



FOSSGIS e.V. • Bundesallee 23 • D-10717 Berlin

Bundesministerium für Digitales und
Verkehr – Referat DP22

per E-Mail:

Ref-DP22@bmdv.bund.de

FOSSGIS e.V.
Bundesallee 23
D-10717 Berlin

Web: www.fossgis.de
E-Mail: info@fossgis.de
Telefon: +49 30-62932037

Vorstand: Jörg Thomsen (Vors.), Pirmin
Kalberer, David Arndt, Falk Zscheile

Bankverbindung:
Mainzer Volksbank
IBAN: DE93 5519 0000 0415 9380 26
BIC: MVBM DE 55

Vereinsregister der Stadt Mainz
Registernummer 90 VR 3594

Datum: 29.05.2024

Stellungnahme zum Entwurf für das Mobilitätsdatengesetz (vom 19.4.2024)

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Zusendung des Referentenentwurfs des Mobilitätsdatengesetzes zu der wir wie folgt Stellung nehmen:

Der FOSSGIS e.V. ist die nationale Vertretung der OpenStreetMap Foundation in Deutschland und vertritt somit die OpenStreetMap-Community in Deutschland.

OpenStreetMap (OSM) ist Vorreiter in Bereich Open Data. OSM-Karten und -Daten sind aus dem Bereich Mobilität nicht mehr wegzudenken. Die Deutsche Bahn und viele Verkehrsverbünde und -unternehmen setzen OSM intern für Planung und Betrieb ein und extern zur Kommunikation mit dem Kunden. Insbesondere für intermodales Routing ist die Verbindung von Daten der Verkehrsunternehmen mit den Daten von OSM unverzichtbar, weil OSM die einzige wesentliche Quelle überregional verfügbarer offener Geodaten ist.

Wen betrifft das Gesetz?

Nach der Lektüre des Gesetzes und der einschlägigen EU-Regelungen, auf denen es beruht, ist nicht klar ersichtlich, auf wen sich dieses Gesetz beziehen soll. **Inbesondere ist nicht klar, wer mit „Dateninhaber“ gemeint ist.** Vom ganzen Hintergrund des Gesetzes sind damit offenbar ÖPNV-Unternehmen und dergleichen gemeint und es geht um die Daten, die sie für Ihre Zwecke erhoben haben und verwalten und jetzt „teilen“ sollen. Liest man die Definition von „Dateninhaber“ in der Delegierten Verordnung 2022/670 können aber auch alle gemeint sein, die überhaupt Daten über Straßen, Haltestellen, usw. halten. Es wären also von den Vermessungsämtern, über Kartenanbieter bis zu Wissenschaftlern und zu OpenStreetMap alle betroffen, die Daten haben, die irgendetwas mit Verkehr zu tun haben.

Wir gehen davon aus, dass das nicht gemeint war, regen aber eine Klarstellung in der Gesetzesbegründung an.

Open-Data-Prinzipien

Wir begrüßen ausdrücklich die Ausrichtungen des Gesetzes an den Open-Data-Prinzipien, wie sie im §6 (1) und (2) zum Ausdruck kommen. Eine abschließende Beurteilung dazu ist aber nicht möglich, weil die Lizenzfrage letztlich im Gesetz nicht geklärt ist (§6 (3)).

Lizenzen sind aber nicht alles. **Die gesetzlichen Regelungen nach §6 (4) und §8 (2) stellen eine erhebliche Einschränkung der Freiheit der Datennutzung dar**, sie widersprechen insofern auch den Open-Data-Prinzipien, die keine Einschränkungen über die Namensnennung und Share-Alike hinaus erlauben.¹ Sie stehen im Gegensatz zu der in der Einleitung zum Entwurf angesprochenen Minimierung der Zugangshürden. Gerade für ehrenamtlich organisierte Mobilitätsprojekte oder kleine innovative Firmen können diese Pflichten abschreckend wirken. Sie beschränken darüber hinaus die Nützlichkeit der Daten ganz erheblich: Jede Nutzung von Daten im Geltungsbereich dieses Gesetzes unterliegen diesen Einschränkungen, selbst wenn sie zu Zwecken verwendet werden, die außerhalb des Einsatzbereiches dieses Gesetzes liegen.

Namensnennung

Das Gesetz gibt keine bestimmte Lizenz oder Lizenzen für die Daten vor, sondern macht nur allgemeine Vorgaben und ermächtigt den Bundeskoordinator Lizenzen vorzugeben. Wir weisen aber hier schonmal darauf hin, dass wir CC0 für die richtige Lizenz halten. Die meisten in Frage kommenden Lizenzen erfordern eine Namensnennung des Dateninhabers. Das hat sich aber in Situationen als sehr problematisch erwiesen, in denen Daten von sehr vielen Dateninhabern aggregiert werden. Und so eine Situation werden wir hier ja haben. Eine Namensnennungs-Pflicht würde die Datennutzung erschweren, möglicherweise wären Einzelabmachungen zwischen Datennutzern und Dateninhabern erforderlich, was der Intention des Gesetzes widerspräche.

Im Übrigen wird der Dateninhaber über die Schnittstellen des NAP immer zuzuordnen sein, andernfalls könnte ja die Datenkorrektur nach §8 garnicht umgesetzt werden.

Aktualisierungspflicht nach §6 (4)

Alle Diensteanbieter von Mobilitätsdaten sollten ein ureigenes Interesse daran haben, ihre Daten auf dem aktuellen Stand zu halten. Insofern besteht aus unserer Sicht keine Notwendigkeit, eine Aktualisierungspflicht wie in §6 (4) einzuführen. **Es gibt eine Vielzahl von Gründen, warum man im Einzelfall dieser Pflicht nicht nachkommen kann**, zum Beispiel bei Systemen, die sich noch in einer Entwicklungs- oder Testphase befinden oder Systemen, die aus technischen Gründen nicht immer online sind. Und nicht jede Anwendung braucht immer aktuelle Daten.

Der technische und organisatorische Aufwand, der mit einer garantierten Aktualisierung einhergeht, wirkt damit effektiv **diskriminierend gegen kleinere Unternehmen und Initiativen aus der digitalen Zivilgesellschaft**.

Es wird aus dem Gesetz auch nicht klar, **wie weit die Aktualisierungspflicht reicht**. Im Gesetz steht „unverzüglich und vollständig“, müssen dann alle Daten von Europa einbezogen werden, auch wenn es bei einer spezifischen Anwendung nur um eine einzelne Buslinie geht? In der Deligierten Verordnung 2022/670 finden sich dazu Formulierungen wie *„Wenn Hersteller digitaler Karten und Diensteanbieter den Endnutzern Informationen anzeigen, gewährleisten sie, dass relevante Aktualisierungen der Infrastrukturdaten innerhalb eines Zeitrahmens verarbeitet*

¹ <http://opendefinition.org/od/2.1/de/>

werden, der eine zuverlässige und wirksame Verwendung der Daten in Echtzeit-Verkehrsinformationssystemen ermöglicht.“ (Artikel 8 (4)) Es müssen also nur Daten aktualisiert werden, die auch angezeigt werden und auch nur dann, wenn es um Echtzeit-Verkehrsinformationssysteme geht. Diese Formulierung ist eigentlich viel klarer als die im Gesetz.

Ferner ist nicht klar, ob sich die Aktualisierungspflicht nur auf die dynamischen oder auch auf die statischen Daten bezieht, ob also auch Diensteanbieter betroffen sind, die die dynamischen Daten überhaupt nicht nutzen. Das wäre bei OpenStreetMap der Fall. OSM kann dynamischen Daten aufgrund seiner Struktur nicht verarbeiten und wird das auch in Zukunft nicht tun. Aber statische Daten wie Haltestellen und ÖPNV-Linien sind für OpenStreetMap und darauf aufbauende Dienste sehr interessant. Für intermodales Routing beispielsweise werden gerne OSM-Daten für das Fußgängerouting mit Fahrplandaten aus anderen Quellen verbunden. Dazu ist es erforderlich, dass die Haltestellendaten „zusammenpassen“. Insofern wäre OSM (beziehungsweise viele Nutzer von OSM), daran interessiert, diese Daten in OSM einzubinden.

Für OpenStreetMap ist es nicht möglich, einer Aktualisierungspflicht nach §6 (4) nachzukommen. Wir haben keine Infrastruktur, die eine automatische Übernahme der Daten ermöglichen würde. Die Datenübernahme aus externen Quellen finden bei OSM in der Regel nur nach manueller Prüfung statt und wird zu großen Teilen von Freiwilligen durchgeführt.

Es ist unwahrscheinlich, dass das internationale OSM-Projekt hier seine Regelungen zum Datenimport aufgrund einer lokalen Gesetzgebung anpassen würde. Diese Regelungen haben sich bewährt und OSM zu der in vielen Bereichen zuverlässigsten und aktuellsten Datenquelle gemacht, weshalb es ja auch gerade im Bereich des ÖPNV vielfach verwendet wird. Durch eine solche Anforderung würde dem OSM-Projekt und seinen ehrenamtlich arbeitenden Beitragenden ein enormer Aufwand entstehen, der im dokumentierten Erfüllungsaufwand nicht berücksichtigt ist.

Wir schlagen vor, Open-Data-Akteure von der Aktualisierungspflicht auszunehmen. Bei OSM ist es (anders als bei anderen Diensteanbietern) jedem möglich, die Daten selbst zu aktualisieren, insofern ist die Aktualisierungspflicht nicht nötig und würde dem Hauptzweck des Gesetzes widersprechen, so viele Daten wie möglich im Bereich Verkehr als Open Data zugänglich zu machen.

Rückmeldepflicht nach §8 (2)

Es ist zu begrüßen, dass *Datenanbieter* verpflichtet werden, ihre Daten zu korrigieren, wenn ihnen Fehler gemeldet werden. **Eine Pflicht für Datennutzer, Fehler zu melden ist aber äußerst problematisch.** Hier wird denen Arbeit aufgebürdet, die am wenigsten für die Fehler können. Es entsteht auf Seiten der Datennutzer auch möglicherweise ein erheblicher Aufwand, die noch zu definierenden Schnittstellen zur Fehlermeldung zu bedienen. Dieser Aufwand entsteht gerade auch bei Open-Source- und Open-Data-Projekten, die beim Erfüllungsaufwand in diesem Gesetzentwurf nicht berücksichtigt sind.

Um Mißverständnisse zu vermeiden: **Die meisten Datennutzer wollen Probleme melden** und haben das in der Vergangenheit auch immer wieder getan. Es liegt ja in ihrem Interesse mit guten Daten zu arbeiten. Wenn aufgrund dieses Gesetzes ein System entsteht, in dem Fehler einfach gemeldet werden können und diese dann auch korrigiert werden, dann werden Datennutzer Fehler auch gerne melden. Eine Pflicht ist aber etwas ganz anderes, sie würde eher abschreckend wirken.

OpenStreetMap ist ein internationales Projekt und es wird nach wie vor zu großen Teilen von Freiwilligen getragen. Ein Beitragender außerhalb Deutschlands (oder der EU) wäre nicht an dieses Gesetz gebunden. Für OpenStreetMap ist diese Rückmeldepflicht daher besonders problematisch.

OpenStreetMap wäre es aus technischen, organisatorischen und rechtlichen Gründen nicht möglich, einer solchen Rückmeldepflicht nachzukommen.

Technisch würden Daten bei der Übernahme nach OSM in ein System importiert, das ganz anders strukturiert ist als die Ursprungsdaten und es würde zu einer Vermischung mit anderen Daten kommen. Bei Änderungen von Daten in OSM ist dann nicht mehr unbedingt nachvollziehbar, welche Ursprungsdaten betroffen sind, ob eine Rückmeldung zu erfolgen hätte und wie sie durchgeführt werden kann.

Es ist **organisatorisch** äußerst schwierig, den Freiwilligen aus aller Welt besondere Regelungen aufzubürden, die sich aus der Rückmeldepflicht ergeben.

Rechtlich sind wir bei OSM an unsere Lizenz, die ODbL gebunden. Alle OSM-Daten unterliegen dieser Lizenz, unabhängig davon, wo sie ursprünglich mal herkamen. Melden wir Daten zurück, würden diese also auch notwendigerweise unter der ODbL stehen. Das ist aber ein Widerspruch zu dem in diesem Gesetz verankerten Leitlinienkompetenz für den Bundeskoordinator nach §6 (3).

Eine abschließende Beurteilung der technischen und rechtlichen Fragen ist derzeit nicht möglich, weil Formate, Schnittstellen und Lizenzen noch nicht festliegen, sondern sich erst aus den Leitlinien des Bundeskoordinators ergeben. Erst dann kann man auch beurteilen, ob bzw. mit welchem Aufwand OSM technische Probleme gelöst bzw. durch entsprechende Auslegung der ODbL die rechtlichen Schwierigkeiten hier vielleicht beseitigt werden können.

Problematisch ist auch, dass die Rückmeldepflicht sich nicht mit dem direkten Datennutzer erschöpft. Würden wir Daten aus diesem System bei OSM einpflegen, so entstehen ja nicht nur OSM selbst dadurch Pflichten, sondern auch allen Nutzern der OSM-Daten. Für die wäre es aber noch schwieriger dieser Pflicht nachzukommen.

Aus den genannten Gründen, könnte OSM die Übernahme von Daten, die im Rahmen dieses Gesetzes entstehen, nicht erlauben. Das ist im Effekt nicht anders als bei Datenquellen, die einer nicht-OdbL-kompatiblen Lizenz unterliegen. Nur dass die Einschränkungen hier nicht in der Lizenz sondern in einem Gesetz formuliert werden.

Wir schlagen vor, die Rückmeldepflicht auf Diensteanbieter zu beschränken, deren Daten nicht Open Data sind. Wer konsequent auf Open Data setzt, gibt ja die Daten bereits öffentlich heraus, auch etwaige Daten zu festgestellten Fehlern und Korrekturen. Diese könnten dann ja auch von den anderen Stakeholdern in diesem System verwendet werden. Wie sich das genau umsetzen lässt und ob wir damit die Probleme mit der ODbL und OSM lösen können müsste noch diskutiert werden.

Fazit

Open Data kann man nicht „halb“ haben. Die Regelungen nach §6 (4) und §8 (2) widersprechen den Open-Data-Prinzipien. Die Einschränkungen kommen hier nicht über die Lizenz, sondern über eine Gesetzesvorschrift, aber der Effekt ist der Gleiche: Das Gesetz, das zu mehr Offenheit und mehr Qualität bei den Daten führen soll, erreicht das Gegenteil.

Wir sehen eine erhebliche Gefahr, dass durch die Regelungen in diesem Gesetz, OpenStreetMap, die weltweit größte Datenbank offener Geodaten (auch und gerade im Bereich Ver-

kehr), und alle OSM-Nutzer nicht von den angestrebten Vorteilen profitieren können. Im Vergleich zur derzeitigen Situation, in der wenigstens einige Unternehmen ihre Daten als Open Data veröffentlichen, **könnte das Gesetz paradoxerweise in der Praxis zu einem Rückschritt für Open Data führen.**

Mit freundlichen Grüßen

Der Vorstand

FOSSGIS e.V.