

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 27. März 2019

293. Multimodale Mobilitätsdienstleistungen (Vernehmlassung)

Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zu den multimodalen Mobilitätsdienstleistungen durchzuführen.

Gemäss den Ausführungen des Bundes soll die Multimodalität im Verkehr den Fahrgästen den Zugang zur Mobilität erleichtern und letztlich zur Optimierung des Gesamtverkehrssystems beitragen. Aus Sicht des Bundes ist die Entwicklung von multimodalen Angeboten jedoch eingeschränkt, hauptsächlich durch mangelhafte Zugänglichkeit zu Daten und Vertriebssystemen. Er möchte diese Hemmnisse abbauen und die Weiterentwicklung von multimodalen Mobilitätsdienstleistungen mit dem öffentlichen Verkehr (öV) als Rückgrat unterstützen. Die Vernehmlassungsvorlage des UVEK umfasst verschiedene Änderungen des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1) und des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG, SR 742.101).

Die multimodalen Mobilitätsdienstleistungen werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die Absicht des Bundes, den Zugang zur Mobilität zu vereinfachen und die Gesamtmobilität durch multimodale Mobilitätsdienstleistungen zu optimieren, ist daher zu begrüßen und zu unterstützen. Auch die Positionierung des öV als deren Rückgrat ist richtig und daher zu unterstützen. Multimodale Mobilitätssysteme haben jedoch erhebliche Auswirkungen auf das Gesamtsystem Verkehr und müssen deshalb wohlüberlegt und ausgewogen geschaffen werden. Die Vorlage des Bundes verfehlt dieses Ziel.

Die Vorlage sieht als Hauptmassnahme die einseitige Öffnung des Verkehrs des öV für Dritte vor. Darunter fallen Unternehmen, die eigene Mobilitätsdienste anbieten, aber auch solche, die lediglich Mobilitätsdienstleistungen vermitteln. Durch diese Öffnung können private, gewinnorientierte Akteure als Mobilitätsvermittler tätig werden. Demgegenüber wird die Marktposition der öV-Unternehmen als Vermittler von Mobilitätsdienstleistungen geschwächt, weil die Öffnung nicht reziprok ist: Private Mobilitätsanbieter müssen den Verkehrsunternehmen oder Dritten keinen Zugang zu ihrem eigenen Vertrieb gewähren. Dies führt zu einem

Wettbewerbsnachteil für die öV-Unternehmen. Daraus können auch den Bestellern finanzielle Nachteile erwachsen, indem z. B. die Vertriebskosten der öV-Unternehmen, unter anderem durch aufgezwungene Provisionskosten, steigen. Hinzu kommt, dass private, gewinnorientierte Mobilitätsanbieter nur wirtschaftlich lukrative Dienstleistungen anbieten und dort den flächeneffizienten öV konkurrenzieren. Die Kosten für nicht rentable Dienstleistungen blieben hingegen am öV und somit an den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern hängen. Ausserdem kann das Gewinnstreben von privaten Mobilitätsvermittlern Fehlanreize bei der Mobilitätsnutzung setzen, die den verkehrs- und gesamtpolitischen Überlegungen des Regierungsrates und den Interessen der Gesellschaft zuwiderlaufen.

Der Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich verfügt heute über ein vorbildliches Angebot von Bus, Tram, Bahn und Schiff, das optimal aufeinander abgestimmte und somit verkehrsmittelübergreifende Reiseketten anbietet. Eine Erweiterung des Systems mit multimodalen Mobilitätsdienstleistungen ist grundsätzlich zu begrüssen. Sie muss jedoch zu einer Verbesserung des Gesamtsystems führen und die unbestrittenen Stärken des bestehenden Systems wie auch die Investitionen der öffentlichen Hand bewahren. Die Vorlage des Bundes erfüllt diese Erwartungen nicht, weil sie einzig den Zugang zum Vertriebssystem des öV regelt und sich somit nur auf den öV beschränkt. Eine Regulierung der multimodalen Mobilität müsste sich ganzheitlich und sorgfältig mit dem Thema der multimodalen Mobilität befassen sowie verkehrsträgerübergreifend angelegt sein, sich an der Verkehrspolitik orientieren und sämtliche Mobilitätsanbieter wie auch Mobilitätsvermittler in die Pflicht nehmen. Eine solche umfassende Gesetzgebung kann nicht im Rahmen des PBG, das nur auf den öffentlichen Personenverkehr ausgerichtet ist, umgesetzt werden. Die Bundesvorlage ist daher abzulehnen. Stattdessen soll das Thema der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen breit abgestützt mit allen Beteiligten des Gesamtverkehrs neu aufgearbeitet werden.

Weil der eng gefasste Fragebogen der Vernehmlassung nur sehr eingeschränkte Antworten zulässt, ist ein Antrag im Sinne einer alternativen Vorgehensweise vor die Beantwortung des Fragebogens zu stellen und zu begründen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an konsultationen@bav.admin.ch):

Mit Schreiben vom 7. Dezember 2018 haben Sie uns die Vernehmlassungsvorlage betreffend Multimodale Mobilitätsdienstleistungen zugestellt. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die multimodalen Mobilitätsdienstleistungen werden in Zukunft an Bedeutung gewinnen. Die Absicht des Bundes, den Zugang zur Mobilität zu vereinfachen und die Gesamtmobilität durch multimodale Mobilitätsdienstleistungen zu optimieren, ist daher zu begrüssen und zu unterstützen. Die Entwicklung multimodaler Mobilitätsdienstleistungen bietet Chancen, die zum Vorteil der Gesellschaft und der Reisenden zu nutzen sind. Sie birgt jedoch auch erhebliche Risiken, weil sich unterschiedliche, teilweise gegensätzliche Interessen der Reisenden, der Mobilitätsanbieter, der Besteller sowie der Gesellschaft als Ganzer gegenüberstehen. Eine Förderung und umfassende Betrachtung der multimodalen Mobilität auf Bundesebene ist daher sinnvoll. Wie die nachstehenden Erwägungen zeigen, ist die zur Vernehmlassung unterbreitete Vorlage hierfür nicht geeignet.

Fehlende Reziprozität / Unzulängliche Teillösung im Personenbeförderungsgesetz

Die Vorlage wird ihrem Titel «Multimodale Mobilitätsdienstleistungen» und den darin aufgeführten Zielsetzungen nicht gerecht. Mit der Vorlage werden die öV-Unternehmen zur Öffnung ihrer Vertriebsinfrastruktur für Akteure ausserhalb des öV verpflichtet. Diese Akteure erhalten die Daten jedoch ohne gleichzeitige Verpflichtung zu Gegenleistungen. Diese fehlende Reziprozität führt zu einem Wettbewerbsnachteil für öV-Unternehmen im Bereich der Mobilitätsvermittlung. Überdies gewährleistet diese Regelung keine umfassende Multimodalität.

Sollen die Förderung und Regulierung multimodaler Mobilitätsdienstleistungen reguliert werden, müssen die Vorgaben zwingend auch für private Mobilitätsanbieter und für Mobilitätsvermittler verbindlich sein. Das Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1) ist hierfür das falsche Gefäss, da sich sein Geltungsbereich auf den öffentlichen Personenverkehr beschränkt. Insofern ist den Ausführungen im erläuternden Bericht unter Ziff. 1.2.5 zuzustimmen, wonach die Schaffung eines umfassenden und

für alle Mobilitätsanbieter geltenden «Bundesgesetzes über Mobilitätsdienste» angezeigt wäre. Allerdings darf dies nicht erst längerfristig und auch nicht nur als «denkbarer» Ansatz erfolgen, sondern ein solches Bundesgesetz muss zwingend von Anfang an und ohne eine vorgängige Teillösung, die Nachteile für den öV oder die staatliche Verkehrspolitik haben kann, geschaffen werden.

Keine Stärkung, sondern potenzielle Schwächung des öV

Die Vorlage birgt das Risiko, die Marktposition der öV-Unternehmen als Vermittler von Mobilitätsdienstleistungen zu schwächen. Durch die einseitige Öffnung des Vertriebs erhalten die öV-Unternehmen keinen Zugang zur Vertriebsinfrastruktur anderer Mobilitätsanbieter. Dadurch können sie sich nicht als Mobilitätsvermittler etablieren. Gleichzeitig werden sie im Vertrieb ihrer eigenen Dienstleistungen durch Dritte konkurrenziert und werden von diesen abhängig, was sich negativ auf die Wirtschaftlichkeit ihres eigenen Vertriebs auswirkt. Zudem müssen Fragezeichen hinsichtlich der Sicherstellung der Qualität des Vertriebs und insbesondere auch des Kundendienstes gesetzt werden.

Es befremdet, insbesondere als Besteller des öV, dass der Bund zu lasten der konzessionierten und meist subventionierten Transportunternehmen (KTU) private Anbieter als Mobilitätsvermittler fördern möchte. Die KTU sind die wichtigsten Anbieter von Mobilitätsdienstleistungen in der Schweiz. Sie befördern jeden Tag mehrere Millionen Fahrgäste und einen Grossteil davon bereits heute multimodal mit Bahn, Tram, Bus oder Schiff. Andere Mobilitätsanbieter erreichen höchstens Bruchteile dieser Nutzerzahlen. Zu Recht wird deshalb der öV in den Vernehmlassungsunterlagen als Schlüsselement der multimodalen Mobilität bezeichnet. Zudem hat die öV-Branche für den Vertrieb ihrer Dienstleistungen bereits eine schweizweit gemeinsame Vertriebsinfrastruktur (NOVA-Plattform) aufgebaut, die eine Integration weiterer Mobilitätsangebote erlaubt. Angesichts dieser Bedeutung des öV wäre es naheliegend, den KTU auch eine vorrangige Rolle als Vermittler von Mobilitätsdienstleistungen zukommen zu lassen.

Die Materialien der Vernehmlassungsvorlage sprechen zwar von einer Stärkung des öV, doch die konkreten Bestimmungen fördern einseitig den Markteintritt von privaten Dienstleistern als Mobilitätsanbieter oder -vermittler. Dabei wird ein wichtiger Punkt ausser Acht gelassen: Das öffentliche Verkehrsangebot, insbesondere im bestellten Regional- und Ortsverkehr, ist abgestimmt auf die Ziele der Verkehrs-, Siedlungs- und Raumentwicklungspolitik der Kantone sowie des Bundes und erfüllt vielerorts eine Service-public-Funktion. Private Dienstleister handeln demgegenüber grundsätzlich gewinnorientiert und stellen keine gesell-

schaftlichen oder verkehrspolitischen Interessen in den Vordergrund. Ihr Fokus liegt auf lukrativen Angeboten, vornehmlich in den Städten und Agglomerationen. Dort konkurrenzieren sie den öV, der als flächeneffizientes Verkehrsmittel sehr wirkungsvoll ist. Nicht rentable Dienstleistungen, z. B. in abgelegenen Gebieten, würden hingegen von gewinnorientierten Dritten nicht angeboten. Die Kosten hierfür blieben am öV und den Steuerzahlerinnen und -zahlern hängen. Ferner ist davon auszugehen, dass private Mobilitätsvermittler diejenigen Angebote in den Vordergrund stellen, auf denen sie die höchste Marge erzielen können, ungeachtet der öffentlichen Interessen. Das kann Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem haben, die den verkehrspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Im erläuternden Bericht fehlt eine kritische Auseinandersetzung mit derartigen Risiken gänzlich. Die Folgen der geplanten Gesetzesänderung sind damit für alle Beteiligten nicht ausreichend abschätzbar. Zudem erstaunt, dass in der Gesetzesvorlage keine verkehrspolitische Zielsetzung formuliert wurde, an der sich die Multimodalität auszurichten hätte.

Für die einseitige Öffnung des öV-Vertriebs ist keine gesetzliche Regelung erforderlich

Das Hauptanliegen der neuen gesetzlichen Regelung, den Zugang Dritter zur Vertriebsinfrastruktur des öV zu ermöglichen, hat die Branche bereits selbst in die Hand genommen. In den NOVA-Nutzungsbedingungen, die sich derzeit im Genehmigungsprozess bei den KTU und den Verbänden befinden, hat die Branche die Voraussetzungen für einen kontrollierten Zugang Dritter zur NOVA-Plattform definiert und damit die Grundlage für die Öffnung ihrer Vertriebsinfrastruktur gelegt.

Wesentliche Aspekte des Datenschutzes bleiben unberücksichtigt

Im Grundsatz scheint es nachvollziehbar, dass für die öV-Unternehmen die gleichen Regeln der Datenbearbeitung zur Anwendung kommen wie für Private, soweit sie am Markt mit diesen Privaten in Konkurrenz stehen und nicht hoheitlich handeln. Aus Sicht des Datenschutzes ist jedoch entscheidend, wie diese Regeln konkret aussehen. Die vorgeschlagene Änderung des PBG schwächt den Datenschutz ohne vorgängige Auseinandersetzung mit den Konsequenzen für die betroffenen Personen.

Im Bericht «Multimodale Mobilitätsdienstleistungen – Massnahmenpläne: Mobilitätsdaten und Öffnung Vertrieb weiterer Mobilitätsanbieter ausserhalb des öV» sind Datenschutzfolgeabschätzungen als Massnahmen vorgesehen, jedoch erst nachgelagert. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dieses Vorgehen unverantwortlich. Für die Beurteilung der vorliegenden Änderung des PBG im Bereich des Datenschutzes sind Informationen über deren Folgen unerlässlich.

Fazit

Die Thematik der multimodalen Mobilitätsdienste ist aktuell und bedeutsam für die Gesellschaft, die Gemeinden, die Kantone und den Bund. Die Initiative des Bundes ist daher im Grundsatz zu begrüßen. Entsprechende Regulierungen müssen jedoch zu einer Verbesserung des Gesamtsystems führen und die unbestrittenen Stärken des bestehenden Systems wie auch die Investitionen der öffentlichen Hand bewahren. In der unterbreiteten Vorlage fehlen jedoch umfassende Überlegungen zu verschiedenen Teilaspekten, Abhängigkeiten und Auswirkungen. Eine Gesetzgebung im Bereich der multimodalen Mobilität muss ganzheitlich sowie verkehrsübergreifend angelegt sein, sich an der Verkehrspolitik orientieren und sämtliche Mobilitätsanbieter wie auch Mobilitätsvermittler in die Pflicht nehmen. Die vergleichsweise kurzfristig und mehrheitlich ohne Einbezug der betroffenen Interessengruppen erarbeitete Vernehmlassungsvorlage ist unvollständig und entbehrt einer kritischen Auseinandersetzung mit den Risiken. Die notwendige umfassende Regulierung kann nicht im Rahmen des PBG, das nur auf den öffentlichen Personenverkehr ausgerichtet ist, umgesetzt werden. Das Thema der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen muss vielmehr breit abgestützt und mit allen Beteiligten des Gesamtverkehrs von Grund auf bearbeitet werden. Vor diesem Hintergrund beantragen wir, auf die Vorlage über multimodale Mobilitätsdienstleistungen zu verzichten. Die Thematik soll im Sinne der Ausführungen unter Ziff. 1.2.5. des erläuternden Berichts umfassend und unter Mitwirkung aller Beteiligten aufgearbeitet werden. Erst auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, ob eine übergeordnete, für alle Beteiligten verbindliche gesetzliche Grundlage für multimodale Mobilitätsdienste zu schaffen ist.

Wird auf die Vorlage verzichtet, erübrigt sich grundsätzlich die Beantwortung des Fragebogens. Da wir der Idee der multimodalen Mobilität und einer umfassenden Aufarbeitung der Grundlagen auf Bundesebene grundsätzlich offen gegenüberstehen, beantworten wir im Folgenden den Fragenkatalog trotz des Antrags auf Verzicht der Vorlage.

Beantwortung des Fragenkatalogs der Vernehmlassungsvorlage

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

Wir erachten die vorliegende Gesetzesanpassung als nicht zielführend, weshalb darauf zu verzichten ist. Das übergeordnete Ziel der Vorlage ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, die Thematik soll aber im Sinne der Ausführungen unter Ziff. 1.2.5 des erläuternden Berichts umfassend und unter Mitwirkung aller Beteiligten aufgearbeitet werden. Erst auf dieser Grundlage ist zu entscheiden, ob eine für alle Beteiligten verbindliche, übergeordnete gesetzliche Grundlage für multimodale Mobilitätsdienste zu schaffen ist.

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?

Wir sind mit der vorliegenden Regelung im PBG nicht einverstanden. Eine übergeordnete, ganzheitliche Vorlage müsste von Beginn weg sicherstellen, dass allen Mobilitätsanbietern gleichzeitig Rechte und Pflichten auferlegt werden, damit alle gleich lange Spiesse erhalten.

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

Die Liste der Grundsätze ist nicht vollständig. Die Gesetzesvorlage beschränkt sich auf den öV. Unter anderem fehlt die gleichzeitige Reziprozität für Drittanbieter. Weitere Grundsätze ergäben sich allenfalls im Rahmen der umfassenden Aufarbeitung des Themas multimodale Mobilität.

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?

Wir lehnen eine Unterstützung durch den Bund ab, soweit dadurch ausschliesslich private Mobilitätsanbieter auf den Markt geholt werden sollen. Bei einer Unterstützung durch den Bund dürfen die KTU gegenüber privaten Anbietern nicht diskriminiert werden.

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)?

Wir lehnen die einseitige gesetzliche Verpflichtung zur Öffnung des öV-Vertriebs für Dritte ab. Eine Regulierung (im Sinne der Beantwortung der Frage 1) müsste von Beginn weg so ausgestaltet sein, dass es zu keinen Wettbewerbsnachteilen für die öV-Unternehmen kommt.

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?

Wir lehnen die vorgeschlagene Anpassung des PBG ab, weil sie zu kurz greift. Daher ist auch die Governance in der vorliegenden Form nicht zweckmässig, weil sie nur den öV betrifft. Eine ganzheitliche Regelung müsste ausserhalb des PBG erfolgen.

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

Grundsätzlich erscheint es sinnvoll, die Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben den Beteiligten zu überlassen. Dies müsste aber – im Gegensatz zur jetzigen Gesetzesvorlage – ausdrücklich im Gesetz verankert werden, damit eine klare gesetzliche Grundlage bestünde und keine Abgrenzungsprobleme zu allfälligen Verordnungen des Bundes entstünden. Wie dies im Rahmen einer ganzheitlichen Regulierung der multimodalen Mobilität sinnvollerweise aussieht, wäre noch zu klären.

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

Im Falle einer gesetzlichen Öffnung der Vertriebsmärkte sämtlicher Mobilitätsanbieter müsste ein geeignetes Marktaufsichtsorgan eingesetzt werden. Ob die SKE hierfür geeignet sein könnte, wäre zu klären, da die neue Rolle eine Ausweitung ihrer bisherigen Aufgaben bedeuten würde.

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?

Nein. Die Zugangsvoraussetzungen sind angesichts des potenziellen Einflusses, den private Mobilitätsvermittler durch den Zugang zum öV-Vertriebsmarkt erhalten könnten, viel zu schwach und nicht zielführend. Sie können insbesondere nicht verhindern, dass marktbeherrschende Unternehmen ausserhalb des öV Zugang zu den öV-Nutzerdaten erhalten und diese für eigene Interessen missbrauchen.

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

Nein. Die Rechte und Pflichten können nicht ausgewogen sein, solange öV-Unternehmen gegenüber anderen Mobilitätsanbietern diskriminiert werden. Im Weiteren fehlt ein hinreichender Schutzmechanismus zur Verhinderung eines Preiszerfalls oder eines Diktates von Vermittlungsprovisionen aufgrund der marktbeherrschenden Stellung eines Vermittlers (vgl. Beantwortung der Fragen 3.2 a und d).

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, sofern dies in einer allfälligen ganzheitlichen Regulierung der multimodalen Mobilität geschieht. Die Produkte des öV sind auf verschiedene Märkte ausgerichtet.

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?

Es ist zwingend notwendig, dass die Mobilitätsvermittler den öV-Unternehmen den regulären Preis für die verkauften Tickets bezahlen, um den Abfluss von Mitteln aus dem subventionierten öV zu verhindern. Die freie Preisgestaltung der Mobilitätsvermittler gegenüber den Kundinnen und Kunden lehnen wir in dieser Form ab.

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 darf nicht nur ein längerfristiges Ziel sein. Sie ist von Beginn weg eine zwingende Voraussetzung für eine allfällige ganzheitliche Regelung. Den Zwischenschritt über eine einseitige Öffnung des öV-Vertriebsmarktes lehnen wir ausdrücklich ab.

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

Eine gesetzliche Verpflichtung der Mobilitätsanbieter ausserhalb des öV zur gleichzeitigen Öffnung ihrer Vertriebssysteme ist eine zwingende Voraussetzung für eine umfassende multimodale Mobilität. Eine einseitige Öffnung des öV-Vertriebsmarktes lehnen wir mit Blick auf die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf die Verkehrspolitik ausdrücklich ab.

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?

Im Grundsatz sind wir damit einverstanden, dass für die öV-Unternehmen die gleichen Regeln der Datenbearbeitung zur Anwendung kommen sollen wie für Private, soweit sie am Markt mit diesen Privaten in Konkurrenz stehen und nicht hoheitlich handeln. Es wäre jedoch notwendig, den Datenschutz im Rahmen einer umfassenden Regulierung der multimodalen Mobilität ganzheitlich zu prüfen, und es wäre zwingend, dabei den Handlungsbedarf vorgängig mittels Datenschutzfolgeabschätzung zu evaluieren. Weiter erscheint der Zeitpunkt der Anpassung angesichts der laufenden Revision des Bundesgesetzes über den Datenschutz, mit der eine Stärkung der Individualrechte angestrebt wird, als nicht opportun.

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

Nein. Eine Öffnung der Vertriebsinfrastruktur des öV und die Verknüpfung mit weiteren Mobilitätsangeboten bergen aus Sicht der Fahrgäste Unsicherheiten in Bezug auf die Verwendung ihrer persönlichen Daten. Im Vorfeld einer gesetzlichen Regelung zur multimodalen Mobilität mit einer Öffnung der Vertriebsinfrastrukturen muss daher eine Datenschutzfolgeabschätzung durchgeführt werden und deren Ergebnis in die Gesetzgebung einfließen.

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?

Es muss auch weiterhin möglich sein, gewisse Tickets (z. B. Einzelbillette) ohne die Angabe von Personendaten zu erwerben. Bekannte Fahrgäste werden jedoch gegenüber anonym Reisenden immer gewisse Vorteile (z. B. Rabattangebote) haben. Die Bestimmung scheint daher praktisch nicht umsetzbar. Wir sehen es nicht als realistisch, dass anonymes Reisen völlig diskriminierungsfrei möglich sein wird.

d. Haben Sie weitere Anliegen im Rahmen des Datenschutzes?

Nein.

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

Das Ziel der multimodalen Mobilität kann mit der Vorlage nicht erreicht werden, da sie sich einseitig auf die Öffnung des öV-Vertriebs konzentriert. Eine der Grundvoraussetzungen einer umfassenden und aus Kundensicht gewinnbringenden multimodalen Mobilität wäre, dass sämtliche Mobilitätsanbieter zeitgleich zur Öffnung ihrer Vertriebsinfrastrukturen verpflichtet werden. Im Weiteren birgt die Vorlage aufgrund der einseitigen Regulierung beim öV das Risiko einer Schwächung des öV und unerwünschter Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem.

7. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Die Inhalte sind insgesamt unausgewogen und tragen den potenziellen Risiken nicht ausreichend Rechnung. Es fehlen klare verkehrspolitische Zielsetzungen und Stossrichtungen.

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

Eine Vorlage zur multimodalen Mobilität müsste sich nicht nur mit dem öV, sondern mit sämtlichen Mobilitätsanbietern befassen. Dies hat der Bund mit dem eingeschlagenen Weg über eine Änderung des PBG von vornherein ausgeschlossen. Zudem dürfte sich eine Regelung zur multimodalen Mobilität nicht nur auf Aspekte des Vertriebs beschränken.

Im Weiteren fehlt in der Vorlage eine «Notbremse» für den Fall einer aus gesellschaftlicher Sicht unerwünschten Entwicklung.

Schliesslich setzt sich die Vorlage überhaupt nicht mit den möglichen Folgen der multimodalen Mobilität bzw. der Öffnung der öV-Vertriebsinfrastruktur in Bezug auf die Kundendaten auseinander.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli