

Bereitstellung von Mobilitätsdaten – Ein Problem des Datenschutzes?

Betrachtung der Datenbereitstellungspflicht des Personenbeförderungsgesetzes aus der Perspektive von Open Data und dem Schutz personenbezogener Daten

Marc Widemann¹

Abstract: An die Nutzung von Mobilitätsdaten sind vielfältige Hoffnungen zur Erreichung der Verkehrswende und für einen Beitrag gegen den Klimawandel geknüpft. Doch obwohl eine Vielzahl von Daten und Informationen ohnehin öffentlich bekannt gemacht werden muss, ist der Zugang zu Mobilitätsdaten an vielen Stellen noch herausfordernd. Neue Verkehrsformen und weitere Möglichkeiten zur Erhebung und Bereitstellung von Mobilitätsdaten erfordern in zunehmendem Maße, auch den Schutz personenbezogener Daten im Blick zu behalten. Wie ein Umgang mit Mobilitätsdaten aussehen kann, der gleichermaßen die Nutzbarkeit der Daten und den Schutz personenbezogener Daten sicherstellt, soll im folgenden Beitrag in Abgrenzung zu den Regelungen im Personenbeförderungsgesetz dargestellt werden.

Keywords: Mobilitätsdaten, Datenschutz, Anonymisierung, Personenbezug

1 Einleitung

Mobilitätsdaten² wird ein hoher Stellenwert in der Effizienzsteigerung des (öffentlichen) Verkehrs und damit auch der Bekämpfung des Klimawandels zugesprochen. So soll die Nutzung des mit vielen Problemen assoziierten motorisierten Individualverkehrs dadurch reduziert werden, dass Reisenden multi- oder intermodal verknüpfte Mobilitätsangebote zur Verfügung stehen. Ebenso kann die leichtere Verfügbarkeit von Informationen über Mobilitätsangebote abseits des motorisierten Individualverkehrs die Nutzungsschwelle senken. Eine Bereitstellung solcher Daten als offene Daten bietet sich an. Damit wird nicht nur die umfangreiche und kreative Nutzung dieser Daten ermöglicht und ihr Potenzial ausgeschöpft. Es entfällt auch der regelmäßige Abschluss von Nutzungsverträgen und weiterer administrativer Aufwand. Gleichzeitig liegen im Bereich der Mobilität Daten, die offensichtlich keinen Bezug zu Personen aufweisen – wie etwa Busfahrpläne – und Daten, die Auskunft über sehr sensible persönliche Informationen Auskunft geben – wie etwa einer Person zuzuordnende Fahrten – nah beieinander. Auch der Koalitionsvertrag der

¹ Rechtsanwälte BBG und Partner mbB, Contrescarpe 75A, 28195 Bremen, widemann@bbgundpartner.de.

² Der Begriff der Mobilitätsdaten wird in Anlehnung an das Personenbeförderungsgesetz verwendet und bezeichnet Daten über Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs.

2021 gewählten Bundesregierung sieht die freie Zugänglichkeit von Verkehrsdaten im Rahmen eines Mobilitätsdatengesetzes vor.³

Eine genaue Differenzierung der jeweiligen Daten danach, ob sie ausschließlich sachbezogen sind oder nicht, ist im Umgang mit Mobilitätsdaten unerlässlich, um den Schutz von Personen und die sinnvolle Verwendung von Daten gleichermaßen zu gewährleisten. Diese Aufgabe ist nur im Wege einer interdisziplinären Betrachtung zufriedenstellend zu lösen. Die Kenntnis des bestehenden Rechtsrahmens muss durch eine technische Perspektive ergänzt werden, aus der sich etwa Möglichkeiten zum Schutz aber auch Missbrauch von Daten ergeben.

2021 wurde das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geändert und unter anderem die Pflicht zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten aufgenommen. Im folgenden Beitrag soll aufgezeigt werden, in welchem Verhältnis die Mobilitätsdaten zum Schutz personenbezogener Daten stehen und welche Folgen die unzureichende Trennung von personenbezogenen zu anderen Daten hat. Eine solche Trennung hätte die Nutzung der Daten und den Schutz personenbezogener Daten verbessert. Abschließend soll an einem konkreten Beispiel verdeutlicht werden, dass eine solche Betrachtung aus rein juristischer Perspektive nicht ausreichend ist. Vielmehr müssen die technischen Möglichkeiten und damit verbundene Risiken bekannt sein, um eine juristische Bewertung vornehmen zu können.

2 Mobilitätsdaten als Open Data

Das für die Änderung des PBefG verantwortliche BMVI und die damalige Bundesregierung bekundeten ihre Absicht, Mobilitätsdaten als Open Data verfügbar zu machen und gleichzeitig personenbezogene Daten zu schützen.⁴ Dabei übernahm die Bundesregierung die Definition von offenen Daten aus Erwägungsgrund (16) Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Verwendung von Informationen des öffentlichen Sektors⁵. Danach sind Daten offen, wenn sie „in einem offenen Format“ vorliegen und „von allen zu jedem Zweck frei verwendet, weiterverwendet und weitergegeben werden können“. Diesem selbstgesetzten Anspruch konnte die Änderung des PBefG hingegen nicht gerecht werden.

3 Deutscher Rechtsrahmen für (offene) Mobilitätsdaten im PBefG

Um die Bereitstellung von Daten in hinreichender Qualität sicherzustellen, wurden verschiedene Rechtsinstrumente geschaffen. Dazu gehören europäische Rechtsakte,

³ [Me21], S. 41.

⁴ [Po17], S. 6; [Op21], S. 21.

⁵ ABl. L 172 vom 26.6.2019, S. 56–83.

Gesetze des Bundes und zum Teil auch Landesgesetze. Die folgende Darstellung wird sich jedoch auf die Regelungen des PBefG beschränken.

Obwohl für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten bereits ein europäischer Rechtsrahmen existiert, wurden im Rahmen der Novellierung des PBefG im Jahr 2021 auch Vorgaben zur Datenbereitstellung aufgenommen, §§ 3a – 3c PBefG. Neben den Änderungen im PBefG werden (technische) Einzelheiten zur Datenbereitstellung und zum Datenabruf in der begleitend erlassenen und laufend angepassten Mobilitätsdatenverordnung (MDV) geregelt. Der Anwendungsbereich des PBefG ist indes auf die Personenbeförderung auf der Straße beschränkt. Damit sind jene Mobilitätsformen abseits der Straße, insbesondere auf der Eisenbahnschiene, und ohne Beförderungsleistung, beispielsweise das Car-, Scooter- oder Bikesharing, nicht erfasst.

