

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) für eine Zweite Verordnung zur Änderung der Mobilitätsdatenverordnung

März 2022

Inhalt

1	Allgemeine Anmerkungen	3
2	Detaillcommentierung	4
2.1	Schutz geschäftssensibler Daten garantieren	4
2.2	Datenschutz und Persönlichkeitsrechte des Fahrpersonals sowie von Verbraucherinnen und Verbrauchern konsequent sicherstellen	5
2.3	Preisinformationen schützen, erforderliche Daten zu abgerechneten Kosten konkretisieren	5
2.4	Praxisnähe von erforderlichen Daten zu Verfügbarkeit und Auslastung gewährleisten	5
2.5	Transparenzanforderungen für Nationalen Zugangspunkt (NAP) definieren	6

1 Allgemeine Anmerkungen

Mit der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2021 wurde das Ziel verfolgt, einen Rechtsrahmen für moderne, digitale und nutzerorientierte Mobilitätslösungen zu schaffen. Der vorliegende Entwurf der Zweiten Verordnung zur Änderung der Mobilitätsdatenverordnung birgt allerdings die Gefahr, das Potential solcher innovativer Mobilitätslösungen auszubremsen. Der Entwurf sieht die verpflichtende Bereitstellung von Echtzeitdaten verschiedener Kategorien vor. Dabei ist hervorzuheben, dass diese Daten, zum Beispiel dynamische Geo- oder Preisinformationen, größtenteils sensible Daten sind, die Rückschlüsse auf Geschäftsmodelle ermöglichen. Diese müssen entsprechend geschützt werden, um die Wettbewerbsfähigkeit digitaler und nutzerorientierter Mobilitätslösungen zu gewährleisten.

Der Austausch von Mobilitätsdaten ist ein wichtiger Baustein für einen attraktiven, klimafreundlichen und zugleich sicheren Verkehr der Zukunft. Bei der Schaffung eines wettbewerbs- und datenschutzrechtlichen Rechtsrahmens für Mobilitätsdaten sollte allerdings grundsätzlich das Ziel verfolgt werden, eine einheitliche Rechtsordnung sicherzustellen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Vorhaben wie der angekündigten EU-Initiative zu multimodalen digitalen Mobilitätsdiensten (MDMS) oder des im Koalitionsvertrag verankerten Mobilitätsdatengesetzes. Die Regulierung von Datenbereitstellungspflichten im Rahmen der PBefG-Novelle führt aktuell zu einer Ungleichbehandlung jener Mobilitätsunternehmen, die dem Anwendungsbereich des PBefG und damit auch der MDV unterliegen. Im Sinne fairer Wettbewerbsbedingungen gilt es, die anstehenden Gesetzgebungsinitiativen zu nutzen, um ein Level Playing Field zu schaffen. Bestehende Ungleichbehandlungen müssen dabei behoben werden, anstatt diese durch eine verpflichtende Bereitstellung dynamischer Daten weiter zu verstärken.

Anstelle von Datenbereitstellungspflichten sollte primär auf die zahlreichen anreiz- und vertragsbasierten Initiativen und Kooperationen gesetzt werden, in denen ein verkehrsträgerübergreifender Austausch von Mobilitätsdaten bereits stattfindet und weiter vorangetrieben wird. Eine Verpflichtung zum Teilen von Echtzeitdaten ist mit Blick auf bestehende Initiativen wie den Mobility Data Space weder notwendig noch mit dem Grundsatz der Datensouveränität vereinbar.

Generell sollte jeder geteilte Datensatz im Sinne der Verhältnismäßigkeit einem konkreten Anwendungsfall unterliegen. Die im Verordnungsentwurf vorgesehene Verpflichtung zur Weitergabe dynamischer Daten ist deshalb auch mit Blick auf den Verwendungszweck dieser Daten zu hinterfragen. Für die Zwecke der Überprüfung und Kontrolle, Verkehrsplanung und Verkehrslenkung sowie zur Erbringung von multimodalen Reiseinformationsdiensten sind historische Daten in aggregierter Form jeweils ausreichend. Darüber hinaus geht mit den Anforderungen zur Bereitstellung dynamischer Daten ein signifikanter Mehraufwand einher, der insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen technisch wie personell kaum zu bewältigen ist.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf Stellung nehmen zu können. Nachfolgend gehen wir auf die einzelnen Aspekte im Detail ein.

85%

der Bundesbürgerinnen und Bürger wünschen sich, dass die Politik digitale Angebote für eine umweltfreundliche und komfortablere Mobilität stärker fördert (Bitkom-Studie, November 2021).

2 Detailkommentierung

2.1 Schutz geschäftssensibler Daten garantieren

Das Teilen der im Verordnungsentwurf geforderten dynamischen Daten mit sogenannten Dritten birgt große Gefahren hinsichtlich sensibler und wettbewerbsrelevanten Geschäftsgeheimnisse. Durch dynamische Echtzeit-Preisinformationen lassen sich beispielsweise geschäftsrelevante Preisberechnungsmodelle nachvollziehen. Zudem ermöglichen die Weitergabe von Geodaten und Informationen zur Verfügbarkeit und Auslastung einzelner Fahrzeuge in Echtzeit Rückschlüsse auf die eingesetzten Algorithmen. Dies gilt sowohl für den Gelegenheits- als auch für den Linien(bedarfs)verkehr. Des Weiteren können auch solche Informationen geschäftssensibel sein, die es Wettbewerbern ermöglichen, nachzuvollziehen, welche Verkehrsunternehmen mit welchen Vermittlern zusammenarbeiten. Diese Informationen sollten daher unter keinen Umständen mit Dritten geteilt werden. Grundsätzlich muss gelten: Geschäftssensible Daten sind besonders zu schützen, um den wirtschaftlichen Betrieb innovativer Geschäftsmodelle und einen funktionierenden Wettbewerb zu garantieren.

Aktuell stellt sich die Frage, welchem Verwendungszweck die geforderten Datenkategorien zugutekommen sollen. Dabei ist festzuhalten, dass Echtzeitdaten für die drei Zweckbestimmungen der Verkehrsplanung und -lenkung, der Erbringung von Mobilitätsdienstleistungen oder multimodaler Reiseinformationsdienste sowie zur Überprüfung und Kontrolle nicht erforderlich sind:

- Für Zwecke der Verkehrsplanung und Forschung sind historische Daten in aggregierter Form ausreichend, da umfangreiche Analysen und Bewertungen keinen Echtzeitbezug erfordern. Zeitlich aufgelöste historische Daten können jeglichen Informationsgehalt von Echtzeitdaten hinreichend genau replizieren.
- Zur Erbringung von Mobilitätsdienstleistungen oder multimodalen Reiseinformationsdiensten haben Echtzeitdaten keinen Nutzen für Kundinnen und Kunden, da nur hypothetische Verbindungen ohne direkte Buchungsoption angezeigt werden. Für ein durchbuchbares Angebot sind stattdessen offene Schnittstellen mit einer Tiefenintegration notwendig, dies erfolgt jedoch auf Basis partnerschaftlicher Vereinbarungen. Das PBefG schafft nach unserer Auffassung dafür keine Rechtsgrundlage.
- Auch für Kontrollzwecke, zum Beispiel zur Überprüfung der "Bündelungsquote" im gebündelten Bedarfsverkehr oder der Rückkehrpflicht bei Mietwagen, sind Geokoordinaten der verfügbaren Fahrzeuge in Echtzeit nicht erforderlich. Aggregierte historische Daten reichen hier aus.

2.2 Datenschutz und Persönlichkeitsrechte des Fahrpersonals sowie von Verbraucherinnen und Verbrauchern konsequent sicherstellen

Der Verordnungsentwurf muss bezüglich der Verpflichtung zur Teilung von Echtzeitdaten im Gelegenheitsverkehr die Implikationen für den Datenschutz und die Persönlichkeitsrechte des Fahrpersonals sowie der Verbraucherinnen und Verbraucher detaillierter abwägen und Maßnahmen zum Schutz einbeziehen. In vielen Fällen ermöglicht die geplante Verpflichtung, Echtzeit-Informationen zu verfügbaren Fahrzeugen im Gelegenheitsverkehr unter Angabe der – je nach Stadt beziehungsweise Landkreis einzigartigen – Ordnungsnummer des Kraftfahrzeugs und der genauen Ortsangabe (Geolocation) bereitzustellen, Rückschlüsse auf das Fahrpersonal. Hier sollte im Dialog mit der Industrie ein gemeinsamer Ansatz für verhältnismäßige und umsetzbare technische Lösungen entwickelt werden. Die hierfür notwendigen Investitionen der Industrie müssen dabei ebenfalls dringend Berücksichtigung finden.

2.3 Preisinformationen schützen, erforderliche Daten zu abgerechneten Kosten konkretisieren

Dynamische Preisinformationen in Echtzeit sind geschäftssensible Informationen, die Rückschlüsse auf den verwendeten Preialgorithmus zulassen und somit zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen nicht geteilt werden sollten. Die Parameter an sich können dabei bereits geschäftssensibel sein, sofern damit gemeint ist, auf Grundlage welcher Faktoren (im Rahmen allgemeinerer Regelwerke) die Preise gestaltet werden. Außerdem ist die Offenlegung der Echtzeit-Preisinformation für Reiseinformationsdienste nicht notwendig, da dort ausschließlich hypothetische Verbindungen angezeigt werden, die keine automatische Buchbarkeit zur Folge haben. Wir lehnen die verpflichtende Bereitstellung dynamischer Preisinformationen deshalb grundsätzlich ab.

2.4 Praxisnähe von erforderlichen Daten zu Verfügbarkeit und Auslastung gewährleisten

Das PBefG nimmt mit den Paragrafen §44 Linienbedarfsverkehr und §50 gebündelter Bedarfsverkehr erstmals die neue Verkehrsform Ridepooling auf. In Pooling-Systemen wird durch intelligente Pooling-Algorithmen das eingesetzte Fahrzeug nicht bei der Anfrage, sondern erst wenige Minuten vor Aufnahme des Fahrgastes final bestimmt, um die optimale Route und Auslastung je Fahrzeug zu ermitteln. Eine Darstellung der Verfügbarkeit der Fahrzeuge im Verkehr und deren Auslastung in Echtzeit ist für Pooling-Systeme daher nicht logisch. Auch hier ist zu unterstreichen, dass die geforderten Datensätze nicht zweckmäßig sind, da wie oben beschrieben nur hypothetische Verbindungen ohne Buchungsoption angezeigt werden können. Die Bereitstellung von Prognosedaten ist hier ausreichend für die automatisierte

Verwendung der Daten für Reiseinformationsdienste. Dies gilt auch für die Anforderungen an den Linienbedarfsverkehr (§44 PBefG). Auch hier handelt es sich um Pooling-Verkehre ohne festen Linienweg, sodass bereits die geforderten statischen Datenpunkte „Fahrpläne“, „Routen“, „Statusänderungen bezogen auf Fahrplan und Routen“ und „Abweichungen vom Fahrplan“ nicht existieren. Hinsichtlich der „voraussichtlichen Abfahrts- und Ankunftszeit“ und der „tatsächlichen und prognostizierten Auslastung“ sind Prognosedaten zielführend. Echtzeitdaten geben auch hier keinen Aufschluss, ob die angezeigten Fahrzeuge tatsächlich „buchbar“ und/oder pünktlich sind.

Ähnlich verhält es sich für Vermittler von Taxi- oder Mietwagenfahrten. Die Verkehrsunternehmen arbeiten in der Regel mit mehreren Vermittlern zusammen, sodass es für den einzelnen Vermittler nicht nachvollziehbar ist, wie das einzelne Fahrzeug ausgelastet bzw. wie hoch der Besetzungsgrad der jeweiligen Fahrzeuge ist (eine oder mehrere Personen). Über diese Information verfügt nur das jeweilige Verkehrsunternehmen. Beim Taxi kommen zudem noch die spontanen Einsteigertouren (zum Beispiel am Taxistand) hinzu. Daher sind diese gelisteten Datensätze für Vermittler nicht anwendbar.

2.5 Transparenzanforderungen für Nationalen Zugangspunkt (NAP) definieren

Besonders bei Echtzeitdaten ist es aus wettbewerblicher Sicht wichtig zu wissen, wer wann auf die über den National Access Point (NAP) geteilten Daten Zugriff hat. Dies ist insbesondere von hoher Relevanz, wenn Wettbewerber Zugriff auf die geforderten Datensätze erhalten sollen. Die Zweite Verordnung zur Änderung der MDV sollte genutzt werden, diese Transparenzlücke in §5 zu schließen und auch den NAP zu mehr Transparenz gegenüber den datenteilenden Unternehmen zu verpflichten.

Bitkom vertritt mehr als 2.700 Unternehmen der digitalen Wirtschaft, davon gut 2.000 Direktmitglieder. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.