

---

Positionspapier / Juli 2018

---

# Für einen fairen Austausch von Daten unter Berücksichtigung von Wettbewerb und Digitalisierung im Verkehrssektor

---

Hinweise zur Überarbeitung der PSI-Richtlinie 2003/98/EG über  
die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors



---

# Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)  
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln  
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000  
info@vdv.de · www.vdv.de

## **Ansprechpartner**

Annika Stienen  
T 0032 2 663-6633  
M 0032 497 45 16 82  
stienen@vdv.de

Lucie Petersen  
T 0032 2 663-6625  
M 0032 151 55 05 81 60  
petersen@vdv.de

Dr. Till Ackermann  
T 0221 57979-110  
F 0221 57979-8110  
ackermann@vdv.de

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

---

## Bildquellen

Titel © Paolese, Fotolia.com

---

## Kommissionsvorschlag

Am 25. April 2018 legte die Europäische Kommission im Rahmen ihres dritten Datenpakets eine Novellierung („Recast“) der Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (PSI-Richtlinie) vor. Die Richtlinie war ursprünglich 2003 erlassen worden und wurde zuletzt im Juli 2013 durch die Richtlinie 2013/37/EU geändert.

Ziel der Kommission bleibt, möglichst viele Daten und Dokumente im Besitz öffentlicher Stellen für die Weiterverwendung durch die private Wirtschaft zugänglich und nutzbar zu machen. Hierzu legt die bestehende Richtlinie bereits fest, dass Daten, die einem Nutzer überlassen werden, grundsätzlich *allen* potentiellen Nutzern zur Verfügung gestellt werden müssen; exklusive Partnerschaften sind nur in Ausnahmefällen möglich. Ferner reguliert und deckelt die Richtlinie das Erheben von Gebühren im Austausch gegen die Daten.

Der nun vorliegende Kommissionsvorschlag (COM(2018) 234 final) enthält folgende für den Verkehrssektor wesentliche Änderungen:

- Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Dokumente von **öffentlichen Unternehmen**, welche die Richtlinie 2014/25/EU über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung anwenden müssen, sowie auf Dokumente von öffentlichen Unternehmen, die öffentliche Verkehrsdienstleistungen im Rahmen der EU-Verordnung 1370/2007 erbringen (Art. 1.1)
- Definition eines „öffentlichen Unternehmens“ als Unternehmen, auf welches die öffentliche Hand direkt oder indirekt einen dominanten Einfluss hat (Art. 2)
- **Dynamische Daten** (Echtzeitdaten) müssen direkt nach ihrer Gewinnung via APIs zur Verfügung gestellt werden (ansonsten innerhalb eines kurzfristigen Zeitraums) (Art. 5).
- **Verpflichtung zur kostenfreien Bereitstellung zur Weiterverwendung von Daten von besonders hohem Wert („high value data sets“)**: diese Verpflichtung betrifft sowohl öffentliche Stellen als auch öffentliche Unternehmen. Die Kommission soll per delegiertem Rechtsakt eine Liste von hochwertigen Datensätzen erstellen, die grundsätzlich kostenlos, in maschinenlesbarem Format, per API und in Form eines offenen Standards zur Verfügung gestellt werden müssen. Allein vom Prinzip der Kostenfreiheit kann bei öffentlichen Unternehmen abgewichen werden, wenn eine Folgenabschätzung zu dem Ergebnis kommt, dass dies zu einer erheblichen Verzerrung der Konkurrenz in den Märkten führen würde (Art. 13).
- Bei der Berechnung der Kosten, die für die **Berechnung der Gebühren** berücksichtigt werden können, können zukünftig auch Kosten für die Anonymisierung von persönlichen Daten sowie Kosten für Maßnahmen zum Schutz der Vertraulichkeit von Geschäftsinformationen berücksichtigt werden (Art. 6).
- Öffentliche Unternehmen können zusätzlich zu den bloßen Kosten der Datenbereitstellung auch eine „**angemessene Investitionsrendite**“ mit veranschlagen, die allerdings laut Definition (Art. 2) gedeckelt ist (Art. 6).
- **Exklusive Rechte** (d.h. das Teilen der Daten mit ausgewählten Partnern) bleiben weiterhin **verboten**, außer wenn dies zur Bereitstellung eines öffentlichen Dienstes notwendig ist, und auch dann nur unter bestimmten Bedingungen (Art. 12).

---

## VDV-Stellungnahme

Der Wert der Daten ist mit zunehmender Digitalisierung ins Bewusstsein der Unternehmen gerückt. **Auch die ÖPNV-Unternehmen haben die Chancen der Digitalisierung für sich erkannt und investieren so gut sie können in die digitale Transformation.** Dazu gehört auch ein offener und fairer Umgang mit Daten, die im Unternehmen produziert werden. Das Teilen von Daten hat bereits eine lange Tradition: häufig werden Daten z.B. mit lokalen Entwicklern und Start-ups zur Beförderung der Wirtschaft oder auch mit größeren Plattformen geteilt; teilweise haben Verbände oder Unternehmen auch eigene „open data“-Portale eingerichtet, wo sämtliche Akteure gleichermaßen auf bestimmte Datensätze zugreifen können. Im Verkehrssektor stehen dabei vor allem **die Daten im Mittelpunkt, die dem Endkunden den größten Nutzen bringen: Fahrplandaten und zunehmend auch mit Echtzeitdaten ermittelte Verbindungen** werden in freier Entscheidung der Verkehrsunternehmen und -verbände herausgegeben, damit dazu neue Informationsdienste und Apps entwickelt werden können. Sensible Kundendaten hingegen bleiben aus Gründen des Wettbewerbs und Datenschutzes in Unternehmenshand. Wichtig ist, dass die Herausgabe von Daten jeweils eine Unternehmensentscheidung ist und das Teilen auf der Basis selbst gewählter Lizenzen erfolgt.

Daten können auch unmittelbar zur Wertschöpfung der (oftmals in nicht kostendeckenden Märkten tätigen) öffentlichen Unternehmen und damit zur Entlastung der öffentlichen Hand verwendet werden. Die Erwirtschaftung dieser Mittel ist insbesondere zur Beschleunigung und Kofinanzierung der digitalen Transformation des öffentlichen Sektors auch im Sinne der Bürger und Endkunden wünschenswert.

Vor diesem Hintergrund begleitet der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) den Legislativvorschlag zur Überarbeitung der PSI-Richtlinie mit großem Interesse und analysiert, wie er sich auf die Verkehrsunternehmen in Deutschland auswirken würde (von denen viele unter die Definition „öffentliches Unternehmen“ fallen würden und einige als „öffentliche Stelle“ zu betrachten wären) bzw. wie das Gesetz in unserer Branche in die Praxis umzusetzen wäre.

Dazu möchten wir folgende Hinweise geben:

---

### Erhalt der Daseinsvorsorge & Förderung der Digitalisierung im Verkehrssektor

---

Zahlreiche Branchen, so auch die öffentlichen Verkehrsunternehmen, haben die Chancen der Digitalisierung für sich erkannt und befinden sich fest auf dem Weg hin zum digitalen Wandel. Allerdings erfordert diese Transformation hohe Investitionen, deren Kosten nicht im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen durch die öffentliche Hand übernommen werden; vielmehr müssen die Unternehmen selbst dafür aufkommen. Die daten-getriebene Verbesserung der öffentlichen Dienstleistung, die daten-basierte Individualisierung der kundenbezogenen Services und die Entwicklung neuer daten-basierter Dienstleistungen, die vermarktet werden können, sowie der Austausch und Handel mit (nicht-personenbezogenen) Daten bieten hier Möglichkeiten zusätzlicher Einnahmequellen, die entweder in den ÖPNV insgesamt oder aber speziell in den Prozess der Digitalisierung reinvestiert werden können. Dies wiederum ist wichtig, um die Daseinsvorsorge nachhaltig abzusichern: Von höheren Einnahmen für bessere öffentliche Dienstleistungen profitiert am Ende die gesamte Gesellschaft.

Die PSI-Richtlinie erkennt einerseits an, dass die öffentlichen Stellen und Unternehmen selbst entscheiden, ob und welche Daten sie öffnen (Grundsatz in Art. 3, der für sämtliche Artikel gilt). Andererseits weicht der nun vorliegende Vorschlag in Art. 13 davon ab, indem hier erstmals eine Verpflichtung zur Bereitstellung von Daten festgeschrieben wird. Gerade für „besonders wertvolle

Daten“ – wobei bisher offen bleibt, um welche Daten es tatsächlich geht – droht hier öffentlichen Stellen und öffentlichen Unternehmen Kapital in Form von Daten entzogen zu werden.

**Es ist wichtig, dass alle – auch öffentliche! – Unternehmen zukünftig die Möglichkeit behalten, Eigentümer der in ihren Unternehmen entstandenen Daten zu bleiben und diese wirtschaftlich einzusetzen. Dadurch kann der wichtige Digitalisierungsprozess refinanziert werden. Eine „open data“-Verpflichtung für Unternehmen sollte es daher nicht geben.**

---

## ÖPNV-Unternehmen stehen dreifach im Wettbewerb

---

Der ÖPNV spielt für die zukünftige Mobilität (Stichwort: Verkehrswende) eine Schlüsselrolle, wenn das Ziel ist, eine nachhaltige, effiziente, emissionsarme und kostengünstige Mobilität für alle Menschen sicherzustellen. Selbst wenn ergänzende Mobilitätsangebote zunehmen, muss der hocheffiziente ÖPNV das Rückgrat der Mobilität, insbesondere in Ballungszentren bleiben.

Trotz ihrer Rolle als öffentliche Dienstleistungserbringer befinden sich die Verkehrsunternehmen jedoch zunehmend dreifach in Wettbewerb:

1. **untereinander** (Wettbewerb um Ausschreibungen);
2. **mit neuen Mobilitätsanbietern auf der Straße** (car-sharing, ride-pooling, etc. – angeboten durch private Konzerne, z.B. die Automobilindustrie);
3. **mit branchenfernen IT-Unternehmen und Plattformen** (Uber, Google, und andere IT-Firmen oftmals mit Sitz im außereuropäischen Ausland), die zwar nicht selbst fahren, aber die (daten-basierte) Kommunikation mit dem Kunden übernehmen wollen.

ÖPNV-Unternehmen möchten jedoch selbst weiterhin Mobilitätsanbieter und nicht lediglich „Lohnkutscher“ sein. Der Kontakt zum Kunden ist für unsere Branche daher sehr wichtig.

Der Kommissionsvorschlag geht einerseits an manchen Stellen auf die Tatsache ein, dass für öffentliche Unternehmen – anders als für öffentliche Stellen – eine Folgenabschätzung mit Blick auf Wettbewerbsverzerrungen nötig ist. Andererseits zielt die Richtlinie grundsätzlich darauf ab, der Digitalwirtschaft neue Daten zu liefern, damit private Unternehmen anhand dieser Daten Geschäftsmodelle entwickeln können. Die Vorkehrungen zum Schutz des ÖPNV und anderer öffentlicher Unternehmen sind im Verhältnis zu diesem grundsätzlichen Prinzip sehr undeutlich formuliert und enthalten keine Informationen darüber, ob sämtliche drei o.g. Wettbewerbssituationen dabei berücksichtigt werden. Hier sieht der VDV Nachbesserungsbedarf.

Die Förderung der Digitalwirtschaft mag aus der Perspektive der DG CONNECT sinnvoll erscheinen. Ein einseitiges Teilen der Daten zum Nachteil der klassischen ÖPNV-Unternehmen steht jedoch wichtigen Zielen der europäischen, nationalen und lokalen Verkehrspolitik entgegen und beeinflusst den heutigen und zukünftigen Markt. Es steht zu befürchten, dass für die Unternehmen sensible Daten von öffentlichen Unternehmen hin zu (ggf. branchenfernen) privaten Unternehmen fließen, die ihrerseits hingegen keine Daten teilen und dazu auch nicht verpflichtet sind.

**Die Förderung der Digitalwirtschaft durch die PSI-Richtlinie darf nicht auf Kosten eines anderen Sektors, beispielsweise des öffentlichen Personenverkehrs, erfolgen. Hier ist auf einen ausgewogenen Interessenabgleich und die Kompatibilität mit verkehrspolitischen Zielen zu**

achten. Ferner ist stärker zwischen der Regulierung öffentlicher Stellen und der Regulierung öffentlicher Unternehmen zu unterscheiden, wobei die Anforderungen an öffentliche Stellen weiter gehen können als die an öffentliche Unternehmen (z.B. hinsichtlich Lizenzen, exklusiver Rechte und der Verpflichtung, Datensätze zu öffnen).

---

### Private vs. Öffentliche: Unterscheidung nicht anhand der Unternehmensform

---

Der Richtlinien-Vorschlag unterscheidet hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs zwischen öffentlichen Unternehmen, die zukünftig in den Anwendungsbereich fallen sollen, und privaten Unternehmen, die *nicht* in den Anwendungsbereich fallen.

Zum einen steht die Definition nicht zwangsläufig mit den nationalen Definitionen eines „öffentlichen Unternehmens“ im Einklang. Darüber hinaus gibt es auch Mischformen (z.B. ein privates Unternehmen, das jedoch einen gewissen Anteil öffentlichen Kapitals hat, oder ein privates Unternehmen, das Tochter eines öffentlichen Unternehmens ist.)

Zum anderen verbietet es der Vertrag über die Europäische Union (Art. 345 AEUV), in der europäischen Gesetzgebung hinsichtlich der Unternehmensform zu unterscheiden.

*„Die Verträge lassen die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedstaaten unberührt.“ (Art. 345 AEUV)*

Neutralität hinsichtlich der Eigentumsordnung von Unternehmen bedeutet auch, dass die europäischen Grundprinzipien sowohl auf öffentliche als auch auf private Unternehmen Anwendung finden: keine Diskriminierung.

Nicht zuletzt verkennt dieser Richtlinien-vorschlag, dass öffentliche und private Unternehmen im Verkehrsbereich um dieselben Dienstleistungsaufträge konkurrieren. Eine Unterscheidung in „private“ und „öffentliche“ Unternehmen hinsichtlich deren Umgangs mit ihren Daten würde an dieser Stelle den Wettbewerb verzerren.

**Sinnvoller erscheint daher eine Unterscheidung anhand der Frage, ob ein Unternehmen einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag ausführt oder nicht.**

Da der Richtlinien-vorschlag selbst in Artikel 1 Absatz 2 (b) vorsieht, dass Daten, die außerhalb des öffentlichen Dienstleistungsauftrags produziert werden, nicht in den Anwendungsbereich fallen sollen, scheint die Kommission für diese Unterscheidung offen zu sein. Wichtig wäre nun, sie auch im restlichen Text entsprechend umzuformulieren.

**Ferner ist auf die Wettbewerbssituation zwischen klassischen ÖV-Unternehmen und neuen Mobilitätsanbietern (Uber, etc.) zu achten. Da diese nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden können und daher nicht in den Anwendungsbereich der Public Sector Information-Richtlinie passen, muss auf andere Weise der ungleiche Wettbewerb ausgeglichen werden, beispielsweise durch Reziprozitätsanforderungen: demnach könnten öffentliche Unternehmen in ihren Lizenzen verlangen, dass diejenigen, die ihre Daten erhalten, gleichermaßen eigene Datensätze mit ihnen teilen.**



---

## Wer zahlt für den ÖPNV (und wem gehören die Daten)?

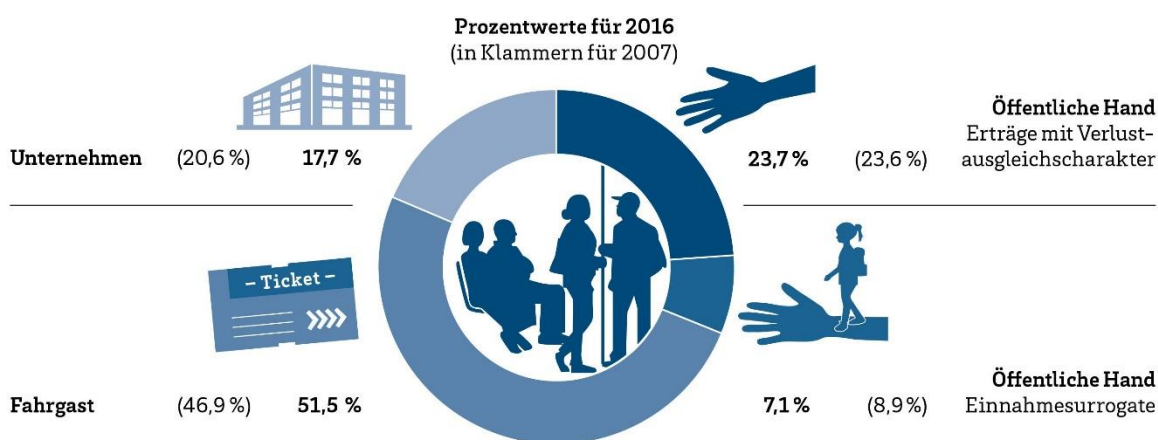
---

Im Zusammenhang mit der PSI-Richtlinie wird von manchen Seiten behauptet, dass die Daten, die in Verkehrsunternehmen entstehen, bereits durch die öffentliche Hand bezahlt seien. Dies trifft nach Auffassung des VDV nicht zu, zumal die **öffentlichen Zuschüsse** sich im Mittel auf nur **23,7 Prozent** beschränken. Der Rest wird aus Fahrgeldeinnahmen, eigenen Mitteln und Ausgleichszahlungen für Schüler- und Sozialtickets eingenommen. Vor diesem Hintergrund kann nicht argumentiert werden, dass die öffentliche Hand Eigentümer der in Verkehrsunternehmen erhobenen Daten sei – vielmehr gehören die Daten denjenigen, die sie produzieren/erheben, d.h. den Verkehrsunternehmen.

---

### Wer zahlt eine Fahrt im ÖPNV?

---



---

## Doppelte Regulierung des Verkehrssektors vermeiden

---

Das Thema Daten-Bereitstellung und Weiterverwendung von Daten ist kein neues Thema für den Verkehrssektor. Erst vor einem Jahr, im Mai 2017, hat die DG MOVE ihren delegierten Rechtsakt (EU) 2017/1926 über multimodale Reiseinformationen vorgestellt, nach dem Reiseauskunfts- und Buchungsdaten in zentralen nationalen Datendrehscheiben gesammelt werden sollen, um den Zugriff darauf zu erleichtern. Diese Verordnung stellt bereits einen Kompromiss dar, auf den sich die Branche eingelassen hat; aktuell sind die Mitgliedstaaten mit der Umsetzung in nationales Recht beschäftigt.

**Es führt zu Rechtsunsicherheit und entspricht nicht dem Grundsatz guter Gesetzgebung, wenn dasselbe Thema nun in einem zweiten Unionsrechtsakt erneut und in gewissen Punkten anderslautend geregelt wird.**

Während die delegierte Verordnung (EU) 2017/1926 eine Verpflichtung zur Bereitstellung statischer Daten enthält und die Entscheidung bzgl. dynamischer Daten den Mitgliedstaaten überlässt, sieht die PSI-Richtlinie vor, dass grundsätzlich *keine* Verpflichtung zur

Veröffentlichung besteht; allein der neue Artikel 13 sieht – ausgerechnet für besonders wertvolle Daten – vor, dass diese veröffentlicht werden *müssen*. Hinsichtlich der Modalitäten gibt es jedoch Unterschiede zwischen beiden Texten: so schließt der delegierte Rechtsakt auch private Unternehmen mit ein; ferner enthält er nicht so detaillierte Vorgaben bzgl. der Gebühren, die für die Daten erhoben werden können, und lässt den Akteuren Freiraum bei der Wahl der Lizenzen.

**Gegenüberstellung der delegierten Verordnung 2017/1926 und des Entwurfs zur Überarbeitung der PSI-Richtlinie**

	Delegierte VO 2017/1926	PSI-Richtlinie (Entwurf)
<b>Ziel</b>	Erleichterung multi-modalen Reisens; Förderung der Verkehrsverlagerung hin zu nachhaltigen Verkehrsmitteln (Erwägungsgrund 20)	Erleichterte Nutzung vorhandener Daten durch die Wirtschaft sowie zum Wohl der Allgemeinheit (Erwägungsgrund 7)
<b>Betroffene Akteure</b>	Sämtliche Verkehrsarten, öffentliche sowie private Unternehmen: Verkehrsmittel mit Fahrplan (Flugzeug, Bahn, Fernbus, Schiff, lokaler ÖPNV), on-demand-Verkehre (car-sharing, bike-sharing, etc.), persönliche Verkehrsmittel (Auto, Motorrad, Fahrrad, Laufen)	Öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen
<b>Betroffene Daten</b>	Statische Daten entsprechend einer Liste im Anhang müssen an einen National Access Point geliefert werden. Falls Mitgliedstaaten dies beschließen, sind auch dynamische Daten entsprechend einer weiteren Liste im Anhang betroffen.	Unklar. Grundsätzlich betroffen sind sämtliche Daten, „deren Weiterverwendung erlaubt ist“ (Art. 3). Art. 13 hingegen <i>verpflichtet</i> hingegen zur Öffnung von Datensätzen, die noch durch die Kommission per delegiertem Rechtsakt zu bestimmen sind.
<b>Gebühren</b>	Eine vernünftig bemessene und proportionale finanzielle Ausgleichszahlung ist möglich, die Kosten für die Zurverfügungstellung und Verteilung der Daten abdeckt.	Umsonst oder beschränkt auf die marginalen Kosten für die Reproduktion, Zurverfügungstellung, Verteilung und ggf. Anonymisierung der Daten. Öffentliche Unternehmen dürfen eine vernünftige Investitionsrendite verlangen, die jedoch per Definition gedeckelt ist.
<b>Lizenzen</b>	Die Bedingungen für die Weiterverwendung von Daten können durch Lizenzen festgelegt werden. Lizenzen sollen die Weiterverwendung möglichst wenig einschränken und nicht den Wettbewerb beeinflussen	Die Weiterverwendung von Daten darf mit oder ohne Einschränkungen/Bedingungen erlaubt werden. Lizenzen sollen die Weiterverwendung möglichst wenig einschränken und nicht den Wettbewerb beeinflussen. Mitgliedstaaten stellen Standard-Lizenzen zur Verfügung; deren Verwendung ist erwünscht.



Der größte Unterschied bei diesen beiden Rechtsakten besteht darin, dass der delegierte Rechtsakt der DG MOVE verkehrsträgerübergreifend gilt und sich auf konkret festgelegte Datensätze bezieht, die den größten Nutzen für den Endnutzer / Reisenden haben. Es geht dabei um das Erreichen verkehrspolitischer Ziele. Die Interessen der öffentlichen Verkehrsunternehmen werden gewahrt. Hingegen bezieht sich die PSI-Richtlinie nur auf öffentliche Unternehmen; ferner hat sie zum primären Ziel die Förderung der Digitalwirtschaft (ggf. zulasten der ÖPNV-Unternehmen). Nicht zuletzt ist darin nicht festgelegt, welche Datensätze verpflichtend zu öffnen sind und ob diese Liste über die im delegierten Rechtsakt festgelegten Daten möglicherweise hinausgeht.

**Der VDV spricht sich vor dem Hintergrund der bereits weitreichenden sektoralen Regulierung dafür aus, den Verkehrsbereich aus dem Anwendungsbereich der PSI-Richtlinie herauszuhalten und stattdessen auch zukünftig über Sektorengesetze zu regulieren.**

---

### Liste der „hochwertigen Datensätze“ (Artikel 13)

---

Der neue Artikel 13, der über die bisherige Richtlinie hinaus nun auch eine Verpflichtung zur Öffnung und freien Bereitstellung der "besonders wertvollen Daten" enthält, führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Nicht nur bleibt im Kommissionsvorschlag völlig offen, um welche Daten es sich potentiell handeln könnte; noch dazu werden der Kommission weitreichende Kompetenzen eingeräumt, diese Datensätze per delegiertem Rechtsakt festzulegen - und dies in einem Bereich (Verpflichtung zur Öffnung von Daten), das sich besonders intensiv auf die diversen Branchen, darunter auch auf die Verkehrsbranche, auswirken wird.

**Aus Sicht des VDV ist es dringend erforderlich, im Gesetzestext einzugrenzen, um welche Daten es sich handelt, und die Liste der „hochwertigen Datensätze“ per Durchführungsrechtsakt (implementing act) anstatt per delegiertem Rechtsakt zu beschließen.**

Da die PSI-Richtlinie sektorenübergreifend 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 sollte deutlich in den Artikel 13 hereingeschrieben werden, um für die diversen betroffenen Branchen zu mehr Rechtssicherheit zu führen.

### High Value Data Sets (nach der „Open Data Charta“ der G8-Staaten)

- Companies: Company/business register
- Crime and Justice: Crime statistics, safety
- Earth observation: Meteorological/weather, agriculture, forestry, fishing, and hunting
- Education: List of schools, performance of schools, digital skills
- Energy and Environment: Pollution levels, energy consumption
- Finance and contracts: Transaction spend, contracts let, call for tender, future tenders, local budget, national budget (planned and spent)

- Geospatial: Topography, postcodes, national maps, local maps
- Global Development: Aid, food security, extractives, land
- Government Accountability and Democracy: Government contact points, election results, legislation and statutes, salaries (pay scales), hospitality/gifts
- Health: Prescription data, performance data
- Science and Research: Genome data, research and educational activity, experiment results
- Statistics: National statistics, census, infrastructure, wealth, skills
- Social mobility and welfare: Housing, health insurance and unemployment benefits
- Transport and Infrastructure: Public transport timetables, access points broadband penetration

Für den Verkehrssektor bietet sich anstelle einer neuen Liste 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.

**Die in Artikel 13 neu eingeführte Verpflichtung zur Öffnung von Daten sollte ferner nur für öffentliche Stellen bestehen. Öffentliche Unternehmen sollten von dieser Verpflichtung ausgenommen werden.** Da diese im Wettbewerb stehen (s.o.), sollte der Zurverfügungstellung von Daten stets ein entsprechender Unternehmensbeschluss vorausgehen.

---

### Teilen von Daten zwischen Verkehrsunternehmen und Auftraggeber

---

Üblicherweise sind Verkehrsunternehmen, die im Auftrag einer öffentlichen Behörde oder von Verbänden Dienstleistungen erbringen, vertraglich dazu verpflichtet, ihrem Auftraggeber gewisse Daten zur Verfügung zu stellen. Bisher umfasst dies auch eine Reihe von Daten, die aus geschäftlichen Gründen sensibel sind und deren Teilen Konsequenzen für den Wettbewerb hätten. Die Auftraggeber, die diese Daten bislang vertraulich behandeln, sind, zumal es öffentliche Stellen sind, ggf. zukünftig ihrerseits dazu verpflichtet, Daten, die ihnen vorliegen, im Sinne der PSI-Richtlinie öffentlich zu Verfügung zu stellen.

**Der VDV bittet um eine kritische Prüfung, ob sensible Daten - oder vom Verkehrsunternehmen als sensibel deklarierte Daten - die an die auftraggebende Behörde geliefert werden, vor einer Veröffentlichung hinreichend geschützt sind. Andernfalls sollte hier dringend nachgebessert und ein entsprechender Schutz ausdrücklich in den Text hineingeschrieben werden. Es sollte auch klar gestellt werden, dass eine solche Weitergabe innerhalb des öffentlichen Sektors nicht als Weiternutzung im Sinne der PSI-Richtlinie zu verstehen ist.**

Das Teilen von Daten mit dem Ziel, die Nutzung des ÖPNV für den Kunden angenehmer und effizienter zu gestalten, ist eine gut gelebte Praxis in unserer Branche. Vielfach erhalten Programmierer oder lokale Start-ups mit einer guten Idee für eine neue App von den ÖV-Unternehmen Datensätze, um Innovationen hervorzubringen. Davon profitiert auch die lokale Wirtschaft. Vielfach handelt es sich dabei um Daten, die die Unternehmen jedoch nicht mit der Allgemeinheit teilen möchten, sondern nur mit ausgewählten Partnern, die ihrerseits mit den Daten vertraulich umgehen.

