

Der Entwurf des BMDV zum Mobilitätsdatengesetz gefährdet unnötig das Carsharing

Der Bundesverband Carsharing e.V. (bcs) und seine Mitglieder unterstützen das Ziel, multimodale digitale Auskunftssysteme zu etablieren. Die deutschen Carsharing-Anbieter beliefern bereits heute 32 solcher Auskunftssysteme mit ihren Daten. Wir befürworten auch die Schaffung eines Mobilitätsdatengesetzes. Wir lehnen jedoch den vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) vorgelegten Gesetzentwurf für ein Mobilitätsdatengesetz (MDG) ab. Das vom BMDV geplante Gesetz ist ein tiefer, schädlicher und unnötiger Eingriff in den Carsharing-Markt.

Die größte Gefahr im BMDV-Entwurf geht von der Open-Data-Pflicht für alle Mobilitätsdaten aus. Für viele Datensätze im Carsharing ist eine Open-Data-Veröffentlichung kein Problem. Wenn aber die Verfügbarkeitsdaten von Carsharing-Fahrzeugen für jedermann und jede Nutzung zugänglich gemacht werden, dann führt dies zu gefährlichen Verwerfungen im Carsharing-Markt.

Wir setzen uns deshalb dafür ein, dass im Mobilitätsdatengesetz für Datensätze mit hoher Schutzwürdigkeit eine Ausnahme von der generellen Open-Data-Pflicht möglich wird. In diesen Ausnahmefällen sollen die betreffenden Daten ausschließlich für die Verkehrsplanung und zur Endkund*innen-Beauskunftung in multimodalen digitalen Auskunftssystemen zur Verfügung stehen. Eine solche Beschränkung der Nutzung soll möglich sein, wenn durch eine Open-Data-Bereitstellung Marktverzerrungen drohen, eigenwirtschaftliche Geschäftsmodelle von Dateninhabern gefährdet sind oder der Datenschutz für natürliche Personen gefährdet ist. Das geltende EU-Recht für Mobilitätsdaten lässt eine solche Regelung zu.

Darüber hinaus setzen wir uns dafür ein, dass im Mobilitätsdatengesetz Carsharing-Anbieter und Carsharing-Kund*innen besser vor unlauteren Geschäftspraktiken und der Verletzung von Datenschutzrechten geschützt werden.

Nachfolgend erläutern wir unsere Kritik im Einzelnen. Danach machen wir einen konkreten Vorschlag, wie der Gesetzentwurf zum Mobilitätsdatengesetz verbessert werden kann.

Eine Open-Data-Pflicht für Carsharing-Verfügbarkeitsdaten hat erhebliche schädliche Auswirkungen auf den Carsharing-Markt und die Carsharing-Anbieter

Eine Analyse von Carsharing-Verfügbarkeitsdaten ermöglicht es, die Carsharing-Nachfrage und die darauf reagierende Auslastungssteuerung der Carsharing-Anbieter vollständig zu analysieren.

Wenn Carsharing-Verfügbarkeitsdaten jedem Interessierten für alle Zwecke zur Verfügung stehen, wird das zum Problem:

- Heute sind deutsche Carsharing-Anbieter fast als einzige in der Lage, die Auslastung und Verfügbarkeit von Carsharing-Fahrzeugen langfristig im wirtschaftlichen Gleichgewicht zu halten. Anbieter aus aller Welt würden diese Fähigkeit gern kopieren. Die Open-Data Verpflichtung für Verfügbarkeitsdaten schafft den Wettbewerbsvorteil der deutschen Carsharing-Anbieter ab und vernichtet große Teile des Unternehmenswertes. Der wirtschaftliche Schaden für die Unternehmen geht in die Millionen.
- Auf der Basis einer Analyse der Carsharing-Verfügbarkeitsdaten lassen sich Carsharing-Systeme angreifen und vom Markt verdrängen. Wettbewerber können direkt bei einer Analyse der internen Finanzierungsbeziehungen zwischen den Standorten der Konkurrenz ansetzen und dann gezielt die nachfragestarken Standorte angreifen. Die Open-Data-Veröffentlichung von Carsharing-Verfügbarkeitsdaten erzeugt damit eine neue Art von Verdrängungswettbewerb, der davor nicht möglich war. Das ist auch ein Stück schlechte Industriepolitik: Zentrale Wettbewerbsvorteile der deutschen Carsharing-Branche werden vernichtet, zugleich können deutsche Carsharing-Anbieter keine vergleichbaren Datenbestände anderer Anbieter im Ausland nutzen, weil dort keine vergleichbaren Veröffentlichungspflichten existieren.
- In Deutschland sind Carsharing-Systeme bereits weit in die städtische Peripherie und den ländlichen Raum vorgedrungen. Unter den Bedingungen einer Open-Data-Verfügbarkeit von Verfügbarkeitsdaten fehlt für diese Expansion jede Return-on-Invest-Perspektive. Denn Carsharing-Anbieter sehen dann in Echtzeit, wo Wettbewerber Nachfragepotenzial neu erschlossen wurde. Die weitere eigenwirtschaftliche Expansion der Carsharing-Systeme in schwierige und nachfrageschwache Lagen wird daher zum Erliegen kommen. Das ist nicht im Interesse der Kommunen, die sich mehrheitlich einen Ausbau der Carsharing-Angebote wünschen.

Im Ergebnis erzeugt die Open-Data-Pflicht für Verfügbarkeitsdaten ein teilweises Marktversagen im Carsharing-Markt und eine wirtschaftliche Destabilisierung der Carsharing-Angebote. Beides ist nicht im Allgemeininteresse. Carsharing ist nachgewiesenermaßen ein Werkzeug zur Dekarbonisierung des Verkehrs. Ob auch digitale Dienste ein solches Werkzeug sein können, ist vollkommen unklar. Wir sind daher sicher, dass die undifferenzierte Open-Data-Pflicht dem Ziel widerspricht, die Dekarbonisierung im Verkehr zu fördern.

Im BMDV-Entwurf des Mobilitätsdatengesetzes fehlen Schutzmechanismen vor unlauterem Wettbewerb

Nach Maßgabe des derzeitigen Gesetzentwurfs darf mit bereitgestellten Mobilitätsdaten jedermann machen, was er will. Es werden nur umfassende Datenlieferpflichten der Dateninhaber formuliert, Pflichten für (kommerzielle) Datennutzer fehlen. Dadurch können digitale Vertriebsplattformen das Ranking der Mobilitätsoption in einer Auskunft meistbietend versteigern, für Verbraucher*innen fehlt jeder Schutz vor Mobilitätsauskünften, die von Geschäftsinteressen verzerrt sind.

Im BMDV-Entwurf des Mobilitätsdatengesetzes fehlen Schutzmechanismen für personenbeziehbare Carsharing-Daten

Verfügbarkeitsdaten von Carsharing-Fahrzeugen können leicht so angereichert werden, dass sie personenbeziehbar sind. Ist die Carsharing-Verfügbarkeit Open-Data bereitgestellt, wird es bald Software-Anwendungen geben, in die man Kennzeichen von Carsharing-Fahrzeugen eingeben kann, um zu erfahren, wie lange sich gebucht und wo sie abgestellt wurden. Das ermöglicht nicht nur, die einzelnen Fahrten von Personen nachzuvollziehen – auch Bewegungsmuster und längere Abwesenheiten vom Wohnort lassen sich so ermitteln. Der frühere Bundesdatenschutzbeauftragte hat daher bereits eine Registrierungspflicht für Organisationen gefordert, die dieser Daten nutzen.

Vorschlag für eine sachgerechte Überarbeitung des Mobilitätsdatengesetzes

Eine sachgerechte Regulierung der Bereitstellung und Nutzung von Mobilitätsdaten ist möglich:

- Für Datensätze mit hoher Schutzwürdigkeit muss im MDG eine Ausnahme von der generellen Open-Data-Pflicht möglich werden. In diesen Ausnahmefällen sollen die betreffenden Daten ausschließlich für die Verkehrsplanung und für die Endkund*innen-Beauskunftung in multimodalen digitalen Auskunftssystemen zur Verfügung stehen. Eine solche Beschränkung der Nutzung soll möglich sein, wenn durch eine Open-Data-Bereitstellung Marktverzerrungen drohen, eigenwirtschaftliche Geschäftsmodelle von Dateninhabern gefährdet sind oder Datenschutzrechte natürlicher Personen in Gefahr geraten könnten. Für geschützte Daten soll gelten, dass sie von den Nutzenden durch geeignete Maßnahmen vor dem Zugriff Dritter geschützt werden müssen.

Eine solches nach allgemeinen Kriterien erlaubte Ausnahme von der Open-Data-regel ist nicht-diskriminierend und beschränkt die Datennutzung nicht unzulässig. Sie ist deshalb mit der europäischen Gesetzgebung vereinbar. Sie schützt die Dateninhaber und die Datenschutzrechte natürlicher Personen in ausreichender Weise. Ausnahmen von der Open-Data-Bereitstellung können vom Bundesdatenkoordinator bestimmt werden, dessen Einsetzung das BMDV ohnehin plant.

- An geeigneter Stelle soll im Gesetzentwurf zudem auf die Regeln für die Datenweiterverwendung durch Datennutzende verwiesen werden, die in der europäischen Gesetzgebung bereits verankert sind. Diese Regeln schützen auf geeignete Weise vor verzerrenden Datenverwendungen.

Im Gesetzentwurf des BMDV können diese Vorschläge auf folgende Weise umgesetzt werden (wegfallender Text durchgestrichen, neu hinzugefügter Text **unterstrichen und gelb markiert**):

Bisheriger Referentenentwurf BMDV	bcs-Vorschlag
<p>§ 2 Zweck und Ziele des Gesetzes</p> <p>(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, auf die Dekarbonisierung des Verkehrssektors, die Ermöglichung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen sowie die Bereitstellung einer Datengrundlage für behördliche</p>	<p>§ 2 Zweck und Ziele des Gesetzes</p> <p>(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, auf die Dekarbonisierung des Verkehrssektors, die Ermöglichung von Innovationen und neuen Geschäftsmodellen, die Förderung von eigenwirtschaftlichen Geschäftsmodellen, sowie</p>

<p>Aufgabenerfüllung wie die Verkehrsplanung hinzuwirken.</p> <p>(2) Zu dem in Absatz 1 genannten Zweck verfolgt dieses Gesetz insbesondere die Ziele</p> <p>1. Diensteanbietern die Bereitstellung von hochwertigen und kontinuierlichen multimodalen Reiseinformationsdiensten sowie Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten zu ermöglichen,</p> <p>2. eine breite Verfügbarkeit und angemessene Qualität von Mobilitätsdaten sicherzustellen,</p> <p>(...)</p> <p>4. Verkehrsträgerübergreifend einheitliche Regeln für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten zu schaffen,</p> <p>(...)</p>	<p>die Bereitstellung einer Datengrundlage für behördliche Aufgabenerfüllung wie die Verkehrsplanung hinzuwirken.</p> <p>(2) Zu dem in Absatz 1 genannten Zweck verfolgt dieses Gesetz insbesondere die Ziele</p> <p>1. Diensteanbietern die Bereitstellung von hochwertigen und kontinuierlichen multimodalen Reiseinformationsdiensten sowie Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten zu ermöglichen,</p> <p>2. Dateninhaber und deren Geschäftsmodelle ausreichend zu schützen.</p> <p>2. 3. eine breite Verfügbarkeit und angemessene Qualität von Mobilitätsdaten sicherzustellen,</p> <p>(...)</p> <p>4. 5. Verkehrsträgerübergreifend möglichst einheitliche Regeln für die Bereitstellung von Mobilitätsdaten zu schaffen,</p> <p>(...)</p>
<p>§ 4 Bereitstellung von Mobilitätsdaten</p> <p>(1) Dateninhaber haben Mobilitätsdaten, die im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 sowie im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670 aufgeführt werden, sowie zugehörige Metadaten über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellen.</p> <p>Dabei sind die Vorgaben zu Zugänglichkeit, Austausch und Weiterverwendung von Daten der Artikel 4 und 5 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 (...) zu beachten.</p>	<p>§ 4 Bereitstellung von Mobilitätsdaten</p> <p>(1) Dateninhaber haben Mobilitätsdaten, die im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 sowie im Anhang der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670 aufgeführt werden, sowie zugehörige Metadaten über den Nationalen Zugangspunkt bereitzustellen.</p> <p>Dabei sind die Vorgaben zu Zugänglichkeit, Austausch und Weiterverwendung von Daten der Artikel 4, und 5 und Artikel 8 Absatz 1 und 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 (...) zu beachten.</p>
<p>§ 6 Datennutzung; Lizenzen</p> <p>(1) Die Bereitstellung und die Nutzung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt sind unentgeltlich.</p> <p>(2) Mobilitätsdaten dürfen für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck genutzt werden. Die Bedingungen für die Datennutzung müssen nichtdiskriminierend sei</p>	<p>§ 6 Datennutzung; Lizenzen</p> <p>(1) Die Bereitstellung und die Nutzung der Mobilitätsdaten über den Nationalen Zugangspunkt sind unentgeltlich. Die Kosten der Datenpflege durch die Dateninhaber gemäß § 8 übernimmt der Bund.</p> <p>(2) Mobilitätsdaten dürfen sollen möglichst für jeden kommerziellen oder nichtkommerziellen Zweck genutzt werden können. Die Bedingungen</p>

(3) Werden die Bedingungen für die Datennutzung in Lizenzvereinbarungen geregelt, sind vom Dateninhaber die Vorgaben zu Standardlizenzen in den nach §10 Absatz 1 aufgestellten Leitlinien zu beachten.

(4) Diensteanbieter müssen, entsprechend dem Artikel 5 Absatz 4 und dem Artikel 6 Absatz 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670, die Mobilitätsdaten, die über den nationalen Zugangspunkt in einem digitalen maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden, unverzüglich und vollständig in die von ihnen bereitgestellten Dienste einbeziehen.

für die Datennutzung müssen nichtdiskriminierend sein.

(3) Für ausgewählte Mobilitätsdaten kann die Nutzung beschränkt sein auf die Verwendung in multimodalen Reiseinformationsdiensten, in Echtzeit-Verkehrsinformationsdiensten und für Zwecke der Verkehrsplanung. Wird eine Nutzungsbeschränkung eingeführt, dann gilt für den Bezug der ausgewählten Mobilitätsdaten eine Registrierungspflicht. Eine Nutzungsbeschränkung für ausgewählte Mobilitätsdaten kommt infrage, wenn ohne sie

- das eigenwirtschaftliche Geschäftsmodell des Dateninhabers gefährdet wird,
- der Wettbewerb beeinträchtigt wird oder
- die Gefahr der Personenbeziehbarkeit von Mobilitätsdaten gegeben ist.

Über die Einführung einer Nutzungsbeschränkung für ausgewählte Mobilitätsdaten entscheidet der Bundeskoordinator.

~~(3)~~ (4) Werden die Bedingungen für die Datennutzung in Lizenzvereinbarungen geregelt, sind vom Dateninhaber die Vorgaben zu Standardlizenzen in den nach §10 Absatz 1 aufgestellten Leitlinien zu beachten.

~~(4)~~ (5) Diensteanbieter müssen, entsprechend dem Artikel 5 Absatz 4 und dem Artikel 6 Absatz 4 der Delegierten Verordnung (EU) 2022/670, die Mobilitätsdaten, die über den nationalen Zugangspunkt in einem digitalen maschinenlesbaren Format bereitgestellt werden, unverzüglich und vollständig in die von ihnen bereitgestellten Dienste einbeziehen. Dabei müssen die Vorschriften in Artikel 8 Absatz 2 und 3 der Delegierten Verordnung (EU) 2017/1926 angewendet werden.