3.1 Die Datenbereitstellung – § 3a PBefG

Gemäß § 3a Abs. 1 PBefG sind zur Datenbereitstellung Unternehmer⁶ und Vermittler im Sinne des PBefG erfasst. Der Begriff des Unternehmers ergibt sich aus § 2 Abs. 1 i. V. m. § 3 PBefG, der Begriff des Vermittlers ist in § 1 Abs. 3 PBefG definiert. Die Daten sollen gemäß § 3a PBefG über den Nationalen Zugangspunkt (NAP; nach dem englischen Begriff national access point), § 2 Nr. 11 IVSG, bereitgestellt werden. In Deutschland übernimmt diese Aufgabe der „Mobilitäts Daten Marktplatz“ (MDM), im Juli 2022 wurde die *Mobilithek* verfügbar gemacht, sie soll den MDM sukzessive ablösen und schließlich ersetzen.⁷

Die bereitzustellenden Daten sind einerseits nach Daten des Linien- und Gelegenheitsverkehrs andererseits nach statischen und dynamischen Daten getrennt, § 3a Abs. 1 PBefG. Die Bereitstellungspflicht tritt gestaffelt in Kraft, seit Januar 2022 müssen alle statischen Daten bereitgestellt werden, seit Juli 2022 müssen auch die dynamischen Daten bereitgestellt werden, Art. 7 Abs. 2 Nr. 3 Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 16. April 2021. Einer Anpassung der MDV, die die Pflicht zur Bereitstellung dynamischer Daten umfasst, hat der Bundesrat am 10.06.2022 zugestimmt.⁸

Der Umfang der bereitzustellenden Daten wird in § 3a Abs. 1 PBefG bestimmt. Für den Linienverkehr⁹ handelt es sich um folgende Daten:

- Statische Daten

⁶ Begriffe wie Unternehmer, Vermittler und Anbieter beziehen sich in der absolut überwiegenden Mehrzahl auf Gruppen juristischer Personen, sodass eine genderneutrale Schreibweise dieser Begriffe unterbleibt.

⁷ [Mo22].

⁸ BR-Drs. 189/22.

⁹ Der Begriff des Linienverkehrs im PBefG umfasst eine Reihe von Verkehrsarten, die ihrerseits nicht alle von der Datenbereitstellungspflicht erfasst sind. Zum leichteren Verständnis wird die Betrachtung auf klassische Linienverkehre, wie den fahrplangebundenen Bus- oder Straßenbahnverkehr, beschränkt.

- Nr. 1 a) – Daten zum Anbieter und Angebot, dazu gehören Name und Kontaktdaten, Fahrpläne, Tarifstruktur, Buchungs- und Bezahlungsmöglichkeiten, Barrierefreiheit und Umweltstandard der eingesetzten Fahrzeuge
- Nr. 1 c) – Daten zur Infrastruktur, dazu gehören Bahnhöfe¹⁰, Haltestellen und andere Zugangsknoten, inklusive Daten zur Barrierefreiheit und Infrastruktur an den Zugangsknoten, wie Verkaufsstellen, Rolltreppen und Aufzüge
- Dynamische Daten
 - Nr. 1 b) – Daten zum Verkehrsangebot, dazu gehören Ausfälle, Störungen, prognostizierte Ankunfts- und Abfahrtszeit und die Auslastung des jeweiligen Verkehrsmittels
 - Nr. 1 d) – Daten zur Infrastruktur, dies umfasst den aktuellen Betriebsstatus der in Nr. 1 c) genannten Infrastruktur.

Für den Gelegenheitsverkehr¹¹ sind folgende Daten bereitzustellen

- Statische Daten
 - Nr. 2 a) – Daten zum Verkehrsangebot, dazu gehören Name und Kontaktdaten des Anbieters, Bediengebiete und -zeiten, Preise sowie Buchungs- und Bezahlungsmöglichkeiten und Daten zur Barrierefreiheit und zum Umweltstandard der eingesetzten Fahrzeuge
- Dynamische Daten
 - Nr. 2 b) – Daten zur Verfügbarkeit von Fahrzeugen an Stationen und im Verkehr inklusive deren Auslastung in Echtzeit sowie Daten zu den tatsächlich abgerechneten Kosten.

In der MDV wird die Pflicht zur Datenbereitstellung weiter konkretisiert. So wird etwa im Anhang der MDV detailliert aufgezählt, welche Daten genau bereitgestellt werden müssen und welche Standards für die Bereitstellung verwendet werden sollen. Die technische Ausgestaltung kann der NAP im Übrigen gemäß § 8 Abs. 1 MDV selbst bestimmen. Details dazu finden sich etwa in der Technischen Schnittstellenbeschreibung des MDM.¹²

¹⁰ Das PBefG regelt ausschließlich die Personenbeförderung auf der Straße, Bahnhöfe des Eisenbahnverkehrs sind demnach nicht erfasst, sondern solche des Bus-, O-Bus- oder Straßenbahnverkehrs.

¹¹ Der Gelegenheitsverkehr umfasst eine Reihe von Verkehrsarten, die ihrerseits nicht alle von der Datenbereitstellungspflicht erfasst sind. Die bekanntesten Verkehrsarten des Gelegenheitsverkehrs dürften der Taxen- und Mietwagenverkehr sein. Das PBefG definiert den Begriff des Mietwagenverkehrs in § 49 Abs. 4 Satz 1 PBefG anders als im allgemeinen Sprachgebrauch. Beim Mietwagenverkehr ist die Beförderung – insoweit ähnlich wie beim Taxenverkehr – zwingend Teil der Leistung.

¹² [Te21].

3.2 Der Zugang zu den Daten – § 3b PBefG

Der Zugang zu den Daten richtet sich nach § 3b PBefG. In § 3b Abs. 1 und 2 PBefG sind eine Reihe von Stellen aufgelistet, denen der NAP in unterschiedlichem Umfang und zu verschiedenen Zwecken die bereitgestellten Daten übermittelt. Mit dem Recht, die Daten vom NAP übermittelt zu bekommen, geht gemäß § 3b Abs. 3 – 6 PBefG jeweils das Recht einher, die Daten zu erheben, zu speichern und zu verwenden, soweit dies zur Erfüllung des jeweiligen Zwecks erforderlich ist. Bei der überwiegenden Mehrzahl der berechtigten Stellen handelt es sich um staatliche Stellen, die in unterschiedlichem Umfang Daten zur Erfüllung verschiedener behördlicher Aufgaben erhalten. Private werden als *Dritte* bezeichnet. Diese Dritten erhalten Zugang zu allen Daten, beschränkt wird der Zugang jedoch auf die Zwecke „zur Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen oder multimodaler Reiseinformationsdienste“¹³, § 3b Abs. 1 Nr. 3 PBefG.

Weitere Regelungen zum Zugang zu den Daten finden sich darüber hinaus in der MDV. So sind Dritte nach § 6 MDV verpflichtet, sich unter Angabe der dort aufgezählten Informationen, wie zustellungsfähige Anschrift und Telefonnummer, beim NAP zu registrieren. Darüber hinaus ergeben sich aus der Technischen Schnittstellenbeschreibung des MDM¹⁴ weitere Vorgaben, die Dritte zum Bezug der Daten erfüllen müssen. Wird das *Brokering*¹⁵ des MDM genutzt, ist demnach ein Bezug der Daten nur möglich, wenn sich die jeweiligen Systeme zum Datenabruf per vorher festgelegten Zertifikat am NAP identifizieren. Eine Datenbereitstellung ist auch dadurch möglich, dass einzelne Dateien durch die Datengeber manuell beim MDM hochgeladen werden und der MDM die Datei als Download zur Verfügung stellt. Dieser Link kann – sofern er öffentlich einsehbar sein soll – durch eine Suche beim MDM für den Datensatz des jeweiligen Anbieters gefunden werden.

Ebenso besteht die Möglichkeit, Dateien über eigene Systeme anzubieten und beim MDM lediglich die entsprechenden Metadaten inkl. URL zur Datenquelle zu hinterlegen. Ein direkter Zugriff auf die Dateien über die URL ist hierbei offenbar nicht notwendig. Da § 3b PBefG lediglich die Übertragung von Daten durch den NAP betrifft, hängt in diesen Fällen der Bezug davon ab, wie er beim jeweiligen Anbieter der Daten technisch ausgestaltet ist.

3.3 Offenheit der Mobilitätsdaten

Die damalige Bundesregierung hat mehrfach betont, Mobilitätsdaten als Open Data verfügbar machen zu wollen. Diesen Anspruch können die Regelungen im PBefG und der MDV nicht erfüllen. Abseits von öffentlichen Stellen haben nur Anbieter von bedarfsgesteuerten Mobilitätsangeboten und multimodalen Reiseinformationsdiensten einen Anspruch auf Datenübermittlung durch den NAP. Darüber hinaus ist die

¹³ Beide Begriffe werden im PBefG nicht definiert, ihre genaue Bedeutung muss an dieser Stelle offenbleiben.

¹⁴ [Te21].

¹⁵ Hierbei werden die Daten auf die Systeme des MDM und von dort an die jeweiligen Empfänger übertragen.

Übermittlung der Daten im Fall des Brokering nur mittels einer technisch nicht trivialen Authentifizierung durch ein Zertifikat möglich.

Auch hinsichtlich der Verwendung der Daten zeigt sich das PBefG restriktiv. Gemäß § 3b Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 PBefG dürfen Private die Daten lediglich in einem solchen Umfang verwenden, soweit dies zur Erbringung von bedarfsgesteuerten Mobilitätsdienstleistungen und multimodalen Reiseinformationsdiensten erforderlich ist. Eine Verwendung der Daten zu anderen Zwecken ist untersagt und hat einen zwingenden Ausschluss vom Datenbezug durch den NAP zur Folge, § 5 Abs. 3 MDV. Ein Ermessen steht dem NAP hierbei nicht zu, sodass wohl selbst ein nützlicher Einsatz der Daten einen Ausschluss vom Datenbezug zur Folge haben dürfte.

4 Offene Mobilitätsdaten – ein Problem des Datenschutzes?

Als Grund für diese Einschränkungen wurde der Schutz personenbezogener Daten angeführt.¹⁶ Ein solches Vorgehen wäre im Grundsatz absolut nachvollziehbar. Personenbezogene Daten können und dürfen von der Forderung nach Open Data nicht umfasst sein, da das berechtigte Schutzinteresse der Betroffenen das Interesse der Allgemeinheit an der Verwendung der Daten in aller Regel überwiegt. Der Chaos Computer Club hat dies bereits in den 1980er Jahren prägnant in dem Satz „Öffentliche Daten nützen, private Daten schützen“ auf den Punkt gebracht.¹⁷

Gleichzeitig drängt sich hinsichtlich der Daten über Infrastruktur oder Fahrpläne des öffentlichen Personennahverkehrs die Frage auf, wie eine Einschränkung ihrer Verwendung mit Datenschutzerwägungen gerechtfertigt werden kann.

4.1 Verhindert der Datenschutz offene Reise- und Verkehrsdaten?

Die Gesetzesbegründung gibt keinen Aufschluss darüber, welchen Personenbezug etwa ein Fahrplan aufweisen kann. In dieser wird zu § 3b PBefG pauschal darauf verwiesen, dass der NAP als „datenschutzrechtlich verantwortliche Stelle“¹⁸ die Rechtmäßigkeit der Übermittlung personenbezogener Daten zu gewährleisten habe. Dafür sei es notwendig, dass der NAP Kenntnis über die Zwecke der Übermittlung habe. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass § 3b PBefG hinsichtlich des Vokabulars – *erheben, verwenden* – und der Systematik an die Verordnung (EU) 2016/679¹⁹ (DSGVO) erinnert. So lehnt sich offensichtlich auch die Festlegung eines *numerus clausus* von Zwecken, zu denen die

¹⁶ BT-Drs. 19/26175, S. 32, 40.

¹⁷ [Ch22].

¹⁸ BT-Drs. 19/26175, S. 40.

¹⁹ Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

Daten übermittelt werden dürfen, an die Zweckbindung nach Art. 5 Abs. 1 lit. b) DSGVO an.

Es lohnt sich daher einen Blick auf die Natur der Mobilitätsdaten zu werfen. Das Regime der DSGVO etabliert wegen des engen Bezugs zu den Persönlichkeitsrechten der betroffenen Personen bewusst strenge Vorgaben, wie schon in Erwägungsgründen [1-4] DSGVO klargestellt wird. Gemäß Art. 2 Abs. 1 DSGVO ist diese jedoch ausschließlich auf personenbezogene Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 1 DSGVO anwendbar. Es zeigt sich, dass auf eine Differenzierung der Daten nach personenbezogenen Daten und nach nichtpersonenbezogenen Daten, die nach Möglichkeit öffentlich zugänglich und frei verwendbar sind, verzichtet wurde. Die Folge ist, dass der gewünschten und sinnvollen Verwendung von Daten unnötig enge Grenzen gesetzt werden.

4.2 Personenbezogene Daten und Sachdaten

Der Abgrenzung von personenbezogenen Daten zu Sachdaten kommt hier also eine wichtige Rolle zu. Denn ohne Personenbezug ist der Schutzbereich der DSGVO bereits nicht eröffnet. Gleichzeitig führt das Vorliegen eines Personenbezugs nicht in jedem Fall dazu, dass die Bereitstellung entsprechender Daten verboten wäre. Vielmehr sind in Art. 6 UAbs. 1 lit. a) – f) DSGVO Bedingungen benannt, bei deren Erfüllung eine Verarbeitung rechtmäßig ist.

Gemäß Art. 4 Nr. 1 DSGVO handelt es sich bei personenbezogenen Daten um Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Davon, dass es sich um Informationen handelt, wird an dieser Stelle auch wegen der weiten Auslegung dieses Begriffs ausgegangen.²⁰ Die Merkmale des Bezugs zu einer natürlichen Person und die Frage der Identifizierbarkeit einer Person sind zudem getrennt zu betrachten (zu letzterem s. 5.2).

Entscheidend ist also der Bezug zu einer natürlichen Person. Denn im Umkehrschluss zu Art. 4 Nr. 1 DSGVO sind solche Daten – mangels Personenbezug – nicht geschützt, die sich ausschließlich auf Sachen beziehen (sog. Sachdaten).²¹ Zu der Frage, wie Sachdaten von personenbezogenen Daten abzugrenzen sind, hat die Artikel-29-Datenschutzgruppe drei Kriterien ausgearbeitet.²² Demnach sollen Daten dann als personenbezogen gelten, wenn ein Inhaltselement, ein Zweckelement oder ein Ergebniselement vorhanden sind. Für die Annahme eines Personenbezugs brauchen nicht alle drei Elemente vorzuliegen. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe misst allerdings dem Inhaltselement eine besondere Rolle zu. Bei dessen Vorliegen käme es auf die anderen beiden Elemente nicht an, um

²⁰ Anstatt Vieler: Klar/Kühling in [KB20], Art. 4 Nr. 1, Rn. 9.

²¹ Anstatt Vieler: Ernst in [PP21], Art. 4 DS-GVO, Rn. 6.

²² [Ar07], S. 10ff.

einen Personenbezug anzunehmen.²³ Auch der EuGH bedient sich dieser drei Elemente, um festzustellen, ob Daten personenbezogen sind.²⁴

Ein Inhaltselement gilt dann als vorhanden, wenn es sich bei den Informationen unter Berücksichtigung aller Begleitumstände um Informationen über eine Person handelt, also Informationen über eine Person gegeben werden. Dies gilt unabhängig vom Zweck einer Verarbeitung oder den Auswirkungen dieser Information auf die betroffene Person.

Werden Daten unter Berücksichtigung aller Begleitumstände mit dem Zweck verwendet, oder können sie mit dem Zweck verwendet werden, „*eine Person zu beurteilen, in einer bestimmten Weise zu behandeln oder ihre Stellung oder ihr Verhalten zu beeinflussen*“²⁵, soll ein Zweckelement vorliegen.

Beim Ergebniselement wird – wie der Name andeutet – darauf abgestellt, dass sich die Daten unter Berücksichtigung aller Begleitumstände schlussendlich auf die Rechte und Interessen einer bestimmten Person auswirken könnten. Diese Auswirkung muss nicht nachhaltig sein, ebenso lässt die Formulierung im Konjunktiv darauf schließen, dass bereits die Möglichkeit einer Auswirkung ausreichend sein dürfte.

4.3 Die verschiedenen Kategorien von Mobilitätsdaten

Auf dieser Grundlage lässt sich bei einigen Mobilitätsdaten leicht feststellen, dass kein Personenbezug gegeben ist. Dies betrifft vollständig die **statischen Daten zur Infrastruktur im Linienverkehr**²⁶. Ebenso ist nicht erkennbar, wie sich ein Personenbezug aus **dynamischen Daten zum Betriebsstatus der Infrastruktur** im Linienverkehr²⁷ ergeben könnte.

Hinsichtlich der **übrigen statischen Daten im Linienverkehr**²⁸ ist zunächst danach zu unterscheiden, ob der Anbieter seinerseits vom Anwendungsbereich der DSGVO erfasst ist.²⁹ Denn nach Erwägungsgrund (14) Satz 2 DSGVO sollen personenbezogene Daten juristischer Personen nicht durch die DSGVO geschützt werden. Anders ist der Fall zu betrachten, wenn die Daten mit Bezug zu einer juristischen Person gleichzeitig einen Bezug zu einer natürlichen Person aufweisen.³⁰ Dies wird häufig dann der Fall sein, wenn der Name einer juristischen Person zugleich der Name einer natürlichen Person ist, wie es wohl hauptsächlich bei kleineren Unternehmen der Fall ist. Dem steht grundsätzlich nicht

²³ [Ar07], S. 13 f.

²⁴ [Eu17] Rn. 35 ff.

²⁵ [Ar07], S. 11 f.

²⁶ § 3a Abs. 1 Nr. 1 c) PBefG.

²⁷ § 3a Abs. 1 Nr. 1 d) PBefG.

²⁸ § 3a Abs. 1 Nr. 1 a) PBefG.

²⁹ Dies wäre grundsätzlich auch für die Daten zur Infrastruktur denkbar. Es wird aber davon ausgegangen, dass der Begriff von Infrastruktur von größeren juristischen Personen übernommen wird. Die Aufnahme der Infrastrukturdaten würde die folgende Bewertung zudem unberührt lassen.

³⁰ Anstatt Vieler: Klar/Kühling in [KB20] Art. 4 Nr. 1 Rn. 4 mit Verweis auf [Eu10], Rn. 52 ff.; Ebenso [EC22].

entgegen, dass sich die Daten vorliegend ausschließlich auf berufliche Tätigkeiten beziehen. Vom Begriff des Privatlebens, das nach Art. 7 Charta der Grundrechte der Europäischen Union³¹ (GRCh) geschützt ist und einen engen Bezug zum Schutz personenbezogener Daten nach Art. 8 GRCh aufweist, welcher seinerseits durch die DSGVO konkretisiert wurde, können berufliche Tätigkeiten nicht ausgenommen werden.³² Weisen die Angaben zum Anbieter der Verkehrsleistung keinen Bezug zu einer natürlichen Person auf, ist nicht ersichtlich, wie sich aus den übrigen statischen Daten des Linienverkehrs ein Personenbezug ergeben könnte. Ist ein solcher vermittelter Bezug zu einer natürlichen Person jedoch gegeben, würden demnach mindestens die Daten zum Namen des Anbieters von der DSGVO geschützt sein. Die Daten darüber, welche Busse eingesetzt oder welche Linien bedient werden, geben darüber hinaus Auskunft über die Auftragslage des jeweiligen Beförderungsunternehmens und somit über die – bspw. per Name – mit dem Unternehmen verknüpfte Person.

Es sind allerdings Zweifel angebracht, ob dieses Ergebnis im konkreten Fall sachgerecht ist. Bei den vorliegend umfassten Daten handelt es sich um Daten, die ihrerseits öffentlich und auch wesentlich im Interesse des jeweiligen Unternehmens bekannt sind. Im Urteil des EuGH³³ wurden die Zuwendungssummen erst aufgrund der angegriffenen Regelungen öffentlich und betrafen damit Daten, an deren Schutz ein grundsätzliches Interesse erkennbar ist.

Eine Ausweitung des Schutzes der DSGVO auf alle Daten, die in der dargestellten Weise einen vermittelten Bezug zu einer Person aufweisen, würde dazu führen, dass der – im Übrigen datenschutzrechtlich völlig unproblematische – Umgang mit Daten über Fahrzeuge oder Fahrpläne zur Einhaltung aller Vorgaben der DSGVO verpflichtete. Während die Verarbeitung selbst wohl regelmäßig gemäß Art. 6 UAbs. 1 lit. f) DSGVO gerechtfertigt wäre, würden Informations- und Schutzpflichten zu einer völlig unangemessenen Belastung führen. Diese Belastung hinge letztlich vom Zufall ab, nämlich davon, wie ein Verkehrsunternehmer sein Unternehmen benannt hat.³⁴

Sachgerecht scheint es daher, Erwägungsgrund (14) DSGVO soweit Geltung zu verschaffen, dass ein „Durchschlagen“ der Informationen über juristische Personen auf natürliche Personen nur dann angenommen werden kann, wenn sich daraus auch ein tatsächlicher und legitimer Schutz der Privatheit einer natürlichen Person im Sinne der Art. 7 und 8 GRCh ergibt. Hiervon ist hinsichtlich der statischen Mobilitätsdaten im Linienverkehr nicht auszugehen. Die bereitzustellenden Daten sind ohnehin – auch im

³¹ ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391–407.

³² [Eu10], Rn. 59.

³³ [Eu10].

³⁴ Dies lässt sich im vorliegenden Fall nicht über eine Anonymisierung (bspw. durch Entfernung des Namens des Unternehmers) der Daten lösen. Einerseits liegen die Daten am Nationalen Zugangspunkt zugänglich vor, sodass ein Personenbezug so leicht wiederherzustellen sein würde, dass eine Anonymisierung nicht möglich ist. Daneben besteht die Verpflichtung, die Daten unter Zuordnung zum jeweiligen Unternehmen zu verwenden, § 7 Nr. 1 MDV.

Interesse des Unternehmers – öffentlich zugänglich, eine irgendwie ausgeprägte Sensibilität ist bei ihnen ebenfalls nicht zu erkennen.

Hinsichtlich der Bereitstellung der **übrigen dynamischen** Daten ist zu differenzieren. Betrachtet man § 3a Abs. 1 Nr. 1 b) PBefG isoliert, ergibt sich das gleiche Bild, wie hinsichtlich der statischen Daten. Also, dass sich ein Personenbezug höchstens vermittelt über den Namen des Unternehmers ergeben kann. Allerdings ergibt sich aus dem Anhang der MDV, dass Daten zur voraussichtlichen Abfahrts- und Ankunftszeit dem Standard SIRI-VM entsprechend bereitgestellt werden sollen. Auch wenn die Bereitstellung von Positionsdaten in der MDV nicht vorgesehen ist, wird der Standard SIRI-VM für die Bereitstellung von Positionsdaten verwendet.³⁵ Eine überobligatorische Bereitstellung von Positionsdaten der Fahrzeuge ist demnach möglich. Hier ist zunächst zu unterscheiden. Für den jeweiligen Unternehmer handelt es sich unstreitig um personenbezogene Daten, denn anhand von Schichtplänen und ähnlichem ist dieser jederzeit und ohne relevanten Aufwand in der Lage, die Position der Fahrzeuge dem jeweiligen Fahrpersonal zuzuordnen. Die Schichtpläne und Identifizierungsmöglichkeit des Fahrpersonals sind allerdings nicht von der Datenbereitstellungspflicht erfasst. Auch im Übrigen ist davon auszugehen, dass diese Daten nicht öffentlich verfügbar sind. Sodass der Personenbezug durch Anonymisierung entfallen ist. Hierfür ist es nicht notwendig, dass niemand in der Lage wäre, einen Personenbezug herzustellen. Aus EG (26) DSGVO ergibt sich eine Bewertung anhand der jeweiligen Möglichkeiten des Verantwortlichen oder Dritter.³⁶ Grundsätzlich sind legale Möglichkeiten, wie eine zivilgerichtliche Klage, denkbar, um die Fahrzeuge dem jeweiligen Fahrpersonal zuzuordnen. Der damit verbundene Aufwand und die Einzelfallbezogenheit dürften jedoch so hoch sein, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese „wahrscheinlich zur Identifizierung“ genutzt werden.

Daneben ist ein Personenbezug gemäß den oben aufgestellten Kriterien wenigstens denkbar, im Ergebnis aber abzulehnen. Während die Daten nicht inhaltlich mit einer Person verknüpft sind, erscheint die Annahme nicht abwegig, dass die Daten zur Bewertung der Fahrer*innen – durch Andere als ihre Arbeitgeber*innen – herangezogen werden können oder ihr Verhalten zumindest mittelbar beeinflusst wird. Etwa, weil durch die Bereitstellung präziser Standortdaten festgestellt werden kann, ob die jeweilige Fahrer*in Geschwindigkeitsbeschränkungen beachtet.

Allerdings muss bei der Abgrenzung von Sach- zu personenbezogenen Daten auch die tatsächliche und relevante Erhöhung des Schutzes der Privatheit in die Überlegung miteinbezogen werden. So dürften sich Fahrer*innen öffentlicher Verkehrsmittel ohnehin permanent unter der Beobachtung ihrer Fahrgäste befinden und der Einfluss einer digitalen „Überwachung“ auf ihr Verhalten erwartbar gering bis verschwindend sein. Die Daten

³⁵ Dies lässt sich dem Abstract/Scope der entsprechenden Europäischen Norm EN 15531-3:2015 entnehmen, einzusehen u.a. unter https://standards.cenelec.eu/dyn/www/f?p=CEN:110:0:::FSP_PROJECT:38718&cs=17E6D612292F4AA82B479CB55A3320E74, zuletzt abgerufen am 03.05.2022.

³⁶ Noch vor der DSGVO, aber mit gleichem Ergebnis: [Eu16].

betreffen zudem ausschließlich die Bewegung des Fahrzeugs, das sich ohnehin auf einem festen Linienweg bewegt.

Hinsichtlich der **statischen Daten im Gelegenheitsverkehr**³⁷ ergibt sich ein ähnliches Bild, wie bei den statischen Daten im Linienverkehr. Gleichwohl sprechen hier mehr Umstände für die Annahme eines Durchschlagens der unternehmensbezogenen Daten auf natürliche Personen. Dies ergibt sich daraus, dass die Unternehmer nicht selten deutlich kleinere Unternehmen führen und teilweise etwa zur geschäftlichen Kommunikation augenscheinlich auch eine private E-Mail-Adresse verwenden.³⁸

Daraus kann sich ein Personenbezug auch bei **dynamischen Daten des Gelegenheitsverkehrs**³⁹ ergeben. Ebenso lassen sich die Überlegungen zu den Fahrer*innen im Linienverkehr auf die Fahrer*innen im Gelegenheitsverkehr übertragen. Hier kommt allerdings hinzu, dass der Gelegenheitsverkehr nicht auf vorgegebenen Linien fährt. So können mehr Situationen entstehen, in denen die Daten Kontroll- oder Einflussmöglichkeiten entwickeln oder eine Identifizierung des Fahrpersonal möglich wird, etwa bei einer Rückfahrt, nachdem ein Fahrgast ausgestiegen ist. Da nur Daten zu verfügbaren Fahrzeugen bereitzustellen sind, werden die tatsächlichen Fahrtwege der Fahrgäste im klassischen Taxen- und Mietwagenverkehr wohl nicht erfasst sein (zu möglichen Eingriffen in die Rechte der Fahrgäste s.u. 5).

4.4 Zwischenergebnis

Hier zeigt sich die Notwendigkeit genauer Differenzierung verschiedener Datenarten. So weist die absolute Mehrzahl der statischen Daten des Linienverkehrs im Grundsatz keinerlei Personenbezug auf, sodass einer freien Verwendung zumindest keine Gründe des Datenschutzes entgegenstehen. Ein vermittelter Personenbezug über den Namen des Unternehmers könnte sich in einigen Fällen ergeben. Gleichwohl spricht Vieles auch hier gegen die Annahme eines Personenbezugs.

Selbst wenn man einen solchen vermittelten Personenbezug annähme, widerspricht der Datenschutz der Bereitstellung von Mobilitätsdaten nicht grundsätzlich. Denn es ergäbe sich der Personenbezug allein durch die konkrete Ausgestaltung (Bereitstellung der Daten in Bezug zu Unternehmern, keine Nutzung der Daten ohne Bezug zu den Unternehmern). Hätte der Gesetzgeber die Datenbereitstellungspflicht anders ausgestaltet, etwa indem die Daten durch die Verbände, nicht die Unternehmen, bereitgestellt werden müssen, hätte ein Personenbezug sicher ausgeschlossen werden können.

Im Gelegenheitsverkehr spricht mehr dafür, dass es sich in einer gewissen Zahl von Fällen um personenbezogene Daten handelt. Auch hier wäre es dem Gesetzgeber aber grundsätzlich möglich gewesen, durch Rechtsgestaltung den Personenbezug der eigentlich

³⁷ § 3a Abs. 1 Nr. 2 a) PBefG.

³⁸ Dies lässt sich aus den Daten schließen, die am „Mobilitäts Daten Marktplatz“ bereitgestellt werden.

³⁹ § 3a Abs. 1 Nr. 2 b) PBefG.

sachbezogenen Daten zu minimieren. Etwa durch eine getrennte Bereitstellung von ausschließlichen Sachdaten und möglicherweise personenbezogenen Daten.

Durch die fehlende Feststellung und Trennung von personenbezogenen und Sachdaten ergibt sich so eine – aus Datenschutzperspektive – unnötige Verwendungsbeschränkung. Aber auch für diejenigen, die schließlich mit den Daten arbeiten ergeben sich Rechtsunsicherheiten bezüglich der Verwendung der Daten. Dies betrifft etwa das nötige Schutzniveau und mögliche Auskunfts- und Informationsrechte.

5 Mögliche Auswirkung auf die Daten der Fahrgäste

Während die Verwendung von Sachdaten somit unter Verweis auf den Datenschutz erschwert wird, können sich zukünftig Situationen ergeben, in denen Daten der Fahrgäste nicht hinreichend geschützt werden.

Dies soll nachfolgend am Beispiel der Poolingverkehre verdeutlicht werden. Als Pooling wird das Bündeln verschiedener Fahrtwünsche der Fahrgäste entlang einer ähnlichen Strecke bezeichnet. Der Poolinganbieter sammelt die Start- und Zielwünsche der Fahrgäste und disponiert entsprechend Fahrzeuge, die die jeweiligen Fahrtwünsche möglichst effizient bedienen.

Die Poolingverkehre sind im PBefG als Linienbedarfsverkehr⁴⁰ (§ 44 PBefG), als gebündelter Bedarfsverkehr (§ 50 PBefG) oder als „ÖPNV-Taxi“ möglich. Beim ÖPNV-Taxi handelt es sich um eine besondere Form des Taxenverkehrs (§ 47 PBefG), bei dem einzelne Sitzplätze statt des gesamten Fahrzeugs vergeben werden. Der gebündelte Bedarfsverkehr und das ÖPNV-Taxi sind beide Teil des Gelegenheitsverkehrs und sich hinsichtlich der sogleich aufgeworfenen Problemstellung so ähnlich, dass im Folgenden keine Unterscheidung zwischen beiden Verkehrsformen vorgenommen wird. Der Linienbedarfsverkehr unterliegt als Linienverkehr anderen Vorgaben zur Datenbereitstellungspflicht, daher wird sich die folgende Darstellung auf den Poolingverkehr des Gelegenheitsverkehrs beschränken.

5.1 Rechtliche Ausgangslage

Wie dargestellt, werden Unternehmer und Vermittler gemäß § 3a Abs. 1 Nr. 2 b) PBefG verpflichtet, dynamische Daten des Gelegenheitsverkehrs über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellen. Dazu gehören „Daten zur Verfügbarkeit von Fahrzeugen an Stationen und im Verkehr inklusive deren Auslastung in Echtzeit“, gemäß Anhang der MDV handelt es sich dabei im Einzelnen um:

⁴⁰ Die Möglichkeit einer Haustür-zu-Haustürbedienung ist für den Linienbedarfsverkehr umstritten.

- Geokoordinaten, Fahrzeugtyp und Barrierefreiheit von für eine Fahrt verfügbaren Fahrzeugen unter Verwendung der Ordnungsnummer in Echtzeit und
- den Auslastungsgrad, angegeben durch freie Sitzplätze und freie barrierefreie Sitzplätze im Fahrzeug.

Unter „Geokoordinaten“ ist die per GPS ermittelte genaue Position des Fahrzeugs zu verstehen.

Im klassischen Taxen- oder Mietwagenverkehr werden zu einem Fahrzeug, in dem ein Fahrgast sitzt, diese Daten nicht zu übermitteln sein, da diese in der Regel⁴¹ „im Ganzen“ gemietet werden und das Fahrzeug damit nicht mehr als verfügbar gilt. Dagegen werden über Fahrzeuge des Poolingverkehrs nahezu dauerhaft Standortdaten und Daten zur Auslastung bereitzustellen sein. Wie sich die Verfügbarkeit für eine Fahrt im Poolingverkehr im Einzelnen abgrenzen lässt, muss an dieser Stelle offenbleiben. Zur vereinfachten Darstellung wird von der – im Übrigen auch naheliegenden – Annahme ausgegangen, dass nur dann Daten zu einem Fahrzeug zu liefern sind, wenn es noch über freie Sitzplätze verfügt.

Diese Daten werden gemäß § 3b Abs. 1 Nr. 3 PBefG vom Nationalen Zugangspunkt an Private zur Erbringung bedarfsgesteuerter Mobilitätsdienstleistungen oder multimodaler Reiseinformationsdienste übermittelt. Gemäß § 3b Abs. 1 Nr. 3 2. Halbsatz PBefG darf der Nationale Zugangspunkt diese Daten nicht übermitteln, *„wenn er Kenntnis davon erlangt, dass auf Grund der besonderen Umstände des Einzelfalls die Gefahr besteht, dass mit diesen Daten Bewegungen oder Standorte individualisierbarer Personen nachvollzogen werden können und diese Personen nicht in die Übermittlung eingewilligt haben“*.

5.2 Personenbezug der Geokoordinaten der Fahrzeuge

Bei den Daten über die Geokoordinaten handelt es sich grundsätzlich, anders als bei den meisten anderen Daten, nahezu immer um personenbezogene Daten. Denn sie geben Auskunft über den Aufenthaltsort einer bestimmten Person zu einem bestimmten Zeitpunkt. Durch Zusammenfassung der einzelnen Punkte ergibt sich, von welchem zu welchem Ort eine Person gereist ist. Werden die Daten aus der Perspektive des Anbieters des Poolingverkehrs betrachtet, wird dies besonders deutlich. Der Anbieter kann einerseits über die Buchungen, andererseits aber auch durch den tatsächlichen Fahrtantritt der Fahrgäste wissen, welche Personen zu welchem Zeitpunkt von welchem zu welchem Ort gefahren sind.

⁴¹ Im Verkehr mit Mietwagen ist ausschließlich das Mieten von Fahrzeugen „im ganzen“ erlaubt, § 49 Abs. 4 PBefG.

Die Namen und auch andere Angaben zur Unterscheidung der Fahrgäste sind von der Datenbereitstellungspflicht allerdings nicht umfasst. Daher stellt sich die Frage, ob die Daten anonymisiert sind und der Personenbezug dadurch entfällt, EG (26), Art. 4 Nr. 1 DSGVO. Daten dürften dann als anonymisiert gelten, wenn der Personenbezug nur noch mit einem unverhältnismäßigen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft wiederhergestellt werden kann.⁴² Dabei sind gemäß EG (26) DSGVO alle Mittel zu berücksichtigen, deren Verwendung nach allgemeinem Ermessen wahrscheinlich genutzt werden. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe ging dann von einer wirksamen Anonymisierung aus, wenn es nicht möglich ist, eine einzelne Person herauszustellen, Verbindungen zwischen zwei Einträgen eines Datenbestands (oder zwei verschiedenen Datenbeständen) herzustellen oder Informationen aus den Datenbeständen abzuleiten.⁴³ Eine Identifikation anhand des Namens einer Person ist dagegen nicht notwendig, ausreichend ist auch eine Identifikation anhand anderer Merkmale.⁴⁴

Davon ausgehend sind die Daten, die im Gelegenheitsverkehr bereitzustellen sind und Poolingverkehre betreffen, nicht durchgängig anonymisiert, sondern weiterhin personenbezogen. Durch die kombinierte Auswertung von freien Plätzen und der Positionsangabe des Fahrzeugs lässt sich aus den Daten leicht entnehmen, wann und wo eine Person ein- und ausgestiegen ist. Im einfachsten Fall, wenn lediglich ein Fahrgast fährt, lässt sich damit unmittelbar die Reiseroute dieser Person feststellen. Außerhalb sehr dicht besiedelter Gebiete lässt sich – sofern der Start oder das Ziel an einem Wohnhaus liegen – so bereits eine begründete Vermutung darüber anstellen, welche Reise ein*e Bewohner*in des jeweiligen Gebäudes getätigt hat. Kommen weitere Umstände hinzu – wiederholte Fahrten, ungewöhnliche Fahrtzeiten, sehr dünne Besiedelung – wächst auch die Wahrscheinlichkeit, dass die jeweilige Person tatsächlich dort wohnt und nicht etwa zu Besuch war oder zufällig von oder nach dort eine Reise unternommen hat.

Auch bei Daten, bei denen mehrere Personen das Poolingfahrzeug genutzt haben, lassen sich Annahmen ableiten. Dies sei an folgendem Fall verdeutlicht:

Es nutzen zwei Personen das Fahrzeug, wobei eine Person bei einem Studierendenwohnheim, die andere Person in einer von Einfamilienhäusern geprägten Gegend zugestiegen ist, sodass sich zeitweise beide Personen gemeinsam im Fahrzeug befinden. Steigen diese Personen nun einerseits an einem traditionell bei Studierenden beliebten Lokal, andererseits an einer Fachklinik für Dialyse aus, liegt die Vermutung nahe, welche Person welche Reise getätigt hat. Es ist zu befürchten, dass sich mit einer ausreichend großen Sammlung von Daten und der geschickten Auswertung dieser Daten in einer Vielzahl von Fällen, Informationen über die Reisenden gewinnen lassen.⁴⁵ Werden die Geokoordinaten vom Ein- und Ausstieg mit (in der Regel öffentlich

⁴² [Bu20], S. 4.

⁴³ [Ar14], S. 9.

⁴⁴ [Ar07], S. 16.

⁴⁵ Bereits 2014 konnte Vijay Pandurangan einen – wenngleich anders aufgebauten – 20GB großen Datensatz mit 173 Mio Taxifahrten auswerten und die Fahrer*innen deanonymisieren, <https://tech.vijayp.ca/of-taxis-and-rainbows-f6bc289679a1>, zuletzt abgerufen am 03.02.2022.

zugänglichen) Informationen über besonders sensible Orte (fachärztliche Einrichtungen, Rechtsanwält*innen für Straf- oder Familienrecht, Bordelle, Treffen von Selbsthilfegruppen und so weiter) kombiniert, lassen sich begründete Annahmen über höchstpersönliche Lebensbereiche der Fahrgäste treffen.

Dies gilt umso mehr für die Nutzer*innen der barrierefreien Plätze. Diese sind von den anderen Fahrgästen bei einer Auswertung leicht zu unterscheiden. Die Tatsache, dass eine Person einen barrierefreien Platz nutzt, hebt sie bereits deutlich von anderen Nutzer*innen des Fahrzeugs und auch ein Stück weit von der Gesamtbevölkerung ab. Somit lassen sich über diese Personen besonders leicht begründete Annahmen treffen. Denn sie stechen aus dem übrigen Wechsel der Fahrgäste wegen der getrennten Angabe immer heraus. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass die Zahl der Fahrgäste, die einen barrierefreien Platz in Anspruch nehmen deutlich geringer ist. Außerdem sind diese Personen selbst bei dichter Besiedlung möglicherweise leicht zu identifizieren, da zu den unspezifischen Annahmen (wo die Person möglicherweise wohnt und wo sie möglicherweise hinfährt) eine sehr spezifische Angabe (die Nutzung eines barrierefreien Platzes) hinzukommt. Weiterhin dürfte es sich bei der Angabe auch um ein besonders geschütztes Gesundheitsdatum i. S. d. Art. 4 Nr. 15, Art. 9 Abs. 1 DSGVO handeln. Gelingt die wahrscheinliche Zuordnung von Fahrten zu einer Person, ergeben sich daraus nicht nur Kenntnisse über die Gewohnheiten dieser Person, sondern zwingend auch über ihre Gesundheit.

Ein solches Vorgehen dürfte auch nicht an technischen oder finanziellen Hürden scheitern. Die Speicherung von Datenmengen im Bereich mehrerer Terrabyte ist selbst für Private erschwinglich. Die zur Auswertung nötige Rechenleistung dürfte ebenfalls bereits bei privat genutzten Computern vorhanden sein oder könnte zumindest zu vertretbaren Preisen gemietet werden.

Ein wirksamer Schutz gegen diese Auswertung ergibt sich aus den Vorgaben der §§ 3a ff. PBefG und der MDV dagegen nicht, auch wenn sich Private, die die Daten abrufen wollen, am Nationalen Zugangspunkt registrieren müssen, § 6 MDV. Eine umfassende Prüfung wird spätestens dann nicht mehr möglich sein, wenn das Datenangebot – wie vorgesehen – häufig und innerhalb der Europäischen Union nachgefragt und genutzt wird. Eine Vielzahl von genauen Überprüfungen wird durch den Nationalen Zugangspunkt nicht leistbar sein. Eine Auswertung der Daten ist zwar gemäß § 3c Abs. 2 PBefG verboten und dürfte gegen die DSGVO verstoßen, das Entdeckungsrisiko ist allerdings so gering, dass nicht von einer hinreichenden Abschreckungswirkung ausgegangen werden kann.

