



## Mobility-as-a-Service

### Rechtliche Fragen im Zusammenhang mit multimodalem Verkehr

ALFRED FRÜH\*



ROBERT SCHIBLI\*\*



NADJA BRAUN BINDER\*\*\*

Der Begriff Mobility-as-a-Service (MaaS) beschreibt ein Konzept, welches die Angebote von Transportunternehmen selektiv auswählt, bündelt und dann als Dienstleistung an die Reisenden anbietet. Von MaaS verspricht man sich günstigere und bessere, aber auch effizientere und nachhaltigere Mobilitätsangebote. Allerdings hat sich MaaS in der Schweiz bisher nicht etabliert. Es stellt sich die Frage, ob dies (neben anderen Gründen) auch am geltenden Rechtsrahmen liegt. Tatsächlich regelt der Gesetzgeber – implizit – in seinen Erlassen nur das mono- und nicht das multimodale Reisen. Dies zeigt sich im Bereich der Passagierrechte, der Rechte von Passagieren mit Behinderung(en) und selbst im Konsumentenrecht. Die jeweiligen Normen sorgen für ungleich lange Spieße zwischen konzessionierten und privaten Akteuren und schaffen Rechtsunsicherheit für MaaS-Angebote. Will man der multimodalen Mobilität zum Durchbruch verhelfen, drängen sich damit punktuell gesetzgeberische Anpassungen auf.

La notion de Mobility-as-a-Service (MaaS) décrit un concept qui sélectionne les offres proposées par des entreprises de transport de manière ciblée, les regroupe et les propose aux voyageurs sous forme de service. Ce concept devrait permettre de bénéficier d'offres de mobilité plus avantageuses et intéressantes, mais aussi plus efficaces et durables. Jusqu'à présent, le MaaS n'est toutefois pas parvenu à s'imposer en Suisse. On peut se demander si cela (entre autres raisons) est dû au cadre juridique actuel. En effet, le législateur ne vise - implicitement - dans ses lois que les déplacements monomodaux, mais non ceux de type multimodal. Cela se manifeste au niveau des droits des passagers, des droits des passagers avec handicap(s) et même en matière de droit de la consommation. Les normes en question créent des inégalités entre les acteurs au bénéfice de concessions et les acteurs privés et génèrent une insécurité juridique pour les offres MaaS. Si l'on veut permettre à la mobilité multimodale de s'imposer, il est nécessaire de procéder à certaines adaptations législatives.

#### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Mobility-as-a-Service (MaaS)
  - A. Was ist «MaaS»?
  - B. Ausgestaltung von MaaS
- III. Rechtliche Rahmenbedingungen des multimodalen Reisens
  - A. Passagierrechte
    1. Vertragliche Ansprüche gegen das Transportunternehmen
    2. Vertragliche Ansprüche gegen den MaaS-Anbieter
    3. Zwingende Normen

- B. Rechte von Passagieren mit Behinderung(en)
- C. Rechte von Konsumentinnen und Konsumenten
- IV. Fazit

#### I. Einführung

Multimodale Mobilitätsangebote im Personenverkehr sind auf dem Vormarsch. Weltweit gab und gibt es zwar in mehreren – insbesondere europäischen – Ländern und Städten verschiedene Initiativen und Pilotprojekte, das Mobilitätskonzept Mobility-as-a-Service (MaaS) zu etablieren.<sup>1</sup> MaaS gilt als wichtiges Konzept im Rahmen der

\* ALFRED FRÜH, Prof. Dr. iur., Rechtsanwalt, Professor für Privatrecht mit Schwerpunkt Life Sciences-Recht und Immaterialgüterrecht an der Universität Basel.

\*\* ROBERT SCHIBLI, MLaw, Advokat.

\*\*\* NADJA BRAUN BINDER, Prof. Dr. iur., MBA, Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel; die Autorin und die Autoren sind am vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) finanzierten Forschungsprojekt «Data Governance for Smart Mobility (DAG-SAM)» beteiligt. Die hier präsentierten Erkenntnisse wurden unter anderem im Rahmen dieses Projektes gewonnen.

<sup>1</sup> Für eine Übersicht über die verschiedenen MaaS-Initiativen weltweit siehe MaaS4EU, State-of-the-art report, 2018, 58–64, Internet: <http://www.maas4eu.eu/download-area/documents-reports/> (Abruf 2.11.2022); PERAPHAN JITTRAPIROM/VALERIA CAIATI/ANNA-

Smart Mobility<sup>2</sup> und als zentrale Ausprägung multimodaler Verkehrsangebote. Von einer «Mobilitätsrevolution»<sup>3</sup> kann allerdings (noch) nicht gesprochen werden, denn MaaS-Angebote sind bislang europaweit und ganz besonders hierzulande noch rar. Dies könnte sich bald ändern. MaaS hat das Potenzial, effizientere, nachhaltigere<sup>4</sup>, günstigere und qualitativ bessere Mobilitätsangebote hervorzubringen, namentlich indem unterbeanspruchte öffentliche Verkehrsmittel besser ausgelastet<sup>5</sup> und die Nutzung privater Fahrzeuge reduziert oder gar ersetzt wird.<sup>6</sup>

Die geltenden Rechtsnormen zum Personenverkehr in der Schweiz sind im Wesentlichen auf unimodales Reisen zugeschnitten. Multimodales Reisen passt höchstens dann ins Bild des Gesetzgebers, wenn die Reise mit Verkehrs-

mitteln erfolgt, welche der Konzessionierungspflicht unterstehen. Der vorliegende Beitrag zeigt auf, welche neuen Fragen sich durch multimodale Verkehrsangebote stellen, und skizziert die Grundzüge für rechtliche Anpassungen. Nach Ausführungen zu Wesen und Erscheinungsformen von MaaS (II.) werden die rechtlichen Rahmenbedingungen von multimodalen Verkehrsangeboten geklärt.<sup>7</sup> So ist beispielsweise noch weitgehend offen, welche Anforderungen sich für MaaS-Angebote aus den Passagierrechten, den Rechten von Passagieren mit Behinderungen oder den Rechten von Konsumentinnen und Konsumenten ergeben (III.). Der Beitrag schliesst mit einem kurzen Fazit (IV.).

## II. Mobility-as-a-Service (MaaS)

### A. Was ist «MaaS»?

Das Konzept bzw. die Idee «Mobility-as-a-Service» (MaaS) wurde erstmals im Jahr 2014 mit einer Videopräsentation<sup>8</sup> am Europäischen Kongress für Intelligent Transport Systems (ITS) in Helsinki vorgestellt.<sup>9</sup> Trotz des wachsenden Interesses an diesem neuen Mobilitätsparadigma gibt es bisher noch keine einheitliche Definition von MaaS.<sup>10</sup> Dies liegt nicht zuletzt an der Neuheit des Konzepts sowie an den verschiedenen Blickwinkeln (z.B. technisch, ökonomisch, rechtlich etc.) auf das MaaS-Konzept.<sup>11</sup> Gemeinhin wird unter dem Begriff MaaS «die Integration verschiedener Formen von Verkehrsdienstleistungen in ein einziges Angebot mit Service-übergreifendem Nutzungskonto und Abrechnung»<sup>12</sup> verstanden.

MARIA FENERI/SHIMA EBRAHIMGHAREHBAGHI/MARÍA J. ALONSO-GONZÁLEZ/JISHNU NARAYAN, Mobility as a Service: A Critical Review of Definitions, Assessments of Schemes, and Key Challenges, *Urban Planning* 2/2017, 17 f., und DAVID A. HENSHER/CHINH Q. HO/CORINNE MULLEY/JOHN D. NELSON/GÖRAN SMITH/YALE Z. WONG, Understanding Mobility as a Service (MaaS), Amsterdam/Oxford/Cambridge 2020, 42–46; für die Schweiz siehe etwa die von der SBB und mehreren städtischen Verkehrsbetrieben (BVB, VBZ, BERNMOBIL) lancierte App «Yumuv» (<https://yumuv.ch/de>), deren Pilotbetrieb am 31. Dezember 2021 beendet wurde, die App «Sorglos mobil» des Suurstoffi Areal in Risch-Rotkreuz (ZG), Internet: <https://www.suurstoffi.ch/sorglos-mobil> (Abruf 2.11.2022), sowie die App «Whim» des finnischen Start-ups Maas Global, Internet: <https://whimapp.com/switzerland/> (Abruf 2.11.2022); ebenfalls eingestellt wurde die App «Smartway» von den SBB, Internet: <https://www.netzwoche.ch/news/2021-11-02/sbb-und-axon-vibe-beerdigen-smarte-mobilitaets-app> (Abruf 2.11.2022).

<sup>2</sup> Zum Begriff siehe ALFRED FRÜH/NADJA BRAUN BINDER/ROBERT SCHIBLI, Data Governance für Smart Mobility, *sui generis* 2022, N 3 f.

<sup>3</sup> GLENN LYONS/PAUL HAMMOND/KATE MACKAY, The importance of user perspective in the evolution of MaaS, *Transportation Research Part A* 121/2019, 25.

<sup>4</sup> FHNW/SMART REGIO BASEL, Whitepaper – Mobility as a Service (MaaS) für Basel, Basel 2021, 4 (Internet: <https://smartregiobasel.ch/de/blog/maas-whitepaper-triregio> [Abruf 2.11.2022]); zur statistischen Reduktion von CO<sub>2</sub>-Ausstößen durch Shared-Mobility und MaaS in den verschiedenen Weltregionen siehe WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, The Innovative Mobility Landscape, The Case of Mobility as a Service, *International Transport Forum Policy Papers*, No. 92, Paris 2021, 74 f.

<sup>5</sup> WBCSD (FN 4), 61.

<sup>6</sup> Zur Abkehr von «vehicle-ownership» zu «vehicle usership» statt vieler CORINNE MULLEY, Mobility as a Services (MaaS) – does it have critical mass?, *Transport Reviews* 3/2017, 249; siehe jedoch TOM STORME/JONAS DE VOSA/LEEN DE PAEPE/FRANK WITLOX, Limitations to the car-substitution effect of MaaS, *Findings from a Belgian pilot study*, *Transport Research Part A*, 2020, 196 ff., zur Kritik, dass MaaS nur bedingt zur geringeren Nutzung von Privatfahrzeugen führt. LYONS et al. (FN 3), 28 ff., stellen fest, dass MaaS komplementär zum Privatfahrzeugeigentum sein und die Notwendigkeit eines zweiten Autos pro Haushalt substituieren könnte; siehe zum generellen Potenzial und Nutzen von Smart-Mobility-Angeboten FRÜH/BRAUN BINDER/SCHIBLI (FN 2), N 5 f.

<sup>7</sup> Im Gegensatz zum Personenverkehr sind multimodale Transporte im Güterverkehr weitgehend reguliert, etwa mittels der United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods. Siehe hierzu FELIX UHLMANN/REGULA HINDERLING, *Transportrecht*, in: Georg Müller (Hrsg.), *Verkehrsrecht, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht*, Band IV, Basel 2008, N 46 ff., und MICHAEL HOCHSTRASSER, *Der Beförderungsvertrag*, Zürich 2015, N 1443 ff.

<sup>8</sup> Siehe hierzu das Video «Could Mobility be viewed as Service?»: Internet: [https://www.youtube.com/watch?v=ZQieTU7\\_5xo](https://www.youtube.com/watch?v=ZQieTU7_5xo) (Abruf 2.11.2022).

<sup>9</sup> KOICHI SAKAI, MaaS trends and policy-level initiatives in the EU, *IATSS Research* 43/2019, 208; zu den ersten Ausführungen des MaaS-Pioniers Sampo Hietanen siehe HIETANEN, «Mobility as a Service» – the new transport model?, *Eurotransport* 2/2014, 2 ff.

<sup>10</sup> MULLEY (FN 6), 248.

<sup>11</sup> ERION MURATI, Mobility-as-a-service (MaaS) digital marketplace impact on EU passengers' rights, *European Transport Research Review* 12/2020, 2.

<sup>12</sup> FHNW/SMART REGIO BASEL (FN 4), 2; für eine Übersicht über die verschiedenen Definitionen von MaaS siehe HENSHER et al. (FN 1), 37 ff., und JANA SOCHOR/HANS ARBY/I.C. MARIANNE KARLSSON/STEVEN SARASINI, A topological approach to Mobility as a Service: A

Die Bündelung verschiedener Verkehrsmittel bzw. Mobilitätsangebote durch einen Anbieter zeigt somit, dass MaaS *multimodales* Reisen bedeutet.<sup>13</sup> Dies steht im Gegensatz zum unimodalen bzw. monomodalen Reisen mit einem Verkehrsmittel bei herkömmlichen Verkehrsangeboten. Wie das *multimodale* Reisen bezeichnet auch das *intermodale* Reisen die Verwendung mehrerer Mobilitätsangebote für eine Reise. Obwohl bisweilen differenziert wird,<sup>14</sup> können die Begriffe im Folgenden synonym verwendet werden.<sup>15</sup>

Eine Besonderheit von MaaS besteht darin, dass zwischen den Transportanbieterinnen und -anbietern sowie den Nutzerinnen und Nutzern ein Intermediär steht, nämlich die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter (engl. «MaaS service provider» oder «MaaS operator»),<sup>16</sup> die je nach Ausgestaltung eines MaaS-Angebots<sup>17</sup> unterschiedliche Funktionen bzw. Rollen einnehmen.

Das Angebot einer aus verschiedenen Verkehrsmitteln bestehenden Reisekette durch eine einzelne Anbieterin bzw. einen einzelnen Anbieter ist an sich kein neues Phänomen. So besteht seit geraumer Zeit im öffentlichen Verkehr die Möglichkeit, über eine einzelne Stelle mehrere Verkehrsmittel (z.B. Trams, Busse, Schiffe und Züge) gebündelt für eine bestimmte Reisedstrecke zu buchen.<sup>18</sup> In

der Schweiz haben sich hierfür die Transportunternehmen des Nationalen Direkten Verkehrs (NDV)<sup>19</sup> und die achtzehn regionalen Tarifverbände zur Alliance SwissPass zusammengeschlossen.<sup>20</sup> Speziell und neu an MaaS ist jedoch, dass Reisende mittels einer einzigen digitalen Applikation Mobilitätsdienstleistungen sowohl von öffentlichen als auch von privaten Anbieterinnen und Anbietern buchen und diese zentral abrechnen können.<sup>21</sup> Mobilität wird bei Mobility-as-a-Service somit – wie dessen Name auch ausdrückt – als eine Dienstleistung betrachtet, bei der es nicht mehr primär auf den konkreten Leistungserbringer ankommt. Im Flugverkehr<sup>22</sup> und in der Reisebranche ist eine Buchung solcher sog. Dienstleistungspakete mit Mobilitätsdienstleistungen schon länger üblich.<sup>23</sup>

## B. Ausgestaltung von MaaS

MaaS-Angebote können verschiedene *Integrationsstufen* aufweisen.<sup>24</sup> MaaS-Anbieterinnen bzw. MaaS-Anbieter auf der ersten Stufe bieten lediglich eine IKT<sup>25</sup>-Integration von Reiseinformation und -preisen an. Beispiele hierfür sind IKT-Routenplaner-Apps wie «Google Transit» oder «moovit».<sup>26</sup>

Auf der zweiten Stufe agiert die MaaS-Anbieterin oder der MaaS-Anbieter als eine Art «Broker» bzw. «Intermediär»<sup>27</sup>, wobei deren Leistungen neben der Zurverfügungstellung von Reiseinformationen zusätzlich die Integration von Ticketbuchungen und Zahlungen umfassen. Beispiele für diese Integrationsstufe sind das

proposed tool for understanding requirements and effects, and for aiding the integration of societal goals, Research in Transportation Business & Management 27/2018, 7.

<sup>13</sup> MURATI (FN 11), 2 f.; EBP/INTERFACE, Potenzialanalyse multimodale Mobilität, Luzern 2020, 13.

<sup>14</sup> Dabei wird unter multimodalem Reisen die Verwendung verschiedener Mobilitätsangebote für eine bestimmte (u.U. auch gleichbleibende) Reisedstrecke (z.B. montags mit dem Fahrrad, dienstags mit dem Auto zur Arbeit) und unter intermodaler Mobilität die Nutzung diverser Mobilitätsangebote für eine Reisedstrecke verstanden, siehe ITS-CH, Abschlussbericht Arbeitsgruppe Mobilitäts-Plattformen, 6; POLIS, Mobility as a Service: Implications for Urban and Regional Transport, 4. September 2017, 5; MARIA KAMARGIANNI/MELINDA MATYAS, The Business Ecosystem of Mobility-as-a-Service, 96th Transportation Research Board (TRB) Annual Meeting, Washington DC, 8–12 January 2017, 4.

<sup>15</sup> Siehe auch die Verwendung durch die Behörden, etwa UVEK, Multimodale Mobilitätsdienstleistungen, Massnahmenpläne: Mobilitätsdaten und Öffnung Vertrieb weiterer Mobilitätsanbieter ausserhalb des ÖV, Bern 7.12.2018, 4, und das Glossar bei UVEK, Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur, Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern 2022, 52 und 54, sowie bei AWK, Literaturrecherche Handlungsempfehlungen «Mobility as a Service (MaaS)», 7. Juni 2018, 36; mit synonymem Verwendung ebenso EBP/INTERFACE (FN 13), 13.

<sup>16</sup> KAMARGIANNI/MATYAS (FN 14), 4.

<sup>17</sup> Mehr zu den verschiedenen Ausgestaltungen von MaaS sogleich in II.B.

<sup>18</sup> MATTHIAS FINGER/NADIA BERT/DAVID KUPFER, Mobility-as-a-Service: from the Helsinki experiment to a European model?, FSR Transport 1/2015, 6; FHNW/SMART REGIO BASEL (FN 4), 2.

<sup>19</sup> Die rechtliche Grundlage des Nationalen Direkten Verkehrs bilden die Artikel 16 f. des Bundesgesetzes vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1) und Art. 56 f. der Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11), welche die Transportunternehmen zur Kooperation verpflichten.

<sup>20</sup> Internet: <https://www.allianceswisspass.ch/de/ueberuns/die-alliance-swisspass> (Abruf 2.11.2022); die Angebote des öffentlichen Verkehrs werden einheitlich über die IT-Plattform NOVA (Neue ÖV-Anbindung) vertrieben.

<sup>21</sup> MARIA KAMARGIANNI/WEIBO LI/MELINDA MATYAS/ANDREAS SCHÄFER, A critical review of new mobility services for urban transport, Transportation Research Procedia 14/2016, 3295.

<sup>22</sup> Siehe etwa die Rail&Fly-Angebote in Deutschland, Internet: [https://www.bahn.de/service/buchung/bahn\\_und\\_flug/rail\\_und\\_fly](https://www.bahn.de/service/buchung/bahn_und_flug/rail_und_fly) (Abruf 2.11.2022).

<sup>23</sup> BAV, Daten für ein effizientes Mobilitätssystem, Bern 31. Dezember 2021, 12.

<sup>24</sup> Siehe für verschiedene Typologien der diversen MaaS-Integrationsstufen KAMARGIANNI et al. (FN 21), 3295 ff., SOCHOR et al. (FN 12), 9 ff., und LYONS et al. (FN 3), 28 ff.

<sup>25</sup> Informations- und Kommunikationstechnik (engl. information and communications technology; ICT).

<sup>26</sup> SOCHOR et al. (FN 12), 10.

<sup>27</sup> MURATI (FN 11), 6.

Schweizer Pilotprojekt «yumuv»<sup>28</sup> oder die «Reach-Now»-App<sup>29, 30</sup>. Solche MaaS-Lösungen setzen allerdings immer noch mehrere einzelne vertragliche Beziehungen zwischen den Transportanbietenden und den Nutzenden voraus.<sup>31</sup> Das Geschäftsmodell auf der zweiten Integrationsstufe beruht auf der Auszahlung von Verkaufskommisionen durch die Transportanbieter für den Weiterverkauf ihrer Transportdienstleistungen durch die MaaS-Anbieterinnen bzw. MaaS-Anbieter (merchant model).<sup>32</sup>

Auf der dritten Stufe besteht neben der vollständigen Integration von Ticketbuchung und Zahlung die Möglichkeit, eine Art All-inclusive-Charterreise zu buchen. Beispiele für diese Integrationsstufe sind die schwedische App «Ubigo» oder die App «Whim» des finnischen Start-ups «MaaS Global»<sup>33, 34</sup>. Bei MaaS-Lösungen auf dieser Stufe steht der Nutzerin bzw. dem Nutzer direkt eine MaaS-Anbieterin bzw. ein MaaS-Anbieter als Vertragspartner gegenüber. Im Gegensatz zur zweiten Integrationsstufe entfallen die vertraglichen Beziehungen zu den Transportanbietenden.<sup>35</sup> Die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter kauft Leistungen von den Transportanbietenden ein, die als «pay as you go»-Modell oder als Abonnement (mit oder ohne monatlichem Preis-Capping) an die Nutzerinnen und Nutzer weiterverkauft werden (agency model<sup>36</sup>).<sup>37</sup>

Private und staatliche Akteure können in MaaS-Angeboten verschiedene *Rollen* einnehmen. So kann grundsätzlich entweder der Staat selbst oder eine Anbieterin oder ein Anbieter des öffentlichen Verkehrs mit staatlicher Beteiligung MaaS-Anbieterin oder MaaS-Anbieter

bzw. «Mobilitätsintegrator»<sup>38</sup> sein (B2G2C<sup>39</sup>-Markt<sup>40</sup>; «top-down»-integration model<sup>41</sup>). Genauso kann ein privates Unternehmen als MaaS-Anbieterin bzw. MaaS-Anbieter auftreten (B2C<sup>42</sup>-Markt<sup>43</sup>; «bottom-up»-integration model<sup>44</sup>).<sup>45</sup>

Gleiches gilt im Übrigen für sog. «Intermediary MaaS Integrators (IMI)» (auch Data Provider<sup>46</sup> oder Platform Service Provider); auch diese können durch eine staatliche oder private Stelle übernommen werden.<sup>47</sup> Ein IMI sammelt Daten über das Mobilitätsangebot von Transportanbietenden, stellt diese den MaaS-Anbietenden zur Verfügung und ermöglicht bzw. vereinfacht somit den Betrieb, die Entwicklung und das Management von MaaS.<sup>48</sup> Im deutschsprachigen Raum hat sich für solche IMIs bzw. Data Provider der Begriff «(Mobilitäts-)Dateninfrastruktur» etabliert.<sup>49</sup>

<sup>28</sup> Internet: <https://yumuv.ch/de> (Abruf 2.11.2022).

<sup>29</sup> Internet: <https://www.reach-now.com> (Abruf 2.11.2022).

<sup>30</sup> SOCHOR et al. (FN 12), 10 f.

<sup>31</sup> Siehe hierzu die Typologie 3 (multimodale Mobilität offeriert von einem Intermediär und geregelt durch mehrere separate Verträge zwischen den Transportanbietern und dem Nutzer) bei MARIE BRUNAGEL/NICOLAS GOHEL/CHRISTINA CASTELLA/AHMED FIDA HAMROUNI/LAURA PROTARD/GIULIA MOCCI, Exploratory Study on passenger rights in the multimodal context, Juni 2019, 24.

<sup>32</sup> DAVID KÖNIG/JENNI ECKHARDT/AKI AAPAOJA/JANA SOCHOR/MARIANNE KARLSSON, Business and operator models for MaaS, Juli 2016, 62 f.

<sup>33</sup> Internet: <https://whimapp.com/switzerland/> (Abruf 2.11.2022).

<sup>34</sup> YUMUV, Öffentlicher Abschlussbericht, Februar 2022, 10, Internet: <https://yumuv.ch/de/medien> (Abruf 2.11.2022).

<sup>35</sup> Siehe hierzu die Typologie 5 (multimodale Mobilität offeriert von einem Intermediär und geregelt durch einen einzelnen Vertrag zwischen den Transportanbietern und dem Nutzer) bei BRUNAGEL et al. (FN 31), 25.

<sup>36</sup> KÖNIG et al. (FN 32), 62 f.

<sup>37</sup> LYONS et al. (FN 3), 23; SOCHOR et al. (FN 12), 11.

<sup>38</sup> So der Begriff bei YUMUV (FN 34), 6; weiter HENSHER et al. (FN 1), 99 f.

<sup>39</sup> Business-to-Government-to-Consumer.

<sup>40</sup> WBCSD (FN 4), 70.

<sup>41</sup> CERRE, Mobility as a Service (MaaS), A Digital Roadmap For Public Transport Authorities, 2021, 46.

<sup>42</sup> Business to Consumer.

<sup>43</sup> WBCSD (FN 4), 70; Beispiele hierfür wären Ubigo und MaaS Global (Whim-App).

<sup>44</sup> CERRE, A Digital Roadmap (FN 41), 46.

<sup>45</sup> Siehe KAMARGIANNI/MATYAS (FN 14), 7, zu den jeweiligen Vor- und Nachteilen, wenn MaaS-Anbieter staatlich oder privat sind; WBCSD (FN 4), 99; zum unterschiedlichen rechtlichen Status von MaaS-Anbietern in verschiedenen MaaS business model cases siehe KÖNIG et al. (FN 32), 33 ff.

<sup>46</sup> KAMARGIANNI/MATYAS (FN 14), 8 f.

<sup>47</sup> Für die Kreierung eines Datensets für sämtliche Mobilitätsdaten von einem bestimmten Territorium unter staatlicher Governance, um Vertrauen und Neutralität zu schaffen, siehe CERRE, Shared Mobility and MaaS, The Regulatory Challenges of Urban Mobility, 2019, 46 ff.

<sup>48</sup> Eingehend zu den IMIs GÖRAN SMITH/JANA SOCHOR/I.C. MARIANNE KARLSSON, Intermediary MaaS Integrators: A case study on hopes and fears, Transportation Research Part A 131/2020, 163 ff.

<sup>49</sup> Zur Nationalen Dateninfrastruktur Mobilität (NaDIM), deren Aufbau in Planung ist, siehe BAV, Konzeptpapier Multimodale Mobilität / Mobilitätsdateninfrastrukturen des Bundes, Bern 2021; siehe auch den Entwurf zum Bundesgesetz über die Mobilitätsdateninfrastruktur (MODIG) sowie den erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum MODIG, Internet: [https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing^https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/2/cons\\_1](https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing^https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/2/cons_1) (Abruf 2.11.2022); die Mitgliedstaaten der EU sind aufgrund der Delegierten Verordnung der EU 2017/1926 der Kommission vom 31. Mai 2017 zur Ergänzung der Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Bereitstellung EU-weiter multimodaler Reiseinformationsdienste zum Aufbau sog. Nation Access Points (NAP) verpflichtet.

### III. Rechtliche Rahmenbedingungen des multimodalen Reisens

Multimodales Reisen als neues Phänomen bedingt eine Überprüfung und ggf. Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens. Rechtsquellen für die Beantwortung solcher Fragen können einerseits Normen zu den *einzelnen Verkehrsmittelarten* sein, wie sie beispielsweise die EU für die Eisenbahn<sup>50</sup> und die Bus-<sup>51</sup>, Schiff-<sup>52</sup> oder Luftfahrt<sup>53</sup> vorsieht. Andererseits können sich Normen am *rechtlichen Status von Transportunternehmen* bzw. an *spezifischen Personenbeförderungsarten* orientieren. Die Schweiz wählt den zweiten Ansatz und kennt Normen für Transportunternehmen mit Personenbeförderungskonzession des Bundes<sup>54</sup>, kantonale bzw. kommunale Bewilligungen<sup>55</sup>, eidgenössische Bewilligungen für grenzüberschreitenden Verkehr<sup>56</sup> oder konzessions- und bewilligungsfreie Transporte<sup>57, 58</sup>.

MaaS-Angebote können sich nur durchsetzen, wenn die so identifizierten Rechtsquellen für das multimodale Reisen keine unüberwindbaren Hindernisse darstellen. Diese Gefahr besteht, weil MaaS-Angebote zahlreiche neue Rechtsfragen aufwerfen und der Gesetzgeber diese neue Form der Mobilität beim Erlass einschlägiger Gesetze noch nicht antizipiert hatte. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Passagierrechte, die Rechte von Passagieren mit Behinderungen und die Rechte von Kon-

sumentinnen und Konsumenten. Diese Rechtsbereiche werden im Folgenden exemplarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit genauer untersucht.

#### A. Passagierrechte

Transportunternehmen räumen den Passagieren gewöhnlich gewisse Passagierrechte ein. Dabei handelt es sich um Ansprüche, die den Passagieren gewährt werden, wenn es im Rahmen des Vertrags zur Leistungsstörungen kommt, welche das Transportunternehmen zu verantworten hat. Zu solchen Leistungsstörungen gehören Verspätungen und Kursausfälle. Bisweilen war allerdings – gerade in hart umkämpften Märkten – ein gesetzgeberisches Eingreifen notwendig, um für diese Rechte gewisse Mindeststandards aufzustellen.<sup>59</sup> Das Bestehen von Passagierrechten und deren einfache Durchsetzung stärkt das Vertrauen in die Transportdienstleistungen und fördert den anvisierten Wechsel vom motorisierten Individualverkehr zu anderen Mobilitätsangeboten.<sup>60</sup> Entsprechend ist anzunehmen, dass einheitliche und einfach durchzusetzende Passagierrechte auch die Akzeptanz und Etablierung von MaaS-Angeboten erhöhen würden.<sup>61</sup>

#### 1. Vertragliche Ansprüche gegen das Transportunternehmen

Passagierrechte können sich aus den einzelnen Transportverträgen mit dem Transportunternehmen ergeben. Dabei besteht allerdings eine *Zweiteilung*: Handelt es sich beim betroffenen Leistungserbringer um ein konzessioniertes Transportunternehmen, welches den Bestimmungen des *Personenbeförderungsgesetzes* (PBG<sup>62</sup>) unterliegt, ergeben sich die Passagierrechte bei Leistungsstörungen primär aus dem PBG und der entsprechenden Verordnung

<sup>50</sup> Z.B. Verordnung Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr.

<sup>51</sup> Z.B. Verordnung Nr. 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr.

<sup>52</sup> Z.B. Verordnung Nr. 1177/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über die Fahrgastrechte im See- und Binnenschiffsverkehr.

<sup>53</sup> Z.B. Verordnung Nr. 261/2004 Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen.

<sup>54</sup> Art. 4 und Art. 6 PBG i.V.m. Art. 6 VPB; der Begriff «konzessionierte Transportunternehmen (KTU)» unterscheidet nicht zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und schliesst die Eisenbahn (einschliesslich Tram), die Autobusse, die Trolleybusse, die Schiffe und die Seilbahnen mit ein. Siehe hierzu das Glossar des BAV, Internet: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/glossar.html> (Abruf 2.11.2022).

<sup>55</sup> Art. 7 Abs. 2 PBG i.V.m. Art. 7 VPB.

<sup>56</sup> Art. 8 PBG i.V.m. Art. 9 und Art. 10 VPB.

<sup>57</sup> Art. 8 VPB.

<sup>58</sup> Eingehend hierzu MARCEL HEPP/UELI STÜCKELBERGER, Die Konzession im Strassenverkehr, in: René Schaffhauser (Hrsg.), Jahrbuch zum Strassenverkehrsrecht 2011, Bern 2011, 215 ff.

<sup>59</sup> Oft geschieht dies auf der Basis des Verbraucherschutzes. Eingehend URS MARTI, Fluggastrechte gemäss der Verordnung (EG) Nr. 261/2004, Zürich/St. Gallen 2016, zum Ausbau der Fluggastrechte im Flugverkehrsbereich und zur Entstehung der Verordnung Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Februar 2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder grosser Verspätung von Flügen.

<sup>60</sup> KLAUS TONNER, Zur Zukunft der Passagierrechte: Folgerungen aus dem EU-Weissbuch zum einheitlichen europäischen Verkehrsraum, Reiserecht aktuell 4/2012, 163.

<sup>61</sup> Vgl. JAMES DATSON, Mobility as a Service, Exploring the Opportunity for Mobility as a Service in the UK, Juli 2016, 39.

<sup>62</sup> Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1).

(VPB<sup>63</sup>). Kommt es im Rahmen eines Vertrags mit einem nichtkonzessionierten Transportunternehmen zu einer Leistungsstörung, ergeben sich die Passagierrechte aus dem (*privatrechtlichen*) *Transportvertrag* bzw. dessen *Allgemeinen Geschäftsbedingungen*.

Diese Zweiteilung der Passagierrechte nach dem rechtlichen Status der Transportunternehmen bleibt unproblematisch, solange jemand in der gebuchten multimodalen Reisekette ausschliesslich mit konzessionierten Transportunternehmen reist. Kommt es dabei zu einer Verspätung oder einem Kursausfall und somit zu einer Unterbrechung der Reisekette, ergeben sich die Fahrgastrechte aus den – mehrheitlich am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen – spezialgesetzlichen Bestimmungen in Art. 21 ff. PBG, die eine vereinfachte Geltendmachung von Ansprüchen direkt über das Transportunternehmen ermöglichen. Je nach Konstellation können reisende Personen einen Anspruch auf Weiterfahrt (Art. 21 PBG), Fahrpreiserstattung (Art. 21a PBG), Fahrpreisschädigung (Art. 21b PBG i.V.m. Art. 61 VPB), Unterstützung (Art. 21c PBG i.V.m. Art. 61a VPB) oder Haftung für Unterkunft- oder Verpflegungskosten (Art. 21d PBG) geltend machen.<sup>64</sup> Daneben bestehen – soweit im Einzelfall die Anwendbarkeit internationaler Transportübereinkommen ausgeschlossen werden kann<sup>65</sup> – obligationenrechtliche Ansprüche wegen unverschuldeter (Art. 119 OR<sup>66</sup>) oder verschuldeter (Art. 97 OR) Nichtbeförderung<sup>67</sup> oder wegen Verspätung (Art. 97 OR; Art. 102 ff. OR)<sup>68</sup>, wobei deren Geltendmachung mit einem höheren (Prozess-) Aufwand verbunden ist.

