Stellungnahme Deutsches Verkehrsforum e.V.

Öffentliche Konsultation zum
Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten und zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes

durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Berlin, 28.05.2024

Die Schaffung eines Mobilitätsdatengesetzes (MDG) zur Bündelung aller Gesetzesvorhaben zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten ist aus Sicht des DVF grundsätzlich begrüßenswert.

Zum vorliegenden Entwurf möchte das Deutsche Verkehrsforum e.V. (DVF) nachfolgende Anmerkungen einbringen:

Artikel 1

§ 2 Zwecke und Ziele des Gesetzes

Als eines der Ziele des Gesetzes wird in § 2 Abs. 2 Nr. (7) MDG-E aufgeführt, „Diensteanbietern die Bereitstellung von Diensten mit einer anbieterübergreifenden digitalen Buchung und Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen zu ermöglichen“. Zur kommerziellen Bereitstellung von Diensten für den Fahrscheinvertrieb enthält der MDG-E jedoch keinerlei Regelungen. Die Klärung von Vertriebsfragen sollte daher im Rahmen einer möglichen zukünftigen europäischen Regulierung zu Multimodalen Digitalen Mobilitätsdiensten (MDMS) erfolgen.

§ 4 Bereitstellung von Mobilitätsdaten

a) Geltungsbereich nur für bereits vorliegende Daten

Im MDG sollte klarer herausgestellt werden, dass die Bereitstellung der Daten über den Nationalen Zugangspunkt (NAP) nur verpflichtend ist, wenn die Daten auch tatsächlich vorliegen und mit dem Gesetz keine Erhebungspflicht von Daten vorgegeben wird.

Insbesondere sollte in § 4 MDG ausdrücklich klargestellt werden, dass eine Verpflichtung zur Datenbereitstellung nach § 4 nur besteht, sofern („ob“), soweit (Umfang der Bereitstellung) und sobald (Beginn der Verpflichtung) dies in einem anderen einschlägigen Rechtsakt angeordnet ist.

Zwar ergibt sich mittelbar aus der Definition von „Mobilitätsdaten“ in § 3 Nr. 1 MDG-E und der Gesetzesbegründung, dass durch § 4 MDG-E keine eigenständige und zusätzliche

Datenbereitstellungspflicht einführt wird. In der Praxis können sich hier aber Auslegungsschwierigkeiten ergeben: So sind beispielsweise dynamische Mobilitätsdaten nach Art. 5 Abs. 3 der delegierten Verordnung 2017/1926 in der durch die VO 2024/490 geänderten Fassung („MMTIS-VO“) abhängig vom betroffenen Streckennetz erst zum 1.12.2025, 1.12.2026 oder sogar 1.12.2028 bereitzustellen. Aus dem Gesetz sollte daher klar hervorgehen, dass das MDG diese Verpflichtungen nicht zeitlich vorzieht. Andernfalls wäre begründungsbedürftig, warum von den Vorgaben des europäischen Gesetzgebers abgewichen wird.

b) Bestehende Datenstrukturen auf Landesebene

Die Nutzung bestehender Landessysteme zur Datenintegration auf Landesebene und zur Weiterleitung an DELFI bzw. den NAP ist in der bisherigen Mobilitätsdatenverordnung (MDV) verbindlich vorgegeben, im MDG-E wieder nur optional. Um eine Dopplung mit bestehenden Datenstrukturen im Regionalverkehr und zusätzliche Aufwände zu vermeiden, muss klargestellt werden, dass durch die Datenlieferung an die Landesdatendrehscheiben die Bereitstellungspflicht nach MDG entfällt. Dies könnte bspw. durch folgende Änderung in §4 Abs. 2 erfolgen:

> (2) Steht auf Landesebene ein Landessystem für Mobilitätsdaten zur Verfügung, entfällt mit der Bereitstellung der Mobilitätsdaten und zugehörigen Metadaten nach Absatz 1 und nach § 5 an diese Landessysteme die Bereitstellungpflicht an den Nationalen Zugangspunkt.

§ 5 Mobilitätsdaten zum Auslastungsgrad von straßen- und schienengebundenen Linienverkehrsdiensten, vom Linienbedarfsverkehr und vom gebündelten Bedarfsverkehr

a) Bereitstellung von Auslastungsdaten

Die Erkenntnis, dass eine Bereitstellung von Echtzeitdaten zur Auslastung von Bedarfsverkehren keinen Beitrag zu einem effizienteren oder nachhaltigeren Mobilitätsangebot leisten würde, ist positiv hervorzuheben.

Die Bereitstellung von detaillierten historischen und dynamischen Auslastungsdaten über den NAP lehnen wir ab. Auslastungsdaten stellen kommerziell wertvolle und wettbewerblich sensible Daten dar, die für die Preissetzung, Angebotsplanung und Reisendenlenkung eine entscheidende Rolle spielen. Genau aus diesem Grund investieren Verkehrsunternehmen in kostenintensive Erfassungssysteme. Eine Datenteilungspflicht würde jegliche Anreize zerstören, weiterhin in diese Systeme zu investieren.

Zudem gilt weiterhin eine Bereitstellungspflicht und keine Erhebungspflicht, wodurch innovative, datengetriebene Unternehmen de facto „bestraft“ werden.

Im Sinne eines fairen Wettbewerbs in Europa ist eine ungesteuerte Herausgabe von Auslastungsdaten über den NAP zu vermeiden. Über das MDG wird zu einem sehr frühen Zeitpunkt über die Veröffentlichung dieser Daten für Verkehre in Deutschland entschieden. Es besteht zudem keine EU-rechtliche Erforderlichkeit hierfür: Da es sich bei der Bereitstellung von Auslastungsdaten um eine für Mitgliedstaaten gemäß Deleg. VO

2017/1926 optionale Vorgabe handelt, sollte geprüft werden, warum sich andere Nachbarländer gegen die Veröffentlichung von Auslastungsprognosen der Verkehrsunternehmen entschieden haben.

b) Zeitpunkt der Bereitstellungspflicht von Auslastungsdaten

In § 5 MDG sollte klargestellt werden, dass die Verpflichtung zur Bereitstellung von Auslastungsdaten erst zu dem Zeitpunkt beginnt, zu dem für die entsprechende Strecke auch die Verpflichtung zur Bereitstellung von Verspätungsdaten nach § 4 besteht. Anderweitige Regelungen würden der Systematik der MMTIS-VO widersprechen, auf deren Art. 5 Abs. 4 die Verpflichtung zur Bereitstellung von Auslastungsdaten beruht: Die MMTIS-VO sieht für die Bereitstellung von Verspätungsdaten in Art. 5 Abs. 3 einen konkreten Zeitplan vor. In Ziffer 2 des Anhangs der MMTIS-VO werden diese Datenkategorien als „Service Level 1“ bezeichnet. Demgegenüber stellt die Bereitstellung von Auslastungsdaten nach Ziffer 2 des Anhangs der MMTIS-VO „Service Level 3“ dar. Service Level 3 setzt denklogisch voraus, dass Service Level 1 bereits gilt. Andernfalls wäre eine Abweichung von den Vorgaben des europäischen Gesetzgebers begründungsbedürftig.

c) Daten zur Auslastung von Vorrangplätzen für Menschen mit Behinderung

Gemäß § 5 Abs. 3 MDG-E „müssen“ Daten zur Auslastung von Vorrangplätzen für Menschen mit Behinderung und Daten zu Stellflächen für Hilfsmittel bereitgestellt werden. Eine entsprechende Datenanforderung fehlt in der MMTIS-VO (auch eine optionale Anforderung), insofern können diese Daten nicht als „Mobilitätsdaten“ gelten und in den Anwendungsbereich der MDG fallen. § 5 Abs. 3 MDG-E widerspricht damit auch direkt § 5 Abs. 1 S. 2 MDG-E, wonach die Daten „gemäß den Anforderungen von Artikel 5 Absatz 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926“ bereitzustellen sind. Zudem liegen diese Daten nicht vor: Aufgrund der offenen Struktur des öffentlichen Verkehrs sind Identität und etwaige Mobilitätseinschränkungen der Passagiere unbekannt. Die Auslastung zu Stellflächen kann nur mit hohem Aufwand, bspw. durch die Anschaffung von notwendiger Sensorik, ermittelt werden. Entsprechend sollte § 5 Abs. 3 daher gestrichen werden.

§ 6 Datennutzung; Lizenzen

a) Unentgeltliche Bereitstellung

§ 6 Abs. 1 MDG-E sieht eine kostenlose Bereitstellung von Mobilitätsdaten vor. Grundsätzlich fallen im Kontext Mobilitätsdaten bei den Verkehrsunternehmen Kosten an, u.a. für Schnittstellenprogrammierung und -pflege, Erhebung, Datenspeicherung, Konsolidierung und Aggregierung, Vorhaltung sowie Sensorik und weiterer Hardware und Betrieb. Aus diesem Grund sieht Art. 8 Abs. 4 der MMTIS-VO sowohl eine finanzielle Kompensation für die Datenbereitstellung und Verbreitung als auch eine freie Lizenzwahl vor (solange diese die Wiederverwendung so wenig wie möglich einschränkt). Auch die aktuelle EU-Fahrgastrechte-Verordnung sieht in Art. 10 Abs. 3 eine finanzielle Entschädigung für die Kosten vor, die mit der Zugangsgewährung (zu u.a. Echtzeitdaten) verbunden sind. Entsprechende oder sogar weitergehende Regelungen finden sich unter anderem auch in

§ 11 Abs. 2 des Datennutzungsgesetzes (DNG) und Art. 9 der Verordnung EU) 2023/2854 (Data Act).

Es erschließt sich daher nicht, warum der vorliegende Gesetzentwurf diese Möglichkeit kategorisch ausschließt und vorsieht, dass sämtliche über den NAP bereitzustellenden Mobilitätsdaten gemäß §6 Abs. 1, Abs. 2 unentgeltlich und für jegliche kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzung bereitgestellt werden müssen. Im Zusammenhang mit der Bereitstellungspflicht führt dies zu einer Verzerrung des Wettbewerbs für die datenerhebenden Unternehmen. Resultat wäre ein Rückgang der Investitionsfreudigkeit bestehender und neuer Anbieter („First Mover“) sowie ein weniger attraktives Angebot für Endkund*innen.

Die Möglichkeit einer Vergütung sollte daher grundsätzlich eingeräumt werden, wobei die Preisgestaltung stets fair, transparent, angemessen, diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sein muss.

Eine unentgeltliche Bereitstellung würde darüber hinaus die Möglichkeiten der Entgelterhebung nach MMTIS-VO und EU-Fahrgastrechte-VO untergraben, weil niemand mehr auf die kostenpflichtige, direkte Abgabe der Daten zurückgreifen würde, wenn dieselben Daten kostenlos über den NAP bereitgestellt werden. Das brächte auch ein unangemessenes Ungleichgewicht in diese anderen Verordnungen, die über die Entgeltlichkeit gerade eine Kompensation der Belastungen der Verkehrsunternehmen erreichen wollten.

Hinsichtlich der Bereitstellung von Auslastungsdaten im bestellten Regionalverkehr ist ferner zu berücksichtigen, dass Datenanforderungen (Schnittstellenformate, Datenformate, Datenumfang etc.) der Verkehrsunternehmen grundsätzlich in Verkehrsverträgen geregelt sind. Wenn sich durch das MDG neue Datenanforderungen ergeben, bspw. bezogen auf Auslastungsdaten, müssen diese in den Ausschreibungsunterlagen als entsprechende Branchenanforderungen oder Standards aufgenommen und über Bestellerentgelte finanziell kompensiert werden, da signifikante Migrations- sowie Entwicklungs-/Betriebsführungsaufwände entstehen.

b) Verwendung zu jedem Zweck

§ 6 Abs. 2 MDG-E sieht vor, dass Mobilitätsdaten für jeden Zweck genutzt werden dürfen. Hierüber ist nicht auszuschließen, dass die Daten eines Unternehmens in einem Umfeld auftauchen, welches geltendem Recht und/oder dem Verhaltenskodex des Unternehmens für Geschäftspartner widerspricht.

c) Lizenzvorgaben

Bezüglich einer Verwendung von Standardlizenzen gemäß §6 Abs. 3 MDG-E ist wichtig, dass diese ausreichend Spielraum für die Vertragsgestaltung ermöglichen.

