

Daten als Voraussetzung für die nutzerfreundliche intermodale Einbindung des Schienenpersonenverkehrs – Rechtsrahmen und internationale Erfahrungen

VON SIBYLLE BARTH, ANNE GREINUS UND MARC WIDEMANN

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	93
2	Zentrale Begriffe	95
2.1	Reise- und Verkehrsdaten / Mobilitätsdaten	95
2.2	Nationaler Zugangspunkt / NAP	97
3	Europäischer Rechtsrahmen zur Bereitstellung von Reise- und Verkehrsdaten	97
3.1	Bereitstellung von statischen Reise- und Verkehrsdaten.....	98
3.2	Bereitstellung dynamischer Reise- und Verkehrsdaten.....	99
4	Deutscher Rechtsrahmen zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten.....	99
4.1	§ 3a PBefG – Bereitstellung von Mobilitätsdaten	99
4.2	§ 3b PBefG – Datenverarbeitung	100
5	Unterschiede zwischen europäischem und deutschem Rechtsrahmen	100
6	Rechtsrahmen in ausgewählten europäischen Staaten.....	101
6.1	Finnland.....	101
6.2	Schweiz	102
6.3	Niederlande	103

Anschrift der Verfasser:

BBG und Partner
Dr. Sibylle Barth,
Marc Widemann
Contrescarpe 75A
28195 Bremen
barth@bbgrundpartner.de, widemann@bbgrundpartner.de

INFRAS AG
Dr. Anne Greinus
Binzstrasse 23
8045 Zürich
Schweiz
anne.greinus@infras.ch

6.4 Zwischenfazit	104
7 Empfehlungen	104
8 Ausblick	105
Literatur.....	107

1 Einleitung

Wie kann die Einbindung des Schienenpersonenverkehrs in multimodale Mobilitätsplattformen gewährleistet, seine Nutzbarkeit im Rahmen intermodaler Reiseketten verbessert und damit die Attraktivität und Nutzerfreundlichkeit des öffentlichen Verkehrs insgesamt gesteigert werden? Antworten auf diese Frage wurden im Projekt „Analyse der Rahmenbedingungen für einen nutzerfreundlichen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr“ im Auftrag des Deutschen Zentrums für Schienenforschung (DZSF) erarbeitet. Dafür wurden die dafür maßgeblichen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen untersucht und aufbereitet. Der folgende Beitrag stellt die dafür maßgeblichen rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, im EU-Recht und in der Rechtspraxis ausgewählter europäischer Staaten sowie die hieraus abgeleiteten Empfehlungen vor. Die Erkenntnisse über Plattformarchitekturen, die Wirtschaftlichkeit und den Nutzen für die Fahrgäste werden in einem zweiten Artikel im nächsten Heft dargestellt.

Die Integration des Schienenpersonennahverkehrs (SPV) in multimodale Mobilitätsplattformen ermöglicht den Reisenden seine Nutzung im Rahmen intermodaler Reiseketten. Zentral hierfür ist die Verfügbarkeit von Daten über Mobilitätsangebote in geeigneter Form. Denn ohne die nötigen Informationen zum Angebot (Existenz des Angebots, Bediengebiet, Fahrplan und so weiter) sind auch weitergehende Integrationen (bspw. Buchung von Tickets oder Reservierungen) nicht denkbar.

Die Verfügbarkeit von Daten ist somit Voraussetzung für die Integration des SPV in intermodale Reiseketten, die eine Mobilität auch ohne eigenes Auto ermöglicht. Derzeit finden eine Bereitstellung von Daten über Verkehrsangebote und eine (gegenseitige) Integration in Auskunft- und Buchungssysteme überwiegend im Rahmen bi- oder multilateraler Absprachen statt. Wie eine darüberhinausgehende übergreifende Integration von Mobilitätsdaten unterstützt werden kann, ist Gegenstand des Forschungsprojekts „Analyse der Rahmenbedingungen für einen nutzerfreundlichen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr“ des DZSF. Der hierzu veröffentlichte Abschlussbericht zeigt die

dafür relevanten Rahmenbedingungen auf, zu denen insbesondere auch der rechtliche Rahmen gehört.¹

Bei der Entwicklung des Rechtsrahmens zur Regelung der verschiedenen Arten und Aspekte von Mobilitätsdaten ist zu berücksichtigen, dass hergebrachte Regelungskonzepte für Daten im Allgemeinen und Mobilitätsdaten im Speziellen nur bedingt geeignet sind. Denn Daten unterscheiden sich in einigen Punkten erheblich von anderen Gegenständen rechtlicher Regelungen. So fehlt es Daten gänzlich an einer Körperlichkeit². Anders als etwa elektrischer Strom, der ebenfalls keine Körperlichkeit aufweist, können sie – einmal erzeugt – außerdem nahezu kostenneutral in unbegrenzter Zahl vermehrt und verwendet werden. Sie können nicht verbraucht werden und können anderen zur Verfügung gestellt werden, ohne dass der Datenlieferant selbst den unmittelbaren Zugriff auf sie verliert.

Daten wird ein immenses Potenzial zur Wertschöpfung³ und – wie vorliegend – zur Entwicklung und zum Fortschritt verschiedenster Produkte, Leistungen und Wirtschaftsbereiche zugesprochen. Da sie nicht verbraucht werden können, ergibt sich dieses Potenzial allein daraus, dass und wie sie verwendet werden.

