Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern des Bundesministeriums für Verkehr

Der ADAC e.V. ist ein nicht-wirtschaftlicher Verein und anerkannter Verbraucherverband mit über 22,4 Millionen Mitgliedern, der seine vorrangige Aufgabe in der Förderung und Aufrechterhaltung der Mobilität seiner Mitglieder sieht. Hilfe, Rat und Schutz nach Panne, Unfall, Krankheit sowie im häuslichen Bereich beschreiben den Kern der Tätigkeiten. Der ADAC e.V. setzt sich intensiv für Verkehrssicherheit und Verkehrserziehung ein. Unabhängige Verbraucherschutztests dienen der Aufklärung der Mitglieder und tragen u. a. zu Fortschritten bei der Fahrzeugsicherheit, beim Umwelt- und Klimaschutz bei. Die Beratungsleistung für Mitglieder umfasst juristische, technische sowie touristische Themen. Zusätzlich gilt der Einsatz des ADAC e.V. der Förderung des Motorsports und des Tourismus sowie der Erhaltung, Pflege und Nutzung des kraftfahrttechnischen Kulturgutes, der Förderung der Luftrettung sowie der Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Sportschifffahrt. Im Rahmen der Interessenvertretung setzt sich der ADAC e.V. für die Belange der Verkehrsteilnehmenden sowie für Fortschritte im Verkehrswesen unter Berücksichtigung des Umwelt- und Klimaschutzes ein. Der ADAC e.V. ist eingetragen im Lobbyregister des Deutschen Bundestags nach dem Lobbyregistergesetz, Registernummer: R002184 sowie im Europäischen Transparenzregister, Registernummer: 02452103934-97. Die Interessensvertretung wird auf der Grundlage des Verhaltenskodex nach dem Lobbyregistergesetz und dem ADAC Verhaltenskodex betrieben.

Der ADAC e. V. bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern des Bundesministeriums für Verkehr. Wir möchten auf folgende Punkte aus dem sog. Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetz eingehen:

§ 1 IVSG-E Anwendungsbereich und übergeordnete Anmerkungen

Mit der IVS-Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 07.07.2010 (ABl. L 207 vom 6.8.2010, S. 1) wurde ein europaweiter Rechtsrahmen für intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern geschaffen. Die IVS-Richtlinie wurde mit der Richtlinie (EU) 2023/2661 vom 22.11.2023 grundlegend überarbeitet. Der ADAC nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung das Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetz vom 21.06.2013 neu fassen will (IVSG-E), um die Änderungen, die sich in der Richtlinie 2010/40/EU ergeben, bis zum 21.12.2025 in nationales Recht umzusetzen.

Der Entwurf soll die Entwicklung innovativer Verkehrstechnologien zur Schaffung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) fördern und regelt unter anderem die Umsetzung der Datenbereitstellungsverpflichtungen gemäß der IVS-Richtlinie 2010/40/EU, die Einrichtung einer Koordinierungsstelle bei der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen (BASt), die Einführung eines

automatisierten Mechanismus zur Qualitätssicherung durch die BASt sowie eine Neufassung der Regelungen zur Eigenerklärung von Dateninhabern zu Datenlieferpflichten. Der Entwurf greift hierbei mehrere Elemente auf, die im Entwurf des Mobilitätsdatengesetzes (MDG-E; Drs. 20/13954) der 20. Legislaturperiode enthalten waren (z.B. die Einrichtung einer Koordinierungsstelle und die Einführung eines Qualitätsmechanismus). Nicht in den IVSG-E übernommen wurden hingegen die folgenden Elemente aus dem MDG-E:

- eine eigene Motivationslage hinsichtlich des Zwecks und der Ziele des Gesetzes,
- weitergehende, nationale Anforderungen an Inhalt, Umfang, Qualität oder Zeitpunkte der bereitzustellenden Daten,
- die Vereinheitlichung gesetzlicher Datenlieferpflichten, insbesondere mit nationalen Gesetzen wie der nationalen Mobilitätsdatenverordnung und dem Personenbeförderungsgesetz,
- die Anforderung, Mobilitätsdaten am nationalen Zugangspunkt kostenfrei zur Verfügung zu stellen,
- Sanktionierungsmöglichkeiten bei Nichterfüllung der Bereitstellungspflichten durch die Dateninhaber.

Auffällig ist, dass der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft aufgrund von Bürokratiekosten aus Informationspflichten mit ca. 27,5 Millionen Euro mehr als dreimal so hoch erwartet wird, wie im MDG-E des letzten Jahres (ca. 9 Millionen Euro). Auch der angesetzte Erfüllungsaufwand der Verwaltung steigt (Steigerung des jährlichen Erfüllungsaufwands um ca. 3,5 Millionen Euro; Steigerung des einmaligen Erfüllungsaufwands um 8, 5 Millionen Euro). Die Anzahl der neu zu schaffenden Planstellen bleibt hingegen nahezu unverändert.

§ 2 IVSG-E Begriffsbestimmungen

§ 2 IVSG-E enthält die maßgeblichen Begriffsbestimmungen. Der Referentenentwurf übernimmt weitgehend die in der Richtlinie 2010/40/EU enthaltenden Definitionen. Die direkten Verweise auf den Richtlinientext (vgl. etwa §§ 2 Nr. 4, 5, 9 und 10 IVSG-E) machen das IVSG-E schwer lesbar und erschweren damit die Anwendbarkeit des Gesetzes.

Daten werden allgemein definiert als „*maschinenlesbare Daten* […]“, was zu einem Zirkelschluss führt. Die Definition sollte z.B. wie folgt substantiiert werden: „*Mobilitätsdaten: maschinenlesbare Informationen im Bereich der intelligenten Verkehrssysteme, etwa Straßen-, Verkehrs- und Reisedaten, sowie die dazugehörigen Metadaten, in spezifizierten Formaten*“. Hinsichtlich der wenig konturierten Begriffsbestimmungen des „*Dateninhabers*“ und des „*Datennutzers*“ erscheint eine präzisierende Überarbeitung des Gesetzesentwurfs im Interesse der Rechtssicherheit geboten.

§§ 3, 4 IVSG-E Intelligenter Verkehrssysteme und vorrangige Bereiche

§ 3 IVSG-E enthält wesentliche Grundsätze für die Einführung von IVS. Die Vorschrift verweist ebenfalls auf die Richtlinie 2010/40/EU, was die Lesbarkeit und die Anwendbarkeit des Gesetzes erschwert, handelt es sich doch um die dem Gesetz zugrundeliegenden Leitsätze.

In § 4 des Referentenentwurfs werden vier Bereiche identisch zu Anhang I der Richtlinie 2010/40/EU aufgelistet, in denen vorrangig intelligente Verkehrssysteme eingeführt werden sollen. Aus Sicht des ADAC bleibt unklar, wer der Adressat dieser Formulierung ist und welche Rechtsfolgen daraus erwachsen. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich nur, dass „[i]*n diesen vorrangigen Bereichen* […] *die Effizienz, Sicherheit und Nachhaltigkeit des Straßenverkehrs verbessert und eine einheitliche Umsetzung in der gesamten EU gewährleistet werden*“ soll. Der

ADAC bezweifelt, dass einzelne Marktteilnehmer aus dieser Regelung einen Rechtsanspruch für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme in den vorrangigen Bereichen ableiten können oder dass aus der Regelung sonstige rechtliche Konsequenzen folgen.

§§ 5, 6 IVSG-E Verfügbarkeit und Bereitstellung von Daten

Die Vorschriften zur Verfügbarkeit und Bereitstellung von Daten stellen das Herzstück des IVSG-E dar. Insoweit sollte aus dem Gesetzestext klarer hervorgehen, dass es sich bei § 6 IVSG-E um eine *gesetzliche Verpflichtung* zur Bereitstellung durch die Dateninhaber handelt. Die Verpflichtungen zur Bereitstellung von Informationen erstrecken sich – entsprechend den unionsrechtlichen Vorgaben – auch auf nicht digitalisierte Informationen. Die Mitgliedstaaten sind demnach verpflichtet, sämtliche relevanten Daten, unabhängig von deren ursprünglichem Format, zu digitalisieren und über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellen. Dies betrifft sowohl neu erhobene als auch bereits vorhandene Informationen, die für die Umsetzung intelligenter Verkehrssysteme erforderlich sind. Die Digitalisierung dieser Daten ist eine zentrale Voraussetzung für eine einheitliche und effiziente Nutzung von IVS-Diensten sowie für die Interoperabilität zwischen verschiedenen Verkehrsträgern und Systemen. Vor diesem Hintergrund sind die zuständigen Stellen gemäß § 5 IVSG-E verpflichtet, die in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Informationen entsprechend zu digitalisieren. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Kritisch sieht der ADAC jedoch, dass der Referentenentwurf keinen Anreiz für die geografisch oder inhaltlich *vollständige* Erfassung von Mobilitätsdaten setzt. Es bleibt zu befürchten, dass auch zukünftig nur solche Daten bereitgestellt werden, die operativ von den Dateninhabern bereits erhoben werden. Derzeit erfolgt die Datenerfassung nicht flächendeckend, sowohl bezüglich der statischen Beschreibung der Infrastruktur als auch bezüglich der dynamischen Informationen über das Verkehrsangebot. Für die Entwicklung von Geschäftsmodellen mit Informationsdiensten und neue Dienstleistungen für Verbraucher ist die Vollständigkeit von Mobilitätsdaten jedoch ein wesentliches Kriterium. Der ADAC befürchtet, dass das neu gefasste Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetz den heute unzureichenden Zustand nicht verbessern wird.

Neben den Datenlieferungsverpflichtungen nach der Richtlinie 2010/40/EU und der zugehörigen delegierten Verordnungen bestehen für Dateninhaber je nach Fall weitere Datenlieferpflichten aus nationalen Regulierungen, wie z.B. der Mobilitätsdatenverordnung (MDV) oder § 3a Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Die verschiedenen Datenlieferpflichten unterscheiden sich nach Umfang, Format und Zeitpunkt, zu dem die Daten bereitgestellt werden müssen. Der vorliegende Referentenentwurf trägt nicht zur Vereinheitlichung dieser überlappenden und ggf. konkurrierenden Lieferverpflichtungen bei und bedarf daher dringend der Überarbeitung und Ausweitung, um einen regulatorischen Flickenteppich zu vermeiden.

§§ 7, 8 IVSG-E Nationaler Zugangspunkt und Nationale Stelle

Die Umsetzung der Datenlieferpflichten macht die Einrichtung einer Koordinierungsstelle erforderlich, um die harmonisierte Umsetzung durch die verschiedenen Verpflichteten (z. B. Straßenbetreiber, Verkehrsunternehmen, Rundfunkanstalten und Diensteanbieter) sicherzustellen. Der Begriff „*Koordinierungsstelle für Mobilitätsdaten*“, wie er noch im MDG-E vorgesehen war, wird durch den Begriff „*Nationale Stelle*” ersetzt. Die Koordinierung soll indes weiterhin von der Bundesanstalt für das Straßen- und Verkehrswesen (BASt) als Nationale Stelle wahrgenommen werden. Die Nationale Stelle ist definiert als eine unparteiische und unabhängige Stelle, die bei der bundesweiten Zusammenführung von Daten im Nationalen Zugangspunkt kommunikative, koordinierende und technische Aufgaben übernimmt und die Einhaltung der Anforderungen aus den

Spezifikationen durch die Dateninhaber bezüglich der Eigenerklärungen und der Bereitstellungsverpflichtungen bewertet.

Als Nationaler Zugangspunkt für die Entgegennahme und die Ermöglichung des Zugangs zu den Daten ist die Mobilithek des Bundesministeriums für Verkehr vorgesehen. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, dass die Mobilithek nicht Eigentümerin der Daten ist, sondern eine Plattform für den Datenaustausch darstellt. Andererseits darf die Mobilithek als zentrale digitale Schnittstelle für den Zugang zu Daten nicht zu einem reinen Marktplatz für den kommerziellen Vertrieb von Daten werden.

Der Referentenentwurf selbst enthält keine verbindlichen Vorgaben zu technischen Datenformaten, in denen die nach Anhang III der Richtlinie 2010/40/EU bereitzustellenden Daten zu liefern sind. Vielmehr hat die Bundesanstalt für das Straßen- und Verkehrswesen BASt als Nationale Stelle gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 3 IVSG-E die Aufgabe, Leitlinien zu Datenstandards, Mindestprofilen, Qualitätsstandards und weiteren technischen Einzelheiten hinsichtlich der Bereitstellung und Nutzung von Daten aufzustellen und zu veröffentlichen. Da ein Teil der Daten bereits zum 31.12.2025 bereitgestellt werden soll, ist es fraglich, ob die notwendigen Spezifikationen bis dahin abgestimmt und veröffentlicht sind. Selbst für Daten, die zum 31.12.2026 zur Verfügung gestellt werden müssen, erscheint die Vorgehensweise ambitioniert.

Die BASt hat zudem gem. § 8 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 8 IVSG-E die Aufgabe, Dateninhaber bei festgestellten Abweichungen und rechtswidrigem Verhalten anzusprechen. Der Referentenentwurf enthält jedoch keinen konkreten Sanktionierungsmechanismus, um die Vorschriften des Gesetzes behördlich durchzusetzen. Der ADAC befürchtet, dass weiterhin viele Dateninhaber ihre Daten nur unvollständig, verspätet, in unzureichender Qualität, in falschen oder undokumentierten Datenformaten oder gar nicht zur Verfügung stellen werden.

Um die Bereitstellung von Mobilitätsdaten sicherzustellen und die Einhaltung der festgelegten Leitlinien zu gewährleisten, sollte eine Durchsetzungsbehörde nach dem Vorbild des MDG-E beim Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) eingerichtet werden. Diese sollte befugt sein, entsprechende Datenlieferpflichten durchzusetzen – erforderlichenfalls unter Androhung von Bußgeldern.

§ 9 IVSG-E Eigenerklärungen von Dateninhabern zu Datenlieferpflichten

Im Vergleich zum bisherigen IVSG bringen die neuen Regelungen zur Abgabe und Prüfung von Eigenerklärungen mehrere Änderungen mit sich. So müssen Eigenerklärungen künftig elektronisch eingereicht werden. Dadurch sollen die Angaben schneller aktualisiert werden. Der Inhalt der Eigenerklärungen ist zudem klarer definiert. Zur Förderung von Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit hat die Nationale Stelle ein Musterformular bereitzustellen. Die stichprobenartige Prüfung durch die Nationale Stelle wurde erweitert und umfasst nun konkrete Aspekte wie die Erhebung, Verfügbarkeit, Austauschbarkeit und Qualität der Daten. Dies bewertet der ADAC als grundsätzlich positiv, da es zu einer Digitalisierung und Vereinheitlichung der Struktur und Übermittlung der Eigenerklärungen führt.

§ 10 IVSG-E Datenqualitätsverbesserung durch die Nationale Stelle

Um die Datenqualität zu verbessern, wird die Nationale Stelle verpflichtet, ein automatisiertes System einzuführen, das folgende Funktionen erfüllen soll:

1. Eingabe von festgestellten Fehlern, Ungenauigkeiten und Korrekturen,
2. Automatisierte Weiterleitung der eingegebenen Informationen an die Dateninhaber und
3. Aufnahme der Ergebnisse der Prüfung.

Die Datenqualität steht und fällt mit dem eingeführten automatisierten System. Zentrale Aspekte wie die Fehlererkennung, Rückmeldung und Qualitätssicherung sind vollständig von der Funktionsfähigkeit und Zuverlässigkeit des automatisierten Systems abhängig. Eine unzureichende technische Umsetzung, fehlende Wartung oder mangelhafte Nutzerfreundlichkeit könnten die angestrebte Verbesserung der Datenqualität gefährden. Mithin sind an die Qualität des automatisierten Systems hohe Anforderungen zu stellen. Die Umsetzung bleibt abzuwarten.

§ 11 IVSG-E Verarbeitung personenbezogener Daten

§ 11 des IVSG-E dient der Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2010/40/EU. Er stellt klar, dass bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit intelligenten Verkehrssystemen die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) sowie die Richtlinie 2002/58/EG über den Datenschutz in der elektronischen Kommunikation zu beachten sind. Es dürfen nur solche personenbezogenen Daten verarbeitet werden, die für die jeweilige Anwendung oder den Dienst unbedingt erforderlich sind. Die betroffenen Personen müssen umfassend über die Datenverarbeitung informiert werden – insbesondere über Zweck, Rechtsgrundlage, Empfänger und ihre Rechte. Darüber hinaus sind geeignete technische und organisatorische Maßnahmen zum Schutz der Daten vor unbefugtem Zugriff, Verlust oder Zerstörung zu treffen. Die Regelung in § 11 IVSG ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie den Schutz personenbezogener Daten im Bereich intelligenter Verkehrssysteme ausdrücklich betont und an die bestehenden europäischen Datenschutzstandards anknüpft.

Kritisch zu sehen ist jedoch, dass die Vorschrift weitgehend deklaratorisch bleibt und keine konkreten technischen oder organisatorischen Anforderungen definiert (z.B. Privacy-enhancing technologies). Es fehlt an klaren Vorgaben zur praktischen Umsetzung der Datenschutzpflichten, etwa zur Pseudonymisierung, zur Datenlöschung oder zur datenschutzfreundlichen Systemgestaltung (Privacy by Design). Auch bleibt offen, wie die Einhaltung der Vorgaben überwacht und sanktioniert werden soll. Damit besteht die Gefahr, dass der Datenschutz in der Praxis hinter den formulierten Zielen zurückbleibt.

§§ 12, 13 IVSG-E Verordnungsermächtigungen und Evaluierung

§ 12 IVSG-E enthält eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Verkehr und dient der Umsetzung und Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU und delegierter Rechtsakte der EU. Ziel ist die nähere Ausgestaltung technischer, organisatorischer und verfahrensbezogener Anforderungen im Bereich intelligenter Verkehrssysteme. Eine Zustimmung des Bundesrates ist grundsätzlich nicht erforderlich. Die Regelung ist verfassungsrechtlich korrekt ausgestaltet und erfüllt die Anforderungen des Art. 80 GG. Der ADAC sieht die Verordnungsermächtigung als grundsätzlich positiv an, da sie die Möglichkeit schafft, technische Details zu konkretisieren und zu überarbeiten, ohne den Gesetzgeber zu überlasten.

Die Evaluierung nach fünf Jahren gem. § 13 IVSG-E beschränkt sich auf die technische Erfüllung der Umsetzungsanforderungen aus der Richtlinie 2010/40/EU und den nachgeordneten

delegierten Verordnungen. Aus Sicht des ADAC sollte zudem überprüft werden, ob das IVSG einen tatsächlichen Mehrwert bietet, insbesondere ob intelligente Verkehrssysteme tatsächlich eingeführt werden, die Daten der Mobilithek nutzen.

Fazit

Bisher wurden Mobilitätsdaten von den Dateninhabern entweder gar nicht, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig zur Verfügung gestellt. Nach Einschätzung des ADAC wird die Neufassung des Gesetzes für intelligente Verkehrssysteme keine grundlegenden Verbesserungen für den Zugang zu Mobilitätsdaten mit sich bringen. Der ADAC stützt seine Schlussfolgerung im Wesentlichen auf die folgenden Kritikpunkte:

- Potenzielle Datennutzer, die für multimodale Verkehrsinformationsdienste auf diese Daten angewiesen sind, haben keine Gewissheit über die Vollständigkeit der räumlichen Abdeckung sowie die Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit und Richtigkeit der Daten.
- Auch zukünftig erhalten sie weder einen rechtlichen Anspruch auf Zugang zu den erforderlichen Daten noch die Möglichkeit zur Geltendmachung von Schadensersatz bei Nichterfüllung.
- Der Referentenentwurf enthält keinen konkreten Sanktionierungsmechanismus, um die Vorschriften des Gesetzes behördlich durchzusetzen. Diese unsichere Rechtsposition ist ein großes Hemmnis für datengetriebene Geschäftsmodelle.

Verbraucher können Mobilitätsdaten nicht unmittelbar nutzen. Sie sind darauf angewiesen, dass Diensteanbieter multimodale Reise- und Verkehrsinformationsdienste auf einer tragfähigen Geschäftsgrundlage entwickeln und betreiben. Der vorliegende Entwurf des IVSG-E sollte ambitionierter ausgestaltet werden. Er bleibt hinter den Erfordernissen für eine dynamische Marktgestaltung zurück und geht an keiner Stelle über die Umsetzungsnotwendigkeit der Richtlinie 2010/40/EU hinaus. Der ADAC empfiehlt, den Referentenentwurf mit der genannten Zielsetzung zu überarbeiten.

Herausgeber

ADAC e.V.
Büro Berlin
Unter den Linden 38
10117 Berlin
E-Mail: buero-berlin@adac.de

Alle Inhalte wenden sich an und gelten für alle Geschlechter (w/m/d). Soweit grammatikalisch männliche, weibliche oder neutrale Personenbezeichnungen verwendet werden, dient dies allein der besseren Lesbarkeit.