

VDV Köln Kamekestraße 37-39 50672 Köln

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
Referat VI B 3 - Künstliche Intelligenz, Datenökonomie
Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

E-Mail: buero-vib3@bmwi.bund.de

Cc: Sarah.Basic@bmwi.bund.de

VDV - Stellungnahme zur PSI-Richtlinie

Ihre Nachricht vom: 7. August 2018

Sehr geehrter Herr Hartl,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Entwurf einer Neufassung der „Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors“ (PSI-Richtlinie).

Zunächst begrüßen wir die Intention, die EU ökonomisch besser zu positionieren, indem dem Wert der Daten größeres Gewicht beigemessen wird.

Gleichwohl gibt der Überarbeitungsentwurf erheblichen Anlass für Kritik.

Zu unseren Anmerkungen im Einzelnen:

1. Die eigenen Daten als Einnahmequelle zum Kundennutzen

Frau Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel hat es vor dem Deutschen Bundestag in ihrer Regierungserklärung vom 21. März 2018 richtig formuliert: „Daten werden zum Rohstoff des 21. Jahrhunderts, insbesondere Daten über das Verhalten und die Wünsche der Kunden.“

Wert der Daten für die Verkehrsunternehmen

Diesen Wert haben die Daten auch für die Verkehrsunternehmen. Denn Daten können unmittelbar zur Wertschöpfung der (oftmals in nicht kostendeckenden Märkten tätigen) öffentlichen Unternehmen und damit zur Entlastung der öffentlichen Hand verwendet werden. Diese Einnahmen helfen dabei der Beschleunigung und Kofinanzierung der digitalen Transformation des öffentlichen Sektors und entlasten die Bürgerinnen und Bürger sowie Kundinnen und Kunden. Damit tragen diese Daten dazu bei, die Daseinsvorsorge nachhaltig abzusichern: Von höheren Einnahmen für bessere öffentliche Dienstleistungen profitiert am Ende die gesamte Gesellschaft. Daher müssen auch öffentliche Unternehmen die Möglichkeit behalten, Nutznießer der in ihren Unternehmen entstandenen Daten zu bleiben und diese wirtschaftlich zu verwerten.

ÖPNV

Dr. Thomas Hilpert-Janßen
T 0221 57979-158
F 0221 57979-8158
E hilpert-janssen@vdv.de

31. August 2018

Verband Deutscher
Verkehrsunternehmen e. V.

Hauptgeschäftsstelle
Kamekestraße 37-39
50672 Köln
T 0221 57979-0
F 0221 57979-8000

info@vdv.de
www.vdv.de

Sitz des Vereins ist Köln
AG Köln VR 4097

USt.-IdNr. DE 814379852

Commerzbank Köln
IBAN DE13 3704 0044 0130 0227 00
SWIFT - BIC COBADEFF

Sparkasse KölnBonn
IBAN DE12 3705 0198 0099 0029 58
SWIFT - BIC COLSDE33

Vorstand
Präsident und Vizepräsidenten
Jürgen Fenske (Präsident)
Joachim Berends
Hubert Jung
Prof. Knut Ringat
Veit Salzmann
Ingo Wortmann

Hauptgeschäftsführer
Oliver Wolff

Haltestellen
Stadtbahn bis Friesenplatz,
Regionalzüge bis
Bahnhof Köln West



Datenwert höher als mögliche Gebühren

Die PSI-Richtlinie verfolgt den „Grundsatz der Gebührenbeschränkung auf die Grenzkosten“ (Erwägungsgründe 4 und 32 sowie Art. 6). Nach Grenzkosten berechnete Gebühren tragen dem tatsächlichen Wert der Daten jedoch nicht genügend Rechnung. Auch wenn öffentliche Unternehmen nach Art. 6 Abs. 2 lit. c) von der Gebührenbeschränkung auf Grenzkosten ausgenommen werden können, verbleibt die Gebührenbeschränkung nach Art. 6 Abs. 3. Diese Limitierung der Gebühren verhindert, dass die Einnahmeerlöse den eigentlichen Wert der Daten widerspiegeln, die Einnahmen zur Finanzierung genutzt werden können, Dienstleistungen verbessert werden und der Digitalisierungsfortschritt durch datenbasierte Produkte oder das Handeln mit Daten refinanziert wird.

