

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. November 2018

1099. Taxigesetz (Vorlage 5256a); Kenntnisnahme des Ergebnisses der Beratung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben und Instruktion

I. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. Februar 2014 folgende von Kantonsrat Alex Gantner, Maur, Kantonsrätin Priska Seiler Graf, Kloten, und Kantonsrat Marcel Lenggenhager, Gossau, am 8. April 2013 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«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 beigemessen.»

Der Regierungsrat legte in einem Konzept-RRB Eckpunkte fest, führte eine Vernehmlassung durch und legte dem Kantonsrat am 17. Februar 2016 den Entwurf eines Taxigesetzes vor (Vorlage 5256). Dieser Entwurf beschränkte sich im Sinne der Motion darauf, das Wesentliche zu regulieren. Auf eine allzu umfassende und detaillierte Regulierung auf kantonaler Ebene wurde bewusst verzichtet, da der Regulierungsbedarf in Landgemeinden deutlich geringer ist als in städtischen Gebieten. In begrenztem Umfang wurde den Gemeinden ein Regulierungsfreiraum belassen und somit der Gemeindeautonomie Rechnung getragen. Zudem stellte der Regierungsrat wo möglich auf kommunale Regelungen und funktionierende bestehende kommunale Strukturen ab, um nicht mit grossem finanziellem und personellem Aufwand neue Strukturen beim

Kanton aufbauen zu müssen. Das Ergebnis war eine schlanke Vorlage, die eine materielle Vereinheitlichung und kantonale Liberalisierung des Taxiwesens sicherstellt, ohne unnötig Mittel zu verschieben und umfassend zu regulieren.

2. Ergebnis der Beratung der WAK

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) führte ein Hearing mit betroffenen Verbänden und Gemeinden durch und beriet die Vorlage in 23 Sitzungen zwischen Juni 2016 und August 2018. In der Schlussabstimmung stimmte die WAK mit 9:6 Stimmen einem neu «Gesetz über die Personenbeförderung mit Taxis und Limousinen (PTLG)» genannten Erlass zu, der im Wesentlichen in zwei Punkten vom Vorschlag des Regierungsrates abweicht: Erstens dehnt er den Anwendungsbereich des Taxigesetzes auf Limousinendienste aus und sieht für diese eine Meldepflicht sowie eine Kennzeichnungspflicht (Plakette) vor. Zweitens überbindet er die Vergabe des Taxiausweises und der Taxifahrzeugbewilligung sowie den Verwaltungsvollzug dem Kanton. Die Gemeinden wären einzig noch für die Erteilung der Standplatzbewilligungen zuständig sowie für die Kontrolle der Taxis und Limousinen auf der Strasse, soweit sie eine entsprechende Zuständigkeit gemäss Polizeiorganisationsgesetz haben.

Eine Kommissionsminderheit (FDP, CVP und GLP) lehnt alle Bestimmungen ab, mit denen die Personenbeförderung mit Limousinen geregelt werden soll, da diese unnötig seien, einen unzulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit darstellten und nicht mit dem Strassenverkehrsrecht des Bundes vereinbar seien. Zudem seien diese Bestimmungen für Unternehmen, die Limousinendienste anbieten, sowie für den Kanton mit einem deutlichen Mehraufwand verbunden und würden dazu führen, dass Zürcher Limousinenanbieter ihren Sitz und die Arbeitsplätze in Nachbarkantone verlagern würden. CVP und FDP beantragen dem Kantonsrat deshalb, das Gesetz an den Regierungsrat zurückzuweisen und diesen einzuladen, eine Vernehmlassung zur Kommissionsvorlage durchzuführen, da mit der Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinen und die Vermittlung von Fahraufträgen durch physische oder digitale Taxizentralen ein Gewerbe neu reguliert werde. Weiter solle er prüfen, ob die Kommissionsvorlage mit dem übergeordneten Recht vereinbar sei, und dem Kantonsrat innert 18 Monaten eine überarbeitete Kantonalisierungsvorlage unterbreiten. Die Grünen beantragen dem Kantonsrat schliesslich, nicht auf das Gesetz einzutreten, da weder für Taxis noch für Limousinendienste ein Regulierungsbedarf bestehe (vgl. Medienmitteilung der WAK vom 20. September 2018).