Ebenso bleibt offen, welchen Schutz § 3b Abs. 1 Nr. 3 2. Halbsatz PBefG entfalten soll und kann. Dafür, dass eine Datenübertragung unterbleibt, müsste der Nationale Zugangspunkt Kenntnis von „besonderen Umständen des Einzelfalls“ erlangen. Wie so eine Kenntnis erlangt werden könnte, ist unklar, denn der Nationale Zugangspunkt arbeitet selbst nicht mit den bereitgestellten Daten. Zudem geht die Gefahr hier gerade nicht von einzelnen Daten(sätzen) aus, sondern von der kontinuierlichen Sammlung und Auswertung großer Datenmengen. Unklar ist daher ebenfalls, ab welchem Zeitpunkt eine

hinreichend konkrete Gefahr vorliegen soll.⁴⁶ Ginge man von einer nachträglichen Bewertung aus, wären die Daten bereits übermittelt und die Entstehung des Schadens könnte nicht mehr verhindert werden. Sollen zukünftige Gefahren verhindert werden, müsste die Pflicht zur Bereitstellung von Positionsdaten mindestens im Pooling unangewendet bleiben.

6 Ergebnis

Die angeführten Beispiele verdeutlichen die Relevanz eines bewussten Umgangs mit Daten. Die mangelnde Feststellung, welche Daten personenbezogen sind, führt so einerseits dazu, dass eine freie und damit möglichst sinnvolle Verwendung von Sachdaten beschränkt wird. Hinsichtlich möglicherweise personenbezogener Daten (Fahrer*innendaten und Unternehmer*innendaten) führt dieses Vorgehen zu Rechtsunsicherheiten und möglichen Schutzlücken. Denn die Verwender*innen der Daten stehen ihrerseits vor der Entscheidung, die Daten als personenbezogen zu behandeln, was den oben angerissenen Mehraufwand nach sich zieht. Oder die Daten als Sachdaten zu behandeln, was – sollte tatsächlich ein Personenbezug vorliegen – zu Eingriffen in die Rechte der Betroffenen führen kann.

Gleichzeitig zeigt sich in den Regelungen der Anspruch, die Daten „irgendwie“ verwendbar zu machen. Dies führt dazu, dass erhebliche Eingriffe in die Rechte der Fahrgäste zu befürchten sind. Es wurde offenbar pauschal versucht, die Verhinderung dieser Eingriffe von der juristischen in die technische Sphäre zu verschieben, indem die Übertragung in einigen Fällen untersagt wird. Dieser Versuch muss allerdings als gescheitert gelten.

Hier hätte eine vorherige Auseinandersetzung stattfinden müssen, ob den Daten ein Personenbezug innewohnt. Darauf aufbauend hätten die Regelungen einerseits Konstellationen vermeiden können, in denen ein Personenbezug anzunehmen oder zu befürchten ist. Andererseits hätten für die Daten je nach Vorliegen eines Personenbezugs unterschiedliche Regeln geschaffen werden müssen, die den Eigenheiten der jeweiligen Daten entsprechen. Vorgaben zum Umgang mit diesen Daten müssen dem notwendigen Schutz personenbezogener Daten Rechnung tragen. Sie sollten sich aber auch auf personenbezogene Daten beschränken, um die Verwendung übriger Daten nicht zu erschweren. Eine klare Zuordnung von Daten zu den Kategorien personenbezogen oder sachbezogen stellt den Schutz der Betroffenen und die rechtssichere Verwendung der Daten sicher.

Dabei braucht es die Betrachtung von Daten aus technischer und juristischer Perspektive, um feststellen zu können, bei welchen Daten es sich ausschließlich um Sachdaten handelt und bei welchen durch technische Maßnahmen ein Personenbezug herstellbar ist. Die

⁴⁶ Hinzu kommt, dass das Verbot der Speicherung und Auswertung rechtmäßig Handelnden die Feststellung erschwert, dass ein Missbrauchspotenzial vorliegt.

Frage, ob Daten anonymisiert sind, kann nur interdisziplinär und nach eingängiger Prüfung beantwortet werden. Für den Missbrauch scheinbar anonymisierter Daten ist es ausreichend, einen Weg zu finden, aus den Daten Informationen über Personen abzuleiten. Sind die Daten erst verfügbar, haben entsprechende Angreifer*innen nahezu unbegrenzt Zeit und unbegrenzt viele Versuche ihr Ziel zu erreichen. Um den – auch zukünftigen – Missbrauch solcher Daten zu verhindern, ist dagegen ein Ausschluss möglichst aller Wege notwendig, über die Informationen zu Personen aus Daten abgeleitet werden. Dies wird ohne umfassende Kenntnis von technischen Mitteln und Möglichkeiten kaum möglich sein. Daher muss im Entwicklungsprozess entsprechender Rechtssetzung technische Expertise eingeholt werden, um Möglichkeiten und Gefahren der jeweiligen Daten hinreichend bewerten zu können.

Quellenverzeichnis

- [Ar07] Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 4/2007 zum Begriff „personenbezogene Daten“, WP136, 20.06.2007.
- [Ar14] Artikel-29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 05/2014 zu Anonymisierungstechniken, WP216, 10.04.2014.
- [Bu20] Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Positionspapier zur Anonymisierung unter der DSGVO unter besonderer Berücksichtigung der TK-Branche, 29.06.2020, abrufbar unter https://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Konsultationsverfahren/1_Anonymisierung/Positionspapier-Anonymisierung.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- [Ch22] Chaos Computer Club – Hackerethik, <https://www.ccc.de/de/hackerethik>, Stand: 29.04.2022.
- [EC22] Europäische Kommission, https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rules-business-and-organisations/application-regulation/do-data-protection-rules-apply-data-about-company_de, Stand: 21.04.2022.
- [Eu10] EuGH, Urt. v. 09.11.2010, C-92/09 & 93/09.
- [Eu16] EuGH, Urt. v. 19.10.2016, C-582/14, Breyer.
- [Eu17] EuGH, Urt. v. 20.12.2017, C-434/16, Nowak.
- [KB20] Kühling, J.; Buchner, B.: Datenschutz-Grundverordnung, Bundesdatenschutzgesetz: DSGVO / BDSG, 3. Auflage, C.H.Beck, 2020.
- [Me21] Mehr Fortschritt Wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021.
- [Mo22] Bundesministerium für Digitales und Verkehr, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/DG/mobilithek.html>, Stand: 29.04.2022.

- [PP21] Paal, B.; Pauly D.: Datenschutz-Grundverordnung Bundesdatenschutzgesetz: DS-GVO BDSG, 3. Auflage, C.H.Beck, 2021.
- [Po17] Positionspapier Open Data des BMVI, Version 1.0, 24. Mai 2017.
- [Op21] Open-Data-Strategie der Bundesregierung, Juli 2021.
- [Te21] Technische Schnittstellenbeschreibung – Version 3.0.1. – 24.08.2021, abrufbar unter <https://www.mdm-portal.de/wp-content/uploads/2022/03/MDM-Technische-Schnittstellenbeschreibung-V3.0.1.pdf>.