

Stellungnahme der DB AG zum Referentenentwurf für ein Mobilitätsdatengesetz (MDG-E)

Zusammenfassung

- Am 16. Mai hat das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) einen Referentenentwurf zum Mobilitätsdatengesetz (MDG) veröffentlicht und Betroffene zur Stellungnahme aufgerufen. Der Entwurf konkretisiert ein im Juli 2023 veröffentlichtes Eckpunktepapier.
- Die DB begrüßt die Intention des MDG-E durch eine bessere Verfügbarkeit von Verkehrsdaten eine nahtlose, multimodale Mobilität zu ermöglichen.
- Auch die intendierte Bündelung nationaler und europäischer Vorgaben zur Bereitstellung der Daten über den NAP ist – unter der Prämisse einer widerspruchsfreien Ausgestaltung - begrüßenswert.
- Gleichwohl sehen wir im vorliegenden Referentenentwurf einige kritische Punkte, die aus unserer Sicht dringend einer Nachbesserung bedürfen:
 - Die verpflichtende Herausgabe von detaillierten historischen und dynamischen **Auslastungsdaten** im Schienenverkehr lehnen wir ab, da es sich um wettbewerbsrelevante Daten handelt und eine verpflichtende Herausgabe dieser Daten investitionshemmend wirken und damit den Wettbewerb auf der Schiene in Gänze schaden würde. Dies gilt insbesondere im eigenwirtschaftlichen Fernverkehr.
 - Auch lehnen wir ab, dass Mobilitätsdaten grundsätzlich als unentgeltliche und offene Daten der Allgemeinheit zur Verfügung gestellt werden müssen. Den datenhaltenden Unternehmen entstehen Kosten bei der Datenbereitstellung (z.B. für Schnittstellenanpassung). Durch ein angemessenes Entgelt sollten mindestens diese zusätzlich anfallenden Kosten gedeckt werden. Die MMTIS (Deleg. VO 2017/1926) sieht aus diesem Grund explizit die Möglichkeit von Entgelten vor. Eine **unentgeltliche Bereitstellung** steht auch im Widerspruch zu bestehenden europäischen Regelungen wie der EU-Fahrgastrechte-Verordnung oder auch dem Data Act.
 - Weder die Herausgabe von Auslastungsdaten, noch die entgeltlose Bereitstellung von Mobilitätsdaten, ist europarechtlich vorgegeben. Wir plädieren angesichts des europaweiten Wettbewerbs dafür, keine nationalen Verpflichtungen zu schaffen, die über die EU-Regelungen hinauszugehen.
- Die oben genannten und weitere Punkte werden nachfolgend im Detail ausgeführt.

Anmerkungen im Einzelnen

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“*. Die **kommerzielle Bereitstellung von Diensten für den Fahrscheinvertrieb passt nicht** in den vorliegenden Entwurf für ein Mobilitätsdatengesetz. Der MDG-E enthält zu diesen Themen keinerlei Regelungen. Auch aus der Begründung des Entwurfs ergibt sich nicht, inwieweit die nach dem Gesetz bereitzustellenden Daten für die digitale Buchung oder Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen überhaupt erforderlich sein sollen. Das Ziel ist demgemäß auch für die Evaluierung des Gesetzes nach §14 MDG-E bedeutungslos. Vertriebsfragen sind, sofern ein Regelungsbedarf überhaupt besteht, stattdessen in einer möglichen zukünftigen europäischen

Regulierung zu Multimodalen Digitalen Mobilitätsdiensten (MDMS) zu erfassen. Das Ziel ist deshalb ersatzlos zu streichen.

2. § 4 Bereitstellung von Mobilitätsdaten

a) Geltungsbereich nur für bereits vorliegende Daten

Im MDG sollte klargestellt werden, dass die Bereitstellung der Daten über den NAP nur verpflichtend ist, wenn die Daten auch **tatsächlich erhoben werden und in einem digitalen, maschinenlesbaren Format vorliegen**.

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 eingeführt 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

Um eine Dopplung mit bestehenden Datenstrukturen im Regionalverkehr 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, ~~können~~ **entfällt mit der Bereitstellung der** Mobilitätsdaten und zugehörige Metadaten nach Absatz 1 und nach § 5 an ~~diese Landessysteme die Bereitstellungspflicht an~~ **diese Landessysteme die Bereitstellungspflicht an** statt unmittelbar über den Nationalen Zugangspunkt. ~~über das Landessystem bereitgestellt werden.~~

3. § 5 Mobilitätsdaten zum Auslastungsgrad von straßen- und schienengebundenen Linienverkehrsdiensten, vom Linienbedarfsverkehr und vom gebündelten Bedarfsverkehr

a) Bereitstellung von Auslastungsdaten

Die **Bereitstellung von detaillierten historischen und dynamischen Auslastungsdaten über den NAP lehnen wir ab**. Dies gilt insbesondere für den **eigenwirtschaftlichen Fernverkehr**. Während im Regionalverkehr Auslastungsdaten z.T. innerhalb der Branche und vereinzelt auch mit Aufgabenträgern geteilt werden, werden Auslastungsdaten im Fernverkehr heute nur aggregiert an DB InfraGO Personenbahnhöfe zur Anzeige an Haltestellen gegeben. Ticketvendedoren/Vermittlungsplattformen erhalten ebensolche aggregierten Auslastungsdaten in der Form, wie sie für ihren Geschäftszweck

relevant sind. Auslastungsdaten stellen kommerziell wertvolle und wettbewerblich sensible Daten dar, die sowohl im Regional- als auch Fernverkehr für die Preissetzung, Angebotsplanung und Reisendenlenkung eine entscheidende Rolle spielen. Genau aus diesem Grund investieren Verkehrsunternehmen in kostenintensive Erfassungssysteme wie Automatische Fahrgastzählssysteme, Check-In-Check-Out-Systeme oder weitere Systeme, die Auskunft über eine Auslastung ermöglichen. Eine Datenteilungspflicht würde jegliche Anreize zerstören, weiterhin in diese Systeme zu investieren.

Auch mit Blick auf den **intermodalen Wettbewerb ist nicht nachvollziehbar, warum das MDG ausschließlich den Schienenverkehr** zur Herausgabe von Auslastungsdaten verpflichtet. Der Motorisierte Individualverkehr (MIV) und Flugverkehr müssen keine Auslastungsdaten zur Verfügung stellen. Dabei konkurrieren nachhaltige Fernverkehre (Schiene und Bus) direkt mit primär nationalen Flugbetreibern bei Zubringern zu Hubflughäfen. Hierbei handelt es sich um eine offensichtliche Ungleichbehandlung, die auch so nicht aus den europäischen Rechtsakten zu Intelligenten Verkehrssystemen bzw. den Delegierten Verordnungen nachvollziehbar wird.

Letztlich ist im Sinne eines fairen Wettbewerbs in Europa 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. Die MMTIS-VO überlässt den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob Auslastungsdaten über den NAP bereitgestellt werden müssen.

b) Zeitpunkt der Bereitstellungspflicht von Auslastungsdaten

Sofern Auslastungsdaten dennoch bereitgestellt werden müssen, sollte in § 5 MDG zumindest 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, deren Art. 5 Abs. 4 eine nationalstaatliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Auslastungsdaten gestattet: 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 des MDG-E 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.**

4. § 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 Aggregation, 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 „faire, angemessene und verhältnismäßige 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 2023/2854 (Data Act). Aus diesem Grund sollte die **Bereitstellung insbesondere von dynamischen Daten nur gegen Entgelt** erfolgen.

Andernfalls würde eine unentgeltliche Bereitstellung 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. So sind aktuell bspw. noch nicht alle Schnittstellen zwischen DB-EVUs und den Landesdatendrehscheiben für einen Austausch der Auslastung ertüchtigt bzw. auf die erforderlichen Schnittstellenversionen umgestellt. Es entstehen signifikante Migrations- sowie Entwicklungs-/Betriebsführungsaufwände.

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 (der DB) in einem Umfeld auftauchen, welches geltendem Recht und/oder dem DB-Verhaltenskodex für Geschäftspartner widerspricht (z.B., dass DB-Daten nicht in einem Umfeld zusammen mit Erotik, Pornografie, Waffen, Gewalt, Drogen, strafrechtlich relevanten Inhalten, Beleidigungen und rechtswidrigen oder gegen Rechte Dritter verstoßenden Inhalten verwendet werden).

c) *Lizenzvorgaben*

Bezüglich einer Verwendung von Standardlizenzen gemäß §6 Abs. 3 MDG-E ist wichtig, **dass diese ausreichend Spielraum für die Vertragsgestaltung** ermöglichen. Die DB als Datenbereitsteller hat ein sehr großes und berechtigtes Interesse daran, dass Daten nur inhaltlich unverändert, aktuell und somit korrekt an Dritte, insbesondere an ihre eigenen Kund:innen weitergegeben werden. Dieses berechnete Interesse kann sie über entsprechende Vereinbarungen in Lizenzverträgen absichern. Nur so kann sie sicherstellen, dass Kund:innen korrekt informiert werden und Dienstleistungsbeziehungen zwischen

Verkehrsunternehmen und Kund:innen nicht durch potentielle Fehlinformationen über Kanäle Dritter gestört werden. Daher sollten Lizenzen nicht vollständig standardisiert werden.

5. § 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 Dateneinhaber 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. Die DB legt großen Wert darauf, dass ihre Fahrplan- und Echtzeitdaten korrekt und unverändert genutzt und weitergegeben werden. Es wäre problematisch, wenn 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 DB in den NAP gelangen.

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

6. § 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. Die DB schlägt vor, dass in den Leitlinien ein Passus aufgenommen wird, dass bei einer Datenbereitstellung über die Landessysteme, die zwischen den Landessystemen und den Dateneinhabern vereinbarten Regelungen gelten.

Bei der Erstellung der Leitlinien durch den Bundeskoordinator sollte eine frühzeitige **Beteiligung der Verkehrsunternehmen** erfolgen. In jedem Fall sollten die Leitlinien die jeweils gültigen Branchenstandards bspw. des VDV berücksichtigen.

Berlin, 29.05.2024