

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Verkehr
3003 Bern

3. April 2019

Multimodale Mobilitätsdienstleistungen; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat am 7. Dezember 2018 das Vernehmlassungsverfahren zu den multimodalen Mobilitätsdienstleistungen eröffnet. Der Regierungsrat des Kantons Aargau dankt für die Gelegenheit, zur Vorlage Stellung nehmen zu können.

1. Generelle Bemerkungen

Der Kanton Aargau begrüsst die Idee, die multimodalen Mobilitätsdienstleistungen zu fördern. Dabei soll der öffentliche Verkehr (öV) innerhalb der multimodalen Reisekette eine wichtige Funktion spielen. Die Vorlage ist aber ausschliesslich auf den öffentlichen Verkehr fokussiert, der bezüglich einheitlicher Datenverfügbarkeit (Open-Data-Plattform Schweiz) und einheitlichem Vertriebssystem (NOVA) seine Hausaufgaben bereits erkannt und zum grossen Teil umgesetzt hat. Im Gegensatz bewegen sich die anderen Mobilitätsanbieter in einem weitgehend abgeschotteten und kaum zugänglichen System. Im erläuternden Bericht wird auf diesen Missstand hingewiesen. In Kapitel 1.2.5 des erläuternden Berichts erklärt der Bund, dass es denkbar wäre, dass der Bund die Rahmenbedingungen für alle Mobilitätsdienstleister festlegt.

Aus Sicht des Kantons Aargau ist eine einseitige Öffnung der öV-Branche zu wenig zielführend, vielmehr müsste eine Gesetzgebung über alle an der multimodalen Reisekette beteiligten Anbieter geschaffen werden. Die Vorlage greift in diesem Sinne zu kurz und setzt sich aus unserer Sicht zu wenig kritisch mit den Risiken auseinander. Die Risiken sind derzeit weder für die Besteller noch für die Anbieter oder die Kundschaft absehbar. Es stellen sich Fragen zur Auswirkung auf das Mobilitätsverhalten und zu den Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand in das Mobilitätsverhalten. Können die raum- und verkehrsplanerischen Ziele mit dieser Vorlage unterstützt werden oder führt die Öffnung des Markts zu einer Steigerung der Gesamtmobilität und der Zersiedlung? Wo und wie kann die öffentliche Hand eingreifen, wenn die Entwicklung den übergeordneten Zielen entgegenläuft? Auch bezüglich des Datenschutzes ist eine Vertiefung dringend notwendig. Neue Preissysteme, denen ein Routing zugrunde liegen, bringen viele Vorteile bezüglich Pricing, Ertragszuscheidung und Verkehrsplanung. Der Datenschutz muss dabei sichergestellt werden. Das Vertrauen in die öV-Branche ist vermutlich so gross, dass viele Kundinnen und Kunden bereit sind, diese Daten frei zu geben. Bei einer Öffnung des Vertriebs stehen diese Daten jedoch einem viel grösseren Kreis zur Verfügung.

Angesichts der Wichtigkeit der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen verdient die Thematik mehr Grundlagenarbeit, mehr Planungszeit und eine stärkere Einbindung aller betroffenen Stakeholder.

2. Fragenkatalog

"1. Sind Sie mit den generellen Zielsetzungen der Vorlage einverstanden?"

Der Kanton Aargau unterstützt das übergeordnete Ziel der Vorlage, die Effizienz des Gesamtverkehrssystems zu steigern. Er erachtet aber den Vollzug im Gesetz über die Personenbeförderung als falschen Ansatz. Die Grundlagen zu den multimodalen Mobilitätsdienstleistungen sind vorzugsweise in einer eigenen – die gesamte Mobilitätsbranche betreffenden – Gesetzgebung zu lösen.

"2. Wie beurteilen Sie die neue Gesetzesbestimmung zur Weiterentwicklung der multimodalen Mobilität (Kap. 1.2.1)?"

a. Sind Sie einverstanden mit der Zielsetzung des neuen Artikels?"