Dennoch gibt es gute Gründe, anderen den Zugang zu Daten nicht zu gewähren. Der Verarbeitung personenbezogener Daten sind durch die Datenschutzgrundverordnung und Bundes- wie Landesdatenschutzgesetze enge gesetzliche Grenzen gesetzt. Zudem sind diverse Konstellationen denkbar, in denen sich aus Daten Geschäftsgeheimnisse ableiten lassen, was zu einem unmittelbaren Nachteil im Wettbewerb führen kann. Daneben werden Datenzusammenstellungen wegen ihrer Schöpfungshöhe in bestimmten Konstellationen ein urheberrechtsähnlicher Schutz gewährt.⁴ Denkbar – und wirtschaftlich nachvollziehbar – ist letztlich auch, dass Daten deswegen anderen nicht (unbegrenzt) zur Verfügung gestellt werden, um den eigenen (potenziellen) Vorteil durch die Verwendung der Daten nicht zu gefährden und um die Kontrolle darüber zu behalten, wer die Daten verwendet und wie.

Für die Möglichkeit, intermodale Reiseketten anzubieten, kann dies jedoch bedeuten, dass die bestehenden Potenziale nicht gehoben werden und damit beispielsweise ein wichtiger Beitrag zur Verkehrswende und damit zum Klimaschutz nicht (optimal) geleistet werden

¹ Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF) (2022): Analyse der Rahmenbedingungen für einen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr; Berichte des Deutschen Zentrums für Schienenverkehrsforschung, Forschungsbericht 29 (2022), einsehbar unter: DZSF - Mitteilungen - Analyse der Rahmenbedingungen für einen nutzerfreundlichen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr, letzter Zugriff am 02.12.2022.

² Wenngleich sie auf eine körperliche Repräsentation in Form von Speichermedien angewiesen sind.

³ Anstatt Vieler sei auf die Erwägungen der Europäischen Kommission zum Data Act verwiesen: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-act>, zuletzt abgerufen am 02.12.2022.

⁴ DZSF (2022), S. 63ff.

kann. Für die Lösung dieses Konflikts zwischen Exklusivitätsinteresse und Potenzialen für die Allgemeinheit muss der Rechtsrahmen einen Beitrag leisten.

Das Forschungsprojekt des DZSF ging daher der Frage nach, welche rechtlichen Regeln die Bereitstellung von und den Zugang zu Daten über Mobilitätsangebote fördern oder hemmen und welcher Rechtsrahmen geeignet ist, um die Integration von Mobilitätsangeboten unter Einschluss des SPV zu fördern. Für die Beantwortung dieser Fragen aufschlussreich ist der Vergleich zwischen europäischem und deutschem Rechtsrahmen sowie ein Blick auf den Rechtsrahmen ausgewählter europäischer Staaten (dazu 3 - 6). Die festgestellten Unterschiede bieten eine gute Grundlage für Empfehlungen an den nationalen Gesetzgeber, um die intermodale Einbindung des SPV zu fördern (dazu 7). Vorab ist zu klären, um welche Daten es geht und welches technische Instrument für die Bereitstellung von Daten verwendet werden soll (dazu 2).

Aus Platzgründen können hier die wesentlichen Ergebnisse nur zusammenfassend dargestellt werden. Der veröffentlichte Forschungsbericht widmet sich diesen Themen ausführlicher und enthält die Nachweise der ausgewerteten Quellen und Literatur. Verweise auf die entsprechenden Stellen des Forschungsberichts finden sich in den Fußnoten des hiesigen Beitrags, weshalb auf einen weitergehenden Fußnotenapparat hier verzichtet werden kann.

2 Zentrale Begriffe

Für die weitere Darstellung sind zwei Begriffe bzw. Begriffspaare wesentlich, die sowohl im europäischen wie im deutschen Rechtsrahmen Verwendung finden:

2.1 REISE- UND VERKEHRSDATEN / MOBILITÄTSDATEN

Der Begriff der Daten ist nicht einheitlich definiert und wird auch in den hier einschlägigen Normwerken verwendet, ohne dass eine gesetzliche Definition des Begriffs im Allgemeinen vorliegt. Eine Definition personenbezogener Daten findet sich in Art. 4 Nr. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)⁵. Um den spezifischen Personenbezug reduziert, ließen sich – in Anlehnung an die in der DSGVO getroffene Definition – Daten als Informationen mit einem spezifischen Bezug definieren. Daten liegen zudem nicht zwingend in digitaler Form vor, wie sich etwa aus dem in Art. 2 Abs. 1 2. Alt. DSGVO definierten sachlichen Anwendungsbereich oder der in § 202a Abs. 2 StGB formulierten

⁵ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1–88.

Einschränkung ergibt. Aus Erwägungsgrund 14 der Delegierten Verordnung 2017/1926⁶ (MMTIS⁷) und dem Entwurf zur ersten Mobilitätsdatenverordnung (MDV)⁸ ergibt sich, dass nur Daten erfasst sein sollen.

In den jeweils einschlägigen Normwerken des europäischen und des deutschen Rechts werden dafür die Begriffe Reise- und Verkehrsdaten sowie Mobilitätsdaten verwendet. Sie unterscheiden sich im Detail. Es erleichtert jedoch das grundlegende Verständnis, sie als weitgehend synonym anzusehen.

Das Begriffspaar der Reise- und Verkehrsdaten wird in der (unten bei 3 näher dargestellten) MMTIS nicht explizit definiert. In Art. 2 Nr. 7 und 8 MMTIS finden sich zwar Definitionen zu statischen⁹ und dynamischen¹⁰ Reise- und Verkehrsdaten, diese geben aber eher über die Verwendung der Begriffe *statisch* und *dynamisch* Aufschluss. Im Übrigen wird auf die Auflistung im Anhang der MMTIS verwiesen. In Art. 2 Satz 1 MMTIS wird weiterhin auf die Begriffsbestimmungen in Art. 4 der Richtlinie 2010/40/EU¹¹ (IVS-RL) verwiesen. In Art. 4 Nr. 15 und 16 IVS-RL werden Verkehrsdaten als „*vergangenheitsbezogene Daten und Echtzeitdaten zum Straßenverkehrszustand*“ und Reisedaten als „*Basisdaten wie Fahrpläne und Tarife öffentlicher Verkehrsmittel als erforderliche Grundlage für die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationen vor und während der Reise zur Erleichterung der Planung, Buchung und Anpassung der Reise*“ definiert.

Mit der Reform des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Jahr 2021 wurde der Begriff der Mobilitätsdaten in § 3a ff. PBefG eingeführt, jedoch nicht explizit definiert. Gemäß § 3a Abs. 1 Satz 1 PBefG findet auch bezüglich der Mobilitätsdaten eine Trennung in statisch und dynamisch statt. Im Weiteren ergibt sich lediglich der Umfang der Mobilitätsdaten aus § 3a Abs. 1 Nr. 1 und 2 PBefG und insbesondere aus dem Anhang MDV.

In der Gesamtschau lässt sich eine inhaltliche Nähe von Reise- und Verkehrsdaten und Mobilitätsdaten identifizieren. Im Rahmen einer vereinfachten Betrachtungsweise können

⁶ Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste, ABl. L 272 vom 21.10.2017, S. 1–13.

⁷ Im Gutachten wird „MMTI“ als Abkürzung verwendet, es muss allerdings festgestellt werden, dass sich die Abkürzung MMTIS international durchgesetzt hat.

⁸ BR Drs. 615/21, S. 9.

⁹ Sich nicht oder selten ändernde Daten, wie Fahrpläne oder Standorte von Infrastruktur, Art. 2 Nr. 8 MMTIS.

¹⁰ Sich häufig oder regelmäßig ändernde Daten, wie Standorte oder Belegung von Fahrzeugen, Art. 2 Nr. 7 MMTIS.

¹¹ Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, ABl. L 207 vom 6.8.2010, S. 1–13.

daher beide Begriffe als „Digitale Daten über Verkehrsangebote“¹² beschrieben werden. Da sich die Rechtsrahmen auf europäischer Ebene und im deutschen Recht teilweise jedoch deutlich unterscheiden, wird zum besseren Verständnis im Kontext zum europäischen Regime das Begriffspaar der Reise- und Verkehrsdaten und im Kontext des deutschen Rechts der Begriff Mobilitätsdaten verwendet.

2.2 NATIONALER ZUGANGSPUNKT / NAP

Daneben ist der Begriff des Nationalen Zugangspunkts (NAP¹³) in der weiteren Darstellung zentral. Eine Definition des Begriffes findet sich in Art. 3 Abs. 1 Satz 2 MMTIS. Demnach handelt es sich um eine zentrale Anlaufstelle, über die Zugang zu Reise- und Verkehrsdaten ermöglicht wird. Eine ähnliche Definition findet sich im deutschen Rechtsrahmen in § 2 Nr. 11 IVSG, auf die auch in § 3a Abs. 1 Satz 1 PBefG verwiesen wird.

Aus Erwägungsgrund (11) der MMTIS ergibt sich, dass die technische Ausgestaltung des NAP zudem im Ermessen der Mitgliedsstaaten stehen soll. So kann er etwa als Verzeichnis mit Verweisen auf die jeweiligen Datenquellen ausgestaltet sein oder die Daten selbst hosten und bereitstellen. Vor diesem Hintergrund ist auch die Formulierung der Bereitstellung der Daten „über“ den NAP sowohl in der MMTIS als auch im PBefG und der MDV zu verstehen. Eine Übermittlung der Daten an den NAP wird gemäß beider Rechtsrahmen nicht verlangt (wenn auch nicht ausgeschlossen), lediglich die Möglichkeit des Zugangs vermittelt durch den NAP.

In Deutschland wurde der NAP in Form des „Mobilitäts Daten Marktplatzes“ umgesetzt, der zum 01.07.2022 durch die Mobilithek abgelöst wurde.¹⁴ Diese wird zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten bereits genutzt, befindet sich aber bezüglich einer Reihe von Funktionen noch in der Entwicklung.¹⁵

3 Europäischer Rechtsrahmen zur Bereitstellung von Reise- und Verkehrsdaten

Prägend für den europäischen Rechtsrahmen ist die oben (2.1) bereits erwähnte MMTIS. Bei dieser handelt es sich um eine „Delegierte Verordnung“. Als solche wurde sie von der Europäischen Kommission erlassen, beansprucht als Verordnung aber unmittelbare Geltung

¹² Im Zuge der CoViD-19-Pandemie gewannen Daten über die tatsächlich stattfindende Mobilität von Menschen eine größere Bedeutung; auch diese Daten wurden als „Mobilitätsdaten“ bezeichnet. Trotz der gleichen Benennung gilt es, diesen fundamentalen Unterschied zu beachten.

¹³ Aus dem englischen Begriff national access point.

¹⁴ <https://mobilithek.info/blog/nachlese-auftaktveranstaltung-mobilithek>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

¹⁵ <https://mobilithek.info/blog/weiterentwicklung-mobilithek>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

in jedem Mitgliedsstaat, Art. 288, 290 AEUV.¹⁶ Ein zentraler Punkt der MMTIS ist die Pflicht zur Bereitstellung statischer (dazu 3.1) und dynamischer (dazu 3.2) Reise- und Verkehrsdaten.

3.1 BEREITSTELLUNG VON STATISCHEN REISE- UND VERKEHRSDATEN

Gemäß Art. 3 Abs. 1 MMTIS sind Verkehrsbehörden, Verkehrsbetreiber, Infrastrukturbetreiber und Anbieter von nachfrageorientierten Verkehrsangeboten¹⁷ verpflichtet, die in Nummer 1 des Anhangs der MMTIS genannten statischen Reise- und Verkehrsdaten (zum Begriff oben 2.1) über den NAP bereitzustellen. Statische Daten sind z. B. Adressmerkmale, Straßen- Rad- und Fußwegenetze, öffentliche Tankstellen, Stationen, Fahrpläne, Tarife, Buchungsmöglichkeiten, Routenpläne, voraussichtliche Reisedauern u. v. a. m.. An dieser Stelle wird bereits deutlich, welchen breiten Umfang diese Verpflichtung aufweist. Denn diese trifft nicht nur jene, die Mobilitätsangebote selbst bereitstellen oder betreiben, sondern auch Verkehrsbehörden und Infrastrukturbetreiber.

Ebenso wird die Bereitstellung der Daten nicht auf bestimmte Verkehrsträger oder Verkehrsarten beschränkt. Im Anhang der MMTIS wird verdeutlicht, dass Linienverkehrsdienste – auf die sich die meisten der im Anhang als bereitzustellen benannten Daten beziehen – jede Art des Verkehrsdienstes sein kann, der linienförmig erfolgt. Die Aufzählung umfasst u. a. den Luftverkehr, den Hochgeschwindigkeits- und konventionellen Bahnverkehr, den Seeverkehr, den Bus- und U-Bahnverkehr und so weiter. Ein ähnliches Bild zeigt sich hinsichtlich der nachfrageorientierten Verkehrsangebote. Hier werden etwa das Taxi, Pendelfähren oder verschiedene Formen des Sharings und Poolings benannt.¹⁸ Hier zeigt sich eindrücklich, dass das Ziel der MMTIS auf die Verfügbarkeit von EU-weiten multimodalen Reiseinformationsdiensten gerichtet ist, Art. 1 Abs. 1 MMTIS.

Für die Bereitstellung der Daten findet sich in Art. 4 Abs. 3 MMTIS zudem ein Zeitplan. Dieser sieht im Ergebnis vor, dass die im Anhang genannten statischen Daten für das TEN-V-Gesamtnetz spätestens bis zum 01. Dezember 2021 bereitzustellen waren. Die Daten für übrige Teile des Verkehrsnetzes der Europäischen Union sind spätestens bis zum 01. Dezember 2023 bereitzustellen.¹⁹

¹⁶ Ausführlicher dazu: DZSF (2022), S. 50f.

¹⁷ Definitionen der somit Verpflichteten ergeben sich aus Art. 2 Nr. 9, 10, 18 und 23 MMTIS.

¹⁸ Weitere Informationen zum Umfang der bereitzustellenden statischen und dynamischen Daten: DZSF (2022), S. 51ff.

¹⁹ Zu weiteren Regelungen in Art. 4 MMTIS: DZSF (2022), S. 51ff.

3.2 BEREITSTELLUNG DYNAMISCHER REISE- UND VERKEHRSDATEN

Die Bereitstellung dynamischer Daten (zum Begriff oben 2.1) ist in Art. 5 MMTIS geregelt. Anders als bei statischen Daten ist die Bereitstellung dynamischer Daten aber nicht unmittelbar verpflichtend, sondern von einer Entscheidung der jeweiligen Mitgliedsstaaten abhängig, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 MMTIS. Ebenso wie bei statischen Daten ergibt sich aus der MMTIS nicht die Pflicht, neue Daten zu erheben. Vielmehr soll die Pflicht zur Bereitstellung von Daten nur für solche gelten, die bereits in einem maschinenlesbaren Format vorliegen, Erwägungsgrund (14) MMTIS.

Der Kreis der sodann Verpflichteten ist identisch zu jenem bezüglich statischer Daten. Auch hinsichtlich der dynamischen Daten wird auf den Anhang der MMTIS verwiesen. Dort findet sich unter Nr. 2 im Einzelnen der Umfang der bereitzustellenden dynamischen Daten. Genannt werden z. B. Störungen, Verspätungen, Ausfälle, aktuelle Straßenfahrzeiten, gesperrte Radwege, Verfügbarkeit öffentlicher Ladepunkte, Verfügbarkeit von Car-Sharing und Parkflächen, Parkgebühren und Mauttarife u. v. a. m.. Einen Zeitplan für die Umsetzung der Bereitstellung, sofern sich ein Mitgliedsstaat jeweils dazu entschieden hat, bestimmt Art. 5 MMTIS nicht. In Erwägungsgrund (12) MMTIS werden die Mitgliedsstaaten jedoch aufgefordert, eine Bereitstellung der dynamischen Daten in vollem Umfang spätestens bis zum 01. Dezember 2021 vorzusehen.

4 Deutscher Rechtsrahmen zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten

2021 wurde mit den §§ 3a – 3c PBefG eine Datenbereitstellungspflicht in den nationalen Rechtsrahmen aufgenommen. Die Verpflichtungen traten abgestuft in Kraft und gelten seit 01. Juli 2022 vollständig.²⁰

4.1 § 3A PBEFG – BEREITSTELLUNG VON MOBILITÄTSDATEN

Gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 1 und 2 PBefG sind Unternehmer und Vermittler (i. S. d. PBefG) verpflichtet, statische und dynamische Mobilitätsdaten über den NAP bereitzustellen. Der Umfang und die Kategorien der bereitzustellenden Mobilitätsdaten werden dabei nach Linien- und Gelegenheitsverkehr unterschieden und in § 3a Abs. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 2 PBefG benannt.²¹ Die Bereitstellungspflichten traten zeitlich gestuft in Kraft. Seit dem 01.07.2022 sind Unternehmer und Vermittler sowohl des Linienverkehrs als auch des

²⁰ Eingehend zum Verhältnis der §§ 3a ff. PBefG zur DSGVO: Widemann: Bereitstellung von Mobilitätsdaten – Ein Problem des Datenschutzes?, INFORMATIK 2022, Lecture Notes in Informatics (LNI), 2022, S. 551 ff.

²¹ Einige Verkehrsformen sind von der Bereitstellungspflicht ausgenommen, zum Umfang: DZSF (2022), S. 56 f.

Gelegenheitsverkehrs verpflichtet, neben den in der Norm bestimmten statischen auch die dort genannten dynamischen Daten über den NAP bereitzustellen.

Parallel dazu wurde die MDV erlassen und jeweils erweitert. Dort finden sich weitere Bestimmungen zur Datenbereitstellung und zum Abruf der Daten. Unter anderem ist im Anhang der MDV der genaue Umfang der bereitzustellenden Daten aufgeführt. Dieser gleicht bezüglich des Linienverkehrs dem Umfang, den auch die MMTIS vorsieht, wengleich sich teilweise die Benennung unterscheidet. Zuletzt wurden in § 3 MDV Vorgaben bezüglich dynamischer Daten ergänzt, so zur Feststellung der tatsächlichen oder prognostizierten Auslastung im Linienverkehr. Im Anhang der MDV wurde hinsichtlich der Daten zu tatsächlich abgerechneten Kosten im Gelegenheitsverkehr außerdem aufgenommen, dass die Bereitstellung dieser Daten entfallen soll.

4.2 § 3B PBefG – DATENVERARBEITUNG

Unter welchen Voraussetzungen der NAP (siehe oben 2.2) Mobilitätsdaten übermitteln darf und diese verwendet werden können, ist in § 3b PBefG geregelt. § 3b Abs. 1 und 2 PBefG betrifft die Übermittlung von Mobilitätsdaten durch den NAP. § 3b Abs. 3 – 6 PBefG regelt die Verwendung – benannt als „*erheben, speichern, verwenden*“ – der Mobilitätsdaten. Unterschieden wird hier einerseits danach, an wen die Daten durch den NAP übermittelt werden dürfen. Abschließend sind eine Reihe von staatlichen Stellen genannt und Dritte, die die Mobilitätsdaten „*zur Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen oder multimodaler Reiseinformationsdienste*“²² übermittelt bekommen können.

Andererseits sollen nicht jedem Empfänger alle Daten durch den NAP übermittelt werden können. Während an Dritte gemäß § 3b Abs. 1 Nr. 3 PBefG grundsätzlich alle Arten der Mobilitätsdaten übermittelt werden können, erhalten die genannten staatlichen Stellen je nach vorgesehenem Verwendungszweck unterschiedliche Kategorien von Mobilitätsdaten oder nur Daten in „*anonymisierter Form*“.

5 Unterschiede zwischen europäischem und deutschem Rechtsrahmen

Der europäische und der deutsche Rechtsrahmen zu Mobilitäts- bzw. Reise- und Verkehrsdaten unterscheiden sich in einigen Punkten nicht unerheblich voneinander.

Das PBefG ist gemäß § 1 Abs. 1 PBefG nur auf die Personenbeförderung auf der Straße anwendbar. Die dort geregelten Bereitstellungspflichten von Mobilitätsdaten können daher andere Formen der Mobilitätsangebote, insb. Personenbeförderung auf der Schiene oder Sharing-Angebote, nicht erfassen. Im deutschen Bundesrecht finden sich zu diesen

²² Zur notwendigen Reduktion dieser Begriffe: DZSF (2022), S. 59f.

Mobilitätsangeboten auch keine entsprechenden, verbindlichen Regelungen. Dagegen erfasst die Pflicht zu Datenbereitstellung in der MMTIS alle erdenklichen Formen der öffentlich zugänglichen Mobilität. Der Umfang der erfassten Daten wird zudem dadurch vergrößert, dass die MMTIS nicht nur Verkehrsanbieter verpflichtet, sondern auch Infrastrukturbetreiber und Verkehrsbehörden.

Auch die Verwendung der so bereitgestellten Daten wird durch die MMTIS bedeutend weniger als im deutschen Recht eingeschränkt. Vielmehr wird eine nahezu freie Verwendung der Daten ermöglicht.²³ Dies erleichtert nicht nur die Einbindung der Verkehrsangebote in Auskunftssysteme, sondern ermöglicht auch eine Verwendung der Daten zu weiteren und derzeit noch unbekanntem Zwecken. Im Unterschied dazu wird der Bezug und die Verwendung der Daten durch die Regelungen im PBefG und der MDV nicht unerheblich beschränkt. Ein sachlicher Grund ist dafür nicht zu erkennen. Insbesondere dürften viele der Mobilitätsdaten keinen Bezug zu personenbezogenen Daten aufweisen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Regelungen des deutschen Rechtsrahmens auch die Bereitstellung von dynamischen Daten erfassen. Zudem ist der Umfang der bereitzustellenden dynamischen Daten größer als in der MMTIS angelegt. Hieraus können sich allerdings im Einzelfall Probleme mit dem Datenschutz ergeben.²⁴

6 Rechtsrahmen in ausgewählten europäischen Staaten

Im Rahmen der Studie wurden insgesamt vier internationale Fallstudien untersucht: Finnland, Österreich, Schweiz und Niederlande. Während Finnland als Vorreiter von Mobility-as-a-Service (MaaS) gilt, wurden die anderen drei Länder aufgrund ihres hohen Anteils der Bahn an der Verkehrsleistung für tiefere Untersuchungen ausgewählt. Im Folgenden werden die Ergebnisse in Bezug auf den Rechtsrahmen für drei Länder zusammengefasst. Österreich wurde nicht berücksichtigt, weil in diesem Land keine gesetzliche Grundlage, sondern eine Branchenlösung Basis der lokalen und nationalen Mobilitätsplattformen ist. Die weiteren Rahmenbedingungen und Mobilitätsplattformen für alle vier Fallstudien werden in einem zweiten Artikel im nächsten Heft zusammengefasst.

6.1 FINNLAND

Mit dem im Jahr 2017 in Kraft getretene Verkehrsdienstleistungsgesetz²⁵ wurde ein nationaler Rechtsrahmen für die Transportdienstleister einschließlich der Anbieter von

²³ Zum möglichen Bezug der Daten: DZSF (2022), S. 51; Zur Verwendung der Daten: DZSF (2022), S. 53f.

²⁴ Dazu: Widemann: Bereitstellung von Mobilitätsdaten – Ein Problem des Datenschutzes?, INFORMATIK 2022, Lecture Notes in Informatics (LNI), 2022, S. 551 ff.

²⁵ Laki liikenteen palveluista, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170320>.

Vermittlungsdienstleitungen in Finnland geschaffen. Damit schafft der öffentliche Sektor günstige Betriebsbedingungen, damit innovative Dienstleistungen entwickelt werden können.

Das Gesetz bezieht Transportdienstleistungen (private, öffentliche), Verkehrsunterstützungsdienste (bspw. Informations- und Vermittlungsdienste) und intermodale Dienste mit ein. Alle Verkehrsträger sind integriert. Das Gesetz definiert die Pflicht, Zugang zu Reise- und Vertriebsdaten der Verkehrsanbieter zu gewähren und die Vertriebschnittstellen für Dritte zu öffnen. Dadurch werden Datenzugang und -austausch gefördert. Die Daten müssen über ein verkehrsträgerunabhängiges Informationssystem in einem standardisierten Format zur Verfügung gestellt werden. Es sind mindestens Informationen über Strecken, Zugänglichkeit, Haltestellen, Fahrpläne, Preise und Verfügbarkeit zugänglich.

Die zuständigen Verkehrsbehörden sind dafür verantwortlich, dass die Daten der Mobilitätsdienste über eine offene Schnittstelle verfügbar gemacht werden. Mit diesen offenen Schnittstellen soll die Entwicklung von Dienstleistungsplattformen für Fahrgäste wie MaaS-Dienste gefördert werden. Des Weiteren wird die Nutzung von interoperablen Systemen als Pflicht in der Ausschreibung gemeinwirtschaftlicher Leistungen im öffentlichen Verkehr definiert

Der Staat tritt in Finnland als Enabler auf. Die Verantwortung für die Entwicklung von kundenorientierten und intelligenten Informationsdiensten liegt aber bei marktwirtschaftlich handelnden Akteuren. Aufgrund fehlender Steuerung erweist sich die Umsetzung des Gesetzes jedoch als herausfordernd.

6.2 SCHWEIZ

Die Schweiz weist nicht nur ein dichtes, integriertes Angebot im Öffentlichen Verkehr (ÖV) auf, sondern auch einen hohen Integrationsgrad der Reiseinformationsdaten. Grundlage hierfür sind die Konzessionen im ÖV. Damit vergibt der Bund nicht nur das Recht, Personenbeförderungsdienstleistungen anzubieten. Den Transportunternehmen werden damit auch verschiedene Pflichten auferlegt (u. a. die Koordinationspflicht, gemeinsamer Tarif im Direkten Verkehr).²⁶ Mit der Plattform für den netzweiten ÖV-Vertrieb (NOVA) hat die Branche den Vertrieb in den ÖV integriert. Der Vertrieb im ÖV ist heute de facto nicht für Dritte geöffnet.

Die Open-Data-Plattform „Kundeninformation“ bzw. „Mobilität“ dient dem gegenseitigen Datenaustausch und bietet auch Dritten die Möglichkeit, auf diese Daten zuzugreifen (z. B.