3. Haltung des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat sich in seinem Entwurf des Taxigesetzes nach eingehender Prüfung gegen einen Vollzug auf Kantonsebene und für eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf Taxis ausgesprochen. An der Beurteilung der Ausgangslage hat sich seither nichts geändert, weshalb an der Vorlage des Regierungsrates festzuhalten ist. Die Mehrheitsvorlage der WAK weicht in zwei Punkten (Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinen und Kantonalisierung) erheblich von der Vorlage des Regierungsrates ab. Dazu wird im Folgenden Stellung genommen.

3.1 Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinen

Der Regierungsrat hat die Anbieter von Limousinendiensten, zu denen auch die Angebote UberBlack und UberX gehören, mit dem Taxigesetz bewusst nicht erfasst, da für diese Dienstleistungen kein Regulierungsbedarf besteht. Dafür spricht auch die Tatsache, dass sie von den Gemeinden im Kanton Zürich bisher nicht geregelt wurden. Soweit die Limousinendienste unter den berufsmässigen Personentransport fallen, unterstehen sie wie die Taxis den entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften (Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport, Fahrtschreiber sowie Arbeits- und Ruhezeit).

Die WAK hat den Anwendungsbereich des Taxigesetzes auf Limousinen ausgedehnt und dabei nicht nur diejenigen Limousinendienste erfasst, die dem berufsmässigen Personentransport unterstehen (wie z. B. UberX und UberBlack), sondern auch den nicht berufsmässigen Personentransport gegen Bezahlung (mit einigen Ausnahmen wie Behinderten-, Schüler-, Arbeiter-, Ambulanz- und Hoteltransport sowie Mitfahrgelegenheiten). Damit werden z. B. auch Fahrdienste, die von nicht zum berufsmässigen Personentransport zugelassenen Personen ausgeführt werden (z. B. UberPop), vom Anwendungsbereich erfasst. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs wird erreicht, indem der Begriff der Limousinen alle Personenwagen zum Personentransport gegen Bezahlung erfasst (§ 15a PTLG). Damit geht der kantonale Begriff über den bundesrechtlichen Begriff des berufsmässigen Personentransports hinaus, was zu Unklarheiten und Abgrenzungsproblemen führt. Teilweise stellt sich auch die Frage der Vereinbarkeit mit Bundesrecht. Für die Limousinendienste hat die WAK einige Pflichten bzw. Verbote geregelt:

a) Meldepflicht und Kennzeichnungspflicht (§§ 15b und 15bb PTLG)

Wer Limousinendienste ausführt oder anbietet, muss die betroffenen Personen und Fahrzeuge (sowie deren Halterinnen und Halter), von bzw. mit denen die Fahrten ausgeführt werden, der zuständigen Direktion melden, die ein Register führt. Zudem muss das Fahrzeug mit einer Plakette

gekennzeichnet werden. Diese Bestimmungen dürften zwar mit dem Strassenverkehrsrecht des Bundes vereinbar sein, doch würde insbesondere die Meldepflicht für die betroffenen Unternehmen einen deutlichen Mehraufwand verursachen (für jede einzelne Mutation rund 15–20 Min.). Im Kanton werden rund 1500 Fahrzeuge nur für Limousinendienste eingesetzt. Der Nutzen – die etwas leichtere Kontrolle der Personen und Unternehmen, die im Limousinendienst tätig sind – rechtfertigt den deutlichen Mehraufwand nicht. Zudem kann eine Verletzung der Melde- oder Kennzeichnungspflicht in der Regel lediglich mit Verwarnung oder Ordnungsbusse geahndet werden, sodass die Wirkung beschränkt sein dürfte. Überdies gelten die beiden Pflichten aufgrund des Binnenmarktgesetzes nicht für Limousinendienstunternehmen mit Sitz ausserhalb des Kantons Zürich. Daher ist zu befürchten, dass ein Teil der Zürcher Limousinenanbieter aufgrund der zusätzlichen administrativen Belastung ihren Sitz und die Arbeitsplätze in Nachbarkantone verlagern würden. Dies würde dem Ziel der administrativen Entlastung der Unternehmen, zu dem sich der Kanton mit dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1) verpflichtet hat, diametral widersprechen.

