



Fachbereich EU 6, Fachbereich WD 3, Fachbereich WD 7

Einzelfragen zum Rechtsrahmen für intelligente Verkehrssysteme

Einzelfragen zum Rechtsrahmen für intelligente Verkehrssysteme

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 089/25, WD 3 - 3000 - 107/25, WD 7 - 3000 - 091/25
Abschluss der Arbeit: 19. Januar 2026
Fachbereiche: EU 6: Europa, WD 3: Verfassung und Verwaltung, WD 7: Zivil-,
Straf- und Medienrecht, Bauen und Wohnen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
1.1.	Hintergründe	5
1.2.	Fragestellungen	5
2.	Überschießender Regelungsgehalt des IVSG-E	6
3.	Unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Pflicht zur unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt	7
3.1.	Unionsrechtliche Zulässigkeit	7
3.1.1.	Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte	7
3.1.2.	Eigentumsgarantie, Art. 17 GRCh	8
3.1.2.1.	Schutzbereich	8
3.1.2.2.	Eingriff	9
3.1.2.3.	Rechtfertigung	10
3.1.2.3.1.	Maßstäbe	10
3.1.2.3.2.	Verhältnismäßigkeit	11
3.1.3.	Unternehmerische Freiheit, Art. 16 GRCh	12
3.1.3.1.	Schutzbereich	12
3.1.3.2.	Eingriff	13
3.1.3.3.	Rechtfertigung	13
3.2.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	13
3.2.1.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes	14
3.2.1.1.	Straße	14
3.2.1.2.	Schiene	15
3.2.1.3.	Schiff- und Luftfahrt	16
3.2.1.4.	Recht der Wirtschaft	16
3.2.1.5.	Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung	17
3.2.1.6.	Zwischenergebnis	18
3.2.2.	Materielle Verfassungsmäßigkeit	18
3.2.2.1.	Grundrechtsträger	18
3.2.2.2.	Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen	19
3.2.2.2.1.	Art. 12 Abs. 1 GG	19
3.2.2.2.2.	Art. 14 Abs. 1 GG	22
3.2.2.2.3.	Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG	23
3.2.3.	Zwischenergebnis	24
4.	Vereinbarkeit der Bereitstellung von Daten mit den Vergütungsregelungen des Daten-VO	24
4.1.	Daten-VO	24
4.1.1.	Anwendungsbereich	24
4.1.2.	Vergütungsregelungen	25
4.2.	IVSG-E	25
4.2.1.	Anwendungsbereich	25
4.2.2.	Vergütungsregelungen	26

4.3.	Einordnung der divergierenden Vergütungsregelungen	26
5.	Verordnungsermächtigungen	27
5.1.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit	27
5.1.1.	Art. 80 Abs. 1 GG	27
5.1.1.1.	Verordnungsgeber	27
5.1.1.2.	Bestimmtheit	28
5.1.2.	Art. 80 Abs. 2 GG	30
5.1.3.	Zwischenergebnis	33
5.2.	Unionsrechtliche Zulässigkeit	33
5.2.1.	Unionsrechtlicher Wesentlichkeitsgrundsatz	33
5.2.2.	Anwendbarkeit auf die nationale Richtlinienumsetzung	34
6.	Haftung bei Schäden	35

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa und die Wissenschaftlichen Dienste wurden mit Einzelfragen befasst zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des Rechtsrahmens für intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr (IVSG-E) und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern und die Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt.¹ Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Richtlinie 2010/40/EU über den Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr (IVS-RL) in der durch die Richtlinie (EU) 2023/2661 vom 22. November 2023 grundlegend überarbeiteten Fassung² sowie der Durchführung weiterer EU-Rechtsakte.

1.1. Hintergründe

Mit dem Gesetzentwurf soll das IVSG aus dem Jahr 2013³ ersetzt und erstmals die Plattform „Mobilithek“ als Nationaler Zugangspunkt für Mobilitätsdaten verankert werden. Im Kern soll § 5 IVSG-E die Dateninhaber zur Bereitstellung von Verkehrs- und Reisedaten verpflichten. § 8 Abs. 1 IVSG-E formuliert dafür die Vorgabe: „Die Bereitstellung und die Nutzung der Daten über den Nationalen Zugangspunkt sind unentgeltlich.“ § 8 Abs. 2 IVSG-E ergänzt: „Daten, die über den Nationalen Zugangspunkt bereitgestellt werden, dürfen für jeden kommerziellen oder nicht-kommerziellen Zweck genutzt werden.“

Der Kreis der verpflichteten Adressaten ist umfangreich und umfasst u. a. Straßenbaubehörden, Eisenbahnverkehrsunternehmen, ÖPNV-Betreiber, Taxi- und Mietwagenunternehmen, Ladesäulenbetreiber, Sharing-Anbieter und Parkplatzbetreiber. Die Bandbreite der bereitzustellenden Daten umfassen sowohl statische Informationen wie Netztopologien, Geschwindigkeitsbegrenzungen und Fahrpläne als auch dynamische Echtzeitdaten zu Verkehrsstörungen, Falschfahrer-Warnungen, Fahrzeugauslastung und Ladesäulenverfügbarkeit.

1.2. Fragestellungen

Vor diesem Hintergrund geht die vorliegende Arbeit auf die folgenden Fragen zu der im Gesetzentwurf vorgesehenen unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt ein:

-
1. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsrahmens für intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern und die Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt, [BT-Drs. 21/2999](#) v. 1. Dezember 2025, im Folgenden: IVSG-E.
 2. Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7. Juli 2010 über den Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, ABl. L 207 v. 6. August 2010, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 20. Dezember 2023), im Folgenden: IVS-RL.
 3. Gesetz über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern ([Intelligente Verkehrssysteme Gesetz – IVSG](#)) vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1553), zul. geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2640).

- (1) Geht diese Verpflichtung über die Delegierte Verordnung zur Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste (MMTIS-VO)⁴ hinaus?
- (2) Ist diese Verpflichtung verfassungs- und unionsrechtlich (insbesondere Grundrechte) zulässig?
- (3) Ist die unentgeltliche Bereitstellung der Daten mit den Vergütungsregelungen der EU-Datenverordnung (Daten-VO)⁵ vereinbar?
- (4) Verstoßen die Verordnungsermächtigungen gegen das Grundgesetz und/oder die EU-Grundrechtecharta (Wesentlichkeitsgrundsatz)?
- (5) Haftung bei Schäden, die durch unrichtige Daten verursacht worden sind (Verantwortung für die Richtigkeit der Daten)?

2. **Überschießender Regelungsgehalt des IVSG-E**

Mit der IVS-RL wird der **Rechtsrahmen für die koordinierte und kohärente Einführung und Nutzung von intelligenten Verkehrssystemen im Straßenverkehr (IVS)** in der Union festgelegt. Für die Zwecke und auf Grundlage der IVS-RL werden in der delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 (MMTIS-VO) die Spezifikationen festgelegt, „um die Richtigkeit und grenzüberschreitende Verfügbarkeit von EU-weiten multimodalen Reiseinformationsdiensten für Endnutzer zu gewährleisten“ (Art. 1 Abs. 1 MMTIS-VO).

Zu der **erforderlichen Datenbereitstellung** sieht **Art. 8 Abs. 4 MMTIS-VO** vor: „Die Modalitäten für die Nutzung der über den nationalen Zugangspunkt bereitgestellten Reise- und Verkehrsdaten können in einer Lizenzvereinbarung geregelt werden. Eine etwaige finanzielle Vergütung muss angemessen und angesichts der rechtmäßig angefallenen Kosten für die Bereitstellung und Verbreitung der relevanten Reise- und Verkehrsdaten verhältnismäßig sein.“ Dieser Regelungsrahmen wird durch **Erwägungsgrund 7 der Änderungsverordnung 2024/490⁶** erläutert: „Darüber hinaus sieht die Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 keine unentgeltliche Weitergabe von Daten der im Anhang aufgeführten Arten vor. Andere EU-Rechtsvorschriften oder nationale Rechtsvorschriften können in dieser Hinsicht jedoch spezifische Anforderungen enthalten.“

4 Delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 der Kommission v. 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 v. 21. Oktober 2017, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 4. März 2024), im Folgenden: MMTIS-VO.

5 Verordnung (EU) 2023/2854 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Dezember 2023 über harmonisierte Vorschriften für einen fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2394 und der Richtlinie (EU) 2020/1828 (Datenverordnung, im Folgenden: Daten-VO), ABl. L, 2023/2854, 22. Dezember 2023 ([konsolidierte Fassung](#) v. 23. Dezember 2023).

6 Delegierte Verordnung (EU) 2024/490 der Kommission vom 29. November 2023 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste, ABl. L 2024/490, 13. Februar 2024.

Das IVSG-E weicht insofern von den vorgenannten **EU-Mindestanforderungen** betreffend die Datenbereitstellung ab, als § 8 Abs. 1 IVSG-E eine unentgeltliche Bereitstellung und Nutzung der Daten über den Nationalen Zugangspunkt vorsieht. Zudem verlangt § 8 Abs. 3 IVSG-E die Einhaltung von durch Rechtsverordnung erlassenen Standardlizenzen, während Art. 8 Abs. 4 MMTIS-VO (individuelle) Lizenzvereinbarungen ermöglicht.

Die **Divergenz zwischen dem unionalen Rahmen und der nationalen Umsetzung** lässt sich grundsätzlich auf den unionsrechtlich eingeräumten, in Erwägungsgrund 7 der MMTIS-VO bekräftigten Spielraum stützen, wonach nationale Rechtsvorschriften „spezifische Anforderungen“ – einschließlich Unentgeltlichkeit – enthalten können. Die EU-Verordnung setzt insofern einen Mindeststandard, keinen Höchststandard.⁷ Der deutsche IVSG-E bewegt sich damit formal innerhalb des eingeräumten Gestaltungsspielraums. Indes entbindet die Öffnungsklausel den nationalen Umsetzungsgesetzgeber nicht von der Pflicht, im Rahmen seines Spielraums die Verhältnismäßigkeit zu wahren und insbesondere die EU-Grundrechte zu beachten (s. dazu unten 3.1.).

3. Unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Pflicht zur unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt

3.1. Unionsrechtliche Zulässigkeit

Maßstäbe für die in § 8 Abs. 1 IVSG-E vorgesehene Verpflichtung könnten sich aus unionsrechtlicher Perspektive insbesondere aus den **Gewährleistungen der EU-Grundrechtecharta** (GRCh) ergeben. Sofern der Anwendungsbereich der GRCh eröffnet ist (s. u. 3.1.1.), kommen für die vorliegende Fragestellung insbesondere das Eigentumsgrundrecht gem. Art. 17 GRCh (s. u. 3.1.2.) und die unternehmerische Freiheit aus Art. 16 GRCh⁸ (s. u. 3.1.3.) als unionsgrundrechtliche Kompetenzausübungsschranken für das nationale Recht in Betracht.⁹

3.1.1. Anwendbarkeit der Unionsgrundrechte

Nach Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh gelten die Unionsgrundrechte stets für das Handeln der EU-Organen. Die Mitgliedstaaten sind hingegen „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ gebunden. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH verlangt der Begriff der Durchführung einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad zwischen dem EU-Recht

7 Zur Mindestharmonisierung vgl. *Schröder*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 114 AEUV, Rn. 49 ff.

8 Zur Abgrenzung von der Berufsfreiheit aus Art. 15 GRCh gibt es verschiedene Ansätze. Es dürfte dem Verständnis des EuGH entsprechen, die Schutzbereiche danach abzugrenzen, ob eine Persönlichkeitsgebundenheit der Tätigkeit im Vordergrund steht (= Berufsfreiheit), oder ob diese durch den wirtschaftlichen oder unternehmerischen Kontext in den Hintergrund gedrängt wird (= unternehmerische Freiheit, insbesondere juristische Personen), vgl. dazu: *Kokott*, Das Steuerrecht der Europäischen Union, 1. Aufl. 2018, § 5, Rn. 34 ff.; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 15, Rn. 4 unter Verweis auf EuGH, Urteil v. 30 Juni 2016, Rs. C-134/15 – Lidl, Rn. 26.

9 Vgl. zur parallelen Anwendbarkeit der beiden EU-Grundrechte: *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Art. 17, Rn. 4; *Kühling*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRCh, Rn. 47; *Schwarze/Voet van Vormizeele*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 17 GRCh, Rn. 4.

und der fraglichen nationalen Maßnahme.¹⁰ Dieser Zusammenhang muss darüber hinausgehen, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann.¹¹ Es kommt insofern darauf an, **ob die Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des Unionsrechts** handeln.¹² Zudem ist bei der Durchführung von Unionsrecht im engeren Sinn für die mitgliedstaatliche Bindung entscheidend, ob eine **hinreichend bestimmte Verpflichtung aus dem EU-Recht** folgt.¹³

Eine **EU-Rechtsdurchführung** i. S. v. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh ist insbesondere anzunehmen, wenn die Mitgliedstaaten Verpflichtungen aus dem EU-Sekundärrecht erfüllen (Durchführung im engeren Sinne).¹⁴ Dazu zählen die Richtlinienumsetzung bzw. der Vollzug von EU-Verordnungen.¹⁵ Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass die ausdrücklich zur Umsetzung von Unionsrecht vorgeschlagenen Regelungen des IVSG-E in den Anwendungsbereich der GRCh fallen.

3.1.2. Eigentumsgarantie, Art. 17 GRCh

3.1.2.1. Schutzbereich

Nach Art. 17 Abs. 1 GRCh hat jede Person das Recht, ihr rechtmäßig erworbenes Eigentum zu besitzen, zu nutzen, darüber zu verfügen und es zu vererben. Art. 17 der GRCh schützt das Eigentum sowohl natürlicher als auch juristischer Personen des Privatrechts.¹⁶ „Eigentum“ umfasst alle **vermögenswerten Rechte** einschließlich des **geistigen Eigentums**, aus denen sich im Hinblick auf die Rechtsordnung eine gesicherte Rechtsposition ergibt, die eine selbständige Ausübung dieser Rechte durch und zugunsten ihres Inhabers ermöglicht.¹⁷ Bloße kaufmännische Interessen, Aussichten, Chancen und Verdienstmöglichkeiten, deren Ungewissheit typisch für eine wirtschaftliche Tätigkeit ist, sind nicht geschützt – diese unterfallen der unternehmerischen Freiheit aus

10 Vgl. EuGH, Urteil vom 6. März 2014, Rs. C-206/13, Siragusa, Rn. 24 f.

11 EuGH, Urteil vom 20. Oktober 2022, Rs. C-301/21, Curtea de Apel Alba Iulia u. a., Rn. 73; Urteil vom 22. Juli 2022, verb. Rs. C-257/21 und C-258/21, Coca-Cola European Partners Deutschland, Rn. 40, jeweils m. w. N. aus der Rechtsprechung.

12 Vgl. Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [Abl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (32).

13 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 52.

14 Vgl. allgemein zur weitgehenden Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich: *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRC, Rn. 8 ff.

15 Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 8; *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 50.

16 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRC, Rn. 5 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1979, Rs. 44/79 – Hauer, Rn. 14 ff.; EuGH, Urteil v. 18. März 1980, verb. Rs. 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79, 85/79 – Valsabbia/Kommission, Rn. 1, 88 ff.; EuGH, Urteil v. 6. Dezember 1984, Rs. 59/83 – SA Biovilac NV/EWG, Rn. 1, 21 ff.; EuGH, Urteil v. 11. Juli 1989, Rs. 265/87 – Schröder, Rn. 2, 13 ff.

17 EuGH, Urteil v. 22. Januar 2013, Rs. C-283/11 – Sky/Österreichischer Rundfunk, Rn. 34.

Art. 16 GRCh (s. u. 3.1.3.).¹⁸ Geschützt sind aber Positionen, auf deren Erwerb eine **rechtlich gesicherte Aussicht** besteht, ebenso künftige Einnahmen, wenn sie Gegenstand einer einredefreien Forderung sind oder ein berechtigtes Vertrauen auf den Erhalt besteht.¹⁹ Schließlich umfasst das Eigentumsrecht Positionen, auf deren Genuss aufgrund einer Maßnahme eines Grundrechtsverpflichteten eine legitime Erwartung bestand. Dies setzt einen auf Maßnahmen der Union oder der Mitgliedstaaten gegründeten Vertrauenstatbestand voraus.²⁰

Auf Grundlage dieser Maßstäbe können die im IVSG-E adressierten **Mobilitätsdaten** unter den Schutzbereich des Art. 17 GRCh fallen, wenn sie als urheberrechtlich geschützte Daten eine hinreichend gesicherte, vermögenswerte Rechtsposition für den zur Bereitstellung verpflichteten Personenkreis darstellen.²¹

3.1.2.2. Eingriff

Ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 GRCh ist zum einen durch eine **Eigentumsentziehung** und zum anderen durch eine **Nutzungsbeschränkung** möglich.

Die **Eigentumsentziehung** ist der volle und dauerhafte Verlust der Eigentümerstellung.²² Diese kann in Gestalt einer förmlichen Enteignung, also beim zwangsweisen Übergang der Eigentümerstellung auf einen anderen, oder als de-facto-Enteignung erfolgen, bei der die formale Eigentümerstellung bleibt, die faktische Wirkung aber einer Enteignung entspricht.²³ Eine faktische Enteignung liegt nur vor, wenn der Eigentümer von jeglicher sinnvollen Art der Nutzung und Verfügung ausgeschlossen wird.²⁴ Eine Eigentumsentziehung liegt so lange nicht vor, wie „es dem Eigentümer unbenommen bleibt, über sein Gut zu verfügen und es jeder anderen, nicht untersagten Nutzung zuzuführen“.²⁵

18 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 9; *Kühling*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRCh, Rn. 11.

19 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7.

20 Vgl. näher *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 9; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 7.

21 Zur Eigentumsdogmatik des EuGH im Zusammenhang mit urheberrechtlichen Fragestellungen vgl. auch *Bernsdorff*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Auflage 2024, Art. 17 GRCh, Rn. 23.

22 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 17; *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 15; *Kühling*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 17 GRCh, Rn. 24.

23 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 17 f.

24 Vgl. EuGH, Urteil v. 12. Mai 2005, Rs. C-347/03, Friuli-Venezia, Rn. 122.

25 EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1979, Rs. C-44/79, Hauer, Rn. 19.

Bei der **Nutzungsbeschränkung** werden Vorgaben über den Gebrauch des Eigentums in Gestalt von Nutzungseinschränkungen oder Nutzungsuntersagungen gemacht.²⁶ Es handelt sich hierbei insbesondere um hoheitliche Maßnahmen, die einen bestimmten Gebrauch des Eigentums gebieten oder untersagen.²⁷

Vor diesem Hintergrund liegt die Annahme nahe, dass die Verpflichtung zur unentgeltlichen Bereitstellung gem. § 8 Abs. 1 IVSG-E keine Enteignung darstellt, da die Daten im Besitz der Unternehmen verbleiben. Da es den Unternehmen insofern unbenommen bleiben würde, über die Daten zu verfügen und sie jeder anderen zulässigen Nutzung zuzuführen, dürfte es sich vielmehr um eine Nutzungsregelung im Sinne des Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh handeln.“

3.1.2.3. Rechtfertigung

Sofern in der Datenbereitstellungspflicht ein Eingriff läge, wäre dieser **rechtfertigungsbedürftig**. Insofern wird nachfolgend zunächst der zu berücksichtigende Prüfungsmaßstab dargestellt (dazu Ziff. 3.1.2.3.1.) und anschließend auf die Verhältnismäßigkeit des potenziellen Eingriffs eingegangen (dazu Ziff. 3.1.2.3.2.).

3.1.2.3.1. Maßstäbe

Art. 52 Abs. 1 GRCh legt die an eine Grundrechtseinschränkung **allgemein zu stellenden Anforderungen** fest und bestimmt, dass jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten muss. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Erforderlich für eine Rechtfertigung sind demnach insbesondere die Achtung des Wesensgehaltes der berührten Grundrechte sowie die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.²⁸

Art. 17 Abs. 1 GRCh trifft darüber hinaus²⁹ **spezielle Vorgaben zur Rechtfertigung eines Eingriffs** in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 17 Abs. 1 S. 1 GRCh. Ein Eingriff in Form einer Nutzungsbeschränkung ist vor dem Hintergrund des Art. 17 Abs. 1 S. 3 GRCh nach ständiger Rechtsprechung des EuGH gerechtfertigt, sofern diese Beschränkungen tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der EU entsprechen und nicht einen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellten, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem

26 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 19; *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert, EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 13.

27 *Jarass*, in: *Jarass, Charta der Grundrechte der EU*, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 19.

28 Kompetenzielle Fragen sind nicht Gegenstand des Begutachtungsauftrags.

29 Auch im Rahmen der Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 17 Abs. 1 GRCh sind die Vorgaben des Art. 52 Abs. 1 GRCh zu beachten, s. EuGH, Urteil v. 21. Mai 2019, Rs. C-235/17, *Kommission/Ungarn*, Rn. 88.

Wesensgehalt antastete.³⁰ Insofern ergeben sich im Vergleich zum allgemeinen Prüfungskatalog des Art. 52 Abs. 1 GRCh grundsätzlich keine Besonderheiten.³¹ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung orientiert der EuGH sich in der Regel an den Eckpunkten des gemeinnützigen Ziels einerseits und der Berührung des Wesensgehalts des Eigentums andererseits und vermittelt zwischen diesen.³² Der Wesensgehalt bleibt insoweit nach Auffassung des EuGH jedenfalls dann unberührt, wenn die Maßnahme nur die Modalitäten der Ausübung (des Eigentumsrechts) betrifft, ohne dessen Bestand selbst zu gefährden bzw. soweit es den Wirtschaftsteilnehmern unbenommen bleibt, ihr Eigentum auf andere Weise zu nutzen.³³

3.1.2.3.2. Verhältnismäßigkeit

Zu prüfen ist vor diesem Hintergrund insbesondere der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, wonach „die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten [dürfen], was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei zu beachten ist, dass dann, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen“.³⁴

Die Einführung der in § 8 Abs. 1 IVSG-E vorgesehenen unentgeltlichen Bereitstellungspflicht müsste demnach zur **Förderung eines legitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen** sein. Mit Blick auf die Fragestellung, die dieser Ausarbeitung zugrunde liegt, kämen als legitime Ziele bzw. „allgemeines Interesse“ insbesondere die Ziele Verkehrssicherheit und nachhaltige Mobilität in Betracht.³⁵

Die Einführung der unentgeltlichen Bereitstellungspflicht müsste dieses **Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen suchen**.³⁶ Hierbei verfügt der Gesetzgeber über einen weiten politischen Handlungsspielraum.³⁷ Dieser weite Spielraum besteht auch bezüglich der

30 EuGH, Urteil v. 28. April 1998, Rs. C-200/96, Metronome Musik, Rn. 21; EuGH, Urteil v. 3. Dezember 1998, Rs. C-368/96, Generics, Rn. 79.

31 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 17, Rn. 33.

32 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 28 f. m. w. N. aus der Rspr.

33 *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 17 GRCh, Rn. 29 unter Rekurs auf EuGH, Urteil v. 13. Dezember 1994, Rs. C-306/93, SMW Winzersekt GmbH/Rheinland-Pfalz, Rn. 24 und EuGH, Urteil v. 10. Januar 1992, Rs. C-177/90, Kühn/Landwirtschaftskammer Weser-Ems, Rn. 17.

34 EuGH, Urteil v. 30 Juni 2016, Rs. C-134/15, Lidl, Rn. 33.

35 Zur Verkehrssicherheit als legitimes Ziel vgl. EuGH, Urteil v. 22. Juni 2021, Rs. C-439/19, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), Rn. 108; Urteil v. 23. April 2015, Aykul, Rn. 69.

36 EuGH, Urteil v. 5. Oktober 1994, Rs. C-280/93, Deutschland/Rat, Rn. 86; EuGH, Urteil v. 21. Juli 2011, Rs. C-159/10, Fuchs, Rn. 85; EuGH, Urteil v. 20. Oktober 2011, Rs. C-123/10, Brachner, Rn. 71; *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 37 m. w. N. aus der Rspr.

37 Vgl. *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRCh, Rn. 26.

Erforderlichkeit der jeweiligen Maßnahme.³⁸ Schließlich müsste die betreffende Regelung angemessen sein. Dies erfordert eine Abwägung der gegenläufigen Interessen, nämlich der Interessen der Allgemeinheit (Ziele der Grundrechtsbeeinträchtigung) und der Interessen des Einzelnen (Auswirkung der Beeinträchtigung).³⁹

Diesbezüglich könnte bei der Einführung der unentgeltlichen Bereitstellungspflicht beispielsweise erwogen werden, welcher Nutzungsspielraum den Unternehmen hinsichtlich der betreffenden Daten verbliebe bzw. welche wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten dem Dateninhaber verblieben, wenn die Daten bereits im Rahmen eines öffentlichen Angebots Verwendung fänden. Insoweit erscheint jedenfalls fraglich, dass § 8 Abs. 1 IVSG-E eine vollständige Unentgeltlichkeit ohne jede Vergütungsmöglichkeit vorsieht. Demgegenüber sieht die delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 zur Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste die Möglichkeit einer angemessenen und verhältnismäßigen finanziellen Vergütung vor.

3.1.3. Unternehmerische Freiheit, Art. 16 GRCh

3.1.3.1. Schutzbereich

Art. 16 der GRCh schützt die **unternehmerische Freiheit** natürlicher Personen und – unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit – juristischer Personen sowie von Personenvereinigungen.⁴⁰ Art. 16 GRCh schützt alle Aspekte der unternehmerischen Betätigung,⁴¹ also des Ausübens einer Wirtschafts- oder Geschäftstätigkeit,⁴² die eine gewisse Dauerhaftigkeit, Selbstständigkeit und Gewinnerzielungsabsicht aufweist.⁴³ Nach der Rechtsprechung des EuGH umfasst die unternehmerische Freiheit insbesondere das Recht jedes Unternehmens bzw. Unternehmers, in den Grenzen seiner Verantwortlichkeit für seine eigenen Handlungen frei über seine wirtschaftlichen, technischen und finanziellen Ressourcen verfügen zu können.⁴⁴ Art. 16 GRCh umfasst somit die

38 EuGH, Urteil v. 11. Juli 1989, Rs. C-265/87, Schröder/Hauptzollamt Gronau, Rn. 21; EuGH, Urteil v. 5. Oktober 1994, Rs. C-280/93, Deutschland/Rat, Rn. 94; EuGH, Urteil v. 29. Februar 1996, verb. Rs. C-296/93 und C-307/93, Frankreich u. Irland/Kommission, Rn. 41.

39 Vgl. *Pache*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, Art. 52 GRCh, Rn. 29.

40 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 12; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 16 GRCh, Rn. 4.

41 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 10; *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 16 GRCh, Rn. 1.

42 *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 8.

43 *Kühling/Drechsler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRCh, Rn. 13.

44 Vgl. EuGH, Urteil v. 30. Juni 2016, Rs. C-134/15, Lidl, Rn. 27; EuGH, Urteil v. 27. März 2014, Rs. C-314/12, UPC Telekabel Wien GmbH/ Constantin Film Verleih GmbH und Wega Filmproduktionsgesellschaft mbH, Rn. 49; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 16, Rn. 10; *Kühling/Drechsler*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 2. Aufl. 2023, Art. 16 GRCh, Rn. 14.

Freiheit zur Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeiten, die Vertragsfreiheit und ausdrücklich auch die Preisgestaltungsfreiheit.⁴⁵

3.1.3.2. Eingriff

Ausgehend vom Schutzbereich des Art. 16 GRCh – der grundsätzlich freien Verfügung über wirtschaftliche, technische und finanzielle Ressourcen – dürfte die Pflicht zur unentgeltlichen Datenbereitstellung in den Schutzbereich eingreifen. Sie entzöge den verpflichteten Personen die Möglichkeit, einen Preis für bestimmte Daten festzusetzen, zwänge sie zur Bereitstellung für die im IVSG-E festgelegten Zwecke und schränkte die wirtschaftliche Verwertbarkeit ein.

3.1.3.3. Rechtfertigung

Zur unternehmerischen Freiheit hat der EuGH entschieden, dass diese einer Vielzahl von Eingriffen der öffentlichen Gewalt unterworfen werden könne, die **im allgemeinen Interesse die Ausübung der wirtschaftlichen Tätigkeit beschränken**.⁴⁶ Ebenso wie im Rahmen von Art. 17 GRCh verfolgten die potenziellen Eingriffe mit der Verkehrssicherheit, nachhaltigen Mobilität und der Förderung multimodaler Dienste legitime Ziele des Allgemeininteresses. Nach den oben dargestellten Maßstäben dürfte die Datenbereitstellung auch geeignet sein, diese Ziele zu erreichen.

Fraglich erscheint indes die **Erforderlichkeit der Maßnahme**. In der Entscheidung *Sky Österreich* hatte der EuGH zwar eine Beschränkung der Kostenerstattung für Kurzberichte akzeptiert, jedoch unter spezifischen Bedingungen: Die Beschränkung betraf nur zeitlich begrenzte Auszüge (90 Sekunden), galt ausschließlich für Nachrichtensendungen, und die Rechteinhaber konnten ihre Exklusivrechte weiterhin entgeltlich verwerten. In der auftragsgegenständlichen Konstellation müssten die Daten hingegen vollständig, dauerhaft und für jeden kommerziellen Zweck kostenlos zugänglich sein. Demgegenüber ermöglicht die delegierte Verordnung 2017/1926 den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ausdrücklich „angemessene und verhältnismäßige“ finanzielle Vergütungen. Insofern erscheint jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass sich ein nationales Umsetzungsgesetz, das hinter den unionsrechtlich angelegten milderer Möglichkeiten zurückbleibt, außerhalb des Rahmens des verhältnismäßig Erforderlichen bewegen würde.

3.2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

§§ 5, 6 und 8 IVSG-E regeln die Bereitstellung von Daten im Zusammenhang mit der Einführung von IVS hinsichtlich Art, Umfang und Nutzung. § 2 Nr. 6 IVSG-E definiert diese Daten als „maschinenlesbare Daten im Bereich der IVS, etwa Straßen-, Verkehrs- und Reisedaten, sowie die dazugehörigen Metadaten, jeweils in spezifizierten Formaten, und maschinenlesbare Daten nach

45 EuGH, Urteil v. 8. Juni 2011, Rs. C-283/11, *Sky Österreich*, Rn. 43. *Sky Österreich* hatte exklusive Fernsehübertragungsrechte für Fußballspiele erworben. Der ORF wollte Kurzberichte über diese Ereignisse von großem öffentlichen Interesse senden. Nach der Richtlinie 2010/13/EU über audiovisuelle Mediendienste durfte er dafür Ausschnitte aus dem Signal nutzen, musste aber nur die technischen Zusatzkosten erstatten, nicht den Wert der Exklusivrechte. *Sky* sah darin eine Verletzung ihrer unternehmerischen Freiheit und ihres Eigentumsrechts und klagte. Der österreichische Bundeskommunikationssenat legte dem EuGH die Frage zur Vorabentscheidung vor.

46 Vgl. EuGH, Urteil v. 30. Juni 2016, Rs. C-134/15, *Lidl*, Rn. 34; EuGH Urteil v. 22. Januar 2013, *Sky Österreich*, Rs. C-283/11, Rn. 46.

Art. 20 Abs. 2 S. 2 der Verordnung (EU) 2023/1804“. In den nachfolgenden Ausführungen soll der besseren Lesbarkeit halber der Begriff **Mobilitätsdaten** verwendet werden. Insbesondere wird vorgesehen, dass diese Mobilitätsdaten durch bestimmte Stellen verpflichtend, unentgeltlich und unbeschränkt über einen Nationalen Zugangspunkt bereitzustellen sind. Im Rahmen des Untersuchungsauftrags der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags soll im Folgenden geprüft werden, ob die entsprechenden Regelungen gemäß §§ 5, 6 und 8 IVSG-E verfassungsgemäß wären. Aufgrund der Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit muss sich dies auf eine summarische Prüfung der wesentlichen in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Aspekte beschränken.

3.2.1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Zunächst müsste dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten gemäß den §§ 5, 6 und 8 IVSG-E zustehen. Die Regelungen des IVSG-E knüpfen zwar primär an den Verkehrsträger **Straße** an, adressieren aber ausdrücklich auch die **Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern**. Insoweit könnten sowohl Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 71, 73 Grundgesetz (GG)⁴⁷ als auch der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 72, 74 GG betroffen sein.

3.2.1.1. Straße

Für den Bereich Straße könnte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Bereitstellung von Mobilitätsdaten aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG** folgen. Der Kompetenztitel umfasst den Straßenverkehr, das Kraftfahrwesen, den Bau und die Unterhaltung von Landstraßen für den Fernverkehr sowie die Erhebung und Verteilung von Gebühren oder Entgelten für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Das Straßenverkehrsrecht ist sachlich begrenztes Ordnungsrecht und soll die **Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs** gewährleisten.⁴⁸ Es ist insbesondere vom in der Länderkompetenz stehenden Straßen- und Wegerecht abzugrenzen, welches die Entstehung, Indienststellung, Einteilung und Einziehung von Straßen sowie deren Widmung zum Gegenstand hat.⁴⁹ Die Regelungen des IVSG-E bezwecken insbesondere die **Erhöhung der Verkehrssicherheit** und die **Verbesserung der Effizienz des Verkehrsmanagements**.⁵⁰ Hierzu sollen vor allem **sicherheitsrelevante Straßenverkehrsinformationen**, wie zum Beispiel zu Falschfahrern, glatter Fahrbahn, Hindernissen oder Personen auf der Fahrbahn, aber auch **statische und dynamische Informationen**, etwa zu Geschwindigkeitsbegrenzungen, Brücken- und Tunnelnutzbarkeit, Baustellen oder Straßensperrungen bereitgestellt werden.⁵¹ Dabei handelt es sich um ordnungsrechtliche Aspekte des Straßenverkehrs zur Gewährleistung seiner Sicherheit und Leichtigkeit. In Bezug auf den Individualverkehr dürfte somit für den Bereich Straße der Kompetenztitel

47 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([Grundgesetz](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.03.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

48 *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 74, Rn. 82.

49 *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 74, Rn. 82.

50 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 1, 18.

51 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 2.

nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG einschlägig sein. Soweit es allerdings um dynamische Daten insbesondere zum Auslastungsgrad der Fahrzeuge von straßengebundenen Linienverkehrsdiensten geht, wie in § 5 Abs. 4 IVSG-E vorgesehen, oder auch die Datenbereitstellung für multimodale Informations-, Buchungs- und Ticketing-Apps, dürfte dies keinen Aspekt des Ordnungsrechts des Straßenverkehrs darstellen. Es dürfte sich dabei vielmehr um Aspekte des gewerblichen Personenverkehrs handeln und insoweit das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einschlägig sein.⁵²

Gemäß **Art. 72 Abs. 2 GG** steht das Gesetzgebungsrecht des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG zudem unter dem Vorbehalt, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.⁵³

3.2.1.2. Schiene

Für den Bereich der Schiene könnte die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Bereitstellung von Mobilitätsdaten aus **Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG** für die Eisenbahnen des Bundes und aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG** für die Schienenbahnen, die nicht Eisenbahnen des Bundes sind, folgen. Dabei erstreckt sich die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes auf den **Verkehr von Eisenbahnen**, den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben von Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes sowie die Erhebung von Entgelten für die Benutzung dieser Schienenwege. Ergänzend dazu umfasst der Anwendungsbereich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG Eisenbahnen, die von **privaten oder kommunalen Bahnunternehmen** betrieben werden, ferner Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen, Schwebebahnen, Magnetkissenbahnen und Zahnradbahnen.⁵⁴ Der **Umfang der Kompetenz** ist sowohl in Art. 73 Nr. 6a GG als auch in Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG **verkehrsbezogen** zu bestimmen.⁵⁵ Mit dem Verkehr von Eisenbahnen werden alle Fragen im Zusammenhang mit den eigentlichen **Verkehrsleistungen der Bahn**, wie Regelungen über die Personen- und Güterbeförderung, über Leistungs- und Versorgungspflichten, Verkehrsangebot sowie Tarife erfasst.⁵⁶ Mit § 5 Abs. 4 IVSG-E wird für den Schienenverkehr die Pflicht eingeführt, **dynamische Auslastungsdaten** bereitzustellen. Dies dürfte dem Bereich der **Personenbeförderung** zuzuordnen sein, der – anders als beim Straßenverkehr – bereits vom Eisenbahnverkehr umfasst ist.⁵⁷

52 Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1.4.

53 Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1.5.

54 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 74, Rn. 159.

55 *Oeter/Münkler*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 74, Rn. 159; *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 74, Rn. 98.

56 *Degenhart*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 73 Rn. 28; *Heintzen*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 73, Rn. 63.

57 Vgl. dazu auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Kompetenzen und Verpflichtungen des Bundes für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), Ausarbeitung v. 14. Juli 2022, [WD 3 - 3000 - 103/22, WD 5 - 3000 - 089/22](#), S. 9.

3.2.1.3. Schiff- und Luftfahrt

Obwohl der Gesetzentwurf von Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern spricht, adressiert er neben der Schiene die Bereiche Schiff- und Luftfahrt nicht. Diese werden lediglich in der Begründung des Gesetzentwurfs im Zusammenhang mit Personenbeförderungen in der See- und Küstenschifffahrt, im Linien- oder Gelegenheitsverkehr sowie im Linienflugverkehr, Charterflugverkehr, mit der Durchführung von Rundflügen und dem Betrieb von Lufttaxi erwähnt.⁵⁸ Auf entsprechende Regelungen in Bezug auf diese Verkehrsträger wurde verzichtet, da sich entsprechende Datenbereitstellungspflichten bereits aus den **unmittelbaren Vorgaben der Verordnung (EU) 2023/1804**⁵⁹ ergeben.⁶⁰ Insoweit ist die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht relevant.

3.2.1.4. Recht der Wirtschaft

Weiterhin könnte sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Bereitstellung von Mobilitätsdaten aus **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** ergeben. Danach erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auf das Recht der Wirtschaft. Dieses umfasst grundsätzlich alle Normen, die das **wirtschaftliche Leben** und die **wirtschaftliche Betätigung** regeln. Hierunter fallen auch alle Vorschriften, die sich auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.⁶¹ In Anwendung dieses weitreichenden Kompetenztitels kann der Bund insbesondere für die **Verkehrswirtschaft** den Marktzugang, die Marktordnung und die Einheitlichkeit der gewerberechtlichen Strukturen regeln.⁶² Insbesondere das Personenbeförderungsgesetz (PBefG)⁶³ und das Carsharinggesetz⁶⁴ hat der Bundesgesetzgeber auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlassen.⁶⁵ Soweit also **dynamische Auslastungsdaten** oder andere **Daten für multimodale Informations-, Buchungs- und Ticketing-Apps** bereitzustellen sind, dürfte dies dem

58 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 25.

59 Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU, ABl. L 234 v. 22. September 2023, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 14. April 2025).

60 Entsprechend heißt es im Gesetzentwurf bei der Darstellung des Erfüllungsaufwands, dass ein möglicherweise höherer Aufwand für die Wirtschaft aus den unmittelbaren Vorgaben der Verordnung (EU) 2023/1804 hier nicht beziffert werde, da sich die Verpflichtungen nicht aus dem Bundesrecht, sondern unmittelbar aus europäischen Regelungen ergeben würden, s. [BT-Drs. 21/2999](#), S. 24.

61 *Seiler*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. November 2025, Art. 74, Rn. 32.

62 *Jung*, Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Appelle an den Gesetzgeber in Deutschland und Europa, IR 2017, S. 220 (222); *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 74, Rn. 523.

63 Personenbeförderungsgesetz ([PBefG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 7 Absatz 4 des Gesetzes v. 11. April 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 119).

64 Gesetz zur Bevorrechtigung des Carsharing ([Carsharinggesetz](#)) vom 05.07.2017 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes v. 12. Juli 2021 (BGBl. I S. 3091).

65 *Jung*, Der Rechtsrahmen der Verkehrswende – Appelle an den Gesetzgeber in Deutschland und Europa, IR 2017, S. 220 (222); *Broemel*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 74, Rn. 81.

Bereich der **Personenbeförderung** im Rahmen des gewerblichen Personenverkehrs zuzuordnen sein und damit unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG fallen.

Auch dieser Kompetenztitel steht unter dem **Vorbehalt des Art. 72 Abs. 2 GG**.⁶⁶

3.2.1.5. Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regelung

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund auf den Gebieten des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 22 GG nur dann das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Da die Feststellung der Erforderlichkeit einer konkreten Regelung im Kern einen erheblichen Anteil prognostischer Momente enthält, steht dem Bundesgesetzgeber insoweit eine **Einschätzungsprärogative** für Konzept und Ausgestaltung des Gesetzes zu.⁶⁷ Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet** erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.⁶⁸ Mit dem Begriff „Lebensverhältnisse“ sind die hoheitlich beeinflussbaren Rahmenbedingungen des Lebens gemeint, insbesondere wirtschaftlicher Art wie die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge, sowie mit Blick auf ihre prägende Bedeutung die Infrastruktur.⁶⁹ In Bezug auf die gegenwärtige Situation im Bereich der IVS bestehen zumindest keine Anhaltspunkte, dass die Lebensverhältnisse in den Ländern drohen, sich in erheblicher Weise auseinander zu entwickeln.

Hingegen könnte eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erforderlich sein. Die Gesichtspunkte der Wahrung der Rechts- und der Wirtschaftseinheit können sich überschneiden, weisen aber unterschiedliche Schwerpunkte auf. Während die **Wahrung der Rechtseinheit** in erster Linie auf die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen zielt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann, geht es bei der **Wahrung der Wirtschaftseinheit** im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen.⁷⁰

Sowohl der individuelle als auch der öffentliche Verkehr erfolgen vielfach über Landesgrenzen hinweg. Sinn und Zweck des Gesetzentwurfs ist die Förderung der **Digitalisierung des Verkehrssektors**, die Erhöhung der **Verkehrssicherheit**, die Verbesserung der **Effizienz des Verkehrsmanagements** und die Gewährleistung der **Interoperabilität** von Mobilitätsdiensten. Insbesondere vor dem Hintergrund der Interoperabilität erscheint es erforderlich, bundesweit einheitliche Regelungen festzulegen, da ansonsten die Gefahr bestünde, dass Mobilitätsdienste aufgrund unterschiedlicher Landesregelungen nur im jeweiligen Geltungsbereich funktionieren und

66 Vgl. dazu die Ausführungen unter Ziffer 3.2.1.5.

67 Oeter/Krönke, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 120.

68 BVerfG, Urteil vom 24. Oktober 2002 - 2 BvF 1/01, Rn. 321.

69 Broemel, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Aufl. 2025, Art. 72, Rn. 38.

70 BVerfG, Beschluss v. 27. Januar 2010 - 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04, Rn. 57.

interregionales Reisen nicht unterstützen würden. Dies könnte zu einer Rechtszersplitterung führen. Außerdem operieren Unternehmen, die zur Datenbereitstellung verpflichtete Dateninhaber sind, häufig bundesweit. Unterschiedliche Regelungen durch einzelne Länder könnten zu erheblichen Belastungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen führen. Dies könnte vor allem auch zu Hemmnissen und Schranken im Wirtschaftsverkehr führen, indem sich entsprechende Unternehmen nur in ausgewählten Regionen etablieren würden.

Daher dürfte eine bundesgesetzliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse liegen und im Rahmen der **Einschätzungsprärogative** des Bundesgesetzgebers für Konzept und Ausgestaltung erforderlich sein.

3.2.1.6. Zwischenergebnis

Dem Bund dürfte somit die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung zur Bereitstellung von Mobilitätsdaten gemäß den §§ 5, 6 und 8 IVSG-E zustehen.

3.2.2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

In materieller Hinsicht ist zu untersuchen, ob die Regelungen zur verpflichtenden unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt gemäß §§ 5, 6 und 8 IVSG-E in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreifen und ob solche Eingriffe gerechtfertigt sein können. Dabei soll die Datenbereitstellungspflicht im Rahmen der summarischen Prüfung abstrakt und nicht für einzelne Datenarten betrachtet werden.

3.2.2.1. Grundrechtsträger

Zunächst ist danach zu fragen, wem nach den Regelungen des IVSG-E konkrete Pflichten auferlegt werden oder in wessen Grundrechtspositionen eingegriffen werden kann. Denn soweit möglicherweise in grundrechtlich geschützte Positionen eingegriffen wird, kommt es darauf an, ob überhaupt ein Grundrechtsträger betroffen ist. Träger von Grundrechten sind grundsätzlich **natürliche Personen**.⁷¹ Gemäß Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte aber auch **für inländische juristische Personen**, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Das gilt zunächst für juristische Personen in privatrechtlicher Organisationsform.⁷² Hingegen können sich juristische Personen des öffentlichen Rechts oder juristische Personen des Privatrechts, die vom Staat beherrscht werden, bis auf wenige Ausnahmen nicht auf Grundrechte berufen.⁷³ In der weiteren Untersuchung sollen diese daher außer Betracht bleiben. Fraglich ist also, **welche Privatrechts-subjekte** vom IVSG-E betroffen sind.

§ 2 Nr. 4 IVSG-E definiert die sogenannten **zuständigen Stellen** als „juristische Personen, Behörden oder sonstige öffentliche oder private Stellen, die nach den Rechtsakten nach § 1 Absatz 2 Nummer 1 bis 6 für die Bereitstellung von Daten, die Einführung oder den Betrieb von IVS-

71 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 19, Rn. 12.

72 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 19, Rn. 20.

73 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 19, Rn. 25; Enders, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. November 2025, Art. 19, Rn. 45.

Anwendungen oder IVS-Diensten in einer bestimmten geografischen Abdeckung zuständig sind“. § 2 Nr. 7 IVSG-E definiert weiter den sogenannten **Dateninhaber** als „eine natürliche oder juristische Person, Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die nach Unionsrecht oder nationalem Recht verpflichtet ist, Zugang zu Daten zu gewähren oder sie weiterzugeben.“ § 2 Nr. 8 IVSG-E definiert den **Datennutzer** als „eine natürliche oder juristische Person, Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, die Zugang zu Daten erlangt und diese verarbeitet“. § 2 Nr. 9 IVSG-E definiert schließlich den **Datenmittler** als „eine natürliche oder juristische Person, Behörde oder sonstige öffentliche oder private Stelle, der von einem Dateninhaber Daten bereitgestellt werden, um diese an den Nationalen Zugangspunkt weiterzuleiten, wobei der Datenmittler sowohl technische als auch organisatorische Aufgaben zur Sicherstellung der Datenübermittlung und der Transparenz gegenüber dem Empfänger der Daten übernehmen kann.“

Alle Definitionen haben gemein, dass hiernach jeweils Privatrechtssubjekte betroffen sein können. Entsprechend des Wortlauts dürften im Fall des § 2 Nr. 4 IVSG-E allerdings keine natürlichen Personen erfasst sein, sondern nur juristische Personen. Die Regelungen des IVSG-E adressieren somit jedenfalls auch Grundrechtsträger.

3.2.2.2. Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen

Die Pflicht zur unbeschränkten und unentgeltlichen Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt gemäß den §§ 5, 6 und 8 IVSG-E könnte in die Rechte aus Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen.

3.2.2.2.1. Art. 12 Abs. 1 GG

Art. 12 Abs. 1 GG gewährt das Recht der **Berufswahl** und der **Berufsausübung**. Auf das Grundrecht der Berufsfreiheit können sich auch juristische Personen des Privatrechts berufen.⁷⁴ Der Begriff des Berufs wird grundsätzlich weit ausgelegt und erfasst jede **auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage**.⁷⁵ Geschützt wird die gesamte berufliche Tätigkeit. Dazu zählt neben dem Abschluss von berufsbezogenen Verträgen (**Privatautonomie im beruflichen Bereich**) auch das Recht, Art und Qualität der angebotenen Güter und Dienstleistungen selbst festzulegen sowie die Freiheit, Entgelte für die Leistungen festzusetzen oder auszuhandeln.⁷⁶ Die Betätigung im Rahmen einer zuständigen Stelle, als Dateninhaber, als Datennutzer oder als Datenmittler im Sinne des IVSG-E dürfte vom Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG erfasst sein, sofern sie jeweils auf Dauer angelegt ist und zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.

Ein **Eingriff** in die Berufsfreiheit ist **jedes staatliche Handeln**, das dem Einzelnen ein **Verhalten**, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, **ganz oder teilweise unmöglich** macht.⁷⁷ Im Rahmen des IVSG-E kommen insoweit verschiedene Anknüpfungspunkte in Betracht: die

74 Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 12, Rn. 37.

75 Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 12, Rn. 39, 40.

76 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 11 f.

77 Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 12, Rn. 50.

Datenbereitstellungspflicht an sich (§ 5 Abs. 1 und 4 IVSG-E), die Einhaltung bestimmter Vorgaben dazu (§ 5 Abs. 2, § 6, § 9 Abs. 1 Nr. 3 IVSG-E) sowie die Nutzung dieser Daten (§ 8 IVSG-E). Die Verpflichtung zur Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt und die Einhaltung bestimmter Vorgaben dazu macht es zumindest teilweise unmöglich, die Art und Qualität der angebotenen Güter und Dienstleistungen selbst festzulegen. Denn den zuständigen Stellen und Dateninhabern wird keine Wahl gelassen, ob sie Mobilitätsdaten bereitstellen oder nicht. Zudem müssen sie gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 3 IVSG-E die Vorgaben der Nationalen Stelle zu Datenstandards, Mindestprofilen, Qualitätsstandards und weiteren technischen Einzelheiten hinsichtlich der Bereitstellung und der Nutzung von Daten beachten, sodass auch keine Wahl zu Art und Qualität der Daten verbleibt. Hinzu kommt die Regelung nach § 8 Abs. 1 IVSG-E, wonach die Bereitstellung und die Nutzung der Daten über den Nationalen Zugangspunkt unentgeltlich sind und gemäß § 8 Abs. 2 IVSG-E die bereitgestellten Daten für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck genutzt werden dürfen. Dies nimmt dem Grundrechtsträger die Freiheit, selbst Entgelte festzusetzen oder auszuhandeln. Vergütungsvorgaben, insbesondere das Verbot, Entgelte zu verlangen, stellen einen **Eingriff in die Berufsfreiheit** dar.⁷⁸

Der Eingriff könnte aber gerechtfertigt sein. Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in die Berufsfreiheit ist vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) die sogenannte **Drei-Stufen-Theorie** entwickelt worden, wonach hinsichtlich der Eingriffsintensität und den damit verbundenen Anforderungen an ihre Rechtfertigung zwischen **Berufsausübungsregelungen** (1. Stufe), **subjektiven Berufswahlregelungen** (2. Stufe) und **objektiven Berufszulassungsbeschränkungen** (3. Stufe) differenziert wird.⁷⁹ Bei den gegenständlichen Regelungen des IVSG-E kann es sich allenfalls um Berufsausübungsregelungen handeln, da sie nicht den Zugang zu einem Beruf an sich berühren.

Berufsausübungsregeln haben die geringste Eingriffsintensität und sind daher bereits zulässig, wenn sie aufgrund **vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen** zweckmäßig erscheinen.⁸⁰ Mit den Datenbereitstellungspflichten soll insbesondere die **Digitalisierung** des Verkehrssektors gefördert, die **Verkehrssicherheit** erhöht, die Effizienz des **Verkehrsmanagements** verbessert und die **Interoperabilität** von Mobilitätsdiensten gewährleistet und in der Folge auch die negativen **Umweltauswirkungen** durch Verkehr verringert werden.⁸¹ Diese Ziele dürften vernünftige Allgemeinwohlerwägungen darstellen.

Zwar könnte die **Pflicht zur Unentgeltlichkeit** als unverhältnismäßig angesehen werden. Grundsätzlich darf der Gesetzgeber aber die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Freiheit, das Entgelt für berufliche Leistungen einzelvertraglich zu vereinbaren, begrenzen, um sozialen oder wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken.⁸² Ihm steht insoweit ein weiterer **Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum** zu: Die Einschätzung der für die Konfliktlage maßgeblichen ökonomischen

78 Wollenschläger, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 12, Rn. 81.

79 BVerfG, Urteil v. 11. Juni 1958 – 1 BvR 596/56 (Apotheken-Urteil).

80 Ruffert, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 12, Rn. 93.

81 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 18.

82 BVerfG, Beschluss v. 23. Oktober 2013 – 1 BvR 1842/11, 1 BvR 1843/11, Rn. 68.

und sozialen Rahmenbedingungen liegt in seiner politischen Verantwortung, ebenso die Vorausschau auf die künftige Entwicklung und die Wirkungen seiner Regelung.⁸³ Die Grenze dieses Spielraums liegt dabei im **Übermaßverbot**.⁸⁴ Mit der Unentgeltlichkeit wird das Ziel verfolgt, Mobilitätsdaten möglichst einfach und zu gleichen Bedingungen verfügbar zu machen. Das soll zur Verkehrssicherheit, Verbesserung des Verkehrsmanagements und der Interoperabilität von Mobilitätsdiensten beitragen und somit auch negative Umweltauswirkungen vermindern. Für Dienstleister, Start-ups, Forschung und Behörden sollen diese Daten daher für ihre Dienste, für die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, für Dateninnovationen und für die Aufgabenerfüllung einfach genutzt werden können.⁸⁵ Dabei dürfte es auch im Sinne des **Bürokratieabbaus** sein, die bereitgestellten Daten auch rechtlich einfach verfügbar zu machen. Durch einfache und klare Regelungen zur Datenbereitstellung und Datennutzung könnten Entlastungen in Bezug auf individuelle Verhandlungen, Rechtsprüfungen und mögliche Gerichtsverfahren erzielt werden. Regeln zu standardisierten Lizenzen statt individuell ausgehandelter Lizenzvereinbarungen und zur Entgeltfreiheit der bereitgestellten Daten könnten den Aufwand sowohl für Dateninhaber als auch Datennutzer verringern. Die Erhebung von Entgelten könnte insbesondere für die Etablierung neuer Geschäftsmodelle oder im Bereich der Forschung Hemmnisse darstellen. Für eine **geringe Eingriffsintensität** spricht zudem, dass mit dem IVSG-E **keine zusätzlichen Pflichten zur Datenerhebung und -bereitstellung** über die Vorgaben der in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsnormen sowie den § 5 Abs. 4 IVSG-E hinaus⁸⁶ eingeführt werden. Insbesondere dynamische Auslastungsinformationen sind bereits nach dem PBefG über den Nationalen Zugangspunkt verpflichtend bereitzustellen, soweit es um die Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, mit Oberleitungsomnibussen und Kraftfahrzeugen geht.⁸⁷ Diese Verpflichtung soll nun auf den Schienenpersonenverkehr ausgeweitet werden.

Um die dargestellten Ziele zu erreichen, erscheint es zweckmäßig, möglichst umfangreiche Datengrundlagen zu schaffen, sie einfach zugänglich zu machen und einheitliche Standards festzulegen. Vor diesem Hintergrund dürfte anzunehmen sein, dass der Gesetzgeber sich innerhalb seines ihm zustehenden Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums bewegt. Es dürften daher gute Gründe für eine **Verhältnismäßigkeit** der Pflicht zur unentgeltlichen Datenbereitstellungspflicht sprechen.

Ein **Eingriff in die Berufsfreiheit** liegt zwar vor, dieser dürfte aber **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein.

83 BVerfG, Beschluss vom 23. Oktober 2013 – 1 BvR 1842/11, 1 BvR 1843/11, Rn. 70.

84 *Remmert*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz 108. EL August 2025, Art. 12 Abs. 1, Rn. 225.

85 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 37.

86 *Bitkom*, Regierungsentwurf der Novelle des Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetzes, [Stellungnahme](#) vom Dezember 2025, S. 2.

87 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 36.

3.2.2.2.2. Art. 14 Abs. 1 GG

Die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 Abs. 1 GG schützt als Eigentum die rechtliche Zuordnung eines vermögenswerten Gutes zu einem Rechtsträger und betrifft grundsätzlich **alle vermögenswerten Rechte**, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass dieser die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung ausüben darf.⁸⁸ Auch inländische **juristische Personen des Privatrechts** können sich auf Art. 14 Abs. 1 GG berufen.⁸⁹ Eine besondere Ausprägung der Eigentumsgarantie stellt das **Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb**⁹⁰ dar. Zum Schutzzumfang gehört alles, was in seiner Gesamtheit den **wirtschaftlichen Wert des konkreten Betriebes** ausmacht, mithin die Gesamtheit der sachlichen, persönlichen und sonstigen Mittel in allen ihren Erscheinungsformen.⁹¹

Die Pflicht zur unbeschränkten und unentgeltlichen Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt kann demnach nur dann den Schutzbereich des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb berühren, wenn damit konkrete wirtschaftliche Erwerbspositionen betroffen sind. Insoweit ist die Eigentumsgarantie von der Berufsfreiheit abzugrenzen: Art. 14 Abs. 1 GG schützt nicht die gewerbliche Tätigkeit als solche, sondern nur **vorhandene wirtschaftliche Erwerbspositionen**, die sich in einer sachlichen Organisation niedergeschlagen haben.⁹² Grundsätzlich könnte angenommen werden, dass bereits vorhandene Mobilitätsdaten solche wirtschaftlichen Erwerbspositionen darstellen. So werden laut *bitkom* bestimmte Mobilitätsdaten, wie Verfügbarkeitsdaten oder Auslastungsdaten von Dateninhabern durch Investitionen und einen längeren Betrieb erwirtschaftet.⁹³ Insofern bestünden zumindest Bedenken, was die Unentgeltlichkeit der Datenbereitstellung betrifft. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass Art. 14 Abs. 1 GG den Gewerbebetrieb nur in seiner jeweiligen, von den normativen, politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen und den Marktverhältnissen geprägten **Situationsgebundenheit** schützt, nicht aber vor Veränderungen jener äußeren Gegebenheiten und situationsbedingten Erwerbchancen und Erwerbsvorteile.⁹⁴ Bloße Verdienstmöglichkeiten und in der Zukunft liegende Chancen werden ebenso wenig geschützt.⁹⁵

Folglich dürfte der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG nicht berührt sein und mithin **kein Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb** vorliegen.

88 Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 14, Rn. 45.

89 Axer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15.11.2025, Art. 14, Rn. 40.

90 BVerfG, Urteil v. 30. April 1952 – 1 BvR 14/52, 1 BvR 25/52, 1 BvR 167/52 (Bezirksschornsteinfeger).

91 *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 14, Rn. 200.

92 *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 14, Rn. 205.

93 *Bitkom*, Regierungsentwurf der Novelle des Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetzes, [Stellungnahme](#) v. Dezember 2025, S. 5.

94 *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 14, Rn. 206.

95 *Papier/Shirvani*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 14, Rn. 205.

3.2.2.2.3. Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht wird vom BVerfG aus der Zusammenschau des Art. 2 Abs. 1 GG mit der Garantie der Menschenwürde des Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet und genießt den Rang eines selbstständigen Grundrechts.⁹⁶ Es gewährleistet dem Einzelnen im Bereich privater Lebensgestaltung ein **Recht auf Abschirmung und Rückzug** und damit einen Raum, in dem er unbeobachtet und ohne Furcht vor staatlichen Sanktionen verkehren kann.⁹⁷ Aufgrund seiner vielfältigen Schutzdimensionen kann das allgemeine Persönlichkeitsrecht in verschiedene Fallgruppen unterteilt werden. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt kommt hierbei das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** in Betracht. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst das Recht, selbst zu bestimmen, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden.⁹⁸ Es schützt den Einzelnen vor **Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe** seiner persönlichen Daten.⁹⁹

§ 13 IVSG-E regelt die **Verarbeitung personenbezogener Daten**. Danach dürfen personenbezogene Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 1 der Verordnung (EU) 2016/679¹⁰⁰ für die im IVSG-E festgelegten Zwecke nur verarbeitet werden, soweit ihre Verarbeitung erforderlich ist, damit die in Anhang I der Richtlinie 2010/40/EU genannten IVS-Anwendungen, IVS-Dienste und IVS-Maßnahmen im Hinblick auf die Gewährleistung der Verkehrssicherheit und eines erweiterten Verkehrs-, Mobilitäts- und Störungsmanagements funktionieren. Die Datenbereitstellungspflichten gemäß §§ 5, 6 und 8 IVSG-E zielen grundsätzlich nicht auf die Bereitstellung personenbezogener Daten ab. Im IVSG-E wird daher **keine Ermächtigungsgrundlage** zur Verarbeitung personenbezogener Daten eingeführt, sondern auf die zu beachtenden unionsrechtlichen Vorgaben verwiesen.¹⁰¹ Hierzu ist an dieser Stelle ebenfalls zu betonen, dass mit dem IVSG-E **keine zusätzlichen Pflichten zur Datenerhebung und -bereitstellung** über die Vorgaben der in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsnormen sowie den § 5 Abs. 4 IVSG-E hinaus eingeführt werden.¹⁰² Insofern dürfte es für die Frage nach einem eventuellen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung an einem konkreten Prüfungsgegenstand fehlen.

Allerdings dürfte es auch nicht ausgeschlossen sein, dass im Rahmen der §§ 5, 6 und 8 IVSG-E unter Umständen „zufällig“ solche personenbezogenen Daten, wie beispielsweise Fahrzeugdaten,

96 *Martini*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JA 2009, S. 839.

97 *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 50. Ed. 01.11.2024, Art. 2 GG, Rn. 5.

98 *Martini*, Das allgemeine Persönlichkeitsrecht im Spiegel der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, JA 2009, S. 839 (841).

99 *Gersdorf*, in: Gersdorf/Paal, BeckOK Informations- und Medienrecht, 50. Ed. 01.11.2024, Art. 2 GG, Rn. 18.

100 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. April 2016 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 v. 04. Mai 2016, S. 1](#), im Folgenden: DSGVO.

101 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 37.

102 Vgl. bereits obige Ausführungen zu Art. 12 Abs. 1 GG.

verarbeitet werden könnten. So kann bereits in der **Erfassung eines Kfz-Kennzeichens** ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu sehen sein.¹⁰³ An der **Eingriffsqualität fehlt es jedoch**, sofern **Daten ungezielt und allein technikbedingt** zunächst miterfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder **anonym, spurenlos** und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden **ausgesondert** werden.¹⁰⁴ § 13 IVSG-E sieht in Abs. 3 und Abs. 4 vor, dass personenbezogene Daten möglichst anonymisiert oder pseudonymisiert werden sollen. Für solche ungezielten und technisch bedingten Datenverarbeitungen könnte somit grundsätzlich angenommen werden, dass diese keinen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen, jedenfalls wenn geeignete **technische und organisatorische Maßnahmen** getroffen werden, um die Sicherheit der verarbeiteten personenbezogenen Daten zu gewährleisten und sie vor unbefugtem Zugriff, Verlust oder Zerstörung zu schützen.¹⁰⁵

Ein Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 1 Abs. 1 GG dürfte somit nicht vorliegen.

3.2.3. Zwischenergebnis

Die Regelungen zur verpflichtenden, unentgeltlichen und unbeschränkten Bereitstellung von Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt gemäß §§ 5, 6 und 8 IVSG-E dürften auch in materieller Hinsicht verfassungsgemäß sein.

4. Vereinbarkeit der Bereitstellung von Daten mit den Vergütungsregelungen des Daten-VO

4.1. Daten-VO

4.1.1. Anwendungsbereich

Die Daten-VO verfolgt das Ziel, harmonisierte Vorschriften für einen **fairen Datenzugang und eine faire Datennutzung im europäischen Binnenmarkt** zu schaffen und ist als zentrale Säule der europäischen Datenstrategie konzipiert.

Der **sachliche Anwendungsbereich** der Verordnung erstreckt sich auf personenbezogene und nicht-personenbezogene Daten, die durch die Nutzung vernetzter Produkte oder verbundener Dienste generiert werden („ohne Weiteres verfügbare Daten“). Erfasst sind insbesondere Produkte des Internet der Dinge, die mittels ihrer Komponenten oder Betriebssysteme Daten über ihre Leistung, Nutzung oder Umgebung erlangen und diese über elektronische Kommunikationsdienste oder physische Verbindungen übermitteln können (Art. 2 Nr. 5 Daten-VO). Ebenfalls erfasst sind digitale Dienste (inkl. Software), die so eng mit einem vernetzten Produkt verbunden sind, dass das Produkt ohne sie wesentliche Funktionen nicht ausführen kann (Art. 2 Nr. 6 Daten-VO). Der **räumliche Anwendungsbereich** folgt dem Marktortprinzip gemäß Art. 1 Abs. 3 Daten-VO, sodass diese gilt, wenn die betreffenden Produkte in der EU in den Verkehr gebracht werden oder Leistungen und Daten in der EU bereitgestellt werden. Die Verordnung gilt unbeschadet

103 BVerfG, Beschluss v. 18. Dezember 2018 – 1 BvR 142/15 (Kfz-Kennzeichenkontrollen 2).

104 BVerfG, Beschluss v. 18. Dezember 2018 – 1 BvR 142/15 (Kfz-Kennzeichenkontrollen 2), Rn. 48.

105 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 42.

unionsrechtlicher Regelungen über den Schutz personenbezogener Daten. Im Kollisionsfall genießt die DSGVO Vorrang (Art. 1 Abs. 5 Daten-VO).

4.1.2. Vergütungsregelungen

Art. 9 Daten-VO regelt die **Gegenleistung für die Bereitstellung von Daten im Rahmen von Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen**. Nach Art. 9 Abs. 1 Daten-VO muss jede zwischen einem Dateninhaber und einem Datenempfänger vereinbarte Gegenleistung diskriminierungsfrei und angemessen sein und darf eine Marge enthalten. Bei der Festlegung der Gegenleistung sind gemäß Art. 9 Abs. 2 Daten-VO insbesondere die angefallenen Kosten für die Bereitstellung der Daten zu berücksichtigen, einschließlich der notwendigen Kosten für die Formatierung, die elektronische Verbreitung und die Speicherung, sowie gegebenenfalls Investitionen in die Erhebung und Generierung von Daten. Dabei ist zu berücksichtigen, ob andere Parteien zur Beschaffung der Daten beigetragen haben. Die Gegenleistung kann nach Art. 9 Abs. 3 Daten-VO auch von Umfang, Format und Art der Daten abhängen. Eine besondere Schutzregelung enthält Art. 9 Abs. 4 Daten-VO für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU)¹⁰⁶ und gemeinnützige Forschungseinrichtungen ohne entsprechende Partnerunternehmen: In diesen Fällen darf die Gegenleistung die in Abs. 2 Buchstabe a aufgeführten Kosten nicht übersteigen, das heißt, eine Gewinnmarge ist hier ausgeschlossen. Um die Angemessenheit der Gegenleistung überprüfbar zu machen, muss der Dateninhaber dem Datenempfänger gemäß Art. 9 Abs. 7 Daten-VO detaillierte Informationen über die Berechnungsgrundlage zur Verfügung stellen. Die Kommission soll zudem nach Art. 9 Abs. 5 Leitlinien für die Berechnung einer angemessenen Gegenleistung erlassen, um weitere Orientierung zu bieten.

4.2. IVSG-E

4.2.1. Anwendungsbereich

Der **sachliche Anwendungsbereich** erstreckt sich gemäß § 1 Abs. 1 IVSG-E auf intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern sowie auf die Datenbereitstellung über den Nationalen Zugangspunkt. Das Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 2010/40/EU und der Durchführung mehrerer delegierter Verordnungen, darunter die Verordnungen zur Bereitstellung von EU-weiten multimodalen Reiseinformationsdiensten, Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten und sicheren Parkplätzen sowie des Art. 20 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2023/1804¹⁰⁷ über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind gemäß § 1 Abs. 3 IVSG-E intelligente Verkehrssysteme, die der öffentlichen Sicherheit oder der Verteidigung dienen. Der **räumliche Anwendungsbereich** folgt dem Marktortprinzip und ist damit gegeben, wenn die betreffenden Produkte in der EU in den Verkehr gebracht werden, Leistungen in der EU angeboten oder Daten in der EU bereitgestellt werden.

106 Grundlegend: Empfehlung der Kommission v. 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen, 2003/361/EG, ABl. L 124/36 v. 20. Mai 2003, S. 36 ff.

107 Verordnung (EU) 2023/1804 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 2014/94/EU, ABl. L 234 v. 22. September 2023, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 14. April 2025).

4.2.2. Vergütungsregelungen

Nach § 8 Abs. 1 des Entwurfs sind die **Bereitstellung und die Nutzung der Daten über den Nationalen Zugangspunkt unentgeltlich**. Diese Unentgeltlichkeit gilt sowohl für die Datenbereitstellung durch die Dateninhaber als auch für die Datennutzung durch die Datennutzer. Gemäß § 8 Abs. 2 IVSG-E dürfen die über den Nationalen Zugangspunkt bereitgestellten Daten für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck genutzt werden, wobei die Bedingungen für die Datennutzung nichtdiskriminierend sein müssen. Dateninhaber können nach § 8 Abs. 3 IVSG-E die Bedingungen für die Datennutzung zwar über Lizenzvereinbarungen regeln, müssen dabei jedoch die Vorschriften zu Standardlizenzen einhalten, die durch eine auf Grundlage von § 14 Abs. 2 Nr. 4 IVSG-E zu erlassende Rechtsverordnung konkretisiert werden. Die Regelung der Unentgeltlichkeit soll sicherstellen, dass keine finanziellen Barrieren den Zugang zu und die Nutzung von Mobilitätsdaten behindern.

4.3. Einordnung der divergierenden Vergütungsregelungen

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der IVSG-E in § 8 Abs. 1 eine **unentgeltliche Bereitstellung und Nutzung der Daten** über den Nationalen Zugangspunkt vorsieht, während Art. 9 Daten-VO **grundsätzlich angemessene Gegenleistungen** zulässt, die sogar eine Marge enthalten dürfen. Diese unterschiedlichen Vergütungsmodelle sind vor dem Hintergrund der jeweiligen Regelungsbereiche und der spezifischen Regelungszwecke differenziert zu bewerten:

Die **Daten-VO erfasst als horizontale Regelung** grundsätzlich alle durch vernetzte Produkte und verbundene Dienste erzeugten Daten, einschließlich vernetzter Fahrzeuge, und regelt das Verhältnis zwischen Dateninhabern (typischerweise Herstellern), Nutzern und Datenempfängern hinsichtlich des Datenzugangs und der Datennutzung. Demgegenüber konzentriert sich das **IVSG-E in Umsetzung der IVS-RL als sektorspezifische Regelung** auf die systematische Bereitstellung von Verkehrs-, Straßen- und Reisedaten über den Nationalen Zugangspunkt zur Ermöglichung multimodaler Mobilitätsdienste bzw. intelligenter Verkehrssysteme. Eine wesentliche Abgrenzung besteht darin, dass der IVSG-E ausdrücklich keine Daten aus vernetzten Fahrzeugen selbst erfasst,¹⁰⁸ während die Daten-VO vernetzte Fahrzeuge als vernetzte Produkte grundsätzlich einbezieht. Potenzielle Überschneidungen können sich im Bereich von Sharing-Angeboten und Mikromobilität ergeben, da das IVSG-E Daten von Anbietern für Bike-Sharing, Car-Sharing oder E-Scooter-Sharing erfasst, die gleichzeitig als vernetzte Produkte auch unter die Daten-VO fallen könnten, wenn diese Geräte Daten über ihre Nutzung und Umgebung generieren.

Diese **funktionale Abgrenzung** spricht dafür, dass **beide Regelungen parallel anwendbar** sind, ohne sich gegenseitig auszuschließen. Die Unentgeltlichkeitsregelung des IVSG-E findet ihre Rechtfertigung in der besonderen öffentlichen Aufgabe der Bereitstellung von Mobilitätsdaten zur Förderung der Verkehrssicherheit, Effizienz und Interoperabilität sowie in der Umsetzung der IVS-RL, die auf die möglichst¹⁰⁹ unentgeltliche Bereitstellung bestimmter Daten abzielt. Zudem erfasst das IVSG-E primär Daten, die von öffentlichen Stellen oder regulierten

108 Die Kommission hat zu einer Initiative für eine separate sektorspezifische EU-Regelung für Fahrzeugdaten im Jahr 2022 eine [Konsultation](#) durchgeführt, bislang aber noch keinen Rechtssetzungsvorschlag vorgelegt.

109 Art. 8 Abs. 4 MMTIS-VO, s. o. Ziff. 3.

Infrastrukturbetreibern im Rahmen ihrer Verkehrsmanagementaufgaben ohnehin erhoben werden. Demgegenüber regelt die Daten-VO insbesondere die Datenhoheit bei privaten vernetzten Produkten. Art. 9 Abs. 6 Daten-VO stellt ausdrücklich klar, dass Unionsrecht oder im Einklang mit Unionsrecht erlassene nationale Rechtsvorschriften eine Gegenleistung ausschließen oder eine geringere Gegenleistung vorsehen können, was nationalen Regelungen wie dem IVSG-E einen entsprechenden Gestaltungsspielraum einräumt. Art. 9 Daten-VO sieht insoweit auch keine Pflicht zur Vergütung vor, sondern formuliert dem Wortlaut nach Anforderungen an die (fakultative) Vereinbarung von Vergütungen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die **Vereinbarkeit der divergierenden Vergütungsregelungen daher grundsätzlich gegeben**, solange die Anwendungsbereiche klar abgegrenzt bleiben und keine direkte Konkurrenz zwischen beiden Regelungen entsteht. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass das Verhältnis beider Regelwerke zueinander nicht abschließend geklärt ist und die endgültige Beurteilung von der praktischen Ausgestaltung und möglichen künftigen Rechtsprechung des EuGH abhängen wird.

5. Verordnungsermächtigungen

5.1. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Zu untersuchen ist weiter, ob die Verordnungsermächtigung gemäß § 14 IVSG-E den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Gemäß § 14 Abs. 1 IVSG-E **wird das Bundesministerium für Verkehr (BMV) ermächtigt**, zum Zweck der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit intelligenter Verkehrssysteme und des Schutzes öffentlicher Interessen, insbesondere der Verkehrssicherheit, der Datenintegrität und der Interoperabilität, durch **Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates** Vorschriften zur Durchführung und Ergänzung der in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsakte zu erlassen. Die Reichweite dieser Verordnungsermächtigung ist vielfach kritisiert worden.¹¹⁰ Es stellt sich somit die Frage, ob § 14 IVSG-E eine wirksame Verordnungsermächtigung darstellt. Dafür müsste die Regelung den Anforderungen nach Art. 80 Abs. 1 und 2 GG genügen.

5.1.1. Art. 80 Abs. 1 GG

Gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG müsste zunächst eines der genannten **Organe der Exekutive** zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt und gemäß S. 2 **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der erteilten Ermächtigung im Gesetz **hinreichend bestimmt** werden.

5.1.1.1. Verordnungsgeber

Mit dem **BMV** wird in § 14 Abs. 1 IVSG-E ein tauglicher Verordnungsgeber im Sinne des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG benannt. § 14 Abs. 3 S. 2 IVSG-E regelt zudem, dass die dort genannten

110 Vgl. *Bitkom*, Regierungsentwurf der Novelle des Intelligente-Verkehrssysteme-Gesetzes, [Stellungnahme](#) vom Dezember 2025, S. 2; *ITS Mobility*, Referentenentwurf des Bundesministeriums für Verkehr zur Neufassung des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, [Stellungnahme](#) v. 21. August 2025, S. 3; *Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände*, Referentenentwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Gesetzes über Intelligente Verkehrssysteme im Straßenverkehr und deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, [Stellungnahme](#) v. 22. August 2025, S. 6.

Rechtsverordnungen **im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung** zu erlassen sind. Ob es sich insoweit dann um gemeinsame Rechtsverordnungen oder lediglich um eine Beteiligung in Form einer Zustimmung handeln würde, kann an dieser Stelle dahinstehen, da beide Varianten grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig wären.¹¹¹

5.1.1.2. Bestimmtheit

Auch bei der **Umsetzung von Rechtsakten der Europäischen Union** in nationales Recht ist der Gesetzgeber ungeachtet der Tatsache, dass das Unionsrecht bisweilen detailliert ausgestaltet ist, uneingeschränkt an die Vorgaben des Bestimmtheitsgebots des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG gebunden.¹¹² Die Verordnungsermächtigung müsste daher **nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt** sein. Dies ist der Fall, wenn absehbar ist, in **welchen Fällen** und mit **welcher Tendenz** von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird und **welche Inhalte** die auf der Grundlage der Ermächtigung ergehende Rechtsverordnung haben wird.¹¹³ Dabei sind die einzelnen Begriffe Inhalt, Zweck und Ausmaß grundsätzlich nicht trennscharf voneinander abzugrenzen, sondern ganzheitlich zu verstehen und die Anforderungen an die Bestimmtheit nicht starr, sondern einzelfallbezogen abzuleiten.¹¹⁴

Der **Ermächtigungszweck** dürfte in § 14 Abs. 1 IVSG-E hinreichend deutlich benannt sein. So sollen Rechtsverordnungen „zum Zweck der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit intelligenter Verkehrssysteme und des Schutzes öffentlicher Interessen, insbesondere der Verkehrssicherheit, der Datenintegrität und der Interoperabilität“ erlassen werden können.

In Bezug auf den Inhalt ist die Frage zu beantworten, **welcher Sachbereich** fortan auf welche Weise durch die Exekutive geregelt werden kann, wobei die überlassenen Einzelregelungen nach sachlichem Gehalt und nach Regelungstendenz so weit vorzuprägen sind, dass der mögliche Inhalt der zu erlassenden Rechtsverordnung deutlich wird.¹¹⁵ Der Sachbereich der Verordnungsermächtigung erstreckt sich auf die in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsakte, mithin auf den **Bereich der intelligenten Verkehrssysteme** und dürfte damit hinreichend klar eingegrenzt sein. Der Verweis auf Rechtsakte außerhalb der eigentlichen Verordnungsermächtigung, insbesondere auf solche der Europäischen Union ist grundsätzlich zulässig, um den Inhalt einer möglichen Verordnung näher zu bestimmen.¹¹⁶ § 14 Abs. 1 IVSG-E nennt dazu **Vorschriften zur Durchführung und Ergänzung** der in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsakte. Hierin wird zwar noch nicht deutlich, welche Regelungen eine mögliche Rechtsverordnung beinhalten könnte. Allerdings

111 *Mann*, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 16; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 57; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 11.

112 *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 43.

113 *Uhle*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 80, Rn. 19.

114 *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 39.

115 *Uhle*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 80, Rn. 21.

116 *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 39.

enthält § 14 Abs. 2 IVSG-E einen nicht abschließenden Katalog möglicher Regelungen. Eine Rechtsverordnung kann demnach „insbesondere Regelungen enthalten über:

1. die Anforderungen an die Struktur, den Inhalt, die Formate und die technischen Standards für die Transformation und Bereitstellung von Daten über den Nationalen Zugangspunkt,
2. die Pflichten von Stellen, die Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen, insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung von Interoperabilität, Qualität, Aktualität, Zugänglichkeit und Sicherheit von Daten und IVS-Diensten,
3. die Ausgestaltung und den Betrieb
 - a. des Nationalen Zugangspunkts und
 - b. von Landessystemen,
4. die Festlegung, welche Standardlizenzen nach § 8 Absatz 3 Dateninhaber zu verwenden haben,
5. die Aufgaben und Befugnisse der Nationalen Stelle einschließlich der technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenprüfung, Qualitätssicherung und Fehlerkorrektur,
6. weitere Anforderungen an Inhalt, Form, Übermittlung und Prüfung von Eigenerklärungen nach § 10 sowie die Verfahren zur Nachbesserung von Eigenerklärungen,
7. die Ausgestaltung und den Betrieb des automatisierten Systems zur Verbesserung der Datenqualität nach §11, einschließlich der Pflichten der Beteiligten zur Prüfung und Korrektur,
8. die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit anderen zuständigen Stellen auf nationaler und europäischer Ebene und
9. die Erweiterung der geografischen Abdeckungen über die Festlegungen der in § 1 Absatz 2 aufgeführten Rechtsakte hinaus.“

Ob auf diese Weise der erforderliche hinreichende Grad der Bestimmtheit gewahrt ist, hängt von der Bedeutung der jeweiligen Regelung ab, aber auch von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme. Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind demnach umso enger, je **wesentlicher die Bedeutung** einer übertragenen Materie für den Gesetzgeber ist, beziehungsweise je **grundrechtsrelevanter die Auswirkungen** für die von der Verordnung potentiell Betroffenen sind.¹¹⁷ Das Bestimmtheitsgebot verlangt jedoch nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie möglich gefasst ist. Inhalt, Zweck und Ausmaß müssen wenigstens durch **Auslegung** des ermächtigenden Gesetzes zu ermitteln sein.¹¹⁸

Die möglichen Regelungen entsprechend § 14 Abs. 2 Nr. 1, 4, 6, 7, 8 und 9 IVSG-E dürften sich lediglich auf **technische und organisatorische Aspekte** beziehen. Insoweit dürfte nicht von einer wesentlichen Bedeutung für den Gesetzgeber oder von einer besonderen Grundrechtsrelevanz auszugehen sein mit der Folge, dass an die Bestimmtheit keine engen Anforderungen zu stellen

117 *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 14; *Brenner*, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 80, Rn. 41.

118 BVerfG, Urteil v. 19. September 2018 – 2 BvF 1/15, 2 BvF 2/15 Rn. 203.

sind. Die beispielhafte Aufzählung einzelner Regelungsgenstände dürfte vor diesem Hintergrund dem Bestimmtheitsgebot genügen.

Anders hingegen dürfte es bei § 14 Abs. 2 Nr. 2 und 5 IVSG-E liegen. Gemäß Nr. 2 sollen „die Pflichten von Stellen, die Aufgaben nach diesem Gesetz wahrnehmen“, geregelt werden können. Die Ermächtigung erscheint insoweit zunächst **konkretisierungsbedürftig**, da sie nicht direkt erkennen lässt, **welche Pflichten gegenüber wem** genau geregelt werden können und wer konkret **Adressat** dieser Pflichten sein soll. Zwar wird die Regelung so weit konkretisiert, dass „insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung von Interoperabilität, Qualität, Aktualität, Zugänglichkeit und Sicherheit von Daten und IVS-Diensten“ Pflichten geregelt werden können. Allerdings lässt diese wiederum nicht abschließende Aufzählung Raum für weitergehende Regelungen, die nicht zweifelsfrei von vornherein erkennbar sind. Ebenso wenig ist erkennbar, wie weit die **Regelungstiefe** gehen soll, mithin wo die **Grenzen der Verordnungsermächtigung** gesetzt sind. Hinsichtlich des Adressatenkreises wird im Zweifel anzunehmen sein, dass alle in § 2 IVSG-E genannten Stellen gemeint sind. Dies wären die zuständigen Stellen nach Nr. 4, Dateninhaber nach Nr. 7, Datennutzer nach Nr. 8, Datenmittler nach Nr. 9 und die Nationale Stelle nach Nr. 12. Allerdings enthält das IVSG-E für diesen Adressatenkreis bereits (gesetzliche) Regelungen mit bestimmten Pflichten, so etwa in den §§ 5, 6, 8, 9 und 11 IVSG-E. Es scheint daher zumindest nicht eindeutig, was darüber hinaus mit § 14 Abs. 2 Nr. 2 IVSG-E geregelt werden kann. Auch die Begründung des Gesetzentwurfs gibt darüber keinen Aufschluss. Ähnlich verhält es sich bei der Ermächtigung nach Nr. 5, wonach „die Aufgaben und Befugnisse der Nationalen Stelle einschließlich der technischen und organisatorischen Anforderungen an die Datenprüfung, Qualitätssicherung und Fehlerkorrektur“ geregelt werden können. Es wird nicht ohne Weiteres deutlich, wie die Aufgaben und Befugnisse ausgestaltet sein können, zumal in § 9 und § 11 IVSG-E bereits Aufgaben der Nationalen Stelle geregelt sind. Insoweit dürfte die Verordnungsermächtigung ebenfalls zumindest **konkretisierungsbedürftig** sein. Wenn Pflichten, Aufgaben und Befugnisse geregelt werden sollen, könnten damit grundsätzlich auch Eingriffe in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen verbunden sein, insbesondere dann, wenn öffentlichen Stellen gegenüber Privaten besondere Befugnisse eingeräumt werden. Insofern dürften **Auswirkungen von gewisser Grundrechtsrelevanz** anzunehmen sein.

Letztendlich könnte es verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, dass § 14 Abs. 1 IVSG-E nicht bloß zum Erlass von Vorschriften zur Durchführung der in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsakte ermächtigt, sondern auch zu deren **Ergänzung**. Insoweit erscheint das Ausmaß der Verordnungsermächtigung zumindest unklar, da der Gesetzentwurf hierzu keine Aussage trifft, in welcher Hinsicht die in § 1 Abs. 2 IVSG-E genannten Rechtsakte ergänzt werden können.

Die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigungen in § 14 IVSG-E dürfte damit gegenwärtig zumindest in Teilen nicht zweifelsfrei anzunehmen sein.

5.1.2. Art. 80 Abs. 2 GG

Soweit § 14 Abs. 1 IVSG-E das BMV ermächtigt, Rechtsverordnungen **ohne Zustimmung des Bundesrates** zu erlassen, sind die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 2 GG zu beachten. Die Zustimmung ist insbesondere dann erforderlich, wenn es sich um Rechtsverordnungen aufgrund von Bundesgesetzen handelt, die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden. Gemäß Art. 83 GG **führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus**, soweit das GG nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die Ausführung der

Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit stellt somit den Regelfall dar.¹¹⁹ Daher muss im GG ausdrücklich bestimmt sein, wenn in Abweichung davon einerseits die Länder im Auftrage des Bundes tätig werden und andererseits, wenn der Bund selbst die Gesetze ausführt. In letzterem Fall wäre die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich.

Die **Zuständigkeit des Bundes** zur Ausführung des IVSG-E dürfte sich aus Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG für die Eisenbahnen des Bundes und aus Art. 90 Abs. 2 S. 1 GG für die Bundesautobahnen ergeben. Gemäß Art. 87e Abs. 1 S. 1 GG wird die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Eisenbahnen des Bundes in bundeseigener Verwaltung geführt. Gemäß Art. 90 Abs. 2 S. 1 GG wird die Verwaltung der Bundesautobahnen in Bundesverwaltung geführt. Beide Bereiche dürften im Rahmen der Datenbereitstellungspflicht nach dem IVSG-E relevant sein. Ob insoweit die Bestimmung der Bundesanstalt für Straßen- und Verkehrswesen (BASt) für die Wahrnehmung der Aufgaben als Nationale Stelle gemäß § 9 IVSG-E und die Bestimmung des BMV als Betreiber des Nationalen Zugangspunkts gemäß § 7 IVSG-E von diesen Verwaltungskompetenzen des Bundes gedeckt ist, erscheint allerdings fraglich, da sich die entsprechenden Aufgaben dieser Behörden nach dem IVSG-E nicht auf Eisenbahnen des Bundes oder Bundeautobahnen beschränken. Soweit es die Aufgaben der BASt betrifft, könnte aber Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG einschlägig sein. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichtet werden. Die BASt ist eine solche selbständige Bundesoberbehörde, dem Bund dürften für die Aufgaben der Nationalen Stelle auch die Gesetzgebungskompetenzen zustehen.¹²⁰ Das BMV hingegen wird von Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG nicht erfasst, da es sich um ein Ministerium, mithin um eine oberste Bundesbehörde handelt.¹²¹ Genauso dürfte in Bezug auf das BMV auch nicht Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG einschlägig sein, da nach dieser Regelung nur bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichtet werden können.

Allerdings könnte dem Bund insoweit eine ungeschriebene **Verwaltungskompetenz kraft Sachzusammenhangs** zustehen. In Anlehnung an die Zuordnung einer Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs, die dann angenommen wird, wenn eine dem Bund zugewiesene Materie sinnvoll nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesenen Materien unerlässliche Voraussetzung für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie ist,¹²² kann diese Wertung auch entsprechend auf die Frage des Vollzugs von Bundesgesetzen übertragen werden.¹²³ Die **notwendige Einheitlichkeit des Vollzuges** dürfte zudem weder durch kooperatives Verhalten der Länder untereinander noch durch Einwirken des Bundes über seine Ingerenzrechte nach Art. 84 Abs. 3, Art. 85 Abs. 3 GG oder die Effektivierung des

119 Suerbaum, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 64. Ed. 15. September 2025, Art. 83, Rn. 11.

120 Vgl. dazu die Ausführungen unter 3.2.1.

121 Vgl. dazu auch Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zum Anwendungsbereich vom Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG und zu ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen in Bezug auf § 5 Abs. 2 Infektionsschutzgesetz, Ausarbeitung v. 07. Mai 2020, [WD 3 - 3000 - 111/20](#), S. 3 f.

122 Trute, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 83, Rn. 81.

123 Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 83, Rn. 16.

Gebotes bundesfreundlichen Verhaltens erreicht werden können.¹²⁴ Diesem Gedanken folgend, wäre es denkbar, dass dem Bund die Verwaltungskompetenz für den Vollzug des IVSG-E zustehen könnte, soweit es um die einheitliche Handhabung der Bereitstellung von verkehrsträgerübergreifenden Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt geht. Denn diese nur auf den Bereich der Eisenbahnen des Bundes und der Bundeautobahnen zu beschränken, dürfte den Zielen des Gesetzentwurfs, die Digitalisierung des Verkehrssektors zu fördern, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, die Effizienz des Verkehrsmanagements zu verbessern und die Interoperabilität von Mobilitätsdiensten zu gewährleisten, zuwiderlaufen. Insofern wäre es denkbar, dass ein einheitlicher Vollzug des IVSG-E notwendig sein könnte. Allerdings ist auch zu beachten, dass das BVerfG nur in engen Ausnahmefällen eine ungeschriebene Verwaltungskompetenz des Bundes anerkennt und zwar nur dann, wenn die vollständige und reibungslose Ausführung eines Bundesgesetzes durch die Länder überhaupt nicht erreicht werden kann.¹²⁵ Im Rahmen der summarischen Prüfung kann das an dieser Stelle jedoch nicht vertieft werden.

Die Ausführung des IVSG-E durch die **Länder im Auftrag des Bundes** dürfte insoweit in Betracht kommen, als sich die im IVSG-E geregelten Datenbereitstellungspflichten auf die sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs gemäß Art. 90 Abs. 3 GG beziehen. Hiervon scheint auch der Gesetzentwurf auszugehen, da in seiner Begründung zum Erfüllungsaufwand die Aufwände der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßenverwaltung entsprechend dargestellt werden.¹²⁶

Im Übrigen dürfte daher davon auszugehen sein, dass das IVSG-E **durch die Länder als eigene Angelegenheit** ausgeführt werden würde. Die Definitionen der Beteiligten in § 2 IVSG-E benennen allgemein „juristische Personen, Behörden oder sonstige öffentliche oder private Stellen“ und legen daher, abgesehen von der Nationalen Stelle und dem Nationalen Zugangspunkt, keine konkrete Behörde fest. § 14 Abs. 3 S. 1 IVSG-E sieht vor, dass **Rechtsverordnungen nach Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 b), 4 und 9 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen**. Die in diesen Nummern genannten Regelungsbereiche dürften Aspekte des Vollzugs des IVSG-E durch die Länder betreffen. Das macht jedenfalls ein Umkehrschluss bei Betrachtung der von der Zustimmungsbedürftigkeit nicht erfassten Nrn. 3. a), 5, 6, und 7 deutlich. Dort werden jeweils Regelungsbereiche der Nationalen Stelle und des Nationalen Zugangspunktes genannt, für die gemäß § 7 und § 8 IVSG-E der Bund zuständig ist.

Allerdings ermächtigt § 14 Abs. 2 Nr. 8 IVSG-E auch zum Erlass von Rechtsverordnungen mit Regelungen über die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch mit anderen zuständigen Stellen auf nationaler und europäischer Ebene. Diese Ermächtigung ist von der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundesrates ausgenommen. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass § 14 Abs. 2 Nr. 8 IVSG-E letztendlich auch Aspekte des Vollzugs des IVSG-E durch die Länder berührt. Warum Nr. 8 nicht in § 14 Abs. 3 S. 1 IVSG-E aufgenommen wurde, erschließt sich insbesondere vor dem Hintergrund nicht, dass die Begründung des Gesetzentwurfs zur nicht erforderlichen Zustimmung des Bundesrates damit argumentiert, es handele sich um technische und organisatorische Regelungen, die keine wesentlichen politischen Entscheidungen oder Eingriffe in

124 Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 83, Rn. 17.

125 BVerfG, Beschluss vom 15. März 1960 – 2 BvG 1/57, Rn. 36.

126 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 5, 22, 23, 30.

die Rechte der Länder enthielten.¹²⁷ Insofern müsste Nr. 8 jedenfalls weiter konkretisiert oder in die Zustimmungsbedürftigkeit aufgenommen werden.

Soweit schließlich § 14 Abs. 1 IVSG-E zum Erlass von Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates ermächtigt, dürften aufgrund der vorstehenden Erwägungen diese Verordnungen nur Gegenstände der Bundesverwaltung betreffen.

5.1.3. Zwischenergebnis

Die Verordnungsermächtigung in § 14 IVSG-E dürfte gegenwärtig zumindest in Teilen nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen gemäß Art. 80 Abs. 1 und 2 GG entsprechen.

5.2. Unionsrechtliche Zulässigkeit

5.2.1. Unionsrechtlicher Wesentlichkeitsgrundsatz

Auf Ebene der **Unionsgrundrechte** ist der Wesentlichkeitsgrundsatz in Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh verankert. Danach muss jede Einschränkung der Ausübung der in der GRCh anerkannten Rechte und Freiheiten „gesetzlich vorgesehen“ sein. Infolge dieses Gesetzesvorbehalts¹²⁸ müssen Einschränkungen von Unionsgrundrechten entweder durch den Unionsgesetzgeber oder durch die nationalen Gesetzgeber vorgesehen sein. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage bezieht sich nicht nur auf das bloße *Vorliegen* eines Gesetzes. Vielmehr muss der jeweilige Gesetzgeber auch die Voraussetzungen und den genauen Umfang dieser Einschränkung **klar, vollständig und präzise** festlegen, damit die Adressaten die Auswirkungen vorhersehen und ihr Verhalten darauf einrichten können.¹²⁹ Dabei erkennt der EuGH an, dass die Einschränkung hinreichend offen formuliert sein muss, um Anpassungen an unterschiedliche Fallkonstellationen und sich verändernde Gegebenheiten zu ermöglichen.¹³⁰ Wenn die Grundrechtseinschränkung auf der Ebene der nationalen Rechtsordnung erfolgt, ist dieser Gesetzesvorbehalt allerdings weit auszulegen, so dass er – unter besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichen Gesetzstraditionen der Mitgliedstaaten – auch Gewohnheitsrecht, Richterrecht sowie Rechtsakte und Rechtsinstrumente niedrigeren Rangs einschließen kann.¹³¹ Entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen

127 [BT-Drs. 21/2999](#), S. 42.

128 *Jarass*, in: Jarass; Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 52 Rn. 23.

129 EuGH, Urteil v. 16. Juli 2020, Facebook Ireland und Schrems, Rs. C-311/18, Rn. 175; Urteil v. 15. März 2017, Rs. C-528/15, Al Chodor, Rn. 38; *Jarass*, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl. 2021, Art. 11 GRCh, Rn. 13 f.

130 EuGH, Urteil v. 21. Juli 2022, Ligue des droits humains, Rs. C-817/19, Rn. 114; Vgl. JD, [Gutachten](#) v. 26. April 2023, Rn. 16.

131 Vgl. *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 52, Rn. 32.

Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)¹³² ist der Begriff „Gesetz“ mithin in seiner materiellen und nicht in seiner formellen Bedeutung zu verstehen.¹³³

Eine weitere Ausprägung findet der Wesentlichkeitsgrundsatz im Unionsrecht in **Art. 290 AEUV**. Danach kann der Unionsgesetzgeber – das Europäische Parlament und der Rat – der Kommission die Befugnis übertragen, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter zu erlassen, die bestimmte nicht wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsakts ergänzen oder abändern, wobei die wesentlichen Elemente des betreffenden Bereichs ausdrücklich nicht Gegenstand der Befugnisübertragung sein dürfen. Der EuGH hat diesbezüglich klargestellt, dass die Übertragung einer delegierten Befugnis dem Erlass von Vorschriften dient, die sich in einen rechtlichen Rahmen einfügen, wie er durch den Basisgesetzgebungsakt definiert ist, nicht jedoch die Festlegung neuer wesentlicher Elemente umfasst.¹³⁴ Wesentliche Aspekte sind dabei solche, deren Erlass politische Entscheidungen erfordert¹³⁵ oder deren Erlass Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen in einem Umfang erlaubt, der das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers erforderlich macht.¹³⁶ Darüber hinaus unterliegt die Übertragung delegierter Befugnisse strengen Beschränkungen, indem im Basisrechtsakt die Ziele, der Inhalt, der Geltungsbereich und die Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festgelegt sein müssen.¹³⁷ Dadurch soll sichergestellt werden, dass der demokratisch legitimierte Gesetzgeber die Kontrolle über die wesentlichen politischen Entscheidungen behält und die Kommission lediglich technische Detailregelungen treffen kann.

5.2.2. Anwendbarkeit auf die nationale Richtlinienumsetzung

Der in Art. 52 Abs. 1 S. 1 GRCh normierte **unionsgrundrechtliche Gesetzesvorbehalt** ist **grundsätzlich auch von dem nationalen Umsetzungsgesetzgeber zu beachten** bei der Durchführung des Unionsrechts (s. o., Ziff. 3.1.1.). Der in **Art. 290 AEUV** statuierte Wesentlichkeitsgrundsatz ist hingegen **nicht direkt auf den nationalen Gesetzgeber bei der Umsetzung von EU-Richtlinien anwendbar**, da diese Vorschrift die horizontale Gewaltenteilung auf Unionsebene regelt und ausschließlich die Befugnisübertragung vom EU-Gesetzgeber an die Kommission betrifft, nicht jedoch das Verhältnis zwischen Unionsrecht und nationaler Rechtsetzung.

Die **Richtlinienumsetzung** ist vielmehr von **Art. 288 Abs. 3 AEUV** geprägt, der die Mitgliedstaaten zwar hinsichtlich des zu erreichenden Ziels bindet, ihnen aber ausdrücklich „die Wahl der Form und der Mittel“ überlässt. In der Sache bedeutet diese Umsetzungspflicht, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Rechtsordnungen alle erforderlichen Maßnahmen zu

132 EGMR, Urteil v. 26. April 1979, Sunday Times/Vereinigtes Königreich, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 47; Urteil v. 8. April 2021, Vavříčka u. a./Tschechische Republik, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 269.

133 EuG, Urteil v. 27. April 2022, verb. Rs. T-710/21, T-722/21 und T-723/21, Roos u. a./Parlament, Rn. 82.

134 EuGH, Urteil v. 17. März 2016, Rs. C-286/14, Parlament/Kommission, Rn. 30.

135 EuGH, Urteil v. 11. Mai 2017, Rs. C-44/16 P, Dyson/Kommission, Rn. 64; Urteil v. 5. September 2012, Rs. C-355/10, Parlament/Rat, Rn. 65; EuG, Urteil v. 10. September 2025, Rs. T-625/22, Österreich/Kommission, Rn. 104.

136 Vgl. EuGH, Urteil v. 26. Juli 2017, Rs. C-696/15 P, Tschechische Republik/Kommission, Rn. 78.

137 Vgl. im Überblick *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, Art. 290 AEUV, Rn. 43 ff.

ergreifen haben, um die vollständige Wirksamkeit einer Richtlinie entsprechend ihrer Zielsetzung zu gewährleisten.¹³⁸ In der Rechtsprechung des EuGH wurden gewisse Mindestanforderungen an die Umsetzungsform herausgearbeitet: Die Richtlinien müssen so in nationales Recht umgesetzt werden, dass die hierdurch begründeten Rechte für den Einzelnen erkennbar sind und geltend gemacht werden können. Dies hat in den Formen zu geschehen, die zur Verwirklichung der Vorgaben einer Richtlinie in der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung dienen. Daher kann die Umsetzung durch Erlass von parlamentarischen Gesetzen oder durch Rechtsverordnungen der Exekutive erfolgen. Erforderlich für eine wirksame Erfüllung der Umsetzungsverpflichtungen sind demnach „Rechtsnormen im materiellen Sinn“, nicht ausreichend hingegen bloße Verwaltungsvorschriften oder -praktiken.¹³⁹

6. Haftung bei Schäden

Die zivilrechtliche Haftung für Schäden im Straßenverkehr infolge fehlerhafter Daten wird in dem vorliegend betrachteten Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht geregelt.¹⁴⁰ Maßgeblich bleiben insofern deshalb die geltenden Haftungsgrundlagen des Zivil-, Straßenverkehrs- und Produkthaftungsrechts.¹⁴¹

Potentiell relevant hinsichtlich der Haftung für Schäden im Straßenverkehr infolge fehlerhafter Daten ist hingegen die zurzeit ebenfalls geplante Reform des deutschen Produkthaftungsrechts: Zur Umsetzung der neugefassten EU-Produkthaftungsrichtlinie¹⁴² hat die Bundesregierung Ende 2025 den Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Produkthaftungsrechts¹⁴³ vorgelegt,

138 Vgl. von Danwitz, in: Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB/, 64. EL August 2025, § 7 Rn. 42 f. m. w. N.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 53.

139 Vgl. von Danwitz, in: Ludwigs, EU-WirtschaftsR-HdB/, 64. EL August 2025, § 7 Rn. 42 f. m. w. N.; Gundel, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Aufl. 2023, AEUV Art. 288, Rn. 23 ff.

140 Der haftungsrechtliche Bezugspunkt in § 7 Abs. 4 S. 4 IVSG-E bezieht sich auf Aspekte der – öffentlichrechtlichen – Staatshaftung.

141 Vgl. hierzu etwa Kanz/Marth/von Coelln, Haftung bei kooperativen Verkehrs- und Fahrerassistenzsystemen, 2012, S. 48 ff. (abrufbar unter <https://www.bast.de/DE/Publikationen/BerichteBAST/Fachveroeffentlichungen/Fahrzeugtechnik/Downloads-Links/F-haftung-assistenzsysteme.html>); Heckmann, Datenschutz, IT-Sicherheit und Haftung bei automatisierten Systemen, 2021, S. 53 ff. (abrufbar unter https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Wirtschaftspolitik/2021/Downloads/Studie-Automatisierte-Systeme_final-2.pdf); Jochum, Verkehrsdaten für intelligente Verkehrssysteme – Rechtsrahmen und (noch) offene Fragen, ZD 2020, 497 (500).

142 Richtlinie (EU) 2024/2853 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2024 über die Haftung für fehlerhafte Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 85/374/EWG des Rates, [ABL. L. 2024/2853, 18. November 2024](#).

143 BR-Drs. 775/25 v. 19. Dezember 2025.

dessen Artikel 1 eine komplette Neufassung des deutschen Produkthaftungsgesetzes (ProdHaftG)¹⁴⁴ vorsieht.¹⁴⁵

Das neue Produkthaftungsgesetz soll hierbei erstmals explizit auch „verbundene Dienste“ mit einbeziehen und neben einer Haftung des Herstellers eines Produkts auch eine Haftung des Anbieters von verbundenen Diensten ermöglichen (§ 4 ProdHaftG-Entwurf). In der Entwurfsbegründung wird insofern explizit auch auf die mögliche Relevanz dieser beabsichtigten Neuregelung für die Haftung bei Schäden im Straßenverkehr hingewiesen:

„Darüber hinaus werden künftig auch verbundene digitale Dienste berücksichtigt, wie etwa Verkehrsdaten für das Navigationssystem eines autonomen Fahrzeugs. Wenn der Navigationsdienst plötzlich ausfällt und das Fahrzeug daraufhin einen Unfall verursacht, haften sowohl der Fahrzeughersteller als auch der Anbieter des Navigationsdienstes, wenn der Dienst mit Einverständnis des Fahrzeugherstellers mit dem Fahrzeug verbunden wurde und einen Fehler verursacht, der zu einem Schaden führt. Ersatzfähig sind Schäden, die aus Körper- oder Gesundheitsverletzungen oder der Beschädigung von Sachen resultieren, die nicht ausschließlich für berufliche Zwecke verwendet werden und bei denen es sich nicht um das fehlerhafte Produkt selbst handelt, wie etwa Schäden am gegnerischen Unfallfahrzeug. In diesem Fall tritt die Haftung des Herstellers des autonomen Fahrzeugs sowie des Anbieters des verbundenen Dienstes neben die Haftung des Fahrzeughalters und des Fahrers nach dem Straßenverkehrsgesetz. Dies wird es auch zukünftig ermöglichen, Schäden im Straßenverkehr über die KfZ-Haftpflichtversicherung abzuwickeln, die dann gegebenenfalls beim Hersteller des Fahrzeugs und beim Anbieter des verbundenen Dienstes Rückgriff nehmen kann.“¹⁴⁶

144 Produkthaftungsgesetz v. 15. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2198), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes v. 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2421) geändert worden ist.

145 Vgl. zum Kontext Wagner, EU-Produkthaftung 2.0, VersR 2025, 129; Borges, Die Haftung für Software und KI-Systeme nach der neuen Produkthaftungsrichtlinie, CR 2025, 1.

146 BR-Drs. 775/25, S. 14 f.