

Beilage: Fragenkatalog zur Vernehmlassungsvorlage Multimodale Mobilitätsdienstleistungen

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

economiesuisse unterstützt die im erläuternden Bericht erwähnten übergeordneten Ziele («Effizienz des Gesamtverkehrssystems in der Schweiz steigern» sowie «Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Schweiz im internationalen Vergleich sicherstellen») und befürwortet in diesem Sinne auch die geplante Öffnung der öV-Vertriebssysteme. Der öV muss sich öffnen und agiler werden, um in Zeiten von komplementärem Verkehr und multimodalen Mobilitätsketten mit anderen Verkehrsträgern mithalten zu können. Gleichzeitig werden so die Markteintrittshürden für neue privatwirtschaftliche Mobilitätsanbieter gesenkt, womit sich ein zusätzliches Marktpotential erschliessen lässt.

economiesuisse versteht die Vorlage somit als gezielte Marktöffnung. Was sie hingegen nicht sein soll ist eine «Gestaltungsvorlage» für das Gesamtsystem des multimodalen Verkehrs. Insofern rechtfertigen sich Massnahmen ausserhalb des öV sowie eine allgemeine Steuerung der Marktentwicklung (Formulierung aus dem erläuternden Bericht: «Der öV soll das Rückgrat der multimodalen Mobilität werden») nicht.

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?

Der in Art. 11a Abs. 1 formulierten Zielsetzung kann zugestimmt werden: Sofern der öffentliche Verkehr in die multimodale Mobilität eingebunden ist, soll der Bund auch die Kompetenz haben, diese zu unterstützen. Liegt keine Beteiligung des öV vor, hat er hingegen keine Legitimation für einen Eingriff. Dies ist ordnungspolitisch richtig und trägt dem Umstand Rechnung, dass der öffentliche Verkehr sowieso bereits stark reguliert ist.

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

Ja, economiesuisse ist mit den in Art. 11a Abs. 4 festgehaltenen Grundsätzen einverstanden. Diese sind allerdings noch zu präzisieren und ihre Einhaltung muss mit Hilfe einer wirksamen Gouvernanz sichergestellt werden (siehe Frage 3.1a).

Nichtdiskriminierung muss einerseits auf der organisatorischen Ebene gewährleistet werden. Der Zugang zu den öV-Vertriebssystemen darf nicht durch hohe administrative Hürden erschwert werden. Drittanbieter sind bei der Erarbeitung der Zugangsbedingungen (allgemeingültige Branchenvereinbarungen) in geeigneter Weise einzubeziehen.

Andererseits braucht es Vorkehrungen auf der technischen Ebene. Da die Datenbestände des öffentlichen Verkehrs grösstenteils in Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe generiert werden, sollten sie grundsätzlich als Open Government Data behandelt werden, d.h. sie sollten für Wirtschaft und Gesellschaft grundsätzlich uneingeschränkt zugänglich gemacht werden. Die Aufbereitung und Bereitstellung müssen kostenlos oder zu höchstens kostendeckenden Preisen erfolgen.

Allfällige Nutzungsentgelte dürfen nicht diskriminierend ausgestaltet werden und ein prohibitives Ausmass erreichen dürfen, das Drittanbieter fernhält. Sie sollen höchstens eine Beteiligung an den effektiven Bereitstellungskosten abdecken.

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?

Aus der Sicht von economiesuisse braucht es ein Mindestmass an Interoperabilität, damit sich ein funktionierender Markt für multimodale Mobilitätsdienstleistungen entwickeln kann. Hier liegt die Aufgabe des Bundes als Regulator: Gemeinsame Standards und offene Schnittstellen für bestimmte Kerndaten können die Interoperabilität gewährleisten (im Sinne eines Mindestmasses an Regulierung).

Staatlich unterstützte Vertriebsinfrastrukturen gem. Art. 11a Abs. 3 führen zu verschiedenen Problemen. Sie können neue technologische Entwicklungen tendenziell nicht gleich schnell adaptieren wie privatwirtschaftlich getragene Lösungen. Ebenso bestehen wenig intrinsische Anreize für eine Weiterentwicklung oder für Effizienzsteigerungen. Ist eine zentrale Vertriebsinfrastruktur gefragt, soll diese deshalb als privates, gleichberechtigtes, nicht gewinnorientiertes Joint Venture aller relevanten Marktakteure ausgestaltet werden.

Letztlich ist davon auszugehen, dass bei einer staatlichen Unterstützung aufgrund der bestehenden Sachzwänge eine sehr öV-nahe Lösung forciert wird. Konkret lässt die vorgeschlagene Formulierung zu Art. 17 Abs. 1 Bst. f den Schluss zu, dass die bestehende NOVA-Plattform gesetzlich verankert wird. Dies ist aus einer dynamischen Sicht nicht zielführend. Die NOVA-Plattform mag zurzeit das beste zur Verfügung stehende Gefäss für die Umsetzung dieser Vorlage sein. Ihre derzeitige Position ist jedoch weder technologisch noch aus einer Marktsicht in Stein gemeisselt. Um einer dynamischen Betrachtungsweise gerecht zu werden, sollte deshalb auf die genannte Bestimmung verzichtet werden. Eventualiter ist zwecks Abschwächung der offensichtlichen Interessenkonflikte eine privatwirtschaftliche Beteiligung an der NOVA-Plattform vorzusehen.

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)?

Ja. Die öV-Vertriebssysteme sind zu einem nicht unwesentlichen Teil über öffentliche Gelder finanziert und sollten deshalb auch unter geeigneten Bedingungen für die Privatwirtschaft offenstehen. Für marktfähige multimodale Angebote und für eine schnelle Skalierung neuer Geschäftsmodelle ist der Zugang deshalb ein wichtiger Schritt. Wie im erläuternden Bericht erwähnt, profitiert auch der öffentliche Verkehr von der zusätzlichen Reichweite und von der Einbindung in attraktive neue Angebote.

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?

Nein. Die vorgeschlagene Gouvernanz weist aus Sicht von economiesuisse noch Optimierungsbedarf auf.

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

Dies ist grundsätzlich zweckmässig, da ein subsidiärer Regulierungsansatz verfolgt wird. Die Rahmenbedingungen für den Zugang sollten jedoch unter Einbezug der Privatwirtschaft, respektive der am Zugang interessierten Drittanbieter stattfinden. Der Einbezug muss verbindlich sein und deutlich über naheliegende Massnahmen (wie beispielsweise eine Konsultation) hinausgehen.

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

Die SKE/Railcom stellt den diskriminierungsfreien Zugang zum Eisenbahnnetz sicher. Grundsätzlich könnte sie diese Funktion auch für die «virtuelle» Infrastruktur der Vertriebs-, Geo- und weiterer Daten wahrnehmen. Da es sich jedoch um einen neuen Zuständigkeitsbereich handeln würde, mit dem die Kommission bisher nicht betraut war, sind organisatorische Massnahmen und zusätzliches Know-how (von ausserhalb des Bahnsektors) nötig. So können die Interessen aller Beteiligten (insbesondere jene der Drittanbieter) adäquat geschützt werden. Denkbar wäre beispielsweise ein paritätischer Beirat zwischen öV und privaten Mobilitätsanbietern, der bei Streitigkeiten über den Zugang zu den Vertriebsinfrastrukturen angerufen wird.

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 Voraussetzungen sind nicht sinnvoll. Der Verweis auf die Meldepflicht für Fernmeldeanbieter gemäss Fernmeldegesetz (FMG) im erläuternden Bericht ist ausserdem nicht korrekt. Der Bundesrat hat diese Meldepflicht in der Botschaft zur laufenden Revision des FMG als nicht mehr zeitgemäss taxiert und die Abschaffung vorgeschlagen. Das Parlament ist diesem Anliegen ohne Vorbehalte gefolgt.

Die vorgeschlagenen Voraussetzungen würden auch nicht unbedingt die gewünschte Wirkung erzielen: Ausländische Anbieter sind in der Schweiz bereits ausreichend juristisch belangbar, wenn sie hier eine Zugangsvereinbarung zum öV-Vertrieb abschliessen.

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

Die Rechte und Pflichten sind aus einer dynamischen Sicht (Auswirkungen auf die Marktentwicklung) schwierig auf ihre Ausgewogenheit zu beurteilen. Drei Dinge sind deshalb aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wichtig:

- 1. Eine umfassende Systemübersicht (in Anlehnung an Kap. 1.2.3 des erläuternden Berichts) ist von zentraler Bedeutung, um das genaue Zusammenspiel von Rechten und Pflichten darstellen zu können und ein gemeinsames Verständnis zu schaffen. Auch sollte klar abgegrenzt werden, welche Entwicklungen im Rahmen der vorliegenden Gesetzesänderung stattfinden sollen und welche Arbeiten beim Bund darüber hinaus im Gange sind. Die Übersicht in Kap. 1.2.3 zeigt nur das Verhältnis von öV-Beförderern, NOVA-Plattform, Mobilitätsvermittlern und den Reisenden. Weitere private Mobilitätsanbieter und Dienstleister fehlen gänzlich, sind aber für ein attraktives multimodales Angebot von grosser Bedeutung und im Sinne eines vollständigen Bildes zwingend aufzuführen. Neben den öV-Unternehmen und den Mobilitätsvermittlern gibt es weitere Mobilitätsanbieter (wie Taxis,*

CarSharing-Anbieter, Uber, etc.) und andere Dienstleistungsanbieter (Hotels, Restaurants, Eventanbieter, etc.).

2. *Im Zuge der Erarbeitung einer allfälligen Botschaft sollte eine vertiefte Regulierungsfolgeabschätzung vorgenommen werden. Es braucht bessere Grundlagen, um beurteilen zu können, wie sich einzelne Rechte und Pflichten auf das Marktergebnis auswirken.*
3. *Die Verpflichtung zur Einhaltung der Tarifhoheit sollte nicht strikt formuliert werden. Ein wesentliches Potential von MaaS und Multimodalität liegt in der Entwicklung neuer Tarifmodelle. Die Technologie wird den Möglichkeitsraum stetig erweitern. Entsprechend muss trotz des legitimen Verlangens der öV-Branche nach Rechtssicherheit eine ausreichende Flexibilität gewährleistet werden. Ansonsten droht Innovationspotential ungenutzt zu bleiben (siehe Frage 3.2d).*

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

Nein, die Sortimente sind vollständig zu öffnen. Dies ist auch für die Attraktivität des öV-Angebotes im Rahmen des multimodalen Reisens förderlich.

- 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?**

Wenn diese Vorlage die Innovationskraft und Agilität des Mobilitätssektors insgesamt steigern will, muss auch die geltende Tarifhoheit des öV zur Diskussion gestellt werden. Diese erzeugt einen hohen Preisdruck auf die privatwirtschaftlichen Leistungserbringer. Attraktive Bundling-Preise für multimodale Angebote können vorwiegend mit Preisreduktionen durch diese privaten Leistungserbringer erreicht werden. Um solch Bundling-Angebote aber zu ermöglichen, sind beispielsweise Mengen- oder andere Rabatte seitens öV von grosser Bedeutung. Auch weitergehende Modelle, wie beispielsweise kostendeckende Wholesale-Preise, sind zu prüfen.

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?**

Nein. Die öV-Branche hat aufgrund ihrer Staatsnähe und dank der Tatsache, dass sie in einem regulierten Markt im öffentlichen Auftrag tätig ist, andere Voraussetzungen als privatwirtschaftliche Anbieter. Demnach ist eine völlige Gleichbehandlung sachfremd. Die im konzessionierten Verkehr erzeugten Daten sind grundsätzlich als «Open Government Data» zu behandeln, während von privatwirtschaftlichen Unternehmen im Wettbewerb generierte Daten nicht grundsätzlich offenzulegen sind.

Die Offenlegung von systemrelevanten Daten und Vertriebssystemen soll und wird bei den Privaten freiwillig erfolgen: Es gibt in der Privatwirtschaft eindeutig ein Interesse an einem funktionierenden Mobilitätsmarkt mit interoperablen Angeboten. Diese Interoperabilität soll höchstens durch eine minimale Regulierung sichergestellt werden (technische Standards und Schnittstellen bei Daten und Vertriebssystemen, physische Schnittstellen bei der Infrastruktur), wenn der freiwillige Ansatz in der Praxis versagt.

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

Nein (siehe Frage 4a). Zur Förderung eines innovativen und zukunftsfähigen Mobilitätsmarktes soll Regulierung ab- und nicht aufgebaut werden. Es ist ausserdem fraglich, ob ein solcher Eingriff überhaupt verfassungskonform wäre (Wirtschaftsfreiheit, Verhältnismässigkeit, usw.).

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?**

Grundsätzlich nein. Die derzeitige Unterscheidung ist sachlich gerechtfertigt: öV-Unternehmen im konzessionierten Verkehr generieren Personendaten grossmehheitlich im öffentlichen Auftrag und müssen deshalb bei der Bearbeitung dieser Daten (ob hoheitlich oder nicht) andere Rahmenbedingungen haben als privatwirtschaftliche Unternehmen, die im freien Markt Personendaten generieren und bearbeiten.

Wenn staatsnahe oder -eigene Unternehmen andere Bedingungen hinsichtlich Datenschutz wünschen, wäre entweder das Datenschutzrecht für Bundesorgane entsprechend anzupassen oder die betroffenen Unternehmen wären zu privatisieren, um in den Geltungsbereich des Datenschutzrechts für private Personen zu fallen. In jedem Fall müssten neue Freiheiten für öffentliche Unternehmen an entsprechende Bedingungen geknüpft werden, so dass das Prinzip «Open Government Data» konsequent angewendet wird und ein volkswirtschaftlicher Mehrwert entsteht. Beispielsweise wäre dann die neue Kompetenz öffentlicher Verkehrsunternehmen, Bewegungsdaten stärker zu nutzen mit einer Verpflichtung zu verbinden, dass diese Daten und die daraus entstehenden Erkenntnisse als Open Government Data veröffentlicht werden müssen (aggregiert und anonymisiert). Es ist hingegen nicht zielführend, das private Datenschutzrecht ohne Weiteres auf den öffentlichen Sektor anzuwenden.

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

Ja. Die Vorgaben orientieren sich am geltenden Datenschutzrecht. Dieses ist definitiv hinreichend.

- 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 handelt sich hierbei um eine politische Vorgabe an staatsnahe Unternehmen in einem regulierten Markt. In diesem Sinne darf diese Pflicht sicher nicht ohne Weiteres auf privatwirtschaftliche Mobilitätsanbieter übertragen werden.

- d. Haben Sie weitere Anliegen im Rahmen des Datenschutzes?**

Nein.

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

Die Öffnung des öV-Vertriebs hat in anderen Ländern zu positiven Ergebnissen geführt. Das Ausmass des staatlichen Eingriffs variiert dabei sehr stark. Aufgrund der individuellen Voraussetzungen jedes Landes ist ein Rückschluss auf Massnahmen in der Schweiz schwierig bis unmöglich. Die Vernehmlassungsvorlage trägt diesem Umstand Rechnung und schlägt eine Lösung vor, die sehr spezifisch auf den Schweizer Kontext zugeschnitten ist. Der Bund muss in jedem Fall eine fundierte Regulierungsfolgeabschätzung vornehmen, bevor er dem Parlament die entsprechende Botschaft vorlegt.

7. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

Nein.

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

Die Kombiangebote des öV, insbesondere die Parkangebote (P+R usw.), welche den öV-Unternehmen oder der öffentlichen Hand gehören, sollten bei der Öffnung der öV-Vertriebssysteme ebenfalls berücksichtigt werden.