



An den Grossen Rat

23.5263.02

JSD/P235263

Basel, 20. Dezember 2023

Regierungsratsbeschluss vom 19. Dezember 2023

Motion Beda Baumgartner und Konsorten betreffend «fairen Wettbewerb beim gewerblichen Personentransport»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. September 2023 die nachstehende Motion Beda Baumgartner dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Das Bundesgericht hat in einem erneuten Urteil zur Thematik des Konzerns Uber klar festgehalten: Uber-Fahrer sind nicht selbständig erwerbend. Deshalb muss das Unternehmen AHV-Beiträge für sie entrichten. Mit diesem Urteil hat sich die kantonale Ausgleichskasse des Kantons Zürich juristisch auch in letzter Instanz durchgesetzt. Ein weiteres Problem des Agierens von Uber ergibt sich aus der möglichen Nichteinhaltung der Arbeits- und Ruhezeitverordnung (ARV 2). In seiner Antwort auf die Interpellation «betreffend Urteil des Bundesgerichtes zu Uber als Arbeitgeber und die Auswirkungen in Basel-Stadt» hat der Regierungsrat festgehalten, dass ihm lediglich 80 Uberfahrer*innen bekannt sind. Zusätzlich hat er auch festgestellt, dass die fehlende Kennzeichnung der Uber-Fahrzeuge ein wesentliches Hindernis für den Vollzug und die Kontrollen von möglichen Verstössen gegen das Sozialversicherungsgesetz oder gegen die ARV2 darstellt. Weiter deutet die sehr tiefe Anzahl von Verfahren in Bezug auf die ARV2 darauf hin, dass sich auch hier ein sehr starkes Vollzugsproblem stellt.

Aus diesem Grund wird der Regierungsrat damit beauftragt, eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, um eine Kennzeichnung von Uber-Fahrzeugen sicherzustellen. Er soll zudem weitere Massnahmen prüfen, um gleich lange Spiesse beim gewerblichen Personentransport herzustellen.

Beda Baumgartner, Pascal Pfister, Lorenz Amiet, Christoph Hochuli, Christian C. Moesch, Jérôme Thiriet, Heidi Mück, Oliver Bolliger, Nicole Strahm-Lavanchy, Salome Bessenich, Niggi Daniel Rechsteiner, Andrea Elisabeth Knellwolf, Alex Ebi»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1bis GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «eine gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, um eine Kennzeichnung von Uber-Fahrzeugen sicherzustellen. Er soll zudem weitere Massnahmen prüfen, um gleich lange Spiesse beim gewerblichen Personentransport herzustellen».

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss Art. 82 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) erlässt der Bund Vorschriften über den Strassenverkehr. Die Bundesverfassung enthält hier eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Verhältnis zu den Kantonen. Das bedeutet, dass die Kantone in Bereichen, die bundesrechtlich nicht geregelt sind, gesetzgeberisch tätig werden dürfen. Der Bund hat zwar Vorschriften zum berufsmässigen Personentransport erlassen, aber wie der Taxiservice sind auch andere gewerbmässige Personentransportdienste nicht abschliessend durch den Bund geregelt. Die Kantone dürfen ergänzend zu den bundesrechtlichen Regelungen gewerbepolizeiliche Vorschriften erlassen für «Fahrten mit nicht spurgeführten Fahrzeugen, die nach ihrer Bauart und Ausstattung nicht dazu bestimmt und geeignet sind, mehr als neun Personen, einschliesslich der Fahrerin oder des Fahrers, zu befördern» (Art. 8 Abs. 1 lit. a der Verordnung vom über die Personenbeförderung 4. November 2009 [VPB; SR 745.11]). Die Kompetenzaufteilung im Bereich des berufsmässigen Personentransports wird vom Bundesgericht im Urteil 2C_230/2020 vom 25. März 2021 ausführlich dargestellt. Mit diesem Entscheid urteilte das Bundesgericht über eine Beschwerde gegen das Gesetz über den Personentransport mit Taxis und Limousinen des Kantons Zürich. Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2024 in Kraft. Es führt eine Meldepflicht für Limousinendienste (darunter Uber) ein und verpflichtet diese, ihre Fahrzeuge mit einer Plakette auszurüsten.

Die Kennzeichnung von Uber-Fahrzeugen greift in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit ein; diese umfasst insbesondere den freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung (Art. 27 BV). Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit sind unter den in Art. 36 BV genannten Voraussetzungen zulässig: Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wobei schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (Abs. 1). Eingriffe in Grundrechte müssen weiter durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sein (Abs. 2) und dem Gebot der Verhältnismässigkeit entsprechen (Abs. 3).

Die notwendige gesetzliche Grundlage soll mit der Erfüllung der Motion gerade geschaffen werden. Als öffentliche Interessen kommen unter anderem der Vollzug von Arbeitsschutzbestimmungen (wie z.B. Vorschriften bezüglich Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten) und Sozialversicherungsbestimmungen, die Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie die Fahrgastsicherheit infrage. Und schliesslich ist eine Fahrzeugkennzeichnung geeignet, die verfolgten öffentlichen Interessen zu erreichen (namentlich die Einhaltung der zeitlichen Vorgaben zu kontrollieren), sie ist erforderlich, um die Berufsfahrer im Verkehr überhaupt zu erkennen, und sie kann zumutbar ausgestaltet werden.

Eine Kennzeichnungspflicht von Uber-Fahrzeugen ist damit nicht von vornherein ein unzulässiger Grundrechtseingriff. In der Umsetzung der Motion wird zu berücksichtigen sein, dass das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit einen Anspruch auf Gleichbehandlung direkter Konkurrenten garantiert (BGer 2C_203/2020, 25. März 2021, E. 6.2): Eine gesetzliche Kennzeichnungspflicht allein für Uber könnte dazu führen, dass direkte Konkurrenten von Uber auf rechtlich unzulässige Weise bessergestellt werden. Eine gesetzliche Regelung müsste dem Rechnung tragen.

Der Auftrag an den Regierungsrat, weitere Massnahmen zu prüfen, um gleich lange Spiesse beim gewerblichen Personentransport herzustellen, ist ebenfalls rechtlich zulässig.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum weiteren Vorgehen

Wird eine Person als unselbstständig taxiert, so muss ihr Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge abrechnen und sich an diesen Kosten paritätisch beteiligen. Gemäss Bundesgerichtsurteil vom 16. Februar 2023 ist die niederländische Firma Uber B.V. als Arbeitgeberin der Uber-Fahrerinnen und -Fahrer für die Entrichtung der Sozialversicherungsleistungen verantwortlich. Den Vollzug übernimmt schweizweit die SVA Zürich, welche auch das Verfahren über den sozialversicherungsrechtlichen Status der Fahrerinnen und Fahrer geführt hat. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit führt gemeinsam mit der Kantonspolizei Kontrollen durch. Da Uber-Fahrende von aussen als solche nicht erkennbar sind, sind diese Kontrollen erschwert.

Die mit der Motion geforderte Kennzeichnungspflicht für Uber-Fahrdienste könnte zwar als zusätzliches gesetzliches Erfordernis aufgenommen werden, ob damit effektivere Kontrollen ermöglicht werden, ist aber fraglich. Zudem gibt es auch andere private Fahrdienste, die aus Gleichbehandlungsgründen ebenfalls einer Kennzeichnungspflicht unterstellt werden müssten. Auch ist betreffend die Forderung nach gleich langen Spiessen festzustellen, dass mit der Bewilligung, Taxidienstleistungen erbringen zu dürfen, auch einige wirtschaftlich interessante Sonderrechte einhergehen, namentlich die Verwendung einer Taxilampe, besondere Verkehrsanordnungen für Taxis (etwa die Zufahrt in die Innenstadt) sowie die Benutzung der öffentlichen Standplätze. Der Fahrgast, der ein Taxi eines öffentlichen Standplatzes benutzt, geht davon aus, dass er ein behördlich kontrolliertes und vertrauenswürdige Transportmittel in Anspruch nimmt. Eine entsprechende Kennzeichnungspflicht für den Personentransport für Uber oder andere Fahrdienste in der kantonalen Taxigesetzgebung wäre damit systemfremd und eine Gleichbehandlung von den Taxifahrdiensten angesichts der vorgenannten Privilegierungen so auch nicht erwünscht.

Ungeachtet dessen erkennt aber auch der Regierungsrat Handlungsbedarf, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die privaten, nicht von der Taxigesetzgebung erfassten Fahrdienste besser sicherstellen zu können. Bereits Anfang des Jahres 2023 fand ein erster Austausch mit einem neu von Taxifahrenden gegründeten Verein und mehreren Taxigenossenschaften im zuständigen Departement statt. Thematisiert wurden unter anderem auch Probleme mit ortsfremden Taxis und mit Uber-Fahrenden. Das Gespräch verlief sehr konstruktiv und es wurde eine erste Auslegeordnung erstellt. Einige Themen konnten operativ von der Kantonspolizei aufgenommen und in der Zwischenzeit schon umgesetzt werden. Nun sollen unter Einbezug der Fachgruppe Taxi des Schweizerischen Nutzfahrzeugverbands (ASTAG) auch noch Massnahmen auf normativer Ebene – in erster Linie ausserhalb der kantonalen Taxigesetzgebung – ergebnisoffen geprüft werden. Über die Ergebnisse der Prüfung möchte der Regierungsrat dem Grosse Rat erneut berichten.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beda Baumgartner und Konsorten betreffend fairen Wettbewerb beim gewerblichen Personentransport dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin