

# NATIONALES MOBILITÄTSDATENGESETZ ALS BASIS FÜR EINE DIGITALISIERTE MO- BILITÄT ZUM WOHLERGANGEN ALLER

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zu den  
Eckpunkten des/eines Mobilitätsdatengesetzes

4. August 2023

## Impressum

**Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände –  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

Team Mobilität & Reisen

[mobilitaet@vzbv.de](mailto:mobilitaet@vzbv.de)

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. ist im Deutschen Lobbyregister und im europäischen Transparenzregister registriert. Sie erreichen die entsprechenden Einträge [hier](#) und [hier](#).

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. EINLEITUNG</b>	<b>4</b>
<b>III. POSITIONEN IM EINZELNEN</b>	<b>5</b>
1. Beschränkung des Mobilitätsdatengesetzes zu eng gefasst	5
1.1 Ethikgrundsätze als Präambel definieren	5
1.2 Grundsätze zur Anonymisierung und Transparenz festschreiben	6
1.3 Zugang zu Fahrzeugdaten im Mobilitätsdatengesetz regeln	6
2. Verpflichtung bei Auslastungsdaten ausweiten	6

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Zukunftsfähige Mobilität muss ganzheitlich und vernetzt gedacht werden. Das gilt für die klassische Verkehrspolitik und erst recht für die Regulierung von Mobilitätsdaten. Deshalb muss ein Mobilitätsdatengesetz ein sektorspezifisches Rahmengesetz sein, das Grundregeln der Datennutzung über Verkehrsträger und Anwendungsfälle hinweg festlegt.

Bereits seit dem Jahr 2021 fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), ein Mobilitätsdatengesetz einzuführen.<sup>1 2</sup> In den vergangenen Jahren wurden im Mobilitätsbereich eine Reihe von Gesetzen, die das Erheben, Speichern und Weiterleiten von Daten regeln, beschlossen. Dazu zählen unter anderem die europäische eCall-Verordnung, die delegierte Verordnung der EU-Kommission zur Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste, die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) oder die Regelungen im Straßenverkehrsgesetz (StVG), die für das automatisierte und autonome Fahren gelten. Die vorherige Bundesregierung hat es versäumt, die unterschiedlichen Vorgaben für Mobilitätsdaten in einen umfassenden Regulierungsrahmen zusammenzuführen und ein sektorales Datengesetz im Bereich der Mobilität (Mobilitätsdatengesetz) auf den Weg zu bringen. Der vzbv begrüßt daher, dass die Bundesregierung ein nationales Mobilitätsdatengesetz schaffen will und dazu einen strukturierten Stakeholderprozess zum Gesetzgebungsvorhaben durchführt. Der vzbv bedankt sich beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMDV) für die Möglichkeit zur Beteiligung.

Die vom BMDV vorgelegten Eckpunkte für das Mobilitätsdatengesetz machen die Notwendigkeit deutlich, die unterschiedlichen Vorgaben für Mobilitätsdaten zu bündeln und Strukturen zu schaffen, die dafür sorgen, dass Mobilitätsdaten über öffentliche Verkehrsinfrastruktur sowie Daten von Unternehmen frei zugänglich werden und dem Gemeinwohl zugutekommen. Jedoch sind nach Auffassung des vzbv die in den Eckpunkten vorgeschlagenen Maßnahmen zu wenig ambitioniert, um diese Ziele erreichen zu können.

Zwar begrüßt der vzbv die geplante Bündelung der EU-Vorgaben zu Mobilitätsdaten in einem Gesetz, dass Bereitstellungspflichten auf einen Stichtag festgelegt und gegebenenfalls vorgezogen werden sollen sowie dass die Dateninhaber auf eine gewisse Datenqualität verpflichtet werden sollen. Ebenso können die Einrichtung eines bundesweiten Datenkoordinators sowie die Einrichtung einer mit der Datenaufsicht betrauten Behörde ein gangbarer Weg sein, um die Kommunikation zwischen Bund und Ländern zu verankern und bundesweit einheitliche Regelungen durchzusetzen. Jedoch sind die Vorschläge in den Eckpunkten noch zu vage, um diese umfassend bewerten zu können. Insgesamt sind die Vorschläge aus Verbrauchersicht zu wenig ambitioniert, um ein ganzheitliches Mobilitätsdatengesetz entwickeln zu können.

