

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 18. März 2015

248.

Schriftliche Anfrage von Thomas Schwendener und Dr. Daniel Regli betreffend Taxiservice «Uber», Anwendung der Vorschriften der Verordnung über das Taxiwesen

Am 19. November 2014 reichten die Gemeinderäte Thomas Schwendener (SVP) und Dr. Daniel Regli (SVP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/373, ein:

Seit gut einem Jahr bietet «Uber» via Internet einen Taxiservice in der Stadt Zürich und Umgebung an (Uber Pop). Die Tarife sind im Vergleich zu jenen herkömmlicher Taxiunternehmungen einiges billiger. Anfänglich bot der Online-Mitfahrdienst lizenzierten Taxihaltern und Taxifahrern an, gegen Provision Fahrten für Uber auszuführen. Inzwischen rekrutiert Uber jedoch Fahrzeuglenker ohne Taxiausweis, die mindestens 21 Jahre alt sind, deren Fahrzeug nicht älter als zehn Jahre alt ist und welches mindestens vier Türen hat. Um seine Gewinne zu erhöhen, arbeitet Uber nun also mit unlizensierten Personen, welche Fahrzeuge führen, die nicht als Taxis ausgerüstet und zugelassen sind.

Uber expandiert sein Geschäftsmodell von San Francisco (USA) aus international rasant. An vielen Orten wurde Uber bereits angeklagt oder mit einstweiligen Verboten belegt. In der Stadt Zürich regelte die «Verordnung über das Taxiwesen» (Taxiverordnung der Stadt Zürich) das Taxi-Gewerbe. In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wurde gemäss Art. 3 eine entsprechende Betriebsbewilligung an Uber erteilt?
2. Sind die Bewerber im Besitz gemäss; (Allg. Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung) Art. 4 a. eines Taxiausweises der Stadtpolizei? Art. 5 b. eines festen Wohnsitzes in der Schweiz?
3. Entsprechen die Taxifahrzeuge den Vorschriften gemäss; Art. 9, 1 bis 4 (Einlösungs- und Vorführpflicht)? Art. 10, 1 und 2 (Ausrüstung der Taxifahrzeuge)?
4. Erfüllen alle Taxichauffeurinnen und Taxichauffeure die Anforderung gemäss; Art. 11, 1 bis 2a, b und c (Taxiausweis)?
5. Wie wird kontrolliert, dass Taxifahrten mit eingeschalteter Taxuhr erfolgen gemäss; Art. 17, 1 (Taxuhr)?
6. Was hat der Stadtrat in Bezug auf die Unternehmung Uber bisher unternommen? Was gedenkt der Stadtrat künftig zu unternehmen, um das lokale Gewerbe zu schützen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Vorbemerkungen:

Dem Stadtrat sind sowohl die Herausforderungen, die neue Angebote wie diejenigen des Unternehmens Uber für die hiesige Branche mit sich bringen, als auch andere bestehende Probleme im Taxiwesen bekannt. Im Bericht zur Motion GR Nr. 2011/289, Neuerlass einer Taxiverordnung, hat sich der Stadtrat ausführlich zur Thematik geäussert und dabei auf die Arbeiten an einem Taxigesetz auf kantonaler Stufe verwiesen; diese bieten die Gelegenheit, neuen Entwicklungen im Taxigewerbe Rechnung zu tragen (Weisung vom 22. Oktober 2014, Geänderte Motion von Tamara Lauber (FDP) und Marc Bourgeois (FDP) betreffend Neuerlass einer Taxiverordnung, Bericht und Abschreibung).

Zur Beantwortung der gestellten Fragen sind vorab folgende allgemeine Bemerkungen zu Uber zu machen:

Was ist über Uber bekannt?

Uber ist ein Unternehmen, das 2009 ursprünglich als Limousinenservice in San Francisco gegründet wurde. Heute ist Uber nach eigenen Angaben des Unternehmens in 55 Ländern vertreten, im deutschsprachigen Raum in Städten wie Basel, Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, München, Wien und Zürich. Das Unternehmen expandiert derzeit weltweit.

Gesellschafterin ist die Uber International Holding B.V. in Amsterdam. In der Schweiz ansässig ist die Uber Switzerland GmbH mit Sitz in Zürich.

Im Kern des Angebots von Uber steht eine Online-Plattform. Diese vermittelt Fahrgäste an Fahrerinnen und Fahrer zur Personenbeförderung. Beide Seiten müssen sich vorgängig bei Uber registrieren. Die Vermittlung erfolgt über eine Smartphone-App oder über die Website. Uber übernimmt den Zahlungsvorgang zwischen Gast und FahrerIn oder Fahrer und finanziert sich über 20 Prozent des Fahrpreises. Die Kundinnen und Kunden bezahlen ausschliesslich über ihre Kreditkarte.

Uber kennt drei verschiedene Fahrdienstformen: uberX, UberBLACK und uberPOP. Sie unterscheiden sich vor allem durch unterschiedliche Fahrzeugklassen. Das Angebot von Uber untersteht (wie andere Limousinenangebote) nicht den Taxivorschriften, weil die Fahrzeuge nicht als Taxis im rechtlichen Sinne gelten: Namentlich sind sie nicht als Taxi gekennzeichnet, bieten ihren Service nicht an Laufpublikum an und beanspruchen keine öffentlichen Standplätze. Uber setzt bei Fahrerinnen und Fahrern für uberBLACK und uberX aber eine Zulassung zum berufsmässigen Personentransport voraus (Führerausweis Code 121).

Die neuste Fahrdienstform von Uber ist uberPOP. Hier kann grundsätzlich jede Person Fahrdienste anbieten: Bei uberPOP sollen Private ohne Personenbeförderungskonzession mit ihren eigenen Autos nebenbei Personen befördern können. Einzige Voraussetzungen sind, dass die Person mindestens 21 Jahre alt ist, einen eigenen PKW besitzt und über einen Führerausweis und einen einwandfreien Strafregisterauszug verfügt.

Wie ist die Rolle des Unternehmens Uber juristisch zu beurteilen?

Gemäss Art. 2 Abs. 2 lit. d der Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Führer von leichten Personentransportfahrzeugen und schweren Personenwagen (ARV 2; SR 822.222) gilt als Arbeitgeber, wer als Betriebsinhaber oder Vorgesetzter gegenüber dem Fahrzeugführer weisungsberechtigt ist. Da das Unternehmen Uber weder eigene Fahrzeuge noch Chauffeusen und Chauffeure hat und da die Lenkenden selbst entscheiden können, ob sie einen Fahrauftrag annehmen wollen oder nicht, gilt Uber nicht als Arbeitgeberin, sondern nur als Fahrtenvermittlerin. Damit entfallen auch die rechtlichen Pflichten eines Arbeitgebers, wie sie etwa das Arbeits- und Versicherungsrecht statuieren.

Welche rechtlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten gelten für die Chauffeusen und Chauffeure und das Unternehmen?

Berufsmässige Fahrerinnen und Fahrer von Uber haben die Bestimmungen der ARV 2 einzuhalten. Was unter berufsmässig zu verstehen ist, ist in Art. 3 Abs. 1^{bis} ARV 2 geregelt: 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.

Bei allen drei Uber-Angeboten wird via App ein Fahrpreis eingezogen. Somit ist davon auszugehen, dass Personen, die ihren Fahrdienst über Uber anbieten, einen wirtschaftlichen Erfolg erzielen. Wenn sie zudem regelmässig – also mindestens zweimal in weniger als 16 Tagen – entgeltlich Personen befördern, sind sie berufsmässig tätig, womit die Bestimmungen und Anforderungen der ARV 2 für sie Geltung haben. Die Lenkerin oder der Lenker muss sich an die Arbeits-, Lenk- und Ruhezeit halten und das Fahrzeug muss mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet sein. Fahrzeuglenkende müssen über eine Bewilligung zum berufsmässigen Personentransport verfügen (Art. 25 der Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr [VZV; SR 741.51]), und das Fahrzeug muss für den berufsmässigen Personentransport eingelöst sein. Werden Bestimmungen der ARV 2 verletzt, kommen deren Strafbestimmungen zur Anwendung. Gemäss Art. 33 Abs. 2 lit. a der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahr-

zeuge (VTS; SR 741.41) gelten für Fahrzeuge zum berufsmässigen Personentransport jährliche Prüfungsintervalle. Zur Kontrolle der Arbeits- und Ruhezeit und zur Abklärung von Unfällen müssen die Fahrzeuge mit einem Fahrtenschreiber ausgerüstet sein. Diese Geräte unterstehen wiederum einer 24-monatigen Prüfpflicht (Art. 101 Abs. 2 VTS).

Welche Vollzugsprobleme stellen sich?

Da Uber nicht als Arbeitgeberin i.S.d. ARV 2 gilt, hat die Firma keine diesbezüglichen Register- oder Meldepflichten. Beim Missachten von Vorschriften zum gewerbmässigen Personentransport handelt es sich um Übertretungen. Die Beweispflicht liegt bei den Strafverfolgungsbehörden. Für den Vorwurf des rechtswidrigen berufsmässigen Personentransports bedarf es neben der vor Ort festgestellten berufsmässigen Fahrt des Nachweises weiterer berufsmässiger Fahrtätigkeiten. Dies ist gerade ohne entsprechende Belege wie Fahrtenbücher, Fahrtenschreiber oder Geschäftsbücher sehr schwierig. Eine allfällige Durchsuchung elektronischer Datenträger von Uber würde an die formalen Abläufe erhöhte Anforderungen stellen (StPO 246 ff.). Namentlich müsste die Strafverfolgungsbehörde diese letztlich konkret anordnen. In der Praxis müsste man die Lenkerin oder den Lenker wohl mehrfach unter dringendem Tatverdacht anhalten können, um die Strafverfolgungsbehörden zur Anwendung von Zwangsmassnahmen zu veranlassen. Dafür wäre in der Stadt Zürich zudem eine Verkehrskontrolldichte nötig, die kaum verhältnismässig erscheint und mit den vorhandenen Mitteln auch nicht umsetzbar ist.

Gemäss Beobachtungen der Stadtpolizei ist das Angebot an uberPOP-Fahrzeugen eher spärlich. Die Stadtpolizei hat festgestellt, dass sich auch Taxifahrende mit Lizenzen bei Uber angemeldet haben und ihre Dienste über diesen Service – auch über uberPOP – anbieten. Rechtlich ist deren Teilnahme am Dienst nicht zu beanstanden, da sie die Vorschriften des berufsmässigen Personentransports erfüllen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

Zu Frage 1 («Wurde gemäss Art. 3 eine entsprechende Betriebsbewilligung an Uber erteilt?»):

Wie in den Vorbemerkungen dargelegt, handelt es sich bei Uber nicht um eine Arbeitgeberin oder einen Taxibetrieb im gesetzlichen Sinne, sondern lediglich um einen Fahrtenvermittler. Dieser benötigt keine Betriebsbewilligung und somit wurde auch keine solche an Uber erteilt.

Zu Frage 2 («Sind die Bewerber im Besitz gemäss; (Allg. Voraussetzungen für eine Betriebsbewilligung) Art. 4 a. eines Taxiausweises der Stadtpolizei? Art. 5 b. eines festen Wohnsitzes in der Schweiz?»):

Uber vermittelt lediglich Fahrten von Fahrzeugen, die nicht als Taxis gekennzeichnet sind. Entsprechend hat Uber die Voraussetzungen der Taxiverordnung nicht zu erfüllen.

Zu Fragen 3 bis 5 («Entsprechen die Taxi – Fahrzeuge den Vorschriften gemäss; Art. 9, 1 bis 4 (Einlönungs- und Vorführpflicht)? Art. 10, 1 und 2 (Ausrüstung der Taxifahrzeuge)?» «Erfüllen alle Taxichauffeurinnen und Taxichauffeure die Anforderung gemäss; Art. 11, 1 bis 2a, b und c (Taxiausweis)?» «Wie wird kontrolliert, dass Taxifahrten mit eingeschalteter Taxuhr erfolgen gemäss; Art. 17, 1 (Taxuhr)?»):

Da viele Uber-Fahrerinnen und -Fahrer nicht über eine Taxibetriebsbewilligung verfügen müssen, die ihnen die Nutzung von öffentlichen Taxistandplätzen erlauben würde, und da die Fahrzeuge während des Uber-Services nicht als Taxis gekennzeichnet sind, gelangt die Taxiverordnung der Stadt Zürich nicht zur Anwendung. Ihre Bestimmungen sind daher nicht anwendbar. Für die Fahrzeuge besteht keine Vorführpflicht bei der Stadtpolizei Zürich. Ob Fahrzeuge, die für Uber-Fahrdienste tätig sind, gemäss den Anforderungen für den berufsmässigen Personentransport ausgerüstet und eingelöst sind, wird bei entsprechenden Strassenkontrollen überprüft. Die Chauffeusen und die Chauffeure benötigen keinen Taxiausweis. Die Fahrten müssen nicht mit eingeschalteter Taxuhr ausgeführt werden.

Zu Frage 6 («Was hat der Stadtrat in Bezug auf die Unternehmung Uber bisher unternommen? Was gedenkt der Stadtrat künftig zu unternehmen, um das lokale Gewerbe zu schützen?»):

Betreffend Einhaltung der Arbeits- und Ruhezeitverordnung werden die Fahrerinnen und Fahrer von Uber im selben Rahmen (Betriebs- und Strassenkontrollen) wie andere Limousinendienste und Taxis kontrolliert.

Die Stadtpolizei Zürich beobachtet das Angebot uberPOP im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten und rapportiert wo angezeigt zuhanden der Strafverfolgungsbehörden.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti