

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

---

Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga  
Eidgenössisches Departement für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

Nur per E-Mail an [vernehmlassungen@astra.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@astra.admin.ch)

17. Mai 2021

## **Stellungnahme zum Entwurf für ein neues Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga, sehr geehrte Damen und Herren

Am 3. Februar 2021 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Bundesgesetzes über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zum Vorentwurf wie folgt Stellung:

### **Vorbemerkung**

Obwohl das geplante Bundesgesetz über Pilotprojekte zu Mobility-Pricing den Datenschutz offenkundig tangiert, lässt der Entwurf einiges an Ausführungen zum Datenschutz zu wünschen übrig. Die Digitale Gesellschaft befürwortet die generelle Stossrichtung des Gesetzes, jedoch erstaunt der Mangel an Bestimmungen zur konkreten Ausgestaltung und das Fehlen einiger wichtiger Schutzbestimmungen bezüglich personenbezogener Daten. Wir begrüssen zwar die ganzheitlichen Betrachtungsweise des Datenschutzes innerhalb der Konzipierung von Mobility-Pricing Modellen, vermissen jedoch konkrete, gesetzliche Vorgaben und machen deswegen einige wichtige Änderungsvorschläge, bei denen datenschutzrechtliche Schwierigkeiten bei der konkreten Ausgestaltung und Benachteiligung der freiwilligen Projekte unterschieden wurden.

## **Datenschutzrechtliche Schwierigkeiten bei der konkreten Ausgestaltung**

### Anonymität der Abgabe (**Art. 12, 16, 20 und 29**)

Generell kritisieren wir, dass die Durchsetzung des Datenschutzes im Rahmen dieser Vorlage zwar als heikel bezeichnet wird (Erläuternder Bericht, Abschnitt 5.7 Datenschutz, S. 15), gleichzeitig jedoch auf dessen Regulierung durch den Bund verzichtet und stattdessen in den Artikeln 8 und 10 das Zepter leichtfertig den Geschützten und den Kantonen übergeben wird. Die grösste datenschutzrechtliche Schwierigkeit besteht beim motorisierten Individualverkehr (**2. Abschnitt**), wo der im öffentlichen Verkehr vorgesehene Artikel 12 bezüglich anonymer Entrichtung der Abgabe gänzlich fehlt. Hier kann es sich wohl nur um ein Versehen handeln, ansonsten würde die anonyme Benutzung des Strassenverkehrs in Orten mit abgabepflichtigen Projekten komplett verunmöglicht. Wir begrüessen jedoch sehr, dass im entsprechenden Artikel des öffentlichen Verkehrs (**Art. 12**) «Privacy by design» vorgesehen ist, wodurch Anonymität Standard wird. Dem besagten Artikel fehlt jedoch ein Verbot der Erhebung von Daten, die Rückschlüsse auf bestimmbare Personen und Bewegungsprofile erlauben - was der erläuternde Bericht explizit für möglich hält: *"Für die Umsetzung von Pilotprojekten zu Mobility-Pricing werden, je nach Ausgestaltung des Projektes, Daten bearbeitet, die Rückschlüsse auf bestimmte oder bestimmbare Personen ermöglichen. Allenfalls ist es auch möglich, Bewegungsprofile von Fahrzeugen bzw. Personen zu erstellen."*

Unklar ist ausserdem, was unter dem Begriff "anonymisierter" Daten, die dem UVEK zu Forschungszwecken übermittelt werden müssen, gemeint ist (**Art. 20 und 29**). Vollständig anonymisierte Bewegungsdaten sind nämlich *per se* nur unter Zuhilfenahme anspruchsvoller Konzepte wie Differential Privacy o. Ä. wertvoll, von denen im erläuternden Bericht keine Rede ist. Da die Anwendung solcher Vorkehrungen nicht vorgesehen ist, kann hier nur gerade von *pseudonymen* Daten (die eben nicht vollständig anonymisiert sind) gesprochen werden, mit denen über Umwege noch immer Rückschlüsse auf Einzelpersonen gezogen werden können. Da der **Artikel 12** aufgrund der zugegebenermassen heiklen datenschutzrechtlichen Lage eines der Kernstücke der Vorlage bilden sollte, muss dieser drastisch und wie folgt ausgebaut werden:

"Die Abgabepflicht ist derart auszugestalten, dass in keinem Fall personenbezogene Daten erhoben oder auf selbige Rückschlüsse gezogen werden können. Sowohl im motorisierten Individual-, als auch im öffentlichen Verkehr muss zwingend die konkrete Ausgestaltung innerhalb der Kantone so konzipiert werden, dass die Benutzung personenbezogener Daten

verunmöglicht wird (bspw. mit Prepaid-Modellen)."

Dementsprechend ist auch die Übermittlung ans UVEK im Falle von nur gerade pseudonymen Daten als bedenklich einzustufen, zumal ja explizit von der Erhebung und der Bearbeitung von Daten, die Rückschlüsse auf zumindest bestimmbare Personen und die Erstellung von Bewegungsprofilen erlauben, ausgegangen wird (Erläuternder Bericht, Abschnitt 2. Erläuterungen zu **Artikel 16**, S. 10). "Zu Forschungszwecken" müsste in den **Artikeln 20 und 29** konsequenterweise wie folgt spezifiziert werden:

"Als Forschungszwecke gelten insbesondere nicht:

die (un-)entgeltliche Weitergabe selbst anonymisierter Daten an andere Organe und Stellen des Bundes, der Kantone oder Dritte; sowie

die Verwendung der Daten für die Erstellung oder Veränderung von Persönlichkeitsprofilen oder Profiling nach Datenschutzgesetz;"

Entsprechend muss auch das Gesuch um Genehmigung für Pilotprojekte mit Abgabepflicht nicht nur den Nachweis über die Konformität des Projektes mit dem Datenschutz, sondern auch mit der soeben genannten Anforderung hinsichtlich der Verunmöglichung der Erhebung personenbezogener Daten, und der vollständigen Anonymisierung vor Übermittlung ans UVEK erbringen. Zur Überprüfung begrüssen wir die vorgesehene vorgängige Prüfung durch den zuständigen kantonalen Datenschutzbeauftragten (**Art. 16**).

#### Erhebung personenbezogener Daten (**Art. 2 und 10**)

Die inakzeptable Erhebung personenbezogener Daten wird zumindest indirekt sogar gefordert: **Artikel 10 Absatz 3** beispielsweise besagt, dass vergünstigte Billette mit höheren Abgaben belegt werden können. Obschon ein Affront gegenüber all diejenigen, welche auf ein verkehrsgünstiges Billett angewiesen sind, sind hier personenbezogene Daten wie das Alter der Fahrgäste indirekt als Basis für die Höhe der Abgabe genannt. Auch der in **Artikel 2** genannte Zweck der Pilotprojekte, die Wirkung, Akzeptanz und Steuerungsmöglichkeiten des Mobility-Pricings besser abschätzen zu können, wird so verfehlt: Kauft ein Fahrgast beispielsweise bewusst ein Sparbillett, nur um dann bei Kaufabschluss eine erhöhte Abgabe und damit verbundenes Verschwinden seines Sparvorteils zu erfahren, kann Ratlosigkeit und Verwirrung entstehen, entgegen dem Zweck dieser Vorlage.

### Ausgestaltung nach kantonalem Recht (**Art. 2, 8 und 10**)

Es scheint, als sei man sich der Auswirkungen der in der Vorlage vorgesehenen konkreten Ausgestaltung nach kantonalem Recht nicht ganz bewusst (**Art. 8 und 10**): Aus unserer Sicht wird hiermit grosses Potential für Verwirrung bei der Bevölkerung geschaffen, da Kantonsübertretungen sowohl im Auto als auch im ÖV in der Schweiz üblich und daher nicht bewusst wahrgenommen werden. Einem Grossteil der Bevölkerung sind die Unterschiede bei den kantonalen Datenschutzbestimmungen nicht bekannt. Aus rein praktischer Sicht ist es auch sinnlos, für jeweils kleine aber teilweise enorm vernetzte Gebiete stetig ändernde Datenschutzvorschriften beachten zu müssen. Ein Beispiel: Im Zug vom Zürcher Hauptbahnhof auf direktem Weg nach Neuchâtel werden fünf Kantone durchquert, sprich fünf konkrete Ausgestaltungen nach jeweiligem kantonalem Recht und fünf unterschiedlichen Prüfungen dieser Rechtsanwendungen vom jeweiligen Datenschutzbeauftragten erlebt. Falls keine kumulative Rechtsanwendung geschähe, würde sich jedoch die Frage stellen, ob das massgebende kantonale Recht des Abfahrtsortes, des Zielortes, der letzten Haltestelle (obwohl das einiges an Verwirrung bei Stopps auslösen dürfte, deren Halt man verlangen müsste) oder sonstwie determiniert würde. Es ist schlicht realitätsfern, anzunehmen, dass Kunden bei konkreter Ausgestaltung der Projekte nach kantonalem Recht informiert ihre datenschutzrelevanten Rechte einfordern könnten. Da überzeugt der Vorschlag im Entwurf, zur Sicherung der Datenschutzbedürfnisse die zuständige Stelle von Beginn an in die Erarbeitung der Projekte miteinzubinden, ebenso wenig wie das im Bericht vorgebrachte Argument, kantonales Recht sei anzuwenden, weil die Projekte auch von Kantonen und Gemeinden realisiert würden. Schliesslich können die unterschiedlichen kantonalen Bestimmungen nicht nur aufgrund dieser Verwirrung die Wirkung des Mobility-Pricings verfehlen, sondern auch weil unter verschiedenen gesetzlichen Bestimmungen unterstellte Projekte kaum mehr Rückschlüsse auf die bereits erwähnten Zwecke dieses Entwurfs zulassen werden (**Art. 2**).

### **Willkürliche Benachteiligung freiwilliger Projekte (Art. 21, 23 und 28)**

Der Entwurf sieht vor, dass sich der Bund nur auf Gesuch hin an den Kosten für Pilotprojekte mit freiwilliger Teilnahme beteiligt (**Art. 21 und 23**). Unverständlich ist dies insbesondere auch in Anbetracht der expliziten Anerkennung des Bundes, dass das Mobility-Pricing weder bewiesenermassen die gewünschten Wirkungen hat noch gesellschaftlich akzeptiert ist und dennoch ohne Wahlmöglichkeit obligatorisch und unter der Verwendung öffentlicher Gelder erzwungen werden

kann (Erläuternder Bericht, Abschnitt 1.1 Ausgangslage, S. 4). Bereits zu Beginn des Entwurfs wird die Möglichkeit von Pilotprojekten mit freiwilliger Teilnahme explizit eingeräumt, wodurch unklar ist, weshalb Freiwilligkeit weder *per se* gewährt, noch finanziell unterstützt wird. Zudem widerspricht sich der Entwurf selbst, aber auch der erläuternde Bericht in folgenden Aussagen:

Beispielsweise wird eingestanden, dass Projekte mit freiwilliger Teilnahme dann sinnvoll sind, wenn die Reaktion der Fahrgäste auf unterschiedliche Preise untersucht werden soll (Erläuternder Bericht, Abschnitt 1.2 Die beantragte Neuregulierung, S. 6). Auch die Annahme, dass eine freiwillige Teilnahme für viele Personen nur dann in Frage käme, wenn sie dafür belohnt würden (Erläuternder Bericht, Abschnitt 1.2 Die beantragte Neuregulierung, S. 6), rechtfertigt eine finanzielle Benachteiligung von freiwilligen Pilotprojekten nicht, denn obwohl dies stimmen mag, können trotzdem wichtige Erkenntnisse aus Projekten mit freiwilliger Teilnahme geschlossen werden: Nimmt ein Kunde nämlich bewusst ein für ihn/sie weniger lohnenswertes sprich teureres Billet in Anspruch, müssen wohl andere (nicht finanzielle, wie bspw. arbeitsrelevante) Faktoren subjektiv wichtiger sein für diesen Kunden. Ein solcher Fahrgast ist also wenig empfänglich für finanzielle Anreize; dessen Nachfrage ist inelastisch und weitere Änderungen im Preis werden ähnlich wenig Reaktionen hervorrufen. Auf die Gesamtheit der Kunden aggregierte Resultate sind also nicht minder aussagekräftig, wodurch dieses Argument kaum mehr stichhaltig scheint. Selbstverständlich wird jegliche Aussagekraft hingegen durch ein fehlendes Monitoring, wie es nämlich nur bei abgabepflichtigen Pilotprojekten vorgegeben ist, hinfällig ohne empirische Aufzeichnung und wissenschaftliche Auswertung der Resultate (Erläuternder Bericht, Abschnitt Erläuterungen zu **Artikel 28**, S. 12).

Der Entwurf rechtfertigt die finanzielle Unterstützung mit dem gesamtschweizerischen Interesse abgabepflichtiger Projekte, welche der Bund jedoch auch den Freiwilligen zugesteht. Es lässt sich also keinerlei Legitimation dieser Ungleichbehandlung zurechtbiegen, weshalb nach dem Gesagten und all diesen Widersprüchen schlicht nicht nachvollziehbar ist, weshalb sich der Bund nur auf Gesuch hin an den Kosten für Pilotprojekte mit freiwilliger Teilnahme beteiligt.

### **Schlussbemerkungen**

Nebst Kernthemen wie dem Datenschutz ist aber auch die ökologische Nachhaltigkeit ein wichtiges Anliegen der Digitalen Gesellschaft. Schliesslich können digitale Grund- und Menschenrechte nur eingefordert werden, wenn auch eine Lebensgrundlage für Mensch und Digitalisierung existiert. Daher anerkennt die Digitale Gesellschaft ein dringendes Bedürfnis nach mehr Nachhaltigkeit im

Verkehr und unterstützt auch einen klaren Richtungswechsel hin zur Vermeidung von Treibhausgasen. Mobility-Pricing halten wir für ein sinnvolles Lenkungselement mit grossem Potential, um den gesamtschweizerischen Verkehr in eine ökologisch nachhaltigere Richtung steuern zu können.

Die Digitale Gesellschaft anerkennt auch das Bedürfnis nach einer nachhaltigen Entlastung beziehungsweise Vorbeugung der Überlastung des Strassen- und ÖV-Verkehrs, jedoch darf der Datenschutz nicht unter dem Deckmantel der Zurverfügungstellung von adäquaten Verkehrsmöglichkeiten untergraben werden. Obwohl der erläuternde Bericht verspricht, der Datenschutz werde nicht als «systemfremde und externe» Anforderung betrachtet, sondern vielmehr als eigene und vom System zu erfüllende Kernaufgabe, spiegelt sich dieser Anspruch leider nicht in der Vorlage wider. Wir bedauern ausserdem das Versäumnis detaillierterer datenschutzrechtlicher Bestimmungen auf den Ebenen der personenbezogenen Daten, der "anonymen" Entrichtung der Abgabe sowie der Ausgestaltung nach kantonalem Recht. Die willkürliche Benachteiligung freiwilliger Projekte gilt es unseres Erachtens dringend zu überdenken, da zumindest deren Rechtfertigung un schlüssig ist.

Projekte rund um Mobility-Pricing lassen sich vollständig anonym oder zumindest mit maximaler Datensparsamkeit umsetzen (beispielsweise durch Einsatz von Prepaid-Systemen). Der neu explizit im Datenschutzrecht verankerte Grundsatz «Privacy by design» schreibt denn auch vor, diese Ausrichtung bereits beim Design der Systeme und Prozesse zu berücksichtigen. Es wäre für die Akzeptanz von Mobility-Pricing-Systemen fatal, und man würde sich unnötiger Kritik aussetzen, wenn diesen selbstverständlichen Grundsätzen nicht nachgelebt würde.

**Hinweis:** Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Bei Verzicht unsererseits auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Regelungen, ist damit keine Zustimmung durch die Digitale Gesellschaft zu solchen Regelungen verbunden.

Mit freundlichen Grüssen

Erik Schönenberger  
Geschäftsleiter

Jessica Genetelli  
Legal Counsel