---

<sup>1</sup> vzbv, Stellungnahme „Fahrerlose Mobilität, aber sicher und nutzerfreundlich“ (2021), [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/03/2021-02\\_-01\\_stn\\_vo\\_af\\_bmvi\\_final\\_.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/03/2021-02_-01_stn_vo_af_bmvi_final_.pdf)

<sup>2</sup> vzbv, Positionspapier „Fahrerlos alle mitnehmen“ (2021): [https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-10/21-10-12\\_Positionspapier%20AVM%20aktualisiert\\_Final.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-10/21-10-12_Positionspapier%20AVM%20aktualisiert_Final.pdf)

Der vzbv kritisiert,

- die enge Beschränkung des Mobilitätsdatengesetzes auf die zwei identifizierten Handlungsfelder,
- die fehlenden ethischen Regeln für den Umgang mit Mobilitätsdaten,
- die fehlenden Anforderungen für die Anonymisierung der Mobilitätsdaten,
- die fehlenden Regeln zum Zugang zu den Fahrzeugdaten,
- dass Bereitstellungspflichten für Auslastungsdaten ohne Erhebungspflicht etabliert werden.

## II. EINLEITUNG

Nicht-personenbezogene Mobilitätsdaten müssen besser verfügbar gemacht werden, damit am Ende ein zuverlässiges digitales Mobilitätsangebot für Verbraucher:innen entsteht, Informationen dort vorhanden sind, wo sie gebraucht werden und Innovationen zum Wohle aller entwickelt werden können. Der faire Zugang zu Fahrzeug- und Mobilitätsdaten ist entscheidend, um Verbraucher:innen Mobilitätsmehrwerte (zum Beispiel einfache intermodale Buchungen) zu bieten sowie die Verkehrseffizienz zu steigern und den Verkehr intelligenter zu steuern. Die bessere Verknüpfung der Daten der öffentlichen Verkehrsmittel kann dazu dienen, bei Verbraucher:innen bestehende Hürden bei der Nutzung von Bussen und Bahnen abzubauen. Verlässliche Informationen in Echtzeit sind für 83 Prozent der Befragten einer forsa-Umfrage im Auftrag des vzbv wichtig für die Planung der Fahrten.<sup>3</sup> Damit ist das Mobilitätsdatengesetz ein wichtiger Baustein für die Mobilitätswende.

Die Bereitschaft zum Datenteilen braucht Vertrauen. Aber derzeit ist nur jeder Sechste generell dazu bereit, seine Mobilitätsdaten weiterzugeben, knapp jeder Vierte hingegen nur unter der Bedingung, dass man selbst von der Datenweitergabe profitiert und gut jeder Dritte, wenn sie der Allgemeinheit nutzt. Ein weiteres Drittel ist generell nicht dazu bereit. Dies ergab eine Befragung des vzbv von 2021.<sup>4</sup> Vorbehalte, Daten mit anderen zu teilen, sind jedoch nicht nur bei den Verbraucher:innen hoch. Besonders klassische Akteure (Autohersteller, Beförderungsunternehmen etc.) sehen dadurch, dass nicht nur Behörden, sondern auch Dritte und somit auch in Konkurrenz stehende Akteure Zugang zu „ihren“ Daten erhalten können, ihr Geschäftsmodell oder Geschäftsgeheimnisse in Gefahr und hüten ihre Daten wie einen Schatz, ohne dass ein echter gesellschaftlicher Nutzen daraus generiert werden kann. Ein nationales Mobilitätsdatengesetz muss den Rahmen bieten, damit Daten verfügbar und Innovationen, auf die Verbraucher:innen seit langer Zeit warten, Wirklichkeit werden.

Bei Mobilitätsdaten handelt es sich um eine sehr dynamische, vielfältige und umfassende Datenmenge. Als Mobilitätsdaten werden alle Daten mit und ohne Personenbezug bezeichnet, die bei der Teilnahme am Verkehr auf öffentlichen Straßen entstehen. Das sind Daten, die sowohl durch das eigene Fahrzeuge als auch durch Fahrzeuge an-

---

<sup>3</sup> forsa-Umfrage zu Öffentlichem Verkehr im Auftrag des vzbv (2018): [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10\\_vzbv\\_umfrage\\_oeffentlicher\\_verkehr.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10_vzbv_umfrage_oeffentlicher_verkehr.pdf)

<sup>4</sup> vzbv, Pressemitteilung „Intelligente Mobilität: 35 Prozent sehen das Teilen von Daten skeptisch“, 2021: <https://www.vzbv.de/publikationen/intelligente-mobilitaet-35-prozent-sehen-das-teilen-von-daten-skeptisch>

derer Verkehrsteilnehmer:innen generiert werden. Hinzu kommen alle durch die Verkehrsinfrastruktur erfassten Daten zu einem Fahrzeug oder einer Person – erfasst durch intelligente Lichtzeichenanlagen wie beispielsweise Ampeln, Baustellenblinklichter oder intelligente Schilder. Nicht zuletzt fallen auch Daten von Radfahrenden und Fußgänger:innen darunter, die über entsprechend eingestellte Smartdevices eigene und fremde Mobilitätsdaten verarbeiten. Ein Mobilitätsdatengesetz, das seinen Namen verdient, muss daher den Rahmen spannen, um Datenflüsse in alle Richtungen und für alle notwendigen Zwecke zu ermöglichen und gleichzeitig den Schutz von Privatheit und Geschäftsgeheimnissen bewahren.

Die vorgelegten Eckpunkte zu einem Mobilitätsdatengesetz lassen den ganzheitlichen Anspruch an ein derartiges Rahmengesetz bisher vermissen. Die herausgestellten zwei Handlungsfelder, Umsetzung von Datenbereitstellungspflichten und Gewährleistung von Datenqualitäten, sind wichtige Voraussetzungen für die Nutzung von Mobilitätsdaten. Sie können daher nur ein erster Schritt sein, um ein Rahmengesetz für Mobilitätsdaten einzuführen. Die vorgeschlagenen Regelungsbereiche reichen aber nicht aus, um das notwendige Vertrauen in datenbasierte digitalisierte Mobilität insgesamt zu erhöhen.

### III. POSITIONEN IM EINZELNEN

#### 1. BESCHRÄNKUNG DES MOBILITÄTSDATENGESETZES ZU ENG GEFASST

Die vielen und in unterschiedlichen Rechtsakten eingeführten Regeln für Mobilitätsdaten haben dazu geführt, dass die Bereitstellung und die Nutzung dieser Daten bisher nicht hinreichend vorangegangen sind. Deshalb ist es richtig, dass das Mobilitätsdatengesetz die bereits in nationalen und EU-Rechtsakten festgeschriebenen Datenregeln zusammenführen und einheitliche Standards schaffen soll. Damit muss Rechtssicherheit für die beteiligten Unternehmen, öffentlichen Stellen und am Ende auch für Verbraucher:innen geschaffen werden.

Allerdings ist die Eingrenzung des nationalen Mobilitätsdatengesetzes auf die beiden identifizierten Handlungsfelder Durchsetzung von Datenbereitstellungspflichten und Gewährleistung der erforderlichen Datenqualitäten zu eng, um einem ganzheitlichen Anspruch gerecht zu werden. Im Folgenden werden wichtige Bereiche aufgezeigt, die im Mobilitätsdatengesetz nicht fehlen dürfen.

#### 1.1 Ethikgrundsätze als Präambel definieren

Die im Jahr 2016 eingesetzte Ethik-Kommission zum automatisierten Fahren hatte zum Ziel, Antworten auf die ethischen Herausforderungen in so genannten Dilemma-Situationen zu finden sowie Leitlinien für die Programmierung automatisierter Fahrsysteme zu entwickeln. Im Abschlussbericht formulierte die Kommission ethische Regeln und formuliert rote Linien.<sup>5</sup> Die Regeln bieten eine gute Basis, um ethische Grundsätze für den Umgang mit Mobilitätsdaten (nicht nur für Fahrzeugdaten) zu definieren. Diese sollten dem Mobilitätsdatengesetz als Präambel vorangestellt werden. Verbindliche ethische Standards für die technische Gestaltung und Entwicklung von daten-basierter Mobilität fehlen bisher. Dabei sind von der Gesellschaft getragene Grundsätze für den Umgang

---

<sup>5</sup> BMDV „Bericht der Ethikkommission“ (2017): [https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/bericht-der-ethik-kommission.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Publikationen/DG/bericht-der-ethik-kommission.pdf?__blob=publicationFile)

mit Mobilitätsdaten eine Voraussetzung für die Akzeptanz des digital-getriebenen Mobilitätswandels.

## 1.2 Grundsätze zur Anonymisierung und Transparenz festschreiben

Die Eckpunkte verpassen die Chance, Grundsätze zur Anonymisierung und verbesserter Transparenz für Mobilitätsdaten festzuschreiben. Nach Auffassung des vzbv müssen Mobilitätsdaten grundsätzlich anonymisiert werden. An den Anonymisierungsprozess müssen klare Anforderungen formuliert sowie weiterführende Schutzkonzepte, die eine De-Anonymisierung verhindern, entwickelt werden. Hierbei können neue Datenintermediäre, wie „Datentreuhänder“ oder „Personal Information Management Systems“ (PIMS), helfen. Das vom vzbv vorgeschlagene Mobilitätsdatenwächtermodell zeigt diesbezüglich einen Lösungsweg für offenen Fragen und Probleme auf.<sup>6</sup>

## 1.3 Zugang zu Fahrzeugdaten im Mobilitätsdatengesetz regeln

Aufgrund der durch Verzögerungen auf EU-Ebene fehlenden, aber dringend erforderlichen sektorspezifischen Regulierung des Zugangs zu Fahrzeugdaten und Funktionen von vernetzten Fahrzeugen wird die derzeitige faktische Datenhoheit der Automobilhersteller im Bereich der Fahrzeugdaten zementiert. Der europäische Data Act ist ein erster Schritt, diese Datensilos aufzubrechen. Aufgrund seiner horizontalen Natur ist jedoch – wie auch von der EU-Kommission ursprünglich geplant – eine konkretisierende und ergänzende sektorspezifische Regulierung erforderlich. Die ausbleibende Regulierung ist der Hemmschuh für Innovation, Wettbewerb und letztendlich für die Verkehrswende. Diese Entwicklungen sind nicht im Interesse der Verbraucher:innen. Das BMDV ist gefordert, zeitnah legislativen Schritte zu einer sektorspezifischen Regulierung auf den Weg zu bringen, wenn diese auf EU-Ebene ausbleiben. Bisher sollen Fahrzeugdaten nicht Teil des geplanten Mobilitätsdatengesetzes werden. Sollte jedoch der Vorschlag auf EU-Ebene weiterhin verzögert werden, bietet das Mobilitätsdatengesetz die Möglichkeit, national einen technischen Zugang zu definieren und die Bereitstellung von Fahrzeugdaten zu regeln. Der derzeit etablierte privilegierte Zugang der jeweiligen Fahrzeughersteller zu den Fahrzeugdaten muss durchbrochen werden. Denn die faktische Datenhoheit der Autohersteller schränkt die Wahlfreiheit für Verbraucher:innen ein, sie verhindert Wettbewerb und Innovationen. Mit Blick auf die voranschreitende asiatische und nordamerikanische Automobil- und Datenindustrie stellt sich inzwischen die Frage, wann die europäische und deutsche Fahrzeugindustrie zwischen diesen Polen zerrieben wird, oder ob sich doch noch eine Markttrias mit der Beteiligung von Europa entwickeln kann. Nur mit einem fairen, verbraucherfreundlichen und unabhängigen Zugang zu Fahrzeugdaten können die für die Mobilitätswende wichtigen Daten in europäischen Händen bleiben. Dies kann zum Beispiel mit dem Konzept des Mobilitätsdatenwächters des vzbv gewährleistet werden.<sup>7</sup>

## 2. VERPFLICHTUNG BEI AUSLASTUNGSDATEN AUSWEITEN

Der vzbv begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, Anbieter zur Bereitstellung von Auslastungsdaten für öffentliche Personenverkehre zu verpflichten. Gerade die Herausforderung zur Zeit der COVID-19-Pandemie, Menschenansammlungen zu vermeiden und ausreichende Personen-Abstände zu sichern, haben deutlich gemacht, wie not-

---

<sup>6</sup> vzbv, Pressemitteilung „Verbraucher:innen sollen über Nutzung von Mobilitätsdaten entscheiden“, 2022: <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verbraucherinnen-sollen-ueber-nutzung-von-mobilitaetsdaten-entscheiden>

<sup>7</sup> vzbv, Pressemitteilung „Verbraucher:innen sollen über Nutzung von Mobilitätsdaten entscheiden“, 2022: <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/verbraucherinnen-sollen-ueber-nutzung-von-mobilitaetsdaten-entscheiden>

wendig eine zuverlässige Auslastungsinformation sein kann. Es kommt auch dem Bedürfnis der Verbraucher:innen entgegen, vor Antritt einer Reise informiert zu werden, wie stark frequentiert ein Verkehrsmittel sein wird. Gerade Fahrgäste, die öffentliche Verkehrsmittel viel nutzen, leiden unter den überfüllten Verkehrsmitteln. Sie könnten auf andere weniger ausgelastete ausweichen, wenn ihnen die Information zuverlässig zur Verfügung stünde.<sup>8</sup> Die Eckpunkte schlagen bisher keine Verpflichtung vor, Auslastungsdaten zu erheben, sondern verpflichten nur zur Bereitstellung, wenn Auslastungsdaten vorliegen. Dies könnte zu einem Fehlanreiz führen und Unternehmen demotivieren Auslastungsdaten zu generieren. Es sollte über zielführende Anreize nachgedacht werden, damit Verbraucher:innen flächendeckend Auslastungsanzeigen zur Verfügung gestellt werden können.

Auslastungsdaten müssen zwingend ohne Personenbezug erfasst und weitergegeben werden. Dafür müssen strenge Anforderungen an die Anonymisierung und an die anonymisierte Übermittlung der Daten formuliert werden.

---

<sup>8</sup> forsa-Umfrage zu Öffentlichem Verkehr im Auftrag des vzbv (2018): [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10\\_vzbv\\_umfrage\\_oeffentlicher\\_verkehr.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/12/10/18-12-10_vzbv_umfrage_oeffentlicher_verkehr.pdf)