

Per E-Mail an:
konsultationen@bav.admin.ch

21. März 2019

Stellungnahme: Multimodale Mobilitätsdienstleistungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 7. Dezember 2018 haben Sie uns eingeladen, zur Vorlage «Multimodale Mobilitätsdienstleistungen» Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

economiesuisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelunternehmen. Diese Mitglieder sind einerseits als Nutzer an einem leistungsfähigen Verkehrssystem interessiert, das volkswirtschaftliche Mehrwerte bringt. Andererseits sind sie teilweise als Anbieter im Mobilitätsbereich tätig. Dort bestehen aufgrund der Entwicklung im Bereich der multimodalen Mobilitätsdienstleistungen grosse Marktpotenziale und vielfältige Chancen für den hiesigen Wirtschaftsstandort.

In diesem Sinne befürwortet economiesuisse die vorgeschlagene Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG). Die damit verbundene Öffnung der ÖV-Vertriebssysteme bringt potenziell tiefere Markteintrittshürden für neue, innovative Mobilitätsanbieter und trägt zu einem qualitativ hochwertigen, preislich attraktiven Mobilitätsangebot bei. Damit die Vernehmlassungsvorlage ihre gewünschte Wirkung optimal erzielen kann, sind jedoch Anpassungen notwendig.

1. Vorbemerkungen zur Marktentwicklung

Der Mobilitätsmarkt ist heute fast vollständig nach Verkehrsträgern segmentiert. Der private Individualverkehr (IV) erbringt nach wie vor rund 75% der Verkehrsleistung, während der öffentlich finanzierte, konzessionierte Verkehr (öV) rund 19% beisteuert.¹ Die kombinierte Nutzung verschiedener Verkehrsträger für einen einzigen Weg ist auf Seite der Kundinnen und Kunden noch nicht weit verbreitet.²

¹ «Verkehrsleistungen im Personenverkehr», BFS 2018 ([Link](#))

² «Verkehrsverhalten der Bevölkerung», BFS/ARE 2017, S. 26

Multimodale Mobilitätsdienstleistungen oder «Mobility as a service» (MaaS) könnten dieses Gefüge in den nächsten Jahren stark verändern. IV, öV und andere Modi könnten durch verkehrsträgerübergreifende Gesamtlösungen näher zusammengebracht werden. Das Produkt wäre nicht mehr ein Zugticket oder ein Mietauto, sondern der effektive Weg von A nach B, der mit der jeweils aus Kundensicht bestmöglichen (aus verschiedenen Optionen wählbaren) Kombination von Transportmitteln bewältigt wird. Solche Dienstleistungen können im freien Wettbewerb grundsätzlich effizient bereitgestellt werden.

Die wesentliche Voraussetzung, damit die entsprechenden Potenziale erschlossen werden können, ist ein Mindestmass an Interoperabilität auf verschiedenen Ebenen: Bei Vertriebssystemen und Vertriebsdaten, bei Geodaten und Betriebsdaten sowie bei den physischen Infrastrukturen. Die vorgesehene Öffnung der öV-Vertriebssysteme ist dementsprechend ein erster Schritt hin zu mehr Interoperabilität und hilft, den Markt zu dynamisieren.

Bei der Anpassung der Rahmenbedingungen ist nicht zuletzt das Verhältnis von Staat und Wettbewerb im Auge zu behalten. Neue Technologien und multimodale Mobilität bieten eine Chance für die Reduktion des staatlichen Fussabdrucks, ohne dass die grundlegende Erschliessung und Versorgung des ganzen Landes beeinträchtigt wird. Der Abgeltungsbedarf im konzessionierten Personenverkehr und der Einfluss staatsnaher Unternehmen auf die Preis- und Angebotsentwicklung in der Mobilität können reduziert werden. Dies mindert die Last für den Staatshaushalt. Regulatorische Anpassungen wie die vorliegende Öffnung sind auch unter diesem Aspekt vorzunehmen. Generell sind die Auswirkungen auf Wettbewerb und Marktergebnis im Rahmen einer vertieften Regulierungsfolgeabschätzung zu prüfen.

2. Anpassungsbedarf an der Vorlage

2.1 Griffige «Checks and Balances» zur Sicherstellung der Diskriminierungsfreiheit

Die vorgeschlagene Gouvernanzstruktur muss in verschiedener Hinsicht verbessert werden, um nachteilige Entwicklungen für dritte Mobilitätsanbieter zu verhindern und Interessenskonflikten vorzubeugen:

- Auch Dritte sind bei der Erarbeitung der Branchenvereinbarungen in geeigneter Art und Weise einzubeziehen. Da diese Vereinbarungen letztlich allgemeingültige Zugangsbedingungen zu den Vertriebssystemen des öV darstellen, sollen nicht nur die öV-Branche und das BAV als Regulator bei der Ausarbeitung involviert sein, sondern auch die «Nachfrageseite» eines vereinfachten Zugangs zu den Vertriebssystemen.
- Die Rahmenbedingungen des Zugangs dürfen keinesfalls derart streng sein, dass sie eine prohibitive Wirkung entfalten und Dritte von den öV-Vertriebssystemen ferngehalten werden (z.B. durch die Höhe allfälliger Nutzungsentgelte).
- Für Standardstreitfälle muss ein paritätisch zusammengesetztes Organ zuständig sein. Als sektorspezifische Marktaufsichtsbehörde im stark regulierten Schienenverkehr ist die Railcom zwar eine geeignete Instanz, um auch den diskriminierungsfreien Zugang zu den öV-Vertriebssystemen zu gewährleisten; mutmasslich ist die Kommission aber nicht vollständig in der Lage, in diesem neuen Zuständigkeitsbereich die Interessen der Drittanbieter adäquat zu berücksichtigen. Entsprechende personelle und organisatorische Massnahmen sind zu prüfen.

2.2 Rechtsgrundlage muss vollständig technologieneutral gehalten werden

Obwohl die Vernehmlassungsvorlage insgesamt prinzipienbasiert ausgestaltet ist, enthält sie betreffend Technologie zu spezifische Regelungen. Eine zukunftsfähige Rechtsgrundlage darf sich nicht auf eine statische Sicht beschränken und damit zu stark auf aktuelle technische Lösungen wie Plattformen fixiert sein. Insbesondere eine gesetzliche Verankerung der heutigen NOVA-Plattform (Art. 17 Abs. 1 Best. f E-PBG) wäre sehr problematisch, da so eine unnötige Pfadabhängigkeit geschaffen wird. Stattdessen braucht es eine dynamische Sicht und einen regulatorischen Rahmen, der sich auf grundlegende Standards beschränkt und offene Schnittstellen fördert und damit verschiedene Formen des Informationsaustausches ermöglicht. So kann ein innovatives Marktumfeld gefördert werden, was letztlich eines der wesentlichen Ziele dieser Vorlage ist.

2.3 Daten aus dem konzessionierten Verkehr sind konsequent als Open Government Data zu behandeln

Die vorgeschlagene Änderung des PBG konstituiert ein Zugangsrecht, das mit organisatorischen Massnahmen umgesetzt wird. Um einen diskriminierungsfreien Zugang für Drittanbieter sichern zu können, braucht es ergänzend technische Massnahmen, die den entsprechenden Datenverkehr betreffen. Aus der Sicht von *economiesuisse* werden sämtliche Daten, die im konzessionierten Verkehr entstehen, in Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe generiert. Dementsprechend sind diese Daten nach dem Prinzip «Open Government Data» (OGD) uneingeschränkt zugänglich zu machen, sofern sie nicht personenbezogen sind und in diesem Falle nicht anonymisiert werden können. Die Aufbereitung und Bereitstellung der Daten muss kostenlos oder zu höchstens kostendeckenden Konditionen erfolgen. Vorliegend gilt dies für alle Daten, die mit den Vertriebssystemen der Branche im Zusammenhang stehen. Mittelfristig sind auch die im erläuternden Bericht erwähnten «Kerndaten» des multimodalen Verkehrs als OGD zu behandeln. Daten privater Unternehmen werden in der Regel nicht in Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe generiert und sind deshalb grundsätzlich anders zu behandeln.

2.4 Keine Quersubvention von multimodalen Angeboten aus dem konzessionierten Verkehr

Konzessionierte Transportunternehmen (insbesondere solche im öffentlichen Besitz) sollen ihre Vorteile aus dem Monopolgeschäft nicht auf den Individualverkehr und die multimodalen Dienstleistungen übertragen dürfen. Obwohl auch für sie eine angemessene Investitions- und Rechtssicherheit vorzusehen ist, sollen sie keinesfalls privatwirtschaftliche Unternehmen in bestehenden oder neu entstehenden Wettbewerbsmärkten konkurrenzieren. Die angedachte Regulierung muss diesbezüglich die richtigen Voraussetzungen schaffen. Die Ausgestaltung der allgemeinverbindlichen Branchenvereinbarungen darf beispielsweise keine einseitig ausgestaltete Kooperationspflicht für Drittanbieter nach sich ziehen. Will ein privates Transportunternehmen Zugang zum öV-Vertrieb, dürfen keine angebotsbezogenen Sachzwänge entstehen. Eine Einschränkung der Öffnung auf bestimmte Tickets und Angebote ist beispielsweise nicht gerechtfertigt. Wie im erläuternden Bericht richtig festgehalten, hat die Vorlage Potential zur Reduktion des Abgeltungsbedarfs im öV. Diese Reduktion soll aber letztlich entstehen, weil sich der öV-Markt öffnet und dynamisiert, nicht weil der öV in neue Geschäftsfelder vordringt, die ansonsten von privaten Unternehmen im freien Wettbewerb bearbeitet werden.

2.5 Keine regulatorische Steuerung der Marktentwicklung

Die Vernehmlassungsvorlage impliziert eine bedingte Marktöffnung auf Seiten des öffentlichen Verkehrs. Diese soll wie erwähnt zu mehr Innovationskraft, zu tieferen Preisen und zu einer höheren Qualität des Angebots beitragen. Es handelt sich bei der Vorlage hingegen nicht um die Gestaltung eines Gesamtsystems für multimodale Mobilität. Somit sind aus der Sicht von economiesuisse verkehrspolitische Zielsetzungen, wie beispielsweise die Erhöhung des öV-Modalsplitanteils, fehl am Platz. Gleiches gilt für die im erläuternden Bericht geäußerte Zielsetzung, dass der öV das Rückgrat der multimodalen Mobilität werden müsse. Dies ist angesichts dessen, dass 75% der Verkehrsleistung in der Schweiz vom privaten Sektor erbracht wird, sachlich nicht nachvollziehbar und verleiht der Vernehmlassungsvorlage leider gewisse industriepolitische Züge. Der öV soll durch die vorliegende Gesetzesänderung in erster Linie agiler werden, um sich besser mit dem Individualverkehr arrangieren zu können.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Forderungen und Argumente. Weitere Ausführungen zu unserer Position können Sie dem beiliegenden Fragebogen entnehmen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Infrastruktur,
Energie und Umwelt

Beilage erwähnt