

Eckpunkte Mobilitätsdatengesetz

Der Koalitionsvertrag enthält den Auftrag, ein Mobilitätsdatengesetz zu schaffen und freie Zugänglichkeit von Verkehrsdaten sicherzustellen. Verkehrsunternehmen und Mobilitätsanbieter werden für eine nahtlose Mobilität verpflichtet, Echtzeitdaten zu fairen Bedingungen bereitzustellen.

Zur Erarbeitung der Eckpunkte für ein Mobilitätsdatengesetz hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) zwischen Oktober 2022 und März 2023 einen umfangreichen Stakeholder-Prozess durchgeführt. Der Schwerpunkt des Stakeholder-Prozesses lag entsprechend des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag darauf, wie Daten zur Ermöglichung nahtloser, multimodaler Mobilität genutzt werden können. Damit sind Daten gemeint, die für die Berechnung von Routenalternativen und zur tatsächlichen Navigation verwendet werden können. Dabei handelt es sich um statische und dynamische Daten, wie Fahrpläne des öffentlichen Verkehrs, Verspätungsmeldungen, die Echtzeit-Verfügbarkeit von Taxis und Mietwagen oder Sharing-Fahrzeugen und Angaben zum Straßennetz, inkl. Meldungen über Baustellen, die Verkehrssituation oder die Verfügbarkeit von Parkplätzen.

Auf der Basis der Erkenntnisse aus der Stakeholder-Konsultation sowie der aktuellen Rechtslage wurden die vorliegenden Eckpunkte entworfen.

Der nationale Regulierungsspielraum im Bereich der Mobilitätsdaten ist vom EU-Recht stark geprägt. Die bedeutendste Rolle spielen die EU Richtlinie 2010/40/EU zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern (IVS-RL) und die Delegierten Verordnungen (DeVO), die zur Ergänzung der IVS-RL erlassen wurden. Einige dieser Rechtsakte befinden sich gerade in der Revision. Die IVS-RL und die DeVO geben die Rahmenbedingungen für die Datenbereitstellung im Mobilitätsbereich vor, insbesondere für den Straßenverkehr, aber auch für die Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern. Der zentrale Punkt dieser Rahmenbedingungen ist die Datenzugänglichkeit beim nationalen Zugangspunkt (NAP), dessen Rolle in Deutschland aktuell die Mobilithek übernimmt. Eine Datenbereitstellungspflicht an den NAP wird des Weiteren im EU-Vorschlag einer Verordnung über die Infrastruktur für alternative Kraftstoffe (AFIR-VO) vorgeschrieben.

Die Eckpunkte für das Mobilitätsdatengesetz richten sich nach dem EU-Rahmen. Im Mobilitätsdatengesetz werden also die nationalen und EU-Vorgaben, die eine Datenzugänglichkeit beim NAP vorsehen, gebündelt umgesetzt. Somit soll das Mobilitätsdatengesetz einen Rahmen für die Umsetzung der bestehenden und zukünftigen Vorgaben schaffen, die eine Bereitstellung der vorhandenen Mobilitätsdaten über den NAP vorschreiben. Hierzu soll die Mobilitätsdaten-Infrastruktur institutionell und organisatorisch gestärkt werden, um die Erfüllung und Umsetzung der Bereitstellungspflichten in der Praxis zu erleichtern. Ausgehend von der Mobilitätsdaten-Infrastruktur soll das Gesetz nicht nur die Datenbereitstellung im Bereich multimodaler Reisen einschließlich des Personenbeförderungsgesetzes¹ (PBefG) bündeln, sondern darüberhinausgehende Verkehrs-Infrastrukturdaten mit umfassen, die nach dem EU-Recht zentral beim NAP zugänglich gemacht werden müssen.

¹ Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 23 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

Zur Ermöglichung der anbieterübergreifenden Buchung und Bezahlung hat die EU Kommission eine Verordnung angekündigt, die multimodale digitale Mobilitätsdienste (MDMS) stärken soll. Die Vorlage des Verordnungsvorschlags seitens der EU Kommission ist im Oktober 2023 geplant.

Unter der Berücksichtigung des EU-Rechtsrahmens sowie der Erkenntnisse aus dem Stakeholder-Dialog konzentriert sich die nationale Regulierung auf die Umsetzung und Durchsetzung der Datenbereitstellungspflichten, auf die Gewährleistung der benötigten Datenqualität und auf die Festlegung klarer Regeln zur Datennutzung. Im Folgenden werden die Eckpunkte für das künftige Mobilitätsdatengesetz sowie Erläuterungen zu jedem Eckpunkt dargestellt.

1. Begriff Mobilitätsdaten

Für die Zwecke dieser Eckpunkte sind unter Mobilitätsdaten die Reise- und Verkehrs-Infrastrukturdaten zu verstehen, die insb. nach den EU DelVO zur Ergänzung der IVS-RL, dem EU-Vorschlag der AFIR-VO und dem PBefG über den NAP zugänglich gemacht werden müssen.

Das Mobilitätsdatengesetz soll im Wesentlichen einen Rahmen für die Umsetzung der bestehenden und zukünftigen nationalen und EU-Vorgaben schaffen, die eine Bereitstellung der Mobilitätsdaten an den NAP vorschreiben. Für die Zwecke dieser Eckpunkte richtet sich deswegen der Begriff der Mobilitätsdaten nach dem EU-Rechtsrahmen. Diese Vorschriften bestehen aktuell aus den DelVO zur Ergänzung der IVS-RL sowie dem EU-Vorschlag der AFIR-VO.

Zur Ergänzung der IVS-RL wurden die folgenden DelVO erlassen:

- Nr. 885/2013 über die Bereitstellung von Informationsdiensten für sichere Parkplätze für Lastkraftwagen und andere gewerbliche Fahrzeuge („SSTP“), z.B.: Lage und Zufahrt von LKW-Parkplatz, Serviceangebot, Verfügbarkeit von Parkplätzen;
- Nr. 886/2013 über die möglichst unentgeltliche Bereitstellung eines Mindestniveaus allgemeiner für die Straßenverkehrssicherheit relevanter Verkehrsinformationen für die Nutzer („SRTI“), z.B.: Tiere und/oder Personen auf Fahrbahn, Falschfahrer, eingeschränkte Sicht;
- Nr. 962/2015 und Nr. 670/2022 über die Bereitstellung EU-weiter Echtzeit-Verkehrsinformationsdienste („RTTI“), z.B.: Straßenbreite und Anzahl Fahrstreifen, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Baustellen, Sperrungen, Lage und Länge des Staus;
- Nr. 1926/2017 über die Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste („MMTIS“), z.B.: Haltestellen, Fahrradabstellanlage, Busfahrplan, Verspätung und Ausfall von Zug/Flugzeug, Verfügbarkeit von Sharing-Fahrzeugen. Diese befindet sich gerade in der Revision (Abschluss September 2023).

Auch der EU-Vorschlag der AFIR-VO sieht vor, dass Daten über Ladepunkte und Tankstellen (also Verkehrs-Infrastrukturdaten), die nach dieser Verordnung bereitgestellt werden müssen, über den NAP zugänglich gemacht werden. Aus diesem Grund werden auch diese Daten (z.B. Lage des Ladepunkts, Anzahl der Anschlüsse, Stromart und Leistung, Verfügbarkeit und Ad-Hoc Preis) für die Zwecke dieser Eckpunkte als Mobilitätsdaten verstanden.

National gelten die Bereitstellungspflichten für Mobilitätsdaten nach §§ 3a bis 3c des PBefG. Diese müssen auch an den NAP bereitgestellt werden und werden aus diesem Grund als Mobilitätsdaten im Sinne dieser Eckpunkte verstanden.

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

Das Mobilitätsdatengesetz wird die Bereitstellungspflichten für Mobilitätsdaten gebündelt umsetzen und die Regelungen zu den Konditionen für Bereitstellung sowie Nutzung der Daten inkl. Vorgaben zu Standards vereinheitlichen.

Dateninhaber empfinden die derzeitige Gesetzeslage zu den Bereitstellungspflichten in nationalen und EU-Rechtsakten als unübersichtlich. Aus dem Stakeholder-Prozess ging hervor, dass sich Dateninhaber einheitliche Vorgaben wünschen, die eine sichere und einfache Erfüllung ermöglichen. Dabei sollten Dopplungen und Redundanzen vermieden werden.

Im Stakeholder-Prozess konnten zwei übergreifende prozessuale Handlungsfelder identifiziert werden: Durchsetzung von Datenbereitstellungspflichten einerseits und Gewährleistung der erforderlichen Datenqualität andererseits. Wegen des übergreifenden Charakters der Handlungsfelder sowie einer Vielzahl bereits geltender Vorgaben zur Datenbereitstellung an den NAP würde ein einheitliches Mobilitätsdatengesetz einen systematisch kohärenten Rechtsrahmen für die Umsetzung dieser Vorgaben bieten.