Besonders wertvoll und kostenlos verfügbar ist ein Widerspruch

Die Problematik der Gebührenbeschränkung wird noch dadurch verschärft, dass Art. 13 des Entwurfs vorsieht, "besonders wertvolle Daten" grundsätzlich umsonst zur Verfügung zu stellen. Dies verkennt neben dem zuvor beschriebenen Umstand zusätzlich, dass auch für diese Daten ein Aufwand für die Produktion, die Pflege/Aktualisierung, das Speichern und das Bereitstellen entsteht. Die Unternehmen würden dann - davon abgesehen, dass sie vom "besonders hohen Wert" dieser Daten nicht profitieren - auch noch auf diesen Kosten sitzenbleiben. Letztlich ist es in einer marktwirtschaftlichen Ordnung sehr irritierend, wenn besonders wertvolle Dinge kostenlos verfügbar angeboten werden müssen.

Daten-Urheber muss an der Veredelung beteiligt werden

Auch die Möglichkeit einer Beteiligung am Gewinn, den Dritte durch die Verarbeitung der von den Verkehrsunternehmen erhaltenen Daten machen, schließt die PSI-Richtlinie aus, so dass auch hierdurch die ÖPNV-Branche keine Einnahmen aus den Früchten ihres Geschäftes ziehen kann.

Lizenzen als wirkungsvolles Verbreitungsinstrument

Lizenzen, die beim Teilen von Daten zum Einsatz kommen, spielen in der Praxis eine wichtige Rolle für die Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren. Der Kommissionsvorschlag zu Art. 8 lässt zwar weiterhin die Möglichkeit zur Lizenzierung zu. In Art. 13 Abs. 2 des Vorschlags verpflichtet er jedoch die Akteure bei den besonders wertvollen Daten, Weiterverwendungsbedingungen mit offenen Standardlizenzen zu benutzen. Diese Standardlizenzen, von denen noch keiner weiß, wie sie aussehen sollen, können wegen ihrer Standardisierung nicht die individuellen Notwendigkeiten berücksichtigen. Ferner muss die Möglichkeit bestehen, die Weiterverwendung ggf. einzugrenzen, eine Kostenbeteiligung zu vereinbaren und Haftungsfragen zu klären.

2. Mindestanforderung Reziprozität

Des Weiteren ist auf die Wettbewerbssituation zwischen klassischen ÖV-Unternehmen und neuen Mobilitätsanbietern (Uber, etc.) zu achten. Da diese nicht in den Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie fallen, muss mindestens auf andere Weise Vorsorge gegen eine Unwucht getroffen werden, z. B. durch Reziprozitätsanforderungen, bei denen sich der Empfänger bereit erklärt, ebenfalls Daten zurückzuliefern. So müssen die öffentlichen Unternehmen in ihren Lizenzen verlangen können, dass diejenigen, die ihre Daten erhalten, gleichermaßen eigene Datensätze mit ihnen teilen.

3. Daten öffentlicher Unternehmen kommen wesentlich aus Kundeneinnahmen

Im Zusammenhang mit der PSI-Richtlinie wird von manchen Seiten verlautbart, dass die Daten, die in Verkehrsunternehmen entstehen, bereits durch die öffentliche Hand bezahlt seien und daher auch der Öffentlichkeit ohne Entgelt zur Verfügung gestellt werden müssten. Diese Argumentation verkennt allerdings, dass die wesentliche Finanzierung der Verkehrsunternehmen aus Fahrgeldeinnahmen erfolgt. Daher wäre es eine Geringschätzung und mittelbare Enteignung der Kunden, müssten durch eine Zwangsveröffentlichung der Daten die Fahrpreise steigen oder der Kundenservice gesenkt werden.

4. Schwächung der öffentlichen Verkehrsunternehmen im Wettbewerb

Der Entwurf für die Novellierung der PSI-Richtlinie soll gemäß Art. 1 Abs. 1b nicht für private Betriebe, sondern nur für öffentliche Unternehmen gelten. Dies ist eine ungerechtfertigte Benachteiligung öffentlicher Unternehmen. Denn öffentliche Verkehrsunternehmen stehen mit anderen Wirtschaftsakteuren in mehrfacher Hinsicht im Wettbewerb – und zwar

- mit anderen Verkehrsunternehmen
- mit neuen Mobilitätsangeboten (car-sharing, ride-pooling, etc.)
- mit meist außerhalb der EU sitzenden IT-Unternehmen und Plattformen.

Eine Preisgabe der Daten von Verkehrsunternehmen zu Gunsten der anderen Wettbewerbsanbieter verändert daher den Markt. Dies führt zu einer Schwächung des öffentlichen Verkehrs und zur Stärkung von weltweiten Konzernen und damit zur ökonomischen Machtkonzentration, die auch eine Gefahr für die demokratische Kultur in Deutschland und Europa bedeutet. Daher fordern wir zumindest ein level playing field mit privaten Mitbewerbern, anderen Mobilitätsanbietern und Plattformbetreibern.

5. Keine Förderung der Digitalwirtschaft auf Kosten des öffentlichen Verkehrs

Der ÖPNV spielt für die zukünftige nachhaltige, effiziente, emissionsarme und kostengünstige Mobilität (Stichwort: Verkehrswende) eine Schlüsselrolle. Selbst wenn ergänzende Mobilitätsangebote zunehmen, kann eine Verkehrswende nur gelingen, wenn der ÖPNV das Rückgrat der Mobilität bildet. Denn die neuen Verkehrsangebote der Sharing-Ökonomie setzen gleichwohl auf individuelle Mobilität, maximal auf kleine Fahrgemeinschaften, nie jedoch auf die ökologisch notwendige Verkehrsbündelung in großen Fahrzeugen (Bus und Bahn).

Die einseitige Förderung der Digitalwirtschaft durch die PSI-Richtlinie mag daher aus der Perspektive der DG CONNECT sinnvoll erscheinen. Sie geschähe aber auf Kosten des öffentlichen Verkehrs und steht damit den Zielen der europäischen und nationalen Verkehrs- und Umweltpolitik sowie den Klimazielen entgegen.

6. Doppelregulierung wegen der ITS-Richtlinie

Das Thema Daten-Bereitstellung und Weiterverwendung von Daten ist für die Verkehrsbranche bereits in der Richtlinie 2010/40/EU (ITS-Richtlinie) sowie in der auf dieser Richtlinie basierenden delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 geregelt. Einer weiteren Regelung der Branche bedarf es daher nicht – insbesondere nicht, wenn diese Neuregelung wettbewerbsverzerrend nur für bestimmte Unternehmensformen wie die der öffentlichen Unternehmen gelten soll. Daher spricht sich der VDV dafür aus, den Verkehrsbereich gänzlich aus dem Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie herauszunehmen.

7. Notwendigkeit der Exklusivität von Datenpartnern

Die Thematik der exklusiven Weitergabe von Daten betrifft verschiedene Aspekte.

Datenweitergabe an Behörden und Aufgabenträger

Meist sind Verkehrsunternehmen den Aufgabenträgern vertraglich verpflichtet, bestimmte Daten zur Verfügung zu stellen. Dies umfasst auch wettbewerblich sensible Daten. Es muss sichergestellt werden, dass die Aufgabenträger, obgleich sie öffentliche Stellen sind, auch künftig verpflichtet bleiben, diese Daten vertraulich zu behandeln und nicht auf Grund der PSI-Richtlinie öffentlich zur Verfügung zu stellen.

Datenweitergabe nur an Lieferanten und Subunternehmer

Vielfach erhalten Unternehmen mit einer guten Idee für eine neue App von den ÖV-Unternehmen Datensätze, um Innovationen hervorzubringen. Dabei handelt es sich um Daten, die die Unternehmen meist aus wettbewerbsgründen nicht mit allen teilen möchten, sondern nur diesen ausgewählten Partnern zur Verfügung stellen wollen, die ihrerseits mit den Daten vertraulich umgehen. Solche sachlich begründeten Andersbehandlungen müssen weiterhin zulässig bleiben.

Datenweitergabe im Rahmen von Forschungsprojekten

Eine ähnliche Problematik besteht bei Forschungs- und Innovationsprojekten. So gehen beispielsweise ÖPNV-Unternehmen zum Testen von autonomen Shutteln Partnerschaften mit anderen Firmen ein. Während das Verkehrsunternehmen die Kundenanfragen für einen solchen Shuttle erhält und registriert, gibt es diese Daten an den Partner weiter, der den Shuttle betreibt. Das Unternehmen hat jedoch ein Interesse, dass diese Daten (z. B. Buchungsanfragen von Kunden) nicht in die Hände von Dritten fallen.

Datenweitergabe im Rahmen von „Mobility inside“

Der VDV engagiert sich bekanntlich beim Aufbau der vom Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur geförderten Reiseinformations- und Buchungsplattform "Mobility inside". Diese Innovation soll alle Verkehrsunternehmen miteinander vernetzen und das Nutzen des ÖPNV und komplementärer Mobilitätsangebote von der Reiseauskunft bis hin zum Ticketing für die Kunden erleichtern. Die Plattform soll - anders als z. B. die IT-Plattformen in der Hotelbranche - nicht branchen- und europafremd betrieben werden. Eine solche Plattform muss aber refinanziert werden und kann nur erfolgreich sein, wenn die Verkehrsunternehmen ihre Kundengeschäfte bevorzugt über diese und nicht über andere Plattformen abwickeln können.

Die PSI-Richtlinie sieht in Art. 11 (künftig Art. 12) zwar vor, dass exklusive Rechte in Ausnahmefällen möglich sind, falls diese „für die Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse (...) erforderlich“ sind. Dies bezieht sich nach Erläuterung der DG CONNECT jedoch nur auf den Fall, dass ein öffentliches Unternehmen ansonsten keinen Vertragspartner finden würde und nicht auf den Fall, dass ein öffentliches Unternehmen andernfalls selbst nicht dazu bereit wäre, einen Dienst / ein neues Projekt etc. bereitzustellen oder zu entwickeln.

Daher ist es für dieses sowie für zahlreiche weitere Beispiele erforderlich, dass Daten von Unternehmen auch weiterhin exklusiv geteilt werden können, d. h. dass Unternehmen – ggf. anders als öffentliche Stellen – die Freiheit behalten, ihre Daten mit ausgewählten Partnern zu teilen, um ihr eigenes Geschäft zu stärken und mögliche konkurrierende Angebote nicht mit den eigenen Daten zu fördern. Öffentliche Unternehmen sollten daher von diesem Artikel ausgenommen werden.

8. Fehlende Bestimmtheit des Art. 13 (hochwertige Datensätze)

In dem vorgeschlagenen neuen Art. 13, der über die bisherige Richtlinie hinaus auch eine Verpflichtung zur Öffnung und freien Bereitstellung der "besonders wertvollen Daten" enthält, bleibt völlig offen, um welche Daten es sich potentiell handeln könnte. Ferner werden der Kommission weitreichende Kompetenzen eingeräumt, diese Datensätze per delegiertem Rechtsakt festzulegen - und dies in einem Bereich (Verpflichtung zur Öffnung von Daten), der sich besonders intensiv auf die diversen Branchen, darunter auch auf die Verkehrsbranche, auswirken wird.

Aus Sicht des VDV ist es dringend erforderlich, im Richtlinienentwurf einzugrenzen, um welche Daten es sich handeln soll. Insbesondere müsste eine solche Liste der „hochwertigen Datensätze“ per Durchführungsrechtsakt (implementing act) und nicht als delegierter Rechtsakt beschlossen werden.

Da die PSI-Richtlinie branchenübergreifend gilt, empfehlen wir beispielsweise als Startpunkt einen Verweis auf die "Open Data Charta" der G8-Staaten, welche in ihrem Annex eine Liste der besonders wertvollen Daten ("high value data sets") enthält (<https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>). In einem Gespräch mit der DG CONNECT hatte diese uns signalisiert, dass sie sich an diesem Annex orientieren wolle. Dies müsste jedoch deutlich in den Art. 13 hereingeschrieben werden, um für die diversen betroffenen Branchen zu mehr Rechtssicherheit zu führen.

Für den Verkehrssektor bietet sich auch der Verweis auf die delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste an, die bereits eine ausführliche Liste an Daten enthält, die verpflichtend zu öffnen sind und die im Übrigen sowohl für öffentliche wie auch für private Mobilitätsanbieter gilt.

Wir hoffen sehr, dass Sie unsere Anmerkungen berücksichtigen werden und stehen Ihnen für weitere Erläuterungen oder Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jan Schilling
Geschäftsführer ÖPNV