Bei Reisen, die ausschliesslich bei nichtkonzessionierten Transportanbietern gebucht werden, können allerdings nur die letztgenannten vertragsrechtlichen Ansprüche geltend gemacht werden, wobei zu beachten ist, dass die möglicherweise resultierenden Passagierrechte von den Transportunternehmen weitgehend vertraglich ausgeschlossen werden können.

Problematisch wird es folglich dann, wenn bei einer MaaS-Anbieterin bzw. einem MaaS-Anbieter eine multi-

modale Reisekette gebucht wird, die sich aus Dienstleistungen konzessionierter und nichtkonzessionierter Transportunternehmen zusammensetzt. Dies wird mit der zunehmenden Verbreitung von privaten Transportdienstleistungen ohne Konzession immer häufiger vorkommen.<sup>69</sup> In solchen Fällen können grundsätzlich *keine Rechtsansprüche* bei einem konzessionierten Transportunternehmen geltend gemacht werden, dessen Dienstleistung infolge einer Verspätung oder eines Kursausfalls eines anderen, zuvor verwendeten Transportmittels eines nichtkonzessionierten Transportunternehmens verpasst wurde. Hat jemand also z.B. ein nichtrückerstattungsfähiges Ticket für eine Zugverbindung (beispielsweise ein Sparticket der SBB) gekauft, diese Verbindung jedoch aufgrund der Verspätung eines PubliCars<sup>70</sup>, der die Person an den Bahnhof befördert hat, verpasst, besteht kein Anspruch auf Weiterfahrt gemäss Art. 21 PBG.<sup>71</sup> Umgekehrt können die Ansprüche aus Art. 21 ff. PBG oder anderweitige Folgeschäden auch nicht geltend gemacht werden, wenn wegen einer verspäteten Zugfahrt mit einem konzessionierten Transportunternehmen beispielsweise ein Flug verpasst wird.<sup>72</sup> Hinsichtlich der am rechtlichen Status des Transportunternehmens orientierten Passagierrechte kommt erschwerend hinzu, dass viele On-demand-

<sup>63</sup> Verordnung vom 4. November 2009 über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11).

<sup>64</sup> Siehe auch die Ziff. 14.1.2 der gemeinsamen Tarif-Nebenbestimmungen für den nationalen Direkten Verkehr und die Verbünde (T600) von Alliance SwissPass, Ausgabe 12.12.2021, gemäss der die übergeordneten Bestimmungen des PBG und des VPB bei Verspätungen gelten.

<sup>65</sup> HOCHSTRASSER (FN 7), N 811.

<sup>66</sup> Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) (OR; SR 220).

<sup>67</sup> HOCHSTRASSER (FN 7), N 810 ff.

<sup>68</sup> HOCHSTRASSER (FN 7), N 943 ff., ohne Hinweis auf Art. 102 ff. OR.

<sup>69</sup> Siehe HOCHSTRASSER (FN 7), N 1449, der im Jahr 2015 noch folgendes festhielt: «Denn verspricht ein Personenbeförderer den Transport mit mehreren Transportmitteln, fallen meist alle Teilstrecken unter das PBG.»

<sup>70</sup> Internet: <https://www.postauto.ch/de/search/publicar-rufbus> (Abruf 2.11.2022).

<sup>71</sup> Art. 21 PBG: «Führt eine Verspätung oder ein Kursausfall *im konzessionierten Verkehr* dazu, dass Reisende den geplanten Kurs verpassen, so haben die Reisenden Anspruch auf Weiterfahrt ohne Nachzahlung mit dem nächsten geeigneten Kurs» (Hervorhebung nur hier); siehe hierzu auch Ziff. 7 der Nutzungsbedingungen des On-demand-Angebots PubliCar: «[...] Je nach Verkehrssituation und dadurch, dass PubliCar unterwegs weitere Passagiere ein- und aussteigen lässt und somit nicht in jedem Fall den direktesten Weg zu Ihrem Ziel nehmen kann, kann es zu Verzögerungen kommen. Die Haftung für die verspätete Ankunft ist wegbedungen, soweit PubliCar nicht Absicht oder Grobfahrlässigkeit nachgewiesen werden kann»; siehe zur Rückerstattung von Spartickets die Tarifbestimmung von Allianz Swisspass T601.10, Ziff. 4.2, Internet: <https://www.allianceswisspass.ch/de/tarife-vorschriften/uebersicht> (Abruf 2.11.2022).

<sup>72</sup> Siehe den Hinweis bei <https://www.swisspass.ch/fahrgastrechte> (Abruf 2.11.2022); siehe hierzu auch die Botschaft zur Organisation der Bahninfrastruktur vom 16. November 2016, BBl 2016 8661 ff. (zit. Botschaft Bahninfrastruktur), 8698; vgl. auch die Botschaft vom 23. Februar 1983 über Transporte des öffentlichen Verkehrs, BBl 1983 II 167 ff., 186 zu Art. 17 des früheren Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1985 über den Transport im öffentlichen Verkehr (SR 742.40; ausser Kraft seit 1. Oktober 2010); zur selben Diskussion in der EU siehe MAAS4EU, MaaS Policy Framework, 2018, 13, und MURATI (FN 11), 10.

Anschlussangebote (z.B. «mybuxi»<sup>73</sup>) von nichtkonzessionierten Transportunternehmen angeboten werden und damit nicht dem PBG unterstehen.<sup>74</sup> Überhaupt ist die Situation aus Sicht der reisenden Person unübersichtlich. Die Reisenden wissen nämlich oftmals nicht, mit wem sie welche vertraglichen Beziehungen eingehen.<sup>75</sup> Für die verwendeten Verkehrsmittel gelten jeweils andere (vertragliche oder gesetzliche) Regelungen und die Ansprüche müssten auch an verschiedenen Gerichtsständen geltend gemacht werden.

## 2. Vertragliche Ansprüche gegen den MaaS-Anbieter

Die Besonderheit multimodaler Reiseangebote besteht darin, dass mit der MaaS-Anbieterin bzw. dem MaaS-Anbieter eine dritte Partei beteiligt ist. Damit stellt sich die Frage, welche Ansprüche gegen diese geltend gemacht werden können. Massgebend ist dabei, welche Integrationsstufe das MaaS-Angebot aufweist.<sup>76</sup>

Auf der ersten Stufe besteht die Leistung der MaaS-Anbieterin bzw. des MaaS-Anbieters lediglich darin, Information zur Verfügung zu stellen. Wesentlicher Vertragsgegenstand im Verhältnis zur reisenden Person ist damit in erster Linie die fehlerfreie Weitergabe bestehender Daten Dritter, wobei diese gegebenenfalls noch veredelt oder mit weiteren Informationen angereichert werden. Die Transportdienstleistungen sind allerdings eindeutig nicht Teil des Vertragsinhalts. Entsprechend können vertragliche Ansprüche prinzipiell nur dann entstehen, wenn beispielsweise falsche Daten zur Verfügung gestellt oder fehlerhafte Auskünfte erteilt werden. MaaS-Anbieterinnen bzw. MaaS-Anbieter der Stufe 1 schliessen jedoch gewöhnlich die Haftung für die Richtigkeit der Informationen und die gehörige Leistungserfüllung durch die Transportanbieter aus.<sup>77</sup>

Auf der zweiten Stufe der Integration ist die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter ebenfalls nicht Vertragspartner der reisenden Person. Die reisende Person schliesst den Vertrag ausschliesslich mit dem Leis-

tungserbringer zu dessen Bedingungen. Anders als auf der ersten Stufe handelt die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter nun aber typischerweise als Stellvertreter (Art. 32 ff. OR) oder als Abschlussagent i.S. eines Agenturvertrags (Art. 418a ff. OR). Als Abschlussagent ist die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter beispielsweise von Gesetzes wegen berechtigt, Mängelrügen zu erheben (Art. 418e Abs. 1 OR). Ansprüche gegen MaaS-Anbietende ergeben sich aus Sicht der reisenden Person lediglich aus der Stellvertretung bzw. aus dem Rechtsverhältnis, welches dieser Stellvertretung zugrunde liegt. Die typischerweise mit den Passagierrechten verbundenen Ansprüche stehen ihr gegen MaaS-Anbietende jedoch nicht zu. Gewöhnlich übernimmt die MaaS-Anbieterin bzw. der MaaS-Anbieter die Gewährleistung für die Gültigkeit der erworbenen Tickets und die Richtigkeit der vorgenommenen Buchungen. Für die eigentlichen Mobilitätsdienstleistungen stehen MaaS-Anbietende jedoch nicht ein.<sup>78</sup>

Anders wäre dies auf der dritten Stufe der Integration, bei der MaaS-Anbietende die Leistungen der Transport anbietenden einkaufen, anbieten und gegenüber der reisenden Person somit als Vertragspartner auftreten. In dieser Konstruktion könnte die reisende Person gegenüber der MaaS-Anbieterin bzw. dem MaaS-Anbieter Passagierrechte aus dem Transportvertrag geltend machen. Diese bzw. dieser würde gegenüber Nutzerinnen und Nutzern die Haftung für die Mobilitätsdienstleistungen übernehmen<sup>79</sup> und Ansprüche, wie das Anbieten einer neuen Verbindung (Rerouting) oder die Auszahlung von Rückerstattungen, gewähren.<sup>80</sup> Allerdings könnte die Haftung für Schäden aufgrund von Verspätungen, Ausfällen, verpassten Anschlüssen und dergleichen im Vertrag oder in den AGB auch vertraglich ausgeschlossen werden.<sup>81</sup> Konsequenterweise auf dieser dritten Stufe operierende MaaS-Anbietende haben sich in der Schweiz bislang nicht etabliert.<sup>82</sup>

<sup>73</sup> Internet: <https://mybuxi.ch> (Abruf 2.11.2022).

<sup>74</sup> Siehe CHRISTOPH ZEIER/MIRCO MÄDER/MATTHIAS BALMER/GISELA HINRICHS/SILVAN WEBER/ANDREAS KRONAWITTER/ANDREA MÜLLER/CHRISTIAN EGELER/SEBASTIAN IMHOF, Integration von On-demand in das Gesamtverkehrssystem der Schweiz, Begleitgruppe On-demand, Bern 2021, 34 ff.

<sup>75</sup> VALDANI VICARI & ASSOCIATI, Study on the market access and competition issues related to MaaS, Juni 2019, 29 f.

<sup>76</sup> Siehe oben Kapitel II.B.

<sup>77</sup> SOCHOR et al. (FN 12), 10; siehe hierzu den Haftungsausschluss in Ziff. 15 moovit Terms of Services, Internet: <https://moovit.com/legal/terms-of-service-en/> (Abruf 2.11.2022).

<sup>78</sup> SOCHOR et al. (FN 12), 11; MURATI (FN 11), 6 und 9; siehe AGB von yumuv, 5: «yumuv übernimmt keine Gewährleistung für Mobilitätsleistungen. Ansprechpartner des Nutzers für Fragen und Ansprüche im Zusammenhang mit einem Mobilitätsvertrag und seiner Durchführung ist jeweils der Mobilitätsanbieter.»

<sup>79</sup> Zum comprehensive service provider siehe MURATI (FN 11), 6.

<sup>80</sup> SOCHOR et al. (FN 12), 11.

<sup>81</sup> Solche Haftungsausschlüsse sind grundsätzlich nur zulässig, solange sie nicht die Haftung für Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit ausschliessen (Art. 100 Abs. 1 OR). Erbringt – wie hier – eine Hilfsperson die eigentliche Leistung, sind aber auch weitergehende Ausschlüsse zulässig (Art. 101 Abs. 2 OR).

<sup>82</sup> Vgl. etwa die App «Sorglos mobil» (zweite Integrationsstufe), über die Auto- und Fahrrad-Sharing-Dienste zum Tarif der Transportanbieter zum Originalpreis gebucht werden, jedoch mit einem speziellen Rabatt für Nutzer der «Sorglos mobil»-App, Internet: <https://www.suurstoffi.ch/sorglos-mobil> (Abruf 2.11.2022). In Richtung dritter Integrationsstufe geht die von MaaS Global betriebene und

Eine klare und faire Ausgestaltung der Passagierrechte kann das Vertrauen von Nutzerinnen und Nutzern in MaaS-Angebote stärken, weshalb sich diesbezüglich eine legislatorische Lösung aufdrängt. So wurden etwa für den bewilligten grenzüberschreitenden Linienbusverkehr die Art. 61b, 61c und 61d VPB erlassen, nachdem festgestellt worden war, dass die Passagierrechte in diesem Bereich unzureichend waren.<sup>83</sup> Im Zuge einer Gesetzes- sowie Verordnungsrevision könnte etwa neu geregelt werden, dass jeder Transportanbieter unabhängig von seinem rechtlichen Status verpflichtet ist, die Passagierrechte nach PBG und VPB einzuhalten, sofern er Transportdienste anbietet, die sich mit Angeboten verknüpfen bzw. verbinden lassen, die in den Geltungsbereich des PBG und VPB fallen.

### 3. Zwingende Normen

Änderungen an der vorstehend beschriebenen Rechtslage könnten sich grundsätzlich aus der Anwendbarkeit zwingender Normen ergeben. Quelle solcher Normen ist beispielsweise das Pauschalreisegesetz (PauRG<sup>84</sup>). Es hat teilzwingenden Charakter; von seinen Normen kann im jeweiligen Vertrag nicht zulasten der reisenden Person abgewichen werden. Grundsätzlich muss die Vertragspartei der reisenden Person gemäss Art. 14 PauRG für die *Nichterfüllung oder die nicht gehörige Erfüllung des Vertrags* einstehen.<sup>85</sup> Die Leistungserbringung kann dabei auch durch Dritte erfolgen, die als Erfüllungsgehilfen des Veranstalters handeln (Art. 101 Abs. 1 OR).<sup>86</sup> Der Veranstalter haftet jedoch auch für die Nichterfüllung bzw. nicht gehörige Vertragserfüllung durch allfällige Erfüllungsgehilfen.<sup>87</sup>

Auf der zweiten Integrationsstufe sind die MaaS-Anbietenden – wie vorstehend bereits ausgeführt – jedoch gerade nicht Vertragspartei. Aber selbst auf der dritten Stufe, wo der Vertrag zwischen der reisenden Person und der MaaS-Anbieterin bzw. dem MaaS-Anbieter zustande kommt, dürfte Art. 14 PauRG kaum greifen. Als

Pauschalreise gemäss Art. 1 PauRG gelten nämlich nur touristische Reiseleistungen, die aus einer im Voraus festgelegten Verbindung von mindestens zwei Reiseleistungen bestehen. Die Verbindung, welche länger als 24 Stunden dauert oder eine Übernachtung einschliesst, muss dabei zu einem Gesamtpreis angeboten werden.<sup>88</sup> Soweit ersichtlich erfüllen die meisten über MaaS-Anbieterinnen bzw. MaaS-Anbieter gebuchten Reisen diese Erfordernisse nicht, weil sie oftmals bloss aus Reiseleistungen bestehen, die weniger als 24 Stunden dauern. Werden hingegen – wie dies gewisse MaaS-Geschäftsmodelle anvisieren – zusätzlich zu einer Reise auch Unterkünfte über eine MaaS-Anbieterin bzw. einen MaaS-Anbieter angeboten,<sup>89</sup> so kann unter Umständen dennoch das Pauschalreisegesetz zur Anwendung gelangen, mit entsprechenden Folgen für die Gewährleistungspflichten bei allfälligen Leistungsstörungen.

### B. Rechte von Passagieren mit Behinderung(en)

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG<sup>90</sup>), die Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV<sup>91</sup>) sowie die Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV<sup>92</sup>) legen fest, wie der öffentliche Verkehr entsprechend den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen auszugestaltet ist. Beabsichtigt wird dabei grundsätzlich, dass die funktionalen Anforderungen an die Einrichtungen, die Fahrzeuge und die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs so ausgestaltet sein müssen, dass behinderte Personen, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benutzen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs selbstständig beanspruchen können.

auch in der Schweiz verfügbare App «Whim». Deren AGB regeln aber gegenwärtig den Umgang mit Passagierrechten noch nicht.

<sup>83</sup> Botschaft Bahninfrastruktur (FN 72), 8697.

<sup>84</sup> Bundesgesetz vom 18. Juni 1993 über Pauschalreisen (PauRG; SR 944.3).

<sup>85</sup> Der Veranstalter hat jedoch gemäss Art. 14 Abs. 2 PauRG ein Rückgriffsrecht gegen den Leistungsträger.

<sup>86</sup> CHK-ZEITER/SCHLUMPF, Schweizerischer Handkommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Art. 2 PauRG N 1 f., in: Marc Amstutz et al. (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, 3. A., Zürich 2016.

<sup>87</sup> Art. 14 Abs. 1 in fine PauRG; BGer, 4A\_396/2018, 29.8.2019, E. 5.5 und 5.8.1, in: Pra 2019, Nr. 134, 1318 f. und 1321.

<sup>88</sup> Siehe zum Begriff der Pauschalreise BSK PauRG-ROBERTO, Art. 1 N 1 ff., in: Corinne Widmer Lüchinger/David Oser (Hrsg.), Obligationenrecht I, Art. 1–529 OR, Basler Kommentar, 7. A., Basel 2019.

<sup>89</sup> Siehe ORESTE POLLICINO/VALERIO LUBELLO/ALEKSANDAR STOJANOVIC, Regulating Mobility-as-a-Service, Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence 2020.

<sup>90</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG; SR 151.3).

<sup>91</sup> Verordnung vom 12. November 2003 über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV; SR 151.34).

<sup>92</sup> Verordnung des UVEK vom 23. März 2016 über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV; SR 151.342).



Wie bei den Passagierrechten orientieren sich die Normen des Behindertengleichstellungsrechts gemäss deren Wortlaut am *rechtlichen Status des jeweiligen Transportunternehmens*. Demnach sind grundsätzlich nur Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs<sup>93</sup>, welche einem der sechs transportrechtlichen Spezialerlasse nach Art. 3 lit. b Ziff. 1–6 BehiG unterstehen, bei der Ausgestaltung ihrer Mobilitätsangebote an die spezialgesetzlichen Behindertengleichstellungsrechte gebunden. Gleiches gilt für Private, deren Dienstleistungen von jedermann beansprucht werden können und die über eine Infrastrukturkonzession (Art. 5 EBG<sup>94</sup>) oder eine Personenbeförderungskonzession (Art. 6 PBG) verfügen (Art. 3 lit. e BehiG). Wesentlich für die Pflicht zur Einhaltung der Behindertengleichstellungsrechte ist also offenbar, ob die Leistung eines Transportunternehmens eine Personenbeförderungskonzession des Bundes oder eine Bewilligung (von Bund oder Kanton) voraussetzt.<sup>95</sup>

Für multimodale Reiseketten, welche sich sowohl aus Leistungen von konzessionierten bzw. bewilligungspflichtigen als auch aus solchen von nichtkonzessionierten bzw. nicht bewilligungspflichtigen Transportunternehmen zusammensetzen, würde dies bedeuten, dass eine *gesetzliche Verpflichtung zur Gewährleistung der Behindertengleichstellungsrechte nur für diejenigen Mobilitätsangebote bzw. Streckenabschnitte besteht, die vom BehiG, VböV und VAböV umfasst sind, d.h. von konzessionierten bzw. bewilligungspflichtigen Transportunternehmen angeboten werden*. Sollten sich also ausserhalb des Geltungsbereichs von BehiG, VböV und VAböV liegende Transportanbieterinnen und -anbieter nicht freiwillig zur Umsetzung der Behindertengleichstellungsrechte entscheiden, kann dies zu entsprechenden Hindernissen für Reisende mit Behinderung(en) bei multimodalen Reisen führen. Hat also beispielsweise eine mit einem Blindenhund reisende, sehbehinderte Person eine multimodale Reise über eine MaaS-Anbieterin bzw. einen MaaS-

Anbieter gebucht und will sie dabei nach einer Zugfahrt mit den SBB in ein On-demand-Fahrangebot umsteigen, kann ihr die Weiterfahrt mit dem Blindenhund unter Umständen verwehrt werden, falls der On-demand-Transportanbieter eine Beförderung von Tieren (etwa aus hygienischen Gründen) untersagt.<sup>96</sup> Als Konsequenz müssten Reisende mit einer Behinderung jeweils vor der Buchung einer MaaS-Reise entweder selbst abklären, ob sie die Reise mit ihrer Einschränkung überhaupt selbstständig durchführen können, oder die MaaS-anbietende Stelle müsste entsprechende Hinweise für mobilitätseingeschränkte Personen auf ihrer Buchungsplattform angeben. Die dargestellte Problematik dürfte sich mit der verstärkten Ausbreitung neuartiger Mobilitätsangebote, wie etwa Sharing- oder On-demand-Angebote, noch verstärken, da diese zusätzliche behindertenspezifische Schwierigkeiten mit sich bringen können (z.B. flexible oder virtuelle Haltestellen oder keine genügend grosse behindertenkonforme Fahrzeugflotte).<sup>97</sup>

Die enge – am Wortlaut orientierte – Auslegung des in Art. 3 BehiG definierten Geltungsbereichs des Behindertengleichstellungsgesetzes wird in der Lehre allerdings kritisiert. Auch ohne Bezug zur spezifischen Konstellation des multimodalen Reisens wird vertreten, der Geltungsbereich solle nicht ausschliesslich an den rechtlichen Status des Transportunternehmens anknüpfen, sondern an die *in Bezug auf die jeweilige Leistung bestehende Interessenlage*.<sup>98</sup> Demnach würde das BehiG auf jene Transportleistungen Anwendung finden, an deren Inanspruchnahme Menschen mit Behinderung ein erhebliches Interesse haben. Dieses Interesse beschränkt sich naturgemäss nicht auf Angebote konzessionierter Transportanbieter.<sup>99</sup>

Will man dieser teleologischen Extension nicht folgen, drängt sich auch hinsichtlich der Behindertengleichstellungsrechte eine legislatorische Lösung auf. Ein Beispiel hierfür ist die 2020 erfolgte Einführung von Art. 52a VPB<sup>100</sup>, der den bislang unzureichenden Schutz der Rechte von Reisenden mit Behinderung(en) im bewilligten

<sup>93</sup> Siehe MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Behindertengleichstellungsrecht, Bern 2014, 131 f. und 137, zum Begriff des öffentlichen Verkehrs gemäss Art. 3 lit. b BehiG, unter den sowohl konzessionierte wie auch bewilligungspflichtige Transportunternehmen zu fassen sind.

<sup>94</sup> Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101).

<sup>95</sup> Siehe aber SCHEFER/HESS-KLEIN (FN 93), 134, welche die Meinung vertreten, dass das BehiG auch auf jene Transportdienstleistungen Anwendung finde, die wegen eines nur geringen öffentlichen Interesses vom Personenbeförderungsergal ausgenommen werden (Art. 8 VPB), an deren Inanspruchnahme Menschen mit Behinderung jedoch ein erhebliches Interesse haben. Siehe hierzu auch MARKUS SCHEFER/CAROLINE HESS-KLEIN, Die Gleichstellung von Menschen mit Behinderung im Baubereich und im öffentlichen Verkehr, ZSR 2011 I, 387 ff., 403 f.

<sup>96</sup> Siehe MAAS4EU, Legal/Regulatory barriers and Passenger Rights for MaaS, 13, zu diesem Beispiel in der EU.

<sup>97</sup> Vgl. ZEIER et al. (FN 74), 48 f.

<sup>98</sup> SCHEFER/HESS-KLEIN (FN 93), 137 ff.

<sup>99</sup> Siehe SCHEFER/HESS-KLEIN (FN 93), 138 f., die für eine vom Gesetzeswortlaut abweichende, weitergehende Lesart des Art. 3 lit. e BehiG plädieren, wonach nicht nur konzessionspflichtige Transportdienstleistungen, sondern auch solche mit einer bundesrechtlichen oder kantonalrechtlichen Bewilligung darunter zu fassen seien.

<sup>100</sup> Art. 52a VPB: «Die Rechte von Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität im bewilligten grenzüberschreitenden Linienbusverkehr richten sich nach den Artikeln 9–17 der Verordnung (EU) Nr. 181/2011.»

grenzüberschreitenden Linienbusverkehr sicherstellt.<sup>101</sup> Das BehiG und das VböV könnten Transportanbieter unabhängig von deren rechtlichem Status verpflichten, die Behindertengleichstellungsrechte nach BehiG, VböV und VAböV einzuhalten, sofern sie Transportdienste anbieten, die sich mit Angeboten verknüpfen bzw. verbinden lassen, die in den Geltungsbereich des BehiG, VböV und VAböV fallen. Im Lichte der Rechtssicherheit wäre eine solche Klarstellung im Gesetz selbst zu begrüssen.

### C. Rechte von Konsumentinnen und Konsumenten

Schliesslich ist davon auszugehen, dass in der Schweiz gewisse Dienstleistungen, die über MaaS-Anbieter gebucht werden, der *Preisbekanntgabepflicht* gemäss Art. 10 PBV<sup>102</sup> unterstehen können, wie etwa Leistungen des Taxigewerbes (lit. f)<sup>103</sup>, die Vermietung von Fahrzeugen (lit. h), Flug- und Pauschalreisen (lit. n)<sup>104</sup> oder die mit der Buchung einer Reise zusammenhängenden und gesondert in Rechnung gestellten Leistungen (Buchung, Reservation, Vermittlung) (lit. o). Werden solche Transportdienstleistungen in einem MaaS-Angebot integriert, könnten dynamische Preisgestaltungformen gegen die konsumentenschutzrechtliche Pflicht zur Preisbekanntgabe verstossen.<sup>105</sup> Auf den ersten Blick problematisch ist besonders die Preisberechnung für derartige Dienstleistungen über sog. Integrated Fare Management Systems (IFMS) wie z.B. FAIRTIQ<sup>106</sup>, weil bei diesen der (Best-)Preis bewusst erst am Ende einer Reise berechnet

wird. Entsprechend kann der «tatsächlich zu bezahlende Preis in Schweizerfranken» (Art. 10 PBV) nicht in jedem Fall vor Antritt der Reise bekanntgegeben werden, wie es die Verordnung verlangt.

Zweck der PBV ist es, die Preise verschiedener Angebote vergleichbar zu machen und irreführende Preisangaben zu verhindern (Art. 1 PBV). Auf IFMS beruhende Transportdienstleistungen können schon von vornherein nicht die vom Gesetzgeber wohl angestrebte *ex ante*-Vergleichbarkeit der Angebote sicherstellen. Gleichzeitig darf dies jedoch nicht dazu führen, neue auf IFMS beruhende Geschäftsmodelle grundsätzlich zu verbieten. Vielmehr müssten die Passagiere in der Lage sein, die Abrechnung im Detail zu verstehen und daraus ihre Schlüsse zu ziehen. Eine entsprechende Ergänzung oder Klärung der PBV wäre aus Gründen der Rechtssicherheit wünschenswert.

### IV. Fazit

Gegenwärtig fehlt es in der Bevölkerung (noch) an der Akzeptanz von MaaS-Angeboten. Das Interesse gewisser Gesellschaftsschichten, Altersgruppen oder Regionen an MaaS-Lösungen ist noch nicht besonders gross.<sup>107</sup> Viele Reisende sind sich zudem gar nicht bewusst, dass sie für ihre Privatfahrzeuge ausserordentlich hohe Fixkosten tragen, die bei der Nutzung von MaaS-Abonnements nicht anfallen.<sup>108</sup> Ausserdem sind MaaS-Pilotprojekte immer noch zu kostspielig und nur bedingt ausbaubar.<sup>109</sup> An all diesen Aspekten lässt sich aus rechtlicher Sicht kaum etwas ändern; das Recht allein wird der «Mobilitätsrevolution» MaaS nicht zum Durchbruch verhelfen. Abhilfe kann nur durch einen Mentalitätswandel und nutzer- bzw. kostenfreundliche Angebote auf dem MaaS-Markt geschaffen werden.

Dennoch hat das Recht bereits heute einen beträchtlichen Einfluss auf MaaS-Angebote, nämlich dort, wo bestehende Rechtsnormen die Entstehung und Verbreitung solcher Angebote hemmen. Typischerweise geschieht dies, weil der Gesetzgeber bei der Rechtssetzung implizit das monomodale Reisen sowie das multimodale Reisen mit konzessionierten Verkehrsmitteln vor Augen hatte. Die Anwendung der geltenden Bestimmungen kann aus

<sup>101</sup> Botschaft Bahninfrastruktur (FN 72), 8697.

<sup>102</sup> Verordnung vom 11. Dezember 1978 über die Bekanntgabe von Preisen (PBV; SR 942.211).

<sup>103</sup> Für weitere Informationen siehe das SECO-Informationsblatt vom 10. September 1982 zur Preisbekanntgabe im Taxigewerbe.

<sup>104</sup> Für weitere Informationen siehe SECO-Informationsblatt vom 1. August 2021 zur Preisbekanntgabe und Werbung für Reiseangebote.

<sup>105</sup> Vgl. FLORENT THOUVENIN, Dynamische Preise: Eine Herausforderung für das Datenschutz-, Wettbewerbs- und Vertragsrecht, Jusletter IT vom 22.9.2016, 12 ff.; vgl. auch MAAS4EU, Policy Framework (FN 72), 16, zur dynamischen Preisgestaltung bei MaaS sowie zur möglichen Problematik von nachträglichen Berechnungen von MaaS-Angeboten hinsichtlich Art. 6 Abs. 1 lit. e der Richtlinie 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Rechte der Verbraucher.

<sup>106</sup> Zu erwähnen ist jedoch, dass der Geltungsbereich von FAIRTIQ lediglich das Netz des Generalabonnements von Alliance SwissPass umfasst; vgl. hierzu etwa das MaaS-Pilotprojekt «sorglos mobil», bei dem die Preise für die Nutzung von ÖV-Angeboten mit der FAIRTIQ-App abgerechnet und vom monatlichen ÖV-Guthaben abgezogen werden, Internet: <https://www.suurstoffi.ch/sorglos-mobil> (Abruf 2.11.2022).

<sup>107</sup> Vgl. HENSHER et al. (FN 1), 68 f.

<sup>108</sup> FINGER/BERT/KUPFER (FN 18), 5; HENRIK BECKER/MILOS BALAC/FRANCESCO CIARI/KAY W. AXHAUSEN, Assessing the welfare impacts of Shared Mobility and Mobility as a Service (MaaS), Transportation Research Part A 131/2020, 229.

<sup>109</sup> HENSHER et al. (FN 1), 71.

heutiger Sicht deshalb zu unerwünschten Resultaten oder zu Rechtsunsicherheiten führen.<sup>110</sup> Mit einer Überprüfung und Anpassung solcher Rechtsnormen könnte dem Vorwurf begegnet werden, der staatliche Regulierungsrahmen hemme die Kooperation und es bestünden aufgrund der Konzessionierungen gewisser Transportunternehmen sowie der verkehrsmittelorientierten Besteuerung ohne Lenkungswirkung immer noch Monopolisierungstendenzen<sup>111, 112</sup>.

Der vorliegende Beitrag macht für drei Rechtsgebiete (Passagierrechte, Rechte von Passagieren mit Behinderung[en] und Rechte von Konsumentinnen und Konsumenten) erste Lösungsvorschläge.<sup>113</sup> Alle Rechtsfragen sind damit jedoch selbstverständlich nicht geklärt. Zu prüfen wäre beispielsweise weiter, welche Grenzen die Wirtschaftsfreiheit der rechtlichen Verpflichtung nichtkonzessionierter Transportanbieter zur Einhaltung der Passagierrechte nach PBG und VPB setzt.

Insgesamt ist die Lücke zwischen Theorie und Praxis bezüglich der Umsetzung von MaaS noch immens.<sup>114</sup> Die hier vorgeschlagenen Anpassungen können aber aus rechtlicher Sicht einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu verkleinern und der Umsetzung des MaaS-Konzepts damit zum Durchbruch zu verhelfen.

<sup>110</sup> Siehe oben III.

<sup>111</sup> Vgl. die von der Freiburger Ständerätin Johanna Gapany eingereichten Interpellation 20.440 «Wird die Förderung der multimodalen Mobilität durch das Monopol der Transportunternehmen gehemmt?» zur Kritik, dass die Monopolstellung von ÖV-Unternehmen in der Schweiz möglicherweise die Entstehung von multimodalen Mobilitätsangeboten in der Mobilität hemmt.

<sup>112</sup> HENK MEURS/FARIYA SHARMEENA/VINCENT MARCHAU/ROB VAN DER HEIJDEN, Organizing integrated services in mobility-as-a-service systems: Principles of alliance formation applied to a MaaS-pilot in the Netherlands, *Transportation Research Part A* 131/2020, 179; siehe I.C. MARIANNE KARLSSON/DALIA MUKHTAR-LANDGREN/GÖRAN SMITH/TILL KOGLIN/ANNICA KRONSELL/STEVEN SARASINI/JANA SOCHOR, Development and implementation of Mobility-as-a-Service – A qualitative study of barriers and enabling factors, *Transportation Research Part A* 131/2020, 286 f., zur bei einer Erhebung in Schweden geäußerten Kritik an der unterschiedlichen Besteuerung verschiedener Transportdienstleister im MaaS-Ökosystem.

<sup>113</sup> Neben den hier behandelten sind weitere rechtliche Fragen offen, namentlich im Bereich der für grenzüberschreitende Angebote noch fehlenden Versicherungsmodelle (FHNW/SMART REGIO BASEL [FN 4], 10) oder der Anwendung des Beschaffungsrechts (siehe etwa GÖRAN SMITH/JANA SOCHOR/I.C. MARIANNE KARLSSON, Procuring Mobility as a Service: Exploring dialogues with potential bidders in West Sweden, *ITS World Congress*, Montreal 2017, 1 ff.).

<sup>114</sup> Siehe auch CERRE, Shared Mobility and MaaS (FN 47), 36.