

5.3 Mobilitätsdienstleistungen

Der Markt für Fahrdienstleistungen war in den letzten Jahren dank verschiedenen technologischen Innovationen einem starken Wandel ausgesetzt. Dafür verantwortlich ist die Verbreitung von Technologien, welche das Erfassen von Daten (z.B. Fahrzeugstandort via GPS) und deren Verarbeitung und Verteilung (z.B. via Smartphone-Apps und mobiles Internet) vereinfachen. In der Schweiz sind neue Anbieter in die Märkte für Carsharing und Fahrdienste bzw. deren Vermittlung eingetreten. Dies hat zu einem vielfältigeren Angebot und einer Intensivierung des Wettbewerbs geführt.

Die oben genannten Technologien haben allgemein die Entwicklung von Sharing-Modellen beflügelt. So ist bspw. ein breites Angebot an verschiedenen Carsharing-Modellen entstanden. Die Genossenschaft Mobility verfügt heute über 2900 Fahrzeuge an 1460 Standorten in der ganzen Schweiz. Seit 2015 existiert in Basel (120 Fahrzeuge) und seit 2016 in Genf (100 Fahrzeuge) mit Catch a Car auch ein erstes stationsungebundenes Carsharing-Modell. Die Fahrzeuge stehen auf öffentlichen Parkplätzen in der Stadt sowie in umliegenden Gemeinden und können via Smartphone-App oder Website lokalisiert werden. Am Ziel kann das Fahrzeug wieder auf einem beliebigen öffentlichen Parkplatz innerhalb des Perimeters abgestellt werden. Zusätzlich existiert mit der Plattform Sharoo auch ein Peer-to-Peer Modell, welches das Carsharing unter Schweizer Privathaushalten wesentlich vereinfacht. Nach dem Einbau der sharoo Box kann das Fahrzeug nach der Lokalisierung per Smartphone freigeschaltet werden. Eine vorherige Schlüsselübergabe fällt somit weg. Auch in den Bereichen Bikesharing (z.B. SMIDE) und Parksharing (z.B. ParkU) existieren in der Schweiz bereits App-basierte Lösungen.

Der Eintritt von neuen Wettbewerbern in den Markt für Carsharing-Angebote ging bisher ohne grosse Konflikte vonstatten. Im Unterschied dazu hat der Markteintritt des amerikanischen Fahrtenvermittlers Uber vielerorts zu Konflikten mit etablierten Anbietern geführt. Dies ist wohl hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass Fahrdienste und im speziellen das Taxigewerbe, mit welchem Uber im Wettbewerb steht, stark reguliert sind. Diese Regulierung ist u.a. mit den Eigenschaften der angebotenen Fahrdiensten und dem Umstand, dass Arbeitsleistungen einen wesentlichen Teil dieser Dienstleistungen ausmachen, zu begründen. Neben einer stärkeren Regulierung führt die höhere Arbeitsintensivität von Fahrdiensten im Vergleich zum Carsharing auch dazu, dass sich eine grössere Anzahl Beschäftigte auf Seiten der traditionellen Anbieter durch neue Wettbewerber potenziell bedroht fühlen. Es ist somit wenig erstaunlich, dass angesichts des technologiegetriebenen Wandels bisher hauptsächlich Fragen im Bereich der Fahrdienste bzw. deren Vermittlung (z.B. Uber) aufgeworfen wurden. Indem sich der Rest dieses Kapitels mit den Fahrdiensten beschäftigt und nicht weiter auf Carsharing-Angebote eingegangen wird, wird diesem Umstand Rechnung getragen.

Abbildung 20: Übersicht Mobilitätsdienstleistungen

		Geschäftsmodell	
		P2P	B2C ³³¹
Dienstleistung	Carsharing	Sharoo	Mobility, Catch a Car, herkömmliche Autovermietung
	Fahrdienste	<ul style="list-style-type: none"> • Auf Bestellung 	Ridesharing, UberPOP/ PubliRide
<ul style="list-style-type: none"> • Auf Abruf per Handzeichen • Ab Standplätzen • Auf Bestellung 			Taxidienste

Quelle: Eigene Darstellung

Grundsätzlich lassen sich die wesentlichen Dienstleistungen welche von Fahrdiensten erbracht werden folgenden drei Typen zuordnen: Fahrten ab Standplätzen, Fahrten auf Abruf per Handzeichen sowie Fahrten auf Bestellung. Fahrten ab Standplätzen und auf Abruf per Handzeichen sind in der Regel allein den lizenzierten Taxis vorbehalten. Im Gegensatz dazu dürfen Fahrten auf Bestellung auch von sogenannten Limousinendiensten durchgeführt werden. Limousinendienste sind im Unterschied zu Taxidiensten in vielen Fällen durch lokale Taxiverordnungen nicht weiter geregelt. Fahrten auf Bestellung, welche von Limousinendiensten durchgeführt werden sind somit oft weit weniger stark reguliert als Fahrten ab Standplätzen und Fahrten auf Abruf per Handzeichen, welche Taxidienste durchführen. Dies lässt sich durch die Eigenschaften der von Taxis angebotenen Dienstleistungen begründen.

Das Taxiwesen ist nicht bundesrechtlich geregelt. Somit ist es in der Kompetenz der Kantone, diesen Bereich zu regulieren. Auf Bundesebene ist aber das Bundesgesetz über den Binnen-

³³¹ Die Kategorie Business-to-Customer (B2C), wie sie hier verwendet wird, zeichnet sich dadurch aus, dass es sich beim Dienstleistungserbringer um einen professionellen Anbieter handelt. Dies kann sowohl auf eine Firma als auch auf Selbständige zutreffen. Auf der Plattform Sharoo sind neben privaten auch professionelle Anbieter präsent. Sie könnte somit neben der Kategorie P2P zusätzlich auch der Kategorie B2C zugeordnet werden.

markt vom 6. Oktober 1995 (BGBM; SR 943.02) zu berücksichtigen, das auch für das Taxigewerbe gilt (vgl. Kapitel 5.3.3).³³² Das BGBM gewährleistet den freien interkommunalen und interkantonalen Wirtschaftsverkehr und sieht vor, dass ortsfremde Anbieter von Taxifahrten mit Sitz in der Schweiz, die ihre Tätigkeit am Herkunftsort rechtmässig ausüben, grundsätzlich in der ganzen Schweiz tätig sein dürfen.³³³

Abhängig von den Vorschriften auf Kantons- und Gemeindeebene haben lizenzierte Taxis in der Regel das Recht, Fahrten ab Standplätzen, Fahrten auf Abruf per Handzeichen als auch Fahrten auf Bestellung anzubieten.³³⁴ Zum Beispiel sieht die Taxiverordnung der Stadt Zürich vor, dass die zwei erstgenannten Typen von Fahrdiensten nur «*Taxis mit Betriebsbewilligung der Stadtpolizei*» anbieten dürfen.³³⁵ Mit diesen zusätzlichen Rechten für lizenzierte Taxis sind auch Pflichten verbunden, welche durch die Eigenschaften der angebotenen Dienstleistung gerechtfertigt sind. Bei Fahrten ab Standplätzen und Fahrten auf Abruf per Handzeichen besteht für den Kunden keine Möglichkeit, sich im Voraus über die Qualität des Angebots und dessen Preis zu informieren. Sicherheitsrelevante Aspekte des Fahrzeuges und die Fahrtüchtigkeit des Fahrers sind dem Fahrgast unbekannt (sog. Vertrauensgüter, vgl. Kapitel 5.1.4). Bestehende Regulierungen entschärfen dieses Problem, indem sie Minimalstandards an Servicequalität sicherstellen. Um den Kunden vor überhöhten Preisen zu schützen schreiben Taxigesetze teilweise auch Höchstpreise vor.

Dadurch dass die Kompetenz, Vorschriften für das Taxigewerbe zu erlassen, den Kantonen und Gemeinden zusteht, kann den unterschiedlichen lokalen Bedingungen besser Rechnung getragen werden. Andererseits besteht eine Vielzahl von kantonal bzw. kommunal unterschiedlichen Vorschriften, was den interkommunalen Taxiverkehr behindert. Hinzu kommt, dass neben den jeweiligen kantonalen Regelungen auch der Vollzug der relevanten Bundesgesetze hauptsächlich den Kantonen obliegt. Durch das BGBM werden die föderalen Marktzugangshindernisse teilweise überwunden. Die Analyse der rechtlichen Lage und deren Vollzug werden durch die vielseitigen Gesetze auf verschiedenen föderalen Stufen erschwert. Allgemein gültige Aussagen für die ganze Schweiz zu machen ist deshalb äusserst schwierig. Unterkapitel 5.3.8 befasst sich in Form von zwei Fallstudien mit den kantonalen und kommunalen Vorschriften für Fahrdienste in den Kantonen Genf und Zürich, als auch mit deren Vollzug.

Als Fahrtenvermittler von Fahrten auf Bestellung ist heute auch Uber³³⁶ in verschiedenen grossen Schweizer Städten tätig.³³⁷ Uber wickelt den gesamten Service von der Wagenbestellung bis zur Bezahlung per Smartphone-App ab. Das Unternehmen besitzt keine Autos und beschäftigt laut eigenen Angaben keine Fahrer, sondern vermittelt lediglich zwischen Fahrer und Kunde und kassiert dafür eine Vermittlungsgebühr. Die App-basierte Vermittlungstechnologie,

³³² BGer Urteil 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011, E. 5.3.3; Arrêt de la Chambre administrative de la Cour de Justice du Canton de Genève du 27 mars 2012, in : RPW 2012/2 449.

³³³ WEKO-Empfehlung vom 27. Februar 2012 betreffend Marktzugang für ortsfremde Taxidienste, RPW 2012/2 438; Recommandation à l'attention du Canton de Genève concernant le projet de Loi sur les taxis et les voitures de transport avec chauffeur, RPW 2016/2 565;

³³⁴ Vgl. etwa die Ausführungen im Entwurf zum Taxigesetz Kanton Zürich vom 17. Februar 2016, S. 10.

³³⁵ Art. 13 Abs. 1, 3 Verordnung über das Taxiwesen der Stadt Zürich vom 8. Juli 2009 (Taxiverordnung Zürich).

³³⁶ Das Unternehmen Uber wurde 2009 in San Francisco gegründet und ist weltweit in über 480 Städten aktiv. Berichten zufolge erwirtschaftete Uber im Jahr 2014 einen Umsatz von mehr als 400 Mio. Dollar, vgl. www.uber.com sowie folgender Artikel des Wall Street Journals: <http://www.wsj.com/articles/uber-valued-at-more-than-50-billion-1438367457>, Stand Juni 2016.

³³⁷ International existieren verschiedene Plattformen, welche App-basierte Fahrdienste vermitteln. Ausser Uber ist von den grossen Vermittler von App-basierten Fahrten wie z.B. Lyft (USA) oder Didi Chuxing (China) bisher noch kein weiteres Unternehmen in den Schweizer Markt eingetreten.

welche unter anderem von Uber verwendet wird, ermöglicht Fahrten auf Bestellung per Knopfdruck. Diese werden in der Regel unmittelbar ausgeführt. Diese neue Art der Vermittlung steht im Wettbewerb mit den meist ausschliesslich von lizenzierten Taxis angebotenen Fahrdiensten (Fahrten ab Standplätzen und Fahrten auf Abruf per Handzeichen).

App-basierte Fahrdienste wie sie z.B. Uber anbietet, versuchen die Servicequalität mittels allgemein zugänglichen Kundenbewertungen sicherzustellen. Darüber hinaus hat auch der Fahrer die Möglichkeit, das Verhalten des Fahrgasts zu bewerten. Die Sanktionsmöglichkeit durch Bewertung, setzt für beide Seiten den Anreiz, den Erwartungen der Gegenpartei gerecht zu werden. Dadurch entsteht die Möglichkeit Regulierungen, welche bei Fahrten ab Standplätzen und Fahrten auf Abruf per Handzeichen notwendig sind, mit technologischen Lösungen zu ersetzen. Technologische Lösungen wie Bewertungssysteme können somit zu einem Abbau der Informationsasymmetrie zwischen Fahrer und Fahrgast beitragen. Wie im einleitenden Kapitel zur Sharing-Economy festgehalten (vgl. Kapitel 5.1.4), kann aus diesem Grund bei App-Basierten Fahrdiensten in gewissen Bereichen aus ökonomischer Sicht eine tiefere Regulierungsintensität sinnvoll sein. Ein weiter Vorteil von App-basierten Fahrdiensten besteht darin, dass der ungefähre Fahrpreis für die gewählte Strecke bei einer im Voraus bekannt ist. Die Preistransparenz führt, zusammen mit der Möglichkeit, den Fahrdienst auf Knopfdruck zu bestellen, zu einer wesentlichen Reduktion der Such- und Transaktionskosten. Alle wichtigen Eigenschaften der Transaktion sind bereits beim Abschluss per Smartphone bekannt und auch das Zusammenfinden von Fahrer und Fahrgast gestaltet sich dank GPS wesentlich einfacher. Teilweise bieten auch lizenzierte Taxis Fahrten auf Bestellung per App an (z.B. via taxi.eu) und machen sich somit die Vorteile dieser neuen Art der Vermittlung zu nutzen. Da Taxis aber weiterhin auch den Vorteil der traditionellen Kundengewinnung (Handzeichen, Standplätze) nutzen können, kann eine gesonderte Regulierung auch weiterhin angebracht sein.

Die in der Schweiz von Uber angebotenen bzw. vermittelten Fahrdienste sind zurzeit die folgenden, wobei nicht in jeder Stadt alle Dienste verfügbar sind: UberX, UberBlack, und UberPop. Alle drei Dienste sind grundsätzlich den Fahrten auf Bestellung zuzuordnen. Die ersten zwei Dienste unterscheiden sich ausser in der Form ihrer Vermittlung nicht von herkömmlichen Fahrten auf Bestellung, welche auch von Limousinendiensten durchgeführt werden. Die Fahrerinnen und Fahrer von UberX, UberBlack müssen wie jene der Limousinendienste über einen Führerausweis zum berufsmässigen Personentransport und ein Fahrzeug mit Fahrtenstreifen verfügen. Bei UberPop, dem dritten Angebot, werden Fahrgäste an nicht berufsmässige Privatfahrer vermittelt (Peer-to-Peer). Während bei den traditionellen Angeboten des Taxigewerbes und des Limousinenservices die Fahrzeuge primär für eine kommerzielle Nutzung vorgesehen sind, werden UberPop-Fahrten in nicht gekennzeichneten privaten Personenwagen durchgeführt. Fahrdienstleistungen unter Privaten, wie jene von UberPop, dürfen grundsätzlich nur unterhalb der bundesrechtlichen Schwelle für berufsmässige Personentransporte angeboten werden. Fahrten, welche regelmässig angeboten werden und mit welchen ein wirtschaftlicher Erfolg erzielt wird, gelten von Gesetzes wegen als berufsmässige Personentransporte, was gewisse Pflichten nach sich zieht (vgl. Kapitel 5.3.1). Ob die Laienfahrer von UberPop diese bundesrechtliche Schwelle einhalten, ist jedoch schwer zu kontrollieren, da Fahrzeuge, welchen UberPop Fahrten durchführen, nicht speziell gekennzeichnet werden müssen.

Mitfahrzentralen, bei welchen Private, beispielsweise auf dem Weg zur Arbeit oder bei längeren Fahrten ins Ausland, fremde Passagiere mit ähnlicher Destination mitnehmen, existieren bereits seit längerer Zeit. Die technologische Entwicklung hat auch in diesem Bereich die Anzahl der Dienste und Anbieter in verschiedenen Ländern stark ansteigen lassen. Denn dank diesen Entwicklungen wird das sogenannte Ridesharing, welches zuvor nur mit erheblichem Aufwand oder unter Kollegen möglich war, mit nur wenigen Klicks jedem zugänglich gemacht.

Durch das Einbringen des privaten Fahrzeuges sind die Peer-to-Peer Angebote wie Ridesharing, UberPop und die Vermittlung von privaten Fahrzeugen via Dienste wie Sharoo von den

hier erwähnten Fahrdienstleistungen am ehesten einem kollaborativen Konsum und somit der Sharing Economy zuzuordnen. Unabhängig davon bringen die neuen technologiegetriebenen Angebote im Fahrdienstleistungsbereich Vorteile mit sich, die über den direkten Kundennutzen hinausgehen. Intelligent vermittelte Fahrdienste per Smartphone-App und vor allem die neuen Car- und Ridesharing-Modelle haben das Potential die bestehenden Fahrzeugkapazitäten wesentlich effizienter zu nutzen. Damit können sie zur Entlastung der bestehenden Verkehrsinfrastrukturen beitragen und die Notwendigkeit eines weiteren Ausbaus vermindern. Ausserdem bestehen erhebliche Einsparpotenziale beim Flächenverbrauch (Parkplätze), beim Energieverbrauch sowie damit verbundene Reduktionen von Treibhausgasen. Finanzielle Beteiligungen von Seiten verschiedener Autohersteller in den Bereichen der App-basierten Fahrtenvermittlung und im Carsharing sind einen Hinweis, dass auch die Autohersteller selbst einen mit diesen Entwicklungen verbundenen Rückgang der Autoverkäufe nicht ausschliessen.³³⁸

App-basierte Fahrdienste bzw. deren Vermittlung stossen dank preiswertem und benutzerfreundlichem Service bei vielen Kunden auf grosse Beliebtheit. Dies hat sich anhand ihrer raschen weltweiten Ausbreitung gezeigt. App-basierte Fahrdienste haben jedoch auch zu Konflikten mit etablierten Anbietern geführt. Über wird teilweise vorgeworfen, gesetzliche Vorschriften zu missachten, wodurch sich das Unternehmen ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile verschaffe. Nach Ansichten vieler Taxianbieter bestehe zurzeit kein Wettbewerb mit gleich langen Spiessen. Verschiedene parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene thematisieren die Vorschriften von Fahrdiensten und die möglichen Wettbewerbsverzerrungen die daraus resultieren könnten. Der Bundesrat hat sich etwa im Rahmen zweier Motionen³³⁹ bereiterklärt, die Vorschriften betreffend das Mitführen von fremden Personen in Fahrzeugen aufgrund von neuen (teilweise berufsmässigen und teilweise nichtberufsmässigen) Angeboten zu überprüfen.

Fragen bezüglich der gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden insbesondere in folgenden Bereichen aufgeworfen:

- Strassenverkehrsrechtliche Regelungen & Organisation des Vollzugs
- Sozialversicherungs- und Arbeitsvertragsrecht
- Haftpflichtversicherungen
- Steuerrechtliche Fragen
- Verknüpfung der neuen Angebote mit bestehenden Transportketten

Die strassenverkehrsrechtlichen Regelungen für Personentransporte und die Organisation des Vollzugs werden im Unterkapitel 5.3.1 genauer ausgeführt. Zusätzlich werden in Unterkapitel 5.3.2 die Geschäftsmodelle der Vermittler von App-basierten Fahrten aus lauterkeitsrechtlicher Sicht beurteilt. Das Unterkapitel 5.3.3 umfasst eine kurze Beschreibung des Binnenmarktrechts und dessen Anwendung auf Transportdienstleistungen. Unterkapitel 5.3.3 beschäftigt sich mit sozialversicherungsrechtlichen Fragen. Bei den Fahrdiensten stellt sich insbesondere die Frage, ob die Erwerbstätigkeit der Fahrer und Fahrerinnen als selbständig oder unselbständig zu bewerten ist. Im Bereich der Laienfahrdienste wie UberPop stellt sich zudem die Frage, ob die verwendeten Fahrzeuge über einen ausreichenden Versicherungsschutz verfügen. Diese Frage wird im Unterkapitel 5.3.5 untersucht. Die steuerrechtlichen Fragen, welche sich im Zusammenhang mit Fahrdiensten und deren Vermittlung stellen sind im Unterkapitel 5.3.6 beschrieben. Das Unterkapitel bezieht sich nicht nur auf die neuen Fahrdienste,

³³⁸ Unter dem Namen Car2go betreibt z.B. der deutsche Automobilhersteller Daimler in Kooperation mit dem Mietwagenunternehmen Europcar ein standortungebundenes Carsharing-Modell, welches in verschiedenen Städten in 8 Ländern verfügbar ist.

³³⁹ Motion Nantermod 16.3066 und Motion Derder 16.3068. Beide Motionen wurden am 8. Dezember 2016 angenommen.

sondern betrifft teils alle Vermittlungsplattformen und die daran teilnehmenden Dienstleistungserbringer, unabhängig von der Art der vermittelten Fahrdienstleistung. Unterkapitel 5.3.7 thematisiert schliesslich neue, von der Digitalisierung getriebene Herausforderungen im Bereich der Transportketten. Dank der zunehmenden Vernetzung können die neuen Angebote des Individualverkehrs, wie Carsharing, Ridesharing, App-basierte Fahrdienste oder in Zukunft auch selbstfahrende Autos in transportmittelübergreifende Transportketten eingebunden werden. Diese Entwicklung führt möglicherweise dazu, dass die klaren Grenzen zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr allmählich verschwinden. Das Unterkapitel 5.3.8 befasst sich in Form von zwei Fallstudien mit den kantonalen und kommunalen Vorschriften für Fahrdienste in den Kantonen Genf und Zürich, als auch mit deren Vollzug. Schliesslich beinhaltet das Unterkapitel 5.3.9 einen kurzen Überblick über die Regulierungsbestrebungen im Ausland.

5.3.1 Strassenverkehrsrechtliche Regelungen & Organisation des Vollzugs

Dieses Unterkapitel beschränkt sich auf die Darstellung der aktuell geltenden strassenverkehrsrechtlichen Regelungen von Personentransporten mit Personenwagen der Führerausweiskategorie B (Gesamtgewicht: max. 3,5 t; Plätze: max. 8 Sitzplätze ausser dem Fahrersitz). Die Frage, ob solche Personentransporte berufsmässig sind oder nicht, muss anhand der in Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Führer von leichten Personentransportfahrzeugen und schweren Personenwagen (ARV 2) genannten Kriterien entschieden werden (Artikel 3 Absatz 1^{bis}):

Als berufsmässig gelten Fahrten, die regelmässig von einem Führer oder mit einem Fahrzeug durchgeführt werden und mit denen ein wirtschaftlicher Erfolg erzielt werden soll. Regelmässig sind Fahrten, wenn sie in Zeitabständen von weniger als 16 Tagen mindestens zweimal durchgeführt werden. Der wirtschaftliche Erfolg gilt als gegeben, wenn für die Fahrt ein Fahrpreis zu entrichten ist, der die Fahrzeugkosten und den Auslagenersatz des Fahrzeugführers übersteigt.

Den berufsmässigen Personentransporten gleichgestellt sind Personentransporte mit Mietfahrzeugen samt Chauffeur (Artikel 3 Absatz 1^{ter} ARV 2).

Sollte das Angebot als nicht berufsmässig eingestuft werden, so gelten die ordentlichen Vorschriften für Inhaber des Führerausweises der Kategorie B («gewöhnlicher Personenwagen-Ausweis»), auf die hier nicht weiter eingegangen wird. Gilt das Angebot hingegen als «berufsmässig», so müssen zusätzliche Vorschriften erfüllt sein. Die zusätzlichen Vorschriften beziehen sich auf den vorgeschriebenen Führerausweis, die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten und auf den Personenwagen, welcher für die Personentransporte zum Einsatz kommt.

Die Vorschriften bezüglich des Führerausweises sehen vor, dass zusätzlich zum Führerausweis der Kategorie B eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport (BPT) erworben wird, welche u. a. eine zusätzliche praktische und theoretische Prüfung bedingt.³⁴⁰

Des Weiteren gelten für die genannten berufsmässigen Personentransporte die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeitvorschriften der ARV 2. Wo die ARV 2 keine speziellen Regelungen enthält, gilt

³⁴⁰ Die BPT wird erteilt, wenn folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: mind. einjährige Fahrpraxis mit der Kategorie B ohne Führerausweisentzug (Art. 8 Abs. 4 - 6 VZV); höhere medizinische Mindestanforderungen (Art. 7 Abs. 1 und Anhang 1 VZV, 2. Gruppe); bestehen einer ärztlichen Untersuchung (Art. 11b Abs. 1 Bst. a VZV); bestehen einer Zusatztheorieprüfung betreffend Arbeits- und Ruhezeitvorschriften (Art. 25 Abs. 3 Bst. a VZV); bestehen einer zusätzlichen praktischen Führerprüfung (Art. 25 Abs. 3 Bst. b VZV). Zum Erhalt der BPT muss die ärztliche Kontrolluntersuchung bis zum 50. Altersjahr alle 5 Jahre wiederholt werden, danach alle 3 Jahre (Art. 27 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2 VZV).

für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das Arbeitsgesetz (ArG) und die zugehörigen Verordnungen.³⁴¹ Die ARV 2 unterscheidet zwischen Arbeitnehmer / Arbeitnehmerin und Selbständigerwerbenden. Dabei deckt sich die Definition «Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin», im Wesentlichen mit jener des Sozialversicherungsrechts.³⁴² In Bezug auf die Arbeits- und Ruhezeiten für Arbeitnehmer / Arbeitnehmerin werden in der ARV 2 u. a. Höchstarbeitszeiten, Überzeiten und Höchstlenkzeiten geregelt.³⁴³ Für Selbständigerwerbende³⁴⁴ gelten u. a. auch die Höchstlenkzeiten jedoch keine wöchentlichen Höchstarbeitszeiten.³⁴⁵ Des Weiteren sieht die ARV 2 auch Arbeitgeberpflichten vor. Diese schreiben u. a. eine vierteljährliche Meldepflicht bei Überzeit vor.³⁴⁶ Zur Kontrolle der Einhaltung der Arbeits-, Lenk- und Ruhezeit dienen die Aufzeichnungen des Fahrtschreibers³⁴⁷ und die Eintragungen im Arbeitsbuch,³⁴⁸ in betriebsinternen Tagesrapporten³⁴⁹ oder in Kontrollkarten³⁵⁰. Die Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeiten auf der Strasse und in den Betrieben richtet sich nach der Strassenverkehrskontrollverordnung.

³⁴¹ Art. 71 ArG.

³⁴² Art. 2 Abs. 2 Bst. c ARV 2.

³⁴³ Für Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin gelten folgende Eckpunkte: Wöchentliche Höchstarbeitszeit (Art. 5 ARV 2): 53 Stunden in Taxibetrieben, sonst 48 Stunden; Überzeitarbeit (Art. 6 Abs. 1 ARV 2): 4 Stunden pro Woche regulär; bei vorübergehenden, ausserordentlichen Betriebsbedürfnissen 2 zusätzliche Stunden je Woche; pro Kalenderjahr maximal 208. Die Überzeit kann durch Lohnzuschlag oder durch Freizeit ausgeglichen werden (Art. 6 Abs. 3 ARV 2); Tägliche und wöchentliche Höchstlenkzeit (Art. 7 ARV 2): 9 bzw. 45 Stunden; Pausen: Lenk- und Arbeitspausen (vgl. Art. 8 ARV 2); Tägliche Ruhezeit (Art. 9 ARV 2): 11 Stunden regulär, dreimal pro Woche auf 9 Stunden reduzierbar; Wöchentlicher Ruhetag (Art. 11 ARV 2): mind. 24 zusammenhängende Stunden; eine tägliche Ruhezeit muss vorangehen oder folgen. Der Ruhetag muss in der Regel auf einen Sonn- oder Feiertag fallen; Wöchentlicher freier Halbtage (Art. 12 ARV 2): wenn die Arbeitszeit auf mehr als fünf Vormittage und Nachmittage der Woche verteilt sind; Abgeltungsverbot (Art. 13 ARV 2): gilt für die tägliche Ruhezeit, den wöchentlichen Ruhetag und den wöchentlichen freien Halbtage.

³⁴⁴ Vgl. Definition Selbständigerwerbende Art. 2 Abs. 2 Bst. b ARV 2.

³⁴⁵ Für Selbständigerwerbende gelten folgende Eckpunkte: Tägliche und wöchentliche Höchstlenkzeit (Art. 7 ARV 2): 9 bzw. 45 Stunden; Pausen (Art. 8 Abs. 1 ARV 2): nur Lenkpausen; Tägliche Ruhezeit (Art. 9 ARV 2): 11 Stunden regulär, dreimal pro Woche auf 9 Stunden reduzierbar; Wöchentliche Höchstarbeitszeit (Art. 5 Abs. 1 ARV 2) gilt nur für Arbeitnehmende; Wöchentlicher Ruhetag (Art. 11 Abs. 4 ARV 2): innert zwei Wochen sind zwei Ruhetage von mindestens je 24 zusammenhängenden Stunden einzuhalten. Zwischen zwei Ruhetagen dürfen höchstens 12 Tage mit beruflicher Tätigkeit liegen.

³⁴⁶ Die Arbeitgeberpflichten umfassen folgende Eckpunkte: Wenn in einer Woche mehr als 4 Überstunden geleistet wurden, muss dies vierteljährlich der Vollzugsbehörde gemeldet werden (Art. 6 Abs. 2 ARV 2); Überzeitausgleich: vgl. Art. 6 Abs. 3 ARV 2); Gewährung von Ausgleichsruhetagen für Sonntagsarbeit: vgl. Art. 11 Abs. 2 ARV 2; Gewährung wöchentlicher freier Halbtage: vgl. Art. 12 ARV 2; Abgeltungsverbot (Art. 13 ARV 2): gilt für die tägliche Ruhezeit, den wöchentlichen Ruhetag und den wöchentlichen freien Halbtage; Bezug der Arbeitsbücher bei der ARV-Vollzugsstelle und Abgabe an die Arbeitnehmenden (Art. 17 Abs. 5 ARV 2); zur Verfügung stellen von Schlüsseln zum Fahrtschreiber und der Einlageblätter (Art. 22 Abs. 3 ARV 2); Führen eines Verzeichnisses über die Führerinnen (Art. 22. Abs. 4 ARV 2); Laufende Überwachung der Arbeitnehmenden bezüglich Einhalten der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften; Führen der Aufstellung über die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeit (Art. 21 ARV 2); Überwachen der Kontrollmittelführung durch die Arbeitnehmenden (Art. 22 Abs. 2 ARV 2); Berücksichtigen der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften bei der Arbeitszuteilung (Art. 22 Abs. 1 ARV 2); Auskunftserteilung an die Vollzugsbehörden; Gestatten von Abklärungen; Aufbewahren, Vorweisen und Aushändigen der Kontrollmittel an die Vollzugsbehörden (Art. 23 ARV 2).

³⁴⁷ Ziff. 2.4 sowie Art. 15 - 16a ARV 2.

³⁴⁸ Art. 17 und 18 ARV 2.

³⁴⁹ Art. 19 Abs. 1 ARV 2.

³⁵⁰ Art. 25 Abs. 4 ARV 2.

Neben Vorschriften zu den Arbeits- Lenk- und Ruhezeiten gelten auch fahrzeugbezogene Vorschriften. Diese sehen vor das Fahrzeuge, deren Führer und Führerinnen der ARV 2 unterstehen, mit einem analogen oder digitalen Fahrtschreiber ausgerüstet sein müssen,³⁵¹ welche von bewilligten Betrieben geprüft, repariert und nachgeprüft werden.³⁵² Zusätzlich müssen auch die Fahrzeuge jährlich nachgeprüft werden.³⁵³ Die Verwendung eines Fahrzeugs zum berufsmässigen Personentransport wird im Fahrzeugausweis eingetragen.³⁵⁴

Gewisse der oben genannten Vorschriften haben ihre Grundlage auf Gesetzesstufe.³⁵⁵ So ist zum Beispiel die Regelung der Arbeits- und Präsenzzeiten für berufsmässigen Motorfahrzeugführer und deren wirksame Kontrollen per Gesetz vorgeschrieben.³⁵⁶

Die Strassenverkehrsvorschriften werden gestützt auf Artikel 106 Absatz 2 SVG durch die kantonalen Vollzugsbehörden (Strassenverkehrsämter und Motorfahrzeugkontrollen, die kantonalen und kommunalen Polizeien sowie ARV-Vollzugsstellen) vollzogen. Der Vollzug wird interkantonal durch die ARVAG,³⁵⁷ die Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) und Arbeitsgemeinschaft der Chefs der Verkehrspolizeien der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (ACVS) koordiniert. Der Vollzug der einschlägigen Vorschriften ist in Bezug auf Fahrdienste wie UberPop mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Diese werden im Unterkapitel 5.3.8 näher beschrieben.

Im Frühling 2016 wurden im Parlament zwei Motionen mit Bezug zu den strassenverkehrsrechtlichen Regelungen eingereicht. Beide Motionen wurden am 8. Dezember 2016 angenommen:

1. Motion 16.3066 Nantermod «Taxis, Uber und andere Fahrdienste. Für einen faireren Wettbewerb» vom 9. März 2016

Der Motionär fordert, dass für berufsmässige Personentransporte mit Personenwagen die Vorschriften des SVG und des Arbeitsrecht gelten sollen und nicht jene der ARV 2. Als Begründung führt er an, dass die ARV-Vorschriften zu einem verzerrten Wettbewerb zulasten der Taxis führten und für die Sicherheit heute nicht mehr nötig seien. Man solle Taxis und neue Fahrdienste wie Uber den Vorschriften des SVG und des Arbeitsrecht unterstellen, damit beide gleich lange Spiesse hätten. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass die Vorschriften betreffend das Mitführen von fremden Personen in Fahrzeugen aufgrund von neuen (teilweise berufsmässigen und teilweise nichtberufsmässigen) Angeboten zu überprüfen sind.

Eine wortgetreue Umsetzung der Motion Nantermod würde bedeuten, dass eine grössere Gruppe von Berufschauffeuren von der ARV 2 ausgenommen werden müsste. Das würde auch die Frage der weiteren Notwendigkeit der ARV 2 aufwerfen. Um die ARV 2 ganz abschaffen oder einen grösseren Personenkreis von ihr ausnehmen zu können, müsste zuerst Artikel 56 SVG angepasst werden.

³⁵¹ Art. 100 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 2, 3 und 4 VTS.

³⁵² Art. 101 VTS.

³⁵³ Art. 33 Abs. 2 Bst. a Ziff. 1 VTS.

³⁵⁴ Art. 80 Abs. 2 VZV.

³⁵⁵ U.a. sind folgende Vorschriften auf Stufe Gesetz geregelt: Art. 13 Abs. 4 SVG: Der Bundesrat schreibt regelmässige Nachprüfungen für Fahrzeuge vor. Art. 14a Abs. 2 Bst. a SVG: Nachweis der Fahreignung durch ärztliches Zeugnis; Art. 25 Abs. 2 Bst. i SVG: Der Bundesrat erlässt Vorschriften über Geräte zur Aufzeichnung der Fahrzeit, der Geschwindigkeit u. dgl.; er schreibt solche Einrichtungen vor, namentlich zur Kontrolle der Arbeitszeit berufsmässiger Motorfahrzeugführer; Art. 56 SVG : Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer: Der Bundesrat: ordnet die Arbeits- und Präsenzzeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und sorgt für wirksame Kontrollen.

³⁵⁶ Art 56 SVG.

³⁵⁷ Interkantonale Vereinigung für den Vollzug der eidgenössischen Verordnungen über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer und -führerinnen ARV 1 und ARV 2.

2. Motion 16.3068 Derder «Anpassung des Strassenverkehrsgesetzes an die neuen Angebote» vom 9. März 2016

Der Motionär fordert, dass der Bundesrat eine Anpassung der Bundesgesetzgebung – insbesondere der ARV 2 – an die neuen Angebote im Transportbereich wie Uber vorschlägt. Dies deshalb, weil die Vorschriften für den berufsmässigen Personentransport mit Personenwagen nicht mehr zeitgemäss seien und zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Taxis und Fahrdiensten wie Uber führten. Wie oben erwähnt, teilt der Bundesrat die Auffassung, dass die Vorschriften betreffend das Mitführen von fremden Personen in Fahrzeugen aufgrund von neuen (teilweise berufsmässigen und teilweise nichtberufsmässigen) Angeboten zu überprüfen sind.

Die Motion 16.3068 Derder lässt dem Bundesrat mehr Spielraum bei der konkreten Ausgestaltung der Neuregelung als die gleichzeitig eingereichte Motion 16.3066 Nantermod. Ob zur Umsetzung der Motion 16.3068 Derder eine vorgängige Gesetzesrevision erforderlich wäre, hängt von der Umsetzungsvariante ab.

Mit der aufgrund eingereicherter parlamentarischer Vorstösse wahrscheinlichen Revision des Strassenverkehrsrechts sollen die regulatorischen Rahmenbedingungen für berufsmässige Transporte angepasst werden. Im Vordergrund steht deshalb die Frage, wieweit die heute bestehenden Pflichten (z.B. Fahrtschreibereibau) und Sonderregeln (z.B. ARV 2) für berufsmässige Personentransporte unter Berücksichtigung der heute bereits bestehenden Ausnahmen für Hotel-, Kranken-, Schüler- und Arbeitertransporte sowie der neuen Transportangebote via Internet (z.B. Uber) abgebaut bzw. weiterhin beibehalten oder inhaltlich angepasst werden sollen.

5.3.2 Lauterkeitsrecht

Das Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb bezweckt, den lautereren und unverfälschten Wettbewerb im Interesse aller Beteiligten zu gewährleisten;³⁵⁸ der «natürliche» Wettbewerbsablauf darf nicht gestört werden.³⁵⁹ Unlauter und widerrechtlich ist jedes täuschende oder in anderer Weise gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossende Verhalten oder Geschäftsgebaren, welches das Verhältnis zwischen Mitbewerbern oder zwischen Anbietern und Abnehmern beeinflusst (Art. 2 UWG). Wer durch Innovation ein neues Geschäftsmodell entwickelt, das sich von der Konkurrenz abhebt, handelt nicht unlauter. Letztlich strebt das UWG einen wirksamen Wettbewerb an. Insoweit ist Innovation gar erwünscht und das Geschäftsmodell der Vermittler von App-basierten Fahrten aus lauterkeitsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Im Bereich des Lauterkeitsrechts ist derzeit im Zusammenhang mit Internet-Vermittlungsplattformen kein regulatorischer Handlungsbedarf auf Stufe Bund ersichtlich.

³⁵⁸ Art. 1 Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG, SR 241.

³⁵⁹ MÜLLER, Lauterkeitsrecht, Schweizerisches Immaterialgüter- und Wettbewerbsrecht, V/1, Basel 1998, S. 23; siehe auch BGer vom 4. September 2003 «CAP», Ref. 4C.139/2003, E. 5.1., m.w.N.

5.3.3 Binnenmarktrecht

Gemäss dem Binnenmarktgesetz (BGBM) können Dienstleistungen auch über die Kantons- und Gemeindegrenzen hinaus erbracht werden (grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit). Zudem sieht das BGBM vor, dass am Bestimmungsort eine Zweitniederlassung (Zweigniederlassung) gegründet werden darf (Niederlassungsfreiheit). In beiden Fällen können die Anbieterinnen und Anbieter ihre Dienstleistungen weiterhin nach den Vorschriften des Herkunftsorts erbringen. Es handelt sich hierbei jedoch nicht um absolute Rechte. Sind die Vorschriften für den Marktzugang am Herkunftsort und am Bestimmungsort nicht gleichwertig, wovon ausgegangen wird (Art. 2 Abs. 2 BGBM), kann der freie Marktzugang unter den Voraussetzungen von Artikel 3 BGBM beschränkt werden. Solche Beschränkungen sind nur zulässig, sofern der Grundsatz der Gleichbehandlung ortsfremder Anbieterinnen und Anbieter eingehalten wird, sie verhältnismässig sowie zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich sind.

Mit Blick auf die Transportdienstleistungen bedeutet das, dass eine Anbieterin bzw. ein Anbieter etwa von Uber-Fahrdiensten, die bzw. der diese Tätigkeit am Herkunftsort ausüben darf, diese Dienstleistung im Einklang mit dem BGBM in der gesamten Schweiz anbieten kann. So darf insbesondere eine Kundin oder ein Kunde am bei der Bestellung vereinbarten Abholort abgeholt und am gewählten Ziel abgesetzt werden. Möchte ein Kanton den Marktzugang für ortsfremde Anbieterinnen und Anbieter beschränken, müsste er folglich nachweisen, dass diese Beschränkung zur Wahrung überwiegender öffentlicher Interessen unerlässlich, verhältnismässig und nicht-diskriminierend ist.

5.3.4 Sozialversicherungs- und Arbeitsvertragsrecht

In den letzten Monaten wurde in der Schweiz kontrovers die Frage diskutiert, ob Fahrdienste wie z.B. Uber arbeits- und sozialversicherungsrechtlich als Arbeitgeber oder bloss als Vermittler einzustufen sind. Die Frage nach der Selbstständigkeit bzw. Unselbstständigkeit von Personen, die eine Mobilitätsdienstleistung erbringen, ist relevant, weil sich daraus unterschiedliche Rechtsfolgen hinsichtlich Versicherungsschutz und Entrichtung der Sozialversicherungsabgaben ableiten. Diese werden in den Kapiteln 3.3.3 und 3.3.4 ausführlich beschrieben.

Zur Unterscheidung zwischen selbständiger und unselbständiger Tätigkeit gelangen im Arbeits- und Sozialversicherungsrecht leicht unterschiedliche Kriterien zur Anwendung, wobei in beiden Gesetzen dem Subordinationsverhältnis eine zentrale Rolle zukommt. Die Entscheidung ob ein Erbringer einer spezifischen Dienstleistung als selbstständig bzw. unselbstständig gilt, muss im Einzelfall geprüft werden. Im Streitfall kommt den Gerichten eine klärende Rolle zu. Aktuell sind mehrere Rechtsverfahren hängig.³⁶⁰

Die Frage, inwiefern die aktuellen Arbeits- und Sozialversicherungsrechtsnormen im Kontext der Plattform-Ökonomie mittel- und langfristig zu ausgewogenen Ergebnissen hinsichtlich der Ermöglichung von innovativen Geschäftsmodellen unter gleichzeitiger Gewährung eines angemessenen Arbeitnehmerschutzes führt, ist in einem breiteren Kontext zu beurteilen. Es handelt sich vorliegend nicht um eine Fahrdienst-spezifische Fragestellung. Derzeit erscheint offen, welches Ausmass die Plattformbeschäftigung – auch in der Schweiz – annehmen wird und welcher Handlungsbedarf daraus abzuleiten ist. In erster Linie geht es deshalb aktuell darum, die Entwicklungen eng zu verfolgen, um allfälligen Handlungsbedarf zeitnah zu erkennen und Anpassungen gestützt auf gefestigte Fakten abstützen zu können (vgl. dazu 3.3.4).

³⁶⁰ Vgl. dazu auch IP Seiler Graf: Ist Uber ein Arbeitgeber?

5.3.5 Motorfahrzeug-Haftpflichtversicherung

Bei den neuen Formen von Fahrdiensten, insbesondere den Laienfahrdiensten wie UberPop, stellt sich die Frage, ob die verwendeten Fahrzeuge über einen ausreichenden Haftpflichtversicherungsschutz verfügen. Für Kunden von Fahrdiensten steht der Versicherungsschutz des Fahrgastes im Vordergrund. Die Ersatzansprüche des Fahrgastes gegen den haftpflichtigen Versicherer werden gleich abgewickelt, unabhängig davon, ob der Fahrgast in einem Uber-Pop-Fahrzeug, einem herkömmlichen Taxi oder einem Fahrzeug eines Freundes geschädigt wird.

Das Strassenverkehrsgesetz schreibt vor, dass kein unversichertes Motorfahrzeug in den öffentlichen Verkehr gebracht werden darf.³⁶¹ Bei einer Platzzahl von bis zu 9 Personen muss die Versicherung die Ersatzrechte der Geschädigten mindestens bis zum Betrag von 5 Millionen Franken je Unfallereignis für Personen- und Sachschäden zusammen decken.³⁶² Vertraglich ist aber praktisch immer eine Deckungssumme von 100 Millionen Franken vereinbart.³⁶³ In diesem Rahmen werden die berechtigten Ansprüche des geschädigten Fahrgastes vom haftpflichtigen Versicherer entschädigt.³⁶⁴ Einreden aus dem Versicherungsvertrag (z.B. dass der Fahrzeuglenker keinen Führerausweis für den berufsmässigen Personentransport besass), ändern an der Entschädigung des Fahrgastes nichts.³⁶⁵ Sie wirken sich aber gegenüber dem Fahrzeughalter aus (Regress des Versicherers). Selbst wenn das verwendete Fahrzeug (bei schweizerischen Kontrollschildern höchst unwahrscheinlich) unversichert sein sollte, besteht grundsätzlich keine Deckungslücke.³⁶⁶ Zuständig für die Schadenabwicklung ist in diesem Fall der Nationale Garantiefonds. Dieser entschädigt den Fahrgast und regressiert anschliessend auf den Fahrzeughalter.

Für den Fahrzeughalter empfiehlt es sich, vor der Durchführung von Personentransporten die haftpflichtrechtliche Situation mit dem Motorfahrzeugversicherer abzuklären. So kann im Versicherungsvertrag zum Beispiel vereinbart sein, dass das Fahrzeug nur privat genutzt wird (mit Auswirkungen auf die Risikoeinstufung und den Führerausweis). Werden beispielsweise dennoch berufsmässige Personentransporte durchgeführt und dabei Dritte geschädigt, muss mit einem Regress des Versicherers gerechnet werden.

Im Bereich des Haftpflichtversicherungsschutzes für Fahrdienstleistungen ist derzeit im Zusammenhang mit Internet-Vermittlungsplattformen kein regulatorischer Handlungsbedarf auf Stufe Bund ersichtlich.

³⁶¹ Art. 63 Abs. 1, Strassenverkehrsgesetz.

³⁶² Art. 3 Abs. 1, Verkehrsversicherungsverordnung.

³⁶³ Art. 63 Abs. 3, Strassenverkehrsgesetz.

³⁶⁴ Art. 65 Abs. 1, Strassenverkehrsgesetz.

³⁶⁵ Art. 65 Abs. 2, Strassenverkehrsgesetz.

³⁶⁶ Eine Deckungslücke ist denkbar, wenn der Fahrgast weder Schweizer Bürger ist noch zur Zeit des Unfalles in der Schweiz Wohnsitz hatte und der Wohnsitzstaat kein Gegenrecht gewährt (Art. 54, Verkehrsversicherungsverordnung). Gegenrechtsvereinbarungen bestehen mit allen europäischen Staaten. Dieses Problem lässt sich haftpflichtversicherungsrechtlich jedoch kaum lösen, weil Gegenrechtsvereinbarungen nicht erzwungen werden können.

5.3.6 Steuern

Das Geschäftsmodell der Firma Uber besteht darin, Mobile Apps zu entwickeln und zu betreiben, mit denen Fahrerinnen und Fahrer, die Transportdienstleistungen anbieten, mit Nutzerinnen und Nutzern, die diese Dienstleistungen suchen, in Kontakt gebracht werden können. Somit ist zwischen zwei potenziellen Steuersubjekten zu unterscheiden: dem Unternehmen Uber und der FahrerIn bzw. dem Fahrer, die bzw. der die Transportdienstleistung erbringt. Diese Steuersubjekte können sowohl einer direkten Besteuerung (Einkommens- und Gewinnsteuer) als auch einer indirekten Besteuerung (MWST) unterstellt sein.³⁶⁷

5.3.6.1 Besteuerung auf nationaler Ebene

Im Folgenden geht es um Fragen, die die Steuern auf Ebene des Bundes betreffen. Bei den direkten Steuern sind juristische und natürliche Personen, die der direkten Bundessteuer unterliegen, auch zur Zahlung der kantonalen Einkommens- oder Gewinnsteuer sowie der kantonalen Vermögens- oder Kapitalsteuer verpflichtet. Die MWST ist eine Bundessteuer.

Direkte Bundessteuer (DBS)

Eine juristische Person unterliegt in der Schweiz der Gewinnsteuer, wenn sich hier ihr Sitz oder ihre tatsächliche Verwaltung befindet oder wenn sie hier eine Betriebsstätte unterhält (Art. 50 und 51 DBG; Art. 20 und 21 StHG). Stellt sich heraus, dass diese für die Steuerpflicht massgebende Zugehörigkeit eines Unternehmens zur Schweiz nicht gegeben ist, können dessen Gewinne hier nicht besteuert werden. Wird hingegen festgestellt, dass ein Unternehmen vom Typ Uber in der Schweiz steuerpflichtig ist, sind die mit seinen Dienstleistungen erwirtschafteten Gewinne hier zu versteuern (vgl. Art. 57 DBG und Art. 24 Abs. 1 StHG).

Um die Steuerbasis des Unternehmens festzulegen, muss indes der genaue Status der Fahrerinnen und Fahrer ermittelt werden: Handelt es sich um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder aber um Selbstständigerwerbende, die vom Unternehmen eine Dienstleistung beziehen? Ein ähnliches Vorgehen wie bei der Behandlung der Kreditfahrten bei Taxizentralen käme unter Umständen infrage. Wegen des Steuergeheimnisses kann die genaue Situation der Firma Uber im Verhältnis zu den Schweizer Steuerbehörden jedoch nicht im Detail erörtert werden.

Das Einkommen, das mit der durch Uber oder vergleichbare Unternehmen vermittelten Tätigkeit als FahrerIn bzw. Fahrer erwirtschaftet wird, ist einkommenssteuerpflichtig. Es muss zusammen mit dem restlichen Einkommen in der Steuererklärung angegeben werden. Die Besteuerungsform hängt indes davon ab, ob die FahrerIn bzw. der Fahrer als selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig gilt (vgl. Art. 57 DBG und Art. 24 Abs. 1 StHG).

Die Kantone sind unter der Aufsicht des Bundes für die Veranlagung und den Bezug der DBS verantwortlich. Die ESTV untersucht im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion, ob die Kantone den von den Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuerbetrag korrekt festlegen und ob das Steuerrecht schweizweit einheitlich angewendet wird (Art. 102 und 103 DBG).

Besteuerung auf nationaler Ebene: MWST

Für Plattformen mit Sitz im Ausland, die Transportdienstleistungen anbieten, gibt es verschiedene Arten der Besteuerung. Somit muss jeder Fall einzeln betrachtet werden. Wegen des Steuergeheimnisses ist es nicht möglich, spezifische Angaben zum Fall Uber zu machen. Wichtig ist indes, dass sich der Ort der Dienstleistung je nach Art der erbrachten Dienstleistung

³⁶⁷ Vgl. zum Ganzen auch die Interpellation Glättli 16.3585 «Steuerliche Gleichbehandlung der Sharing Economy (Plattformkapitalismus) und internationale Anstrengungen gegen die Steuervermeidungsstrategie».

unterscheidet (Art. 8 MWSTG). So ist beispielsweise bei Transportdienstleistungen für die Besteuerung ausschlaggebend, wo sich die Strecke befindet, und bei elektronischen Dienstleistungen ist der Ort der Empfängerin bzw. des Empfängers massgebend. Für die hier behandelten neuen Geschäftsmodelle kommen gemäss aktuellem Recht grundsätzlich vier Besteuerungsmodelle infrage.

Die Person, die eine Plattform betreibt, gilt allein als Erbringerin bzw. Erbringer von Transportdienstleistungen

Die Fahrerinnen und Fahrer treten gegenüber Dritten nicht als Erbringerinnen bzw. Erbringer der Transportdienstleistung auf. Die Person, die die Plattform betreibt, ist somit für die Erbringung dieser Dienstleistung verantwortlich und unterliegt folglich der MWST, wenn der Inlandumsatz für die in der Schweiz erbrachten Dienstleistungen 100'000 Franken übersteigt.

Direkte Stellvertretung

Die Fahrerinnen und Fahrer treten gegenüber Dritten als Erbringerinnen bzw. Erbringer der Transportdienstleistung auf. Die Person, die die Plattform betreibt, erhält von ihnen für die erbrachte Vermittlungsdienstleistung eine Gebühr. Die Fahrerin bzw. der Fahrer muss Steuern bezahlen, wenn der Inlandumsatz für die erbrachten Dienstleistungen 100'000 Franken übersteigt. Ist die Fahrerin bzw. der Fahrer in der Schweiz steuerpflichtig, so muss sie bzw. er die von der Betreiberin bzw. dem Betreiber der Plattform mit Sitz im Ausland erhobene Gebühr als Bezugsteuer versteuern (Art. 45 Abs. 2 Bst. a MWSTG, Grundsatz der «Reverse Charge»). Ist sie bzw. er nicht steuerpflichtig, so muss die Gebühr als Bezugsteuer versteuert werden, wenn sie 10'000 Franken pro Jahr übersteigt (Art. 45 Abs. 2 Bst. b MWSTG; Grundsatz der «Reverse Charge»).

Indirekte Stellvertretung

Die Person, die die Plattform betreibt, erbringt die Dienstleistung für die Kundin bzw. den Kunden und erwirbt diese bei der Fahrerin bzw. beim Fahrer, die bzw. der als selbstständigerwerbend auftritt. Die Person, die die Plattform betreibt, muss Steuern bezahlen, wenn der Inlandumsatz für diese Dienstleistungen 100'000 Franken übersteigt. Die Fahrerin bzw. der Fahrer ist steuerpflichtig, wenn der Inlandumsatz für die erbrachten Dienstleistungen mehr als 100'000 Franken beträgt.

Die Person, die die Plattform betreibt, handelt nur als Erbringerin bzw. Erbringer von elektronischen Dienstleistungen

Die Fahrerin bzw. der Fahrer erbringt die Transportdienstleistung und muss diese versteuern, wenn der entsprechende Inlandumsatz 100'000 Franken übersteigt. Die Person, die die Plattform betreibt, unterliegt der Schweizer MWST, wenn sie für die elektronischen Dienstleistungen, die sie für nicht steuerpflichtige Fahrerinnen bzw. Fahrer erbringt, mehr als 100'000 Franken in Rechnung stellt (Art. 10 Abs. 2 Bst. b MWSTG).

Die MWST ist eine Selbstveranlagungssteuer. Das bedeutet, dass Über sowie die selbstständigen Fahrerinnen und Fahrer wie alle im Mehrwertsteuerregister erfassten Firmen verpflichtet sind, ihren erzielten Umsatz und den entsprechend zu entrichtenden MWST-Betrag selbst zu ermitteln und der ESTV selbstständig zu melden. Auf diese Art kann die ESTV prüfen, ob die betreffenden Personen ihren Steuerpflichten nachkommen.

5.3.6.2 Besteuerung auf internationaler Ebene

Zu den internationalen Steuerfragen vgl. Unterkapitel 5.2.9.2.

5.3.6.3 Fazit Steuern

Durch das Aufkommen von Unternehmen, die nach dem Geschäftsmodell von Uber organisiert sind, entsteht keine Lücke im Schweizer Steuersystem. Da je-weils die Situation jedes einzelnen Unternehmens genau untersucht wird, lassen sich so auch die Fragen zur Anwendung des Steuerrechts beantworten, die sich möglicherweise auf den ersten Blick aufdrängen. Ganz generell werden sich die Fragen zur Anwendung des Steuerrechts, die im Zusammenhang mit den Unternehmen der digitalen Wirtschaft aufgeworfen wurden, früher oder später auch im Rahmen des umfassenden Digitalisierungsprozesses stellen, der in der Gesamtwirtschaft zurzeit im Gange ist. Daher erscheint es weder notwendig noch realistisch, spezifische Vorschriften speziell für die Unternehmen der digitalen Wirtschaft zu entwickeln, zumal es immer schwieriger wird, zwischen ihnen und den Unternehmen der «traditionellen Wirtschaft» zu unterscheiden.

5.3.7 Neue Herausforderungen im Bereich der Transportketten

Die Digitalisierung im Verkehr beinhaltet nicht nur Daten und (voll)automatisierte Fahrzeuge. Die technologische Entwicklung ermöglicht auch neue Geschäftsmodelle wie das Beispiel Uber zeigt. Diese Geschäftsmodelle entsprechen einerseits geänderten gesellschaftlichen Bedürfnissen und unterstützen andererseits diesen Wandel. Die neuen Technologien und die damit verbundene Geschäftsmodelle sollen jedoch nicht Selbstzweck sein, sondern auch zu einem nachhaltigen und effizienten Verkehr beitragen.³⁶⁸ Das bedeutet, dass die neuen Ideen sich in bestehende Systeme einfügen und diese dadurch verbessern sollten.

Die bisherigen Benutzer einzelner Transportmittel wandeln sich mehr und mehr zu Reisenden, welche über Transportketten beliebiger Verkehrsmittel von einem Punkt zum anderen gelangen wollen. Bei diesem Wandel wechseln die Reisenden nicht nur zunehmend Verkehrsmittel, sondern auch die Rollen. Der kollaborative Konsum lässt die Grenzen zwischen öffentlichem Verkehr und Individualverkehr verwischen. Ein Fahrzeugführer ist immer weniger auch Fahrzeugeigner dafür auch mal Anbieter von Verkehrs- oder gar Mobilitätsdienstleistungen. Zunehmend werden Passagiere in Zukunft in Fahrzeugen ohne Fahrzeugführer unterwegs sein - sowohl in eigenen Fahrzeugen, wie auch in Fahrzeugen Dritter, alleine oder in einem Massenverkehrsmittel. Ein Pilotversuch mit einem vollautomatisierten Bus im öffentlichen Verkehr ist im Gang.

Die Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung können künftig durch vereinfachende Angebote von Mobilitätsdienstleistern und -Plattformen abgedeckt werden, die die Transportdienstleistungen von verschiedenen Verkehrsmitteln zu einer ganzen Mobilitätskette zusammenbündeln. Die intermodale Reiseplanung, die Verrechnung der genutzten Angebote und die bedürfnisorientierte Transportmittelwahl werden durch diese Angebote vereinfacht. Finnland beschreitet mit «Mobility as a Service» bereits diesen Weg. In der Schweiz existieren auch bereits vergleichbare Ansätze in Form des Generalabonnements oder den Verkehrsverbänden. Diese heutigen Ansätze verbleiben aber im System des öffentlichen Verkehrs und sind damit nicht verkehrsträgerübergreifend. Eine Tür-zu-Tür-Dienstleistung ist damit noch nicht gewährleistet.

Mobilitätsdienstleistungen (im Sinne von Vermittlung und Verkettung von verschiedensten Transportdienstleistungen) können in Zukunft nicht nur durch die heutige öV-Branche, sondern auch durch Dritte angeboten werden. Solche Angebote funktionieren aber nur, wenn Daten unter den verschiedenen Akteuren ausgetauscht werden, seien es Fahrpläne, Störungsmeldungen, Strassenzustände, Belegungsgrade usw. Google beispielsweise integriert Daten von Uber in

³⁶⁸ Dies ist auch in der Strategie des Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) festgehalten: <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/strategie.html>.

seine Navigationsanwendung. Weiter ist es erforderlich, dass Dritte einen einfachen Zugang auf die Reservations- und Vertriebssysteme der Anbieter von Transportdienstleistungen erhalten.

Die heutigen Rechtsgrundlagen, insbesondere das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1), die Verordnung über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11) definieren strikt, was öffentlicher Verkehr und gewerbsmässiger Verkehr ist. Abschnitt 3 des PBG legt die Grundpflichten der Unternehmen fest, darunter die Transportpflicht, die Betriebspflicht oder die Tarifpflicht. Diese Pflichten übertragen den Unternehmen die Tarifoheit und die Distributionskanäle. Die heutigen Rahmenbedingungen gehen von eindeutig definierten Rollen und klaren Grenzen zwischen öV und MiV aus.

Gemäss Strategie «Digitale Schweiz» erleichtern die politischen Instanzen und Behörden die digitale Transformation nach Möglichkeit und unterstützen sie, wo nötig. Ziel sollte sein, einen möglichst offenen Datenaustausch zu schaffen, um neue Geschäftsmodelle entstehen zu lassen. Die daraus gewonnenen Informationen oder Applikationen sollen aber weiterhin frei auf dem Markt gehandelt werden können.³⁶⁹ Die EU hat die Bedeutung eines Datenaustauschs schon in ihrer Richtlinie für intelligente Transportsysteme (ITS) erkannt³⁷⁰ und arbeitet zurzeit eine delegierte Rechtsakte für die Bereitstellung multimodaler Reiseinformationsdienste aus. Idealerweise betreiben alle Beteiligten einen gemeinsamen Datenverbund.³⁷¹ Dass dies ein gangbarer Weg ist, zeigen erste Ansätze des Forschungsprojekt CONVERGE.³⁷²

Die bestehenden Rechtsgrundlagen regeln ungenügend, gar nicht oder schliessen diverse Möglichkeiten ganz aus, die mit der Digitalisierung der Mobilität möglich wären. Dies ist nicht im Einklang mit den Zielen des Bundesrates zur digitalen Schweiz. Exemplarisch sind folgende Bereiche zu erwähnen, in welchen sich dank der Digitalisierung neue Möglichkeiten bieten, welche aber heute noch ungenügend geregelt sind:

- Datenaustausch und Datenverwendung
- Angebot und Distribution von öV- und multimodalen Mobilitätsdienstleistungen durch Dritte
- öV-Angebote mit (vollautomatisierten) Fahrzeugen mit weniger als acht Personen
- öV-ähnliche Angebote durch Private (Car-Pooling)

In Bezug auf Transportketten ist zu prüfen, welche Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, damit die Chancen multimodaler Dienstleistungen genutzt und deren Risiken minimiert werden. Für den Bund stellt sich bei volkswirtschaftlich positiver Einschätzung der Auswirkungen die Frage, wie weit er einen Austausch von Mobilitätsdaten im Allgemeinen forcieren will, und wie er insbesondere den Zugang zu den Reservations- und Vertriebssystemen ermöglichen und damit nachhaltige und effiziente Transportketten fördern will.

³⁶⁹ RIEDERER, Schwerpunktthema: Entwicklungen in Nachbarländern bieten Potenziale für Synergien, Themenvertiefung: Daten werden zu Informationen. its-ch, 2014.

³⁷⁰ Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Strassenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, Amtsblatt der Europäischen Union, 6.8.2010.

³⁷¹ RIEDERER, Schwerpunktthema: Entwicklungen in Nachbarländern bieten Potenziale für Synergien, Themenvertiefung: Virtuelle Infrastruktur. its-ch, 2015.

³⁷² WIEKER, CONVERGE, COmmunication Network VEhicle Road Global Extension, Proposal for a Car2X Systems Network, Deliverable D4.3, «Architecture of the Car2X Systems Network». University of Applied Sciences, Saarbrücken, 2015.

5.3.8 Situation in den Kantonen

5.3.8.1 Kanton Genf

Zunächst sei auf die besondere Situation hingewiesen, in der sich die Gesetzgebung des Kantons Genf derzeit befindet, denn:

- zurzeit ist das Gesetz über Taxis und Limousinen (Loi sur les taxis et limousines, LTaxis) vom 21. Januar 2005 in Kraft;
- der Grosse Rat des Kantons Genf hat am 24. März 2014 das Gesetz über öffentliche Taxis und andere professionelle Personenbeförderungsdienste (Loi sur les taxis de service public et autres transports professionnels de personnes, LTSP, Gesetz 10697) angenommen, das bis heute nicht in Kraft getreten ist; und
- die Verkehrskommission der kantonalen Legislative prüft momentan den neuen Gesetzesentwurf über Taxis und Personenwagen mit Fahrerinnen und Fahrern (Loi sur les taxis et voitures de transport avec chauffeurs, LTVTC, Gesetzesentwurf PL 11709-11710), der am 26. August 2015 eingereicht wurde.

Die Bemerkungen in diesem Unterkapitel beziehen sich somit auf das aktuell geltende Gesetz (LTaxis), behandeln aber auch die Änderungen, die im Entwurf des LTVTC vom 26. August 2015 vorgesehen sind.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die zuständige kantonale Behörde der Firma Uber am 30. März 2015 (mit sofortiger Wirkung) verboten hat, im Kanton Genf professionelle Personentransporte durchzuführen. Grund hierfür ist die Tatsache, dass keine Bewilligung zum Betrieb einer Taxizentrale im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe d LTaxis vorliegt. Gegen diese Entscheidung wurde beim Obergericht (Cour de Justice) des Kantons Genf Rekurs eingelegt. Das Verfahren ist derzeit hängig. Gemäss der Website uber.com schliesslich werden in Genf die Dienste «UberX» und «Uber Black» angeboten. Diese zwei Varianten unterscheiden sich hinsichtlich der Fahrzeugqualität und entsprechend auch bezüglich der Preisgestaltung.

Das aktuell geltende Gesetz LTaxis regelt den professionellen Personentransport mittels Personenwagen auf dem Gebiet des Kantons Genf (Art. 2 LTaxis). Laut dem Entscheid der zuständigen kantonalen Behörde vom 30. März 2015 gleicht die Geschäftstätigkeit von Uber der Aktivität einer Taxizentrale, für die eine Ausübungsbewilligung erforderlich ist (Art. 9 und 13 LTaxis). Für die Erteilung dieser Bewilligung müssen insbesondere die folgenden Bedingungen erfüllt sein: feste Adresse, allgemeine Telefonnummer, garantierter Rund-um-die-Uhr-Service, Gewährleistung einer ausreichend grossen Zahl von Fahrzeugen während der Nacht sowie samstags und feiertags sowie Vorhandensein einer bestimmten Anzahl Parkplätze, die den Fahrerinnen und Fahrern bei der Zentrale zur Verfügung stehen.

Die nun folgenden Bemerkungen beziehen sich auf den Gesetzesentwurf über Taxis und Personenwagen mit Fahrerinnen und Fahrern (LTVTC, Gesetzesentwurf PL 11709), den der Staatsrat im August 2015 eingereicht hat. Sie erheben aber keinesfalls den Anspruch, die Ergebnisse der aktuell laufenden Kommissionsarbeiten darzustellen. Die Bevölkerung greift zunehmend auch auf Anbieter zurück, die Fahrdienstleistungen über neue Kanäle vertreiben. Diesem Umstand wird im Gesetzesentwurf Rechnung getragen. Bei den neuen Mobilitätsformen handelt es sich insbesondere um neue App-basierte Lösungen wie Uber, Tooxme, Lyft, die neuen Geschäftsmodellen folgen. Vor diesem Hintergrund wurde der Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs PL 11709 auf «Verteiler von Fahrdienstaufträgen» ausgeweitet. Damit deckt er nun

die Tätigkeit aller Vermittler ab, die den Kontakt zwischen Kundinnen bzw. Kunden und Fahrerinnen bzw. Fahrern herstellen, sofern diese Tätigkeit im Kanton Genf ausgeübt wird oder dort ihre Wirkungen entfaltet (Art. 2 Bst. b PL LTVTC).

Unternehmen, die als solche Verteiler von Fahrdienstaufträgen fungieren, müssen sich zwingend bei der zuständigen Behörde melden (Art. 9 PL LTVTC). Dadurch erfährt die Behörde, welche Unternehmen auf dem Markt tätig sind. Das ist wichtig, wenn diese eine direkte Verbindung mit den Fahrerinnen und Fahrern unterhalten. Die Verteiler von Fahrdienstaufträgen müssen ausserdem die Anforderungen an die Zuverlässigkeit und Dienstleistungsqualität (Art. 29 PL LTVTC) sowie an die jederzeit und überall auf dem Kantonsgebiet zu gewährleistende Verfügbarkeit der Taxis (Art. 29 Abs. 2 PL LTVTC) erfüllen, die in den Bedingungen für den Betrieb von Taxizentralen des aktuell geltenden Gesetzes (Art. 13 LTaxis) genannt werden. Die Verteiler von Fahrdienstaufträgen müssen des Weiteren eine Reihe von Verpflichtungen erfüllen, die das LTaxis den Taxizentralen nicht auferlegt. So sind sie verpflichtet:

- Fahrten nur jenen Fahrerinnen und Fahrern zuzuteilen, die über die zur Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlichen Bewilligungen und Genehmigungen verfügen (Art. 27 PL LTVTC). Dies zielt darauf ab, dass die Verteiler von Fahrdienstaufträgen nicht – aus Fahrlässigkeit – die illegale Berufsausübung unterstützen, insbesondere die Ausübung der Tätigkeit in Fahrzeugen, die den definierten Anforderungen nicht genügen;
- die Vorschriften über die soziale Absicherung der Arbeitnehmenden sowie über die Arbeitsbedingungen in ihrem Wirtschaftssektor einzuhalten (Art. 28 PL LTVTC). Hierbei handelt es sich um eine Erinnerung an die Verpflichtungen, welche auch die anderen Unternehmen der Branche zu erfüllen haben;
- zu einer koordinierten Politik mit den öffentlichen Verkehrsbetrieben beizutragen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b PL LTVTC). Diese Verpflichtung steht im Zusammenhang mit der Rolle als öffentlicher Dienstleister (auch im Sinne des Service Public), die das Taxigewerbe in Ergänzung zu den öffentlichen Verkehrsbetrieben des Kantons erfüllt;
- bei einem Angebot mit unterschiedlichen Arten von Dienstleistungen alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um eine Verwechslung der verschiedenen Dienstleistungen durch die Nutzerinnen und Nutzer auszuschliessen (Art. 29 Abs. 3 PL LTVTC). Diese Verpflichtung zielt hauptsächlich darauf ab, Missverständnisse seitens der Nutzerinnen und Nutzer in Bezug auf die Art der zu erwartenden bzw. zu erbringenden Dienstleistung auszuschliessen (das heisst eine Dienstleistung, die hinsichtlich der Qualität und Kosten von der bestellten Leistung abweicht). In diesem Zusammenhang geht es auch darum, jegliche Irreführung seitens der Leistungserbringerin oder des Leistungserbringers zu vermeiden; und
- ein aktuelles Register mit den relevanten Informationen zu den Fahrerinnen und Fahrern sowie Transportunternehmen zu führen, mit denen sie zusammenarbeiten, bzw. mit Angaben zu den Personenwagen, welche die Fahrerinnen und Fahrer sowie die Transportunternehmen einsetzen (Art. 30 PL LTVTC). Diese Vorschrift erlaubt es der betreffenden Behörde, Kontrollen durchzuführen und mögliche Betrugsfälle seitens der Fahrerinnen und Fahrer aufzudecken.

Der Grosse Rat des Kantons Genf hat am 13.10.2016 das LTVTC gutgeheissen.

5.3.8.2 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich gibt es bisher keine kantonale Regelung im Bereich des Taxiwesens. Dieses ist dementsprechend – mit Ausnahme der bundesrechtlichen Bestimmungen zum berufsmässigen Personentransport – auf kommunaler Ebene geregelt. Einige Gemeinden haben Bestimmungen zum Taxiwesen in ihre Polizeiverordnungen aufgenommen (so z.B. Kloten), andere haben eigene Taxiverordnungen erlassen, wie die Stadt Zürich. Letztere definiert das Taxi als Personenwagen, der ohne Fahrplan oder Linienführung dem gewerbsmässigen Transport von Personen und Waren gegen ein in der Tarifordnung festgesetztes Entgelt dient. Die Taxifahrzeuge sind mit einem einheitlichen Kennzeichen (Taxilampe) zu kennzeichnen. Demnach werden Limousinendienste wie Uber nicht von der Taxiverordnung erfasst. Diese sieht neben dem Taxiausweis eine Betriebsbewilligung vor, die den Inhaber berechtigt, mit den zugelassenen Fahrzeugen vom Gebiet der Stadt Zürich aus Taxifahrten durchzuführen. Der Stadtrat erlässt zudem eine Tarifordnung mit Höchsttarifen.

Das Taxiwesen wird von den Gemeindepolizeien (in den Städten Zürich und Winterthur von der jeweiligen Stadtpolizei, in den übrigen Gemeinden von der Gemeindepolizei bzw. der Kantonspolizei) vollzogen. UberBlack und UberX sind für die Polizei unproblematisch, sofern die Chauffeure über eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport verfügen und sich an die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeiten gemäss ARV2 halten sowie das Fahrzeug mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet ist.

Bei UberPop müssen die Voraussetzungen betreffend Bewilligung und Fahrtenschreiber gemäss Nutzungsbestimmungen von Uber nicht erfüllt sein. Problematisch würde dies dann, wenn UberPop-Fahrer regelmässig Fahrten durchführen (d.h. mindestens zwei Fahrten in weniger als 16 Tagen³⁷³). Falls für diese Fahrten ein Fahrpreis zu entrichten ist, der die Fahrzeugkosten und den Auslagenersatz des Fahrzeugführers übersteigt, ist von der Erzielung eines wirtschaftlichen Erfolgs und somit – bei regelmässiger Ausführung der Fahrten – von berufsmässigem Personentransport auszugehen. Wenn die Fahrer die Voraussetzungen zum berufsmässigen Personentransport nicht erfüllen, machen sie sich wie folgt strafbar:

- Ausführen von berufsmässigen Personentransporten mit einem nicht dafür zugelassenen und ausgerüsteten Personenwagen³⁷⁴
- Fahren ohne Berechtigung: Missachten von Beschränkungen oder Auflagen im Führerausweis; Ausführen von berufsmässigen Personentransporten ohne Bewilligung³⁷⁵
- Nichteinhalten der Arbeits- und Ruhezeitvorschriften inklusive Kontrollvorschriften³⁷⁶

Die Polizeien im Kanton Zürich haben im Jahr 2015 64 und von Januar bis März 2016 75 UberPop-Fahrer an die für die Verfolgung von Übertretungen zuständigen Statthalter- bzw. Stadtrichterämter verzeigt. Die Polizei sieht die grössten Vollzugsschwierigkeiten für die Strafverfolgungsbehörden beim Nachweis der Regelmässigkeit des Personentransports und des wirtschaftlichen Erfolgs. Dieser sei nur schwer bzw. mit grossem Aufwand durch Auswertung von Smartphonedaten, Kreditkartenabrechnungen und Kontoauszügen zu erbringen, während im Bereich des berufsmässigen Personentransports eine detaillierte Auskunftspflicht gelte.³⁷⁷ Wenn Uber die sich im Ausland (Hauptsitz in den USA, Europasitz in den Niederlanden) befindenden Daten nicht freiwillig liefere, müsse die Strafuntersuchungsbehörde entscheiden, ob sie diese mittels strafprozessualer Zwangsmassnahmen beibringen wolle. Dabei stelle sich die

³⁷³ Vgl. Unterkapitel 5.3.1; Art. 3 Abs. 1bis ARV2.

³⁷⁴ Art. 29, Art. 93 Abs. 2 lit. a SVG, Art. 80 Abs. 2 VZV; Art. 100 Abs. 1 lit. b VTS, Art. 219 Abs. 1 lit. a VTS.

³⁷⁵ Art. 95 Abs. 3 lit. a SVG, Art. 25 Abs. 1 VZV.

³⁷⁶ Art. 28 ARV 2.

³⁷⁷ Vgl. Unterkapitel 5.3.1; Art. 23 ARV2.

Frage der Verhältnismässigkeit des Aufwands, da es sich bei den genannten Tatbeständen lediglich um Übertretungen handelt.

Nach den Erfahrungen der Polizei werden die UberPop-Fahrer von Uber nicht oder nur ungenügend über Rechtslage und Strafbarkeit informiert. Dazu gehört insbesondere, dass nur eine Fahrt in 16 Tagen ausgeführt werden darf, was sich wirtschaftlich kaum lohnt, und zusätzliche Fahrten ohne Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport rechtswidrig sind.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat in Beantwortung einer kantonsrätlichen Motion einen Entwurf eines kantonalen Taxigesetzes (TG) ausgearbeitet und diesen mit Beschluss vom 17. Februar 2016 an den Kantonsrat überwiesen, bei dessen zuständiger Kommission das Geschäft liegt. Das TG gilt gemäss Entwurf für die Personenbeförderung mit Personenwagen, die als Taxi gekennzeichnet sind. Demnach erfasst es Limousinendienste wie z.B. UberX und UberBlack nicht. UberX und UberBlack unterscheiden sich – abgesehen von der verwendeten Technologie zur Vermittlung der Fahrten – nicht von herkömmlichen Limousinendiensten. Diese sind mit Ausnahme der bundesrechtlichen Bestimmungen zum berufsmässigen Personentransport auch bisher nicht geregelt. Dienstleistungen, die unter der bundesrechtlichen Schwelle zum berufsmässigen Personentransport liegen, können zumindest auf kantonaler Ebene nicht verboten werden. Dies gilt für UberPop, das Fahrten mit nicht berufsmässigen Privatfahrern vermittelt.

Das Taxigesetz baut auf bestehenden Regeln auf und belässt den Gemeinden den Vollzug (sie stellen insbesondere die Taxiausweise aus) sowie einen begrenzten Freiraum für eigene Regelungen. So können diese beispielsweise Höchsttarife einführen. Es beschränkt sich auf die Regulierung des Notwendigen und verzichtet auf die Einführung eines kantonalen Taxiausweises, da dieser mit der Benützung öffentlicher Standplätze verbunden ist, die nur von den Gemeinden vergeben werden können (gesteigerter Gemeingebrauch). Es enthält sodann Bestimmungen zur Umsetzung der Vorgaben der Wettbewerbskommission bezüglich der Ausführung von Fahrten ausserhalb des Geltungsbereichs des Taxiausweises und der Anerkennung auswärtiger Taxiausweise.

5.3.8.3 Fazit zur Situation in den Kantonen

Für das Taxiwesen besteht eine Vielzahl von kantonal bzw. kommunal unterschiedlichen Vorschriften. Wie die zwei Fallstudien aus den Kantonen Genf und Zürich zeigen, beobachten die Kantone die Veränderungen am Markt für Fahrdienstleistungen eng und nehmen teils auch Anpassungen an den lokalen Rahmenbedingungen vor. In Anbetracht der neuen Fahrdienstangebote hat das Parlament durch die Annahme der beiden Motionen Nantermod 16.3066 und Derder 16.3068 (Vgl. Unterkapitel 5.3.1) Handlungsbedarf im Bereich der strassenverkehrsrechtlichen Regelungen auf Bundesebene signalisiert. Eine mögliche Anpassung der entsprechenden Gesetze und Vorschriften, würde auch die für den Vollzug verantwortlichen Kantone und Gemeinden betreffen. Im Hinblick darauf gilt es den Herausforderungen des Vollzugs, welche ein schnell wandelnder Markt mit sich bringt, Rechnung zu tragen.

5.3.9 Regulierung auf internationaler Ebene

Neue, durch die Digitalisierung hervorgebrachte Mobilitätsdienstleistungen sind weltweit angekommen. Hauptsächlich die stark wachsenden urbanen Gebiete tragen zu einer verstärkten Nachfrage nach Mobilität bei. Die App-basierte Vermittlung als wichtige Innovation, welche zur Bewältigung dieser Nachfrage beitragen kann, hat sich innert kürzester Zeit weltweit verbreitet. Dabei hat sich gezeigt, dass diese neuartigen Geschäftsmodelle oft mit bestehenden Regulierungen im Konflikt stehen. Diese sind oft unflexibel ausgestaltet und lassen sich nur schwer auf die neuen Gegebenheiten anwenden.

Eine vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) mit Unterstützung der Schweizer Botschaften in verschiedenen Ländern durchgeführte Umfrage hat zeigt, dass viele der neuen Geschäftsmodelle bereits wieder verschwunden sind oder stark an die lokalen Bedingungen angepasst wurden. Am stärksten davon betroffen sind Laienfahrdienste wie UberPop. Deren Vermittlungsdienstleistung wurde vielerorts lokal oder auch national mit der Begründung, dass Vorschriften des berufsmässigen Personenverkehrs für jegliche Art von Fahrdienst gelten, per Gerichtsentscheid verboten. Im Gegensatz zur Schweiz sehen die meisten ausländischen Regulierungen keine Schwellenwerte vor, unterhalb welchen Fahrdienste nicht dem berufsmässigen Personentransport unterstellt sind. In einigen Ländern wurde auch rechtlich gegen die einzelnen Fahrer vorgegangen, wodurch Dienste wie UberPop wegen zu wenigen Fahrern eingestellt wurden. In den untersuchten Ländern existieren Laienfahrdienste wie UberPop (neben der Schweiz) nur noch in Dänemark und den USA.

In den anderen Nationen werden App-basierte Fahrten ausschliesslich von Fahrdiensten durchgeführt, welche die Auflagen des berufsmässigen Personentransports erfüllen. In den meisten Fällen kommen Limousinendienste zum Einsatz, welche analog zur Schweiz, im Vergleich zu Taxis weniger stark reguliert sind. Der stark gewachsene Marktanteil dieser Angebotsform hat jedoch dazu geführt, dass die Regulierungsbehörden die Vorschriften für die Vermittlung und Durchführung von Limousinendiensten vermehrt überprüfen und zum Teil sogar verschärfen. Die Stadt London hat zum Beispiel dieses Jahr eine neue Vorschrift erlassen, welche unter anderem vorsieht, dass Vermittler von Limousinendiensten³⁷⁸ über eine Niederlassung in London und einen 24-Stunden-Kundendienst verfügen müssen.

Die starken Umwälzungen im Taximarkt, welche innert kurzer Zeit stattfanden, haben viele Regulierungsbehörden zu schnellen Reaktionen, oft in Form von Verboten, bewegt. Vielerorts ist es zurzeit noch unklar, ob diese Verbote nur vorübergehende Massnahmen sind, die zum Teil wieder fallen gelassen werden, wenn neue an die Gegebenheiten angepasste Regulierungen entstehen. Bemühungen, die bestehenden Taxigesetze zu überarbeiten, sind vielerorts auf nationaler oder lokaler Ebene im Gange. Ein Entwurf für ein neues Taxigesetz in Finnland sieht etwa vor, Laienfahrer bis zu einem jährlichen Umsatz von 10'000 Euro wieder zuzulassen.

Da die Regulierung in vielen Ländern überarbeitet wird, sollten die internationalen Entwicklungen weiterhin verfolgt werden.

5.3.10 Fazit

Technische Innovationen, meist in der Form von App-basierten Vermittlungsplattformen, haben neue Mobilitätsdienstleistungen hervorgebracht. In der Schweiz sind neue Angebotsformen im Bereich der Fahrdienste und beim Carsharing entstanden. Dabei haben vor allem die neuen Fahrdienstangebote zu einer Diskussion über die regulatorischen Rahmenbedingungen geführt.

Die Kantone und Gemeinden verfügen über die Kompetenz Vorschriften für das Taxigewerbe zu erlassen. Wie die zwei Fallstudien aus den Kantonen Genf und Zürich zeigen, beobachten die Kantone die Veränderungen am Markt für Fahrdienstleistungen eng und nehmen teils auch Anpassungen an den lokalen Rahmenbedingungen vor. Die vorliegende Analyse des übergeordneten gesetzlichen Rahmens auf Bundesebene kommt zum Schluss, dass dieser bei den Fahrdienstleistungen mit zwei Ausnahmen den heutigen Anforderungen entspricht. Im Rahmen der Analyse wurde ein allfälliger Handlungsbedarf beim Strassenverkehrsrecht und bei

³⁷⁸ Im Englischen sind Limousinendienste unter den Namen «private hire vehicles» oder «minicabs» bekannt. Im Französischen werden sie als «voitures de transport avec chauffeur» (VTC) bezeichnet.

den Rahmenbedingung für multimodale Mobilitätsdienstleistungen identifiziert. In diesen Bereichen sollte vertieft überprüft werden, ob die bestehenden Vorschriften noch zeitgemäss sind.

Beim Strassenverkehrsrecht ist eine Überprüfung der Vorschriften betreffend das Mitführen von fremden Personen in Fahrzeugen angezeigt. In Anbetracht der neuen (teilweise berufsmässigen und teilweise nichtberufsmässigen) Angebotsformen ist zu überprüfen ob die bestehenden Pflichten inhaltlich den neuen Gegebenheiten angepasst werden sollten oder teilweise aufgehoben werden können. In Form von zwei parlamentarischen Vorstössen (Motion Nantermod 16.3066 und Motion Derder 16.3068), welche eine dahingehende Revision des Strassenverkehrsrechts vorsehen, wurde diese Überprüfung bereits angestossen.

Die Digitalisierung führt im Bereich Mobilität nicht nur zu Innovationen bei einzelnen Dienstleistungen. Sie führt auch zu einem Wandel bei der verkehrsmittelübergreifenden Mobilität. Im Zentrum steht die Frage, wie weit der Bund einen Austausch von Mobilitätsdaten im Allgemeinen forcieren will, und wie er insbesondere den Zugang zu den Reservations- und Vertriebssystemen ermöglichen und damit nachhaltige und effiziente Transportketten fördern will. Dabei gilt es zu prüfen, ob Rechtsgrundlagen angepasst werden müssen, damit die Chancen bei multimodaler Mobilitätsdienstleistungen genutzt und deren Risiken minimiert werden.