

Stellungnahme Deutsches Verkehrsforum e.V.

Öffentliche Konsultation zu Eckpunkten Mobilitätsdatengesetz

durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Berlin, 04.08.2023

Das DVF begrüßt im Grundsatz das Anliegen des BMDV, die verschiedenen Regulierungsansätze zu Mobilitätsdaten zusammenzuführen, Einführungsfristen zu vereinheitlichen, ausreichende Übergangszeiträume sanktionsfrei zu halten, die Qualität technologisch und prozessual abzusichern sowie den Austausch von Datengebern und Datennutzern zu verstetigen.

Begriff und einbezogene Regulierungen

- Bei der Auflistung des relevanten Rechtsrahmens fehlt die Public Sector Information (PSI) Richtlinie, die in Deutschland durch das E-Government-Gesetz und das Datennutzungsgesetz (DNG) umgesetzt wurde. Ebenso fehlt ein Bezug zur EU-Fahrgastrechteverordnung. Eine Doppelregulierung und daraus entstehende Wettbewerbsnachteile für Verkehrsunternehmen sind zu vermeiden.
- Der Umfang der bereitzustellenden Daten sollte sich im Sinne eines einheitlichen Marktumfeldes in Europa an den Vorgaben der EU-Kommission orientieren.
- Eine frühzeitige Einbeziehung der Branche bei der Umsetzung der Eckpunkte in die Gesetzgebung ist notwendig.

Bereitstellung als offene Daten / Lizenzierung / Kosten

- Die generelle Bereitstellung als offene Daten und die vorgesehene Kostenfreiheit sind kritisch zu sehen, hier ist eine Differenzierung notwendig. Es muss deutlich sein, dass die bereitstellenden Unternehmen formal die Dateneigner bleiben und über eine kommerzielle Nutzung entscheiden können. Notwendig ist zudem die vollständige Transparenz gegenüber den Dateneignern über die weitere Verwendung und Auswertung der Daten.
- Für Daten, die zur Überprüfung regulatorischer Vorgaben des PBefG bereitgestellt werden, muss ein Rechtesystem sicherstellen, dass der Zugriff auf die Regierungsbehörden beschränkt bleibt.
- Eine Differenzierung der Zugriffs- und Nutzungsrechte ist notwendig, mindestens zwischen B2G (Behörde), B2B (Unternehmen) und B2C (Endnutzer).

- Eine Vielzahl betrieblicher Daten bspw. aus Technikschnittstellen von Verkehrsmitteln müssen weiterhin einer vertraglichen Regelung unterworfen werden. Dies muss das Mobilitätsdatengesetz berücksichtigen.
- Bei der Datenbereitstellung müssen auch Datenschutzaspekte berücksichtigt werden. So werden bspw. bei Gelegenheitsverkehren und der Micromobilität die Punkt-zu-Punkt-Verkehre der Nutzer*innen und Fahrer*innen nachvollziehbar und für ein Bewegungsprofil nutzbar, so dass die Persönlichkeitsrechte betroffen sind.
- Ebenso kann die offene Bereitstellung von geschäftssensiblen Daten die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefährden. Dies gilt u.a. für detaillierte Auslastungsdaten ebenso wie für Positionsdaten oder für die Zuglaufdaten von Unternehmen des Schienengüterverkehrs. Ähnlich kritisch ist der Umgang mit intern aufwändig verarbeiteten Daten, die als betriebswirtschaftlich relevantes geistiges Eigentum zu werten sind. Weitere Beschränkungen können sich ergeben, wenn Unternehmen unter die KRITIS-Verordnung fallen. In jedem Fall muss eine Kontrolle über die Verwendung der Daten möglich sein, so dass die Lizenz bei Missbrauch widerrufen werden kann. Vor diesem Hintergrund ist der Verzicht auf Urheberrechte und verwandte Schutzrechte sowie auf die dazugehörigen Ansprüche und Klagegründe beim Einsatz einer CC0-Lizenz kritisch. Die CC0-Lizenz scheint daher nicht für alle Anwendungsbereiche und Datentypen geeignet. Insbesondere für eine kommerzielle Nutzung von Daten ist ein Datenangebot über den Mobility Data Space (MDS) als Leuchtturmprojekt des BMDV zielführender.
- Eine Registrierung des Datennutzers – bspw. mit verifizierter E-Mail-Adresse – sollte eine Mindestvoraussetzung zum Abrufen der Daten sein. Dies ist für die Qualitätskontrolle der Verwertung, die Nachverfolgung der Nutzung und für einen digitalen Feedbackprozess zur Fehlerbehebung unerlässlich.
- Es ist essenziell, dass das Mobilitätsdatengesetz branchenübliche Datenformate, wie beispielsweise GTFS-RT, berücksichtigt und deren Anerkennung sowie technische Kompatibilität gewährleistet. Eine komplette Umstellung interner Systeme und Datenformate könnte erhebliche wirtschaftliche Herausforderungen mit sich bringen. Insbesondere ist auf eine EU-weite Kompatibilität zu achten. Ebenso müssen dabei die unterschiedlichen Funktionsweisen und Anforderungen der einzelnen Verkehrsarten berücksichtigt werden.
- Die Obergrenze der Abrufe am Application Programming Interface (API) muss mit den Unternehmen unter Berücksichtigung der technischen Machbarkeit abgestimmt werden. Ebenso wichtig ist die Option einer zeitnahen Anpassung der Obergrenze, sollte dies durch veränderte Rahmenbedingungen bei Technik oder Nutzung sowie durch eine sich abzeichnende Überlastung erforderlich werden.
- Für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten fallen bei den Unternehmen Kosten an u.a. für Schnittstellenprogrammierung und -pflege, Aggregation, Vorhaltung sowie Hardware und Betrieb. In anderen Fällen entstehen zusätzliche Kosten durch die Analyse und den Verschnitt der Daten. Die Delegierte Verordnung (DeIVO) (EU) 2017/1926 sieht vor, dass für die Bereitstellung von Daten angemessene Kosten angesetzt werden dürfen. Dieser Aspekt muss im Mobilitätsdatengesetz berücksichtigt werden.

