

FÜR EINE PERSONENMOBILITÄT AUF DER HÖHE DER ZEIT

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
e.V. (vzbv) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Mo-
dernisierung des Personenbeförderungsrechts

4. Dezember 2020

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

mobilitaet@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. VORBEMERKUNGEN	4
III. INNOVATIVE NEUE PERSONENBEFÖRDERUNG	4
1. Private Mitfahrgelegenheiten	5
2. Neue Verkehrsformen.....	6
3. Bereitstellung von Mobilitätsdaten	8
3.1 Datenschutz.....	9
3.2 Diskriminierungsfreies Teilen von Daten durch einheitliche Schnittstellen und Standards.....	10
3.3 Mobilitätsdaten auch vom Gebündelten Bedarfsverkehr	10
IV. BERÜCKSICHTIGUNG VON PLATTFORMEN	11
1. Regulierung von Plattform-Verkehrsunternehmen	13
1.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Verkehrstypen	13
1.2 Definition von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	13
1.3 Genehmigungsvoraussetzungen von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	14
1.4 Rechte und Pflichten von Plattform-Verkehrsunternehmen.....	14
2. Haftung.....	15
3. Datenschutz	17
V. NOTWENDIGKEIT EINES MOBILITÄTSGESETZES	18

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Entwurf eines „Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts“ ist grundsätzlich ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, bleibt aber an mehreren Stellen hinter den Erwartungen des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zurück. Der vzbv kritisiert insbesondere, dass mit dem Referentenentwurf neue Verkehrsformen eher verhindert als gefördert werden.¹ In Zukunft sollte es Verbraucherinnen und Verbrauchern² möglich sein, eine Reisekette unter Benutzung verschiedener Verkehrsmittel einheitlich und aus einer Hand buchen zu können und einen einzelnen Ansprechpartner zu haben, der ihnen bei Problemen hilft und für einen reibungslosen Ablauf der Reisekette verantwortlich ist. Ein solches Mobilitätserlebnis wird nur gelingen, wenn große Mobilitätsplattformen dahinterstehen. Leider lässt der Referentenentwurf die Regulierung solcher Plattformen gänzlich vermissen.³ Auf lange Sicht ist die Etablierung eines Mobilitätsgesetzes unumgänglich, das nicht nur die Regulierung der beteiligten Verkehrsunternehmen und Mobilitätsplattformen, sondern ebenfalls zivilrechtliche Rechte und Pflichten im Rahmen eines „Personenbeförderungsvertrags“ beinhaltet.⁴

Die Verpflichtung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten begrüßt der vzbv hingegen. Nur wenn die aktuell wie Schätze gehorteten Mobilitätsdaten in einem Open-Data-Ansatz zusammenfließen, kann sich durch deren Verknüpfung ein echter Mehrwert für Verbraucher ergeben. Mobilität aus einer Hand zu buchen wird so erst möglich.

Der vzbv fordert:

- ❖ Keine Ungleichbehandlung zwischen den neuen Verkehrstypen „Linienbedarfsverkehr“ und „Gebündelter Bedarfsverkehr“;
- ❖ Ermöglichung neuer und innovativer Pricing-Modelle bei neuartigen Mobilitätsangeboten;
- ❖ Regulierung mit Augenmaß, um insbesondere neue Mobilitätsangebote nicht zu behindern, sondern Innovationen zuzulassen und somit Verbraucher- und Umweltvorteile zu vergrößern;
- ❖ Eine Beweislastumkehr, die restriktive Vorgaben durch die Genehmigungsbehörden nur zulässt, wenn diese detailliert und stichhaltig darlegen, dass Regulierungen aus verkehrlicher oder städteplanerischer Sicht notwendig sind;
- ❖ Personenbeförderungsgesetz muss ausdrücklich regeln, dass Daten mit Personenbezug vor der Verarbeitung anonymisiert werden müssen. An die Anonymisierung von Mobilitätsdaten müssen klare Anforderungen formuliert sowie Schutzkonzepte entwickelt werden;
- ❖ Die Bundesregierung sollte eine bundesweite, nutzerfreundliche Reisekette durch bundesweit operierende Mobilitätsplattformen ermöglichen. Diesbezüglich muss sie die Geschäftsmodelle von neuartigen Mobilitätsplattformen antizipieren und dafür

¹ Siehe dazu Ausführungen zu Ziff. III.

² Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

³ Der vzbv stellt seinen Entwurf zu einer Plattformregulierung unter Ziff. IV. vor.

⁴ Siehe dazu Ausführungen zu Ziff. V.

schon jetzt die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen. Auch die Themen Haftung und Datenschutz müssen in eine solche Regulierung einbezogen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur sollte schon jetzt unter Einbeziehung aller beteiligten Interessensvertreter eine Findungskommission einrichten, um die Themenfelder und Bedarfe für ein weitergehendes Mobilitätsgesetz zu ermitteln.

II. VORBEMERKUNGEN

Digitalisierung verändert die Mobilität der Verbraucher. Die sich daraus ergebenden Chancen sollten genutzt werden, um Verkehr für alle umweltverträglicher, effizienter und entlastender zu machen. Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) ist ein wesentlicher Rahmen zur Regulierung des individuellen und kollektiven Personentransports. Die notwendige Modernisierung des Personenbeförderungsrechts muss aus Verbrauchersicht so viele Innovationen zulassen wie möglich und so viel Regulierung vorschreiben wie nötig. Der vorliegende Referentenentwurf zur Modernisierung erfüllt diesen Anspruch nicht, sondern atmet den umgekehrten Geist: so viel Regulierung wie möglich, nur so viel Innovation wie nötig. Aus Sicht des vzbv können App-(Sammel-)Fahrdienste bestimmte Lücken im öffentlichen Mobilitätsangebot schließen und so einen Beitrag dazu leisten, dass die Vision von einem lückenlosen öffentlichen Mobilitätsangebot dem „Hausanschluss Mobilität“⁵ ein Stück weit realer wird. Verbraucherinnen und Verbrauchern dürfen Mobilitätsinnovationen nicht länger vorenthalten werden. Dieses Ziel verfehlt der Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts gänzlich. Nur mit einer nachhaltig gestalteten Nahversorgung mit attraktiven öffentlichen Mobilitätsangeboten kann der eigene Pkw zu einem „Nischenprodukt“ werden und Lebensqualität für alle erhöht werden.

Um die Chancen der Digitalisierung für den Mobilitätswandel zu nutzen, hält der vzbv eine grundsätzliche Überprüfung aller Regulierungen sowie eine Weiterentwicklung und Zusammenführung in einem modernen Mobilitätsgesetz plus Mobilitätsdatengesetz für sinnvoll. Trotzdem appelliert der vzbv dafür, das Personenbeförderungsrecht in einem ersten Schritt bereits in dieser Legislaturperiode partiell zu modernisieren, damit die Anbieter von Mobilitätsinnovationen nicht weiter nur in Graubereichen oder als befristete „Experimente“ ihren Service anbieten können.

III. INNOVATIVE NEUE PERSONENBEFÖRDERUNG

Der klassische liniengebundene öffentliche Verkehr als Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) hat wichtige verkehrliche, soziale und ökologische Aufgaben. Jedoch entspricht er häufig nicht mehr den individuellen Mobilitätswünschen vieler Verbraucher. Neue Verkehrskonzepte wie App-(Sammel-)Fahrdienste (zum Beispiel Ride-Sharing oder Ride-Pooling), bei denen Fahrgäste per Smartphone bestellte Tür-zu-Tür-Verbindungen in Pkw und Kleinbussen nutzen, erfreuen sich zunehmender Beliebtheit.

⁵ „Hausanschluss Mobilität“ ist eine bundeseinheitliche Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestreichbarkeitsstandards im öffentlichen Personenverkehr unter Einbezug nicht nur des klassischen Linienverkehrs, sondern auch neuer Mobilitätsformen. Positionspapier des vzbv: „Mit einem „Hausanschluss Mobilität“ die Mobilität ohne eigenes Auto sichern“, November 2020; abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/11/17/positionspapier_offentlicher_verkehr_verbandsthema_hausanschluss.pdf (abgerufen am 01.12.2020).

Was für eine moderne, nachhaltige Mobilität aktuell noch fehlt, ist eine umfassende digitale Vernetzung, um multimodales Reisen so einfach und komfortabel wie möglich zu gestalten. Damit Verbraucher ihre Mobilität mit wenigen Klicks organisieren können, braucht es die Etablierung einer nutzerfreundlichen, vernetzten Mobilität (inklusive erster und letzter Meile) im Sinne einer umfassenden Organisationsleistung, die sich aus mehreren, sich ergänzenden Mobilitätsdienstleistungen und der Vertriebsleistung zusammensetzt, und dem Kunden die Organisation und Abwicklung (Planung, Buchung, Bezahlung, Haftung, Entschädigung, Kundendienst, Routing, Informationen über Störungen und Alternativangebote) abnimmt bzw. vereinfacht („Seamless Mobility“ und „Mobilität aus einer Hand“). Die Vernetzung soll unter anderem dabei helfen, Mobilitätsnachfrage und -angebot, auch in ländlichen Räumen, besser zu synchronisieren. Diesbezüglich sind Plattformen entstanden, die diese Verknüpfung von unterschiedlichen Verkehrsträgern, aber noch kein umfassendes Angebot, anbieten.

Der derzeitige politische Rahmen macht die Etablierung neuartiger Mobilitätsangebote schwierig. Das PBefG sieht in seiner grundlegenden Ausrichtung solche Angebote bislang nicht vor.

1. PRIVATE MITFAHRGELEGENHEITEN

Private Mitfahrgelegenheiten oder Pendlerfahrgemeinschaften entlasten das Klima und den Geldbeutel der Verbraucher. Diese sozialen Innovationen sollten nicht durch überbordende Regulierung blockiert werden. Mit sozialen Innovationen im Mobilitätssektor werden Angebote beschrieben, die auf Interaktion zwischen Menschen beruhen und ohne die ein entsprechendes Angebot oder eine Dienstleistung nicht zustande kommen würde. Es handelt sich um eine nicht-kommerzielle Angebotsform (organisiert zum Beispiel in Vereinen), die eine hohe Eigeninitiative der Nutzerinnen und Nutzer erfordert. Hierzu zählen auch Bürgerbusse, die von Bürgerinnen und Bürgern ehrenamtlich gefahren werden.

Das Umweltbundesamt hält für diese Angebote fest: „Gerade das private Mitnehmen wird von vielen als Möglichkeit gesehen, die Mobilität im ländlichen Raum ohne eigenen Pkw zu gestalten und auch den Anforderungen der Daseinsvorsorge gerecht zu werden. [...] Für die Verbreitung solcher Selbstorganisationen in Räumen schwacher Nachfrage stellen diese Entwicklungen und die Möglichkeit, Kosten durch geteiltes Fahren einzusparen, wichtige Treiber dar. Dadurch kann mehr Mobilität in Räumen schwacher Nachfrage ermöglicht werden und die Kosten für Mobilität lassen sich senken.“⁶ Soziale Innovationen stellen eine Möglichkeit dar, eine Grundversorgung mit Mobilität zu erreichen bzw. die Mobilität der Verbraucherinnen und Verbraucher dort zu verbessern, wo es an alternativen Mobilitätsangeboten mangelt.

Deshalb begrüßt der vzbv die vorgeschlagene Änderung und Präzisierung. Endlich erhalten Fahrgemeinschaften die notwendige Rechtssicherheit. Allerdings berücksichtigt die Festlegung des Gesamtbetrags auf 30 Cent pro Kilometer nicht die Erhöhung der Kraftstoffpreise durch die von der Bundesregierung beschlossenen CO₂-Bepreisung. Als sozialen Ausgleich sollte der Höchstbetrag an die Festlegung der Entfernungspauschale dynamisch angepasst werden.

⁶ Umweltbundesamt: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage, 2019, S. 54, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>, 01.12.2020

2. NEUE VERKEHRSFORMEN

Der vzbv begrüßt die Einführung neuer Verkehrsformen, denn diese bieten erhebliche Chancen für die Verbesserung der Mobilität der Verbraucher. Neue Verkehrsformen versprechen Verbrauchern ein Mehr an Mobilitätsoptionen und unterstützen zusammen mit anderen öffentlich zugänglichen Verkehrsmitteln die Mobilität unabhängig von einem eigenen Auto. Die Erweiterung verfügbarer Mobilitätsalternativen muss dabei das gestiegene Bedürfnis der Verbraucher an Flexibilität berücksichtigen. Mit einer gezielten Steuerung und Förderung durch die öffentliche Hand können neue Verkehrsformen in der Stadt oder in ländlichen Gegenden (zum Beispiel mit einem Angebot für bestimmte Zielgruppen oder in Zeiten oder Räumen mit schwacher Nachfrage) ein Mehrwert für das Gesamtverkehrssystem darstellen. Darüber hinaus können sie zur Realisierung des Hausanschlusses Mobilität sowie der Etablierung einer Mobilitätsgarantie beitragen. Um die Lebensqualität für alle zu erhöhen, ist es sinnvoll die Regulierung der Personenbeförderung an Umwelt-, Sozial- und Verbraucherstandards zu koppeln.

Auf dem Land ist die Versorgung mit öffentlichen Mobilitätsdienstleistungen meist unzulänglich. Daraus folgend zeichnen sich ländliche Räume durch einen besonders hohen Anteil des Pkw am Modal Split⁷ aus. Neue Verkehrsformen müssen daher für Verbraucher eine attraktive Alternative zur Pkw-Nutzung darstellen und damit eine ökologisch (im Hinblick auf Externalitäten wie Lärm, Luftverschmutzung und Treibhausgase) und ökonomisch effiziente Mobilitätsversorgung ähnlich dem klassischen ÖV bieten. Der vzbv schlägt deshalb die Etablierung eines Hausanschlusses Mobilität vor, einer bundeseinheitlichen Gewährleistungspflicht zur Sicherstellung von Mindestanforderungsstandards im öffentlichen Personenverkehr unter Einbezug nicht nur des klassischen Linienverkehrs, sondern auch neuer Mobilitätsformen.⁸ Die Regulierung der Personenbeförderung muss daher mit Augenmaß gefasst werden, um letztendlich zu einer Flächenschließung mit flexiblen Bedienformen beizutragen.