Das Eckpunktepapier schlägt die CC0-Lizenz für die bereitgestellten Daten vor. Eine uneingeschränkte Nutzung dieser Daten, insbesondere das Kopieren, Modifizieren und Verbreiten für kommerzielle Zwecke, ist in wettbewerbsintensiven Branchen bedenklich. Hier

sollten flankierende Regelungen in Betracht gezogen werden, die eine faire und rechtskonforme Nutzung gewährleisten.

Die Datennutzung und die Einhaltung der Lizenzvereinbarungen muss unbenommen § 6 nachvollziehbar sein, insbesondere muss die missbräuchliche Nutzung von Mobilitätsdaten wirksam verhindert werden. Auch aus diesem Grund ist eine Datenraum-Struktur anderen Infrastrukturansätzen vorzuziehen, da hier die Datensouveränität beim Dateninhaber verbleibt.

§ 7 Bundeskoordinator

Die Einführung eines Bundeskoordinators zur bundesweiten Zusammenführung von Mobilitätsdaten schafft koordinative Klarheit und eine zentrale Anlaufstelle.

Die Festlegung technischer Vorgaben durch Leitlinien ist grundsätzlich positiv zu bewerten, weil sie Komplexität und Unsicherheiten reduzieren, die Entwicklung skalierbarer und interoperabler Geschäftsmodelle ermöglichen und Flexibilität bewahren kann, da sich angesichts des technischen Fortschritts schnell Änderungen ergeben können.

Gleichzeitig bergen technische Vorgaben durch Leitlinien das Risiko, dass durch die dadurch verbundene Notwendigkeit zur Anpassung interner Prozesse und Systeme personelle Ressourcen gebunden werden und ein finanzieller Mehraufwand entsteht.

Um diesen möglichst gering zu halten, ist es wichtig, dass für verschiedene Zwecke möglichst einheitliche Schnittstellen verwendet werden, insbesondere, wenn Daten auf Grund gesetzlicher Pflichten unentgeltlich bereitgestellt werden müssen. Schnittstellen müssen nach bewährten Standards definiert werden.

Der Bundeskoordinator sollte hierfür eng mit dem Mobility Data Space und der Mobilithek zusammenarbeiten und die dort bereits vorhandenen Standards übernehmen bzw. weiterentwickeln. Die EU-weite Interoperabilität ist beim Mobility Data Space bzw. European Mobility Data Space durch Implementierung des IDSA Standards für Datenräume bereits grundsätzlich gegeben; Connectoren sind auch als as-a-Service (CaaS) Lösung verfügbar.

In der Zusammenarbeit müssen die administrativen und werblichen Aufgaben des Bundeskoordinators von der Funktion des Mobility Data Space oder NAP klar abgegrenzt werden, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

Das Aufrechterhalten eines kontinuierlichen Dialogs („Community Management“) über technische und fachliche Fragen zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten ist begrüßenswert, da er Möglichkeiten zur praxisnahen Gestaltung der Leitlinien bietet, das gegenseitige Verständnis von Dateninhabern und -nutzern verbessern und den Austausch sowie die Innovationskraft innerhalb der Branche stärken kann. Offen bleibt, anhand welcher Prozesse und Bestimmungen potenzielle Konfliktsituationen gelöst werden sollen.

