

des bdo im Rahmen der Verbändeanhörung zum Gesetz zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten (Mobilitätsdatengesetz – MDG)

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo) ist der Spitzenverband der deutschen Busbranche und vertritt die Interessen von 3.000 privaten und mittelständischen Unternehmen aus dem Bereich Personennahverkehr, Bustouristik und Fernlinienverkehr gegenüber Politik und Öffentlichkeit.

1. Grundsätzliches

Der bdo bedankt sich für die Übersendung des Gesetzentwurfs und die Möglichkeit zur Stellungnahme. Unser Verband befürwortet grundsätzlich die Bündelung der unterschiedlichen Regelungen zum Thema Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten in einem Gesetz. Nicht zuletzt auch deswegen, weil wir der Meinung sind, dass die bisherige Verankerung der Mobilitätsdaten im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und der damit verbundenen Mobilitätsdatenverordnung nicht sachgerecht ist. Der bdo begrüßt, dass das MDG nicht die Fehler der letzten PBefG-Novelle und der Mobilitätsdatenverordnung wiederholt und dem Bus-Gelegenheitsverkehr keine Datenmeldepflichten auferlegt werden. Im Gegenteil: Mit dem Wegfall der §§ 3a bis 3c wird die unbeabsichtigte Einbeziehung von Omnibus-Gelegenheitsverkehren in die Datenmeldepflichten des PBefG, welche eigentlich nur auf Bedarfsverkehre abzielten, absehbar aufgehoben.

2. Inhaltliches

Der bdo setzt sich insbesondere dafür ein, dass das MDG keine Anforderungen setzt, die über die Vorgaben der EU hinausgehen und keine neuen Verpflichtungen zur Datengenerierung schafft.

1. Zwecke und Ziele des Gesetzes in § 2

Der bdo lehnt das in § 2 Abs. 2 Nr. 7. genannte Ziel „Diensteanbietern die Bereitstellung von Diensten mit einer anbieterübergreifenden digitalen Buchung und Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen zu ermöglichen.“ vollumfänglich ab. Dieses Regelungsziel greift in die unternehmerische Eigenverantwortung ein und schießt über die europäischen Vorgaben hinaus. Nur weil Unternehmen zur Übergabe von Tarifdaten verpflichtet werden, darf damit nicht verbunden sein, gleichzeitig eine Buchung oder Bezahlung zu verknüpfen. Darüber hinaus passt die **kommerzielle Bereitstellung von Diensten für den Fahrscheinvertrieb nicht** in den vorliegenden Entwurf für ein Mobilitätsdatengesetz. Der MDG-E enthält zu diesen Themen keinerlei Regelungen. Aus Sicht des bdo besteht hier auch kein Regelungsbedarf. Wenn überhaupt, sind Vertriebsfragen in einer möglichen EU-Regulierung zu Multimodalen Digitalen Mobilitätsdiensten (MDMS) zu behandeln. Entsprechend ist § 2 Abs. 2 Nr. 7. zu streichen.

2. Begriffsbestimmungen in § 3

Der bdo plädiert dafür, dass in den Begriffsbestimmungen nicht nur positiv definiert wird, was ein Dateninhaber ist, sondern auch negativ geklärt ist, welche Gruppen nicht zum vom MDG genutzten Begriff „Dateninhaber“ gehören. Andernfalls droht sich der oben geschilderte Regelungsfehler beim Bus-Gelegenheitsverkehr zu wiederholen.

Im Busbereich bieten sogenannte „Hop on-Hop off-Verkehre“ Reisenden die Möglichkeit, Busse auf einer festgelegten Linie entlang von Sehenswürdigkeiten je nach Belieben zu besteigen oder zu verlassen, um zum

nächstes Ziel zu fahren. Für diese Dienstleistung wird ein Fahrpreis erhoben, der deutlich über dem im regulären ÖPNV liegt. Gleichzeitig dürfen ÖPNV-Tickets natürlich nicht für die Nutzung von „Hop on-Hop off-Bussen“ genutzt werden. Es handelt sich damit um ein ausschließlich touristisch genutztes Mobilitätsangebot welches nicht in die Reiseketten der Fahrgäste eingebunden ist. Da das Ziel der angestrebten Regulierung, die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationen an den Endnutzer über mindestens zwei Verkehrsträger zum Zwecke der Vergleichbarkeit ist, fallen Hop on Hop off - Verkehre nicht in den Regelungsbereich des Gesetzes.

So weit, so klar. Allerdings besteht keine bundesweit einheitliche Genehmigungspraxis für diese Verkehre. Je nach Genehmigungsbehörde kann eine Genehmigung als „klassischer §42 PBefG-Linienverkehr, als Sonderform des Linienverkehrs nach §43 PBefG oder aber als Gelegenheitsverkehr erfolgen. Entsprechend fallen diese Verkehre zwar unter den Begriff Linienverkehr, sind aber aufgrund ihres geschlossenen Kreislaufs nicht Regelungsgegenstand des MDG. Eine Klarstellung im MDG, dass touristische Verkehre, wie „Hop on-Hop off-Busfahrten“, Ausflugsschiffe oder auch Kutschfahrten aufgrund ihrer fehlenden Multimodalität nicht unter das MDG fallen, würde für Rechtssicherheit sorgen.

3. Bereitstellung von Mobilitätsdaten in § 4

Der bdo befürwortet grundsätzlich die Bezugnahme in der Begrifflichkeit der Mobilitätsdaten auf die einschlägigen EU-Verordnungen. Nichtsdestotrotz sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass die Bereitstellung der Daten über NAP nur verpflichtend ist, wenn die Daten auch tatsächlich vorliegen. Hierfür wäre es wichtig, dass § 4 (1) um die ersten zwei Sätze von Erwägungsgrund 19 der Del. VO EU 2022/670 ergänzt wird: „Diese Spezifikationen sollten keinen Beteiligten dazu verpflichten, Daten zu erheben, die er bislang noch nicht erhebt, oder Daten zu digitalisieren, die noch nicht in einem digitalen maschinenlesbaren Format vorliegen. Die besonderen Anforderungen an die Aktualisierung von Daten sollten nur für die Daten gelten, die auch tatsächlich erhoben werden und in einem digitalen maschinenlesbaren Format zur Verfügung stehen.“

Die bdo Mitgliedsunternehmen liefern bereits heute eine Vielzahl von Mobilitätsdaten. Im Regelfall erfolgt dies über entsprechende Datendreh scheiben auf Landesebene. Um Unklarheiten zu vermeiden und um sicherzustellen, dass es zu keinen Doppelmeldungen kommt, sollte klargestellt werden, dass durch die Datenlieferung an eine Landesstelle, die Pflicht zur erneuten direkten Meldung an den NAP entfällt. Dies könnte bspw. durch eine Änderung des §4 Absatz 2 erfolgen:

- Steht auf Landesebene ein Landessystem für Mobilitätsdaten zur Verfügung, ~~können~~ **entfällt mit der Bereitstellung der** Mobilitätsdaten und zugehörige Metadaten nach Absatz 1 und nach § 5 an **diese Landessysteme die Bereitstellungspflicht an** ~~statt unmittelbar über~~ den Nationalen Zugangspunkt. ~~über das Landessystem bereitgestellt werden.~~

4. Mobilitätsdaten zum Auslastungsgrad von straßen- und schienengebundenen Linienverkehrsdiensten, vom Linienbedarfsverkehr und vom gebündelten Bedarfsverkehr in § 5

Grundsätzlich gilt der Grundsatz, dass detaillierte Auslastungsdaten bei wettbewerbsintensivem Verkehrsträger als vertrauliche und strategische relevante Informationen einzustufen und eine Herausgabe dieser Daten im Rahmen des Mobilitätsdatengesetzes abzulehnen sind. Dies gilt sowohl für ÖPNV-Unternehmen im Wettbewerb als auch für Fernlinienverkehre.

Beispielsweise erfolgt die Angebotsplanung auf Basis von historischen Auslastungsdaten, die daher hohen strategischen Wert für die Unternehmen haben. Wenn diese Angebotsdaten für alle zugänglich gemacht werden, verlieren die anbietenden Unternehmen ihren Wissensvorsprung gegenüber Wettbewerbern: Auf Basis der Daten können diese neue Strecken schnell profitabel erschließen und genauso anbieten. Dies ist insbesondere

dann problematisch, wenn die Pflicht zur Bereitstellung nur für diejenigen Anbieter gilt, die solche Daten bereits erheben. Dies könnte zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen. Ferner sind gerade im Nah- und Regionalverkehr Brancheninitiativen und Standardisierung zu der Datenkategorie Auslastung noch nicht abgeschlossen. Die pauschale Vorgabe zur Veröffentlichung stellt daher ein Risiko für die technische Umsetzung zu Ungunsten der Verkehrsunternehmen dar.

In der Begründung zu § 5 wird erläutert, dass nur für den Eisenbahnverkehr neue Bereitstellungspflichten für Auslastungsdaten eingeführt würden. Im ÖPNV sei eine solche bereits durch §3 PBefG gegeben. Allerdings ist es nach PBefG ausreichend, Prognosen bereit zu stellen, die nicht unbedingt auf Echtzeit-Messungen beruhen. Mit dem MDG wird eine neue, deutlich schärfere Qualität eingefordert. Diese wird mit erheblichen Mehrkosten für die Unternehmen einhergehen. Da es sich bei der Bereitstellung von Auslastungsdaten um eine für Mitgliedstaaten gemäß Deleg. VO 2017/1926 optionale Vorgabe handelt, sollte geprüft werden, warum sich andere Nachbarländer gegen die Veröffentlichung von Auslastungsprognosen der Verkehrsunternehmen entschieden haben. Die Verpflichtung zur Bereitstellung „historischer Daten“ ist zeitlich zu beschränken. Grundsätzlich sollte eine solche Pflicht nur für erhobene Daten ab Inkrafttreten des Gesetzes gelten. Unbegrenzte Speicherungspflicht werden abgelehnt.

Ferner sind die nach §5 (3) geforderten Daten zur Auslastung von Vorrangplätzen für Menschen mit Behinderung und Daten zu Stellflächen für Hilfsmittel heute in öffentlichen Verkehrsmitteln nicht verfügbar und können nur mit hohem Aufwand ermittelt werden, da es an Sensorik hierfür bei Ein- und Ausstieg fehlt. Zudem sind aufgrund der offenen Struktur des öffentlichen Verkehrs die Identität und etwaige Mobilitätseinschränkungen der Passagiere unbekannt.

5. Datennutzung; Lizenzen in § 6

Der bdo lehnt die Bestimmungen des § 6 nahezu vollumfänglich ab. Es sollte den Mobilitätsunternehmen freistehen, eigenständig über eine mögliche kommerzielle Nutzung ihrer Daten zu entscheiden. Die EU-Vorgaben sehen keine kostenlose Datennutzung vor. Auch sollten die Verkehrsunternehmen weiterhin Dateneigentümer bleiben und eigenständig Vergütungsmodelle entwickeln dürfen. Grundsätzlich sollte es möglich sein, die Daten nach verschiedenen Kategorien zu clustern, welche die Sensibilität der Daten widerspiegeln. Der bdo spricht sich gegen eine Nutzung der gemeldeten Daten ohne eine Registrierung der Nutzenden ab. Die Verwendung und Auswertung der Daten muss transparent von den Bereitstellenden einzusehen sein. Eine Registrierung der Nutzenden und eine Übersicht zum Umgang mit den abgerufenen Daten wäre auch essentiell für eine zielgerichtete Evaluation des MDG. Nur wenn klar ist, wer welche Daten abrufen kann, sinnvoll evaluiert werden, wie das MDG weiterentwickelt werden kann. Eine niedrigschwellige Registrierungspflicht für die Nutzenden wäre keine unangemessene Hürde, um an den „Datenschatz“ zu gelangen. Einseitig Pflichten für die Bereitstellenden festzulegen, ohne auch die Nutzenden in den Blick zu nehmen, führt nicht zu einem fairen Miteinander.

Sowohl die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 über die Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste (MMTIS) als auch die Delegierte Verordnung (EU) 2022/670 über die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste (RTTI) sehen die Möglichkeit vor, Lizenzvereinbarungen für die Nutzung der bereitzustellenden Daten abzuschließen, inklusive einer angemessenen Vergütung.

Es erschließt sich daher nicht, warum der vorliegende Gesetzentwurf diese Möglichkeit kategorisch ausschließt und vorsieht, dass sämtliche über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellenden Mobilitätsdaten gemäß §6 Abs. 1, Abs. 2 unentgeltlich und für jegliche kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung bereitgestellt werden müssen. Die Möglichkeit einer Vergütung sollte grundsätzlich eingeräumt werden, wobei die Preisgestaltung jedoch stets fair, transparent, angemessen, diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein muss. Aus Datengebersicht sollten die in §6 Abs. 3 vorgesehenen Standardlizenzen ausreichend Spielraum für eine mögliche Vergütung und Zweckbeschränkung lassen.

6. Bundeskoordinator für Mobilitätsdaten in § 7

Der bdo setzt sich seit langem für Entbürokratisierung und Entlastung der Unternehmen ein. Es ist bereits heute absehbar, dass das MDG zu bürokratischem Mehraufwand für den Busmittelstand führen wird. Die Schaffung einer neuen Behörde wird mit Sicherheit dazu führen, dass weitere bürokratische Pflichten für die Unternehmen kommen. Entsprechend kritisch sieht der bdo den Aufbau der Behörde des Bundeskoordinators.

7. Gestaltung der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Genauigkeit von Mobilitätsdaten in § 7

Es ist sinnvoll, über geeignete Mechanismen sicherzustellen, dass die gelieferten Daten die bestmögliche Qualität darstellen. Gleichzeitig ist der bdo besorgt, dass die in § 7 geregelten Pflichten zu erheblichem Aufwand für die Unternehmen führen werden. Dies widerspricht auch dem Ansatz, dass die Daten kostenlos zu liefern seien. Der bdo setzt sich daher dafür ein, dass die Branche frühzeitig vom Koordinator in die Erarbeitung der entsprechenden Leitlinien eingebunden wird. Grundsätzlich plädieren wir für Regelungen, welche unterschiedliche Pflichten für unterschiedliche Unternehmensgrößen festlegt. Ein Kleinstbetrieb kann nicht die gleichen Standards erfüllen wie ein multinationaler Konzern.

8. Leitlinien und Empfehlungen in § 10

Die Regelungen für die Datenbereitstellung (Schnittstellenformate, Datenformate, Datenumfang etc.) im Regionalverkehr sind in Ausschreibungen, allgemeinen Vorschriften und den Verkehrsverträgen festgelegt. Es muss sichergestellt werden, dass es zwischen den bestehenden Regelungen und den angesprochenen Leitlinien nicht zu Verwerfungen kommt. Unser Vorschlag ist, dass in den Leitlinien ein Passus aufgenommen wird, dass bei einer Datenbereitstellung über die Landessysteme, die zwischen den Landessystemen und den Dateninhabern vereinbarten Regelungen gelten. Bei der Erstellung der Leitlinien durch den Bundeskoordinator sollte eine frühzeitige Beteiligung der Verkehrsunternehmen erfolgen. In jedem Fall sollten die Leitlinien die jeweils gültigen Branchenstandards berücksichtigen.

9. Aufwandsschätzung für die Wirtschaft

Wir halten die grundsätzlichen Schätzungen zum Erfüllungsaufwand für viel zu niedrig. Aufgrund der Kürze der Zeit zur Stellungnahme kann jedoch keine valide Gegenrechnung aufgemacht werden. Hier ein Beispiel, dass wir für realitätsfern halten. In der Aufwandsschätzung für § 8 wird folgender Sachverhalt angenommen: „Bei den kleinen Unternehmen (< 50 Beschäftigte) kann angenommen werden, dass eine „übergeordnete Instanz / Institution“, bspw. ein ÖPNV-Aufgabenträger, ein Verband o. ä. die Programmierung der Software übernommen hat und die Software seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt hat. So wird angenommen, dass diese Instanz auch die Pflege und Wartung der digitalen Prozessabläufe sowie die Zusammenarbeit der Dateninhaber und -nutzer untereinander übernimmt (bspw. automatisierte Fehlermeldungen).“

Diese Annahme ist unzutreffend. Hier hätte der bdo gerne erfahren woraus sie sich speist. Selbst wenn es eine solche Übernahme durch Dritte gäbe, würde dies bei den KMU Kosten verursachen und wäre zu quantifizieren. Entsprechend liegt der Aufwand voll und ganz beim Unternehmen und wird hier in der Abschätzung nicht berücksichtigt.

10. Bußgeldvorschriften in § 12

Bei den Bußgeldvorschriften ist eine Regelung einzuführen, welche die Bußgeldhöhe gemäß der Unternehmensgröße und/oder des Umsatzes bemisst. Es ist nicht ersichtlich, warum ein KMU grundsätzlich wie ein Großunternehmen belangt werden sollte.

Berlin, den 29. Mai 2024