

Bundesamt für Verkehr  
3003 Bern

[konsultationen@bav.admin.ch](mailto:konsultationen@bav.admin.ch)

Bern, 21. März 2019

## **Multimodale Mobilitätsdienstleistungen: Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne äussert sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB zum Vorentwurf des Bundesrats zu multimodalen Mobilitätsdienstleistungen und den diesbezüglich vorgeschlagenen Änderungen im Personenbeförderungsgesetz PBG wie folgt:

Der SGB begrüsst die Absicht des Bundesrats, multimodale Mobilitätsdienstleistungen fördern zu wollen. Das Ziel von multimodalen Mobilitätsdienstleistungen muss sein, den Verkehr nachhaltiger zu organisieren. Die prognostizierte Verkehrszunahme der kommenden Jahrzehnte macht deutlich, wie dringlich die Verlagerungspolitik bleibt. Im erläuternden Bericht wird betont, dass «die starke Position des öV in der Schweiz die Chance bietet, neue Angebotspakete zu schnüren und damit Kunden zum Umstieg auf den öV zu bewegen.» Dafür, so meinen wir, sollten bestehende Angebote besser ausgelastet werden, Verkehrsspitzen nachfrageorientiert geglättet und die Attraktivität des öV gestärkt werden. Eine Schwächung des öV oder gar ein Abbau des öV (Rückzug aus der Fläche) zugunsten von Angeboten mit privater Gewinnabschöpfung lehnen wir klar ab.

### **Errungenschaften bewahren, Kooperationen ausbauen**

Die Herausforderung wird also sein, die Errungenschaften des gut funktionierenden öffentlichen Verkehrs zu stärken, indem weitere Anbieter auf diesen aufbauen können, ohne dass die bewährten Angebote unter Druck geraten. Die sozialpartnerschaftlich ausgehandelten Arbeitsbedingungen in den öV-Unternehmen sind ein Garant für die Qualität der Angebote. Der direkte Verkehr im Sinne von «eine Reise – ein Ticket» sowie der Taktfahrplan mit den Anschlüssen in die Regionen sind die weiteren Grundlagen des Erfolgskonzepts des öV in der Schweiz. Voraussetzung dafür waren und sind gesetzliche Vorgaben und eine enge Kooperation und Koordination der verschiedenen Anbieter. Neue Anbieter müssten sich nun zum Nutzen der Kundschaft in dieses Zusammenspiel einbringen können, wobei auch sie die bewährten Regeln befolgen sollten. Dazu gehören unbedingt auch Gesamtarbeitsverträge, die faire Arbeitsbedingungen gewähren – Grundlage für einen sicheren Personentransport. Diese Standards haben für alle Mobilitätsunternehmen zu gelten.

Der SGB schätzt die bestehende Kooperation der Anbieter im Direkten Verkehr und auf der NOVA-Plattform als eine positive und ausbaufähige Piste ein.

Innovative Projekte von neuen Anbietern, die diese Koordination und Kooperation vertiefen, sind grundsätzlich zu begrüßen.

### **Regeln haben auch für neue Mobilitätsvermittler zu gelten**

«Gleich lange Spiesse für alle Anbieter» ist eine zentrale Forderung, will man nicht den gegenteiligen Effekt auslösen, dass nämlich NutzerInnen vom öV auf private Plattformangebote umsteigen. Die hohe Flexibilität und tiefen Preise dieser Angebote sind ein enormer Wettbewerbsvorteil gegenüber dem öV.

Deshalb lehnen wir auch die Idee ab, dass Privaten einseitig der ungehinderte Zugang zum Vertriebssystem der öV-Anbieter gewährt werden soll, damit diese dann in Bündlungsangeboten auch öV-Tickets in freier Preisgestaltung verkaufen könnten. Das gefährdet den Service public im Kern, denn es würde die bestehenden öV-Angebote mit regulierten Preisen aushebeln!

Der erläuternde Bericht hält dem entgegen, dass die öV-Unternehmen gar nicht unter Druck kommen könnten, weil deren Kosten in jedem Fall durch die öffentliche Hand gedeckt seien. Und die neuen Mobilitätsvermittler müssten zudem den öV-Unternehmen die ordentlichen Ticketpreise erstatten, auch wenn sie in Bündlungsangeboten diese Tickets unter Tarif verkaufen würden. Ergo müsse ein Mobilitätsvermittler willens sein, auf Jahre hinaus die Verluste auszugleichen, um die etablierten öV-Unternehmen ernsthaft bedrängen zu können.

Hier wird die Realität verkannt oder verdrängt: Die öV-Anbieter stehen heute alle unter grossem Kostendruck, der sich ganz unmittelbar in Personalabbau und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen äussert. Die Plattformökonomie (Uber, airbnb, Amazon) ist hingegen problemlos in der Lage, auf Jahre hinaus Wagniskapital in Mobilitätskonzepte zu stecken um auf die überaus kostbaren Daten zugreifen zu können, die die VerkehrsnutzerInnen täglich als breite Spur hinterlassen.

### **Datenhoheit und Datenschutz im Service public hat hohe Priorität**

Der ökonomische Wert der personenbezogenen Daten in allen Bereichen des Service public ist gar nicht hoch genug einzuschätzen. Das dürfte es sein, was gewinnorientierte Unternehmen am Service public interessiert, jedenfalls eher als kostendeckende Angebote bereitzustellen. Wir stellen diesbezüglich aber wenig Sensibilität im UVEK fest. Die Meldepflicht für alle neuen Anbieter ist gewiss keine ausreichende Massnahme um gleich lange Spiesse für alle Marktteilnehmer herzustellen, das zeigen alle bisherigen Erfahrungen aus den anderen Infrastrukturbereichen.

Der Bundesrat stellt vage in Aussicht, dass längerfristig alle Mobilitätsanbieter ihre Vertriebssysteme zugänglich machen müssten, wofür dann aber eine Revision des PBG nicht ausreichen würde. Es bräuchte dann ein neues Bundesgesetz zu Mobilitätsdienstleistungen. Wir fragen uns, warum nicht gleich dieser Weg gewählt wird, da sich komplexe Fragen zum Datenschutz stellen, die in einer revidierten Fassung des PBG nicht ausreichend abgedeckt werden können. Denn wie bei allen Konzepten, die auf Datenaustausch und Datennutzung basieren, kommt dem Schutz von sensiblen Personendaten ein zentraler Stellenwert zu. Personentransport ist Teil des Service public, er hat erschwinglich, für alle zugänglich und sicher zu sein. Datenaustausch und Datennutzung sollten im Service public einzig der Verbesserung und Weiterentwicklung des Angebots dienen.

Eine kommerzielle Verwertung von personenbezogenen Daten in Service public-Bereichen ist grundsätzlich abzulehnen, es sei denn, der Gewinn wird in den Ausbau der Angebote reinvestiert. Eine Verteuerung der Tickets für Reisende, die ihre persönlichen Daten nicht preisgeben wollen, lehnen wir ebenfalls ab.

Das UVEK hat im Dezember 2018 den Bericht «Multimodale Mobilitätsdienstleistungen: Massnahmenpläne Mobilitätsdaten und Vertrieb Mobilitätsanbieter ausserhalb des öV» publiziert. In diesem werden zentrale Fragen der Governance – zu Kompetenzen und zur Rollenteilung zwischen Privaten (auch Plattformen) und öffentlich beherrschten Unternehmen – formuliert, ein Zeitplan für allfällige Strategien soll jedoch erst bis 2021 vorgelegt werden. Das ist nach unserer Einschätzung eine falsche Reihenfolge. Zuerst müssten diese Fragen beantwortet werden, bevor eine Gesetzesrevision vorgeschlagen wird.

## **Fragenkatalog**

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

Sofern die multimodalen Mobilitätsdienstleistungen zum Ziel haben, den Verkehr nachhaltiger zu organisieren und die Verlagerung auf den öV zu unterstützen. Konkret sind dies drei Aspekte, die hier genannt sein müssen: Umwelt- und raumschonender Transport, qualitativ gute und sichere Angebote bis in die Randregionen, die zugänglich und erschwinglich für alle NutzerInnen sind.

### **2. Wie beurteilen Sie die neue Gesetzesbestimmung zur Weiterentwicklung der multimodalen Mobilität?**

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

Der SGB begrüsst grundsätzlich, dass der Bund die Entwicklung von Dienstleistungen für multimodale Angebote unterstützen will. Dort, wo aber Vertriebsinfrastrukturen durch den Bund mitfinanziert werden, sollte in der Konsequenz auch ein grösserer Teil der Dienstleistung durch ein Unternehmen mit einer Konzession nach Art. 6 resp. mit einer Bewilligung nach Art. 8 PBG erbracht werden müssen resp. sollte der grössere Teil der multimodalen Mobilitätskette durch solche Unternehmen erbracht werden. Denn es geht immer auch um die Verfolgung des Ziels der nachhaltigen Mobilität und dies ist nur mit dem öV umzusetzen.

Wir befürworten, dass alle Anbieter von Mobilität den Austausch von Sachdaten und den Zugang zu den Vertriebsinfrastrukturen verbessern sollen.

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

Der SGB ist dezidiert der Ansicht, dass alle Mobilitätsanbieter einen Zugang zu ihren Vertriebsinfrastrukturen gewähren müssen. Und natürlich müssen die Kosten der Infrastrukturen entsprechend eingepreist und der Datenschutz der NutzerInnen garantiert sein.

- 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 SGB steht dieser Absicht positiv gegenüber, der Bund sollte aber präzise Qualitätsvorgaben (Ausbau und Weiterentwicklung bestehender Infrastrukturen, Datennutzung etc.) machen.

### **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?

Der SGB wiederholt, dass das nur möglich sein soll, wenn auch die Mobilitätsvermittler an die regulierten öV-Preise gebunden sind und diese nicht in Bündelungsangeboten willkürlich tief ansetzen dürfen. Letztlich werden nicht die NutzerInnen davon profitieren, sondern es wird die Gewinnmarge der (gewinnorientierten) Mobilitätsvermittler vergrößert. Möglich wäre ein gesetzlich garantierter Zugang für nicht-gewinnorientierte Mobilitätsvermittler, ansonsten haben für alle dieselben Regeln zu gelten.

### **3.1 Rahmenbedingungen**

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

Der SGB sieht die Aufsichtskompetenz eindeutig beim Bundesamt für Verkehr BAV und nicht bei der SKE (künftig RailCom), da deren Aufgabe darin besteht, über den diskriminierungsfreien Zugang zur Eisenbahninfrastruktur zu wachen. Das BAV hingegen ist für die Umsetzung der Verkehrspolitik und die Überwachung der Qualitätsstandards zuständig. Es ist auch das BAV, das sich mit den Fragen der Digitalisierung zu befassen hat und dem Bundesrat die entsprechenden Grundlagen unterbreitet. Wir haben zwar wiederholt die Kompetenzballung im BAV kritisiert, das als Amt die konzeptionellen und rechtlichen Grundlagen erarbeitet, die Kontrolle ausübt, Bewilligungen erteilt und die Leistungsverträge abschliesst. Aber die Aufsicht über den Zugang zu den Vertriebsstrukturen an die SKE zu delegieren, macht keinen Sinn. Denn diese ist, wie der Name (auch der künftige) sagt, für den Schienenverkehr zuständig, hier aber geht es um die multimodale Mobilität mit einer ganzen Bandbreite von Anbietern und Vermittlern (darunter auch solche, die gar nicht selbst Mobilitätsanbieter sind).

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

Der SGB würde dies thematisch differenzieren. Es ist sicher richtig, dass die öV-Branche ihre gesammelten Erfahrungen aus Kooperationen und der bereits bestehenden Koordination einbringen soll, es gibt aber auch betreff Datenschutz und Datenverwertung einen Regelungsbedarf, zu dem auch bei den öV-Unternehmen eine interessen geleitete «Betriebsblindheit» besteht. Hier müsste der Bund den Lead übernehmen.

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

Nein, siehe Antwort zu a.

### **3.2 Zugang zum öV-Vertrieb/Vertriebsinfrastruktur**

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

Meldepflicht und Geschäftssitz in der Schweiz sind sicher wesentliche Voraussetzungen dafür, dass der Vertriebsmarkt überhaupt beaufsichtigt werden kann, aber sie reichen nach unserer Einschätzung klar nicht aus. Es bräuchte auch eine GAV-Pflicht um zu garantieren, dass die Arbeitsbedingungen bei allen Anbietern und Vermittlern fair sind und den Sicherheitsstandards genügen. Immerhin geht es um Personentransport und darum, gleich lange Spiesse für alle zu garantieren. Personenbezogene Daten dürfen nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und der Gewinn aus der Vertriebsaktivität darf nicht privat abgeschöpft, sondern muss in die Weiterentwicklung des Systems reinvestiert werden. Beides müsste gesetzlich sehr viel schärfer formuliert werden, der Vorschlag bei Art. 19a ist unzureichend.

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

Die Vorlage ist diesbezüglich sicher nicht ausgewogen, da neuen Anbietern resp. Vermittlern ausser der Meldepflicht und dem Geschäftssitz resp. einer Niederlassung in der Schweiz kaum Vorgaben gemacht werden. Insbesondere die freie Preisgestaltung bei den öV-Tickets (Art. 23a Abs. 4) wird von uns abgelehnt. Weiter sollte die Öffnung des Vertriebsmarkts für alle Anbieter und Mobilitätsvermittler gleichermassen gelten, ansonsten die öV-Unternehmen im Nachteil sind.

- 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, das ist richtig. Die öV-Unternehmen sind gefordert, ihre Sortimentspalette laufend zu erweitern und zu verbessern. Sollten sie automatisch gezwungen sein, Dritten den Verkauf dieses Sortiment zu überlassen, würde das den Innovationsanreiz für die öV-Unternehmen massiv beeinträchtigen. Insbesondere, solange die Frage zur privaten Gewinnabschöpfung dieser Dritten nicht geklärt ist. Das ist nicht im Sinn der NutzerInnen.

- 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?

Nein. Wie bereits ausgeführt, macht der Bundesrat hier einen Denkfehler. Durch die Preisgestaltungsfreiheit hätten die Mobilitätsvermittler einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil gegenüber den öV-Unternehmen. Sie könnten – sofern sie wirtschaftlich ausreichend gesichert sind – für die Kundenbindung über Jahre Verluste in Kauf nehmen. Der SGB ist überzeugt: International agierende Mobilitätsvermittler sind primär an den Daten und nicht an einem nachhaltigen Verkehrsnetz in der Schweiz interessiert. So funktionieren Plattformen. Für unser bewährtes öV-Netz und die angestrebte Verlagerung auf den öV wäre dies äusserst schädlich, denn es führt eben nicht zu einer nachhaltigen Organisation des Verkehrs.

#### **4. Wie beurteilen Sie den Ausblick für die Öffnung Vertrieb weiterer Mobilitätsanbieter?**

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

Ja.

- 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?**

- a. Sind Sie damit einverstanden, dass für 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, damit ist der SGB einverstanden. Wir fordern in Art. 19a Abs. 2 jedoch noch die ausdrückliche Ergänzung, dass Gewinne, die aus der Datennutzung und -bearbeitung erfolgen, nicht privat abgeschöpft werden dürfen, sondern wieder in die Weiterentwicklung des Systems reinvestiert werden müssen.

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

Nein. Wir sind entschieden dagegen, dass Reisenden, die ihre Daten nicht preisgeben wollen, ein Aufpreis auf den Tickets verrechnet wird (siehe dazu der erläuternde Bericht, S. 15, Kapitel 1.2.7 letzter Abschnitt). Es leuchtet nicht ein, wieso den Unternehmen dadurch Mehrkosten entstehen sollten. Vorbehalten bleiben hier natürlich personalisierte Streckenkarten, auf die bei anonymisierten Fahrten kein Anspruch besteht.

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

NutzerInnen müssten sich jederzeit und bei allen Angeboten ohne Preisgabe ihrer Daten über hindernisfreies Reisen informieren können und entsprechende Tickets auch kaufen können. Das Prinzip hat für alle Anbieter und Mobilitätsvermittler zu gelten und müsste gesetzlich verankert sein.

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

Wie erwähnt, fordern wir ein Verbot der kommerziellen Nutzung personenbezogener Daten ausserhalb des Zwecks der Mobilitätsdienstleistung sowie der privaten Gewinnabschöpfung bei der zweckgemässen Nutzung von personenbezogenen Nutzerdaten.

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

Keine Bemerkungen.

## **7. Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?**

Nein.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Vania Alleva  
Vizepräsidentin



Giorgio Tuti  
Vizepräsident



Dore Heim  
Zentralsekretärin