- Ein hohes Qualitätsniveau lässt sich in der Regel durch entsprechende Service-Level-Agreements absichern. Basis dafür sind bilaterale Verträge zwischen Datengebern und Datennehmern. Der in einem offenen Datenbereitstellungssystem fehlende individuelle Rechtsanspruch könnte sich als Hemmschuh bei der Entwicklung von Geschäftsmodellen herausstellen. Bei der Gestaltung und Umsetzung eines Mobilitätsdatengesetzes ist daher abzuwägen, inwiefern eine hochwertige Flächendeckung von Mobilitätsdaten ohne vertragliche Regelungen und zumindest eine Deckung der Grenzkosten überhaupt erreicht werden kann.

Zeitliches Vorziehen der Bereitstellungspflichten

- Die Ausgestaltung der sanktionsfreien Übergangsfrist sollte zusammen mit der Branche festgelegt werden, um die notwendige Anpassung von Prozessen und Technik ausreichend zu berücksichtigen.
- Die EU-Gesetzgebung strebt ein europaweites vernetztes Angebot von Mobilitätsdaten an. Unterschiedliche nationale Geschwindigkeiten zur Umsetzung des Regulierungsrahmens sind daher kontraproduktiv.
- Die Fristen sollten am Inkrafttreten des Mobilitätsdatengesetzes ausgerichtet und in Monaten festgelegt werden. Ein fixes Umsetzungsdatum würde die Fristen bei Verzögerung des Gesetzesvorhabens unbeabsichtigt verkürzen.

Datenumfang / Auslastungsdaten

- Grundsätzlich sollten Echtzeitdaten nur dann verpflichtend geteilt werden, wenn aggregierte oder historische Daten für das Nutzungsszenario nicht ausreichend sind. So erfordern z. B. weder intelligente Verkehrsplanung noch die Kontrolle der PBefG-Einhaltung Echtzeitdaten von On-Demand-Verkehren.
- Detaillierte Auslastungsdaten sind in wettbewerbsintensiven Branchen als vertrauliche Informationen einzustufen und eine Herausgabe dieser Daten im Rahmen des Mobilitätsdatengesetzes abzulehnen. Die Verpflichtung zur Übermittlung von Auslastungsdaten benachteiligt zudem innovative Unternehmen, bei denen diese Daten bereits vorliegen, einseitig und setzt Fehlanreize für andere Unternehmen, diesen Digitalisierungsschritt nicht zu gehen.
- Die Relevanz von Auslastungsdaten für den NAP ist zudem in jedem Einzelfall zu prüfen, da die Erhebung in der Regel mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist. Ist die Information irrelevant, so darf es keine Bereitstellungspflicht geben, so wie es auch der aktuelle Entwurf der DelVO (EU) 2017/1926 vorsieht. Bei On-Demand-Verkehren ergibt sich bspw. kein Zusammenhang zwischen der Auslastung des Fahrzeugs und der Fahrzeugverfügbarkeit für eine Beförderung.
- Statische und dynamische Infrastrukturdaten der öffentlichen Verkehrsinfrastrukturen sind in den Eckpunkten nicht explizit berücksichtigt, obwohl sie für den Mobilitätssektor von enormer Bedeutung sind.
- Es sollte zudem geprüft werden, inwieweit zusätzliche Daten zum automatisierten und vernetzten Fahren im Straßenverkehr aufgenommen werden können. Beispiele für den zukünftigen Bedarf werden z.B. bei Schaltzuständen von Lichtsignalanlagen, möglichen Haltepunkten für bedarfsorientierte Verkehre, Kommunikations- und

Verkehrsbeobachtungsausstattung, sowie genehmigte Betriebsbereiche für Level 4 Fahrzeuge gesehen.

Datenkoordinator

- Die Schaffung eines „Datenkoordinators für Mobilitätsdaten“ ist grundsätzlich begrüßenswert. Insbesondere bei technischen Fragen – wie z.B. der Festlegung von Qualitätsstandards oder der Überprüfung der Datenqualität – sollte hier unbedingt ein regelmäßiger Austausch mit der Industrie etabliert werden, um die Erfahrungsberichte der betroffenen Unternehmen frühzeitig in die regulatorischen Anpassungsprozesse einfließen zu lassen sowie Anpassungen des regulatorischen Rahmens rechtzeitig zu kommunizieren.
- Wichtig wäre auch die Etablierung regionaler Ansprechpartner und deren Vernetzung auf Bundesebene. Das DVF regt an, entsprechende regionale Datenkoordinatoren bei den Verkehrsverbänden oder anderen lokal vernetzten Institutionen anzusiedeln und dauerhaft von Bund- und Länderseite zu kofinanzieren (siehe hierzu auch die Forderungen der Fokusgruppe „Smart Data für Intelligente Mobilität“ zum Digitalgipfel 2015).

Qualitätsverbesserung, Sanktionierung, Datenaufsicht

- Eine regelmäßige Qualitätssicherung der Mobilitätsdaten und Datenaufsicht ist im Interesse von Datengebern und Datennehmern. Bei der Einforderung von Korrekturen und der Beseitigung von Fehlern muss jedoch in jedem Einzelfall geprüft werden, ob die Korrekturmöglichkeit überhaupt in der Einflussphäre des Datengebers liegt und in welchem Verhältnis der Kosteneinsatz zum erzielten Nutzen der Korrektur steht. Gerade in den Anfängen der Konsolidierung von Mobilitätsdaten werden sich oftmals Abweichungen bei Daten ergeben, die nicht ad hoc, sondern erst bei einer planmäßigen vollständigen Neuerfassung ausgeräumt werden können.
- Eine Sanktionierung bei Nicht-Bereitstellung von Mobilitätsdaten ergibt dann Sinn, wenn alle beteiligten Mobilitätsunternehmen die gleiche Art und Menge an Daten erheben. In der Realität existieren zwischen den verschiedenen Mobilitätsunternehmen jedoch teils erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Datenerhebung. Die Bereitstellungspflicht nebst der Sanktionierung schafft somit eher Anreize, wenig Daten zu erheben und bestraft innovative Unternehmen, die bereits jetzt für eigene Zwecke große Mengen an Daten erheben.
- Die Prozesse rund um die Fehlermeldung und Fehlerbearbeitung sollten digitalisiert und standardisiert werden.
- In jedem Fall sollten die Stakeholder bei der Erarbeitung der Feedbackstrukturen und des Maßnahmenkataloges mit einbezogen werden.

Digitaler Zwilling

- Die Intention der öffentlichen Hand, die Bildung von digitalen Zwillingen aus Infrastrukturdaten voranzutreiben, ist zunächst begrüßenswert.
- Gleichermäßen steckt dahinter ein aufwändiger Prozess, der insbesondere bei Infrastrukturen der öffentlichen Hand beauftragt und finanziert werden muss. Bei rein

privat erstellten und betriebenen Infrastrukturen ist die verpflichtende Zurverfügungstellung von Digitalen Zwillingen kritisch. Neben der Forderung nach einer Digitalisierung der Infrastrukturen gehört daher auch eine Verpflichtung der Förderung und Finanzierung durch die öffentliche Hand in das Mobilitätsdatengesetz.

- Oftmals sind die zu erhebenden Infrastrukturdaten zugleich Daten der kritischen Infrastruktur im Sinne der KRITIS-Verordnung, die nach den Vorgaben zur IT-Sicherheit und zur nationalen Sicherheit besonders schützenswert sind. Diese Daten sollten aus unserer Sicht unter keinen Umständen als „offene Daten“ zur Verfügung gestellt werden.

