

Stellungnahme

August 2023

zum Eckpunktepapier Mobilitätsdatengesetz

Einleitung

Der Bitkom begrüßt die Einführung eines Mobilitätsdatengesetzes, als echten Fortschritt für die Vernetzung und Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Die geplante Bündelung von nationalen und EU-Vorgaben wird grundsätzlich begrüßt, da sie ein günstiges Marktumfeld für innovative und nachhaltige Verkehrsformen schaffen kann. Auch die Etablierung von Standards für Datenschnittstellen und -formate sowie die Schaffung eines Datenkoordinators für Mobilitätsdaten fördern den vereinfachten Zugang zu Daten und können ein echter Fortschritt für die Entwicklung und Integration innovativer Mobilitätsdienstleistungen sein. Es werden jedoch einige Bedenken geäußert, insbesondere in Bezug auf die Bereitstellung dynamischer Daten, den Zugang zu offenen (geschäftssensiblen) Daten ohne Registrierung und den Zeitplan der Gesetzesinitiative. Denn aus dem Eckpunktepapier geht nicht klar hervor, wie die verschiedenen - bereits bestehenden oder geplanten - Verordnungen und Gesetze auf Bundes- und EU-Ebene zusammengeführt werden sollen. Unklar ist auch, wie zukünftige europäische Initiativen wie MDMS oder revidierte MMTIS in das nationale Mobilitätsdatengesetz integriert werden sollen. Insbesondere im Hinblick auf die in naher Zukunft zu erwartenden europäischen Initiativen stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoll wäre, die Gesetzesinitiative zurückzustellen, um die Initiativen aus Brüssel abzuwarten und damit die Rahmenbedingungen für eine deutsche Gesetzgebung zu klären. Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte kurz zusammengefasst.

Das Wichtigste

- Das Ziel des Mobilitätsdatengesetzes sollte sein, ein günstiges Marktumfeld für innovative und nachhaltige Verkehrsformen zu schaffen.
- Die Etablierung von Standards für Datenschnittstellen und -formate ist zu begrüßen. Diese Standards sollten jedoch die spezifischen Funktionsweisen und Anforderungen der verschiedenen Verkehrsträger Rechnung tragen.

- Die Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt (NAP) für quasistatische Daten (z.B. Standorte von Ladepunkten, Bushaltestellen oder Anzahl der Fahrspuren) muss für dynamische und für sich sehr schnell ändernde Daten durch das Konzept der selektiven und skalierbaren Datenzustellung ergänzt werden. Insbesondere um eine Deckelung der Abfragen nach möglichen verkehrs- oder sicherheitsrelevanten Ereignissen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für Echtzeit- und Verkehrssicherheitsdaten (z.B. zur Umsetzung von RTTI und SRTI). Bestimmte Verkehrsbereiche erfordern spezifische Regelungen, auf die das Mobilitätsdatengesetz generell verweisen sollte.
- Datengeber sollten in bestimmten Fällen die Möglichkeit haben, ungerechtfertigte Ansprüche (z.B. im Kontext von unzulässigen Qualitätsbeschwerden) abzulehnen.
- Eine Sanktionierung bei Nichtbereitstellung sollte berücksichtigen, dass Unternehmen derselben Verkehrsart unterschiedliche Datenerhebungen haben, um digitale Innovationen nicht zu behindern.
- Daten, die Geschäftsgeheimnisse betreffen, müssen geschützt werden, wobei ein Missbrauch dieser Ausnahmeregelung zu vermeiden ist.
- Darüber hinaus sollte der Grundsatz gelten, dass für die Bereitstellung der Daten und der Bereitstellungsinfrastruktur ein angemessenes Entgelt zu zahlen ist. Die Preisgestaltung muss jedoch stets fair, transparent und verhältnismäßig sein.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zum Eckpunktepapier Stellung nehmen zu können und gehen nachfolgend auf die einzelnen Aspekte im Detail ein.

Detailkommentierung

Bündelung der nationalen Umsetzung der EU-Vorgaben zu Mobilitätsdaten in einem Gesetz

Die Bündelung bestehender nationaler und EU-Vorgaben zum Teilen von Mobilitätsdaten ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Ausgestaltung dieses Mobilitätsdatengesetzes sollte zum Ziel haben, ein günstiges Marktumfeld für innovative und nachhaltige Verkehrsformen und Mobilitätsdienste (wie z.B. On-Demand-Verkehre oder vernetztes Fahren) zu schaffen.

Europäische Initiativen und das Mobilitätsdatengesetz

Die Ziele der Europäischen Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 (MMTIS) und des Mobilitätsdatengesetzes sind nicht deckungsgleich: Während die Überarbeitung von MMTIS auf EU-Ebene darauf abzielt, ein europäisches Repository für Mobilitätsdaten zu schaffen und die Verbindung zwischen den Inhabern von Verkehrsdaten und den Nutzern zu verbessern, schreibt sie nicht vor, dass die Mobilitätsdaten in einer vollständig offenen und freien Weise geteilt werden müssen. In der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 ist festgelegt, dass die Mobilitätsbetreiber ihre eigenen Geschäftsbedingungen und API-Registrierungsprozesse festlegen können, um ein Maß an Kontrolle über den Datenzugang und die Wiederverwendung zu behalten.

Das Vorhaben, die unterschiedlichen Bereitstellungspflichten für Mobilitätsdaten im geplanten Mobilitätsdatengesetz im Sinne der Vereinfachung und Vereinheitlichung zu bündeln, ist begrüßenswert. Aus dem Eckpunktepapier geht allerdings nicht hervor, wie die verschiedenen – bereits geltenden oder geplanten – Verordnungen und Gesetze auf Bundes- und EU-Ebene zusammengeführt werden sollen. Insbesondere bei der Mobilitätsdatenverordnung stellt sich die Frage, wie diese im Mobilitätsdatengesetz aufgeht. Unklar ist auch, wie zukünftige europäische Initiativen wie MDMS oder revidierte MMTIS in das nationale Mobilitätsdatengesetz integriert werden sollen. Gerade vor dem Hintergrund der zu erwartenden europäischen Initiativen ist zu überlegen, ob die gesetzgeberische Initiative nicht zurückgestellt werden sollte, um die Initiativen aus Brüssel abzuwarten und damit Klarheit über die Rahmenbedingungen für eine gesetzliche Regelung auf Bundesebene zu schaffen.

Bereitstellung als offene Daten

Eine Auswertung von Verkehrsdaten als Grundlage für z.B. lokale Infrastrukturentscheidungen, Verkehrspolitik wird ausdrücklich unterstützt. Bei der Richtlinie zur Datenweitergabe sollten Verkehrssicherheits- und Klimaschutzziele, also „data for the public good“, oberste Priorität haben. Gleichzeitig sollten Daten, die Geschäftsgeheimnisse betreffen, müssen geschützt werden, wobei ein Missbrauch dieser Ausnahmeregelung zu vermeiden ist. Darüber hinaus sollte der Grundsatz gelten, dass für die Bereitstellung der Daten und der Bereitstellungsinfrastruktur ein angemessenes Entgelt zu zahlen ist. Die Preisgestaltung muss jedoch stets fair, transparent und verhältnismäßig sein. Da eine Erhebungspflicht für bestimmte Datensätze derzeit nicht vorgesehen ist, „bestraft“ die geplante Regelung innovative Unternehmen, die bereits heute große Datenmengen erheben, und schafft damit wenig Anreize für digitale Innovationen im Mobilitätsbereich.

