

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

13.05.2021

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Aktenzeichen  
66.05.20 (DST)  
III/840-10-01/4 (DLT)  
IV/741 (DStGB)

Per E-Mail

## Stellungnahme zum

## Verordnungsentwurf des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur für eine Mobilitätsdatenverordnung

### I. Grundlegende Anmerkungen

Für die nähere Ausgestaltung der Mobilitätsdatenverordnung fehlt unseres Erachtens eine **übergreifende und abgestimmte Datenstrategie**, in die sich die Datenbereitstellung nach PBefG n.F. und der Mobilitätsdatenverordnung einfügt. Die Mobilitätsdatenverordnung regelt dabei nur einen Ausschnitt der nach der Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 zur Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste umfassten Verkehrsbereiche, geht indes in den Anforderungen über diese europäischen Vorgaben hinaus. Das Verhältnis zu weiteren Projekten und Vorhaben der Bundesregierung wie Datenraum Mobilität, GAIA-X und dem künftigen Rollenmodell des Nationalen Zugangspunktes ist ebenso wenig geklärt, wie die Rolle der Datenbereitstellung für die gerade gemeinsam verabschiedete Roadmap Digitale Vernetzung des Öffentlichen Personenverkehrs 2.0.

Zur zielgerichteten Umsetzung fehlt es bislang an **Förderprogrammen von Bund und Ländern** für die weitere Digitalisierung des ÖV. Wir dürfen nicht auf dem Stand heute verfügbarer Basisdaten stehen bleiben, sondern müssen alle Akteure in die Lage versetzen, statische und perspektivisch dynamische Daten in entsprechender Qualität liefern zu können. Dabei stellt sich in dem nicht-kostendeckenden und als Daseinsvorsorge in erheblichem Umfang zuschussbedürftigen Bereich des ÖPNV ausdrücklich ein Finanzierungsproblem.

Vom **Nationalen Zugangspunkt (NAP)** – der Verordnungsentwurf spricht uneinheitlich auch vom „Betreiber des NAP“ – werden Kompetenzen und Funktionalitäten gefordert, die dieser nach heutigem Stand nicht gewährleisten kann. Es bestehen weiterhin Unklarheiten, ob von einer zentralen oder einer weiterhin dezentralen Datenhaltung auszugehen ist. Gemäß § 3c

Abs. 1 PBefG n.F. ist der NAP von Amts wegen zu einer Datenlöschung verpflichtet: Dies impliziert eine in ihrem Umfang unklare, zumindest in Teilen auch zentrale Datenhaltung, die über die Funktionsweise des heutigen Mobilitätsdatenmarktplatzes (MDM) hinausreicht, der lediglich als Metaverzeichnis auf dezentral vorgehaltene „Datentöpfe“ verweist.

Entscheidende Fragen der Rollenverteilung und der Datenarchitektur sind in diesem Zusammenhang nicht geklärt, Abläufe der Datenkommunikation weder erprobt noch eingeübt. Wir halten eine **dezentrale Datenvorhaltung** durch die Verkehrsunternehmen und insbesondere durch die auf Ebene der Länder, Kommunen und Verkehrsverbände geschaffenen Plattformen auch künftig nicht für verzichtbar. Diese sind vielmehr ein wesentlicher Grundstein für eine entsprechend performante, einen Datenabruf durch eine Vielzahl von Personen gestattende Architektur, die durch eine zentralisierte Datenhaltung nicht gewährleistet werden kann.

Wir halten ferner für entscheidend, dass Qualität, Aktualität und Richtigkeit der Mobilitätsdaten gesichert und jederzeit überprüfbar sind. Das gilt sowohl hinsichtlich der Vernetzung von Mobilitätsangeboten als auch hinsichtlich erforderlicher Aufsichts- und Kontrollzwecke. Leider können wir nicht erkennen, wie über die Mobilitätsdatenverordnung entsprechende **Qualitätssicherungsmechanismen** verankert werden und wie **parallele oder mehrfache Datenzulieferungen** in den NAP ausgeschlossen werden sollen. Konkret sehen wir die Gefahr, dass es zu doppelten und nicht kongruenten Datenlieferungen kommt, wenn Verkehrsunternehmen einerseits direkt Daten an den NAP liefern und andererseits im Rahmen vertraglicher Verpflichtungen aus öffentlichen Dienstleistungsaufträgen Daten an die Aufgabenträger übermitteln, die die Daten dann unternehmensübergreifend zusammengeführt, harmonisiert und qualitätsgesichert ihrerseits an die Landessysteme bzw. den NAP weitergeben.

Unklar und in der Verordnung nicht ausreichend konkretisiert ist insoweit zudem die Frage der **Kontrolle der Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten**. Nach dem novellierten PBefG kommt den Daten für **Aufsichts- und Kontrollzwecke eine wesentliche Bedeutung für die Sicherstellung eines Level-Playing-Fields** zu: Nachdem eine direkte Datenlieferung an die Aufgabenträger und die Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden nicht vorgesehen ist, sondern Daten mit erster Priorität an den NAP zu liefern sind, kann an sich nur dort die entsprechende Kontrolle erfolgen. Wir halten den NAP indes nicht für geeignet, eine solche Kontrollfunktion zu übernehmen. Es muss daher sichergestellt werden, dass die zuständigen Behörden über den NAP einen dauerhaften und automatisierten Zugriff auf die relevanten Daten bekommen (s. Anmerkungen unten zu § 5).

Insbesondere in Bezug auf kleinere und mittlere Verkehrsunternehmen halten wir es für wichtig, klarzustellen, dass **keine Verpflichtung** besteht, Daten über schon vorhandene Daten hinaus **eigens zu generieren**: Eine Verpflichtung, neben der Bereitstellung statischer Daten auch dynamische Mobilitätsdaten zu generieren und mögliche Verspätungen, Ausfälle etc., für jedes Fahrzeug gesondert zu erheben und zu übermitteln, würde in jedem Fahrzeug die Installation entsprechender GPS-fähiger Geräte für die Positionserfassung und Datenübermittlung voraussetzen. Dies hätte für die Verkehrsunternehmen und die ÖPNV-Finanzierung erhebliche zusätzliche Auswirkungen. Vor allem wäre eine solche Verpflichtung

rechtlich mit Blick auf die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 weder gefordert noch vom Wortlaut des § 3a PBefG n.F. gedeckt, da sich die Bereitstellungsverpflichtung nach § 3a PBefG n.F. auf Daten beschränkt, „die im Zusammenhang mit der Beförderung von Personen ... entstehen“. Eine entsprechende Klarstellung in der Verordnung, dass insbesondere dynamische Mobilitätsdaten nicht neu erhoben bzw. generiert werden müssen, wäre daher hilfreich, da anderenfalls eine Verunsicherung innerhalb der Branche droht (s. zu § 1).

Auch bei der Bereitstellung vorhandener Daten sehen wir für kleine und mittlere Unternehmen in Bezug auf die §§ 2 bis 8 des Verordnungsentwurfs eine große Herausforderung. Das gilt sowohl für die insoweit entstehenden **neuen Aufgaben** hinsichtlich der Datenerfassung, der Datenweitergabe sowie insbesondere der Anpassung an Datenformate etc. als auch für die daraus entstehenden **zusätzlichen Finanzbedarfe**.

Insofern sollten Bund und Länder im Interesse der weiteren Digitalisierung und Vernetzung im ÖV jenseits der Mobilitätsdatenverordnung noch mehr Kraft darauf verwenden, kleine und große Verkehrsunternehmen dabei zu unterstützen, ihre Systeme zu modernisieren und zu harmonisieren sowie eine **Erfassung entsprechender Mobilitätsdaten zu ermöglichen** und die Installation entsprechender Geräte zu fördern.

## II. Zu einzelnen Vorschriften des Verordnungsentwurfs

### Zu § 1

Hilfreich wäre eine **Klarstellung zum Geltungsbereich** und zum Umfang der Datenbereitstellungsverpflichtung. Dies kann auch positiv formuliert werden:

Von der Bereitstellungspflicht des § 3a PBefG sowie der Mobilitätsdatenverordnung werden nur solche Daten erfasst, die „im Zusammenhang mit der Beförderung von Personen... entstehen“, d.h. die in dem jeweiligen Unternehmen bereits erhoben werden und **nicht eigens neu zu generieren** sind (s. oben I.).

Darüber hinaus gilt die Bereitstellungspflicht gemäß § 3a PBefG nur „nach Maßgabe der nach § 57 Abs. 1 Nr. 12 zu erlassenden Rechtsverordnung“, die u.a. „Art und Inhalt der bereitzustellenden Daten und Datenformate“ sowie die „Art und Weise der Erfüllung“ [der Bereitstellungsverpflichtungen] regeln soll.

Wir sehen daher die Möglichkeit, in der Mobilitätsdatenverordnung auch **Übergangsfristen** vorzusehen, insbesondere hinsichtlich von Daten, die zwar ggf. bereits vorhanden sind, aber noch nicht als nach einheitlichen Standards strukturierte Daten in den geforderten Datenformaten/Datenmodellen (Datenaustauschformaten) des Anhangs zu § 3 vorliegen (vgl. Anmerkungen unten zu § 3, III.).

### Zu § 2

Soweit der dem Zivilrecht entlehnten Rechtsfigur eines „Erfüllungsgehilfe“ bei der Datenbereitstellung auch Kommunen oder kommunale Einrichtungen unterfallen sollen, bitten wir um rechtliche Klarstellung. Andernfalls sehen wir einen unlösbaren öffentlich-

rechtlichen Rollen- und Interessenkonflikt in den als Einheitsbehörde organisierten öffentlichen Verwaltungen. Wenn ÖPNV-Aufgabenträger Verkehrsunternehmen in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zur Lieferung von Daten verpflichtet und entsprechend beauftragen, können sie umgekehrt schlecht als deren Erfüllungsgehilfen bei der Datenlieferung an den NAP angesehen werden. Das verkennt das Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer auch in zivilrechtlicher Sicht.

Es sollte in § 2 Abs. 1 präzisiert werden, welche Namen jeweils nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 anzugeben sind. Wenn unter Nr. 2 der „Firmenname“ mitzuteilen ist, ist unklar, was mit dem „Namen“ unter Nr. 1 gemeint ist.

### **Zu § 3**

Gemäß § 3 Abs. 2 des Verordnungsentwurfs sind Unternehmer und Vermittler verpflichtet, die bereitzustellenden Daten regelmäßig zu aktualisieren, soweit sich in ihrem Geschäftsbetrieb Änderungen ergeben sollten. Dynamische Daten sind in Echtzeit zu aktualisieren.

Insoweit ist unklar, durch wen die **Kontrolle der Vollständigkeit und Richtigkeit** der bereitgestellten Daten erfolgen soll und wer auf die Einhaltung dieser Vorgabe hinwirkt (vgl. insoweit auch die entsprechenden Anmerkungen zu § 4). Soweit die Kontrolle über den NAP erfolgen soll, stellt sich die Frage, wie der NAP Kenntnis von der Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten erlangen soll.

Soll diese Kontrolle demgegenüber durch die jeweiligen Genehmigungsbehörden sichergestellt werden, muss gewährleistet werden, dass sie auf die relevanten Daten einen uneingeschränkten Zugang haben. Dies sehen wir aufgrund der Regelungen in § 5 Abs. 1 derzeit nicht gewährleistet (vgl. dazu auch die Anmerkung zu § 5 Abs. 1 unten).

Hinsichtlich der Übermittlung von dynamischen Daten, die in Echtzeit aktualisiert werden sollen, ist darauf hinzuweisen, dass dies – unabhängig von der verfügbaren technischen Infrastruktur der Mobilitätsanbieter und Vermittler – nicht selten schon mangels flächendeckender **Verfügbarkeit mobilen Internets** nicht möglich sein wird. Insoweit sollte die Pflicht zur Datenaktualisierung in Echtzeit präzisiert werden.

Zudem weisen wir darauf hin, dass die in § 3a Abs. 1 PBefG genannten Daten von den Verkehrsunternehmen ggf. zwar bereits erhoben werden, aber nicht flächendeckend in den in der Anlage der Mobilitätsdatenverordnung definierten **Dateiformaten/Datenmodellen** vorliegen. Da zur Lieferung der Daten entsprechende Hintergrundsysteme bei den Verkehrsunternehmen und ggf. Verbänden umprogrammiert werden müssen, sollte ein weitergehender **Übergangszeitraum** ermöglicht werden, bis wann die Daten im definierten Datenformat bereitgestellt werden müssen (vgl. auch Anmerkung zu § 9).

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Anmerkungen unter III. zum Anhang zu § 3.

### **Zu § 4**

Zur Kontrolle der bereitgestellten Datensätze verweist § 4 Abs. 2 auf § 6 des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr (IVSG) („Die Nationale Stelle prüft nach dem

Zufallsprinzip die Eigenerklärungen der Datenlieferanten...“). Somit soll die Kontrolle offenbar durch den NAP sichergestellt werden. Das soll laut Verordnungsbegründung klarstellen, dass eine stichprobenweise Kontrolle der bereitgestellten Datensätze regelmäßig erforderlich ist.

Unklar ist aus kommunaler Sicht, wie die Nationale Stelle bzw. der NAP die Richtigkeit und Vollständigkeit der Daten tatsächlich prüfen kann, und das Zusammenwirken mit den örtlich zuständigen Behörden geregelt ist, zumal wenn diese keinen dauerhaften und automatisierten Zugriff auf relevanten Daten haben (s. hierzu wiederum unsere Anmerkung zu § 5 Abs. 1).

### **Zu § 5**

Nicht nachvollziehbar ist weiterhin, warum kommunalen Behörden nach § 5 Abs. 1 selbst in ihrer Funktion als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden der Zugang zu relevanten Daten **lediglich „auf Anfrage“** über den NAP eröffnet wird. Insbesondere ist unverständlich, warum Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden insoweit wie registrierte Dritte (bspw. Reiseauskunftsplattformen) behandelt werden.

Da die in Rede stehenden Daten für die Tätigkeit der Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden und die Kontrolle der Einhaltung der PBefG-Vorgaben und eines Level-Playing-Fields der einzelnen Verkehrsformen essentiell sind, sollte – wenn schon keine direkte – dann zumindest eine automatisierte kontinuierliche Datenweitergabe erfolgen und gewährleistet sein.

Mit Blick auf die in der Begründung erwähnte Datenweitergabe „in regelmäßigen Intervallen“ (S. 13 des Verordnungsentwurfs), mit der eine Aktualität der Daten gesichert werden soll, bleibt zudem unscharf, ob in § 5 Abs.1 Satz 1 eine **einmalige Anfrage für die dauerhafte Datenweitergabe** ausreichend ist, oder ob Anfragen regelmäßig erneut werden müssten. Letzteres wäre wenig praktikabel und nicht hinnehmbar.

Wir bitten insoweit um ausdrückliche Verankerung in § 5 Abs. 1, dass Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen – jedenfalls aber kommunale Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden – zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Kontrollaufgaben einen **dauerhaften und automatisierten Zugriff** auf die relevanten Daten bekommen.

### **Zu § 6**

§ 6 regelt die **Registrierung „Dritter“** (Anbieter von Mobilitäts- und Reiseinformationsdiensten) beim NAP. Mit § 6 Abs. 1 Nr. 4 wird die Angabe einer Kontaktperson nebst Telefonnummer und E-Mail-Adresse gefordert. Es ist unklar, welche konkrete Rolle und Funktion dieser Kontaktperson zugeordnet ist (geht es um einen Ansprechpartner in der Firma?) und welche Bedeutung diese Angaben neben § 6 Abs. 1 Nr. 1 haben, der ebenfalls bereits die Angabe von Namen und Anschrift des Anbieters von Mobilitäts- und Reiseinformationsdiensten („Dritter“) inklusive Telefonnummer und E-Mail-Adresse verlangt. Die Verordnung sollte dies präzisieren.

Hinsichtlich der **Zugänglichkeit des NAPs für öffentliche Stellen** erwarten wir, dass die Kommunikation zum NAP für öffentliche Stellen **ohne komplizierte Zusatzverfahren**, die den Kommunen zusätzliche Aufwände schaffen, möglich ist, z.B. über Landesnetze oder das Netz des Bundes.

### Zu § 7

Die Nutzung der Daten durch Dritte wird im Sinne einer noch breiteren Information über vorhandene Angebote begrüßt. Die Vorgaben des § 7 zur Sicherstellung der Datenqualität und der Datenaktualität bei der Nutzung durch Mobilitäts- und Reiseinformationsdienste müssen jedoch zwingend eingehalten werden. **Es bedarf daher einer Sanktionierungsmöglichkeit bei Verstößen gegen die Regelungen zur Verwendung der Daten durch Dritte.** Klargestellt werden muss zudem, wer die korrekte Verwendung der Daten durch Dritte kontrolliert.

### Zu § 8

Bezüglich der technischen Ausgestaltung der elektronischen Datenbereitstellung sowie der Datenweitergabe sind einseitige Festlegungen seitens des NAP, die zu **kostenintensiven Anpassungsbedarfen** bei Ländern und Kommunen oder den übrigen Akteuren führen, zu vermeiden. Die entsprechenden **Vorgaben und Standardschnittstellen sollten daher stets nur in Abstimmung mit den Ländern und der kommunalen Ebene angepasst werden.** Die Kommunen sind für die Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sowie als Genehmigungs- und Kontrollbehörden unmittelbar in die Erfüllung gesetzlicher Aufgaben eingebunden.

§ 8 Satz 1 sollte deshalb dahingehend geändert werden, dass die technische Ausgestaltung der elektronischen Datenbereitstellung und Datenweitergabe (Festlegung der Standardschnittstellen) nur **mit Zustimmung des Bundesrats** – und damit in der Mobilitätsdatenverordnung selbst - näher bestimmt werden kann. Für alle weiteren Festlegungen sind vorab die „**betroffenen Kreise**“ anzuhören, um für die Akteure einheitliche, aber auch aufwandsminimierende Standards zu definieren. Anzuhören sind insbesondere die kommunalen Spitzenverbände und die Verbände der Verkehrsbranche.

### Zu § 9

Das **Inkrafttreten der Verordnung** muss so gewählt werden, dass alle Mobilitätsanbieter tatsächlich auch die Möglichkeit haben, die Anforderungen aus dieser Verordnung zu erfüllen. Das gilt insbesondere auch für die Bereitstellung von Daten, die ggf. zwar vorhanden sind, aber nicht ohne Weiteres auch als strukturierte Daten in den nach der Anlage geforderten Datenformaten/Datenmodellen vorliegen. Es bedarf hier einen angemessenen Übergangsfrist, um nicht zuletzt auch kleinere Verkehrsunternehmen nicht zu überfordern. Wir setzen uns insoweit für einen gegenüber Artikel 7 Abs. 3 des PBefG-Änderungsgesetzes späteren Inkrafttretenszeitpunkt ein.

### III. Zum Anhang der Mobilitätsdatenverordnung

ÖPNV-Aufgabenträger, Verbände und Verkehrsunternehmen stellen bereits heute umfangreiche Daten für die Endkundinnen und -kunden nach branchenüblichen Standards zur Verfügung. Diese Bereitstellung muss aufrechterhalten, verstärkt und weiterentwickelt werden. Sie darf nicht durch Umwandlungsanforderungen ohne erkennbaren Mehrwert erschwert oder unterbrochen werden.

Im Ergebnis kann es nicht nur um Datenformate gehen. Erforderlich sind strukturierte Daten im Sinne von Datenmodellen bzw. Datenaustauschformaten, die eine strukturierte Datendrehscheibe und zielgerichtete Abfragen über entsprechende Metadaten erlauben.

Insofern legen wir großen Wert darauf, dass alle heute gebräuchlichen Standards zugelassen und der Datenübermittlung zu Grunde gelegt und ggf. alternative Datenformate zugelassen werden. Das gilt insbesondere namentlich für die Verwendung der deutschlandweit einheitlichen Haltestellen-ID für alle geographischen Haltestelleninformationen, von INSPIRE-Vorgaben / Dates II-Standard für alle übrigen Geodaten und die VDV-Kernapplikation für die tariflichen Daten. Der Ablösung veralteter oder auslaufender Datenformate und -standards wird zukünftig eine hohe Bedeutung zukommen, darf aber anfänglich nicht forciert werden.

Für die Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr passt eine Datenbereitstellungsverpflichtung in Bezug auf Haltestellen und Fahrplandaten nicht. In Bezug auf alle übrigen Daten und Datenformate halten wir eine Orientierung an den im Zusammenhang mit der Personenbeförderung im Linienverkehr bereitzustellenden Daten aber für sinnvoll. Dies gilt insbesondere, soweit Fahrten an Haltestellen und -punkten verknüpft werden sollen (Mobilitätshubs).

Wir regen an, eine Übermittlung von Daten zur „Positionierung von Fahrzeugen in Echtzeit“ nur an Behörden zuzulassen (vgl. Regelungen zum Tracking bei Flugzeugen) und das Wort „Plattformen“ im Anhang BOStrab-konform durch „Bahnsteige zu ersetzen.

Zu Datenmodellen, die alternativ zum geforderten Datenformat verwendet werden können, bis die geforderten einheitlichen Standards produktiv eingesetzt werden können, sowie zu den für die jeweiligen Datenformate sinnvollen Protokollen verweisen wir auf die Anmerkungen des VDV.