



An den Grossen Rat

15.5480.02

Petitionskommission

Basel, 20. April 2016

Kommissionsbeschluss vom 20. April 2016

Petition P 342 "Für ein Verbot von Uber in Basel"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 9. Dezember 2015 die Petition „Für ein Verbot von Uber in Basel“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Uber ist ein US-Konzern, welcher Taxidienstleistungen anbietet, ohne die kantonalen und nationalen Gesetze zu respektieren.

Mit UberPop üben zum Beispiel Privatpersonen im Privatauto berufsmässigen Personentransport aus. Dabei haben sie keine eidgenössische Zulassung, keinen eingebauten Fahrtenschreiber, welcher Arbeits- und Ruhezeit überprüfbar macht, keine Versicherung für berufsmässigen Personentransport, keine Anmeldung bei der AHV als Selbstständige und vieles weitere fehlt. Uber stellt somit sowohl für Fahrer und Kunden wie auch für die Allgemeinheit ein Sicherheitsrisiko dar.

Mit diesem Geschäftsmodell und den Dumpingpreisen zerstört Uber die Existenz von Basler Taxifahrerinnen und Taxifahrern, die den öffentlichen Auftrag haben, die Mobilität der ganzen Bevölkerung zu garantieren.

Wir fordern daher, dass Uber – wie in anderen Kantonen und vielen europäischen Ländern – auch in Basel verboten wird.

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 17. Dezember 2015

Am Hearing nahmen teil: Der Leiter Tertiär Unia NWCH, ein Vorstandsmitglied der Gruppe Taxi Unia und ein Taxifahrer als Vertretende der Petentschaft, sowie der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD), der Polizeikommandant und der Ressortleiter Kontrollen Verkehrspolizei des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD).

2.1.1 Argumente der Vertretenden der Petentschaft

Die Vertretenden der Petentschaft verweisen darauf, dass die Petition von rund 1'200 Personen unterschrieben worden sei, wobei es sich hierbei vor allem um Taxifahrende und deren Familien handle. Uber verstosse mit seinem Geschäftsmodell gegen verschiedene Gesetze und zerstöre mit seinen Dumpingpreisen das Basler Taxiwesen, welches als Teil des Service Public Mobilität und Sicherheit garantieren sollte. Bei Uber handle es sich um ein US-Transport- und Taxiunternehmen sowie um eine Vermittlungszentrale, welche seit 2010 mit über einer Million Fahrern in 53 Ländern tätig ist. Unterdessen habe sich in anderen Ländern, aber auch in anderen Schweizer Kantonen, Widerstand gegen Uber formiert – mit dem Ziel, Uber zu verbieten.

In Basel biete Uber zwei verschiedene Angebote an. Das Angebot „UberPop“ wird durch die Petentschaft am stärksten kritisiert. Bei diesem Angebot würden Private mit ihren Privatautos Transportdienstleistungen gewerbsmässig erbringen, dies ohne Zulassung und Fahrtschreiber im Auto. Beim Angebot „UberX“ erbringen zugelassene Fahrer mit einem Fahrtschreiber im Auto Dienstleistungen für Uber. Im Zusammenhang mit diesen Angeboten verstosse Uber gegen das Arbeitsgesetz oder umgehe dieses teilweise. Auf diesem Weg verfüge das Unternehmen über alle Vorteile eines Arbeitgebers, missachte jedoch die meisten der damit verbundenen Pflichten wie Leistung der Sozialabgaben, Versicherungsschutz bei Unfall und Krankheit, Ferienentschädigung etc. Mit dem Geschäftsmodell versuche Uber den Eindruck zu erwecken, es sei niemand der Arbeitgeber. Möglich sei dies, indem die Fahrerinnen und Fahrer ihre Verträge mit einer Firma in Holland abschliessen (ein Beispiel für einen solchen Vertrag legen die Vertretenden der Petentschaft der Kommission am Hearing vor). Die durch Uber indirekt verursachten Kosten müssen letztlich durch die Allgemeinheit getragen werden.

Weiter verstosse Uber gegen das Taxigesetz des Kantons Basel-Stadt, so handle es sich bei dem Unternehmen letztlich um ein Taxiunternehmen, welches sich jedoch nicht an die gesetzlichen vorgegebenen Regulierungen dieses Gewerbes halte. Die Preise von Uber seien sehr tief und bieten deswegen für die Kunden einen Vorteil. Für die Fahrer und Fahrerinnen sei es jedoch kaum möglich, einen Gewinn zu erzielen, die Arbeitsbedingungen seien prekär.

Aus Sicht der Petentschaft handle es sich bei Uber nicht einfach nur um eine neue Konkurrenz des Taxigewerbes. Vielmehr zerstöre dieses Angebot das Taxigewerbe weltweit oder greife es zumindest sehr stark an. Es entstehe dadurch nichts positives Neues im Sinne einer belebenden Konkurrenz. So werden beispielsweise keine neuen Arbeitsplätze geschaffen, sondern bestehende Arbeitsplätze zerstört. Uber zahle in der Schweiz keine Steuern und so werde in einigen Jahren die Gemeinschaft hierfür aufkommen müssen.

Aus diesen Gründen müsse zwingend etwas unternommen werden:

- 1) Der Kanton Basel-Stadt sollte Uber verbieten; eine Strafanzeige wäre angebracht, da Uber die Schweizer und Basler Gesetzgebung missachte. Momentan sei die Gewerkschaft Unia mit entsprechenden Vorbereitungen beschäftigt, um in Bezug auf die verschiedenen kritisierten Gesetzesverstösse Strafanzeigen zu erstatten. Diese Arbeit sei jedoch aufwendig und benötige aus diesem Grund Zeit.
- 2) Der Kanton Basel-Stadt sollte auf Bundesebene entsprechende Regelungen für ein Verbot von Uber vorschlagen und einbringen.
- 3) Die Basler Polizei sollte Uber verstärkt überprüfen. Die Untersuchungen der Basler Polizei beschränken sich momentan offenbar nur auf die Uber-Fahrerinnen und Uber-Fahrer. Da die Zahlung einer Fahrt per Kreditkarte erfolge, sei davon auszugehen, dass Fahrten durch Uber dokumentiert werden. Deswegen sollte bei Uber Einsicht in die Geschäftsunterlagen eingefordert werden.
- 4) Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sollte überprüfen, ob es bei Uber zu Schwarzarbeit kommt und ob das Arbeitsgesetz eingehalten wird. Bestehendes Recht soll angewendet und vollzogen werden. Bisherige Aussagen der Basler Regierung waren diesbezüglich zu unpräzise.

2.1.2 Argumente der Vertretenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD)

Der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) hält fest, dass ein allfälliges Verbot von Uber auf politischer Ebene eingefordert werden müsste. Ein generelles Verbot von Uber würde jedoch vermutlich – aufgrund Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit – gegen Schweizer Bundesrecht verstossen. Wenn der Kanton Basel-Stadt auf Bundesebene ein Verbot von Uber vorschlagen und einbringen sollte, könne sich das Parlament für eine Standesinitiative aussprechen. Bestätigt werden könne, dass im Kanton Genf bereits ein Verbot gegen Uber ausgesprochen wurde. Dieses Verbot wurde von Uber angefochten, das Bundesgericht ist auf die Beschwerde nicht eingetreten (2C_547/2015 vom 7. Januar 2016).

Taxigesetz und gewerbsmässiger Personentransport

Mit der Abstimmung vom 15. November 2015 über den Grossratsbeschluss vom 3. Juni 2015 betreffend Totalrevision des Gesetzes betreffend das Erbringen von Taxidienstleistungen verfügt der Kanton Basel-Stadt über ein neues Taxigesetz. Dieses Gesetz tritt voraussichtlich im Jahr 2017 in Kraft. Gemäss Taxigesetz verfügt ein Taxi über spezifische Privilegien, muss aber auch vorgegebene Pflichten erfüllen. Jeder der Taxi fahre, übe auch gewerbsmässigen Personentransport aus. Nicht jeder, der gewerbsmässigen Personentransport ausübe, gelte aber automatisch als ein Taxi.

Fahrzeuge, die für das Unternehmen Uber Leistungen erbringen, verfügen nicht über die in Basel vorgeschriebene Taxikennzeichnung (Dachtransparent sowie Name und Telefonnummer der Einsatzzentrale) und werden nicht auf den öffentlichen Taxistandplätzen aufgestellt. Sie unterstehen damit nicht dem Taxigesetz. Die Wirtschafts- und Abgabekommission WAK setze sich in ihrem Bericht zum Ratschlag Totalrevision des Gesetzes betreffend das Erbringen von Taxidienstleistungen (Taxigesetz) bereits mit der Frage auseinander, welche Rolle dem neuen Geschäftsmodell «Uber» im Zusammenhang mit der Revision des Taxigesetzes zukommt.

Weiter führen die Vertretenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements aus, dass für das Unternehmen Uber wie für andere Verkehrsteilnehmende das Strassenverkehrsgesetz (SVG) gilt. Und das Strassenverkehrsgesetz (SVG) enthalte mit dem Personenbeförderungsgesetz (PBG) spezielle Regeln für den gewerbsmässigen Personentransport. Dem Bundesrecht komme für alle Kantone Gültigkeit zu. Die Polizei führe bei Verdacht auf illegale Handlungen, gestützt auf die bestehenden gesetzlichen Grundlagen, Kontrollen durch. Es bilde aber eine Schwierigkeit, denn Nachweis zu erbringen, dass jemand gewerbsmässigen Personentransport betreibe, weil von aussen nicht ersichtlich. Die Polizei müsse zunächst den Beweis führen, dass jemand berufsmässige Fahrten gemäss Definition ausführt. Erst danach können Verstösse an das Strafbefehlsdezernat angezeigt werden. Wenn anschliessend ein Gericht eine Gesetzeswidrigkeit feststellt, könne die Polizei weitere Schritte vollziehen.

Wenn jemand gewerbsmässigen Personentransport ausübe, untersteht er weiter der Verordnung über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Führer von leichten Personentransportfahrzeugen und schweren Personenwagen (ARV2, Art. 3). Die kantonale ARV-Vollzugsstelle prüft die Einhaltung dieser Vorgaben. Der Polizei komme im Falle möglicher Verstösse die Aufgabe einer Beweisführung zu, beispielweise eine Regelmässigkeit dieser Arbeit. Dies wurde bereits in der schriftlichen Anfrage Stephan Mumenthaler erläutert¹.

Die Vertretenden der Petentschaft erwähnten im Rahmen des Hearings in Bezug auf die polizeilichen Kontrollen, dass in Deutschland die Beweisführung zu möglichen gewerbsmässig ausgeübten Fahrten durch Uber mittels „Testfahrten“ erfolgte und deswegen solche „Testfahrten“ auch in Basel erfolgen könnten. Hierzu halten die Vertretenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements fest, dass die Basler Polizei gemäss Gesetz keine verdeckten Ermittlungen ausführen dürfe. Die Basler Polizei gehe zudem nicht davon aus, dass das Angebot von Uber per se illegal sei, auch wenn momentan gewisse Anhaltspunkte vorliegen. Sollten entsprechende Untersuchungen der Verkehrspolizei Verstösse bestätigen, käme es zu einer

¹ Schriftliche Anfrage Stephan Mumenthaler betreffend Uber als Pseudo-Taxi, Geschäft-Nr. 15.5023.02.

Verzeigung. Sollte zudem jemand Uber mit entsprechenden Unterlagen anzeigen, würde die Polizei diesem Verdacht nachgehen. Somit könne eine Privatperson bei einem Verdacht auf gewerbsmässige Ausübung eine Strafanzeige erstatten.

Ein Problem bilde weiter der Umstand, dass Uber Informationen zur Geschäftstätigkeit nicht in der Schweiz, sondern an zentraler Stelle in Holland erfasse. Benötigt die Basler Polizei im Rahmen von Ermittlungen Informationen, müsste sie mittels Rechtshilfeersuchen an Holland um die entsprechenden Informationen ersuchen. Der Entscheid für mögliche Ermittlungen liege dann letztlich bei den holländischen Behörden.

2.2 Schriftliche Stellungnahme des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA)

An dem Hearing vom 17. Dezember 2016 bildeten neben allfälligen Verstössen im Bereich des Strassenverkehrs- und Personenbeförderungsgesetzes auch allfällige Verstösse im Bereich des Arbeitsgesetzes einen Diskussionspunkt. Aus diesem Grund erbat sich die Petitionskommission auf dem Korrespondenzweg beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) Informationen, ob das AWA in Bezug auf das Unternehmen Uber über Informationen zu allfälligen arbeitsrechtlichen Defiziten im Kanton Basel-Stadt verfügt. Der Vorsteher des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU) informierte die Petitionskommission in einem Schreiben vom 22. Februar 2016 folgendermassen:

„Das AWA klärt derzeit ab, inwieweit Handlungsbedarf gegenüber dem Fahrdienst Uber besteht. Bis vor kurzem ging das AWA davon aus, dass es sich bei den Uber-Fahrern und Uber-Fahrerinnen um selbstständig Erwerbstätige handelt (s. auch Beantwortung Schriftliche Anfrage Stephan Mumenthaler betreffend «Uber als Pseudo-Taxi»). Abklärungen bei der SUVA haben aber nun ergeben, dass die SUVA die Uber-Fahrer und Uber-Fahrerinnen – analog der Taxifahrer und Taxifahrerinnen – grundsätzlich als nicht selbstständig Erwerbstätig qualifiziert. Dies hat zur Folge, dass das Arbeitsgesetz und auch andere Arbeitnehmerschutzvorschriften zur Anwendung gelangen. Das AWA wird nun prüfen, inwieweit das Arbeitsgesetz bzw. die Arbeitnehmerschutzvorschriften eingehalten werden und wird bei deren Verletzung bzw. Umgehung – soweit als möglich – umgehend die notwendigen Schritte einleiten. Generell ist anzumerken, dass Kontrollen in diesem Bereich nicht so leicht durchzuführen sind, da der Fahrdienst Uber, bzw. die Uber-Fahrzeuge nicht speziell gekennzeichnet sind.

Die Kontrollen bezüglich der Einhaltung einer allfälligen Berufsmässigkeit des Personentransports (Definition gemäss Arbeits- und Ruhezeitverordnung ARV2) fällt in die Zuständigkeit des Justiz- und Sicherheitsdepartements. In der Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Stephan Mumenthaler hatte der Regierungsrat festgehalten, dass Fahrzeuge, die über Uber Leistungen erbringen, keine Taxis gemäss Taxigesetz sind und somit nicht die dort festgehaltenen Rechte und Pflichten haben. Das Justiz- und Sicherheitsdepartement überprüft im Rahmen des Möglichen und lediglich, wenn berufsmässiger Personentransport vorliegt, ob die einschlägigen Gesetze und Verordnungen eingehalten werden.“

3. Erwägungen der Petitionskommission

Das Entstehen neuer Geschäftspraktiken – wie jene von Uber – lasse sich auch in anderen Wirtschaftszweigen, beispielsweise im Bereich der Hotellerie beobachten. Handelt es sich um eine neue Konkurrenz, sollte der Wettbewerb spielen. Eine allfällige Konkurrenz könne sich demzufolge auch belebend auf den Markt auswirken. Sofern sich das Unternehmen Uber an das Gesetz halte und ein allfälliger Gesetzesverstoss nicht geklärt, bzw. bewiesen sei, könne dieses Unternehmen wohl kaum verboten werden.

Aus Sicht der Petitionskommission ist demzufolge die Frage zentral, ob Uber mit seiner Geschäftspraxis eidgenössische oder kantonale Gesetze verletze oder nicht. Sollte dies der Fall sein, müsse dagegen vorgegangen werden und damit würde sich wohl das Anliegen der Petitionäre erübrigen.

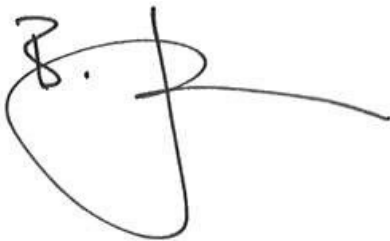
Die Petitionskommission bittet die Regierung, möglichen Gesetzesverstössen durch Uber mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und im Sinne der Verhältnismässigkeit nachzugehen. Der Verdacht scheint berechtigt, dass die Geschäftstätigkeit von Uber in Basel offenbar nicht ganz gesetzeskonform verlaufe. Problematisch scheine der von beiden Departementen (JSD und WSU) genannte Umstand, dass Gesetzesverstösse in diesem Bereich offenbar nur schwer ermittelt werden können. Ob eine Kontrolle stärker oder schwächer stattfindet, hier verfügt die Regierung durchaus über einen gewissen Handlungsspielraum – so können mehr oder weniger Mittel eingesetzt werden. Eine proaktive Untersuchung, ob die Gesetze eingehalten werden, wäre erwünscht.

Bei der Kontrolle der Einhaltung der eidgenössischen Arbeits- und Ruhezeitenverordnung (ARV2) werden die Fahrerinnen und Fahrer kontrolliert, nicht aber die Unternehmen. Die Petitionskommission ist der Ansicht, dass jedoch nicht allein gegen die Fahrerinnen und Fahrer vorgegangen werden sollte, stattdessen müssen auch die Unternehmen kontrolliert werden. Die Kommission erachtet es als richtig, wenn die Petentschaft die erwähnten Strafanzeigen tatsächlich erstatten. Wenn diese erfolgen, besteht ein Auftrag für weiterführende Ermittlungen.

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt einstimmig, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' followed by a horizontal line extending to the right and a vertical line crossing it.

Dr. Brigitta Gerber
Präsidentin