

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

---

Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundesamt für Verkehr  
3003 Bern

Per E-Mail an: konsultationen@bav.admin.ch

3. Mai 2022

## **Stellungnahme zum Bundesgesetz über die Mobilitätsdaten- infrastruktur (MODIG) (Vernehmlassung 2022/2)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. Februar 2022 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG). Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zum Entwurf wie folgt Stellung:

Gemäss der Medienmitteilung des Bundesrates «[Förderung vertrauenswürdiger Datenräumen und der digitalen Selbstbestimmung](#)» vom 30.03.2022 soll das Potenzial von Daten besser ausgeschöpft werden. Dafür sollen vertrauenswürdige Datenräume gefördert und die digitale Selbstbestimmung gestärkt werden. Vertrauenswürdige Datenräume sind gemäss dem Bericht zur «[Schaffung von vertrauenswürdigen Datenräumen basierend auf der digitalen Selbstbestimmung](#)» vom 30.03.2022 ein vielversprechender Ansatz zur Realisierung der digitalen Selbstbestimmung. Uns ist unverstänlich, weshalb und wie Datenräume der digitalen Selbstbestimmung dienen

sollen – und hierzu nicht vielmehr und in genereller Weise ein starker Datenschutz gefordert werden muss. Aber angenommen, dem wäre so, dann müssen die Datenräume erstens tatsächlich vertrauenswürdig sein und zweitens die Realisierung der digitalen Selbstbestimmung auch als oberstes Ziel haben.

Das Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG) regelt die «Nationale Datenvernetzungsinfrastruktur Mobilität» (NADIM), womit ein solcher vertrauenswürdiger Datenraum geschaffen werden soll. So wird im Bericht zu vertrauenswürdigen Datenräumen die NADIM als eines der ersten Beispiele von vertrauenswürdigen Datenräumen genannt, bei denen die digitale Selbstbestimmung umgesetzt werden soll. Neu entstehende Datenräume werden demnach richtungsweisend dafür sein, wie diese als Gesellschaft genutzt werden und der Austausch von Daten künftig betrieben wird. Zu diesen neu entstehenden, richtungsweisenden Datenräumen gehört auch das NADIM. Jedoch wird ausgerechnet in diesem Gesetz nicht ansatzweise genügend auf den Datenschutz und die digitale Selbstbestimmung eingegangen. Das MODIG verweist auf das Datenschutzgesetz (DSG) oder delegiert Datenschutzfragen lediglich an den Bundesrat. Weder aus dem Gesetz noch dem erläuternden Bericht geht hervor, wie die digitale Selbstbestimmung tatsächlich umgesetzt werden soll.

Gemäss dem Bericht zu vertrauenswürdigen Datenräumen steigt bei einem wachsenden Anteil der Bevölkerung das Misstrauen gegenüber der Nutzung von Daten aus Angst vor Missbrauch und Verlust der Privatsphäre oder aus ungenügenden Entscheidungsmöglichkeiten. Ziel muss also sein, Vertrauen bei der Bevölkerung zu schaffen, damit die Datenräume tatsächlich sicher sind und die digitale Selbstbestimmung geachtet wird. Das MODIG als eines der ersten Beispiele für die Schaffung eines Datenraumes sollte dabei besonders Wert auf die Schaffung des Vertrauens der Bevölkerung legen. Stattdessen wird mit dem MODIG jedoch ein Gesetz geschaffen, das dieses Vertrauen, welches noch nicht einmal aufgebaut werden konnte, bereits im Keim zu ersticken droht. Der Angst vor Missbrauch wird nicht vorgebeugt und auch dem Verlust der Privatsphäre wird kein Wort gewidmet.

Ungenügende Entscheidungsmöglichkeiten fördert das MODIG regelrecht, wenn z.B. bei einem Ticketkauf für ein Verkehrsmittel überhaupt nicht entschieden werden kann, ob die eigenen Daten in den Datenraum gegeben werden sollen oder nicht, weil man nicht die Wahl hat, ein anderes Verkehrsmittel zu nehmen – und beim Ticketkauf den allgemeinen Geschäfts- oder Transportbedingungen zustimmen muss. Nur unbedingt

erforderliche Daten unter Berücksichtigung von Privacy-by-Design und Privacy-by-Default sollen bearbeitet werden dürfen. Zudem muss die Möglichkeit bestehen bleiben, die Transportmittel anonym zu benutzen, und zwar zum gleichen, besten Preis und soweit möglich ohne Komforteinbusse. Dabei wäre z.B. eine Prepaidkarte eine mögliche Lösung. Das Recht auf anonymen Transport muss gewährleistet sein.

Für uns ist unverständlich, in welchem Verhältnis die MODIG zum Mobility-Pricing steht. Die Vorlage zum [Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing](#) hat zum Ziel, die Mobilität möglichst effizient zu nutzen. Das MODIG hat ebenfalls zum Ziel, das Verkehrssystem effizienter zu machen. Mobility-Pricing ist in der Vorlage zum MODIG allerdings überhaupt kein Thema. Wenn mit dem Bundesgesetz zu Mobility-Pricing bereits eine Vorlage besteht, um Mobilität effizienter nutzen zu können, weshalb macht man dann jetzt das MODIG, ohne das Verhältnis zum Mobility-Pricing zu klären, das das gleiche Ziel hat?

Der Bericht zu vertrauenswürdigen Datenräumen stellt klar, dass die Nutzer:innen häufig keine andere Wahl haben, als ihre Daten preiszugeben und damit ihre Kontrolle darüber aufgeben, wenn sie an der digitalen Welt teilnehmen wollen. Diese Gefahr besteht mit dem MODIG nicht nur in der digitalen Welt, sondern auch bei der Teilnahme am öffentlichen Verkehr, wenn die Individuen keine Verkehrsmittel mehr wählen können, ohne ihre Daten preisgeben zu müssen und somit keine Entscheidungsmöglichkeit mehr darüber haben. Der Bericht anerkennt, dass dies im Gegensatz zum Selbstverständnis steht, in demokratisch und rechtsstaatlich organisierten Gesellschaften als aktive Bürger:innen mitentscheiden zu können. Jede Person hat das Recht, ihre Daten Dritten nicht preisgeben zu müssen. Diese Entwicklungen widersprechen diesem Recht. Dieses Recht soll aktiv und effektiv geschützt und deren Wirksamkeit gestützt werden. Das MODIG beugt dieser Gefahr jedoch nicht vor und sieht keine Regelung vor, wie Individuen entscheiden können, ob (und wie) sie ihre Daten preisgeben wollen oder nicht, wenn sie ein bestimmtes Verkehrsmittel nutzen müssen.

Der Bundesrat setzt sich zum Ziel, dass die Schweiz über vertrauenswürdige Datenräume verfügt, in denen die Einwohner:innen die Kontrolle über ihre eigenen Daten ausüben können. Die Verhältnisse zwischen Datenproduzierenden, Datennutzenden und betroffenen Personen sollen klar geregelt sein. Das NADIM aber regelt die Verhältnisse für die Einwohner:innen nicht klar, da sie (vorläufig) keine Akteur:innen im MODIG sind. Der Nutzen der Schaffung eines vertrauenswürdigen

Datenraumes sollte eigentlich sein, die digitale Selbstbestimmung zu fördern. Das MODIG allerdings richtet sich nicht an die Individuen, sondern in erster Linie an die Mobilitätsanbieter:innen. Die Endnutzer:innen haben gemäss Vorlage nur einen indirekten Nutzen daraus. Damit entspricht die Schaffung der NADIM als vertrauenswürdigen Datenraum nicht dessen eigentlichen Zweck. Die Datenräume sollen dazu dienen, die Kontrolle über die eigenen Daten zu stärken. Beim Datenraum des MODIG hat man aber als Mobilitätsteilnehmer:in (zur Zeit) überhaupt keinen Zugriff auf den Datenraum oder einen direkten Nutzen davon.

Vertrauenswürdige Datenräume zeichnen sich dadurch aus, dass Nutzer:innen ihre Daten nach eigenem Willen und mit der nötigen Kontrolle zur Verfügung stellen können. Individuen können aber gerade nicht nach ihrem eigenen Willen die Daten der NADIM zur Verfügung stellen, da im MODIG nicht die Mobilitätsteilnehmenden die Nutzer:innen sind, sondern die Anbieter:innen. Diese entscheiden über das zur Verfügung stellen der Daten, sind deren Eigentümer:innen und besitzen die Hoheit über die Daten.

Zwar wird betont, dass es sich dabei in der Regel nur um Sachdaten handelt. Gemäss dem erläuternden Bericht liegt es in der Verantwortung der Datenlieferant:innen, mit geeigneten Massnahmen wie Anonymisierung sicherzustellen, dass es sich bei den von ihnen zur Verfügung gestellten Kerndaten und weiteren Daten um Sachdaten handelt. Doch nicht nur Sachdaten, sondern auch Personendaten können von der NADIM erfasst werden. Unter Personendaten können gemäss dem erläuternden Bericht persönliche Angaben der Endkund:innen fallen, wie z.B. Bewegungsdaten oder besonders schützenswerte Personendaten im Bereich Gesundheit bei Reisenden mit Behinderung. Gemäss dem erläuternden Bericht werden die konkreten Rahmenbedingungen zur Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten oder Bewegungsdaten durch die Betreiberin der NADIM durch den Bundesrat in Abstimmung mit den Akteur:innen und dem Datenschutzgesetz festgelegt. Das ist erstens sehr unkonkret formuliert und fördert sicher nicht das Vertrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der Datenräume. Zweitens werden nur die Akteur:innen miteinbezogen, dabei geht es bei den Personendaten um die Endnutzer:innen, welche kein Mitspracherecht bei der Ausarbeitung dieser Rahmenbedingungen haben. Das entspricht nicht der digitalen Selbstbestimmung. Dass der Umgang mit diesen sehr persönlichen Daten erst durch den Bundesrat bestimmt wird, ist nicht hinzunehmen. Der erläuternde Bericht wendet seine ganze Energie auf, um zu betonen, dass dies nicht der Regelfall sein wird, sodass er ganz vergisst, zu regeln, wie die Personendaten

geschützt werden, sollte der Regelfall doch mal eine Ausnahme machen.

Als einen der Grundpfeiler für die Entwicklung von vertrauenswürdigen Datenräumen nennt der Bericht die Erarbeitung eines freiwilligen Verhaltenskodex. Dieser soll aber erst noch erarbeitet werden. Das NADIM wird nun also noch ohne diesen Verhaltenskodex geschaffen. Es ist zudem fraglich, ob und wie die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen zur Förderung vertrauenswürdiger Datenräume und digitaler Selbstbestimmung bei der MODIG überhaupt einfließen konnten, da der Gesetzesentwurf bereits am 2. Februar 2022 in die Vernehmlassung geschickt wurde, während die Massnahmen erst am 30. März 2022 beschlossen wurden. Somit ist anzunehmen, dass das MODIG noch nicht auf Grundlage dieser Massnahmen entstanden ist und damit potenziell den Anforderungen an vertrauenswürdige Datenräume nicht entspricht.

Wenn digitale Selbstbestimmung und vertrauenswürdige Datenräume nicht nur leere Worte sein sollen, dann ist das MODIG eine wichtige Chance, dies zu bestätigen. Der vorliegende Entwurf entspricht den Anforderungen der Individuen an digitale Selbstbestimmung und vertrauenswürdige Datenräume nicht.

Wir fordern daher einen starken, generellen Datenschutz und den tatsächlichen Fokus auf die digitale Selbstbestimmung beim MODIG.

### **Schlussbemerkung**

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse



Erik Schönenberger