



Protokollauszug vom

06.03.2019

Departement Technische Betriebe / Stadtbus Winterthur:

Schweizerischer Städteverband betreffend Multimodale Mobilitätsdienstleistungen

IDG-Status: öffentlich

SR.19.13-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Schreiben an den Schweizerischen Städteverband wird gutgeheissen.
2. Mitteilung an: Departement Technische Betriebe, Stadtbus Winterthur; Departement Kulturelles und Dienste; Stadtkanzlei; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PGB) soll den aktuellen Bedürfnissen der multimodalen Mobilität angepasst werden. Der Bund will die Entwicklung multimodaler Mobilitätsdienstleistungen unterstützen, die mindestens ein öV-Angebot beinhalten, und so den potentiellen Nutzen für das Gesamtverkehrssystem ausschöpfen.

Am 18. Dezember 2018 hat der Schweizerische Städteverband seine Mitglieder eingeladen, eine Stellungnahme zu den vorgesehenen Gesetzesänderungen einzureichen.

2. Prüfung der Vorlage

Die Thematik der multimodalen Mobilitätsdienste ist für die Verkehrsunternehmen und schlussendlich für die Bevölkerung in vielfältigen Belangen relevant. Die der Vorlage zugrundeliegenden Zielsetzungen sind zu begrüßen. Es sind jedoch noch zahlreiche Fragen umfassend zu beleuchten und Risiken sorgfältig abzuwägen. Dies wird dem Städteverband mittels Schreiben dargelegt. Die Stellungnahme ist mit dem ZVV abgeglichen.

3. Kommunikation

Der Schweizerische Städteverband wird mittels eines Schreibens über die Stellungnahme der Stadt Winterthur orientiert. Eine interne oder weitere Kommunikation ist nicht vorgesehen.

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Schweizerischer Städteverband
Frau Renate Amstutz
Monbijoustrasse 8
3001 Bern

6. März 2019 SR.19.13-2

Multimodale Mobilitätsdienstleistungen

Sehr geehrte Frau Amstutz

Der Stadtrat von Winterthur dankt für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Die Thematik der multimodalen Mobilitätsdienste ist relevant für Verkehrsunternehmen, Bestellende, Gemeinden und Städte, Fahrgäste und letztlich somit die gesamte Bevölkerung. Wir befürworten grundsätzlich die Möglichkeiten einer über den öffentlichen Verkehr hinausreichenden multimodalen Mobilität, solange sie zum Vorteil der Gesellschaft, des Gesamtverkehrssystems, der Fahrgäste und der Umwelt gereicht. Es sind jedoch noch viele Fragen offen und die Entwicklungen im Rahmen der Digitalisierung schwer abschätzbar. Es bestehen zahlreiche Hypothesen über die Mobilität der Zukunft und die Digitalisierung, aber es fehlen umfassende Überlegungen betreffend Konsequenzen, Abhängigkeiten und Auswirkungen.

Mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage will sich der Bund der multimodalen Mobilität und der Chancen annehmen, die aus der Digitalisierung für die Mobilität resultieren. Auch die Verkehrsunternehmen engagieren sich in diesem Bereich. Die NOVA-Plattform, Systeme mit automatischer Preisfindung, einfache und nutzerfreundliche Ticketing-Apps, multimodale Reiseplaner und erste multimodale Apps zeugen von der grossen Bewegung in diesem Bereich. Der etwas kritische Ton der Vernehmlassungsvorlage gegenüber der öV-Branche ist deshalb

irritierend und die Vorhaltung, die Branche agiere passiv – ja innovationshemmend – ist soweit unbegründet.

Die Vernehmlassungsvorlage möchte den Zugang zum Mobilitätssystem vereinfachen und die Gesamtmobilität durch multimodale Mobilitätsleistungen optimieren. Die vorgeschlagene Positionierung des öV als Rückgrat der multimodalen Mobilität ist richtig und wichtig. Jedoch verfehlt unseres Erachtens die vorgeschlagene Gesetzesänderung diese Ziele. Das gewählte Vorgehen ist nicht zielführend, weshalb wir folgenden Antrag stellen:

Antrag:

Die Vorlage über multimodale Mobilitätsdienstleistungen ist zurückzuziehen. Die Thematik soll im Sinne der Ausführungen unter Ziff. 1.2.5. des erläuternden Berichts des UVEK umfassend und unter Mitwirkung aller Beteiligten aufgearbeitet werden. Langfristig ist eine übergeordnete, umfassendere gesetzliche Grundlage für multimodale Mobilitätsdienstleistungen ausserhalb des Personenbeförderungsgesetzes zu schaffen.

Folgende Erwägungen bilden Grundlage des Antrags:

Wettbewerbsnachteile für den öV wegen fehlender Reziprozität

Die Vorlage zwingt Stadtbus Winterthur zu einer einseitigen Öffnung ihrer Vertriebsinfrastruktur. Davon profitieren ausschliesslich Dritte. Mobilitätsdienstleister ausserhalb des öV müssen ihren Vertrieb hingegen nicht für Dritte öffnen. Diese fehlende zeitgleiche Reziprozität bevorteilt private Akteure, die gewinnorientiert handeln und keine gesellschaftlichen Interessen verfolgen, verursacht den öV-Unternehmen aber von Beginn weg einen Wettbewerbsnachteil. Das widerspricht diametral der Zielsetzung einer Stärkung des öV als Rückgrat der multimodalen Mobilität. Eine wirkungsvolle Regelung multimodaler Mobilitätsdienste müsste zwingend sämtliche Mobilitätsanbieter und -vermittler allseits in die Pflicht nehmen.

Keine gesetzliche Regelung für Öffnung des öV-Vertriebs notwendig

Die öV-Branche hat bereits verbindliche Regeln für eine Öffnung ihrer Vertriebsplattform für Dritte ausgearbeitet. Das Hauptanliegen der Vernehmlassungsvorlage wird damit bereits Jahre vor einem möglichen Inkrafttreten der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung erfüllt. Es besteht im Sinne der Subsidiarität in diesem konkreten Bereich kein Handlungsbedarf für eine zusätzliche Regulierung durch den Bundesgesetzgeber.

Negative finanzielle Auswirkungen für öV-Branche

Infolge der freien Preisgestaltung für Mobilitätsvermittler könnte bei einer einseitigen Wettbewerbssituation ein Preiszerfall im öV drohen mit folgenreichen Auswirkungen für die Bestellenden, im Lokalverkehr für die Städte und Gemeinden. Auch erzwungene Vertriebsprovisionen wären im Falle einer marktbeherrschenden Stellung von einem oder wenigen privaten Unternehmen denkbar, wodurch es letztlich zum Abfluss von Mitteln aus dem öV zugunsten Privater käme.

Auswirkungen auf Verkehrsströme

Private Mobilitätsanbieter konzentrieren sich auf lukrative Dienstleistungen in Städten und Agglomerationen und konkurrenzieren den öV somit dort, wo er seine Leistung flächeneffizienter als die übrigen Verkehrsträger erbringt. Demgegenüber werden private Mobilitätsanbieter in der Peripherie, wo Ergänzungen zum öV wünschenswert wären, aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit in der Regel nicht anbieten. Auch reine Mobilitätsvermittler können die Gesamtmobilität beeinflussen. Aufgrund ihrer Gewinnorientierung werden jene Mobilitätsdienstleistungen bevorzugt angeboten, auf denen die höchste Marge erzielt wird. So besteht die Gefahr von Fehlentscheidungen bei der Mobilitätsnutzung, die den politischen Zielen zur Steuerung der Verkehrsströme oder den Interessen der Gesellschaft zuwiderlaufen und zu hohen Folgekosten für die öffentliche Hand führen können.

Einheitliche Datenschutzregeln

Wir begrüßen die Absicht, dass öV-Unternehmen die gleichen Möglichkeiten zur Datenbearbeitung wie Private erhalten, soweit sie am Markt mit diesen Privaten in Konkurrenz stehen und nicht hoheitlich handeln. Es ist jedoch wichtig, dass die Interessen der Kundschaft am Schutz ihrer persönlichen Daten gewährleistet sind und eine Schwächung des Datenschutzes für öV-Kundinnen und -Kunden vermieden wird.

Fazit:

Die der Vernehmlassungsvorlage zugrundeliegenden Zielsetzungen sind zu begrüßen. Damit jedoch die Weichen in Sachen multimodaler Mobilität zielführend gestellt werden können, sind noch zahlreiche Fragestellungen umfassend zu klären und Risiken sorgfältig abzuwägen. Ansätze dazu fehlen in der Vorlage. Sie stützt sich unseres Erachtens auf Hypothesen und blendet zentrale Risiken aus. Die Vorlage wurde in sehr kurzer Zeit und weitgehend ohne die Mitwirkung zahlreicher betroffener Akteure verfasst und wirkt unausgewogen. Das Ziel der multimodalen Mobilität wird nicht erreicht, weil nur eine einseitige Öffnung des öV-Vertriebs vorgeschrieben wird. Eine aus gesellschaftlicher Sicht sinnvolle Regelung multimodaler Mobilität umfasst

nicht nur den öV, sondern zwingend alle Mobilitätsanbieter und -vermittler. Hierfür ist die Ergänzung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) jedoch das falsche Instrument.

Beantwortung des Fragenkatalogs der Vernehmlassungsvorlage:

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

Die vorliegende Gesetzesanpassung ist nicht zielführend, weshalb sie zurückgezogen werden soll. Es besteht kein dringender kurzfristiger Regelungsbedarf. Die Thematik soll im Sinne der Ausführungen gemäss Ziff. 1.2.5. des erläuternden Berichts des UVEK umfassend und unter Mitwirkung aller Beteiligten aufgearbeitet werden. Es ist eine übergeordnete gesetzliche Grundlage für alle Beteiligten im Bereich der multimodalen Mobilitätsdienste zu schaffen.

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 Regelung müsste von Beginn weg sicherstellen, dass alle vorgesehenen Rechte und Pflichten gleichzeitig für alle Mobilitätsanbieter und -vermittler eingeführt werden. Eine Mehrbelastung der öffentlichen Hand ist zu vermeiden.

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

Die Liste der Grundsätze ist nicht vollständig. Unter anderem fehlt die gleichzeitige Reziprozität für Drittanbieter, Weiteres ergäbe sich allenfalls im Rahmen der umfassenden Aufarbeitung.

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 Stadtrat Winterthur lehnt eine Unterstützung durch den Bund ab, soweit damit lediglich private Mobilitätsanbieter auf dem Markt etabliert werden sollen. Bei einer allfälligen Unterstützung durch den Bund dürfen öV-Unternehmen wie Stadtbuss Winterthur gegenüber privaten Dritten nicht diskriminiert/benachteiligt 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 Verpflichtung einer Öffnung des öV-Vertriebs für Dritte ab. Falls eine Regulierung als notwendig erachtet würde, müssten alle anderen Mobilitätsanbieter ebenfalls und gleichzeitig zur Öffnung ihrer Vertriebsinfrastrukturen verpflichtet werden.

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. Die Governance in der vorliegenden Form ist nicht zweckmässig, weil sie nur den öffentlichen Verkehr betrifft. Eine Regelung hat ausserhalb des PBG und umfassender zu 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. Die Branche hat ein hohes Interesse, Chancen wahrzunehmen, die Nachfrage zu steigern und die Kosten für die öffentliche Hand zu senken.

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. Für den Busbereich erscheint RailCom nicht qualifiziert zu sein.

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 Zugangsvoraussetzungen sind angesichts des potentiellen Einflusses, den private Mobilitätsvermittler durch den Zugang zum öV-Vertriebsmarkt erhalten könnten, viel zu offen 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 nutzen, was zu einer hohen Belastung für die öffentliche Hand führen könnte.

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 können von vornherein nicht ausgewogen sein, solange öV-Unternehmen gegenüber anderen Mobilitätsanbietern oder -vermittlern benachteiligt werden. Im Weiteren fehlt ein Schutzmechanismus zur Verhinderung eines Preiszerfalls oder eines Diktates von Vermittlungsprovisionen aufgrund der marktbeherrschenden Stellung eines Vermittlers (vgl. Frage 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 umfassenden Regulierung der multimodalen Mobilität erfolgt (vgl. Frage 1): Wir erachten es als nicht notwendig, die öV-Unternehmen zu einer Freigabe sämtlicher Sortimente für den Vertrieb durch Dritte zu verpflichten. Die Ertragsstärke des öffentlichen Verkehrs ist für die öffentliche Hand zentral und ermöglicht erst ein ausgebautes Angebot.

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 damit den Abfluss von Mitteln aus dem subventionierten öV zu verhindern. Die freie Preisgestaltung der Mobilitätsvermittler gegenüber der Kundschaft birgt aus Sicht des öV das Risiko eines Preiszerfalls; hier müssten zusätzliche Rahmenbedingungen erarbeitet werden.

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, sondern muss von Beginn weg eine zwingende Voraussetzung für eine umfassende Regelung sein.

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 mit gleichzeitiger Öffnung der Vertriebssysteme ist eine zwingende Voraussetzung für eine umfassende multimodale Mobilität des öV.

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 gelangen sollen wie für Private, soweit sie am Markt mit diesen Privaten in Konkurrenz stehen und nicht hoheitlich handeln. Es wäre jedoch angezeigt,

den Datenschutz im Rahmen einer umfassenden Regulierung der multimodalen Mobilität vertieft zu prüfen und allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf zu evaluieren.

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

Eine Öffnung der Vertriebsinfrastruktur des öV und die Verknüpfung mit weiteren Mobilitätsangeboten bergen Risiken bezüglich Verwendung der persönlichen Daten; dieser Aspekt sollte vor einer allfälligen gesetzlichen Regelung eingehend geprüft werden.

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 erachten es als nicht realistisch, dass anonymes Reisen völlig diskriminierungsfrei möglich sein wird. Einige Vorteile (z. B. Rabatt-Angebote) werden bekannte Fahrgäste gegenüber anonym Reisenden immer haben.

d. Haben Sie weitere Anliegen im Rahmen des Datenschutzes?

vgl. Fragen 5. a und b

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 vorteilhaften 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 hat damit unerwünschte Auswirkungen auf das Gesamtverkehrssystem.

7. *Haben Sie weitere Bemerkungen zur Vernehmlassungsvorlage?*

a. Haben Sie zu weiteren Inhalten der Vorlage Bemerkungen?

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

Eine Vorlage zur multimodalen Mobilität müsste nicht nur den öV, sondern sämtliche Mobilitätsanbieter umfassen. Eine Regelung zur multimodalen Mobilität sollte sich nicht nur auf Aspekte des Vertriebs beschränken. Der Vorlage fehlt auch eine «Notbremse» für den Fall einer für das öV-System nachteiligen Entwicklung. Schliesslich setzt sich die Vorlage kaum mit den möglichen Folgen der multimodalen Mobilität bzw. der Öffnung der öV-Vertriebsinfrastruktur in Bezug auf die Kundendaten und die finanziellen Folgen für die öffentliche Hand sowie die Auswirkungen auf die Qualität der Dienstleistungen auseinander.

Sehr geehrte Frau Amstutz, wir danken Ihnen bestens für Ihre wertvollen Bemühungen und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Stadtrates

Der Stadtpräsident:



M. Künzle

Der Stadtschreiber:



A. Simon

Mailkopie an:

- info@staedteverband.ch