



Stellungnahme der Stadtwerke München GmbH (SWM) und der Münchner Verkehrsgesellschaft mbH (MVG) zur Verbändeanhörung zum Mobilitätsdatengesetz

Lobbyregisternummer: R000611

Zusammenfassung

Wir begrüßen die Vorlage des Referentenentwurfes für ein Mobilitätsdatengesetz mit dem Ziel, bestehende Regelungslücken von Mobilitätsdaten zu schließen, um den Marktpartnern eine sichere Grundlage für ihre Geschäftsmodelle geben zu können.

Für die Stadtwerke München GmbH (SWM) und die Münchner Verkehrsgesellschaft mbH (MVG) spielen Daten eine zentrale Rolle für die angebotenen Dienstleistungen. Daher besteht aus unserer Sicht noch erheblicher Anpassungsbedarf hinsichtlich des Mobilitätsdatengesetzes. Den Entwurf unterstützen wir grundsätzlich, fordern jedoch gleiche Bedingungen und Vorgaben für öffentliche und private Unternehmen in Bezug auf die Herausgabe von Mobilitätsdaten. Des Weiteren betrachten wir die kostenlose Bereitstellung von umfangreichen, zum Teil wettbewerbsrelevanten Mobilitätsdaten des ÖPNV als kritisch, da dies zu Marktverzerrungen und wettbewerblichen Nachteilen führen könnte.

Inhalt

1. Einführung	2
2. Gleiche Bedingungen und Vorgaben für öffentliche und private Unternehmen (Level-Playing-Field)	4
3. Bereitstellung als offene Daten: Public Open Data / Mobilitätsdaten aus allen Bereichen müssen der gleichen Eigentumsordnung unterliegen	4
4. Verpflichtende Bereitstellung von Auslastungsdaten: Schaffung eines attraktiven Marktdesigns zur Erhöhung der Datenteilung	5
5. Verpflichtungen zu Qualitätsverbesserungen für Datennutzer und Dateninhaber: Förderung eines einheitlichen Marktes für Daten durch Standardisierung und die Entwicklung von Standardlizenzen	6
6. Datenschutz	6
7. „Datenaufsicht“: Sanktionierung bei Nicht-Bereitstellung: Verweigerungsmöglichkeit für die Weitergabe von Daten muss gegeben sein	7
8. Beispiele	7

1. Einführung

Eine wachsende Metropole wie München kann nur dann nachhaltig „am Laufen“ gehalten werden, wenn im Energie- und Verkehrsbereich vorausschauend gehandelt wird. Die Stadtwerke München GmbH (SWM) und die Münchner Verkehrsgesellschaft mbH (MVG) sind nicht nur Vorreiter im Klima- und Umweltschutz, sondern verbessern jedes Jahr die ökologische Bilanz in allen Unternehmensbereichen. Wir investieren in die digitale Transformation und innovative Entwicklungen, um unseren Kunden zukunftsfähige, flexible und preisgünstige Dienstleistungen und Produkte anzubieten und kontinuierlich zu verbessern.

Unsere Mobilitätsangebote basieren auf den Daten, die wir durch unsere Dienstleistungen und Produkte erheben und verarbeiten. Daten werden also nicht zum Selbstzweck generiert. Sie werden zur Gewährleistung und Weiterentwicklung der Qualität unserer Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge und dem Ausbau des Angebots für unsere Kundinnen und Kunden eingesetzt und weiterverarbeitet. Sie sind die Basis für die Entwicklung neuer Geschäftsfelder, in denen auch öffentliche Unternehmen mit vornehmlich privaten Unternehmen im Wettbewerb stehen.

Wir begrüßen die Vorlage des Referentenentwurfes für ein Mobilitätsdatengesetz mit dem Ziel, bestehende Regelungslücken von Mobilitätsdaten zu schließen, um den Marktpartnern eine sichere Grundlage für ihre Geschäftsmodelle geben zu können.

Für die Ausarbeitung des Referentenentwurfs zum Mobilitätsdatengesetz sollten jedoch folgende Aspekte berücksichtigt werden, um die Daten volkswirtschaftlich sinnvoll zu nutzen:

- Die Zielsetzung in Punkt 7) (Ermöglichung anbieterübergreifender digitaler Buchung und Bezahlung von Mobilitätsdienstleistungen) suggeriert, dass mit Hilfe dieses Gesetzes nicht nur die Datenverfügbarkeit erhöht werden soll, sondern auch die **Öffnung des Vertriebs** angestrebt wird. Um Missverständnissen vorzubeugen, schlagen wir vor, **dieses Ziel aus dem Entwurf zu entfernen**.
- Es ist wichtig, dass bei einer Neuordnung der Eigentumsrechte für alle Marktteilnehmer gleiche Bedingungen herrschen - nur so wird ein **Level Playing Field** geschaffen. Öffentliche Unternehmen stehen im Wettbewerb mit vornehmlich privaten Unternehmen. Daher sollten bei der Weiterverwendung von Daten **keine Unterschiede nach Unternehmensform** gemacht werden. Einseitige Vorschriften benachteiligen öffentliche Unternehmen und verzerren den Wettbewerb.
- Um den administrativen Aufwand zu minimieren, sollten **Standardlizenzen mit Mindestanforderungen** für essenzielle Daten etabliert werden.
- Alle Mobilitätsdaten sollten -unabhängig von ihrer Herkunft- **denselben Regeln unterliegen**. Um eine verantwortungsvolle Nutzung der Daten sicherzustellen, ist es notwendig, eine **verpflichtende Registrierung für alle Nutzer des Mobilitätsdatenzugangs** einzuführen. Mit Hilfe einer Registrierung könnte bei der Evaluation nach 5 Jahren überprüft werden, wer die Daten genutzt hat und ob man die adressierte Zielgruppe erreicht hat. Es müssen zudem **spezifische Vorgaben für die Bereitstellung dynamischer und statischer Daten** (z.B. zu nutzende Datenformate etc.) getroffen werden, um den technischen Anforderungen gerecht zu werden.
- Die Pflicht zur unentgeltlichen Bereitstellung von Daten ist abzulehnen. Basis für die Bereitstellung von Daten sollte eine **faire Vergütung für die Datengeber** sein, um entstehende Aufwände und Kosten für die geforderte Bereitstellung auszugleichen.
- Während die Verbesserung der Datenqualität grundsätzlich zu begrüßen ist, müssen Kosten-Nutzen-Aspekte berücksichtigt werden. Die **Qualitätsanforderungen dürfen nicht zu erheblichen zusätzlichen Kosten führen**, die den wirtschaftlichen Betrieb gefährden.
- Der **Zugriff auf Mobilitätsdaten sollte sicher und kontrolliert erfolgen**.
- **Wettbewerbsrelevante Daten** wie Auslastungsdaten sollten **zwingend von der Herausgabepflicht ausgenommen** werden, um Wettbewerbsnachteile für die Datengeber zu vermeiden.
- Eine **kohärente und effiziente Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern** ist unerlässlich, um Doppelstrukturen zu vermeiden und die Effizienz der Datenbereitstellung zu maximieren. Die Rolle eines effektiven Bundeskoordinators für Mobilitätsdaten sollte klar definiert werden, um neue bürokratische Strukturen zu vermeiden.

Zudem gilt es bereits gut funktionierende und vorhanden Strukturen zwischen Verkehrsunternehmen und Ländern zur Datenbereitstellung zu berücksichtigen und diese zu stärken, um Aufwände bei den Unternehmen so gering wie möglich zu halten.

2. Gleiche Bedingungen und Vorgaben für öffentliche und private Unternehmen (Level-Playing-Field)

Öffentliche Unternehmen stehen im Wettbewerb mit anderen, vornehmlich privaten Unternehmen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum bei der Weiterverwendung von Daten eine Unterscheidung nach Unternehmensform getroffen wird. Nicht nur die Daten von öffentlichen Unternehmen können einen sozioökonomischen Mehrwert haben. Ein einseitiger Einbezug von öffentlichen Unternehmen bedeutet eine Schlechterstellung im Wettbewerb unter ungleichen Bedingungen, da private Unternehmen wiederum die von öffentlichen Unternehmen generierten Daten zum Ausbau ihrer Wettbewerbsposition nutzen können – ohne selbst ähnlichen Vorgaben zu unterliegen.

Darüber hinaus fehlen Regelungen für den Individualverkehr z. B. über die Auslastung von Straßen, Parkflächen etc. sowie Regelungen für zukünftige Anwendungen wie die Datengrundlagen für das hochautomatisierte und autonome Fahren.

Müssen nur öffentliche Unternehmen ihre Daten herausgeben, würde dies dazu führen, dass die wirtschaftliche Situation des öffentlichen Nahverkehrs noch prekärer wird, wenn private Unternehmen diese durch Produkte und Dienstleistungen der öffentlichen Unternehmen generierten Daten nutzen können, um so ohne diesen Aufwand selbst zu haben, wirtschaftliche Geschäftsmodelle zu entwickeln. Volkswirtschaftlich ein nachteiliges Konstrukt.

Um den administrativen Aufwand zu minimieren, sollten Standardlizenzen für essenzielle Daten etabliert werden, die eine effiziente und einheitliche Datenbereitstellung ermöglichen. Diese Lizenzen sollten allerdings nur Mindestanforderungen vorgeben. Aktuell schließen wir beispielsweise Datenüberlassungsverträge zwischen Datengebern- und Nehmern.

3. Bereitstellung als offene Daten: Public Open Data / Mobilitätsdaten aus allen Bereichen müssen der gleichen Eigentumsordnung unterliegen

Mobilitätsdaten aus dem ÖPNV und nicht-automobilgebundener Mobilität (z.B. Rad-Verleih) sollten nicht als Public Open Data eingestuft werden. Der ÖPNV ist weitgehend liberalisiert und die Verkehrsunternehmen stehen im Wettbewerb. Daher sollten Betreiber öffentlicher Verkehrsinfrastrukturen "Hoheitsrechte" an den von ihnen generierten Daten haben, unabhängig davon, ob sie kommunal oder privat sind. Das Angebot von Elektromobilität im öffentlichen Nahverkehr, die städtische Parkraumbewirtschaftung oder der Betrieb von Verleihsystemen erfordern hohe Investitionen. Die daraus gewonnenen Daten sind wertvoll und ihre unentgeltliche Bereitstellung könnte Wettbewerbsnachteile für die Dateninhaber bedeuten. Besonders wettbewerbsrelevante Daten wie Auslastungsdaten sollten daher nicht frei zugänglich sein, da Konkurrenten diese Daten nutzen könnten, um ihre Geschäftsmodelle zu optimieren.

Die Annahme, dass diese Daten durch öffentliche Gelder entstehen, ist falsch. Sie resultieren aus Geschäftsbeziehungen mit Kunden und erfordern erheblichen Aufwand in Akquise, Speicherung und Aufbereitung sowie Investitionen in die hierfür notwendige Infrastruktur. Die Daten stellen also einen durch die eigene Geschäftstätigkeit generierten Wert dar.

Kommunale Unternehmen sollten daher nicht gezwungen sein, ihre Daten ohne angemessene Vergütung bereitzustellen, da dies zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen würde. Die Aufwände zur Datenbereitstellung sollten also vergütet werden.

Die Entwicklung hin zu einer urbanen multimodalen Mobilität macht es notwendig, dass für alle Marktteilnehmer gleiche Bedingungen herrschen, unabhängig davon, welchen Teil der multimodalen Mobilitätskette sie konkret zur Verfügung stellen. Eine öffentliche und kostenlose Bereitstellung der Daten von im Wettbewerb stehenden kommunalen Unternehmen ist daher abzulehnen. Die Pflicht zur unentgeltlichen Bereitstellung von Mobilitätsdaten ist abzulehnen und stattdessen eine faire Vergütung für die Datengeber sicherzustellen.

4. Verpflichtende Bereitstellung von Auslastungsdaten: Schaffung eines attraktiven Marktdesigns zur Erhöhung der Datenteilung

Der vorgeschlagene Preisansatz für Daten ist kostenorientiert und ein Minimalpreis vor dem Hintergrund, dass erst durch diesen Minimalpreis ein Anreiz für Datensammler entsteht, Daten Dritten zur Verfügung zu stellen.

Der echte Wert der Daten ist für sich kaum bezifferbar, da er erst durch eine konkrete Nutzung bewertet werden kann. Diese Bewertung ist nicht durch den Datensammler möglich. Ein (Dritter) Modell-Ersteller oder Serviceanbieter kann den Wert bezogen auf seinen Anwendungsfall / sein Geschäftsmodell kalkulieren, wird aber gleichwohl stets versuchen, den Wert der Daten im Sinne der „Zahlungsbereitschaft“, weitmöglichst zu minimieren, also den Wert der Daten herunterzuspielen. Ein „Käufer“ ist keine angemessene Quelle für einen verbindlichen Preisansatz.

Gelöst werden kann dieses Dilemma durch die Schaffung eines Marktes, in dem ein Preis für Daten zwischen Datensammler und Modell-/Service Anbieter frei und privatwirtschaftlich im Rahmen der oben dargestellten Parameter (Haftungsübergang auf „Käufer“) verhandelt werden kann.

Aus unserer Sicht ist ein Marktdesign erforderlich, das einen Anreiz für Dateninhaber schafft, Daten zu teilen. Ein möglicher Ansatz für ein derartiges Marktdesign ist aus unserer Sicht, dass

1. der Datensammler durch die Weitergabe von Daten keine zusätzlichen Risiken tragen muss. Dies kann erreicht werden, indem der Datennutzer die Haftung für mögliche Risiken sowie ggf. die Auflagen zur Anonymisierung etc. trägt.

2. der Datensammler aus der Datenweitergabe auch einen Mehrwert (z.B. aber nicht notwendig finanzieller Natur) erhält. Dieser Mehrwert muss mindestens die durch Generierung, Speicherung, Aufbereitung und Bereitstellung der Daten entstehenden Aufwände zzgl. einer angemessenen Marge kompensieren.

5. Verpflichtungen zu Qualitätsverbesserungen für Datennutzer und Dateninhaber: Förderung eines einheitlichen Marktes für Daten durch Standardisierung und die Entwicklung von Standardlizenzen

Seitens SWM/ MVG begrüßen wir grundsätzlich das Ziel einer Verbesserung der Datenqualität. Es sollten keine nationalen Einzelanforderungen gestellt werden, sondern einheitliches europäisches Handeln stattfinden. Der Umfang der Daten und ihrer Aktualisierung muss sich am Nutzen orientieren. Zudem ist zu berücksichtigen, dass für diese Vorgänge technische Systeme umgestellt oder erweitert werden müssen. Die möglichen Kosten dafür sowie die Dauer einer solchen Umstellung müssen ebenfalls mit dem Nutzen abgewogen werden. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass kein Missbrauch bzgl. der Meldung fehlender Datenqualität betrieben wird. In technischer Hinsicht ist eine Standardisierung nach Datenarten zu befürworten, da auf der Basis solcher Standards jedem Verwender der Daten bekannt ist, was mit diesen Daten gemacht werden darf. Des Weiteren wird der Austausch von Daten durch die Standardisierung vereinfacht und beschleunigt. Wichtig ist, dass die Ausgestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten der Standardisierung in einem Prozess erfolgt, bei dem alle Beteiligten eingebunden sind. Bei der Standardisierung ist darauf zu achten, dass keine Datenschutzrisiken entstehen, wenn z.B. für die Einhaltung des Datenschutzes ausschließlich auf die jeweilige Datenart und den entsprechenden Standard abgestellt wird.

6. Datenschutz

Datensicherheit und Datenschutz sind von größter Bedeutung. Es müssen strenge Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass sensible Daten vor unbefugtem Zugriff geschützt sind und die Datenschutzbestimmungen eingehalten werden. Im Falle von personenbezogenen Daten agieren die kommunalen Unternehmen als datenerhebende Stelle und damit als „Verantwortlicher“ im Sinne der DSGVO. Für viele der Daten haben die Unternehmen erforderliche Opt-Ins eingeholt, oft auch unter Erbringung besonderer Leistungen für die Datenspende. Die Unternehmen tragen auch alle Lasten, die sich aus der DSGVO ergeben wie Betroffenenanfragen und Löschpflichten. Die Abgrenzung, welches Datum personenbeziehbar ist und welches nicht, ist nach wie vor unscharf. Gerade im Hinblick auf Geolokationsdaten (GPS-Daten) z.B. von Ausleihen von Fahrrädern ist unklar, wie stark diese Daten verwaschen sein dürfen bzw. müssen, um einerseits den Open-Data Ansatz zu erfüllen und andererseits den ggf. erkennbaren Personenbezug aufzuheben. Hier braucht es klare Vorgaben, ab wann personenbezogene Daten als ausreichend anonym angesehen werden können, um aus dem Schutzbereich der DSGVO zu fallen bzw. ob hier auch mit einer Pseudonymisierung gearbeitet werden kann, die den Personenbezug für andere Verantwortliche ausschließen könnte (vgl. dazu EuG-Urteil v. 26.04.2023 T-557/20, ECLI:EU:T2023:219).

Die bestehenden Regelungen wirken sich sogar hemmend auf die Verfügbarkeit von Daten aus, da sie mit hohen Aufwänden mit Blick auf Speicherung und Aufbereitung verbunden sind. Zudem können unkontrollierbare Haftungsrisiken entstehen, da nicht klar ist wofür ein unbekannter Nutzer die Daten am Ende verwendet. Für Datensammler werden Daten durch diese Regelung zunehmend zu einer Belastung. Aktuell wäre es also ratsam, Daten umgehend zu löschen oder am besten erst gar nicht zu erheben. Dies ist jedoch konträr zur Intention, die Verfügbarkeit von Daten zu erhöhen.

7. „Datenaufsicht“: Sanktionierung bei Nicht-Bereitstellung: Verweigerungsmöglichkeit für die Weitergabe von Daten muss gegeben sein

Die Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger, mit der öffentliche Unternehmen im Bereich der Daseinsvorsorge betraut sind, muss in gleichbleibender Qualität und auf gleichem Preisniveau gewährleistet bleiben. Um das garantieren zu können, muss auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Weitergabe von Daten nur an ausgewählte Dritte zu ermöglichen bzw. die Weitergabe zu verweigern, sollte die Qualität der Weiterverwendung nicht sichergestellt sein oder andere negative Auswirkungen befürchtet werden.

8. Beispiele

Beispiel SWM: Ausbau und Betrieb von Ladeinfrastruktur in München

Die SWM treiben den Ausbau der Infrastruktur für Elektromobilität in München voran und betreiben rund 1.400 öffentlich zugängliche Ökostrom-Ladepunkte sowie mehr als 2.800 private und gewerbliche Ladepunkte. Dabei bieten wir viele Services wie Entstörung, Monitoring, Abrechnung und Beratung an. Es werden zwei Arten von Daten generiert: solche, die zur Weiterverwendung bereitgestellt werden, und solche, die unternehmensintern bleiben. Allgemeine Daten zu Ladepunkten, wie Steckertyp, Ladeleistung und Verfügbarkeit, sind öffentlich zugänglich. Kundenbezogene Daten wie Ladedauer, Auslastung und Batteriefüllstand bleiben hingegen vertraulich, da sie für die Abrechnung und die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle wichtig sind. Diese Daten ermöglichen ein effizientes Lademanagement und einen reibungslosen Betrieb, weshalb ihre Kontrolle in einer Hand bleiben muss.

Beispiel MVG: Verkehrsentlastung in Ballungsräumen nur mit einem nachhaltigen ÖPNV

München muss bei steigenden Einwohnerzahlen kostengünstige und emissionsarme Mobilität sicherstellen. Dafür ist ein nachhaltiger und reibungslos funktionierender ÖPNV entscheidend, da nur so die Ballungsräume entlastet werden können. Öffentlicher Verkehr bedeutet auch, unprofitable Strecken im Sinne der Daseinsvorsorge zu bedienen.

Von größter Bedeutung sind dafür aktuelle Betriebsdaten wie Baustellen, Umleitungen und Fahrgastaufkommen. Diese Daten ermöglichen es, effizient auf Staus und Überfüllungen zu reagieren und die Zufriedenheit sowie Sicherheit der Fahrgäste zu gewährleisten. Auf Grundlage dieser Betriebsdaten werden Fehlleitungen und zusätzliche Staus vermieden.

Die MVG vernetzt verschiedene Verkehrsträger und nutzt die generierten Daten, um beispielsweise neue, bedarfsorientierte Services anzubieten und das Gesamtsystem zu verbessern. Die Kontrolle über diese Daten ist unerlässlich, um das Gesamtsystem stabil und effizient zu halten und eine nachhaltige Verkehrsentlastung zu gewährleisten. Ohne diese zentrale Steuerung über alle Verkehrsarten des ÖPNV hinweg könnten alternative Anbieter nur rentable Strecken bedienen und somit Cherry Picking betreiben, ungeachtet der Daseinsvorsorge des öffentlichen Verkehrs. Eine Datenweitergabe wäre daher volkswirtschaftlich nachteilig, da sie privaten Unternehmen das erwähnte Cherry Picking ermöglichen würde und den kommunalen Verkehrsträgern gleichzeitig die wirtschaftlichen Geschäftsbereiche zu Lasten der kommunalen/öffentlichen Unternehmen schmälert. Eine enge Zusammenarbeit mit allen relevanten Stakeholdern ist also unerlässlich, um innovative Lösungen zu entwickeln und die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen.

Zukunftsprojekte der SWM

Der ÖPNV ist das Rückgrat der Münchner Mobilität. Die Münchner Verkehrsgesellschaft (MVG), die Mobilitätstochter der SWM, hat ihr Angebot erweitert und neue Mobilitätsformen integriert, was den ÖPNV attraktiver und das eigene Auto verzichtbarer macht.

Wir streben 100% Zero-Emission an: U-Bahn und Tram fahren bereits emissionsfrei, und die SWM erzeugen mehr Ökostrom, als Münchner Haushalte sowie Tram und U-Bahn verbrauchen. Bis Anfang der 2030er Jahre wird die MVG-Busflotte auf batterieelektrische Antriebe umgestellt und klimaneutral betrieben.

Die SWM fördern Elektromobilität mit 1.400 öffentlichen Ökostrom-Ladepunkten und einer wachsenden Zahl von Schnellladestationen. Auch unser Fuhrpark setzt auf E-Antriebe. Um den Anteil des ÖPNV am Verkehrsaufkommen weiter zu erhöhen, wird der ÖPNV ausgebaut. Neue Tram- und U-Bahnflotten sowie ein verbessertes Zugsicherungssystem sollen Taktverdichtungen und den Ausbau neuer Strecken ermöglichen. Mehrere neue Tramtrassen sind in Planung und werden noch in diesem Jahrzehnt in Betrieb genommen.