²⁶ Gesetzliche Grundlage ist das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2009/680/de>.

Google). Nachteilig ist, dass nicht-konzessionierte Mobilitätsanbieter bislang nicht in die Plattform eingebunden sind. Die Open-Data-Plattform Mobilität wird durch den Bund als übergeordnete Systemaufgabe bei der Infrastrukturbetreiberin SBB bestellt und finanziert.

Mit einer Mobilitätsdateninfrastruktur (MODI) will der Bund künftig die technischen und organisatorischen Voraussetzungen schaffen, um langfristig und zuverlässig die Bereitstellung, den Austausch, die Verknüpfung und den Bezug von Mobilitätsdaten zu vereinfachen und zu fördern. Zukünftig soll die Open-Data-Plattform zur Nationalen Datenvernetzungsinfrastruktur Mobilität (NaDIM) weiterentwickelt werden. Hierzu wird ein Gesetz ausgearbeitet. Auch weitere Mobilitätsanbieter sollen NaDIM dann nutzen können. Im geplanten Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG)²⁷ sollen die relevanten Mobilitätsdaten und ein Kerndatensatz definiert werden.

Mit Ausnahme des Vertriebs im ÖV wird die Integration im ÖV und damit der Zugang zu den ÖV-Daten in der Schweiz stark durch den Bund als Regulator geprägt. Gleichzeitig finanziert er die Open-Data-Plattform. Wird diese zur *NaDIM* weiterentwickelt und binden sich weitere, nicht konzessionierte Mobilitätsanbieter in die geplante *NaDIM* ein, ist die Grundlage für die Entwicklung von *MaaS*-Applikationen gelegt.

6.3 NIEDERLANDE

Der ÖV in den Niederlanden weist bezüglich des Vertriebs sowie der Reise- und Verkehrsdaten einen hohen Integrationsgrad auf. Die nationale Regierung hat mit der *OV-chipkaart* ein nationales elektronisches Fahrkartensystem für den gesamten ÖV eingeführt. Das niederländische Personenbeförderungsgesetz²⁸ definiert, dass ein nationaler Reiseinformationsdienst zu betreiben ist. Die Transportunternehmen sind verpflichtet, auf Anfrage ihre Daten über die Beförderungsleistung zur Verfügung zu stellen und in einen Reiseinformationsdienst einzuspeisen. Immer mehr Verkehrsbehörden verpflichten Transportunternehmen in den Konzessionsverträgen, ihre Daten zur Verfügung zu stellen. Reiseinformationsdatensätze müssen für Anbieter von Reiseinformationen frei zugänglich sein. Die Reiseinformationen werden über zwei nationale Datenbanken für den öffentlichen Verkehr (*NDOV*) publiziert (*OpenGeo*, *REISinformatiegroep*).

Ergänzend dazu soll im Rahmen von *MaaS*-Pilotprojekten ein Ökosystem für die Entwicklung von *MaaS*-Dienstleistungen geschaffen werden. Ein Rahmenvertrag definiert die Zuständigkeiten, Standards und Bedingungen. Der Datenaustausch zwischen den

²⁷ Entwurf des Bundesgesetzes über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG), <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/70077.pdf>.

²⁸ Wet personenvervoer 2000, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2022-10-01>.

Akteuren ist im Rahmenvertrag obligatorisch. Auf diese Weise soll eine vertragliche und technische Struktur geschaffen werden, die den gegenseitigen Austausch sowie die Übertragung von Daten und Rechten definiert. Das niederländische Verkehrsministerium nimmt eine zentrale Rolle im Pilotprogramm ein. Die Pilotprojekte werden für eine gewisse Zeit öffentlich mitfinanziert.

6.4 ZWISCHENFAZIT

Grundsätzlich zeigte sich in den Fallstudien, dass eine hohe Integration im öffentlichen Verkehr die Entwicklung multimodaler Mobilitätsplattformen, in denen der ÖV eine zentrale Rolle einnimmt, begünstigen kann. Dies bezieht sich auf die Reise- und Verkehrsdaten (Fahrplan-, Ist- und Prognosedaten), aber auch auf die Vertriebs- bzw. Bezahlungsmöglichkeiten. In der Studie wurden auf Basis der vier Fallstudien folgende Handlungsansätze identifiziert, um eine Integration des ÖV zu fördern:

- Regulatorische Rahmenbedingungen zum Datenaustausch der Verkehrsunternehmen bzw. Mobilitätsanbieter sind zentral.
- Ebenfalls sind einheitliche Normen und Standards (Daten, Dienste) sowie Application Programming Interfaces (API) notwendig, damit eine Integration überhaupt möglich ist.
- Eine unabhängige, neutrale und sichere Dateninfrastruktur ist elementar. Diese kann beispielsweise auf Basis eines Mobilitätsdateninfrastrukturgesetzes geschaffen werden.
- Es gibt sowohl Branchenlösungen als auch vom Staat bzw. öffentliche Stellen geförderte und geforderte Lösungen. Der Staat tritt in der Regel als Enabler und Koordinator für ein Mobilitätsökosystem auf.
- Finanzielle Mittel der öffentlichen Hand können eine wichtige Rolle spielen.