Zudem sind offene Mobilitätsdaten aus datenschutzrechtlicher Sicht mit großer Vorsicht zu behandeln. Auch Persönlichkeitsrechte und Geschäftsgeheimnisse sind durch einen uneingeschränkten und offenen Zugang nicht ausreichend geschützt. Insbesondere die Bereitstellung von Echtzeitdaten muss mit Vorsicht geregelt werden. Sie birgt die Gefahr, die Rechte und Freiheiten des Einzelnen auf Schutz seiner Daten zu gefährden. Dies gilt insbesondere für Daten, die den Nutzern über den NAP offen zugänglich gemacht werden. Am Beispiel des Gelegenheitsverkehrs sind vor allem die Persönlichkeitsrechte des Fahrpersonals und der Fahrgäste betroffen, da es sich in der Regel um Einzelfahrten handelt (anders als z.B. im ÖPNV).

Herausforderungen bei Echtzeitdaten

Die Eckpunkte zum Mobilitätsdatengesetz sehen vor, dass sämtliche Daten über den Nationalen Zugangspunkt (NAP) geteilt werden, unabhängig davon, ob sie statisch oder dynamisch sind. Die Vorgabe lässt außer Acht, dass der NAP zwar geeignet ist, statische Daten zu teilen, aber bei den dynamischen Echtzeitdaten an seine technischen Grenzen kommt, weil er die Latenzzeiten gar nicht so zeitnah abbilden kann, wie es erforderlich ist.

Das Konzept der Datenbereitstellung muss daher für Echtzeitdaten, die geteilt werden sollen, um das Konzept der selektiven Datenzustellung für dynamische Daten ergänzt werden und auf die jeweiligen Erfordernisse der einzelnen Verkehrsarten eingehen. Dabei ist es sinnvoller, auf andere verkehrsspezifische Gesetze zu verweisen, als dass die Anforderungen über ein zentrales Gesetz gesteuert werden. Insbesondere Ereignisse wie Personen auf der Fahrbahn, Falschfahrer, Lage und Länge eines Staus oder Geschwindigkeitsbegrenzungen eines Wechselverkehrszeichens (WVZ) sind zeitlich und örtlich veränderliche Größen. Sie müssen als dynamische Daten in Echtzeit (RTTI) den jeweils betroffenen „Nutzern“ zur Verfügung zugestellt 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.

Registrierung für sicheren Datenfluss und Datenschutz

Wir haben Bedenken gegen den Wegfall der Registrierung. Die Registrierung bietet die Möglichkeit, die Nutzer bei Störungen oder anderen wichtigen Meldungen zu informieren. Eine unkomplizierte verpflichtende Registrierung sollte eine Mindestvoraussetzung für den Datenabruf bzw. für eine automatisierte Datenzustellung sein. Generell sollte unterschieden werden zwischen Datennutzer als Endnutzer und Datennutzer als institutionelle Nutzer (oder ITS-Aktoren). Datenendnutzer sollen immer über institutionelle Nutzer (kommerzielle und nicht-kommerzielle Akteure oder Anbieter) bedient werden. Institutionelle Nutzer sollen sich bei der Datenbereitstellungsinfrastruktur bzw. der Datenzustellungsinfrastruktur digital registrieren und bei Zugriffen authentifizieren müssen. Auf diese Weise wird der Umgang mit Daten nachvollziehbar und der Datenraum mit der Bereit- und Zustellungsinfrastruktur erhält einen weiteren Schutz von möglichen Cyber-Attacken. Es werden kommerzielle und nicht-kommerzielle Nutzungen der Betriebs- und Mobilitätsdaten ermöglicht.

Vorziehen der von der EU vorgesehenen Bereitstellungspflichten

Der Ansatz, die nationale Umsetzung der EU-Vorgaben zu Mobilitätsdaten in einem Gesetz zu bündeln, ist zu begrüßen. Dabei sollte auch auf eine angemessene Integration bestehender nationaler Regelungen, wie z.B. der Mobilitätsdatenverordnung, geachtet werden. Statt eines Vorgriffs auf die von der EU

vorgesehenen Bereitstellungspflichten sollte jedoch eine Harmonisierung mit den EU-Prozessen erfolgen. Andernfalls droht eine Zersplitterung der Rechtsordnungen innerhalb Europas und eine mehrfache Anpassung der Unternehmensprozesse im Zusammenhang mit den Bereitstellungspflichten. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die grenzüberschreitend Mobilitätsdienstleistungen anbieten.

Praxisnahe Übergangsfrist

Die Ausgestaltung der sanktionsfreien Übergangsfrist sollte gemeinsam mit der Industrie festgelegt werden, um ausreichend Zeit für die zum Teil aufwändige und kapazitätsbindende technische Umsetzung zu haben. Gleichzeitig sollte die Übergangsfrist mit Maßnahmen zur Verhinderung von Umgehungen einhergehen, um sicherzustellen, dass der Zugang zu den Daten nicht missbräuchlich verzögert wird.

Verpflichtende Bereitstellung von Auslastungsdaten

Detaillierte Auslastungsdaten sind in wettbewerbsintensiven Branchen als vertrauliche Informationen einzustufen und eine Herausgabe dieser Daten im Rahmen des Mobilitätsdatengesetzes abzulehnen. 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.

Bedarfsgesteuerter Verkehr

Bei der Weitergabe von Auslastungsdaten werden die besonderen Merkmale von On-Demand-Verkehren nicht berücksichtigt, da die Auslastung eines Fahrzeugs in keinem Zusammenhang mit der Möglichkeit der Beförderung steht. Bei Fahrtbuchung wird – ermöglicht durch dynamische Routen - immer automatisch ein „freies“ Fahrzeug zugeordnet. Dieser Umstand sollte bei der Regelung zur Bereitstellung von Auslastungsdaten in Echtzeit für den bedarfsgesteuerten Verkehr unbedingt beachtet und solche Verkehrsformen entsprechend von der Regelung ausgenommen werden.

Verpflichtungen zu Qualitätsverbesserungen für Datennutzer und Dateninhaber

Die Etablierung von Standards im Rahmen von Spezifikationen und Empfehlungen z.B. für Datenschnittstellen und -formate ist grundsätzlich zu begrüßen. Diese Standards sollten jedoch unbedingt die spezifischen Funktionsweisen und Anforderungen der verschiedenen Verkehrsträger Rechnung tragen. Wesentlich ist, dass das Mobilitätsdatengesetz branchenübliche Datenformate (z.B. GTFS-RT) berücksichtigt und deren Anerkennung und technische Kompatibilität gewährleistet. Eine vollständige Umstellung der internen Systeme und Datenformate könnte insbesondere Startups und junge Unternehmen vor erhebliche wirtschaftliche Herausforderungen stellen. Hier sollte ein technologieoffener Ansatz, idealerweise im Austausch mit der Industrie, etabliert werden, um den unterschiedlichen Dateninfrastrukturen der Unternehmen gerecht zu werden und schnell und flexibel auf neue technische Entwicklungen reagieren zu können.

Optimierung der Datenbereitstellung für quasistatische und dynamische Informationen

Das Vorhaben, die verfügbaren Daten in einer ausreichenden Qualität zur Verfügung zu stellen, damit sie auch genutzt werden können, ist zu begrüßen. Damit die „bereitzustellenden Daten“ jedoch durch maschinelle Prozesse verarbeitet werden können, müssen sie mit entsprechenden Metadaten für die maschinelle und automatisierte Datenverarbeitung und für eine selektive Weiterleitung versehen werden. Diese Forderung fehlt im vorliegenden Papier. Für quasistatische Daten (z.B. Standorte von Ladepunkten, Bushaltestellen oder Anzahl der Fahrspuren) kann ein NAP als zentral betriebene Datenbank sehr sinnvoll sein. Das Konzept der Datenbereitstellung für quasistatische Daten muss für dynamische Daten durch das Konzept der selektiven und skalierbaren Datenzustellung ergänzt werden, um eine Deckelung der Abfragen nach möglichen verkehrs- oder sicherheitsrelevanten Ereignissen zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für Echtzeit- und Verkehrssicherheitsdaten (zur Umsetzung von RTTI und SRTI).

Der Begriff der sicherzustellenden Datenqualität, bei quasistatischen Daten, muss um Qualitätsmerkmale für dynamische Daten ergänzt werden. Dynamische Daten werden nach Ablauf einer Gültigkeitsperiode oder bei Veränderungen des gültigen Ortes schnell irrelevant. Beispiel: Verkehrsteilnehmer-Warnung vor sich näherndem Einsatzfahrzeug. Hier müssen geeignete ende-zu-ende Eigenschaften an eine Daten-Zustellungsinfrastruktur formuliert werden.

Datenschutzrisiken bei Standardisierung beachten

Bei der Standardisierung ist jedoch darauf zu achten, dass hierbei keine Datenschutzrisiken entstehen, wenn z.B. für die Einhaltung des Datenschutzes ausschließlich auf die jeweilige Datenart und den entsprechenden Standard abgestellt wird. Dies kann dazu führen, dass im Hinblick auf den vermeintlich „sicheren“ Standard kein ausreichendes Sensibilitätsniveau mehr besteht. Wenn Dateninhaber dazu verpflichtet werden die Datenqualität zu verbessern, muss der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, dass Prozesse und anfallende Mehrkosten zur Behebung dieser Fehler entsprechend berücksichtigt werden müssen.

Bund übernimmt eine aktivere Rolle als „Datenkoordinator für Mobilitätsdaten“

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. Bei spezifischen Regelungen sollten die bereits zuständigen Behörden den Fall übernehmen. Mit Blick auf die Regelungen in anderen europäischen Ländern sollte das Mobilitätsdatengesetz die Verwendung und Akzeptanz EU-weit einheitlicher Datenformate sicherstellen. Länderspezifische Regelungen innerhalb der

EU könnten international agierende Unternehmen vor erhebliche technische und logistische Herausforderungen stellen.

Mobilitätsdateninfrastruktur gemeinsam mit den Ländern schaffen

Im Rahmen des Mobilitätsdatengesetzes sollte die Chance genutzt werden, die Datenkompetenz bei den staatlichen (Verkehrs-)Behörden auf- bzw. auszubauen. Das Gesetz sollte dazu genutzt werden, die Bereitstellungspflichten für statische und dynamische Mobilitätsdaten auf staatliche Stellen auszuweiten. Beispiele für (nicht-sensible) Daten, die bei Behörden vorliegen, aber bisher nicht flächendeckend zugänglich gemacht werden, sind z.B. Statistiken über Inhaberinnen und Inhaber von "Fahrerlaubnissen zur Fahrgastbeförderung" oder Zahlen zu Taxi- und Mietwagenkonzessionen.

„Datenaufsicht“: Sanktionierung bei Nicht-Bereitstellung

Eine Sanktionierung bei Nichtbereitstellung ist nur dann sinnvoll, wenn alle beteiligten Mobilitätsunternehmen die gleiche Art und Menge an Daten erheben. Zwischen den einzelnen Mobilitätsunternehmen in der jeweiligen Verkehrsart bestehen jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede in der Datenerhebung. Eine Pflicht zur Erhebung bestimmter Datensätze darf nicht dazu führen, dass digitale Innovationen im Mobilitätsbereich durch das geplante Vorhaben gebremst werden.

Vermeidung ungerechtfertigter Ansprüche

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 kann 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 den 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 und zur Abstellung des Verhaltens auch sanktionierbar sein.

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

Paul Hannappel | Referent Mobility & Logistics
T 030 27576-130 | p.hannappel@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Intelligente Mobilität

Copyright

Bitkom 2023

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 auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.