b) Vermittlungsverbot und Fahrtenbuch (§§ 15c und 15e PTLG)

Die Vermittlung von Fahraufträgen mit Taxis oder Limousinen ist gemäss § 15c PTLG nur erlaubt, wenn die Fahrerinnen oder Fahrer zum berufsmässigen Personentransport befugt sind. Mit dieser Bestimmung möchte die Mehrheit der WAK Limousinendienste, die keinen berufsmässigen Personentransport darstellen, wie insbesondere UberPop, verbieten. Das Verbot weist bezüglich des Anwendungsbereichs einen Widerspruch zum Limousinenbegriff in § 15a PTLG auf, der Dienste wie UberPop mitumfasst. Das Angebot von UberPop, bei dem teilweise Personen berufsmässig Dienstleistungen anbieten, ohne über eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport und einen Fahrtschreiber zu verfügen, wurde inzwischen schweizweit eingestellt. Dies dürfte insbesondere mit den konsequenten Polizeikontrollen im Kanton Zürich und einigen Sanktionierungen zusammenhängen. Daraus kann geschlossen werden, dass die geltenden Regeln genügen. Zudem stellt sich die Frage der Vereinbarkeit mit Bundesrecht. Aus einer schriftlichen Stellungnahme des Bundesamtes für Strassen an die WAK vom 6. Oktober 2017 ist zu schliessen, dass ein solches Vermittlungsverbot das Strassenverkehrsrecht betrifft, das in der abschliessenden Kompetenz des Bundes liegt. Abgesehen davon würde ein Vermittlungsverbot in einem einzigen Kanton kaum etwas bewirken, da mit einer Verlagerung der Tätigkeit in die umliegenden Kantone zu rechnen wäre.

Die Vorschrift des Fahrtenbuchs soll dazu dienen, den nicht berufsmässigen Personentransport einer ähnlichen Regelung zu unterstellen wie den berufsmässigen Personentransport, um beide Kategorien bei einer Strassenkontrolle durch die Polizei im selben Mass kontrollieren zu können. Damit sollen für die Taxis und die erfassten nicht berufsmässigen Personentransporte gewissermassen «gleich lange Spiesse» geschaffen werden, doch entsteht dadurch den Betroffenen ein erheblicher zusätzlicher Aufwand, der den Nutzen (einfachere Kontrolle) nicht rechtfertigt.

c) Zusammenfassung

Zusammengefasst schränken die Vorschriften zu den Limousinendiensten die Wirtschaftsfreiheit unnötig ein und verursachen erheblichen Aufwand für die Unternehmen ohne erkennbaren Nutzen. Durch die Ausdehnung auf Limousinen wird der Marktzugang in diesem Bereich erschwert statt erleichtert und damit Wettbewerb behindert. Zudem werden Zürcher Unternehmen im interkantonalen Wettbewerb benachteiligt. Die Bestimmung betreffend Vermittlungsverbot dürfte im Übrigen bundesrechtswidrig sein.

3.2 Kantonalisierung

Nach der Vorlage der WAK wären der Taxiausweis und die Taxifahrzeugbewilligung kantonale Bewilligungen, die vom Kanton vergeben werden, der auch den Verwaltungsvollzug zu übernehmen hätte. Die Gemeinden wären einzig noch für die Erteilung der Standplatzbewilligungen zuständig sowie für die Kontrolle der Taxis und Limousinen auf der Strasse, soweit sie eine entsprechende Zuständigkeit gemäss Polizeiorganisationsgesetz haben. Der Verwaltungsvollzug besteht insbesondere in der Führung des Taxi- und Limousinenregisters, der Prüfung der Bewilligungsgesuche, dem Erlass von Verfügungen und Sanktionen, der Erteilung der Plaketten für Limousinen usw. Der Personalaufwand für den Verwaltungsvollzug des Taxi- und Limousinenwesens kann insgesamt auf rund vier bis sechs Vollzeitstellen geschätzt werden. Diese führen bei einer Vollkostenrechnung zu einem Aufwand für Lohn, Miete und Möblierung der Büros usw. von rund Fr. 600 000 bis Fr. 900 000 jährlich. Ein Teil dieser Kosten könnte durch Gebühreneinnahmen gedeckt werden. Hinzu kommen Kosten für ein digitales Portal und eine Registerdatenbank mit Schnittstellen zu den Datenbanken der Stadtpolizeien und der Kantonspolizei sowie zum Strassenverkehrsamt. Aufgrund dieser Schnittstellen ist mit Kosten von rund Fr. 750 000 für die Beschaffung und Implementierung zu rechnen. Hinzu kommen jährliche Betriebskosten von rund Fr. 150 000 pro Jahr. Der Grossteil der genannten Kosten fällt

durch die Kantonalisierung des Taxiwesens an, ein kleinerer Teil entsteht durch die Einführung einer Meldepflicht für Limousinendienste, da diese auf der Infrastruktur der Taxis aufbaut. Diesen Mehrkosten auf Kantons-ebene stehen Minderkosten auf kommunaler Ebene gegenüber.

Inhaltlich ist kein Vorteil gegenüber dem Vorschlag des Regierungsrates erkennbar, der die Gemeindeautonomie besser wahrt. Eine kantonal einheitliche Praxis und eine Markttöffnung sind in beiden Fällen gewährleistet und die Bevölkerung zieht keinen Nutzen wie z. B. Verbesserung von Sicherheit oder Komfort aus der Kantonalisierung.

3.3 Minderheitsanträge der WAK

Der Minderheitsantrag von CVP und FDP verlangt eine Rückweisung an den Regierungsrat zur Durchführung einer Vernehmlassung zur Kommissionsvorlage und zur Prüfung der Vereinbarkeit der Kommissionsvorlage mit dem übergeordneten Recht sowie die Vorlage einer überarbeiteten Kantonalisierungsvorlage an den Kantonsrat. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, weichen die von der WAK-Mehrheit beantragten Änderungen in der Tat erheblich von der Vorlage des Regierungsrates ab. Mit der Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinen wird ein ganzes Gewerbe, das bisher nicht betroffen war, neu reguliert. Zudem bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit einer von der WAK vorgeschlagenen Änderung mit dem Bundesrecht. Demnach wäre eine Rückweisung zur Durchführung einer Vernehmlassung zur Kommissionsvorlage, zur Überprüfung der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und zur Ausarbeitung eines neuen – auf die Vernehmlassungsergebnisse gestützten – Antrags an den Kantonsrat zu begrüssen.

Der Nichteintretensantrag der Grünen ist zu unterstützen. Die von der WAK-Mehrheit beantragte Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinendienste sowie die Kantonalisierung von Bewilligungen und Vollzug führen zu unnötiger administrativer Belastung der Unternehmen und zu zusätzlichen Kosten für den Kanton, und dies ohne ersichtlichen Nutzen für die Kundschaft. Zudem erschweren die Änderungen den Marktzugang, verhindern dadurch Wettbewerb und benachteiligen die Zürcher Limousinendienstunternehmen im interkantonalen Wettbewerb. Der Regierungsrat stellte die Notwendigkeit einer Regulierung des Taxiwesens von Beginn weg infrage (vgl. Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 113/2013 betreffend Kantonale Regulierung für liberalisierten Taximarkt). Im Vergleich zur heutigen Situation stellt die von der Kommission beantragte Vorlage nicht nur keinen Mehrwert, sondern einen Rückschritt dar. Ein Verzicht auf ein kantonales Gesetz ist deshalb einer Zustimmung zum Vorschlag der WAK-Mehrheit vorzuziehen.

3.4 Fazit

Zusammengefasst ist an der Vorlage des Regierungsrates festzuhalten. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs auf Limousinendienste sowie die Kantonalisierung von Bewilligungen und Vollzug sind abzulehnen. Eine Rückweisung zur Durchführung einer Vernehmlassung zur Kommissionsvorlage, zur Überprüfung der Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und zur Ausarbeitung eines neuen – auf die Vernehmlassungsergebnisse gestützten – Antrags an den Kantonsrat ist zu begrüßen. Der Minderheitsantrag der Grünen auf Nichteintreten ist zu unterstützen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, in der Kantonsratsdebatte zum Taxigesetz die in den Erwägungen dargelegte Haltung zu vertreten.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Schlussabstimmung im Kantonsrat nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli