

Sitzung vom 10. Juli 2013

842. Motion (Kantonale Regulierung für liberalisierten Taximarkt)

Kantonsrat Alex Gantner, Maur, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Marcel Lenggenhager, Gossau, haben am 8. April 2013 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche das Taxiwesen in minimalster Form kantonal regelt.

Vorbehältlich rechtlicher und sachlicher Rahmenbedingungen soll eine kantonale Regelung folgende Grundsätze enthalten (keine abschliessende Aufzählung):

- Freier Marktzugang basierend auf dem Binnenmarktgesetz.
- Der Kanton regelt grundsätzlich die rechtlichen Zulassungsvoraussetzungen und die sicherheitsbezogenen Pflichten für das Taxigewerbe.
- Ein von der Branche bestimmtes Organ regelt grundsätzlich im Rahmen einer Selbstregulierung die qualitativen Zulassungsvoraussetzungen, die qualitätsbezogenen Pflichten, die Ausbildung und das Prüfungswesen für das Taxigewerbe.

Der Sicherstellung der Qualität wird ein hoher Stellenwert beigegeben.

Begründung:

Bei der Beratung des Geschäftes KR-Nr. 349/2011 (Einzelinitiative betreffend Neuerlass einer Kantonalen Taxiverordnung) am 11. Juni 2012 waren alle Parteien der Meinung, dass ein Handlungsbedarf im Taxiwesen besteht.

Weltweit haben die Taxidienstleistungen für die jeweilige Stadt bzw. Tourismusregion eine «Visitenkartenfunktion» – so auch in Zürich. Es liegt somit im öffentlichen Interesse, dass das Taxigewerbe in einem Mindestmass unter Berücksichtigung des nationalen Rechtes kantonal reguliert ist und die beteiligten Akteure (Branchenverbände) im Rahmen einer Selbstregulierung klare Verantwortungsbereiche übernehmen und Kompetenzen haben. Der Vorteil einer kantonalen Einheitslösung besteht darin, dass die heutige lückenhafte und ungleiche Regulierungsdichte der Städte und Gemeinden korrigiert und heutige Schlupflöcher geschlossen werden.

Seit einigen Jahren ist ein Qualitätsverlust (unter anderem mangelnde Sprach- und Ortskenntnisse, Sauberkeit von Fahrzeugen, fehlende Kindersitze, Verweigerung von Kurzfahrten) im Taxigewerbe zu beobachten. Technologische Entwicklungen (z. B. «Taxi-Apps») werden über kurz oder lang die derzeit teilweise nur kommunal regulierten Märkte herausfordern und für weitere Unklarheiten und Unsicherheiten sorgen. Von einer kantonalen Regelung können eine höhere Qualität, eine Verbesserung der Umweltbilanz (weniger Einwegfahrten) und tiefere Preise erwartet werden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Alex Gantner, Maur, Priska Seiler Graf, Kloten, und Marcel Lenggenhager, Gossau, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Kantone üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind (Art. 3 BV, SR 101). Im Bereich des Taxiwesens liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen. Gemäss Art. 83 Abs. 1 KV nehmen die politischen Gemeinden alle öffentlichen Aufgaben wahr, für die weder Bund noch Kantone zuständig sind. Da der Kanton Zürich im Taxiwesen bisher nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist und keine direkte Zuständigkeit besteht, sind die Gemeinden befugt, in diesem Bereich selber Regeln zu erlassen (vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts 2C_940/2010 vom 17. Mai 2011, wonach «[...] die zürcherischen Gemeinden aufgrund des kantonalen Rechts grundsätzlich befugt sind, den Taxibetrieb auf ihrem Gebiet zu regeln und insoweit Autonomie haben [...]»). Die Bewilligung zum Betrieb eines Taxiunternehmens stellt sodann eine sogenannte Polizeibewilligung dar. Eine solche lässt auf Gesuch hin eine aus polizeilichen Gründen unter Bewilligungspflicht stehende Tätigkeit zu, weil die zum Schutz der Polizeigüter (z. B. öffentliche Sicherheit und Gesundheit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) aufgestellten gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausübung der Tätigkeit erfüllt sind. Kommunales Polizeirecht wiederum ist ein klassischer Bereich der von Bundes- und Kantonsverfassung garantierten Gemeindeautonomie (Art. 50 Abs. 1 BV, Art. 85 Abs. 1 KV, LS 101).

Von den 14 einwohnermässig grössten politischen Gemeinden des Kantons Zürich (mehr als 17000 Einwohnerinnen und Einwohner) haben alle bis auf Wetzikon, Thalwil und Adliswil mehr oder weniger ausführliche Regelungen im Bereich des Taxigewerbes erlassen. Die Regelungstiefe reicht dabei von eigenständigen Verordnungen und Reglementen (Zürich, Winterthur, Dübendorf, Dietikon, Wädenswil,

Horgen und Bülach) bis hin zu Einzelbestimmungen in kommunalen Polizeiverordnungen (Uster, Kloten, Volketswil, Regensdorf). Vereinzelt haben auch mittelgrosse Gemeinden (weniger als 17 000 Einwohnerinnen und Einwohner) eigene Taxiverordnungen erlassen oder Bestimmungen zum Taxiwesen in ihre Polizeiverordnungen aufgenommen (z. B. Opfikon oder Wallisellen).

Eine besonders ausführliche Regelung besteht in der Stadt Zürich: Die am 1. Januar 2013 in Kraft getretene Verordnung über das Taxiwesen (Taxiverordnung; AS 935.460) regelt sowohl die rechtlichen Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung als auch zahlreiche damit einhergehende sicherheits- und qualitätsbezogene Gesichtspunkte (etwa Zustand und Ausrüstung der Fahrzeuge oder Ausbildung und Verhaltenskodex der Chauffeurinnen und Chauffeurs). Ergänzend zur Taxiverordnung bestehen Ausführungsbestimmungen (AS 935.461), Sonderbestimmungen über die Arbeits- und Ruhezeit der Taxiführerinnen und Taxiführer (AS 935.450) sowie eine Gebührenordnung (AS 935.430) und ein Taxitarif (AS 935.440). Etwas knapper, aber dennoch vergleichsweise umfassend, sind die entsprechenden Verordnungen von Winterthur, Dübendorf, Dietikon und Wädenswil. Die politischen Gemeinden Uster, Volketswil und Regensdorf indessen beschränken sich weitgehend auf eine Statuierung der Bewilligungspflicht in ihren jeweiligen Polizeiverordnungen ohne nähere Detailregelungen bezüglich Voraussetzungen und Pflichten.

Ob die von der Motion angestrebten Ziele (Qualitätsverbesserung, Verbesserung der Umweltbilanz, tiefere Preise) mit der Einführung einer kantonsweiten Regelung tatsächlich erreicht werden können, ist indessen zweifelhaft. In gewissen Teilbereichen, wie bspw. der Benutzung des öffentlichen Raumes (Standplätze), bietet sich zudem keine direkte kantonale Regelung an. Im Weiteren stellt sich – auch bei Vorliegen einer kantonalen Regelung – in der Praxis die Frage des Marktzugangs gestützt auf das Binnenmarktgesetz. Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Binnenmarktgesetzes (SR 943.02) hat jede Person das Recht, Waren, Dienstleistungen und Arbeitsleistungen auf dem gesamten Gebiet der Schweiz anzubieten, soweit die Ausübung der betreffenden Erwerbstätigkeit im Kanton oder der Gemeinde ihrer Niederlassung oder ihres Sitzes zulässig ist. Nicht zuletzt ist die Frage, ob im Taxibereich das mit der EU abgeschlossene Freizügigkeitsabkommen anwendbar ist und damit ausländische Taxifahrerinnen und Taxifahrer (entsandte Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende) das Recht haben, in der Schweiz während 90 Tagen im Kalenderjahr ihre Dienste anzubieten, noch nicht endgültig geklärt. Sollte das Freizügigkeitsabkommen als anwendbar erklärt werden, müssten auch untersucht werden, ob und wenn ja

welche Massnahmen zum Ausgleich der Auswirkungen einer Marktöffnung gegenüber den EU-Staaten im Binnenmarkt zu ergreifen wären. Die Volkswirtschaftsdirektion verfolgt die entsprechende Entwicklung.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 113/2013 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi