder Tages- und Nachtzeit sorgen. Eine flächenhafte Versorgungsgarantie mit Verkehrsangeboten ist heute noch illusorisch, auch nicht aus der vorgeschlagenen und richtigen Kombination von klassischem Linienverkehr und neuen On-Demand-Angeboten. Voraussetzungen für Ersatz, Ergänzung und Verdichtung von Linienverkehrsangeboten durch diese neuen Mobilitätsangebote müssen zunächst im Personenbeförderungsrecht geschaffen werden. Die ÖPNV-

Aufgabenträger brauchen ferner Gestaltungshoheit, um das Zusammenwirken zielgenau und verlässlich erproben zu können, einschließlich der Wirkungen auf Verkehr, Umwelt und Klima.

- Vorschläge zu einer kostenfreien Nutzung des ÖPNV sind aus kommunaler Sicht stets mit entsprechenden dauerhaften Finanzierungszusagen zu verbinden. Eine bundesweite Kostenbefreiung bestimmter Nutzergruppen (hier vorgeschlagen z.B. Kinder und Jugendliche bis zur Erreichung des 18. Lebensjahres) rückt mit den aufgelaufenen und noch absehbaren Finanzierungsdefiziten im ÖPNV bis Ende 2020 in Höhe von voraussichtlich 5 - 7 Mrd. Euro bundesweit in große Entfernung. Für denkbar hielten wir Hilfsangebote des Bundes mit im Sinne der Nachhaltigkeit zu erprobenden Maßnahmen zu verbinden. Im Übrigen verweisen wir auf die vorgesehene Erprobung von ÖPNV-Tarifierungsoptionen im Rahmen von weiteren 10 Modelloptionen, die nach Vorliegen der beihilferechtlichen Voraussetzungen seitens der EU im Herbst 2020 starten sollen.
- Ob es einer Struktur bedarf, die eine bundesweite Steuerung von Mobilität ermöglicht, kann u.E. dahinstehen, da dem Bund etwa durch Anreizförderung oder Steuerrecht entsprechende Optionen zur Lenkung auf nachhaltige Verkehre zustehen. Dazu bedarf es keiner einheitlichen Plattform, Vergünstigung oder eines Mobilitätspasses.
- Eine „bundesweite Mobilitätsplattform“ kann sich u.E. realistisch nur aus den Länder- und Verbundplattformen speisen und kann zurzeit keine eigene Rolle spielen.
- Die Idee eines Mobilitätspasses im Sinne einer einheitlichen Zugangsinformation die Nutzerinnen und Nutzer den Zugang zu unterschiedlichen Mobilitätsangeboten öffnet und auf diese Weise als Grundlage für Information, Buchung und Abrechnung von einer Vielzahl von intermodalen Wegeketten genutzt werden kann – sollte aus kommunaler Sicht durchaus weiterverfolgt werden. Es bestehen aus heutiger Sicht allerdings erhebliche Zweifel, ob tarifbestimmende Optionen einheitlich für eine Vielzahl von Verkehrsangeboten (Flugzeug, Schiff, Fernbahn, Regional- und Nahverkehr, Fähre, Mietfahrzeug, Ride-Hailing, etc.) zusammengefasst werden können, so dass anbieterspezifische Details entbehrlich werden. Auch hier muss die Entwicklung zeigen, welche einheitlichen Informationen nötig sind und von den Nutzerinnen und Nutzer auch geteilt werden können. Wichtig ist nicht zuletzt, auch mit Blick auf die Datenschutzfragen, die Akzeptanz durch die Nutzerinnen und Nutzer. Insofern wird hier noch erheblicher Forschungs- und Erprobungsbedarf gesehen.
- Die vorgeschlagene Entwicklung eines „MobilPasses“ in Form eines anbieterneutralen Standards für alle vorhandenen und künftigen Mobilitäts-Apps wird daher im Wesentlichen als möglicher Forschungs- und Entwicklungsauftrag gesehen. Das Zusammenführen aller relevanten Gruppen an einen Tisch, um ein gemeinsames und kohärentes Vorgehen für einen zuverlässigen, sicheren und modernen öffentlichen Personennahverkehr zu gewährleisten, erfolgt zurzeit im Rahmen der Roadmap 2.0 und wird ergänzt von den weiteren eingangs genannten Initiativen (NPM, Datenraum Mobilität).
- Für ein Gesetz, welches die Rahmenbedingungen für die vertragsrechtlichen Beziehungen zwischen den Verkehrsunternehmen und neuen Mobilitätsdiensten untereinander definiert, wird aktuell kein Bedarf gesehen. Die Parteien sind aktuell zivilrechtlich nicht gehindert, solche vertraglichen Beziehungen aufzubauen und einzugehen. Ein Gesetz über faire Wettbewerbsbedingungen unter allen Mobilitätsanbietern verlangt zunächst, die Definition von Rechten und Pflichten von neuen Mobilitätsanbietern im Personenbeförderungsrecht, dann können weitere zivil- und wettbewerbsrechtliche Grundlagen folgen.

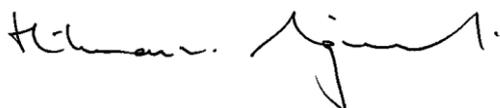
#### **b) Insbesondere zu Drucksache 19/18674**

Auch etlichen Vorschlägen zur Verbesserung der individuellen Mobilität kann aus städtischer Sicht gefolgt werden:

- Der in der Drs. 19/18674 verwendete englische Begriff „seamless“ erscheint uns angebracht, das Ziel einer flexiblen, einfachen und verkehrsanbieterübergreifenden Nutzung verschiedener Mobilitätsangebote sowie deren friktionslose Kombination zu fördern. Sie ist ein mögliches Zielbild, welches um eine nachhaltige und bezahlbare Mobilität im städtischen Zusammenhang zu ergänzen ist. Die Politik sollte hier auch für einen einheitlichen und für alle verständlichen deutschen Sprachgebrauch sorgen.
- Eine Verpflichtung, nur die öffentlichen Personennah- und Fernverkehrsanbieter zur Datenbereitstellung zu verpflichten, greift zu kurz. Sie muss in gleichem Umfang auch für private Busverkehre (Fernbus, eigenwirtschaftliche Verkehre) gelten. Inhaltlich muss sie sich an den in den o.g. europäischen Bestimmungen orientieren und darf nicht über diese hinausgehen.
- Standardisierung auf europäischer Ebene ist vor allem für die Frage der digitalen Vernetzung und des automatisierten Verfahrens voranzutreiben und unterschiedliche Interessenlagen der Industrie sind schnell zu überwinden. Andernfalls werden digitale Umsetzungslösungen im kommunalen Bereich über Jahre verzögert, weil Techniken zwar erprobt, aber nicht rechts- und zukunftssicher umgesetzt und damit bundesweit ausgerollt werden können. Kosten für Umrüstungen (z.B. von kommunalen Lichtsignalanlagen) sind im Auge zu behalten (keine wiederkehrenden Technikwechsel).
- Einem Vorschlag, den heute auf vier Jahre begrenzten Erprobungszeitraum im PBefG zu verlängern, steht der Deutsche Städtetag sehr positiv gegenüber. Dies kann u.E. auch vorgezogen erfolgen.
- Der Ausbau intelligenter Verkehrsbeeinflussungsanlagen zur bedarfsgerechten Steuerung von Lichtsignalanlagen wird auch vom Deutschen Städtetag als gute Praxis empfohlen. Eine Ausstattung von „Countdown-Anzeigen“, um grüne Wellen effektiv zu nutzen, sollte allerdings nicht mehr als Installation im Straßenraum erfolgen, sondern im Wege einer v2x-Kommunikation („vehicle-2-infrastructure“) auf elektronischem Wege erprobt und umgesetzt werden, sobald die einheitlichen Kommunikationsstandards zwischen Automobil- und Telekommunikationsbranche auf europäischer Ebene vorliegen. Dadurch können Potentiale des automatisierten und vernetzten Fahrens in der Zukunft ausgeschöpft werden. Auch hier wäre eine gesetzliche Regelung oder Verpflichtung verfrüht. Sie kann auch nur erfolgen, wenn etwa die Übernahme der Kostenfolgen geklärt sind.
- Im Hinblick auf die kommunale Infrastruktur ist darauf hinzuweisen, dass Datendienste heute bereits ohne digitale Infrastrukturen auskommen, z.B. anhand von Handydaten oder Daten von Telekommunikations- und Fahrzeuganbietern. Kostensparende Verfahren und Möglichkeiten sollten daher bevorzugt ins Auge gefasst werden (z.B. bei der Entwicklung von Parkraumdetektion, Verkehrsflussanalyse, etc.).
- Die gesteigerten Möglichkeiten, den ÖPNV durch digitale Verkehrsangebote zu ergänzen, wenn autonome Fahrzeuge (Automatisierungsstufen 4 und 5) im Verkehr zugelassen sind und den Markt durchdringen, werden auch vom Deutschen Städtetag gesehen. Heutige Festlegungen dazu wären allerdings aus kommunaler Sicht verfrüht.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Hilmar von Lojewski