Die Stossrichtung der Vorlage ist grundsätzlich sinnvoll, vorbehaltlich der eingeschränkten Gültigkeit für den öffentlichen Verkehr. Der Kanton Aargau unterstützt die Absicht des Bundes, die Entwicklung der multimodalen Mobilität frühzeitig zu fördern. Auch gehen wir mit dem Bund einig, dass es weitere Verbesserungen bei der Verfügbarkeit und dem Austausch von Daten braucht, um die Potenziale multimodaler Angebote in Zukunft besser ausschöpfen zu können. Die vorgesehenen Rechte und Pflichten müssen sowohl für den öffentlichen Verkehr wie auch für private Mobilitätsanbieter gelten.

"b. Sind Sie mit den Grundsätzen Nichtdiskriminierung, Transparenz, Kostentragung für den Zugang zu Daten und Vertrieb einverstanden?"

Die vorgesehenen Grundsätze sind im Allgemeinen sinnvoll. Um die nötige Investitionssicherheit für neue und innovative Mobilitätsangebote zu gewährleisten, braucht es faire Marktbedingungen sowie einen diskriminierungsfreien und transparenten Zugang zu Daten und Vertrieb. Die gesetzliche Regulierung der Vorlage beschränkt sich jedoch in dieser Hinsicht ausschliesslich auf den öV-Bereich. Zur echten Förderung der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen sind alle Mobilitätsanbieter in Pflicht und Recht zu nehmen. Ob sich dabei weitere Grundsätze ergäben, müsste die gesamtheitliche Betrachtung zeigen.

"c. Wie beurteilen Sie eine mögliche Unterstützung des Aufbaus von Daten- und Vertriebsinfrastrukturen durch den Bund, um die Eintrittshürden auf den digitalen Markt für Mobilitätsanbieter tief zu halten?"

Der Kanton Aargau unterstützt die anvisierte Rolle des Bundes beim Aufbau von Daten- und Vertriebsstrukturen. Mit der in staatlichem Auftrag betriebenen "Open-Data-Plattform öV Schweiz" beteiligen sich der Bund und die Kantone bereits heute indirekt an den Daten- und Vertriebsstrukturen des öffentlichen Verkehrs. In diesem Sinne ist das geplante Engagement eine konsequente Weiterentwicklung des bisherigen Vorgehens. Mit der Branchenlösung NOVA steht darüber hinaus für den Vertrieb von öV-Angeboten bereits eine Plattform bereit, die über die nötigen Schnittstellen verfügt, um neue Mobilitätsanbieter anzuschliessen.

Abgesehen von den erwähnten öV-Lösungen besteht beim Zugang zu Daten- und Vertriebsstrukturen allerdings noch erheblicher Handlungsbedarf, vor allem auch bezüglich der übrigen Mobilitätsanbieter.

"3. Wie beurteilen Sie die vorgeschlagene Lösung für den kontrollierten Zugang zum öV-Vertrieb?"

Sind Sie damit einverstanden, dass öV-externen Mobilitätsvermittlern ermöglicht werden soll, unter klaren Rahmenbedingungen autonom öV-Tickets zu verkaufen und Zugang zur öV-Vertriebsinfrastruktur zu erhalten (Kap 1.2.2)?"

Dem öV soll in multimodalen Reiseketten künftig eine Schlüsselrolle zufallen. Ein einheitlich geregelter und unabhängig kontrollierter Zugang zum Vertrieb erachten wir als ein zentrales Element, um dieses Ziel zu erreichen und neuen, innovativen Mobilitätsangeboten den Weg zu ebnen. Die öV-Branche ist diesbezüglich mehrheitlich der Meinung, den Zugang auch ohne regulative Eingriffe gewährleisten zu können und verweist dabei auf die NOVA-Plattform und den neuen Standardvertrag. Der Bund argumentiert hingegen, dass eine Branchenlösung zwei wesentliche Risiken beinhaltet. Einerseits sei die nötige Investitionssicherheit für neue Marktteilnehmer nicht gegeben, wenn die Kontrolle über den vertraglichen Zugang einseitig bei den öV-Unternehmen liegt. Andererseits bestehe die Gefahr, dass ein Drittanbieter über ein öV-Unternehmen eine Monopolstellung erlangen könnte. Diese Risiken erscheinen nicht unbegründet, allerdings schliesst auch die vom Bund vorgeschlagene gesetzliche Regulierung die Bildung von Monopolen nicht aus. Anders als öV-Unternehmen, die in der Vorlage rechtlich verpflichtet werden, den Zugang zum Vertrieb diskriminierungsfrei zu gestalten, würde es Mobilitätsvermittlern weiterhin freistehen, exklusive Vertriebsvereinbarungen mit anderen Mobilitätsanbietern abzuschliessen und auf diese Weise unter Umständen eine marktdominierende Stellung zu erlangen. Ein solches Szenario wäre weder im Interesse der Kundinnen und Kunden noch liegt es in der Absicht des Bundes oder der Kantone. Die Vorlage muss deshalb zwingend mit dem Zusatz versehen werden, dass für Mobilitätsvermittler der Abschluss von Exklusivverträgen nicht zulässig ist.

"3.1 Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 1.2.2)

a. Erachten Sie die Governance (Wer regelt was in welchem Prozess? Wer überwacht?) für den Zugang zum öV-Vertriebsmarkt als zweckmässig?"

Grundsätzlich erachten wir eine Governance als sinnvoll. Eine Beschränkung auf den öV greift aber zu kurz.

"b. Erachten Sie es als zweckmässig, die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben in erster Linie der öV-Branche zu überlassen?"

Der Kanton Aargau begrüsst, dass die öV-Unternehmen die Nutzungsbedingungen für den Zugang zu ihren Daten- und Vertriebssystemen selbstständig festlegen können. Ein entsprechender Standardvertrag für die NOVA-Plattform steht kurz vor dem Abschluss. Ausserdem verfügt die Branche mit dem Verband für öffentlichen Verkehr (VöV), den Gremien des Direkten Verkehrs (ch-direct), der Verbünde (öV-Verbünde Schweiz) – und in absehbarer Zukunft mit der Alliance Swisspass – über die nötigen Beschluss- und Umsetzungsorgane für eine Branchenlösung.

"c. Erachten Sie die SKE (zukünftig RailCom) als geeignetes Marktaufsichtsorgan?"

Die Übertragung der Marktaufsicht an die Schiedskommission im Eisenbahnverkehr (SKE)/RailCom ist grundsätzlich denkbar, aber nicht optimal. Die anvisierte Rolle würde eine deutliche Ausweitung ihrer bisherigen Aufgaben bedingen. Bis dato war die SKE/RailCom mit der Funktion betraut, den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu überwachen und bei Streitigkeiten zwischen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu schlichten. Ihre Zuständigkeit beschränkte sich also auf den Bereich der Eisenbahninfrastruktur. Das Vertriebsgeschäft steht damit in keinem Zusammenhang. Das gilt in einem noch stärkeren Ausmass für Angebote ausserhalb des öffentlichen Verkehrs, die gemäss den Zielen des Bundes mittelfristig ebenfalls integriert werden sollen. Zu bedenken ist ferner, dass die zukünftige Marktaufsicht auch die Kontrolle über die Datenverarbeitung und Datennutzung sicherstellen sollte. Aus diesen Überlegungen ist eine andere Allokation der Marktaufsicht zu prüfen.

"3.2 Zugang zum öV-Vertrieb/Vertriebsinfrastruktur (vgl. Kap. 1.2.3/1.2.4)

a. Erachten Sie die Zugangsvoraussetzungen (Meldepflicht und Niederlassung in CH) für den Verkauf von öV-Tickets für angemessen?"

Die Meldepflicht ist eine zwingende Voraussetzung für Transparenz und eine funktionierende Aufsicht des Vertriebs. Eine Niederlassung in der Schweiz gewährt, dass die Regulierung auch gegenüber ausländischen Unternehmen durchsetzungsfähig bleibt und bei Streitigkeiten auf letztere zurückgegriffen werden kann. Für institutionalisierte Transportunternehmen im grenznahen Ausland wäre eine Ausnahme von dieser Regel zu prüfen, sofern sie sämtliche übrige Bedingungen für den Zugang erfüllen. Bei der Definition der Zugangsbedingungen darf nicht vergessen werden, dass die Geldflüsse jederzeit sichergestellt werden müssen. Die wirtschaftlichen Anforderungen an die Anbieter müssen diesbezüglich hoch eingestuft werden.

"b. Sind Ihrer Ansicht nach die Rechte und Pflichten für den Verkauf von öV-Tickets zwischen öV-Unternehmen und Mobilitätsvermittlern ausgewogen?"

Beschränkt sich ein öV-externes Unternehmen allein auf die Vermittlung von öV-Tickets, erachten wir die Rechte und Pflichten als angemessen. Werden darüber hinaus auch eigene Mobilitätsangebote vertrieben (zum Beispiel Carsharing- oder Taxidienstleistungen) soll der Zugang zum öV-Ticketverkauf nur bei gleichzeitiger Öffnung des Vertriebssystems des betreffenden Unternehmens gewährt werden. Der Gefahr einer marktbeherrschenden Stellung eines Vermittlers, die zu einem Preisdiktat führen kann, muss mehr Beachtung geschenkt werden.

"c. Ist es gerechtfertigt, dass auf Gesetzesstufe keine Verpflichtung der öV-Unternehmen aufgenommen wird, sämtliche Sortimente für den Verkauf durch Dritte zugänglich zu machen?"

Ja. Die Vorlage erlaubt es grundsätzlich auch öV-Unternehmen als Mobilitätsvermittler tätig zu werden. In dieser Funktion müssen zusätzliche multimodale Angebote möglich bleiben.

"d. Ist es zweckmässig, dass Mobilitätsvermittler den öV-Unternehmen zwar den regulären Preis für die öV-Tickets bezahlen, ihren Kunden gegenüber aber eine Preisgestaltungsfreiheit haben?"

Preisgestaltungsfreiheit ist für Dritte ein wichtiger Anreiz, um in den Verkauf von öV-Tickets einzusteigen. Daher müssen öV-Unternehmen weiterhin die regulären Preise vergütet erhalten. Die Massnahme birgt jedoch die Gefahr einer Preiserosion im öV und in der Gesamtmobilität.

Es muss sichergestellt sein, dass die Preistransparenz für die Kundschaft auch im neuen Vertriebssystem gewährleistet bleibt. Ferner gilt es, die Möglichkeit zu wahren, bei Bedarf gesetzgeberisch einzugreifen. Aus Sicht der Kantone wäre dies zum Beispiel dann angebracht, wenn die Preisgestaltungsfreiheit zu unerwünschten Umlagerungseffekten und damit zu einer Verschlechterung des Gesamtverkehrssystems führt, der Wirkung von (zukünftigen) verkehrspolitischen Lenkungsmassnahmen wie Mobility Pricing entgegenläuft oder sich die Finanzierung des Orts- und Regionalverkehrs verschlechtert.

"4. Wie beurteilen Sie den Ausblick für die Öffnung Vertrieb weiterer Mobilitätsanbieter (Kap. 1.2.5)?"

a. Sind Sie mit dem längerfristigen Ziel, dass alle Mobilitätsanbieter ihre Vertriebssysteme öffnen sollen, einverstanden?"

Die Öffnung der Vertriebssysteme aller Mobilitätsanbieter ist die Prämisse für eine ganzheitliche Lösung, die von Beginn weg in eine gesetzliche Regelung aufgenommen werden muss. Daher sehen wir die Lösung nur über eine gesetzliche Regelung für alle Mobilitätsanbieter, die multimodale Lösungen anbieten wollen.

"b. Würden Sie es begrüssen, wenn auch die weiteren Mobilitätsanbieter ausserhalb des öV gesetzlich zur Öffnung ihrer Vertriebssysteme verpflichtet würden?"

Ja.

"5. Wie beurteilen Sie die Anpassungen zur Datenbearbeitung durch öV-Unternehmen – bisheriger Art. 54 PBG (Kap. 1.2.7)?

a. Sind Sie damit einverstanden, dass für die öV-Unternehmen nicht mehr das Datenschutzrecht für Bundesorgane, sondern für private Personen gelten soll – sofern sie nicht hoheitlich handeln und dabei die Rechte oder die Freiheit von Personen einschränken?"

Ja. Wir begrüßen die gesetzliche Anpassung. Im Sinn der Nichtdiskriminierung ist eine datenschutzrechtliche Gleichbehandlung von öV-Unternehmen und den übrigen Mobilitätsanbietern eine zwingende Voraussetzung.

"b. Halten Sie die Schutzinteressen der Reisenden bezüglich ihrer Personendaten mit der Vorlage für ausreichend gewährleistet?"

Die Frage kann derzeit nicht abschliessend beantwortet werden. Die im Bericht erwähnten Technologien und Plattformen für die Erfassung und den Austausch von Passagierdaten sind in der Praxis noch zu wenig weit fortgeschritten, um abschätzen zu können, ob das aktuelle Datenschutzgesetz ein ausreichend hohes Schutzniveau bietet. Die Öffnung der Vertriebsinfrastruktur darf bei den Kundinnen und Kunden nicht zu einer Unsicherheit bezüglich Verwendung ihrer persönlichen Daten und der Bewegungsprofile führen.

"c. Welche konkreten Vorstellungen haben Sie bezüglich der diskriminierungsfreien Angebote, welche die öV-Unternehmen für das Reisen mit bzw. ohne Angabe von Personendaten vorsehen müssen?"

Wir sehen es als nicht realistisch, dass anonymes Reisen völlig diskriminierungsfrei möglich sein wird. Gewisse Vorteile (zum Beispiel Rabatt-Angebote) werden registrierte Kundinnen und Kunden gegenüber anonym Reisenden immer haben.

"d. Haben Sie weitere Anliegen im Rahmen des Datenschutzes?"

Ja. Die Datenverarbeitung und Datennutzung der Anbieter muss durch ein geeignetes Organ überwacht und rechtswidriges Verhalten (zum Beispiel Datenmissbrauch) mit Sanktionen bestraft werden.

"6. Wie beurteilen Sie die Vorlage im Hinblick auf Auswirkungen in der Umsetzung?"

Die inhaltliche Absicht der vorgesehenen Gesetzesbestimmungen könnte im Rahmen einer Branchenregelung vergleichsweise einfach und ohne gesetzliche Regelung realisiert werden. Demgegenüber dürfte sich die Öffnung der Daten- und Vertriebssysteme von öV-externen Mobilitätsanbietern deutlich schwieriger gestalten (vgl. Antwort zur Frage 2c).

"7. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?"

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?"

Die Vorlage setzt sich zu wenig mit den Risiken der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen auseinander.

"b. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?"

Die Vorlage enthält keine konkreten Aussagen, wie gross die Zahl der interessierten Mobilitätsvermittler ist und ob bereits ein ausreichendes Kundenbedürfnis besteht. Die wenigen Hinweise zu den potenziellen Anwendungsfällen bleiben oberflächlich.

Der Vorlage fehlt eine Auseinandersetzung mit den potenziellen Risiken einer einseitigen Öffnung des öV-Vertriebs. Entgegen der im Begleitbericht vertretenen Meinung, führen multimodale Angebote nicht zwingend zu einer Stärkung des öV. Die vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) im Rahmen der Vorarbeiten zur Vorlage bei Ecoplan & KCW in Auftrag gegebene Studie verweist zum Beispiel ausdrücklich auf die Gefahr, dass sich der

Modalsplit bei einer Öffnung des Vertriebs für den öV auch nachteilig entwickeln kann, was bei gleichbleibendem Angebot zu einem höheren Abgeltungsbedarf und damit zu steigenden Kosten für Bund und Kantone führen würde (vgl. Ecoplan/KCW: Chancen und Risiken einer Öffnung des Zugangs zum öV-Vertrieb).

Darüber hinaus ist heute kaum abzuschätzen, ob multimodale Angebote wie im Bericht behauptet, tatsächlich zu einer Optimierung der Versorgung in Randregionen beziehungsweise zu Randzeiten führen und in jedem Fall eine effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur initiieren.

Es stellt sich die Frage, wie sich die Vorlage auf den Mobilitätszugang von Menschen auswirkt, die wenig technikaffin sind (zum Beispiel ältere Menschen).

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- konsultationen@bav.admin.ch