

Stellungnahme des bcs zum Entwurf des BMDV für ein Mobilitätsdatengesetz (MDG)

Der Bundesverband Carsharing und seine Mitglieder unterstützen das Ziel, multimodale digitale Auskunftssysteme zu etablieren. Die deutschen Carsharing-Anbieter beliefern bereits heute 32 solcher Auskunftssysteme mit ihren Daten. Wir befürworten auch die Schaffung eines Mobilitätsdatengesetzes.

Wir lehnen jedoch den vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) vorgelegten Gesetzentwurf für ein Mobilitätsdatengesetz kategorisch ab. **Das vom BMDV geplante Gesetz ist ein tiefer, schädlicher und unnötiger Eingriff in den Carsharing-Markt.** Zudem enthält der Gesetzentwurf schwerwiegende Mängel und Auslassungen, die eine grundlegende Überarbeitung erforderlich machen. Dies erläutern wir im Folgenden.

1. Das vom BMDV geplante Gesetz ist ein tiefer und schädlicher Eingriff in den Carsharing-Markt.

Das BMDV will physische Mobilitätsanbieter dazu zwingen, sämtliche Mobilitätsdaten für alle kommerziellen Nutzungen kostenlos und uneingeschränkt im Sinne einer generellen Open-Data-Pflicht zur Verfügung zu stellen. Hiergegen wendet sich der Bundesverband Carsharing entschieden. An die Stelle einer generellen Open-Data-Pflicht muss eine Regelung treten, die unterschiedliche Datenbereitstellungs- und Datennutzungsregeln für verschiedene Datenarten vorsieht.

Wir möchten die beispiellose Tiefe des geplanten Markteingriffs, den das BMDV vornehmen will, durch einen Vergleich verdeutlichen: Würde das geplante Gesetz für den Einzelhandel gelten, dann müssten alle Händler in Deutschland ihren Warenabsatz produkt- und filialgenau in Echtzeit und kostenlos für die Analyse und Nutzung durch - beispielsweise - Amazon zur Verfügung stellen. Wir sind überzeugt, dass ein solcher Eingriff mit dem Allgemeininteresse an funktionierenden marktwirtschaftlichen Strukturen nicht vereinbar ist.

Der vom BMDV geplante Eingriff hat für den deutschen Carsharing-Markt und die Carsharing-Anbieter erhebliche schädliche Auswirkungen:

- Die deutschen Carsharing-Anbieter sind fast als einzige weltweit zur eigenwirtschaftlichen Bereitstellung großer, weit verteilter Carsharing-Systeme in der Lage. Dieser Wettbewerbsvorteil verschwindet durch das vom BMDV geplante Gesetz. In Zukunft kann jedermann die in jahrelanger Kleinarbeit gefundenen Geschäftsmodelle der Anbieter kostenlos bis ins Detail analysieren und kopieren. Der wirtschaftliche Schaden für die Unternehmen geht in die Millionen
- Die deutschen Carsharing-Anbieter sind weltweit führend darin, auch Gebiete in der städtischen Peripherie, in kleinen Städten und im ländlichen Raum eigenfinanziert zu bedienen. Durch die geplante vollständige Geschäftsmodelltransparenz werden diese geografisch weit verteilten Carsharing-Systeme besonders angreifbar: Wettbewerber und Marktneueinsteiger können direkt bei einer Analyse der internen Finanzierungsbeziehungen zwischen den einzelnen Carsharing-Standorten ansetzen und dann gezielt die nachfragestarken Standorte angreifen. Die Folge ist eine Destabilisierung des gesamten Carsharing-Angebots. Die Carsharing-Anbieter werden sich in Zukunft auf die Verteidigung ihres Kerngeschäfts in innenstadtnahen Wohngebieten und größeren Städten konzentrieren müssen. Nachfrageschwache Standorte werden zur Disposition stehen. Die weitere eigenwirtschaftliche Expansion in bisher nachfrageschwache Lagen wird unterbleiben, weil angesichts der totalen Markttransparenz eine Perspektive für einen Return on Investment nicht mehr besteht.

Das ist nicht im Interesse der Kommunen, die sich mehrheitlich einen flächendeckenden Ausbau der Carsharing-Angebote wünschen.

- Nach dem Willen des BMDV darf mit den bereitgestellten Mobilitätsdaten jedermann machen, was er will. Es werden nur umfassende Datenlieferpflichten der Dateninhaber formuliert – etwaige Pflichten für (kommerzielle) Datennutzer fehlen. Dadurch wird der gesamte Markt schutzlos unlauteren Geschäftspraktiken preisgegeben. Wettbewerber können die Angebote ihrer Konkurrenz als nicht verfügbar darstellen, digitale Vertriebsplattformen können das Ranking der besten Mobilitätsoption meistbietend versteigern. Für Verbraucher*innen fehlt jeder Schutz vor unvollständigen und unwahren Mobilitätsauskünften.
- Das Gesetz könnte Carsharing-Endpreise deutlich verteuern. Denn die Geschäftsmodelle der digitalen Vertriebsplattformen, die das BMDV insbesondere fördern will, basieren zum großen Teil auf Vertriebsprovisionen. Da die Margen im Carsharing im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegen, müssten zusätzliche Provisionen auf die Endpreise aufgeschlagen werden. Heutige Erfahrungen zeigen, dass privatwirtschaftliche Plattformen im Mobilitätsbereich etwa 15 Prozent Provision erlösen wollen. Das heißt: Je einseitiger das BMDV die Marktposition der digitalen Plattformen zulasten der Carsharing-Anbieter stärkt, desto wahrscheinlicher werden Preiserhöhungen im Carsharing.
- Die Open-Data-Pflicht ist im Carsharing datenschutzrechtlich bedenklich. Verfügbarkeitsdaten von Carsharing-Fahrzeugen können leicht so angereichert werden, dass sie personenbeziehbar sind. Der bisherige Bundesdatenschutzbeauftragte hat daher bereits erklärt, dass er eine Registrierungspflicht für Weiterverwender dieser Daten für geboten hält.

Im Ergebnis erzeugt die vom BMDV geplante Open-Data-Pflicht ein teilweises Marktversagen im Carsharing-Markt und eine wirtschaftliche Destabilisierung der Carsharing-Angebote. Beides ist nicht im Allgemeininteresse. Carsharing ist nachgewiesen ein Werkzeug zur Dekarbonisierung des Verkehrs. Ob auch digitale Dienste ein solches Werkzeug sein

können, ist vollkommen unklar. Wir sind daher sicher, dass die Open-Data-Pflicht dem Ziel widerspricht, die Dekarbonisierung im Verkehr zu fördern. Ganz sicher widerspricht der Gesetzentwurf dem Ziel des Koalitionsvertrages, Carsharing in dieser Wahlperiode fördern zu wollen.

2. Das vom BMDV geplante Gesetz ist ein unnötiger Markteingriff.

Laut Zielbestimmung in § 2 möchte das BMDV insbesondere die Bereitstellung von hochwertigen und kontinuierlichen multimodalen Reiseinformationsdiensten sowie Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten ermöglichen. Daneben tauchen im Gesetzentwurf weitere Zielsetzungen auf, die jedoch konkret nicht fassbar sind. So möchte das BMDV „Innovationen“, „neue Geschäftsmodelle“ und „Projekte“ ermöglichen. Das BMDV kann hierfür aber keine Beispiele anführen und keine Regulierungsnotwendigkeit aufzeigen.

Der Bundesverband Carsharing zählt momentan 32 multimodale digitale Reiseinformationsdienste in Deutschland, die Daten von Carsharing-Anbietern beziehen. Unter diesen Diensten gibt es sowohl reine Auskunftssysteme als auch tiefenintegrierte Mobility-as-a-Service-Plattformen, die anbieterübergreifend Planen, Buchen, Nutzen und Bezahlen ermöglichen. Die Praxis zeigt also, dass solche Dienste nicht durch einen disruptiven Markteingriff ermöglicht werden müssen. Die Dienste sind bereits da.

In der Praxis zeigt sich auch, dass an keiner Stelle die Datenverfügbarkeit ein Problem ist. Limitierende Faktoren für Reiseinformationsdienste sind vielmehr die hohe technische Komplexität und damit verbunden die sehr hohen Kosten der Herstellung sowie die oft unklare Markt- und Gewinnperspektive dieser Systeme. Als weiteren limitierenden Faktor können wir identifizieren, dass einige Marktakteure digitale Dienste nutzen möchten, um damit eine marktbeherrschende Stellung zu erlangen. In einigen Fällen verweigern die Mobilitätsanbieter dann die Zusammenarbeit und arbeiten stattdessen mit digitalen Diensten zusammen, die kooperative Marktstrategien verfolgen. Das ist ein Beweis dafür, dass heute noch ein Level-Playing-Field im Mobilitätsmarkt existiert. Das BMDV wird mit seiner Open-Data-Gesetzgebung dieses Level-Playing-Field abschaffen.

Eine sachgerechte Regulierung der Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten ist möglich. An die Stelle einer generellen Open-Data-Pflicht kann eine Regelung treten, die unterschiedliche Datenbereitstellungsregeln und Datennutzungsregeln für verschiedene Datenarten vorsieht. Ein solches nach allgemeinen Kriterien gegliedertes System von Regeln ist nicht-diskriminierend und beschränkt die Datennutzung nicht unzulässig. Es ist deshalb mit der europäischen Gesetzgebung vereinbar. Es schützt zugleich die Dateninhaber in ausreichender Weise. Wir empfehlen daher, folgende europarechts-konforme Regeln für die Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten aufzustellen:

- Statische Auskunftsdaten werden als Open-Data bereitgestellt.
- Dynamische Daten (Verfügbarkeitsdaten) werden nur für die Beauskunftung von Endkund*innen, für die kommunale/öffentliche Verkehrsplanung und für Forschungszwecke bereitgestellt. Dateninhaber werden durch eine Registrierungspflicht, ein Weitergabeverbot für gelieferte Daten und den Ausschluss von Wettbewerbern vom Datenbezug geschützt.
- Für alle Datennutzer gilt die Pflicht, die bereitgestellten Mobilitätsdaten in Reise-Informationendiensten nicht-diskriminierend, wahrheitsgemäß und vollständig weiterzuverwenden.

3. Mängel und Auslassungen im Gesetzentwurf des BMDV

Das BMDV hat den durch das Gesetz verursachten Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ohne Rücksprache mit den eigenwirtschaftlichen Anbietern von Mobilitätsdiensten kalkuliert. Weder der Bundesverband Carsharing noch die Plattform Shared Mobility wurden gefragt. Das BMDV geht von rund 9 Mio. Euro Erfüllungsaufwand aus. Diese Schätzung dürfte den tatsächlichen Aufwand um ein Vielfaches unterschreiten.

Das BMDV hat den Schaden nicht beziffert, der den physischen Mobilitätsanbietern durch die Veröffentlichung ihrer geschäftsmodellrelevanten Daten entsteht. Dies muss nachgeholt werden, damit die Kosten der Gesetzgebung vollständig beurteilt werden können.

Das BMDV hat nicht berücksichtigt, dass von der Gesetzgebung sowohl öffentlich finanzierte (staatliche) Unternehmen betroffen sind, die ihre Leistung ohne direkte Konkurrenzsituation erbringen, als auch eigenwirtschaftliche Unternehmen, die im direkten Wettbewerb miteinander stehen. Dadurch wird die Frage unterschlagen, ob unterschiedliche Marktausgangsbedingungen durch unterschiedliche Datenbereitstellungsregeln beantwortet werden müssen. Eine Prüfung dieser Frage muss nachgeholt werden.

Das BMDV behauptet in der Begründung, dass das Gesetz keine Auswirkungen auf Verbraucher*innen hat. Für das Carsharing müsste dies sowohl in Bezug auf die Preise als auch in Bezug auf den Datenschutz eingehender geprüft werden (siehe unsere Ausführungen oben).

Das BMDV möchte zu einem späteren Zeitpunkt in „Leitlinien“ die Regeln für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten näher beschreiben. Diese Leitlinien hat das BMDV dem Gesetzentwurf nicht beigelegt. Dies ist ein gravierender Mangel, weil es sich hier um einen zentralen Bestandteil des Gesetzes handelt, der in erheblicher Weise bestimmt, wie der Markteingriff gestaltet ist, den das BMDV plant. Wir halten es für selbstverständlich, dass der Gesetzgeber solche zentralen Inhalte direkt mit seinem Entwurf definiert.

Das BMDV definiert als Unterziel seiner Gesetzgebung, „...Diensteanbietern die Bereitstellung von Diensten mit einer anbieterübergreifenden digitalen Buchung und Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen zu ermöglichen...“ Tatsächlich ermöglicht der Gesetzentwurf an keiner Stelle die anbieterübergreifende Buchung und Bezahlung.

Wir fordern das BMDV auf, die generellen Open-Data-Regeln für sämtliche Mobilitätsdaten durch eine sachgerechte Lösung zu ersetzen und die genannten Mängel im Gesetzentwurf zu beheben.

4. Änderungen im Gesetzentwurf

Vor den geschilderten Hintergrund fordern wir folgende Änderungen im Gesetzentwurf (wegfallender Text ~~durchgestrichen~~, hinzugefügter Text unterstrichen):

- **Ergänzung der Zielbestimmung in § 2 um den Schutz bestehender**

- **Mobilitätsangebote:**

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, auf die Dekarbonisierung des Verkehrssektors, die Ermöglichung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen, den Schutz von bestehenden Geschäftsmodellen eigenwirtschaftlicher Mobilitätsanbieter, sowie die Bereitstellung einer Datengrundlage für behördliche Aufgabenerfüllung wie die Verkehrsplanung hinzuwirken.

(2) Zu dem in Absatz 1 genannten Zweck verfolgt dieses Gesetz insbesondere die Ziele

1. ~~Diensteanbietern~~ die Bereitstellung von hochwertigen und kontinuierlichen multimodalen Reiseinformationsdiensten sowie Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten zu ~~ermöglichen~~ fördern,
2. die Geschäftsmodelle der Dateninhaber ausreichend zu schützen, (neu einzufügen)

(...)

~~4. 5.~~ verkehrsträgerübergreifend möglichst einheitliche Regeln für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten zu schaffen,

- **Streichung der Zielbestimmung § 2 Abs. (2) 7. da Ziel gar nicht im MDG geregelt wird:**

~~7. Diensteanbietern die Bereitstellung von Diensten mit einer anbieterübergreifenden digitalen Buchung und Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen zu ermöglichen.~~

- **Ergänzung der Bereitstellungsregeln für Mobilitätsdaten in § 4 um die Möglichkeit, differenzierte Regeln für verschiedene Datenarten zu nutzen (= geltende europäische Gesetzgebung):**

(1) Dateninhaber haben Mobilitätsdaten, die im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 sowie im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670 aufgeführt werden, (...) bereitzustellen. Dabei sind die Vorgaben ~~zu Zugänglichkeit, Austausch und Weiterverwendung von Daten~~ der Artikel 4, ~~und 5~~ und Artikel 8 Absatz 1 und 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 (...) zu beachten.

- **Ersetzung der generellen Open-Data-Regel in § 6 durch Regeln, die Mobilitätsanbieter besser schützen (= geltende europäische Gesetzgebung):**

Streichung der Absätze (1) und (2), Einfügung eines neuen Absatzes (1):

(1) Datennutzer wenden bei der Verwendung von über den Nationalen Zugangspunkt bereitgestellten Mobilitätsdaten die Vorschriften in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 an. (...)

- **Ergänzung von §10 mit einem konkreten Leitlinien-Entwurf:**

(...)

(3) Die Leitlinien nach Absatz 1 und die Empfehlungen nach Absatz 2 veröffentlicht der Bundeskoordinator allgemein zugänglich im Internet. Bis auf Weiteres bestimmen sich die Leitlinien nach der Anlage zu diesem Gesetz.