Mobilitätsdateninfrastruktur

- Der Bund strebt den Aufbau einer vernetzten Mobilitätsdateninfrastruktur in Zusammenarbeit mit den Ländern an. Dabei ist eine Dopplung mit bestehenden Strukturen zu vermeiden. Bereits heute werden Regionalverkehrsdaten an die Datendrehscheiben der Bundesländer überliefert, die diese Daten wiederum an den NAP geben. Gleichermäßen sollte sichergestellt werden, dass Verkehrsunternehmen nicht durch Ländergesetze oder Kommunalvorgaben genötigt sind, die Daten an eine zweite Datenplattform bereitzustellen, wenn die Daten im NAP bereitgestellt werden.

Fehlende Aspekte / Ergänzungsbedarf

- Grundsätzlich ist eine möglichst breite Bereitstellung von statischen und dynamischen Mobilitätsdaten wünschenswert. In Fällen, wo diese bei Verkehrsunternehmen nicht in digitaler Form vorliegen, sollten Bund und Länder prüfen, inwieweit eine Förderung der Digitalisierung möglich ist. Aus Sicht des DVF könnte hierzu ein breit angelegtes Förderprogramm zur Digitalisierung des Mobilitätssektors nach dem De-Minimis-Prinzip aufgelegt werden, das Aspekte wie Hardwarebeschaffung, Schnittstellenprogrammierung und Digitalisierungsstrategien finanziert.
- Daten zur Mobilitätsnachfrage bleiben weithin unbeachtet und sollten als eigenständiger Kernbereich eines Mobilitätsdatengesetzes aufgenommen werden. Verkehrsnachfragedaten wären z.B. Trajektorien, Mobilitätsbudgets, statistische Ergebnisse aus Befragungen (z.B. Mobilität in Deutschland MiD) und Verkehrsnachfragemodelle (Verkehrsverflechtungsmatrizen). Insofern ist der Name „Mobilitätsdatengesetz“ irreführend. In diesem Zusammenhang wäre eine Neuregelung des Verkehrsstatistikgesetzes sinnvoll, dessen Berichtspflicht die Möglichkeiten der Digitalisierung nicht berücksichtigt und daher nicht mehr zeitgemäß ist.
- In den Eckpunkten fehlt die Verkehrsforschung als für die Weiterentwicklung der Mobilität bedeutsamer Akteur und Dateninhaber sowie als potenzieller Datenempfänger. Wichtig wäre eine eindeutige Klarstellung, dass insbesondere auch die Forschung an universitären und außeruniversitären Forschungseinrichtungen die Daten nutzen soll.
- Zur Bereitstellung von hochwertigen Mobilitätsdaten aus unterschiedlichen Quellen kann die Verkehrsforschung durch die Entwicklung von Methoden und Verfahren beitragen. Forschungsgebiete mit Bezug zu den genannten Herausforderungen sind u.a. Verfahren für die Erhebung und Analyse von Mobilitätsdaten, für den

Datenschutz, die Datenhoheit der Dateninhaber in föderierten Datenökosystemen wie Gaia-X sowie die Nutzung Künstlicher Intelligenz. Daher sollte die Offenheit für neue Technologien und Lösungsansätze in die Eckpunkte einfließen. Der Datenkoordinator für Mobilitätsdaten sollte kontinuierlich in der Lage sein, in Abstimmung mit den Stakeholdern erforderliche Schnittstellen zu existierenden und neu entstehenden Mobilitätsdatenräumen zu definieren und bereitzustellen.

- In den Eckpunkten zum Mobilitätsdatengesetz wird die Möglichkeit versäumt, Wege aufzuzeigen, wie digitale Kompetenzen bei staatlichen (Verkehrs-) Behörden/Organisationen aufgebaut und weiterentwickelt werden müssen, um ein zeitgemäßes digitalisiertes behördliches Umfeld für die Branche zu schaffen. Wichtige Aspekte sind u.a.
 - Digitalisierung der Zulassung und Lizenzverlängerungen für das Fahrpersonal.
 - Durchgängige Akzeptanz von digitalen Fahrten- und Auftragsbüchern bei den Aufsichtsbehörden.
 - Digital verfügbare Lizenz- und Fahrpersonalstatistik bei den zulassenden Behörden zur Kapazitätsplanung bei Kommunen und prüfungsabnehmenden Institutionen.
 - Abbau von Sprachbarrieren bei den Fachkundeprüfungen des Fahrpersonals.
- Mit dem Mobilitätsdatengesetz als Kombination von Rechtsakten mit unterschiedlichen Regelungszwecken und Anwendungsbereichen und dem Etablieren neuer Aufsichts- und Steuerungsfunktionen bei Bund und Ländern wird regulatorisches Neuland betreten. Daher empfehlen wir eine gesetzlich verankerte Evaluation nach drei Jahren. Notwendig ist auch ein jährliches öffentliches Monitoring der direkten Tätigkeiten der Behörden im Rahmen dieser Regulierung und insbesondere der Auswirkungen der neuen Datenzugangsverpflichtungen.
