

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Mobilitätsdatengesetz

29. Mai 2024

Zusammenfassung

Am 16. Mai hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) den Referentenentwurf zum Mobilitätsdatengesetz (MDG-RefE) in die Verbändeanhörung gegeben. Der Entwurf konkretisiert die im Juli 2023 veröffentlichten Eckpunkte. Bitkom begrüßt das grundsätzliche Ansinnen des Gesetzes, die Verfügbarkeit und Qualität von Mobilitätsdaten zu verbessern und multimodale Reiseangebote zu vereinfachen.

Gegenüber den Eckpunkten wurden erste sinnvolle Anpassungen vorgenommen, etwa bei dynamischen Auslastungsdaten im Bedarfsverkehr. Auch die geplante Bund-Länder-Zusammenarbeit sowie die Verknüpfung von Landessystemen für Mobilitätsdaten mit der Mobilithek sind positiv hervorzuheben. Standardlizenzen für essenzielle Daten reduzieren zudem den administrativen Aufwand.

Gleichwohl enthält der Entwurf weiterhin kritische Punkte, die aus unserer Sicht den Erfolg des Vorhabens und die Attraktivität Deutschlands als Standort für innovative Mobilitätslösungen ausbremsen. Unterschiedliche Mobilitätsangebote und -dienstleister haben in diesem Zusammenhang verschiedene Anforderungen an ein innovatives Mobilitätsdatenökosystem. Aus Datengebersicht bedeutet die Pflicht zur unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt (NAP) sowie die Gestaltung der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Genauigkeit von Mobilitätsdaten einen erheblichen Mehraufwand und ein Risiko für Geschäftsmodelle bei wettbewerbsrelevanten Daten. Aus Sicht der Datenehmer wiederum sollte der Datenkatalog noch erweitert werden. An dieser Stelle wären insbesondere Verweise auf sektorspezifische Regelungen wünschenswert, um den einzelnen Verkehrsträger für die Personenbeförderung Rechnung zu tragen.

Zudem sollte das Gesetz, wie auch bereits die Eckpunkte, klarstellen, dass mit dem Mobilitätsdatengesetz keine Verpflichtung zur Erhebung neuer Daten geschaffen wird und Daten nur dann bereitgestellt werden müssen, wenn die Daten auch tatsächlich vorliegen.

Daten über die Verkehrsinfrastruktur werden in den bisherigen Rechtsgrundlagen zum Teil nur abstrakt beschrieben – hier sollte der geplante Bundeskoordinator Konkretisierungen liefern.

Der berechnete Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist mit Blick auf die umfangreichen internen Prozesse zur Datenbereitstellung und zur verpflichtenden Qualitätsverbesserung hingegen zu konservativ kalkuliert und dürfte in der Praxis deutlich höher ausfallen.

Kommentierung im Detail

Unterschiedliche Mobilitätsangebote und -dienstleister haben verschiedene Anforderungen an ein innovatives Mobilitätsdatenökosystem. Das Mobilitätsdatengesetz muss dieser Tatsache Rechnung tragen, indem bei den Regelungen zur Bereitstellung und zur Lizenzierung die Interessen von sowohl Datengebern als auch Datennehmern berücksichtigt werden. Die im MDG gebündelten Datenarten sind umfangreich, decken aber nicht sämtliche verkehrsträgerspezifischen Mobilitätsdaten und Anwendungsfälle ab, etwa mit Blick auf intermodales Ticketing. Daher sollte das Gesetz, wo nötig, auf sektorspezifische Regelungen verweisen.

Doppelregulierung vermeiden

Die Schaffung eines Mobilitätsdatengesetzes zur Bündelung aller Gesetzesvorhaben ist grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings besteht durch die lange Übergangsfrist bis zur Ablösung der Mobilitätsdatenverordnung (spätestens 01.12.2028) auf absehbare Zeit eine Doppelregulierung und somit potenzielle Rechtsunsicherheit. Daher sollte hier frühzeitig geklärt werden, wann und in welchem Umfang die Vorgaben der Mobilitätsdatenverordnung in das Mobilitätsdatengesetz übernommen werden.