3. Bereitstellung als offene Daten

Mobilitätsdaten sollen als offene Daten kostenfrei für Nutzer über den NAP beziehbar sein. Der Bezug von dynamischen Daten wird durch eine maximal zulässige Anzahl der API-Abrufe (rate limit) zum Schutz der technischen Systeme beschränkt. Für die Weiterverwendung der Daten wird die Lizenz „Creative Commons Public Domain Dedication“ (CC-Gemeinfreigabe, CC0) vorgegeben.

Regeln der Nutzung bereitgestellter Mobilitätsdaten sind gesetzlich nicht immer hinreichend klar und abschließend definiert. Hinzu kommt die Unübersichtlichkeit aufgrund der Vielfalt der Rechtsgrundlagen. Dateninhaber sowie Datennutzer wünschen sich rechtssichere Regelungen beim Datenteilen sowie bei der Datennutzung. Das Mobilitätsdatengesetz soll eine Antwort auf dieses Problem liefern.

Die angestrebten Ziele für das Mobilitätsdatengesetz lassen sich am besten erreichen, wenn die Daten für potentielle Nutzer möglichst einfach verfügbar sind. Im Stakeholder-Beteiligungsprozess haben Datennutzer geschildert, dass gerade in der Phase der Entscheidung, ob ein Projekt gestartet oder ein Produkt umgesetzt werden kann, der einfache Zugriff auf Daten über Fortsetzung oder Abbruch des Vorhabens entscheiden kann. Das Mobilitätsdatengesetz wird deswegen die Zugangshürden für die Datennutzung minimieren.

Das Mobilitätsdatengesetz soll konkret festlegen, dass Daten offen ohne Registrierung zugänglich und grundsätzlich kostenlos über den NAP bereitgestellt werden sollen. Bei Echtzeitdaten sollte die Möglichkeit einer Obergrenze für Abrufe über die Schnittstelle (sog. Rate Limit) vorgesehen werden. Dies dient dem Schutz der technischen Systeme vor

Überlastung. Für die Lizenz wird die Nutzung einer CC0-Lizenz vorgeschrieben, die keine Einschränkungen bei der Wiederverwendung der Daten vorsieht.

4. Vorziehen der von der EU vorgesehenen Bereitstellungspflichten

Es wird ein einheitlicher Zeitpunkt bestimmt, zu dem die Datenbereitstellungspflichten in Kraft treten, für die nach EU-Vorgaben stufenweises Inkrafttreten vorgesehen ist. Dabei werden manche Datenbereitstellungspflichten zeitlich vorgezogen.

Die Pflichten nach den DelVO sehen unterschiedliche Anwendungszeiten vor und beziehen diese auf gewisse Datenarten und geographische Zonen. Diese Komplexität lässt sich durch Festlegung eines einheitlichen Zeitpunkts und eine angemessene Übergangszeit verringern. Um den Dateninhabern eine rechtssichere und einheitliche Frist zur Datenbereitstellungspflicht zu geben, werden einzelne Pflichten zeitlich vorgezogen. Eine angemessene Übergangsfrist ermöglicht eine Umsetzung, in der die Verhängung von Sanktionen noch ausgesetzt ist.

5. Verpflichtende Bereitstellung von Auslastungsdaten

Die Bereitstellung von Auslastungsdaten für öffentliche Personenverkehre wird ergänzend zu den aktuell im PBefG vorhandenen Regelungen verpflichtend vorgeschrieben. Zuvor werden die Details u.a. zur Umsetzbarkeit und die Aussagekraft der Daten für das jeweilige Verkehrsmittel mit den Stakeholdern erörtert.

Die revidierte MMTIS wird nach dem aktuellen Stand der Entwürfe den Mitgliedstaaten die Option einräumen, eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Auslastungsdaten für öffentliche Verkehre einzuführen. Wie für alle Mobilitätsdaten gilt dabei: Die Bereitstellung der Daten ist nur verpflichtend, wenn die Daten auch tatsächlich vorliegen. Eine Pflicht zur Erhebung der Daten geht dabei nicht einher. Die Entscheidung hierüber liegt den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern.

Für die Nutzung dieser Option spricht die Möglichkeit zahlreicher Anwendungsfälle für diese Daten, sei es für die Fahrgastinformation oder als Datengrundlage für die Planung und Steuerung von Verkehren.

6. Verpflichtungen zu Qualitätsverbesserungen für Datennutzer und Dateninhaber

Datennutzer und Dateninhaber werden zur Mitwirkung bei der Verbesserung der Datenqualität verpflichtet.

Damit verfügbare Daten auch nutzbar sind, müssen sie in ausreichender Qualität vorliegen. Die technische Qualität der Daten (z.B. Einhaltung von Standards) kann durch den Einsatz von Prozessen und Tools zur technischen Validierung erhöht werden. Um die sogenannte „Datenwahrheit“ zu erhöhen, also die Zahl der faktischen Fehler in den Daten zu verringern, ist nach den Erkenntnissen aus dem Stakeholder-Beteiligungsprozess sowie Erfahrungen aus

anderen Staaten ein Austausch zwischen Dateninhabern und Datennutzern sinnvoll: Fehler fallen oft erst bei der Nutzung auf, korrigiert werden sollten sie aber an der Quelle.

Die aktuellen Prozesse sind hier noch ineffizient: Daten werden z.T. mit großem Aufwand von einzelnen Datennutzern korrigiert. Da die Korrekturen aber nicht zur Quelle, dem Dateninhaber, zurückgemeldet werden, können sie die Qualität der zugrundeliegenden Daten nicht verbessern. Im Mobilitätsdatengesetz werden beide Seiten zur Zusammenarbeit bei der Fehlerkorrektur verpflichtet. Falls Korrekturen durch Dateninhaber mehrfach nicht berücksichtigt werden, sollte dieses Verhalten von der Datenaufsicht sanktioniert werden können.

7. Bund übernimmt eine aktivere Rolle als „Datenkoordinator für Mobilitätsdaten“

Im Gesetz werden die Aufgaben des „Datenkoordinators für Mobilitätsdaten“ definiert. Der Bund wird dabei eine aktivere Rolle einnehmen. Aufgaben des „Datenkoordinators für Mobilitätsdaten“ können z.B. die Festlegung von Qualitätsstandards sowie die Unterstützung von bundesweit und international tätigen Dateninhabern sein. Der „Datenkoordinator für Mobilitätsdaten“ wird organisatorisch und institutionell von der „Datenaufsicht“ getrennt.

Der Stakeholder-Prozess hat Unsicherheiten der Dateninhaber mit Blick auf die praktische Umsetzung der zukünftigen Datenbereitstellungspflichten erkennen lassen. Es wurde durchgehend die Erwartung formuliert, dass ein Dialog über technische und fachliche Fragen und die genauen Anforderungen für die Bereitstellung über den NAP dauerhaft stattfindet. Aus dem Dialog mit Staaten, in denen heute mehr Mobilitätsdaten in besserer Qualität zur Verfügung stehen, ist bekannt, dass dort auch Stellen mit Daten- und Software-Entwicklungskompetenz geschaffen wurden, um die Quantität und die Qualität der im NAP bereitgestellten Daten zu erhöhen.

Die Aufgaben des Datenkoordinators für Mobilitätsdaten können grundsätzlich zwischen einem technischen Arm (technische Fragen wie z.B. Festlegung von Qualitätsstandards, Überprüfung der Datenqualität) und einem operativen Arm (operative Fragen wie z.B. Unterstützung von bundesweit und international tätigen Dateninhabern) aufgeteilt werden.

8. Mobilitätsdateninfrastruktur gemeinsam mit den Ländern schaffen

Der Bund strebt den Aufbau einer vernetzten Mobilitätsdateninfrastruktur in Zusammenarbeit mit den Ländern an. Dafür werden ggfls. bereits vorhandene Strukturen verstetigt. Die Aufgaben der vernetzten Mobilitätsdateninfrastruktur werden im Gesetz definiert und Einzelheiten in einer Bund-Länder-Vereinbarung festgeschrieben.

Es wird der Aufbau einer gemeinsamen Struktur von Bund und Ländern angestrebt, um die Rolle des „Datenkoordinators für Mobilitätsdaten“ kooperativ auszuüben und effektiv zu gestalten.