Dort, wo sie auf besonders günstige Nachfragebedingungen treffen, bedarf es allerdings zur Vermeidung oder Verminderung der zu erwartenden einhergehenden Verkehrs- und Umweltbelastungen intelligenter Regulierungsmechanismen. Dort, wo die Nachfragebedingungen kein wirtschaftliches Angebot ermöglichen, bedarf es (erheblicher) öffentlicher Zuschüsse und entsprechender Vergabeprozeduren.

In verdichteten Räumen sind bei einer vollständigen Deregulierung der App-(Sammel-)Fahrdienste negative Umwelteffekte in Bezug auf CO₂-Emissionen und Flächeninanspruchnahme zu erwarten. Daher sind Regulierungen erforderlich.

Der vzbv kritisiert:

- Die **Ungleichbehandlung** im Referentenentwurf **zwischen öffentlichen und privaten Anbietern** ist nicht sachgerecht. Es besteht die Gefahr, dass durch die Beschränkung der Innovationen auf öffentliche Anbieter das Angebot künstlich verknappt wird. Ein intelligenter Regulierungsrahmen zur Steuerung sollte daher für alle gleichermaßen gelten. Ebenfalls kritisch zu sehen ist die Möglichkeit, wie nach § 13 PBefG-E (Voraussetzung der Genehmigung) die Genehmigungsbehörde die

⁷ Modal Split ist eine Kenngröße zur Aufteilung der Verkehrsnachfrage auf verschiedene Verkehrsmittel (Modi).

⁸ Positionspapier des vzbv: „Mit einem „Hausanschluss Mobilität“ die Mobilität ohne eigenes Auto sichern“, vgl. Fußnote 5.

Genehmigung eines Gebündelten Bedarfsverkehrs⁹ versagen kann. Um Anbieter des Gebündelten Bedarfsverkehrs nicht schlechter zu stellen als Anbieter des Linienbedarfsverkehrs ist die Hürde für die Versagung der Genehmigung hoch zu setzen. Die Genehmigungsbehörde muss stichhaltig und detailliert darlegen, warum eine Genehmigung nicht erteilt wird. Annahmen und Vermutungen sind dabei nicht ausreichend. Dies würde Tür und Tor öffnen für die (indirekte) Bevorteilung von (kommunalen) Anbietern des Linienbedarfsverkehrs, indem Konkurrenz verhindert wird.

- Aus verkehrlicher und Umweltverträglichkeitssicht sind **Sammelfahrten** zu bevorzugen, die als Zu- bzw. Abbringer zu Stationen des ÖPNV führen. Die Kombination aus klassischem Linienverkehr und neuen Verkehrsformen sollte deshalb durch **intelligente preisliche Anreize für Verbraucher attraktiver gestaltet** werden.
- Zwar ist die Möglichkeit der Kontingentierung sowie räumlich und zeitlicher Begrenzungen von **App-(Sammel-)Fahrdiensten** durch die Kommunen in § 50 Absatz 2 PBefG-E sinnvoll, um mögliche negative Effekte zu mindern. Allerdings ist gerade zur Flächenerschließung eine **ganzheitliche bundesweite Betrachtungsweise** notwendig.
- **In verdichteten Räumen** sind, um negative Umwelteffekte in Bezug auf CO₂-Emissionen und Flächeninanspruchnahme zu vermeiden, **Regulierungen erforderlich**. Der Verkehrsaufwand im Gesamtsystem verringert sich nur dann, wenn bei Sammelfahrdiensten eine starke Fahrtbündelung erreicht wird und es gleichzeitig gelingt, den betriebsbedingten Leerfahrtenanteil gering zu halten. Zwar sollen Steuerungsmöglichkeiten entsprechend den lokalen Gegebenheiten von den zuständigen Gebietskörperschaften bei Bedarf genutzt werden können, um unerwünschte Wirkungen von neuen Verkehrsformen zu vermeiden bzw. nachträglich auszuschließen. Dies darf aber nicht zu einer Blockade und zum weiteren Vorenthalten von Mobilitätsinnovationen für Verbraucher führen. Ansätze der „intelligenten Regulierung“ wie die Möglichkeiten zur räumlichen und zeitlichen Kontingentierung der Zahl der Fahrzeuge, Fahrten oder (virtuellen) Haltestellen oder zum Ausschluss von App-(Sammel-)Fahrdiensten dürfen ebenfalls nicht zu einer Verweigerung zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger führen. Analog zur Kritik des vzbv zu § 13 PBefG-E dürfen die Restriktionen und Vorgaben der Genehmigungsbehörden nach § 50 PBefG-E nur nach einer sorgfältigen Abwägung und einer stichhaltigen und detaillierten Darlegung erfolgen. Die Expertise und Erfahrung Dritter ist dabei zu berücksichtigen.
- Die Vorgaben nach § 51a PBefG-E (Beförderungsentgelte im Verkehr mit Mietwagen und im Gebündelten Bedarfsverkehr) geben den Unternehmen zwar eine gewisse tarifliche Freiheit durch die Schaffung eines Korridors mit Mindest- und Höchstentgelten. Jedoch lässt der derzeitige Formulierungsvorschlag außer Acht, dass sich Pricing-Modelle weiterentwickeln und Verbraucher immer stärker an neuen tariflichen Angeboten, wie zum Beispiel Flatrates, interessiert sind. Der Regulierungsrahmen für App-(Sammel-)Fahrdienste muss diesem Umstand Rechnung tragen und die **Möglichkeit zusätzlicher Pricing-Modelle** explizit einräumen. Auch

⁹ Bei der Auflistung der genehmigungspflichtigen Unternehmen nach § 2 Absatz 1 PBefG-E ist zwar der neue Verkehrstyp „Linienbedarfsverkehr“ (§ 44 PBefG-E) neu aufgenommen worden, jedoch nicht der neue Verkehrstyp „Gebündelter Bedarfsverkehr“ (§ 50 PBefG-E). Diese Unternehmen wären somit keine Unternehmen im Sinne dieses Gesetzes. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu den vielfältigen Eingriffsmöglichkeiten der Genehmigungsbehörden nach § 50 PBefG-E. Weitere Vorgaben, zum Beispiel § 3a PBefG-E (Bereitstellung von Mobilitätsdaten), würden demnach auch keine Anwendung auf diese Angebote finden (vgl. dazu eingehend Ausführungen unter Ziff. III.3.3).

für neue Pricing-Modelle sollten die Vorgaben eines hinreichenden Abstands zu den Beförderungsentgelten des Öffentlichen Personennahverkehrs gelten.

- Die **pauschale Festlegung** einer Rückkehrpflicht **durch die Genehmigungsbehörde** ohne stichhaltige und detaillierte Begründung ist **abzulehnen**. Die in § 50 Absatz 2 und 4 PBefG-E vorgesehenen Regelungen machen dies möglich, ohne dass dargelegt werden muss, warum. Eine Rückkehrpflicht kann nicht nur zu einer Zunahme von Leerfahrten führen (was unter anderem dem Ziel der Bündelungsquote zuwiderläuft) und die Verfügbarkeit von Mobilitätsangeboten einschränken. Zudem wird dem Gebündelten Bedarfsverkehr eine Pflicht auferlegt, die der Linienbedarfsverkehr nicht erfüllen muss. Somit wird ein weiteres Instrument geschaffen, das Innovationen hemmt, Wettbewerb verhindert und Verbraucherbedarfe ignoriert. Mit dem neuen § 49 Absatz 5 PBefG-E zur Aufhebung der Rückkehrpflicht für Mietwagen in Gemeinden mit großer Flächenausdehnung zeigt sich, dass entsprechende Regelungen möglich und für Gebündelte Bedarfsverkehre auch sinnvoll sind.
- Die nach § 50 Absatz 2 PBefG-E vorgesehene Regelung, dass Gebündelter Bedarfsverkehr Personen nur in der Gemeinde befördern darf, in der das Unternehmen seinen Betriebssitz hat, schränkt die Verfügbarkeit des Angebots massiv ein und limitiert damit den Verbrauchernutzen. Zudem setzt diese Vorgabe enge Grenzen für die wirtschaftliche Perspektive der Unternehmen und wirkt damit innovationshemmend und wettbewerbsfeindlich. Zwar kann im Einvernehmen mit anderen Genehmigungsbehörden und dem Aufgabenträger die Beförderung außerhalb der Betriebssitzgemeinde gestatten und ein größerer Bezirk festgelegt werden, jedoch setzt dies eine Abstimmung mit einer Vielzahl von Akteuren und deren Zustimmung voraus. Dies erhöht den Aufwand für die Unternehmen und beeinträchtigt eine zuverlässige (betriebs-)wirtschaftliche Planung. Die **Orientierung an der Gemeinde** als Gebietskörperschaft wird insbesondere in ländlichen Räumen als Hemmnis wirken und **neuartige Mobilitätsangebote eher verhindern als fördern**. Somit lässt sich auch hier von einer Schlechterstellung gegenüber dem Linienbedarfsverkehr sprechen, da dieser, insbesondere in ländlichen Räumen, in der Regel nicht auf Gemeinde-, sondern auf Kreisebene agiert. Das Angebot Gebündelter Bedarfsverkehre muss somit deutlich einfacher in größeren Raumeinheiten möglich sein.

3. BEREITSTELLUNG VON MOBILITÄTSDATEN

Damit intermodale Mobilitätsplattformen entstehen können, müssen Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen Daten und Dienste bereitstellen (zum Beispiel zur Buchung, Bezahlung oder Schadensabwicklung). Derzeit erfordert die Buchung einer intermodalen Reise ein ständiges Wechseln zwischen unterschiedlichen Apps. Der Referentenentwurf sieht für die betroffenen Unternehmen eine neue Verpflichtung vor, den zuständigen Behörden und Dritten statische und dynamische Mobilitätsdaten zu ihren Dienstleistungen insbesondere für Zwecke der Aufsicht und Kontrolle standardisiert öffentlich und maschinenlesbar bereitzustellen.

Diesen Ansatz begrüßt der vzbv grundsätzlich. Zurzeit hüten die vielen unterschiedlichen Akteure (Beförderungsunternehmen, Verkehrsverbände etc.) ihre Daten nämlich wie einen Schatz, ohne einen **echten gesellschaftlichen Nutzen** daraus generieren zu können. Dass der Referentenentwurf dieses innovationshemmende Verhalten durchbrechen will, ist aus Sicht des vzbv lobenswert.

3.1 Datenschutz

Außerdem begrüßt der vzbv den Hinweis darauf, dass Verkehrsunternehmen von Anfang an (also schon bei Erstellung des Businessplans) äußerst strikt den Grundsatz der Datenminimierung einhalten müssen. Daraus lässt sich entnehmen, dass der Bundesregierung sehr an der Anonymisierung gelegen ist. Es ist aus rechtlicher Sicht ohnehin davon auszugehen, dass bereitzustellende Daten vor der Bereitstellung zu anonymisieren sind, soweit sie sich überhaupt auf bestimmte Personen beziehen.¹⁰

Aus datenschutzrechtlicher Sicht geht der Referentenentwurf grundsätzlich in die richtige Richtung. So verweist § 1 Absatz 3 der zukünftigen Mobilitätsdatenverordnung¹¹ auf die „einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorgaben“, insbesondere auf die Artikel 24, 25 und 32 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). In Art. 25 DSGVO ist geregelt, dass Unternehmen Datenschutz schon „durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen“ (privacy by design/default) gewährleisten müssen.

❖ Um rechtliche Klarheit in dem zentralen Punkt „Datenschutz“ zu schaffen, fordert der vzbv, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert¹² – auch im Personenbeförderungsgesetz ausdrücklich klargestellt wird, dass **Daten mit Personenbezug** vor der Verarbeitung **anonymisiert** werden müssen.

Eine solche **Klarstellung dient** nicht nur dem Datenschutz, sondern in erster Linie **den datenverarbeitenden Unternehmen**. Indem Daten anonymisiert werden, beziehungsweise von vornherein nicht personenbezogen sind, werden sie erst richtig verkehrsfähig, sodass sie mit möglichst wenig Verzögerung in Echtzeit abgebildet werden können. Erst wenn Mobilitätsdaten derart verkehrsfähig sind, kann aus deren Zusammenführung und zentralen Verarbeitung ein echter Mehrwert für Kunden – und damit auch für Unternehmen – geschaffen werden. Müsste bei der Verarbeitung jedes personenbezogenen Datums zunächst geprüft werden, ob dies datenschutzrechtlich zulässig ist, würde der Sinn und Zweck der Bereitstellung konterkariert werden. Die rechtlichen Hürden für das allgemeine Teilen personenbezogener Daten schließen daher deren öffentliche Bereitstellung de facto aus.¹³

¹⁰ Vgl. Gutachten (vgl. Fußnote 17), Ziff. 4.3.1, S. 64 f.

¹¹ Vgl. Art. 6: Verordnung über die Bereitstellung von Mobilitätsdaten („Mobilitätsdatenverordnung“).

¹² Vgl. § 2 Nr. 12 S. 2 Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVSG): „Für den Fall, dass auch Daten mit Personenbezug verarbeitet werden, sollten diese anonymisiert werden.“; vgl. Erwägungsgrund 5 u. 6 zur Delegierten VO (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31.05.2017 (zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste), wonach der EU-Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in der Regel nicht notwendig ist, um verkehrsträgerübergreifende Dienste anzubieten.

¹³ Vgl. Gutachten (vgl. Fußnote 17), Ziff. 4.3.1, S. 64 f.

- ❖ An die Anonymisierung von Mobilitätsdaten müssen darüber hinaus klare Anforderungen formuliert sowie weiterführende Schutzkonzepte, die das Risiko einer De-Anonymisierung verringern, entwickelt werden.¹⁴

3.2 Diskriminierungsfreies Teilen von Daten durch einheitliche Schnittstellen und Standards

Der vzbv kritisiert, dass keine einheitlichen Schnittstellen und Standards zur Einbindung in Plattformen definiert werden. Es ist offenbar noch nicht einmal eine entsprechende Verordnung geplant. Solange diese aber nicht verfügbar sind, halten die teils hohen zusätzlichen Kosten Mobilitätsdienstleister von einer Beteiligung ab. Eine Verständigung auf eine Standardisierung ist elementar, um das Datenteilen für die Realisierung von intermodalen Mobilitätsplattformen zu ermöglichen.

Das im Rahmen der „Konzertierten Aktion Mobilität“ angestoßene Projekt „**Datenraum Mobilität**“ kann einen geeigneten Rahmen für die **Verständigung auf standardisierte Schnittstellen und Datenqualität** darstellen.

Die Vorschriften im Referentenentwurf zum PBefG sehen die Datenbereitstellungspflicht zum Zwecke der Kontrolle der Vorgaben des PBefGs (zum Beispiel Rückkehrpflicht) vor. Die Chance der Nutzung von (nicht personenbezogenen oder anonymisierten) Daten für neue Services für die Verbraucher und Geschäftsmodelle muss in den Fokus gestellt werden. Der vzbv sieht die Notwendigkeit, die verschiedenen Bestrebungen der Bundesregierung zur Vernetzung von Mobilitätsdaten sinnvoll zusammenzuführen. Hier ist besonders die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 sowie das bereits erwähnte Projekt Datenraum Mobilität zu nennen. Die Bundesregierung sollte die in der Delegierten Verordnung eröffnete Möglichkeit zur Einbeziehung von Echtzeit-Daten zügig umsetzen.

Um möglichst viel Wettbewerb um die besten Anwendungen für Verbraucher auf Basis von Mobilitätsdaten zu gewährleisten, muss das Datenteilen diskriminierungsfrei aufgesetzt werden. Neben einem geeigneten Governance-Modell muss deshalb auch die Regulierung der Kosten, die dem Datennehmer für die Datenbereitstellung in Rechnung gestellt werden, geprüft werden. Insbesondere sollte die Gefahr Berücksichtigung finden, dass gerade große Plattformen ihre Marktmacht dadurch festigen, indem sie hohe Gebühren für die Datenbereitstellung einfordern.

3.3 Mobilitätsdaten auch vom Gebündelten Bedarfsverkehr

Der Gebündelte Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG-E) wird weder in § 3a PBefG-E noch in § 2 Absatz 1 Mobilitätsdatenverordnung-E¹⁵ genannt. Beide Normen beziehen sich jeweils auf § 2 Absatz 1 PBefG-E, der den Gebündelten Bedarfsverkehr schlicht nicht als Unternehmer definiert. Dabei dürfte es sich um einen offensichtlichen Fehler handeln. In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es nämlich an zwei Stellen¹⁶: „... die in

¹⁴ Zur Anonymisierung von Daten vgl. Bericht der Datenethikkommission vom 23.10.2019 (Ziff. 4.2., 129ff.), abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/datenethikkommission/arbeitsergebnisse-der-dek/arbeitsergebnisse-der-dek-node.html> (abgerufen am: 02.12.2020).

¹⁵ Vgl. Art. 6 Referentenentwurf.

¹⁶ Vgl. Begründung Referentenentwurf „Zu Art. 6“.

§ 1 dargelegten Gesichtspunkte für eine verpflichtende Bereitstellung von Mobilitätsdaten erfordern in ihrer Gesamtschau grundsätzlich die **Erfassung aller Mobilitätsanbieter** im Anwendungsbereich des PBefG (das heißt Taxen, Mietwagen, **Poolingfahrzeuge** und den Öffentlichen Personennahverkehr) sowie Vermittler dieser Leistungen.“ (Hervorhebungen durch vzbv)

❖ Der vzbv schlägt vor, den § 2 Absatz 1 PBefG-E wie folgt um eine Ziffer 5 zu ergänzen:

(1) Wer im Sinne des § 1 Abs. 1

1. mit Straßenbahnen,

2. mit Obussen,

3. mit Kraftfahrzeugen im Linienverkehr (§§ 42, 43 und 44), oder

4. mit Kraftfahrzeugen im Gelegenheitsverkehr (§ 46) oder

5. mit Kraftfahrzeugen im Gebündelten Bedarfsverkehr (§ 50)

Personen befördert, muß im Besitz einer Genehmigung sein. Er ist Unternehmer im Sinne dieses Gesetzes.

Dies dürfte ohnehin schon in aufsichtsrechtlicher Hinsicht sinnvoll sein. Umso wichtiger ist diese Ergänzung vor dem Hintergrund, dass die Bereitstellung von Mobilitätsdaten alle Mobilitätsanbieter erfassen soll, um das Mobilitätsangebot zukünftig nutzerfreundlich vollständig darstellen zu können.

IV. BERÜCKSICHTIGUNG VON PLATTFORMEN

Mit dem Referentenentwurf wird im PBefG erstmals die Vermittlung von Personenverkehrsdienstleistungen aufgenommen. Allerdings sollen nach der Begründung des Entwurfs nur Geschäftsmodelle erfasst sein, die die **reine Vermittlung** von Verkehrsdienstleistungen zum Gegenstand haben und dem Fahrgast gegenüber nicht als Beförderer auftreten (zum Beispiel Taxizentralen). Es soll damit aber **keine Genehmigungspflicht** verbunden sein. Begründung: wer Verkehrsdienstleistungen lediglich vermittele, befördere keine Personen. Solche reinen Vermittler sollen nach dem Referentenentwurf nur dazu verpflichtet sein, ihre Mobilitätsdaten für die Aufsichtsbehörden und Dritte öffentlich bereitzustellen.

Der vzbv kritisiert:

- Der Definition, wann die digitale Vermittlung von Fahrten selbst als Beförderungsleistung einzustufen ist, fehlt es an Eindeutigkeit.
- Die Abgrenzung zwischen reinen Vermittlern von Personenverkehrsdienstleistungen und solchen Unternehmen, die sowohl selbst befördern als auch vermitteln, trennt diese nicht hinreichend voneinander, sodass ein nicht definierter Graubereich zu befürchten ist.

Der Referentenentwurf bleibt hinter den Erwartungen zurück. Ein unkompliziertes Mobilitätserlebnis „aus einer Hand“ wird damit nämlich noch lange nicht ermöglicht. Insbesondere wären nach wie vor die Kommunen für die Zulassung und Aufsicht zuständig. Das birgt die Gefahr, dass sich die Kleinstaaterei und der Flickenteppich aus verschiedensten kommunalen Verkehrsverbänden fortsetzt.

Es geht darum, intermodales Reisen so einfach und komfortabel wie möglich für Verbraucher zu gestalten. Dafür ist zwangsläufig eine umfassende digitale Vernetzung auf zentralen Plattformen nötig. Plattformen im Mobilitätsbereich können so für Verbraucher eine verbesserte, zeitgemäße öffentliche Mobilität ermöglichen. Den Plattformen kommt insoweit eine zentrale Bedeutung für eine kundenorientierte öffentliche Mobilität zu. Der vzbv bewertet die Entstehung von Plattformmodellen im Mobilitätsbereich daher grundsätzlich positiv. Zugleich sind aber auch Risiken damit verbunden, etwa die Tendenz zur Monopolbildung oder die Beeinflussung und Bevorzugung bestimmter Mobilitätsangebote sowie Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes.

Wenn also das PBefG um neue Mobilitätsformen (Linienbedarfsverkehr und Gebündelter Bedarfsverkehr, s.o.) ergänzt wird, ist auch eine **Regulierung von Mobilitätsplattformen notwendig**, die mehrere beziehungsweise verschiedene (intermodale) Beförderungsleistungen vermitteln (oder auch selbst anbieten).

Die Bundesregierung sollte eine bundesweite, nutzerfreundliche Reisekette durch **bundesweit operierende Mobilitätsplattformen ermöglichen**. Diesbezüglich muss sie die Geschäftsmodelle von neuartigen Mobilitätsplattformen antizipieren und dafür schon jetzt die gesetzlichen Voraussetzungen schaffen.

Im PBefG werden verschiedene Verkehrstypen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten ausgestaltet, um ein ausgewogenes Verhältnis unter diesen herzustellen und so eine ausreichende Versorgung mit Mobilität insgesamt sicherzustellen. Mobilitätsplattformen haben das Potential, in dieses System erheblich einzugreifen. Aus Sicht des vzbv darf man ihnen daher weder einfach freien Lauf lassen noch ihnen jedwede Entwicklung mangels eindeutiger Regulierung verwehren. Sie müssen vielmehr in das System der Personenbeförderung integriert werden. Nur so kann weiterhin sowohl die Sicherheit der beförderten Personen gewährleistet werden als auch ein ausgewogenes Verhältnis unter den verschiedenen Verkehrsarten und -formen bestehen und damit eine ausreichende Versorgung mit Mobilität auch unter Einbeziehung neuartiger Mobilitätsplattformen sichergestellt werden.

Aus Verbrauchersicht stellen sich im Zusammenhang mit Mobilitätsplattformen viele Fragen: Wer soll haften, wenn ein Segment einer intermodalen Buchung ausfällt? Wer kümmert sich dann um den vertraglich versprochenen Anschluss? Wer haftet bei Datenmissbrauch?

Der vzbv ist der Auffassung, dass Mobilitäts-Plattformen nicht nur einer öffentlich-rechtlichen Zulassungsregulierung unterliegen sollten. Auch die Themen **Haftung und Datenschutz** müssen in eine Regulierung einbezogen werden.

Während die Regulierung von Geschäftsmodellen, die auch nach dem Referentenentwurf noch nicht erfasst werden, nämlich von intermodalen Mobilitätsplattformen (im Folgenden nur noch „Plattform-Verkehrsunternehmen“ bezeichnet), im PBefG aufgenommen werden können, müssen die Themen Haftung und Datenschutz an anderen Stellen geregelt werden. Im Einzelnen:

1. REGULIERUNG VON PLATTFORM-VERKEHRSUNTERNEHMEN

Weder nach dem aktuellen PBefG noch nach dem Referentenentwurf werden intermodale Mobilitätsplattformen reguliert. Es werden keine Kategorien zur Abgrenzung zwischen relevanten Mobilitätsplattformen und bloß vermittelnden Dienstleistern festgelegt. Die Geschäftsmodelle von Mobilitätsplattformen lassen sich – gerade weil sie verschiedene Verkehrstypen verknüpfen (intermodal) – in der Praxis kaum nach den hergebrachten Verkehrstypen des PBefG genehmigen.

Der vzbv hält die Schaffung eines neuen eigenständigen Verkehrstypen „Plattform-Verkehrsunternehmen“ für zielführend; die Besonderheiten solcher plattformbasierter Verkehrsunternehmen und deren spezifischer Regulierungsbedarf können so am ehesten berücksichtigt werden.¹⁷ Angesichts der besonders starken, einem Beförderungsverkehrsunternehmen angenäherten Rolle, die das Plattform-Verkehrsunternehmen einnimmt, wird eine Regulierung innerhalb des PBefG notwendigerweise empfohlen.

❖ Der vzbv fordert: Der Referentenentwurf sollte für Mobilitätsplattformen den Anwendungsbereich des PBefG eröffnen und einen neuen **eigenständigen Verkehrstyp „Plattform-Verkehrsunternehmen“ schaffen**. Konkret müssen weiter eine **Definition der Plattform-Verkehrsunternehmen**, deren **Genehmigungsvoraussetzungen** und deren **Rechte und Pflichten** in einem **neuen § 51b PBefG** geregelt werden.

Der vzbv schlägt im Einzelnen folgende Erweiterungen, insbesondere die Schaffung eines neuen § 51b im PBefG, vor:

1.1 Erweiterung des Anwendungsbereichs und der Verkehrstypen¹⁸

Damit Plattform-Verkehrsunternehmen in Zukunft vom PBefG erfasst werden können, müssen sie in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufgenommen werden.

❖ **§ 1 Abs. 1 S. 1 PBefG** ist wie folgt neu zu fassen:

„Den Vorschriften dieses Gesetzes unterliegt die entgeltliche oder geschäftsmäßige Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsbussen (Obussen), mit Kraftfahrzeugen und mittels Plattform-Verkehrsunternehmen.“

❖ Es ist ein neuer **§ 2 Abs. 1 Nr. 5 PBefG** einzufügen:

„Wer im Sinne des § 1 Abs. 1 mittels Plattform-Verkehrsunternehmen Personen befördert, muss im Besitz einer Genehmigung sein.“

1.2 Definition von Plattform-Verkehrsunternehmen¹⁹

Um die maßgeblichen Plattformen unter den Begriff des „Plattform-Verkehrsunternehmens“ subsumieren zu können, ist eine genaue Definition erforderlich. Dabei kommt es entscheidend darauf an, ob die Plattform gegenüber dem Fahrgast als Vertragspartner

¹⁷ So auch das Gutachten „Regulierung von Plattform-Verkehrsunternehmen“, erstellt im Auftrag des vzbv durch die Rödl GmbH Rechtsanwaltskanzlei Steuerberatungsgesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Hamburg/Nürnberg, November 2020 (im Folgenden nur noch: Gutachten), abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/12/01/gutachtenregulierungplattform-verkehrsunternehmen.pdf> (abgerufen am 04.12.2020).

¹⁸ Vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.3 und 2.2.4, S. 22.

¹⁹ Vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.5, S. 23 ff.

hinsichtlich der tatsächlichen Personenbeförderungsleistung auftritt oder jedenfalls entscheidenden Einfluss auf die Erbringung der tatsächlichen Personenbeförderungsleistung ausübt.

- ❖ Aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit ist ein neuer **§ 51b Abs. 1 PBefG** einzuführen, in welchem Plattform-Verkehrsunternehmen wie folgt definiert werden:

„Das Verkehrsangebot und die Verkehrsnachfrage werden digital zusammengeführt, die Plattform tritt nach außen als Vertragspartner hinsichtlich der physischen Personenbeförderungsleistung gegenüber dem Fahrgast auf oder die Plattform übt einen entscheidenden Einfluss auf die Erbringung der physischen Personenbeförderungsleistung aus, insbesondere durch die Festsetzung des Fahrpreises, die Erhebung des Fahrpreises beim Fahrgast, die Bezahlung des Erbringers der physischen Personenbeförderungsleistung, die Steuerung des Einsatzes des Erbringers der physischen Personenbeförderungsleistung und die Kontrolle über die Qualität der physischen Personenbeförderungsleistung.“

1.3 Genehmigungsvoraussetzungen von Plattform-Verkehrsunternehmen

- ❖ Insoweit ein neuer Verkehrstyp „Plattform-Verkehrsunternehmen“ eingeführt wird, sollten laut Gutachten auch dessen Genehmigungsvoraussetzungen in einem neuen **§ 51b Abs. 2 PBefG** festgelegt werden. Plattform-Verkehrsunternehmen haben demnach eine Gewährleistung für das Vorliegen einer personenbeförderungsrechtlichen Genehmigung für die angebotene(n) Personenbeförderungsleistung(en) zu übernehmen, indem sie sicherstellen, dass die jeweiligen Beförderungs-Verkehrsunternehmen über diese verfügen. Zusätzlich gelten für Plattform-Verkehrsunternehmen eigene subjektive Genehmigungsvoraussetzungen – konkret die der Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und fachlichen Eignung.²⁰

1.4 Rechte und Pflichten von Plattform-Verkehrsunternehmen

- ❖ In einem neuen **§ 51b Abs. 3 PBefG** müssen spezielle Rechte und Pflichten für Plattform-Verkehrsunternehmen festgelegt werden.

Zur Wahrung des **Abstandsgebots** der hergebrachten Verkehrstypen und zur Sicherstellung einer optimalen Verkehrsbedienung müssen Plattform-Verkehrsunternehmen zum einen verpflichtet werden sicherzustellen, dass die Beförderer-Verkehrsunternehmen die **Pflichten des jeweiligen Verkehrstyps einhalten**.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Plattform-Verkehrsunternehmen daneben selbst neue „eigenständige“ Pflichten auferlegt werden.²¹ Sie müssen die Pflicht haben, eine **diskriminierungsfreie Leistungsauswahl** zu gewährleisten. Anderenfalls könnten intermodale Plattform-Verkehrsunternehmen durch die bevorzugte Behandlung eines Verkehrstyps auch Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Verkehrsart bzw. -formen nehmen und das durch die Verkehrstypen intendierte Abstandsgebot umgangen werden. Plattform-Verkehrsunternehmen sollten ferner, zumindest wenn es sich bei den jeweils angebotenen Personenbeförderungsleistungen um Linien- und/oder Taxenverkehr handelt, mit Äquivalenten zur Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht dergestalt belegt werden, dass sie **verpflichtet werden, die Plattform zu betreiben**, d.h. diese zu erhalten und bereitzustellen, diese auch

²⁰ Hinsichtlich der Einzelheiten und näheren Ausgestaltung vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.6, S. 25 ff.

²¹ Hinsichtlich der Einzelheiten und näheren Ausgestaltung vgl. Gutachten, Ziff. 2.2.7, S. 29 ff.

allgemein zugänglich und nutzbar zu machen und die Personenbeförderungsleistungen zu einem **allgemeingültigen Tarif** anzubieten. Bei vertraglichen Streitfällen zwischen Verbrauchern und Plattform-Verkehrsunternehmen können **Verbraucherschlichtungsstellen** helfen. In den Fällen bieten sich zum Beispiel die Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp) und die Datenschutzaufsichtsbehörden an.²² Da davon auszugehen ist, dass Plattform-Verkehrsunternehmen insbesondere auch hergebrachte Vertriebskanäle verdrängen werden, wird Plattform-Verkehrsunternehmen insofern zukünftig nämlich auch eine Rolle zur Sicherstellung „Öffentlicher Mobilität“ zukommen.

2. HAFTUNG

Unabhängig davon, ab wann und in welcher Form die Zulassung von Plattform-Verkehrsunternehmen geregelt werden kann, stellt sich aus Verbraucherperspektive die Frage, was geschehen soll, wenn ein Teil einer intermodalen Reise mangelhaft ist oder gar ganz ausfällt. Wer kümmert sich dann um den vertraglich versprochenen Anschluss? An wen kann sich der Verbraucher wenden?

Die bestehenden zivilrechtlichen Vorschriften bieten schon jetzt eine für den Verbraucher vorteilhafte gesamtschuldnerische Haftung aller beteiligten Vertragspartner des Verbrauchers.²³ Gesamtschuldnerisch heißt, dass der Fahrgast (als Gläubiger) nach seinem Belieben die volle Leistung sowohl von der Plattform- als auch von dem (bzw. bei einer intermodalen Kette, von einem der) Beförderungsunternehmen verlangen kann.

Allerdings ist die aktuelle Rechtslage mit einigen Unsicherheiten behaftet.²⁴ Eine Konstruktion über eine Stellvertretung oder einen Vertrag zugunsten Dritter mag juristisch möglich sein. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Unternehmen alle denkbaren Möglichkeiten ausschöpfen werden, um sich diesen Konstruktionen einer gesamtschuldnerischen Haftung zu entziehen.

❖ Der vzbv fordert eine eindeutige Regelung, die festlegt, wann eine Mobilitätsplattform einen beherrschenden Einfluss auf die Anbieter hat und somit in die Haftung einbezogen wird, auch wenn sie die tatsächliche Beförderungsleistung nicht erbringt. Eine derartige Regelung bietet nicht zuletzt auch den Unternehmen einen Rahmen, an dem sie ihre Geschäftsmodelle rechtssicher und verbindlich ausrichten können.

Maßgeblich ist dabei zum einen, wie die Plattform gegenüber Verbrauchern auftritt und welchen Einfluss sie auf die Beförderungsunternehmen beziehungsweise Verkehrsdienstleistungen ausübt. Zum anderen muss festgelegt werden, ab wann ein Einfluss als dominierend angesehen werden soll.

²² Siehe auch NPM AG 3, 3. Zwischenbericht: Plattformbasierte intermodale Mobilität und Handlungsempfehlungen zu Daten und Sicherheit, 2020, S. 12, abrufbar unter: <https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/07/NPM-AG-3-Plattformbasierte-intermodale-Mobilit%C3%A4t-und-Handlungsempfehlungen-zu-Daten-und-Sicherheit.pdf> (abgerufen am 02.12.2020).

²³ Vgl. Gutachten, Ziff. 3.1, S. 35 ff.

²⁴ Vgl. Gutachten, Ziff. 3.1, S. 35 ff.

- ❖ Der vzbv schlägt vor, das Bürgerliche Gesetzbuch unter dem Titel „Werkvertrag und ähnliche Verträge“ (§§ 631 ff. BGB) um folgende **Haftungsregelungen bei Mobilitätsplattformen** in einem eigenen Paragraphen zu erweitern:

„(1) Eine Mobilitätsplattform (Unternehmer) mit beherrschendem Einfluss haftet gegenüber Endkunden (Besteller) unabhängig davon, ob es sich um ein Plattform-Verkehrsunternehmen gemäß § 51b Abs. 1 PBefG oder einen Anbieter von sonstigen Verkehrsdienstleistungen (z.B. Sharing-Angebote) handelt, nach den Maßgaben der Absätze 2 und 3.

(2) Wenn der Fahrgast vernünftigerweise darauf vertrauen kann, dass die Plattform einen beherrschenden Einfluss auf das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter der Verkehrsdienstleistung hat, oder die Plattform selbst als Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter der Verkehrsdienstleistung auftritt, kann der Fahrgast die Rechte und Rechtsbehelfe für die Nichterfüllung, die ihm aus dem Vertrag mit dem Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter der Verkehrsdienstleistung zustehen, auch gegenüber der Plattform geltend machen.

(3) Bei der Beurteilung, ob der Fahrgast vernünftigerweise auf einen beherrschenden Einfluss der Plattform auf das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter der Verkehrsdienstleistung vertrauen kann, sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

a) der Vertrag zwischen Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen und Fahrgast wird ausschließlich über die auf der Plattform zur Verfügung gestellten Möglichkeiten abgeschlossen;

b) die Plattform hält die Identität oder die Kontaktdaten des Beförderungsverkehrsunternehmens oder des Anbieters von Verkehrsdienstleistungen bis nach dem Abschluss des Beförderungsvertrages zurück;

c) die Plattform verwendet ausschließlich Zahlungssysteme, die es ihr ermöglichen, Zahlungen des Fahrgasts an das Beförderungsverkehrsunternehmen oder den Anbieter von Verkehrsdienstleistungen zurückzuhalten;

d) die Bedingungen des Beförderungsvertrages zwischen Fahrgast und Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieters von Verkehrsdienstleistungen werden im Wesentlichen durch die Plattform bestimmt;

e) der vom Fahrgast zu zahlende Preis wird von der Plattform festgelegt;

f) die Vermarktung ist auf die Plattform und nicht auf die Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen ausgerichtet; oder

g) die Plattform verspricht, das Verhalten der Beförderungsverkehrsunternehmen oder Anbieter von Verkehrsdienstleistungen zu überwachen und die Einhaltung seiner Standards über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus durchzusetzen.“

Der vorstehende Vorschlag basiert auf bereits bestehenden EU-Rechtsnormentwürfen.²⁵

²⁵ Art. 20 „ELI-Model-Rules“ für Plattformen, abrufbar unter: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Online_Platforms.pdf (abgerufen am 26.11.2020); für weitere Einzelheiten vgl. Gutachten, Ziff. 3.2, S. 51 ff.

3. DATENSCHUTZ

Für den Betrieb eines Plattform-Verkehrsunternehmens sind frei verfügbare Daten eine Grundvoraussetzung. Der Referentenentwurf sieht in Ansätzen schon eine Pflicht zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten vor, um unter anderem datenbasierte intelligente digitale Verkehrsdienste zu ermöglichen. Wie bereits oben ausgeführt²⁶, ist dieses Zurverfügungstellen noch ergänzungsbedürftig.

Der Betrieb von Plattformen zum Vertrieb intermodaler Beförderungsleistungen erfordert auch die Verarbeitung **personenbezogener Daten**. Plattform-Verkehrsunternehmen benötigen Informationen zur Identität der Fahrgäste, um die Nutzungsberechtigung vor Ort prüfen oder abrechnen, aber auch um spezielle Beförderungsbedürfnisse erkennen oder Tarifrabatte einräumen zu können. Die Rechtfertigung der Verarbeitung personenbezogener Daten zum Betrieb einer intermodalen Mobilitätsplattform kann für erforderliche Daten über die gesetzlich geregelten Erlaubnisse erfolgen. Im Übrigen nur mit einer Einwilligung der Betroffenen.²⁷

Aus Verbrauchersicht ist beim Ticketkauf über ein Plattform-Verkehrsunternehmen nur im Rahmen der Bezahlung die Übermittlung personenbezogener Daten notwendig. Zu diesem Zeitpunkt müssen Name, Bezahldaten und gegebenenfalls persönliche Eigenschaften (Behinderungsgrad, Alter etc.) für bestimmte Tarifoptionen mitgeteilt werden. Das daraufhin bezahlte und ausgestellte digitale Ticket muss – wie sein analoges Pendant – personenbezogene Daten, die verarbeitet werden könnten, nicht mehr enthalten.

❖ Der vzbv fordert, dass – wie bereits in anderen Mobilitätsgesetzen deutschland- und EU-weit etabliert²⁸ – Plattform-Verkehrsunternehmen verpflichtet werden, **Daten mit Personenbezug vor der Übermittlung zu anonymisieren**.

Für die Aufsicht und Sanktionierung von Verstößen gegen die Bereitstellungspflicht oder die Pflicht neutraler Darstellung von Informationen sind die bestehenden Strukturen und Regelungen grundsätzlich ausreichend und effektiv. Wie auch das Bundesdatenschutzgesetz beziehungsweise andere öffentlich-rechtliche Gebots- bzw. Verbotsnormen stehen das Instrumentarium des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) beziehungsweise die Strafprozessordnung (StPO) zur Verfügung.²⁹ Die Einführung der Datenschutz-Grundverordnung hat allerdings auch deutlich gezeigt, dass Verstöße gegen geltendes Recht kalkulierend in Kauf genommen wurden.

❖ Der vzbv fordert daher, die bestehenden **Regelungen für die Bereitstellung von Daten** über den nationalen Zugangspunkt (betrieben von der Bundesanstalt für Straßenwesen) **auch für Plattform-Verkehrsunternehmen zu übernehmen** und

²⁶ Vgl. Ziff. III. 3.2, 3.3.

²⁷ Gutachten, Ziff. 4.2, S. 55 ff.

²⁸ Vgl. § 2 Nr. 12 S. 2 Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVSG): „Für den Fall, dass auch Daten mit Personenbezug verarbeitet werden, sollten diese anonymisiert werden.“; vgl. Erwägungsgrund 5 u. 6 zur Delegierten VO (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31.05.2017 (zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationendienste), wonach der EU-Gesetzgeber davon ausgeht, dass die Übermittlung personenbezogener Daten in der Regel nicht notwendig ist, um verkehrsträgerübergreifende Dienste anzubieten.

²⁹ Gutachten, Ziff. 4.4, 4.5, S. 68 ff.

zusätzlich mit **abschreckenden Strafvorschriften** bei Verstößen gegen den Datenschutz zu versehen.

V. NOTWENDIGKEIT EINES MOBILITÄTSGESETZES

Schon jetzt sind noch viel weitergehende Mobilitätsplattformen denkbar. Das PBefG beschränkt sich (auch in Form des Referentenentwurfs) noch zu sehr auf die rein passive Beförderung von Personen und verschließt sich damit einem Großteil von Mobilitätskonzepten, in denen sich „Befördert werden“ (ÖPNV, Taxi etc.) und „selbsttätiges Befördern“ (Sharing Economy) mischen. Dabei wird es nicht mehr allein um das Befördert werden, sondern zunehmend auch um die selbsttätige Beförderung gehen, gerade auf der sogenannten „letzten Meile“ nach Hause.

Daher ist aus Verbrauchersicht mittelfristig auch eine Regulierung von solchen Plattformen notwendig, die über die Personenbeförderung im klassischen Sinne hinausgeht. Dabei dürfte es dann weniger um eine Zulassungsregulierung gehen, als vielmehr um einheitliche Passagierrechte über alle Verkehrsformen hinweg. Hierfür bietet sich ein sektorspezifisches „Mobilitätsgesetz“ an, das alle relevanten Fragen zu Vertragsgestaltung, Passagierrechten, Haftung, Datenschutz und weiteren Themen in Bezug auf sowohl selbsttätige als auch passive Personenbeförderung abdecken sollte.

- ❖ Der vzbv fordert das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur auf, unter Einbeziehung aller beteiligten Interessensvertreter schon jetzt eine **Findungskommission** einzurichten, um die Themenfelder und Bedarfe für ein **Mobilitätsgesetz** zu ermitteln.