Datenzugriff sicher gestalten

Wir bedauern, dass der Gesetzentwurf weiterhin keine Registrierung für die Nutzung der Mobilitätsdaten vorsieht. Die Registrierung bietet die Möglichkeit, die Nutzer bei Störungen oder anderen wichtigen Meldungen zu informieren. Durch die fehlende Registrierung, die fehlende Zweckbindung und der Ausschluss einer Vergütung der Daten ist der Einstieg und die Nutzung dieser Daten so vereinfacht, dass jeder auf diese Daten zugreifen und dementsprechend für seine Zwecke nutzen könnte, ohne dass weder der Bundeskoordinator noch die Dateninhaber Kenntnisse darüber haben, wer die Daten nutzt.

Eine unkomplizierte verpflichtende Registrierung sollte eine Mindestvoraussetzung für den Datenabruf bzw. für eine automatisierte Datenzustellung sein. Generell sollte unterschieden werden zwischen Datennutzern als Endnutzer und Datennutzern als institutionelle Nutzer (oder ITS-Aktoren). Datenendnutzer sollen immer über

institutionelle Nutzer (kommerzielle und nichtkommerzielle Akteure oder Anbieter) bedient werden. Institutionelle Nutzer sollen sich bei der Datenbereitstellungsinfrastruktur bzw. der Datenzustellungsinfrastruktur digital registrieren und bei Zugriffen authentifizieren müssen. Es werden kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzungen der Betriebs- und Mobilitätsdaten ermöglicht.

Der Entwurf sieht ebenfalls weiterhin vor, dass sämtliche Daten über den Nationalen Zugangspunkt (NAP) geteilt werden, unabhängig davon, ob sie statisch oder dynamisch sind. Dabei muss der Betreiber des NAP sicherstellen, dass dieser technisch skalierbar ausgelegt ist und die entstehenden Latenzzeiten den Anforderungen der Anwendungsfälle entsprechen.

Im Straßenverkehr sind dies z.B. insbesondere zeitlich und örtlich veränderliche Größen und Ereignisse wie Personen auf der Fahrbahn, Falschfahrer, Lage und Länge eines Staus oder Geschwindigkeitsbegrenzungen eines Wechselverkehrszeichens (WVZ). Sie müssen als dynamische Daten in Echtzeit (RTTI) den jeweils betroffenen „Nutzern“ zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere so genannte sicherheitsrelevante Daten (SRTI) müssen hier in Bruchteilen von Sekunden beim Verkehrsteilnehmer verfügbar sein (Projekte wie NordicWay 1-3 dienen als Vorbild). Wenn jedoch ein NAP in Form einer Datenbank oder eines zentralen Webservers vorgesehen ist und „Nutzer“ in Form von vernetzten PKW, Bussen oder LKW den Server mehrmals pro Sekunde nach RTTI- oder SRTI-Daten fragen sollen (z.B. „Ist eine Person auf der Straße?“, „Hat sich die Geschwindigkeitsbegrenzung eines bestimmten WVZ in den letzten fünf Sekunden geändert?“), dann ist bei mehreren hunderttausend Verkehrsteilnehmern in einer Stadtregion mit einer Überlastung der IT-Infrastruktur zu rechnen. Dies gilt insbesondere für Echtzeit- und Verkehrssicherheitsdaten (z.B. zur Umsetzung von RTTI und SRTI). Für diese Art von Datenverbreitung muss eine geographisch und länderübergreifende Weiterleitungsinfrastruktur eingesetzt werden, wie sie bereits in einigen Projekten erfolgreich erprobt wurde.

Daten zur Verkehrsinfrastruktur hinreichend beschreiben

Daten der Verkehrsinfrastruktur, sowohl statische wie auch dynamische Daten, sind in den Anlagen der beiden im Entwurf zentralen Delegierten Verordnungen der EU nur unzureichend beschrieben. So fehlen etwa Arten von Beschilderungen z.B. bei Parkzonen, die Topologie von Straße, Rad- und Fußwegen, inkl. Bordsteinen, Fahrbahnmarkierungen, etc. oder dynamische Daten wie die von Ampeln oder Wechselverkehrszeichen. Hier sollte der geplante Bundeskoordinator Konkretisierungen liefern und mit den Nutzergruppen der Verkehrsinfrastruktur erarbeiten, welche Daten einen wesentlichen Nutzen für die Verkehrsteilnehmer darstellen.

Wettbewerbsrelevante Auslastungsdaten schützen

Es ist erfreulich, dass der Entwurf der Erkenntnis Rechnung trägt, dass eine Bereitstellung von dynamischen Auslastungsdaten im Bedarfsverkehr keinen Beitrag

zur Nachhaltigkeit oder einem besseren Mobilitätsangebot leistet, sondern Mobilitätsanbieter unnötig belastet. Darüber hinaus gilt weiterhin der Grundsatz, dass dynamische und historische Auslastungsdaten bei wettbewerbsintensiven Verkehrsträgern als vertrauliche und strategische relevante Informationen einzustufen und eine Herausgabe dieser Daten nach §5 MDG-RefE abzulehnen sind.

Beispielsweise erfolgt die Angebotsplanung auf Basis von historischen Auslastungsdaten, die daher hohen strategischen Wert für die Unternehmen haben. Wenn diese Angebotsdaten für alle zugänglich gemacht werden, wird dieser Wert entwertet: Auf Basis der Daten können Wettbewerber neue, profitable Strecken schnell erschließen und genauso anbieten. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn die Pflicht zur Bereitstellung nur für diejenigen Anbieter gilt, die solche Daten bereits erheben. Dies könnte zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen führen. Ferner sind gerade im Nah- und Regionalverkehr Brancheninitiativen und Standardisierung zu der Datenkategorie Auslastung noch nicht abgeschlossen. Die pauschale Vorgabe zur Veröffentlichung stellt daher ein Risiko für die technische Umsetzung zu Ungunsten der Verkehrsunternehmen dar.

Da es sich bei der Bereitstellung von Auslastungsdaten um eine für Mitgliedstaaten gemäß der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 über die Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste (MMTIS) optionale Vorgabe handelt, sollte geprüft werden, warum sich andere EU-Nachbarländer für oder gegen die Veröffentlichung von Auslastungsprognosen der Verkehrsunternehmen entschieden haben.

Ferner sind die nach §5 Abs. 3 MDG-RefE geforderten Daten zur Auslastung von Vorrangplätzen für Menschen mit Behinderung und Daten zu Stellflächen für Hilfsmittel heute in öffentlichen Verkehrsmitteln nicht verfügbar und können nur mit hohem Aufwand ermittelt werden, da es an Sensorik hierfür bei Ein- und Ausstieg fehlt. Zudem sind aufgrund der offenen Struktur des öffentlichen Verkehrs die Identität und etwaige Mobilitätseinschränkungen der Passagiere unbekannt.

Faire Lizenzierung und Datennutzung ermöglichen

Sowohl die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 über die Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste (MMTIS) als auch die Delegierte Verordnung (EU) 2022/670 über die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste (RTTI) sehen die Möglichkeit vor, Lizenzvereinbarungen für die Nutzung der bereitzustellenden Daten abzuschließen, inklusive einer angemessenen Vergütung. In diesem Zusammenhang müssen regulatorische Konflikte mit der EU-Gesetzgebung (z.B. AI Act, Data Act sowie EU-Fahrgastreueverordnung) und möglichen nationalen Regelungen gelöst werden.

Es erschließt sich daher nicht, warum der vorliegende Gesetzentwurf diese Möglichkeit kategorisch ausschließt und vorsieht, dass sämtliche über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellenden Mobilitätsdaten gemäß §6 Abs. 1, Abs. 2 MDG-RefE

unentgeltlich und für jegliche kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung bereitgestellt werden müssen. Die Möglichkeit einer Vergütung sollte grundsätzlich eingeräumt werden, wobei die Preisgestaltung jedoch stets fair, transparent, angemessen, diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein muss. Aus Datengebersicht sollten die in §6 Abs. 3 MDG-RefE vorgesehenen Standardlizenzen ausreichend Spielraum für eine mögliche Vergütung und Zweckbeschränkung lassen.

Weiterhin gilt: Eine Auswertung von Verkehrsdaten als Grundlage für z.B. lokale Infrastrukturentscheidungen, Verkehrspolitik wird ausdrücklich unterstützt. Dabei sollten Verkehrssicherheits- und Klimaschutzziele, also „data for the public good“, oberste Priorität haben. Hierbei sollte allerdings klar zwischen solchen öffentlich relevanten Daten und privatwirtschaftlichen Daten, wie beispielsweise Verfügbarkeitsdaten bzw. prognostizierte Auslastungsdaten, die nachgewiesen Geschäftsgeheimnisse betreffen, unterschieden werden. Sensible Unternehmensdaten müssen auch in Zukunft geschützt werden können.

Bestimmte Mobilitätsdaten, wie z.B. Verfügbarkeitsdaten der oben genannten Verkehrsträger für Personenbeförderung, werden von den Datengebern durch Investitionen und einen jahrelangen Betrieb erwirtschaftet. Den Datennutzern wird durch den Entwurf ermöglicht, auf Basis dieser Daten neue Geschäftsmodelle aufzubauen, die im Zweifel sogar im Wettbewerb mit den Datengebern stehen könnten. Der Ausschluss einer angemessenen Vergütung im Gegenzug für das Teilen dieser Daten führt zu einem unfairen Wettbewerb und einer unangemessenen Bevorteilung neuer, abstrakter Geschäftsmodelle gegenüber bereits bestehenden und bewiesenen Angeboten. Dies führt zu einer massiven Belastung der Dateninhaber, weil nicht nur die Bereitstellung, sondern auch die Generierung dieser Daten mit Aufwand und Kosten verbunden sind. Sollten diese nicht entsprechend vergütet werden, wird dies zu Qualitätseinbußen bei den Daten führen.

Lizenzvereinbarungen, die nach dem Mobilitätsdatengesetz geschlossen werden, sollen gemäß Entwurf standardisiert werden. Aus Datennehmersicht stellt dies eine erhebliche administrative Erleichterung dar, weil die in den Leitlinien festgelegten Bedingungen für das Teilen von essenziellen Daten nicht jedes Mal neu verhandelt werden müssen.

Sinnvolle Prozesse zur Qualitätsverbesserung schaffen

Die grundsätzliche Erwägung, ein System zur Verbesserung der Datenqualität zu etablieren, ist zu begrüßen. Zugleich legt die Formulierung von §8 MDG-RefE nahe, dass hierfür ein separates System, neben dem bestehenden NAP, eingerichtet werden soll. Im Sinne eines effizienten und nutzerfreundlichen Prozesses sollte das Verfahren – verbunden mit einer Nutzerregistrierung – in die Systeme des NAP integriert werden, um die Schaffung einer zusätzlichen Plattform zu vermeiden. Zudem sollten die Standards jedoch unbedingt den spezifischen Funktionsweisen und Anforderungen der verschiedenen Verkehrsträger Rechnung tragen. Der Bundeskoordinator sollte, unter enger Beteiligung der Branche, konkrete Leitlinien für angemessene

Qualitätsverbesserungsverfahren aufstellen, um den Prozess einheitlich und vergleichbar zu gestalten.

Ferner lässt die Formulierung in §8 (2) MDG-RefE zu, dass Datennutzer die Daten „korrigieren“. Wir unterstützen ausdrücklich, dass Datennutzer die Möglichkeit haben, Daten zu berichtigen und an Dritte weiterzugeben. Der Datennutzer sollte zudem die Pflicht haben, den Dateninhaber über die Fehler zu informieren. Der Nutzer sollte jedoch nicht die Möglichkeit haben, die korrigierten Daten in den NAP einzustellen, da dann Daten mit gleichem Datum und unterschiedlichen Werten existieren. Stattdessen sollte der Nutzer die Möglichkeit haben, fehlerhafte Daten im NAP zu kennzeichnen.