Einige Länder üben die Rolle des Datenkoordinators auf Landesebenen bereits jetzt aktiv aus. Die von ihnen bereits in Landessystemen erfassten bzw. aggregierten Daten tragen zur Verfügbarkeit beim NAP bei. Deren Einbindung werden den Aufbau einer vernetzten Mobilitätsdateninfrastruktur wesentlich vereinfachen und beschleunigen.

Auch für die Erhöhung der Datenqualität sind gut vernetzte Strukturen notwendig, da Korrekturen jeweils an der Quelle der Daten vorgenommen werden müssen. Aufgrund der Vielzahl der Dateneinhaber und der unterschiedlichen Organisationsformen in den Bundesländern kann der Bund die Rolle des Datenkoordinators für Mobilitätsdaten nicht alleine zentral wahrnehmen. Damit die Daten nach bundesweit einheitlichen Standards beim NAP bereitgestellt werden, ist eine enge Abstimmung zwischen Bund und Ländern notwendig.

9. „Datenaufsicht“: Sanktionierung bei Nicht-Bereitstellung

Die Nichtbeachtung der Regelungen des Mobilitätsdatengesetzes (z.B. Bereitstellungspflichten, Mitwirkungspflichten zur Verbesserung der Datenqualität, Einhaltung von Standards) kann durch eine mit der Datenaufsicht betraute Behörde verfolgt und als ultima ratio auch mit der Verhängung von Bußgeldern sanktioniert werden.

Unter den Stakeholdern bestand große Einigkeit über die Notwendigkeit von Sanktionen, um Datenbereitstellungspflichten auch tatsächlich durchzusetzen.

Mit der Bestimmung einer zentralen mit der Datenaufsicht betrauten Behörde für die Verhängung von Sanktionen soll vor allem eine uneinheitliche Sanktionspraxis verhindert werden. Zudem kann so sichergestellt werden, dass die nötige Fachkompetenz im Umgang mit Daten bei dieser Stelle vorhanden ist bzw. ausgebaut wird. Die zentrale Datenaufsicht erleichtert darüber hinaus das Monitoring über eingehende Beschwerden und die Sanktionierung. Durch die Trennung vom „Datenkoordinator für Mobilitätsdaten“ werden Interessenkonflikte vermieden und der kooperative, niedrighschwellige Ansatz als Ansprechpartner und Unterstützer von Dateneinhabern und Datennutzern unterstrichen. Erst wenn die Angebote zur Zusammenarbeit ihre gewünschte Wirkung nicht erzielen, sollten Sanktionen als letztes Mittel zum Einsatz kommen können. Es wird ein Maßnahmenkatalog erarbeitet, der ein Frühwarnsystem vorsieht. Bußgelder werden nur als ultima ratio verhängt.

10. Digitaler Zwilling der Verkehrsinfrastruktur

Das Mobilitätsdatengesetz schafft die gesetzlichen Voraussetzungen für etwaige Bereitstellungspflichten für Infrastrukturdaten für ein digitales multimodal verknüpftes Verkehrsnetz „digitaler Zwilling“ (zunächst für Straße, Schiene und Wasserstraße).

Der Bedarf an Daten der Verkehrsinfrastruktur für digitale Anwendungen wächst: für die Verkehrsplanung und -steuerung, die Bewertung von Infrastrukturvorhaben, multimodales Routing und die effiziente Erfüllung von europäischen und nationalen Berichtspflichten. Um diese Bedarfe decken zu können, werden in Zukunft einheitliche Datenmodelle für multimodale Verkehre im Personen- und auch Güterverkehr benötigt (u.a. zur Erfassung der Verkehrsnetze und der Umschlagpunkte für den kombinierten Verkehr auf Wasserstraßen und Schienen). In den Bereitstellungspflichten, die durch das Mobilitätsdatengesetz gebündelt werden sollen, sind auch solche Daten der Verkehrsinfrastruktur enthalten, bisher jedoch ohne klare

Vorgaben zu Qualität und Interoperabilität. Eine geeignete Stelle, wie die des Datenkoordinators für Mobilitätsdaten, kann dafür sorgen, diese Daten zu bündeln, zu strukturieren, qualitätszusichern und zu veröffentlichen, damit darauf aufbauende Dienste entstehen können. Ein abgestimmtes Vorgehen in der vernetzten Mobilitätsdateninfrastruktur von Bund und Ländern sorgt dafür, dass die Daten einheitlichen Qualitätskriterien entsprechen und vermeidet Doppelstrukturen auf den föderalen Ebenen.