§ 8 Gestaltung der Zusammenarbeit zur Verbesserung der Genauigkeit von Mobilitätsdaten

Die Einführung eines Systems zur Verbesserung der Datenqualität ist zu begrüßen. Zugleich widerspricht die Verpflichtung zur Qualitätsverbesserung (z. B. durch Prüfung der

gemeldeten Korrekturen in § 8 Abs. 3) dem Grundsatz, dass die Daten „wie vorhanden“ und kostenlos geliefert werden sollen. Eine Verpflichtung zur Verbesserung könnte zu finanziellen Belastungen der Dateninhaber führen, die für das „software-basierte automatische Systems“ des Bundeskoordinators eine Schnittstelle einrichten müssen und Fehlermeldungen bearbeiten müssen.

Ferner lässt die Formulierung in § 8 Abs. 2 MDG-E zu, dass Datennutzer die Daten „in eigenen Systemen korrigieren“. Das kann zu erheblichen Problemen führen, wenn in diesem Zusammenhang die Daten verfälscht würden. Fehlinformationen von Kund*innen wären dann nicht zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund sollte das MDG klarstellen, dass Datennutzer selbstständig keine Veränderungen in den NAP hochladen können. Stattdessen dürfen diese erst nach Bestätigung / Freigabe der Datengeber in den NAP gelangen.

Eine Zertifizierung des Prozesses zur Datenerhebung und regelmäßige Audits können zur Sicherstellung der Datenqualität beitragen (Trusted Data).

Wichtig ist zudem eine Registrierung der Datennutzer, so dass Dateninhaber Kenntnis darüber haben, wer die Daten nutzt oder Fehler oder Ungenauigkeit festgestellt hat. Auch im Falle eines Missbrauchs des Qualitätssicherungssystems müssen Dateninhaber nachvollziehen können, wer Korrekturen fordert. Gerade das Missbrauchspotential und dementsprechende Schadenspotential durch massenhafte Korrekturanfragen stellt bei beliebigen, nicht registrierten Nutzern ein erhebliches Risiko dar, dem mittels Rückverfolgbarkeit durch Registrierung begegnet werden kann.

§ 10 Leitlinien und Empfehlungen

Die Regelungen für die Datenbereitstellung (Schnittstellenformate, Datenformate, Datenumfang etc.) im Regionalverkehr sind in den Verkehrsverträgen festgelegt. Es muss sichergestellt werden, dass es zwischen den Regelungen in den Verkehrsverträgen und den angesprochenen Leitlinien nicht zu Verwerfungen kommt. Hierzu sollte in den Leitlinien ein Passus aufgenommen werden, dass bei einer Datenbereitstellung über die Landessysteme die zwischen den Landessystemen und den Dateninhabern vereinbarten Regelungen gelten.

Zudem sollte bei der Erstellung der Leitlinien durch den Bundeskoordinator eine frühzeitige Beteiligung der Datengeber erfolgen. In jedem Fall sollten die Leitlinien die jeweils gültigen Branchenstandards bzw. branchenübliche Datenformate berücksichtigen und deren Anerkennung sowie technische Kompatibilität gewährleisten. Eine komplette Umstellung interner Systeme und Datenformate könnte erhebliche wirtschaftliche Herausforderungen mit sich bringen.

In Anbetracht der Regelungen in anderen europäischen Ländern sollte das MDG zudem die Nutzung und Akzeptanz EU-weit einheitlicher Datenformate sicherstellen. Länderspezifische Regelungen innerhalb der EU könnten für international tätige Unternehmen zu erheblichen technischen und logistischen Herausforderungen führen.

§ 12 Bußgeldvorschriften

Der initiale administrative und finanzielle Aufwand für die Implementierung der neuen Vorgaben, einschließlich der technischen Anpassungen und Qualitätssicherung, könnte für

die Datengeber erheblich sein und die im Entwurf angenommenen Kosten deutlich übersteigen. Bußgeldvorschriften sollten dies berücksichtigen und dem Umstand, dass für die Umsetzung der Vorgaben keine Förderung vorgesehen ist, Rechnung tragen.

Artikel 3

Durch die lange Übergangsfrist bis zur Ablösung der MDV (zum 01.12.2028) besteht auf absehbare Zeit eine Doppelregulierung und somit potenzielle Rechtsunsicherheit. Daher sollte frühzeitig geklärt werden, wann und in welchem Umfang die Vorgaben der MDV in das MDG übernommen werden.