Um Fälle zu vermeiden, bei denen es sich nicht um Fehler an sich handelt, sondern um einen unterschiedlichen Umgang mit bestimmten Daten oder Schnittstellen und ein Fehler im Sinne der Datenqualität nicht festgestellt wurde, müssen Dateninhaber die Möglichkeit haben, ungerechtfertigte Ansprüche und die intensive Bindung von Ressourcen zu vermeiden. Die beschriebene Verankerung im Gesetz könnte unter Umständen eine Vielzahl von kleinen und großen Akteuren auf den Plan rufen, ihre bisherigen proprietären „Ideen“ als Fehler zu deklarieren und die Umsetzung zu erzwingen. Dies würde auf Seiten der betroffenen Unternehmen Aufwand für die Bearbeitung der Meldungen, für Analysen und für Anpassungen der Systeme bedeuten. Für alle Punkte, bei denen nicht die Qualität der Mangel ist, muss dies abgelehnt werden können. Zwingende Voraussetzung hierfür wäre jedoch eine Rückverfolgbarkeit und somit eine Registrierung. Letztere wäre im Übrigen auch essenziell, um zu verhindern, dass möglicherweise beliebige Personen, Bots und ähnliches mit automatisierten Anfragen und Korrekturvorschlägen über den NAP die Systeme weitgehend lahmlegen.

Die Verpflichtung zur Qualitätsverbesserung scheint zudem dem Grundsatz zu widersprechen, dass die Daten „wie vorhanden“ geliefert werden und steht im Kontrast zur kostenlosen Lieferung. Diese Verpflichtung könnte zu erheblichen finanziellen Belastungen der Dateninhaber führen, die hierfür eine Schnittstelle einrichten und die Fehlermeldungen bearbeiten müssen oder wenn Sanktionen drohen.

Kohärente und effiziente Bund-Länder-Zusammenarbeit

Erfreulich ist, dass das Gesetz potenziell Doppelstrukturen in der Mobilitätsdateninfrastruktur zwischen Bund und Ländern abbaut, indem gemäß §4 (2) MDG-RefE die bereitzustellenden Daten auch an ein Landessystem gemeldet werden können, das diese dann an den Nationalen Zugangspunkt (NAP) übermittelt.

Hierzu sollte ergänzend klargestellt werden, dass weitere Pflichten zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten gegenüber öffentlichen Stellen entfallen, wenn diese Daten bereits über ein Landessystem oder den NAP geteilt wurden. Die anfordernde Stelle (z.B. Kommunen, Landes- oder Bundesbehörden) sollten verpflichtet werden, die über die Landesstelle oder den NAP verfügbaren Daten zu nutzen.

Weiterhin sollte klargestellt werden, welche Rolle die Länder bei den Prozessen zur Qualitätssicherung spielen. Der Entwurf sieht vor, dass die Länder für die Qualitätssicherung vor Übermittlung an den NAP zuständig sind, lässt die Rolle bei der Meldung von Ungenauigkeiten aber offen.

Ein effektiver Bundeskoordinator statt neuer bürokratischer Strukturen

Die Schaffung eines „Datenkoordinators für Mobilitätsdaten“ nach §7 MDG-RefE sowie einer unabhängigen Datenaufsichtsbehörde nach §11 MDG-RefE sind grundsätzlich begrüßenswert. Diese Institutionen können bei Problemen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit eingreifen.

Ein kontinuierlicher Dialog sowohl über technische und fachliche Fragen für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den NAP aufrecht (Community Management) ist begrüßenswert, denn er bietet Möglichkeiten zur praxisnahen Gestaltung der Leitlinien und verbessert das Verständnis und stärkt den Austausch und die Innovationskraft innerhalb der Branche. Es ist allerdings nicht klar, anhand welcher Prozesse und Bestimmungen Konfliktsituationen gelöst werden sollen.

Die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern ist so auszugestalten, dass eine wirksame bundesweite Koordination möglich ist und dass landesspezifische Regelungen mit entsprechender Fragmentierungswirkung vermieden werden.

Mit Blick auf das Thema Bürokratieabbau sollte beim Aufbau der neuen Rolle des Bundeskoordinators darauf geachtet werden, dass keine parallelen Strukturen entstehen und somit beispielsweise doppelte Aufwände entstehen. Bei der Erarbeitung der umfangreichen, vom Bundeskoordinator zu erlassenden, Verfügungen und Standards ist eine enge Einbindung aller relevanten Branchen-Akteure frühzeitig vorzusehen.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.

Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Felix Lennart Hake | Referent Mobility

T 030 27576-243 | f.hake@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Intelligente Mobilität

Copyright

Bitkom 2024

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugswweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.