7 Empfehlungen

Aus der vergleichenden Betrachtung (oben 5) und den internationalen Fallstudien (oben 6) wurden im Wesentlichen folgende Empfehlungen abgegeben, die die nutzerfreundliche intermodale Einbindung des SPV durch die Bereitstellung und Verfügbarkeit von Mobilitäts- bzw. Reise- und Verkehrsdaten verbessern sollen.

Wie dargestellt, entfaltet die MMTIS auch in Deutschland unmittelbare Geltung. Sie überlässt die Pflicht zur Bereitstellung dynamischer Daten aber einer entsprechenden Entscheidung der Mitgliedstaaten. Die internationalen Erfahrungen zeigen, dass die Verfügbarkeit auch dynamischer Daten nach einheitlichen Normen und Standards zentral ist. Daher sollte die Pflicht zur Bereitstellung dynamischer Daten im deutschen Recht gemäß dem in der MMTIS (Anhang) abgebildeten Umfang geregelt werden. Ferner kommt es darauf an, dass die Verpflichtungen zur Bereitstellung von statischen und dynamischen Daten auch durchgesetzt werden. Hierzu zählt, dass die bereitgestellten Daten sachlich

richtig sind, in vollem Umfang vorliegen und den jeweils angegebenen Standards entsprechen.

Daneben sollten die bestehenden Hürden für den Zugang und die Verwendung der Daten abgebaut werden. Unter Berücksichtigung des Schutzes von personenbezogenen Daten und von Geschäftsgeheimnissen sollten Daten über Mobilitätsangebote frei verfügbar sein. Die Verwendung der Daten sollte rechtssicher²⁹ möglich sein und nur so weit wie nötig eingeschränkt werden. So wird nicht nur die Entstehung und Fortentwicklung von Reiseinformationsdiensten gefördert und sichergestellt. Vielmehr wird auch die Verwendung zu weiteren nützlichen (bspw. Smart-City) und bisher unbekanntem, innovativen Zwecken ermöglicht.

Dies erfordert neben dem Rechtsrahmen auch eine adäquate Infrastruktur. Die Mobilität befindet sich derzeit noch in der Weiterentwicklung, die auch durch die bestehenden Vorgaben im PBefG und der MDV bestimmt wird. Hier gilt es, wenn notwendig, die Entwicklung durch rechtliche Vorgaben dahingehend zu lenken, dass die oben genannten Ziele auch durch die technische Gestaltung der Infrastruktur gefördert werden.

8 Ausblick

Die Digitalisierung und entsprechende rechtliche Regelungen werden, auch im Verkehrsbereich, ein bedeutendes Thema bleiben. Die Europäische Union plant diesbezüglich eine ganze Reihe neuer Rechtsakte. Im Februar 2022 wurde der Entwurf des „Data Act“ vorgestellt, der sich in die Europäischen Datenstrategie einreicht.³⁰ Daneben soll auch die IVS-RL eine Revision erfahren.³¹ Zusätzlich plant die Kommission eine delegierte Verordnung zur Bereitstellung multimodaler, digitaler Mobilitätsdienste.³² Das Ziel dieser delegierten Verordnung ist es, die Buchung von Verkehrsangeboten und Reiseketten in der europäischen Union zu ermöglichen und zu fördern. Auch die Bundesregierung arbeitet derzeit an einem Mobilitätsdatengesetz, das dazu dienen soll Daten „häufiger und besser zugänglich“ zu machen.³³

Es ist bereits absehbar, dass die Themen der Datenbereitstellung, eine Öffnung der Buchungsschnittstellen und Ähnliches für Verkehrsanbieter relevant bleiben und an

²⁹ Genauer dazu: DZSF (2022), S. 63ff.

³⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-act>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

³¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12534-Revision-of-the-Intelligent-Transport-Systems-Directive_de, zuletzt abgerufen 01.12.2022.

³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13133-Multimodal-digital-mobility-services_de, zuletzt abgerufen 01.12.2022.

³³ <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/mobilitaetsgesetz.html>; <https://digitalstrategie-deutschland.de>, beide zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

Relevanz gewinnen werden. Für diese gilt es, frühzeitig und kontinuierlich Kompetenzen aufzubauen und Erfahrungen zu sammeln. Denn trotz der Kritik am derzeitigen Stand des deutschen Rechtsrahmens, hindert dieser Anbieter nicht daran, offener mit den eigenen Daten umzugehen, wie etwa der Open Data Datensatz des DELFI e.V. zeigt.³⁴

Angesichts der Positionierung der Europäischen Union und der Bundesregierung ist zu erwarten, dass die Entwicklung weiterhin auf die Bereitstellung offener Daten und Schnittstellen hinausläuft. Auch international wird dieser Weg bereits beschritten, wie am Beispiel von „Open Mobility Data in the Nordics“³⁵ oder „Transport for London“³⁶ erkennbar ist.

³⁴ <https://www.opendata-oePNV.de/ht/de/willkommen>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

³⁵ <https://nordicopenmobilitydata.eu/data/>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

³⁶ <https://tfl.gov.uk/info-for/open-data-users/our-open-data>, zuletzt abgerufen am 01.12.2022.

Literatur

Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF) (2022): Analyse der Rahmenbedingungen für einen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr; Berichte des Deutschen Zentrums für Schienenverkehrsforschung. Forschungsbericht 29 (2022), einsehbar unter: DZSF - Mitteilungen - Analyse der Rahmenbedingungen für einen nutzerfreundlichen intermodal eingebundenen Schienenpersonenverkehr, letzter Zugriff am 02.12.2022.