Ähnlich gestaltet sich der Aufbau von Forschungsprojekten und Innovationsprojekten. Beispielsweise gehen ÖPNV-Unternehmen zum Testen von autonomen Shutteln Partnerschaften mit anderen, ausgewählten 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, die möglicherweise ein Konkurrenzangebot aufbauen möchten.

Der VDV engagiert sich bekanntlich beim Aufbau der Reiseinformations- und Buchungsplattform "Mobility inside", welche alle Verkehrsunternehmen miteinander vernetzt und das Nutzen des ÖPNV und komplementärer Mobilitätsangebote von der Reiseauskunft bis hin zum Ticketing für die Kunden erleichtern soll. Die Plattform soll - anders als die "üblichen" großen IT-Plattformen, wie man sie aus der Hotelbranche kennt - nicht branchenfern betrieben werden, sondern vollständig in der Hand der Verkehrsbranche bleiben. Selbstverständlich muss diese Plattform, die im Interesse der ÖV-Unternehmen aufgebaut wird, refinanziert werden und kann nur erfolgreich werden, wenn die Verkehrsunternehmen ihre Kundengeschäfte bevorzugt über diese und nicht über andere Plattformen abwickeln können.

Die PSI-Richtlinie sieht in Art. 11 (zukünftig Art. 12) zwar vor, dass exklusive Rechte in Ausnahmefällen möglich sind, und zwar im Falle dass ein solches Recht „für die Bereitstellung eines Dienstes im öffentlichen Interesse (...) erforderlich“ ist. Dies bezieht sich jedoch nach Erläuterung der DG CONNECT 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.

**Für die oben genannten sowie für zahlreiche weitere Beispiele ist es 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.**

Während es nachvollziehbar ist, hinsichtlich exklusiver Rechte eine größtmögliche Transparenz zu schaffen, steht der Artikel 12 Absatz 4 dem Wettbewerbsrecht entgegen, da er dazu verpflichtet, „rechtliche oder praktische Vorkehrungen“ öffentlich zugänglich zu machen; hierunter fallen auch vollständige Verträge zwischen Partnern, die üblicherweise geheim gehalten werden. **Hier ist unbedingt auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen zu achten.**

**Verträge und Vereinbarungen gelten nicht als „öffentliche Daten“ und sollten weiterhin der Geheimhaltung unterliegen.** Die Anforderungen, die in Art. 12 (4) aufgeführt sind, sind zudem unnötig, da öffentliche Stellen und Unternehmen bereits das Wettbewerbsrecht beachten müssen, was das Einräumen eines Vorteils zugunsten eines einzelnen Partners verbietet.

Ferner stellt die vorgesehene Frist von zwei Monaten vom Zeitpunkt der Veröffentlichung der Verträge oder Vereinbarungen bis zu deren Umsetzung eine unverhältnismäßige Belastung für die Unternehmen und Behörden dar; diese wären gezwungen, die Umsetzung ihres Kooperationsprojekts um zwei Monate zu verzögern.

**Der VDV spricht sich aus den oben genannten Gründen für das Löschen von Artikel 12 Absatz 4 aus.**

---

### Wert der Daten und Kosten für deren Erhebung und Bereitstellung

---

Der VDV bedauert, dass die PSI-Richtlinie dem tatsächlichen Wert der Daten nicht genügend Rechnung trägt, der oftmals höher liegt als die Gebühren, welche ggf. für deren Weitergabe verlangt werden können. Dadurch werden die Verkehrsunternehmen in der Möglichkeit, ihre eigene Dienstleistung zu verbessern bzw. ihren Digitalisierungsfortschritt durch datenbasierte Produkte oder das Handeln mit Daten zu refinanzieren, eingeschränkt.

Dies wird noch dadurch verschärft, dass Artikel 13 vorsieht, dass die "besonders wertvollen Daten" grundsätzlich *umsonst* zur Verfügung zu stellen sind. Dies verkennt, dass auch für diese Daten ein Aufwand für die Produktion, die Pflege/Aktualisierung, das Speichern und das Bereitstellen entsteht. Auf diesen Kosten würde das Unternehmen sitzenbleiben - davon abgesehen, dass es vom "besonders hohen Wert" dieser Daten nicht profitieren darf.

Auch die Möglichkeit einer Beteiligung am Profit Dritter, den diese anhand der Daten, die sie von Verkehrsunternehmen erhalten, machen, schließt die PSI-Richtlinie aus. Dies ist zu bedauern, denn auch dadurch könnte die ÖPNV-Branche ansonsten zusätzliches Einkommen generieren. Eine solche Beteiligung an den Werten, die durch die Daten erzeugt werden, würde die Digitalwirtschaft fördern, ohne den öffentlichen Unternehmen ihre Werte zu entziehen.

**Der VDV setzt sich daher für mehr Flexibilität und eine höhere Beteiligung der Verkehrsunternehmen an Gewinnen aus daten-basierten Produkten bzw. am tatsächlichen Wert der Daten ein.**

---

### Lizenzen

---

Die Lizenzen, die beim Teilen von Daten zum Einsatz kommen, spielen eine sehr wichtige Rolle für die Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren. Beispielsweise stellt eine „share-alike“-Lizenz einen reziproken Austausch und ein Vertragsverhältnis auf Augenhöhe sicher; dabei stellt ein Unternehmen einem anderen Daten zur Verfügung und der Empfänger erklärt sich bereit, im Gegenzug ebenfalls Daten an das Unternehmen zurückzuliefern. **Grundsätzlich müssen diejenigen, die Daten zur Verfügung stellen, über die Lizenz deren Weiterverwendung ggf. eingrenzen, eine Kostenbeteiligung vereinbaren und Haftungsfragen klären können.**

Der Kommissionsvorschlag zu Art. 8 lässt den Akteuren weiterhin die freie Wahl der Lizenz, was der VDV befürwortet.

Bestrebungen, die Auswahl der Lizenzen einzugrenzen oder sogar die Unternehmen zur Wahl der am wenigsten einschränkenden Lizenzen zu verpflichten, sind für die Branche problematisch. Ebenso problematisch wären Klauseln, die vorsehen, dass die Lizenzen die Nutzung der Daten „nicht einschränken“ dürfen, da dies genau Sinn und Zweck von Lizenzvereinbarungen sein kann.

Unklar bleibt aus Sicht des VDV, ob auch für die „hochwertigen Datensätze“ aus Artikel 13 Lizenzen erlaubt sind. Dies sollte ermöglicht werden, damit auch hier Fragen der Haftung und andere Details zwischen den Vertragspartnern geklärt werden können.

---

### Auf Präzision und juristische Grenzen achten

---

Die Kommission hat die Überarbeitung der PSI-Richtlinie in Form eines „Recast“ vorgelegt. Dies bedeutet, dass nur die Abschnitte durch die Ko-Gesetzgeber weiter bearbeitet werden können, welche bereits durch die Kommission geändert wurden.

Dies betrifft auch den Titel, der wiedergeben sollte, was in der Richtlinie reguliert wird. Da sich die Richtlinie weiterhin hauptsächlich mit der Weiterverwendung von Daten beschäftigt, und nicht grundsätzlich den Zugang zu Datensätzen reguliert, **plädiert der VDV für die Beibehaltung des bisherigen Titels.**

---

## Änderungsvorschläge

Der VDV sieht die oben genannten Punkte bei der Überarbeitung der Public Sector Information-Richtlinie 2003/98/EG sehr kritisch und schlägt folgende Änderungen vor:

- **Stärkere Unterscheidung zwischen Anforderungen an öffentliche Stellen und öffentliche Unternehmen (z.B. hinsichtlich des Schutzes eigener Daten, der Nutzung von Lizenzen, der Verpflichtung zur Offenlegung von Daten, sowie des Nutzens / der Orientierung am Wert der Daten)**
- **Gleichstellung öffentlicher und privater Unternehmen, die sich im Wettbewerb befinden (Schaffung eines „level playing field“)**
- **Ausnahme des Verkehrsbereichs von der sektorübergreifenden PSI-Richtlinie, zumal die Öffnung von Verkehrsdaten bereits durch Sektorengesetze geregelt ist**
- **Keine „open data“-Verpflichtung zur Öffnung bestimmter Datensätze für Unternehmen (Beschränkung einer solchen Verpflichtung auf öffentliche Stellen)**
- **Konkretisierung der Daten, die von Artikel 13 („high value data“) berührt sind, z.B. in Form eines klaren Verweises in Art. 13 zum Datensatz im Annex der Open Data-Charta der G8**
- **Die Möglichkeit exklusiver Partnerschaften für öffentliche Unternehmen erhalten, da diese nur dann Innovationsprojekte oder neue Kundendienste mit ausgewählten Partnern aufbauen können**
- **Löschen von Artikel 12 Absatz 4 hinsichtlich der weitreichenden Transparenzanforderungen; diese sind schon durch das Wettbewerbsrecht hinreichend abgedeckt**
- **Prüfung und ggf. deutlich formulierter Schutz sensibler Daten, die ein Verkehrsunternehmen seiner auftraggebenden Behörde ausliefern muss, vor Veröffentlichung**
- **Erhalt der Möglichkeit, Lizenzen für die Weitergabe von Daten frei zu wählen (u.a. auch share-alike-Lizenzen)**
- **Stärkere Berücksichtigung des Wertes der Daten sowie der Kosten für das Sammeln, die Pflege und die Bereitstellung der Daten**
- **Beibehaltung des bisherigen Titels**

Der VDV stellt entsprechende Änderungsvorschläge zum Kommissionsvorschlag auf Nachfrage gerne zur Verfügung.