



Wikimedia Deutschland e. V., Tempelhofer Ufer 23-24, 10963 Berlin

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

per E-Mail an ref-dp22@bmdv.bund.de

Stellungnahme

von Wikimedia Deutschland, Gesellschaft zur Förderung Freien Wissens e. V. zum Referentenentwurf des Mobilitätsdatengesetz vom 19. April 2024

Berlin, den 29.05.2024

Wikimedia Deutschland setzt sich für Chancengleichheit beim Zugang zu Wissen und Bildung ein und unterstützt die vielen tausend Ehrenamtlichen, die unter anderem in Wikipedia und Wikidata, der freien Datenbank für strukturierte Daten, tagtäglich ihr Wissen mit allen Menschen teilen. Wir stehen für eine Wissensallmende, in der Faktendaten möglichst frei zum Vorteil der Gesellschaft eingesetzt werden können. **Gesetzliche Verpflichtungen zur Veröffentlichung von Open Data sind eine wichtige Voraussetzung zur Mehrung Freien Wissens.** Open Data ist die notwendige Grundlage für niederschwellige und einfach zu nutzende intermodale Mobilitätsketten und trägt somit zur Mobilitätswende bei. Wir bedanken uns für die Gelegenheit, den Referentenentwurf zum Mobilitätsdatengesetz kommentieren zu dürfen.

In Stichpunkten

- ☛ Der Referentenentwurf orientiert sich nun stärker an den Open-Data-Leitlinien der EU zum diskriminierungsfreien Zugang zu jedwedem Zweck und ohne Registrierungspflichten, was wir begrüßen. Gleichzeitig entfällt aber die Festlegung auf die durch die EU empfohlenen und weltweit anerkannten Creative-Commons-Standardlizenzen. International anerkannte Lizenzen sind ein Muss für ein funktionierendes Open-Data-Ökosystem über nationale Grenzen hinweg. Wir empfehlen eine Festlegung auf Creative-Commons-Lizenzen bereits im Gesetz.

**Wikimedia Deutschland –
Gesellschaft zur Förderung
Freien Wissens e. V.**

Tempelhofer Ufer 23 – 24
10963 Berlin

Postfach 61 03 49
10925 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 219 158 26 - 0
Fax: +49 (0) 30 219 158 26 - 9

wikimedia.de
politik@wikimedia.de

Spendenkonto:
IBAN: DE05 1002 0500 0003
2873 00

BIC: BFSWDE33BER

Geschäftsführender Vorstand:
Franziska Heine
Dr. Christian Humborg

Eingetragen beim Amtsgericht
Berlin-Charlottenburg unter der
Nummer VR 23855 B

- ☛ Der Referentenentwurf sieht keinen Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger. Die Aktualisierungs- und Meldepflichten betreffen aber möglicherweise alle, die Mobilitätsdaten verwenden – auch wenn sie dies außerhalb einer wirtschaftlichen Betätigung tun, beispielsweise bei der Entwicklung Freier Software oder dem Beitrag zu Freiem Wissen. Auch könnten Projekte des Freien Wissens bei enger Auslegung zu Dateninhabern mit Zulieferungspflichten werden. Wir empfehlen hier eine Klarstellung.
- ☛ Die Meldepflichten verhindern zudem ggf. gar die Übernahme von Mobilitätsdaten in Projekte Freien Wissens. Zudem kann es Situationen geben, in denen es je nach Kontext unterschiedliche Betrachtungen geben kann, welche Daten tatsächlich „korrekt“ sind. Wir schlagen daher als alternativen Weg eine Freies-Wissen-Klausel vor, um dem Copyleft-Gedanken enger zu entsprechen.
- ☛ Die Auslagerung der Leitlinien in eine separate untergesetzliche Regelung erscheint zunächst plausibel, da so schneller auf Anpassungen reagiert werden kann. Andererseits bleiben somit derzeit elementare Kernfragen weitgehend offen, die Ausgestaltung als Allgemeinverfügung wirkt zweifelhaft und wir haben Bedenken über den Prozess zur Fortentwicklung der Leitlinien unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft über Legislaturperioden hinweg.

Kommentierung

Als positiv empfinden wir die Klarstellungen in § 6 des Entwurfs, dass die Informationen nicht nur unentgeltlich zur Verfügung stehen, sondern **ihre Nutzung zu jedem Zweck gestattet ist und Lizenzen diskriminierungsfrei sein müssen**. Hier orientiert sich der Entwurf an den weiteren europäischen Rechtsakten zu Open Data, was wir begrüßen. Gleichzeitig bedauern wir, dass im Vergleich zum Eckpunktepapier die **ausdrückliche Erwähnung der Creative-Commons-Lizenzen** – insbesondere der CC0 – entfallen ist. Wie das von der Kanzlei TaylorWessing erstellte und unlängst von Wikimedia Deutschland veröffentlichte Gutachten¹ gezeigt hat, ist die Anwendung der international akzeptierten Creative-Commons-Lizenzen auch durch die öffentliche Hand nicht nur rechtlich möglich, sondern zum Zwecke einer einheitlichen Lizenzlandschaft auch wünschens- und empfehlenswert. **Von der Zulassung der nationalen Sonderlösung „Datenlizenz Deutschland“ raten wir aufgrund der klaren Mängel dieser „Lizenz“ ab.**

Insbesondere Faktendaten, die eine möglichst akkurate Beschreibung der real existierenden Welt abbilden, sollten in ihrer Wiederverwendbarkeit nicht eingeschränkt werden können. **Hierfür eignet sich die kombinierte Lizenz und Aufgabeerklärung Creative Commons Zero 1.0 in besonderem Maße.** Dies gilt ganz besonders für solche Fakteninformationen, die automatisiert, maschinell und durch Sensorik entstehen. Diverse privatwirtschaftliche Akteure haben sich in der Vergangenheit dafür eingesetzt, solche Informationen mit Nutzungsbeschränkungen zu versehen, beispielsweise weil es sich dabei

1

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2024-04-04_Nutzung_von_Open-Data-Lizenzen_durch_die_oeffentliche_Hand.pdf

um Geschäftsgeheimnisse handle. Dieses Argument verfängt insbesondere deswegen nicht, weil diese Informationen gleichzeitig regelmäßig über Schnittstellen an Endanwender*innen und damit einen prinzipiell unbeschränkten Personenkreis ausgeliefert werden.

Nur in begründeten Ausnahmefällen und nur dann, wenn es sich um Informationen handelt, die zweifelsfrei urheberrechtlichem Schutz unterliegen, sollten Creative-Commons-Lizenzen mit weitergehenden Verpflichtungen wie zum Beispiel einer obligatorischen Quellen-/Namensnennung zulässig sein. Falls Lizenzen mit verpflichtender Nennung der Quelle verwendet werden dürfen, sollte unbedingt durch eine ergänzende Erklärung festgehalten werden, dass zur Erfüllung dieser Anforderung die Namens- bzw. Quellennennung in einer separaten Übersicht genügt. Auch die Weiterverbreitung aggregierter Informationen gemeinsam mit ursprünglich der ODbL unterliegenden Daten zu den Bedingungen der ODbL sollte durch die ergänzende Erklärung gestattet werden.

Für bedenklich halten wir die **unscharfen Begriffsdefinitionen**, die sich aus der unveränderten Übernahme aus den EU-Regulierungen ergeben. So ist es denkbar, dass **Projekte Freien Wissens** sowohl juristische Personen, betroffene Personen oder private Einrichtungen sein können, die berechtigt sind, Zugang zu den im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670 zu gewähren oder sie unter ihrer Kontrolle weiterzugeben – und damit Dateninhaber im Sinne des Gesetzes mit den damit verbundenen Pflichten. **Denn auch Projekte wie die OpenStreetMap oder Wikidata, aber auch zivilgesellschaftliche Projekte des Digitalen Ehrenamts verfügen prinzipiell über Informationen** z.B. über Straßennetze und ihre physischen Merkmale, die Standorte von Verkehrszeichen o.ä. Genauso werden Mobilitätsauskünfte nicht nur von öffentlichen Stellen und Unternehmen angeboten – **insbesondere in Deutschland existiert eine sehr aktive Szene des Digitalen Ehrenamts**, die in den vergangenen Jahren signifikant zur Verbreitung, Wartung und Weiterentwicklung von Freier/Open-Source-Software, Prozessen und Bildungsformaten rund um intermodale Mobilitätslösungen beigetragen hat. Potenziell unterliegen auch Konzeptprototypen, Testinstallationen für die Softwareweiterentwicklung, ehrenamtlich betriebene Auskunftssysteme oder selbst im Rahmen von Ausbildungszwecken (Studienleistung oder Klassenarbeit) publizierte Auskunftssysteme den Aktualisierungs- (§ 6 Abs. 4 MDG-E) und Meldepflichten (§ 8 MDG-E).² **Insgesamt ergäbe sich hieraus ein substanzieller Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger** – der im Zweifel den Beitrag ehrenamtlichen Engagements in diesem Sektor künftig mindern oder gar verhindern könnte.

Wir gehen davon aus, dass die gesetzgeberische Absicht hinter den EU-Rechtsakten bei den Veröffentlichungspflichten die Veröffentlichung dieser Informationen insbesondere durch die „Primärinhaber“ solcher Informationen ist, die diese bislang nicht unter freien Lizenzen, diskriminierungsfrei und zur Verwendung zu jedem Zweck veröffentlichen. Also öffentliche Stellen, beauftragte Unternehmen, aber auch privatwirtschaftliche Anbieter, die diese Faktendaten bislang privatisieren.

² siehe z.B. die in wenigen Tagen nach der FOSDEM-Konferenz entstandene Instanz für transeuropäisches Mobilitätsrouting

<https://www.volkerkrause.eu/2024/02/10/fosdem-2024-open-public-transport-routing.html>

Eine Unterscheidung zwischen kommerziellen und nichtkommerziellen Akteuren dürfte hier zu kurz greifen, insbesondere da diese Unterscheidung sich in der Praxis als problematisch erwiesen hat.³ **Wir empfehlen eine Klarstellung des gesetzgeberischen Willens**, um die Auslegung zu vereinfachen und Projekte Freien Wissens nicht Abliefer- oder gar Formatkonvertierungspflichten auszusetzen. Eine denkbare Möglichkeit wäre die Klarstellung, dass die – grundsätzlich für intermodale Mobilitätsauskünfte nützlichen! – Informationen aus Projekten Freien Wissens keinen Ablieferpflichten unterliegen, da sie als Freies Wissen definitionsgemäß ohnehin zu den geforderten Bedingungen (Verwendung zu jedem Zweck, diskriminierungsfreie Lizenzen, Zugang ohne organisatorische Hürden) frei zugänglich sind. Selbstverständlich kann der NAP auf dieses Freie Wissen verweisen.

Analoges gilt auch für die Aktualisierungspflichten sowie die Meldepflichten bei korrigierten Informationen. Grundsätzlich begrüßen wir die Verpflichtungen für die „offiziellen“ Dateninhaber, fehlerhafte Informationen zu korrigieren und hierfür einen Weg vorzusehen. Dies gilt insbesondere für Anbieter, die z.B. etablierte Standardschnittstellen fehlerhaft implementieren und dies bislang nicht beheben. **Eine Verpflichtung aller Datennutzenden zur Meldung von Änderungen an ein zentrales System bringt jedoch unserer Ansicht nach mehrere unerwünschte Seiteneffekte mit sich.**

Zum Einen ist unklar, wer hierdurch überhaupt verpflichtet wird. Denkbar ist, dass sich die Verpflichtung nur auf Stellen im Wirkungsbereich deutschen Rechts oder – eventuell – Unionsrechts erstreckt. Dies könnte eine Ungleichbehandlung von Akteuren im deutschen Rechtsraum mit solchen beispielsweise in Österreich oder dem nichteuropäischen Ausland bedeuten.

Gleichzeitig ist auch der Begriff der „Ungenauigkeiten“ nicht näher definiert und damit sehr weit auslegbar. Das grundsätzliche Problem besteht unseres Erachtens darin, dass Open Data im Mobilitätsbereich – so wie auch in vielen Teilen der öffentlichen Verwaltung – vielfach immer noch als Zusatzaufwand für unbestimmte Dritte verstanden und auch so umgesetzt wird. Wenn die veröffentlichten Informationen aus derselben Prozesskette stammen würden, die auch für die Verwendung in den eigenen Systemen bestimmt ist, würden Ungenauigkeiten schon in den eigenen Systemen der Dateninhaber auffallen und dadurch ein Anreiz zur Behebung entstehen („eat your own dog food“). Gemeldete Ungenauigkeiten würden sich hier allenfalls auf Mängel im Exportprozess beziehen.

Ebenso unklar ist die Definition der „öffentlichen Wiedergabe“ und „öffentlich zugänglicher Reise- und Verkehrsinformationsdienste“ (§ 8 Abs. 2 MDG-E). Einerseits scheint so die Möglichkeit gegeben, Systeme als nicht-öffentlich zu definieren, beispielsweise wenn sie nur einem definierten internen Benutzendenkreis zugänglich gemacht werden. Andererseits nehmen wir an, dass auch die bereits beschriebenen Ehrenamtsprojekte, Konzeptprototypen oder Entwicklungsinstallationen als öffentlich zugängliche Systeme gelten – denn sie sollen in der Regel von einem interessierten Fachpublikum ohne Zugangsbeschränkungen in der Praxis getestet werden können. Auf solche Projekte trifft möglicherweise auch die Aktualisierungsverpflichtung aus der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670 zu, die in § 6 Abs. 4 MDG-E umgesetzt wird. Die Delegierte Verordnung

³ vgl. hierfür die Publikation „Freies Wissen Dank Creative-Commons-Lizenzen. Folgen, Risiken und Nebenwirkungen der Bedingung »nicht-kommerziell«“ (Klimpel 2012) zu den Unschärfen des Begriffs https://irights.info/wp-content/uploads/userfiles/CC-NC_Leitfaden_web.pdf

definiert „Diensteanbieter“ lediglich als öffentlichen oder privaten Anbieter von Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten. **Uns ist unklar, ob auch Forschungs- oder Ehrenamtsprojekte unter diese Definition fallen könnten und halten hier eine Klarstellung für erforderlich.**

Wir empfehlen daher, die Meldepflichten wenigstens zu lockern. Denkbar wäre, dass Mobilitätsdaten mit korrigierter Genauigkeit dann von der Meldepflicht ausgenommen sind, wenn sie zu den Bedingungen Freien Wissens (Verwendung zu jedem Zweck, diskriminierungsfreie Lizenzen, Zugang ohne organisatorische Hürden) wieder frei zugänglich gemacht werden. Dies würde auch den weiteren Betrieb von automatisierten Analyse- und Korrektursystemen ermöglichen, die Mobilitätsdaten regelmäßig prüfen und ggf. in ihrer Formatierung oder inhaltlich korrigieren, solange die Dateninhaber ihren Prozess nicht aktualisiert bzw. Ungenauigkeiten nicht behoben haben.⁴ Durch die automatisierte Korrektur ungenauer Informationen kämen andernfalls auf die Betreiber*innen solcher Systeme kaum überschaubare Pflichten zu, die den Betrieb solcher Systeme künftig verunmöglichen könnten.

Unklar sind uns derzeit noch die konkrete Ausgestaltung des Bundeskoordinators, der Aufsicht sowie der Leitlinien. Wir hatten zwar die Auslagerung technischer Spezifikationen in eine untergesetzliche Regelung vorgeschlagen, der momentane Entwurf überlässt jedoch auch Grundsätze, die wir gerne bereits jetzt festgelegt sähen, der späteren Regelung durch die Leitlinien. Hierzu gehört insbesondere die Festlegung auf die international akzeptierten Creative-Commons-Lizenzen mit einer Präferenz für CC0 1.0 für Faktendaten. Wie bereits erwähnt könnte die Rechtsbindungskraft einzelner Regeln im Rahmen einer Allgemeinverfügung zweifelhaft sein.

Auch die organisatorische Ausrichtung des Bundeskoordinators und des NAP kann zur Akzeptanz durch die Beitragenden beitragen. Idealerweise sollten sie die gewachsenen Strukturen ergänzen und weniger einen reinen Innovationsgedanken in den Vordergrund stellen, sondern die Chance auf eine Modernisierung der bestehenden Prozesse. So könnte die Rolle intermodaler Mobilitätsauskünfte als Beitrag zum Gemeinwohl und die Rolle der hierfür nötigen Informationen als der Gesellschaft dienende Gemeingüter hervorgehoben werden.

Nicht zuletzt scheint der Prozess für die Festlegung der Leitlinien noch unklar. Die engagierte digitale Zivilgesellschaft hat umfangreiche Erfahrungen im praktischen Umgang mit Mobilitätsdaten erworben, ohne dabei Profite erzielen zu wollen. Wir empfehlen daher, bei der Ausgestaltung der Leitlinien auch diese Perspektive mit einzubeziehen.⁵ Wikimedia Deutschland steht für den fachlichen Austausch bei der Erarbeitung der Leitlinien selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Kontakt: politik@wikimedia.de

⁴ ein Beispiel ist der ehrenamtlich betriebene GTFS-Hub, der Sollfahrpläne analysiert und ggf. korrigiert. <https://gtfs.mfdz.de/>

⁵ Hierbei ist die zeitliche Verfügbarkeit ehrenamtlich Engagierter zu berücksichtigen. Wir empfehlen das aktive Aufsuchen etablierter Formate, z.B. des Open Transport Meetups und das Ermöglichen einer Beteiligung auch in Tagesrandlagen, die nicht in Präsenz in Berlin stattfinden muss.